

# Wie bereikt de (Rijks)overheid niet?

*Literatuurstudie naar inclusieve informatie en dienstverlening  
van de (Rijks)overheid*

# Voorwoord

In 2018 hadden we al het genoeg om een literatuurstudie uit te voeren naar inclusie bij de (Rijks)overheid. Toen richtte de literatuurstudie zich uitsluitend op digitale inclusie. We constateerden dat veel burgers slecht mee konden met de digitalisering van de (Rijks)overheid.

Nu, anno 2022, hebben we opnieuw het genoeg om ons te verdiepen in inclusie bij de (Rijks)overheid. De literatuurstudie is nu breder. Het gaat niet alleen over digitale inclusie, maar ook over offline inclusie. De literatuurstudie besteedt aandacht aan tekst maar ook aan beeld. En we staan ook stil bij de context waarbinnen de overheidscommunicatie plaatsvindt. Dit biedt een vollediger zicht op inclusie. Ziekte, stress of bijvoorbeeld wantrouwen jegens de (Rijks)overheid kunnen redenen zijn waardoor burgers (al dan niet tijdelijk) niet open staan voor de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid, dan wordt het gewenste effect niet bereikt. Deze context kunnen de directies communicaties bij ministeries niet veranderen. Ze kunnen er wel rekening mee houden.

Dat de overheidscommunicatie nog inclusiever kan, wordt in dit rapport wel duidelijk. En dat gaat ook gebeuren. Inclusie staat hoog op de agenda van de directies communicatie bij de Rijksoverheid. Er is een programma Inclusie bij de Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken gestart. Dit programma stelt zich als doel om inclusieve communicatie van de Rijksoverheid te realiseren. Een van de eerste acties van het programma Inclusie was het uitvoeren van deze literatuurstudie. We hopen dat dit rapport een bijdrage mag leveren aan inclusieve informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid en blijven graag bereid om mee te denken over inclusieve overheidsinformatie en dienstverlening.

**Ruud Hoevenagel en Jolanda Joossen**

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding en afbakening</b>	<b>4</b>
<b>2 Gevolgen van het niet bereikt worden</b>	<b>9</b>
<b>3 De context van inclusieve informatie en dienstverlening</b>	<b>14</b>
<b>4 Bereikbaarheid</b>	<b>22</b>
<b>5 Toegankelijkheid</b>	<b>29</b>
<b>6 Begrijpelijkheid</b>	<b>36</b>
<b>7 Herkenbaarheid</b>	<b>42</b>
<b>8 Initiatieven vanuit de (Rijks)overheid en best practices</b>	<b>47</b>
<b>9 Samenvattende conclusies en aanbevelingen</b>	<b>55</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>61</b>
Bijlage 1 Lijst met gesprekspartners	61
Bijlage 2 Vragen aan gesprekspartners	62
Bijlage 3 Theoretisch model uit 2018	63
Bijlage 4 Vier methoden om digitale vaardigheden te meten	65
Bijlage 5 Kerncijfers 2017 en 2021	66
<b>Literatuuroverzicht</b>	<b>68</b>

# 1 Inleiding en afbakening

## 1.1 Aanleiding

De (Rijks)overheid wil in contact staan met al haar burgers. Iedereen moet op een gelijke manier gebruik kunnen maken van de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Daarom streeft de (Rijks)overheid naar inclusieve informatie en dienstverlening. [1]

De Nederlandse samenleving is een mix van mensen. Zij verschillen bijvoorbeeld in leeftijd, opleidingsniveau en culturele achtergrond. De (Rijks)overheid streeft er evenwel naar om iedereen op een gelijke manier gebruik te laten maken van haar informatie en dienstverlening.

Deze literatuurstudie wil inzicht geven in wie er op dit moment niet of nauwelijks bereikt wordt en/of gebruik maakt of kan maken van de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Deze literatuurstudie is een update van een eerder verrichte literatuurstudie, genaamd *Wie doen niet mee?* [2] Deze literatuurstudie uit 2018 spitste zich alleen toe op digitale inclusie. Nu is de opdracht breder en gaat het zowel over digitale als over offline informatie en dienstverlening. Daarnaast gaat het niet alleen om communicatie via tekst, maar ook via beeld.

## 1.2 Wat is inclusieve informatie en dienstverlening?

Challouki [3] omschrijft inclusieve communicatie als volgt:

*“...een benadering waarbij je zoveel mogelijk personen probeert te bereiken en te betrekken, waarbij toegankelijkheid, herkenning en begrip worden nagestreefd en waarbij het resultaat leidt tot positieve communicatie, vrij van stereotypen.”*

Het doel van de (Rijks)overheid met inclusieve informatie en dienstverlening is om iedereen te bereiken. Burgers krijgen de overheidsdienstverlening waar ze recht op hebben en de informatie die ze nodig hebben. Dit betekent dat:

- de informatie en dienstverlening voor iedereen te begrijpen en toegankelijk moet zijn (begrijpelijke taal, uitleg in beeld, toegankelijke websites voor burgers met beperkingen);
- burgers zich kunnen herkennen in en aangesproken voelen door de informatie van de (Rijks)overheid (rekening houden met culturele verschillen en stereotype beelden voorkomen).

Via online en offline kanalen moeten allen die te maken willen hebben met de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid bereikt kunnen worden. Voor sommige doelgroepen is hierbij extra aandacht nodig. Voor deze burgers kunnen formele en informele ‘helpers’ worden ingezet. Dat kunnen personen zijn die dichtbij staan zoals familieleden en/of mantelzorgers, maar ook organisaties zoals buurthuizen, bibliotheken of huisartspraktijken.

### 1.3 Afbakening van de literatuurstudie

Deze literatuurstudie richt zich op inclusieve informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Het begrip informatie is heel breed en gaat in principe over alle manieren waarop de (Rijks)overheid in interactie treedt met de burger. Dat kan via online en offline middelen, zoals radio, tv (bv. persconferenties), berichten op social media (Facebook, LinkedIn, YouTube, Twitter, Instagram, Snapchat), posters, folders, etc. De dienstverlening van de (Rijks)overheid gaat veelal via websites.

**Marylin Waanders (senior adviseur visuele communicatie bij DPC Beeldcentrum) en Joost de Wert (senior consultant bij DPC)**

“In het project *Diversiteit in Beeld* zijn we gestart met het inventariseren van de interpretaties van de begrippen divers en inclusief in relatie tot visuele communicatie. De betekenis van deze begrippen is niet altijd eenduidig waardoor spraakverwarring op de loer ligt – juist als het over beeld gaat. Je zou kunnen zeggen: inclusie is alles doen om de burger optimaal te laten deelnemen. Ook in het beeldgebruik van de Rijksoverheid moet iedereen zich kunnen herkennen. Daar begint inclusie.”

De informatie kan zich beperken tot een bepaalde periode. We spreken dan vaak over campagnes. Bijvoorbeeld de donorcampagne, de coronacampagne, campagnes van de Belastingdienst en *Stoppen met roken*. Maar de (Rijks)overheid geeft ook informatie over de uitvoering van beleid, waarbij de dienstverlening van de (Rijks)overheid centraal staat. Het gaat er hierbij om dat alle burgers zonder problemen hun zaken met de (Rijks)overheid kunnen regelen. Dit gebeurt meestal via websites, zoals [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en [www.mijnoverheid.nl](http://www.mijnoverheid.nl).

Het gaat bij de informatie vooral om teksten, beelden en opgenomen gesprekken (bv. podcasts). Face-to-face gesprekken vallen vrijwel nooit binnen de informatie van de (Rijks)overheid. Wel is er de mogelijkheid om vragen te stellen met behulp van het telefoonnummer 1400. Ook kan men een vraag naar de (Rijks)overheid mailen, of via WhatsApp, Facebook Messenger of Twitter stellen.

De literatuurstudie richt zich niet op inclusief beleid. Dit is volgende de definitie van Movisie [4]:

*“Bij inclusief beleid gaat het erom dat iedereen naar vermogen en behoefte onderdeel kan zijn van het sociale systeem, ongeacht leeftijd, uiterlijke kenmerken, sociaal-culturele achtergrond, gender of sekse, financiële situatie, de mate van gezondheid, levensbeschouwing, opleidingsniveau, seksuele voorkeur, sociale status, de mate van geletterdheid en (arbeids)participatie.”*

**Roos Beerkens (senior adviseur/onderzoeker inclusieve dienstverlening bij Customer Revolution)**

“De kennis over inclusiviteit beperkt zich vaak tot de HR-afdeling. Of het onderwerp wordt opgepakt door de afdeling communicatie. Maar bij inclusiviteit gaat het om de hele keten van: beleid – ict-systemen – bestuur – politiek. Overal moet aandacht zijn voor inclusiviteit. Waarbij inclusiviteit heel breed gezien moet worden: etnisch, licht verstandelijk beperkt, autisme, rolstoel etc. Het is belangrijk om in een organisatie de definitie van inclusiviteit samen te laden. Vervolgens moet je kijken aan welke onderdelen van de organisatie het raakt en wat je dan vervolgens moet doen.”

## 1.4 Doel van de literatuurstudie

Doel van de literatuurstudie is om inzicht te geven in wie er op dit moment niet of nauwelijks bereikt wordt door de (Rijks)overheid en/of gebruik maakt of kan maken van de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. De literatuurstudie geeft ook (zoveel mogelijk) de ontwikkeling weer ten opzichte van 2017.<sup>1</sup>

De zes vragen waarop deze literatuurstudie antwoord wil geven, zijn:

- 1) *Welke groepen bereikt de overheid niet of nauwelijks, zowel offline als online? Wat is de actuele omvang van deze groepen en subgroepen? Wat zijn de ontwikkelingen bij deze groepen sinds de vorige literatuurstudie? Vanuit welke invalshoeken kun je naar deze groepen kijken (demografische kenmerken, waarden, weten, willen, kunnen)?*
- 2) *Wat zijn de voornaamste redenen dat deze groepen geen gebruik maken van informatievoorziening en dienstverlening van de overheid?*
- 3) *Wat zijn de gevolgen van het missen van de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid en welke ontwikkelingen zijn hierin te zien? Levert dit problemen op? Zo ja, voor wie en welke problemen?*
- 4) *Welke actuele inzichten zijn er over hoe groepen die op dit moment niet bereikt worden door de (Rijks)overheid, wel bereikt kunnen worden? Hoe komen deze groepen op dit moment aan de benodigde overheidsinformatie? Welke helpers of organisaties kunnen hiervoor ingezet worden? Wat zijn best practices (welke content, welke vorm, welke beelden, welke kanalen)?*
- 5) *Welke actuele inzichten zijn er over hoe mensen zich vertegenwoordigd voelen in de informatie van de (Rijks)overheid (in tekst en beeld)? Welke groepen herkennen zich minder/niet in de beelden die de (Rijks)overheid gebruikt in de informatie? Hoe zou de (Rijks)overheid de vertegenwoordiging van die groepen kunnen verbeteren?*
- 6) *Welke initiatieven en/of organisaties zijn er binnen de Rijksoverheid die zich bezighouden met inclusie of gerelateerde thema's? Hoe verhouden de verschillende initiatieven zich tot elkaar?*

### **Danielle Tamis (directeur van PR-bureau HvdM)**

“Inclusiviteit verdient meer aandacht. Het moet hoger op de agenda. We moeten ervoor zorgen dat er geen groepen buiten de boot vallen, zoals mensen die laaggeletterd zijn, mensen met schulden of mensen van kleur. We moeten daar meer aandacht aan besteden, meer experimenteren, kijken wat werkt en wat niet. En samenwerken met deskundigen, zoals bijvoorbeeld Pharos en mensen uit de groepen zelf.”

---

<sup>1</sup> De LOK-studie *Wie doen niet mee?* is gepubliceerd in 2018 en bevat data over 2017.

## 1.5 Onderzoeksaanpak en ordening

Het onderzoek betreft een literatuurstudie. Dat wil zeggen dat we de bovenstaande vragen trachten te beantwoorden op basis van bestaand onderzoek. De Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van het ministerie van Algemene Zaken heeft een lijst aangeleverd van reeds verzamelde literatuur over dit onderwerp. Daarnaast is door ons via een internetsearch aanvullende informatie verzameld. Het gaat hierbij zowel om de meest actuele cijfers verkregen via Statline van het CBS als om kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar inclusieve informatie en dienstverlening.

Om actuele inzichten en initiatieven in beeld te krijgen wordt de literatuurstudie aangevuld met interviews met negen deskundigen. De keuze voor deze deskundigen is in de loop van de literatuurstudie in overleg met DPC gemaakt. Een lijst met de namen van de deskundigen is te vinden in bijlage 1.

**Inclusief onderzoek:** Er kunnen kritische kanttekeningen geplaatst worden bij het inclusieve karakter van de survey-onderzoeken die in dit rapport de revue passeren. Zo is bij het meten van de toegang tot en het gebruik van de verschillende offline apparaten geen gebruik gemaakt van inclusief onderzoek. Verder zijn de resultaten van de MOM [11] gebaseerd op een online onderzoek.

Het onderzoek van de NMO [6] is in potentie inclusiever. Voor de steekproeftrekking is gebruik gemaakt van postcode afgiftepunten, waardoor elk huishouden een gelijke kans heeft op deelname aan het onderzoek. Het veldwerk heeft online, telefonisch en face-to-face plaatsgevonden in de periode over 2021.

De steekproef in het SKO-kijkersonderzoek [9] bestaat uit een panel van ongeveer 1.250 huishoudens. Van al deze panelliden zijn achtergrondkenmerken als geslacht, leeftijd en regio bekend. Om de uitkomsten representatief te maken worden de steekproefuitkomsten herwogen naar geslacht, leeftijd en regio. Waar de moeilijk bereikbare groepen naar kijken (personen met een niet-westerse achtergrond, Polen, Roemenen, etc.), komt in deze cijfers echter niet naar voren.

Eigenlijk moet elk onderzoek langs de meetlat van inclusie gelegd worden. M.a.w. worden ook de moeilijke doelgroepen bereikt (bijv. de mensen die niet-digivaardig zijn in online panels, of de Polen in kijkersonderzoek) en worden deze groepen goed vertegenwoordigd?

Voor de ordening van de informatie over inclusieve communicatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid is gekozen voor een indeling die aansluit bij de eerder weergegeven definitie van Challouki. Dat wil zeggen dat de volgende vier elementen in het rapport centraal staan:

- bereikbaarheid: komt de beoogde informatie en/of dienstverlening van de (Rijks)overheid aan bij de doelgroep;
- toegankelijkheid: toegankelijke overheidsinformatie en dienstverlening wil zeggen dat iedereen, met of zonder beperking, de kans krijgt om gebruik te maken van alle vormen van voorzieningen, informatie en dienstverlening;
- begrijpelijkheid: de informatie van de (Rijks)overheid moet zowel qua tekst als qua beeld begrijpelijk zijn voor de doelgroep;
- herkenbaarheid: om inclusief te communiceren moet de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid herkenbaar zijn voor de groep waar de informatie zich op richt.

Dit zijn de vier elementen waar de directies communicatie met de aanpak van hun informatie en dienstverlening zelf invloed op uit kunnen oefenen. Daarnaast zijn er elementen zoals stress, ziekte, geldzorgen en vertrouwen in de (Rijks)overheid die ervoor kunnen zorgen dat de informatie niet bij de burgers terecht komt of dat de burger geen gebruik maakt van de dienstverlening waar zij/hij recht op heeft. De directies communicatie kunnen niet zelf direct invloed uitoefenen op deze elementen. Het is wel belangrijk dat communicatieadviseurs zich bewust zijn van het feit dat deze elementen een rol spelen en hiermee inclusieve informatie en dienstverlening in de weg kunnen staan.

De eerdere literatuurstudie uit 2018 maakte gebruik van een theoretisch kader voor digitale inclusie. Omdat de literatuurstudie nu breder is, is dit theoretisch kader losgelaten. Voor geïnteresseerden is dit theoretisch kader en de toelichting daarbij opgenomen in bijlage 3.

## 1.6 Leeswijzer

De beschrijving van de vier hiervoor weergegeven elementen vormt de basis van dit rapport. Deze elementen komen terug in hoofdstuk 4 (*Bereikbaarheid*), hoofdstuk 5 (*Toegankelijkheid*), hoofdstuk 6 (*Begrijpelijkheid*) en hoofdstuk 7 (*Herkenbaarheid*).

Het rapport start met een hoofdstuk waarin de gevolgen van niet bereikt worden wordt aangegeven (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 gaan we in op de context waarbinnen inclusieve informatie en dienstverlening plaatsvindt. In dit hoofdstuk worden zeven elementen beschreven waar medewerkers van de directies communicatie bij ministeries geen directe invloed op uit kunnen oefenen, maar die wel inclusieve informatie en dienstverlening in de weg kunnen staan.

In hoofdstuk 8 staan we stil bij acties die door de (Rijks)overheid worden ondernomen om inclusie te vergroten. Ook verschillende best practices die we tegen zijn gekomen, komen hier aan bod. In hoofdstuk 9 komen we terug op de zes onderzoeksvragen in paragraaf 1.4 en formuleren we de conclusie en aanbevelingen uit deze literatuurstudie. De opbrengsten uit de interviews zijn verdeeld over de verschillende hoofdstukken weergegeven.



## 2 Gevolgen van het niet bereikt worden

### 2.1 Probleemstelling

Het is de verantwoordelijkheid van de (Rijks)overheid om ervoor te zorgen dat alle burgers voor wie de informatie en dienstverlening is bedoeld gelijkwaardig mee kunnen doen en op dezelfde manier kunnen profiteren van de informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid.

Het vermoeden is dat door de digitalisering het bereiken van burgers onder druk is komen te staan. Hoe groot de groep is die uiteindelijk niet bereikt wordt en welke problemen dit met zich meebrengt, is moeilijk te zeggen. Er wordt geen structureel onderzoek gedaan naar de 'niet-bereikten' en de gevolgen hiervan. In dit hoofdstuk presenteren we enkele recente onderzoeken die enig zicht werpen op de omvang van de groep die niet bereikt wordt met overheidsinformatie en dienstverlening en op de gevolgen daarvan.

### 2.2 Wie wordt niet of onvoldoende bereikt met overheidsinformatie?

Een voorbeeld van een onderwerp waarover de (Rijks)overheid alle burgers van Nederland wilde informeren, betrof de recente coronacrisis. Het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid [101]<sup>2</sup> laat zien dat het niet gemakkelijk bleek om via communicatie de gehele bevolking te informeren, overtuigen en activeren. Zij concluderen in hun reconstructie onder andere dat:

- *de initiële focus van de crisiscommunicatie op het brede publiek lag en de Rijksoverheid beperkt zicht had op de mate waarin specifieke groepen bereikt werden, of zij de aangeboden informatie begrepen en zich aan de maatregelen hielden, en/of extra aandacht nodig hadden;*
- *er geen belangrijke verschillen in kennis en naleving van de maatregelen gevonden werden tussen mensen zonder en met een migratieachtergrond. Maar de informatie via het nieuws bleek voor velen niet goed te begrijpen, doordat het taalgebruik te ingewikkeld was of omdat men de Nederlandse taal onvoldoende machtig was;*
- *de crisiscommunicatie onvoldoende aandacht had voor mensen die laaggeletterd zijn en mensen met een sociaaleconomische achterstand;*
- *er signalen waren dat de boodschap onvoldoende was afgestemd op jongeren;*
- *de Rijksoverheid geen structurele aanpak bezat om in gesprek te gaan met de bevolking over vragen, zorgen en moeilijkheden van mensen die te lijden hadden onder de maatregelen en de gevolgen van de crisis. Het Rijk was zoekende naar een rol hierin.*

Het rapport maakt duidelijk dat bepaalde groepen niet goed bereikt werden met de informatie van de (Rijks)overheid in de eerste fase van de coronacrisis. Het ging met name om mensen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig waren, mensen die laaggeletterd zijn, mensen met een sociaaleconomische achterstand en jongeren.

---

<sup>2</sup> Het rapport richt zich op de eerste fase van de Coronacrisis, tot september 2020.

## 2.3 Redenen voor het niet bereikt worden met overheidsinformatie

In het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid [101] wordt aangegeven dat bepaalde doelgroepen niet overweg konden met de informatievoorziening van de (Rijks)overheid omdat:

- de informatie die gegeven werd over de coronamaatregelen te moeilijk bleek voor bepaalde specifieke doelgroepen. In het rapport staat: “Het denken in termen van publieksinformatie waarbij een breed en divers publiek geïnformeerd moet worden, vormt een verklarende factor waarom het tijd kostte voordat de doelgroepen die meer ondersteuning nodig hadden werden bediend”;
- de informatie vooral top-down was en niet altijd aansloot bij de veranderende informatiebehoefte van de bevolking;
- de informatie gericht was op de naleving van de maatregelen en de (Rijks)overheid voorbij ging aan de behoefte van burgers om naar hun zorgen en behoeften te luisteren. Hierdoor ontstond weerstand. In het rapport staat: “De focus van de overheidscommunicatie op het bevorderen van gewenst gedrag vormt daarmee een verklarende factor voor het beperkt ingaan op de behoefte van de burger en gaf daarmee ruimte aan de toenemende weerstand onder de bevolking”;
- de (Rijks)overheid onvoldoende tijd besteedde aan het faciliteren van gemeenten en veiligheidsregio’s om de dialoog aan te gaan met de bevolking.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert onder andere dat het taalgebruik in de informatievoorziening van de (Rijks)overheid te moeilijk was om de gehele bevolking te bereiken en dat het niet openstaan voor zorgen en behoeften van burgers zorgde voor weerstand. Het rapport vermeldt niet of het niet bereiken van bepaalde groepen tot problemen heeft geleid. Of bepaalde groepen zich wellicht minder aan de maatregelen hebben gehouden, vaker corona hebben opgelopen of minder meegedaan hebben aan de vaccinatieprogramma’s.

## 2.4 Wie maakt geen gebruik van voorzieningen waar men recht op heeft?

Een aanzienlijk aantal mensen in Nederland maakt geen gebruik van de voorzieningen waar zij recht op hebben. Een recente publicatie [94] over het niet gebruiken van voorzieningen geeft hier inzicht in. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de omvang van het niet-gebruiken van een zestal landelijke voorzieningen.

Tabel 2.1 Schatting van het niet gebruiken van landelijke voorzieningen

Voorziening	Schatting niet-gebruik
Kinderopvangtoeslag	5%
Huurtoeslag	9%
Zorgtoeslag	10%
Kindgebonden budget	12%
Aanvullende studiebeurs	24%
Algemene bijstand	35%

Bron: [Binnl.nl](https://www.binnl.nl), 2022

Het percentage burgers dat geen gebruik maakt van landelijke voorzieningen terwijl ze er wel recht op hebben ligt volgens dit onderzoek tussen de 5% en 35%<sup>3</sup>, afhankelijk van het soort voorziening. In de meeste gevallen is het niet-gebruik hoger wanneer het bedrag waarop mensen recht hebben lager is. Hieruit is af te leiden dat niet-gebruik gedeeltelijk voortvloeit uit rationele en economische afwegingen.

Uit een onderzoek van het CPB [91] uit 2019 kwam naar voren dat zo'n 10% van alle huishoudens die in de periode 2014-2016 recht hadden op huurtoeslag, deze niet heeft aangevraagd. Het niet gebruiken van het kindgebonden budget schatten ze in 2014-2016 op ongeveer 15% van de betrokken huishoudens. Het gaat hier om jaarlijks 120.000 tot 150.000 huishoudens.

Bij het niet-gebruiken van de huurtoeslag blijkt de hoogte van de toeslag de belangrijkste verklarende factor. Hoe lager de toeslag zou zijn, hoe hoger het niet-gebruik. Ook bij het kindgebonden budget blijkt de hoogte van de toeslag zeer bepalend: hoe lager de toeslag, hoe hoger het niet-gebruik. Mensen maken dus de afweging of de moeite van het aanvragen opweegt tegen wat het hen financieel oplevert.

Naar aanleiding van een oproep door het tv-programma *Kassa* in 2016 hebben ruim 5.100 mensen hun ingevulde belastinggegevens naar *Kassa* opgestuurd [92]. Na bestudering van deze gegevens door belastingexperts is gebleken dat 15% geen aanspraak maakte op een toeslag waar ze wel recht op hadden. Dit *ondergebruik* blijkt vooral hoog onder mensen met een laag inkomen tot €10.000 of bij mensen met een negatief inkomen. M.a.w. de burgers die de toeslagen het hardst nodig hebben. Ook bij burgers wiens persoonlijke situatie wijzigt, bijvoorbeeld doordat ze gaan trouwen of scheiden, is het *ondergebruik* hoog.

De schattingen over het niet gebruik van de zes genoemde voorzieningen zijn dus vrij stabiel en liggen tussen de 5% en 35%. Welke gevolgen dit heeft voor de groep die ten onrechte geen gebruik maakt, is niet verder onderzocht. Het rapport *Gedragsadviezen* [94] zegt er het volgende over:

*“Op macroniveau betekent niet-gebruik, dat voorzieningen hun doelstelling van gerichte inkomensondersteuning deels niet behalen. Dit kan ten koste gaan van de legitimiteit van zulke voorzieningen. De overheidsuitgaven vallen lager uit, maar de problemen die uit niet-gebruik voortvloeien kunnen tot weer andere kosten leiden. Daarnaast kan niet-gebruik bijdragen aan de instandhouding van armoede en ongelijkheid. Overigens is niet bekend hoe groot de effecten zouden zijn op armoede en inkomensongelijkheid als er geen niet-gebruik meer zou zijn. Op microniveau betekent niet-gebruik dat mensen geld mislopen. Dit kan financiële stress veroorzaken en versterken, vooral bij mensen die al een laag inkomen hebben. Voor hen kan een inkomensvoorziening het verschil maken tussen wel en niet kunnen rondkomen, of tussen wel of geen buffer kunnen opbouwen voor onverwachte tegenvallers. Niet-gebruik kan daarmee financiële stress vergroten. Zulke stress kan weer negatieve effecten hebben op welzijn, gezondheid en gedrag. Zo kunnen armoede, stress en mentale problemen elkaar versterken.”*

---

<sup>3</sup> Opgemerkt dient te worden dat de cijfers afkomstig zijn uit de periode 2015-2018.

## 2.5 Redenen om geen gebruik te maken van voorzieningen

Het niet gebruik maken van de toeslagen en andere inkomensondersteuning staat steeds meer in de maatschappelijke en politieke schijnwerpers. Uit onderzoek [93] blijkt namelijk dat niet-gebruik lang niet altijd een bewuste rationele keuze is, maar ook kan voortvloeien uit beperkte kennis, beperkt begrip en/of beperkt doenvermogen<sup>4</sup>. Want zelfs als burgers goed weten waar ze recht op hebben en wat ze daarvoor moeten doen hebben ze niet altijd het doenvermogen om de benodigde acties te ondernemen. Juist in situaties van stress en/of armoede zijn mensen vaker aangewezen op overheidsvoorzieningen. Daarom kan het problematisch zijn wanneer het aanvragen en gebruikmaken van deze voorzieningen een te groot beroep doet op hun beperkte doenvermogen.

De laatste jaren hebben psychologen en gedragseconomen meer zicht gekregen op hoe factoren zoals kennis, doenvermogen en diverse psychologische drempels het niet-gebruik beïnvloeden. [94] Ook is er meer aandacht gekomen voor het feit dat administratieve rompslomp zwaarder weegt voor mensen met een laag doenvermogen en daardoor ongelijkheid versterkt.

Het SCP [95] bracht in 2007 voor het eerst mogelijke oorzaken van het niet-gebruik van voorzieningen in Nederland in kaart. Zij concludeerden dat kennis en gepercipieerde rechten de belangrijkste oorzaken waren. Verder vonden mensen het moeilijk de formulieren in te vullen.

SEO [96] onderzocht in opdracht van het ministerie van SZW de oorzaken van het niet-gebruiken van verschillende landelijke en gemeentelijke regelingen. De belangrijkste factoren waren volgens hen: onbekendheid met de regelingen, denken niet in aanmerking te komen, angst voor terugbetaling en problemen om regelingen aan te vragen.

De Inspectie SZW [97] concludeerde in een onderzoek dat administratieve rompslomp, schaamte, een negatieve verwachting over de toekenning van de aanvraag en complexiteit, oorzaken zijn van het niet-gebruik van de algemene bijstand.

Tempelman en Houkes-Hommes [98] onderzochten het niet-gebruik van huurtoeslag en stelden vast dat transactiekosten hierbij een belangrijke rol spelen. Ze zagen ook dat de groep met het laagste inkomen relatief vaak huurtoeslag liet liggen.

In een kwalitatieve studie interviewden Simonse et al. [99] ruim twintig mensen met een laag inkomen die recht hebben op toeslagen. Zij zagen dat de angst voor terugbetalen een belangrijke reden is waarom deze groep geen toeslagen gebruikt. Daarnaast speelde wantrouwen mee jegens de (Rijks)overheid en de Belastingdienst. In dit rapport wordt gesteld dat overheden en beleidsmakers de opgedane inzichten over de oorzaken kunnen inzetten om niet-gebruik terug te dringen. Drie aanbevelingen zijn:

- *attendeer en informeer mensen op de voorzieningen en wijs ze op hun eventuele recht op voorzieningen en het geld dat zij mislopen door deze voorzieningen niet te gebruiken;*
- *maak het aanvraagproces eenvoudiger en begrijpelijker en vergroot ook het (gepercipieerde) gemak van het proces om de voorzieningen aan te vragen;*
- *speel in op psychologische factoren rond gebruik van voorzieningen. Dit kan bijvoorbeeld door de angst voor terugbetalingen te reduceren en door het toeslaggebruik te destigmatiseren.*

---

<sup>4</sup> Onder 'doenvermogen' verstaan we net als de WRR de niet-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen, in actie komen, volhouden en kunnen omgaan met verleiding en tegenslag.

Deze aanbevelingen zijn recentelijk ingezet om het niet gebruiken van de aanvullende studiebeurs onder Nederlandse studenten terug te dringen. [100] Circa een kwart van de eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs heeft zo'n beurs niet aangevraagd, terwijl ze daar wel recht op hadden. Het experiment, waarbij gedragstechnieken werden ingezet, leidde in de onderzoeksgroep tot een toename van het aantal aanvragen tussen de 3% en 5%.

## 2.6 Kortom

Het is lastig om een goed beeld te geven van het aantal mensen dat niet gelijkwaardig mee kan doen in de samenleving en niet op eenzelfde manier kan profiteren van de informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Deze groep kan ook per onderwerp en per regeling verschillen. De onderzoeken die in dit hoofdstuk beschreven zijn laten zien dat het probleem bestaat.

Tussen de 5% en 35% van de mensen die recht hebben op een zestal landelijke voorzieningen maken daar geen gebruik van. Dit kan een bewuste keuze zijn (bijvoorbeeld als het te ontvangen bedrag heel laag is), maar dat is zeker niet altijd het geval. Naast oorzaken als beperkte kennis van voorzieningen en beperkt begrip van procedures speelt een beperkt doenvermogen een mogelijke rol. Maar ook angst om terug te moeten betalen of de perceptie van mensen dat ze geen recht hebben op toeslagen, leidt ertoe dat ze geen verzoek indienen.

De exacte gevolgen zijn niet bekend. De onderzoeken laten wel zien dat het vaker mensen met een sociaaleconomische achterstand betreft. Zij zitten juist in situaties waarin ze vaker aangewezen zijn op overheidsinformatie en voorzieningen.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzocht het bereik van de informatie rond de coronacrisis. Niet iedereen werd in gelijke mate bereikt. Degenen die niet bereikt werden waren met name mensen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig waren, mensen die laaggeletterd zijn, mensen met een sociaaleconomische achterstand en jongeren. Tot welke gevolgen dit heeft geleid is niet onderzocht.

# 3 De context van inclusieve informatie en dienstverlening

## 3.1 Inleiding

Het doel van deze literatuurstudie is om inzicht te geven in wie er op dit moment niet of nauwelijks bereikt wordt met de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Door inclusief te communiceren kan het bereik toenemen.

Zoals eerder besproken kan de directie communicatie direct invloed uitoefenen op de *bereikbaarheid*, *toegankelijkheid*, *begrijpelijkheid* en *herkenbaarheid* van overheidsinformatie en dienstverlening. Daarnaast zijn er elementen waar medewerkers van de directies communicatie geen direct invloed op kunnen uitoefenen, zoals bijvoorbeeld het vertrouwen in de (Rijks)overheid. Deze elementen kunnen er wel voor zorgen dat de informatie niet bij alle burgers terecht komt of dat burgers geen gebruik maken van dienstverlening waar ze wel recht op hebben. Het is binnen deze context dat de informatie en dienstverlening wordt aangeboden. Het is belangrijk dat communicatieadviseurs zich bewust zijn van het feit dat deze elementen inclusieve informatie en dienstverlening in de weg kunnen staan.

In dit hoofdstuk worden zeven elementen beschreven. Zes daarvan hebben een negatieve uitwerking op het bereik van informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Eén element heeft hierop een positief uitwerking.

## 3.2 Zes elementen die het bereik negatief kunnen beïnvloeden

Wij onderscheiden zes elementen (zie ook het Café Bepp Rapport van True Talk uit 2018) [62] die inclusieve informatie en dienstverlening in de weg kunnen staan, te weten:

- 1) woonadres: de (Rijks)overheid gebruikt in haar informatievoorziening brieven (bijvoorbeeld i.v.m. het vaccineren op corona) en folders, etc. Daarvoor is het hebben van een woonadres noodzakelijk. Daklozen hebben in principe geen vaste woonplaats of verblijfplaats;
- 2) stress: dit is een emotie die invloed kan hebben op het bereiken van de doelgroep. Stress zorgt ervoor dat mensen in een stand gaan van 'overleven'. Er wordt niet meer gekeken naar oplossingen. Het werkt verlamdend;
- 3) ziekte: als iemand ziek is, verandert de wereld voor diegene compleet. Mensen met een slechte gezondheid kun je slecht bereiken, omdat ze gericht zijn op zichzelf en niet meer om zich heen kijken;
- 4) armoede: het hebben van geldzorgen beïnvloedt het bereik omdat het er simpelweg voor kan zorgen dat men niet over de benodigde apparatuur kan beschikken door te weinig geld. Ook kan het stress veroorzaken en daarmee het doenvermogen beïnvloeden;
- 5) opvoeding: kinderen leren van ouders welke overheidsinformatie voor hen van belang is. Wanneer kan men geld terugvorderen van de belasting, wanneer krijgt men huurtoeslag of zorgtoeslag;

- 6) vertrouwen: als het vertrouwen in de (Rijks)overheid laag is, komt de overheidsinformatie meestal niet aan. Mensen die geen vertrouwen hebben in de (Rijks)overheid, openen brieven van die (Rijks)overheid niet.

Hieronder worden deze zes elementen verder uitgewerkt.

### **Woonadres**

Daklozen hebben in principe geen vaste verblijfplaats en dus geen woonadres. Men staat ook niet met een adres ingeschreven in het bevolkingsregister. Ze kunnen wel tijdelijk een briefadres aanvragen bij de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens. Men kan dan op dat adres post ontvangen, bijvoorbeeld van instellingen. Het briefadres is tijdelijk en is geen woonadres<sup>5</sup>.

Volgens het CBS [12] waren er op 1 januari 2021 32.000 burgers in de leeftijd van 18 tot 65 jaar zonder vaste verblijfplaats die sliepen op straat, in de laagdrempelige opvang of op niet-structurele basis bij familie of vrienden. In 2017 telde Nederland volgens het CBS 34.500 daklozen.

### **Stress**

Stress wordt hier gemeten door te kijken naar mensen die betrokken waren bij een echtscheiding, bij een begrafenis en bij mantelzorg.

In totaal waren er in 2020 zo'n 85.000 volwassenen betrokken bij een echtscheiding of partners die uit elkaar gaan. [63] Volgens het CBS [64] zijn er in 2021 ongeveer 171.000 mensen overleden. Hierdoor raakten zo'n 342.000 mensen in een tijdelijke stresssituatie. Ongeveer 35% van de personen van 16 jaar en ouder waren in 2020 mantelzorger. [65] Ervan uitgaande dat dit percentage ook in 2021 geldt, gaat het om ongeveer 5 miljoen volwassenen. 1 op de 11 mantelzorgers geeft aan de zorg voor familie of bekenden zwaar of zeer zwaar belastend te vinden, of zelfs overbelastend. Het gaat dan om zo'n 450.000 mantelzorgers in 2021.

Samengevat zijn er zo'n 900.000 Nederlanders die tijdelijk stress ondervinden waardoor ze in een stand gaan van overleven.

### **Ziekte**

Ziekte wordt hier omschreven (net als in het vorige rapport [2]) door te kijken naar het aantal mensen dat dement is of een burn-out hebben, mensen met een ernstig psychiatrische aandoening en mensen die manisch depressief zijn.

Het aantal mensen met dementie is door de vergrijzing bijna verzesvoudigd. Van 50.000 in 1950 tot 290.000 in 2021. [66] De beroepsziekten die in 2020 door werknemers in de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden het vaakst werden gerapporteerd, zijn overspannenheid/burn-out (2,6%). Dit komt overeen met 241.000 werknemers in 2021. [67] Bij een ernstige psychiatrische aandoening (EPA) is sprake van serieuze beperkingen in het sociaal en/of maatschappelijk functioneren, die niet voorbij gaan. Geschat wordt dat 281.000 mensen in Nederland een ernstige psychische aandoening heeft [68]. 1 à 2 van de 100 volwassenen in Nederland heeft last van een manisch-depressieve stoornis. In Nederland gaat het om circa 100.000 volwassenen. [69]

Samengevat, zijn er zo'n 900.000 Nederlanders die door hun ziekte minder goed in staat zijn om door de (Rijks)overheid bereikt te worden.

---

<sup>5</sup> Mensen zijn thuisloos als men steeds wisselt van onderdak of woonplaats. Een thuisloze staat soms wel ingeschreven in het bevolkingsregister. Vaak is dat op het adres van een familielid of kennis waar men het meest overnacht.

### **Armoede**

Als iemand structurele geldzorgen heeft, beïnvloedt dat vaak haar/zijn mogelijkheden om gebruik te maken van de dienstverlening van de (Rijks)overheid. Simpelweg omdat men niet over de juiste apparatuur beschikt (software en hardware) door te weinig geld. Onderzoek uit België [17] laat zien dat *armoede* een determinant is voor het niet hebben van toegang tot en het niet gebruik maken van internet. Uit een onderzoek onder mensen die leven in armoede bleek meer dan de helft niet te beschikken over een internetverbinding thuis.

Volgens het CBS [18] kampten in 2021 221.000 huishoudens (± 475.000 personen) ten minste al vier jaar achtereen met een laag inkomen. Dit is een groep personen met een relatief hoog risico op langdurige armoede.

### **Opvoeding**

Het Nibud [70] heeft in 2021 onderzoek gedaan onder meer dan 1.000 mbo-studenten om meer zicht te krijgen op hoe mbo'ers met geld omgaan. Geschat wordt dat er in 2021 500.000 mbo-studenten waren. Onder mbo-studenten is nog veel onwetendheid rondom de studiefinancieringsregels. Ondanks het feit dat de studiefinanciering voor hen een gift is, maakt 10% van de mbo-studenten er geen gebruik van (± 50.000).

Daarnaast blijkt in dit Nibud-onderzoek opnieuw dat mbo-studenten inkomsten mislopen doordat zij geen gebruikmaken van de zorgtoeslag of een teruggave van de belasting doen. Veel studenten zijn niet op de hoogte van het bestaan van een zorgtoeslag en/of weten niet dat je belasting kunt terugvragen. Studenten gaan bij voorkeur naar hun ouders als zij meer willen weten over studeren en geldzaken. Als ouders niet kunnen helpen, wordt het voor de student lastig.

### **Vertrouwen**

Een bekend spreekwoord luidt '*vertrouwen komt te voet en gaat te paard*'. Met andere woorden, het is makkelijker om iemands vertrouwen te schaden, dan te verkrijgen.

In april 2020 had 70% van de Nederlanders nog vertrouwen in de landelijke overheid. Het vertrouwen in *Den Haag* is sindsdien steeds verder afgenomen. In juli 2020 was het al gedaald naar 58% van de Nederlanders en daalde vervolgens verder naar 55% (november 2020), 49% (maart 2021) en 29% (september 2021). Dat blijkt uit het onderzoek *De laag-vertrouwensamenleving*. [86] Het vertrouwen in de landelijke overheid is sinds 2008, toen het SCP begon met dit structureel te meten, nog nooit zo laag geweest als nu. De laagste score tot dan toe dateert van het tweede kwartaal van 2013. Toen had zo'n 40% van de Nederlanders vertrouwen in de regering; nog altijd 11% meer dan nu. [87]

Het scherp dalende vertrouwen in de landelijke overheid heeft niet alleen te maken met het coronabeleid. Mogelijk dat de lange kabinetsformatie, de gaswinning in Groningen, het parlementair debat over Pieter Omtzigt ('functie elders'), woningtekort, de trage en gebrekkige afhandeling van de toeslagenaffaire en de evacuatieperikelen uit Afghanistan tot de forse afname in het vertrouwen in de landelijk overheid heeft geleid. [86]

De landelijke trend heeft ook gevolgen voor de lokale overheid. Ook het vertrouwen in de lokale overheid is afgenomen (37%). Het vertrouwen in gezondheidsinstanties zoals het RIVM en de GGD nam van april 2020 tot maart 2021 ook af. Het lijkt erop dat Nederland in september 2021 kenmerken van een *laag-vertrouwensamenleving* vertoont: een samenleving met een laag institutioneel vertrouwen en een voorzichtige afname van vertrouwen in mensen in het algemeen. [86]



Burgers die een laag vertrouwen hebben, zijn vaker lager opgeleid, man, 50-plusser, PVV- en SP-stemmer [86]. Het onderzoek van Peeters *et al.* [89] zet vraagtekens bij een veelgehoorde redenering dat gebrek aan vertrouwen voortkomt uit gebrek aan kennis bij burgers. De respondenten, ook de laagopgeleiden, leken echter goed geïnformeerd te zijn. Wantrouwen wordt gevoed door het enorme aanbod van wantrouwen bevestigende informatie die doorgaans voorhanden is op platformen als YouTube, Facebook en Twitter. En door de sturende en verkokerende werking die uitgaat van de algoritmes van deze sociale media.

Uit onderzoek naar de toeslagenaffaire, maar ook in het onderzoek *Uit beeld geraakt* [24] bleek ook dat het wantrouwen in de (Rijks)overheid gevoed wordt door het feit dat men bang is om fouten te maken die niet meer hersteld kunnen worden als gevolg van de digitalisering.

**Leon Noorlander (adjunct directeur bij Pharos) en Mara van Beusekom (senior-adviseur/projectleider bij Pharos)**

“De boodschap van de Rijksoverheid is vaak ook een politieke boodschap, geformuleerd vanuit de systeemwereld. Deze boodschap is veel te moeilijk en de dienstverlening te ingewikkeld (zoals bijvoorbeeld de dubbele verificatie bij CoronaCheck). Daardoor lijkt het soms voor mensen dat de overheid ‘tegen hen’ is in plaats van ‘voor hen’. Zo is er een vertrouwensbreuk ontstaan. Die breuk is niet de schuld van de burger, maar van de overheid zelf.”

De vraag of het wantrouwen tegenover ‘Den Haag’ overslaat naar wantrouwen tegenover de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid, is nog niet adequaat onderzocht. Vertrouwen in de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de informatie en dienstverlening, zal de motivatie en alertheid van iemand bepalen. Als het vertrouwen laag is, komt de informatie moeilijker aan. Mensen die geen vertrouwen hebben, openen brieven van instanties en van de (Rijks)overheid niet. Dit bleek uit het onderzoek naar de berichten van MijnOverheid [74] en uit het onderzoek onder mensen in financiële problemen. [90] In hoeverre dit ook opgaat voor wijzigingen in de dienstverlening (bijvoorbeeld subsidies op zonnepanelen, op elektrische auto’s, of meer huurtoeslag, etc.) is onduidelijk.

### 3.3 Eén element dat het bereik positief beïnvloedt

Gelukkig hebben veel mensen een sociaal netwerk dat bereid is om burgers te helpen die de dienstverlening van de (Rijks)overheid niet kunnen gebruiken of de informatie niet kunnen begrijpen. We hebben het dan over de ‘helpers’ van mensen met beperkte digitale vaardigheden, mensen die laaggeletterd zijn, mensen met een licht verstandelijk beperking, NT2-ers etc.

Maar: hoe groot is de groep burgers die om hulp vraagt en wat is de professionaliteit van deze hulp? Dit werd in het vorige rapport [2] nog betiteld als een witte vlek. In de afgelopen jaren zijn er enkele onderzoeken gedaan die hier meer licht op werpen.

## Hulpvraag

In zijn onderzoek onder ouderen geeft Van Deursen [33] aan dat van de 55-plussers die internet gebruiken 72% wel eens hulp vraagt bij het internetten, 24% aangeeft geen hulp nodig te hebben bij het gebruik van internet en 4% niemand kent die hen zou kunnen helpen.

Er worden verschillende hulpbronnen ingeschakeld. Van de hulpvragers richt veruit het grootste deel van de 55-plussers zich tot de kinderen (43%) op gepaste afstand volgen de partner (18%), vrienden (17%), de expert (12%) en de helpdesk (8%). De bibliotheek wordt door mensen die digitaal onvoldoende vaardig zijn vrijwel niet gebruikt als hulpbron (1%).

In een onderzoek naar machtiging [102] blijkt dat bijna iedereen gebruik maakt van ‘informeel machtigen’. Dat wil zeggen: het geven van de DigiD gebruikersnaam en wachtwoord aan iemand die je vertrouwt zodat zij zaken met de (Rijks)overheid kan regelen. De geïnterviewden zien dit als geaccepteerde (of gedoogde) en vooral praktische werkwijze. Vooral als er sprake is van een sterke vertrouwensband, veelal een ouder-kind relatie, wordt de ‘formele weg’ soms niet eens verkend. Informeel machtigen wordt ervaren als gemakkelijk en snel. Formeel machtigen, waarbij officieel een machtiging via DigiD Machtigen wordt aangevraagd, wordt gezien als omslachtig en gedoe, als het al bekend is bij betrokkenen.

Hoe ouder men is, hoe groter de hulpvraag wordt. [33] Van de 55 t/m 59-jarigen heeft 59% een hulpvraag, van de 60 t/m 75-jarigen 73% en van de 75-plussers 90%. Ook het vragen van hulp aan kinderen neemt toe met de leeftijd. In de groep van 55 tot 60 jaar geeft 30% aan wel eens de hulp van kinderen in te schakelen. Bij de 75-plussers is dit 57%.

Kantar [103] heeft een kwalitatief onderzoek uitgevoerd rond de dienstverlening van de (Rijks)overheid zoals ervaren door burgers die over minder digitale-, bureaucratische- en/of taalvaardigheden beschikken. De meeste deelnemers aan het onderzoek hebben contact met de gemeente en de Belastingdienst. Het contact vindt meestal telefonisch of aan de balie plaats. Deze doelgroep regelt maar weinig zaken met de (Rijks)overheid digitaal. Bij het regelen van meer ingewikkelde zaken, bij het digitaal iets moeten regelen en bij het invullen van formulieren, vraagt men hulp; vaak aan familieleden maar ook aan externe partijen zoals de boekhouder, bewindvoerder of maatschappelijk werker. De meeste deelnemers zijn bang om in het contact met de (Rijks)overheid fouten te maken. Deels omdat men niet de vaardigheden heeft om het op de manier te doen, zoals gewenst door de (Rijks)overheid. Idealiter verloopt het contact met de (Rijks)overheid daarom via het door hen geprefereerde kanaal: telefonisch of aan de balie.

Berichten ontvangen van de (Rijks)overheid via de Berichtenbox van MijnOverheid is voor deze doelgroep geen geschikte manier van communiceren. Vooral omdat men niet regelmatig de mail checkt. De meeste deelnemers kennen de Berichtenbox niet. De door de (Rijks)overheid aangeboden verschillende hulpinitiatieven bij digitale contacten met de (Rijks)overheid zijn niet bekend. Eventueel gebruik van deze vormen van hulp moet laagdrempelig zijn, omdat men op dit moment de noodzaak om zich te ontwikkelen op dit terrein nog niet voelt; men kan in de eigen omgeving nog voldoende hulp vinden [103].

Dedding en Goedhart [24] hebben in hun boek *Uit beeld geraakt* ook naar hulpervaringen en behoeften gezocht van burgers met een grote afstand tot de online wereld. Bijna alle respondenten zoeken digitale hulp in eigen kring: (klein-)kinderen, partner, broers, zussen, vrienden, woon- en of werkbegeleiders en de vrijwilliger of de computerdocent in de buurt worden ingeschakeld. Niet voor iedereen is het eigen netwerk echter toereikend zoals Chung-Ho in hun boek aangeeft: “Internetten? Nee, computer moeilijk. Niemand kan helpen.” Ook Zahra vertelt dat ze er alleen voor staat. Ze is gescheiden en heeft niemand in Nederland die haar kan helpen. Ze weet niet waar ze hulp kan vragen. Beperkte taalvaardigheden vergroten de drempel om hulp te vragen. De meest genoemde hulplijnen zijn de (klein-)kinderen.

Hulp van kinderen is makkelijk, dichtbij en veelal beschikbaar op het moment dat het nodig is. Caeley (19 jaar) vindt het ook veiliger als ze haar vader zelf helpt, omdat ze bang is dat mensen mogelijk niet goed omgaan met de persoonlijke gegevens van haar vader.

In 2019 heeft Mens Centraal [104] onderzoek gedaan naar de tipping points van (online) regelwerk en aanvragen. Dit kwalitatieve onderzoek op de Huishoudbeurs gaf inzicht in hoe burgers het online regelen van zaken met de (Rijks)overheid ervaren. Burgers ervaren geen tipping point tussen het wel of niet kunnen regelen van zaken. In plaats daarvan is er wel een tipping point waarop ze om hulp vragen. Wanneer burgers zeker willen zijn of ze hun (online) regelwerk of aanvragen goed doen, vragen ze hulp van iemand die 'expert' is in hun kring. Ook wanneer ze onzeker zijn van hun eigen kunnen (digitale vaardigheid), vragen ze sneller om hulp. Wanneer dit moment precies is, is niet te generaliseren. Wel komen drie aspecten naar voren. Burgers vragen sneller om hulp wanneer regelwerk wordt gepercipieerd als complex, wordt gepercipieerd als risicovol (belangrijk) en als het om geld gaat.

Om het tipping point waarop burgers om hulp vragen, te kunnen faciliteren is het belangrijk dat organisaties een adequaat contactpunt inrichten om burgers altijd van dienst te kunnen zijn. Wanneer er geen contactpunt is ingericht, en burgers dus niet om hulp kunnen vragen, ervaren burgers het regelwerk als stressvol. Dit komt omdat ze hun hulpvraag nergens kunnen stellen. Persoonlijk contact wordt verschillend ervaren. Een deel van de burgers vindt het telefonisch afhandelen van zaken prima, voor anderen kan dit enkel face-to-face.

Ook in het onderzoek van Kantar [32] onder bijna 1.900 respondenten (waaronder bijna 200 digi-onvaardigen)<sup>6</sup> is ingegaan op de gewenste ondersteuning. Op welke terreinen heeft men weleens behoefte aan ondersteuning? Ruim acht op de tien respondenten die digi-onvaardig zijn (82%) heeft deze behoefte bij het instellen van apparatuur. Ook is er veel behoefte aan hulp bij het omgaan met virussen en hacks. Waar zoekt men normaal gesproken hulp? Meestal raadpleegt men bekenden. Negen op de tien respondenten zoekt contact met een familielid, vriend of kennis voor het regelen van persoonlijke zaken online. Voor het instellen van apparatuur zoekt een derde een oplossing via het zoeken op Google of YouTube (33%) of belt (29%) met serviceafdelingen van bedrijven. Voor het omgaan met calamiteiten huurt 25% een betaalde expert in.

### **Wanneer wil men hulp?**

Voor de meeste burgers geldt dat ze dit vooral willen op het moment dat ze een probleem ervaren. Voor fundamentele hulp met als doel digivaardiger te worden is minder animo. 22% van de groep mensen die die digitaal niet vaardig is zou gebruik willen maken van een cursusaanbod in de buurt. Ook geeft deze groep vaak aan ondersteuning te willen met persoonlijk contact. Naarmate men vaardiger is, heeft men hier minder behoefte aan en geeft men de voorkeur aan online uitleg in de vorm van video, tekst, of chatfuncties.

Volgens Kantar [32] vindt men het belangrijkste aspect bij hulp de deskundigheid van degene van wie men hulp ontvangt (70%). Daarnaast zijn de snelheid van de hulp (53%) en de kosten (45%) ook belangrijk. De groep mensen met beperkte digitale vaardigheden hecht daarnaast veel belang aan laagdrempeligheid en aan het tempo waarop de hulp wordt geboden (laag).

### **Aangeboden hulp**

Hoe goed is de geboden hulp? Van Deursen [33] vroeg aan de respondenten of ze zichzelf in staat achten problemen bij het internetten die eerder met hulp werden opgelost, nu zelf op te lossen. In totaal geeft 17% van de 55-plussers aan een internet-probleem dat eerder met hulp werd opgelost, nog niet zelf te kunnen verhelpen.

---

<sup>6</sup> Volgens Kantar zijn dit mensen die niet zelfstandig kunnen internetbankieren, een online vakantie boeken of e-mails kunnen openen en beantwoorden.

Meer dan de helft van de bijna 1.900 respondenten in het Kantar onderzoek [32] kent *Student aan huis*. Deze dienst is minder bekend onder de groep mensen met beperkte digitale vaardigheden. De meerderheid van die groep is overigens onbekend met alle vormen van hulp. *Siri*<sup>7</sup> is vooral bekend onder digivaardigen. De andere hulpdiensten genieten relatief weinig bekendheid.

Uit het onderzoek van Dedding en Goedhart [24] kunnen drempels voor hulp verlaagd worden door een positieve naam te gebruiken die gericht is op online activiteiten. Dit spreekt meer aan dan een cursus computervaardigheden. Het is belangrijk dat de behandelde onderwerpen dicht bij de leefwereld en individuele behoeften liggen. Voor sommige ouders is een avondactiviteit praktisch, terwijl voor andere ouders een cursus onder schooltijd handiger is, al dan niet afhankelijk van hun arbeidsuren of andere activiteiten. Kinderopvang is duur, dus zorg dat kleine kinderen mee mogen komen. Maak ook duidelijk dat het hebben van een laptop, telefoon of tablet geen voorwaarde is om deel te kunnen nemen. Een laagdrempelige leeromgeving vraagt ook om aandacht voor de locatie. Denk bijvoorbeeld aan reistijd en reiskosten en dat voor sommige mensen reizen buiten de wijk onbekend en oncomfortabel is. Eigenlijk zoekt men een plek waar je gewoon binnen kunt lopen. Digitale hulp is dus succesvol als maatwerk en laagdrempeligheid voorop staan. Maatwerk is nodig om een veilige leeromgeving te creëren, waarin het herwinnen van vertrouwen in eigen kunnen belangrijk is. [24]

In de kamerbrief van toenmalig staatssecretaris Knops over de voortgang Digitale inclusie [43] aan de Tweede Kamer wordt zwaar ingezet op een actieve rol van de bibliotheken als *Informatiepunten Digitale Overheid*, maar wordt ook gezocht naar andere locaties. Te lezen valt:

*“We zijn op 1 juli 2019 gestart met 15 Informatiepunten Digitale Overheid in bibliotheken. Bij de Informatiepunten krijgen mensen hulp van een getrainde bibliotheekmedewerker bij overheidsdiensten. Bijvoorbeeld omdat zij onvoldoende digitaal vaardig zijn of moeite hebben met lezen en schrijven. Voor meer zelfredzaamheid in de toekomst worden mensen doorgeleid naar basisvaardigheids cursussen in bibliotheken. Afgelopen juni 2021 heb ik samen met de Nationale Ombudsman het 20ste Informatiepunt geopend. Inmiddels zijn er 351 Informatiepunten open. De verwachting is dat er in 2022 nog minimaal 40 informatiepunten bijkomen. In de periode juli 2019 tot 30 november 2021 zijn er in totaal bijna 16.000 vragen geregistreerd. 90% van de bezoekers zegt naar tevredenheid geholpen te zijn bij het Informatiepunt. Om de overheidsdienstverlening toegankelijker te maken blijven we, mede naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire, structureel inzetten op de Informatiepunten als fysieke hulploketten. In 2022 verhogen we het aantal punten en experimenteren we met nieuwe locaties. We denken daarbij aan buurthuizen, sociale werkbedrijven en mobiele voorzieningen.”*

### 3.5 Kortom

Er worden zes elementen onderscheiden die de inclusieve informatie en dienstverlening in de weg kunnen staan en waar de directies communicatie zelf geen direct invloed op kunnen uitoefenen. We noemen dit de context waarbinnen inclusieve informatie en dienstverlening plaatsvindt.

Deze zes elementen zijn: het ontbreken van een woonadres, zich bevinden in een gestreste situatie, ziek zijn, in armoede leven, via de opvoeding onvoldoende kennis meekrijgen over voorzieningen vanuit de (Rijks)overheid en geen vertrouwen hebben in de (Rijks)overheid. Tezamen zijn deze zes elementen goed voor 2,3 miljoen burgers (dit getal is exclusief het aantal mensen die de (Rijks)overheid niet vertrouwen).

---

<sup>7</sup> Met Siri geef je spraakopdrachten aan de iPhone, iPad en andere apparaten. Siri spreekt Nederlands, kan vragen beantwoorden, informatie opzoeken, apparaten bedienen en zelfs grapjes maken.

Naast deze elementen die negatief uitwerken op het aantal burgers dat bereikt wordt door de (Rijks)overheid is er een zevende element dat juist positief uit kan werken, namelijk *de hulp vanuit het sociale netwerk* van burgers die de dienstverlening van de (Rijks)overheid niet kunnen gebruiken of de informatie niet kunnen begrijpen.

Er is - vergeleken met de situatie in 2017 – meer onderzoek gedaan naar het sociale netwerk van degenen die hulp nodig hebben. Zo zoekt men vooral hulp in eigen kring: kinderen of kleinkinderen, partner, broers, zussen, vrienden, woon- en of werkbegeleiders en de vrijwilliger of computerdocent in de buurt worden ingeschakeld. Hier tegenover zet de Rijksoverheid zwaar in op zogenaamde *Informatiepunten Digitale Overheid* in bibliotheken. Bij deze Informatiepunten krijgen mensen hulp van een getrainde bibliotheekmedewerker. Voor meer zelfredzaamheid in de toekomst worden mensen doorgeleid naar basisvaardigheids cursussen in bibliotheken.

Uit onderzoek blijkt dat mensen met beperkte digitale vaardigheden de bibliotheek vrijwel niet gebruiken als hulpbron. Verder blijkt dat meer dan de helft van deze groep in het Kantar onderzoek onbekend is met alle vormen van aangeboden hulp.

Op de cruciale vraag of het sociale netwerk van degene die hulp nodig heeft, in de afgelopen jaren is gegroeid (omvang) en/of verbeterd (kwaliteit) is nog geen onderzoek gedaan.

# 4 Bereikbaarheid

## 4.1 Inleiding

Bij inclusieve informatie en dienstverlening is het allereerst van belang dat de informatie en dienstverlening de doelgroep daadwerkelijk bereikt. Als er sprake is van een mismatch tussen de middelen en kanalen die de (Rijks)overheid inzet en de middelen en kanalen die de burgers gebruiken, komt de informatie niet aan.

Het is dus van belang dat iedereen toegang heeft tot de offline apparaten die de (Rijks)overheid gebruikt voor haar informatieverstrekking (tv, radio, kranten, etc.) en tot internet, in verband met de online informatie en dienstverlening.

**Leon Noorlander (adjunct directeur bij Pharos) en Mara van Beusekom (senior adviseur/projectleider bij Pharos)**

“De Rijksoverheid is dogmatisch in de keuze van de middelen. Ze zetten vooral hun eigen middelen in. Dus heel top down via eigen kanalen (bv. persconferenties bij Covid en [Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)). Ze richten zich hiermee op de groep die te bereiken is via massacommunicatie. Het zou beter zijn om je te richten op de moeilijkste groep via individuele communicatie of via netwerken waarmee deze groep te bereiken is. Er is onvoldoende besef bij de overheid dat de groep die nu niet bereikt wordt het meeste nodig heeft.”

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de toegang tot én gebruik van offline en online apparaten. Een vergelijking wordt gemaakt met de situatie in 2017. Aan het eind van het hoofdstuk presenteren we een aantal onderzoeken over Nederlanders die andere mediakanalen gebruiken dan de kanalen die de (Rijks)overheid gebruikt voor haar informatieverstrekking

## 4.2 Toegang tot en gebruik van offline apparaten

### Toegang tot offline apparaten

Volgens het NMO [6] beschikte in 2021 96% van de Nederlandse huishoudens over een tv (alleenstaanden: 93%, tweepersoonshuishoudens: 98% en meerpersoonshuishoudens: 97%). Met andere woorden, 4% van de 8 miljoen huishoudens (±700.000 personen) beschikt niet over een tv. Dat wil niet zeggen dat ze elders geen tv of online tv kijken.

LOK schat dat in 0,5% van de Nederlandse huishoudens vanwege religieuze redenen bewust geen tv aanwezig is én bewust geen tv wordt gekeken. In 2021 ging het om 86.000 personen. [7] In 2017 om 84.000 personen. Hoewel actuele cijfers ontbreken, schat LOK in dat in praktisch elk huishouden in Nederland wel een radio aanwezig is waarnaar geluisterd wordt: ofwel thuis, ofwel in de auto, op het werk of bij het wakker worden (wekkerradio).

### **Gebruik van offline apparaten**

De tijd die men gemiddeld per dag besteedt aan radio en tv is vanaf 2010 tot 2018 geleidelijk gedaald. Vanaf 2018 stabiliseert de tijdsbesteding en in 2020 is er sprake van een stijging. Deze stijging wordt grotendeels veroorzaakt door het feit dat er in 2020 meer uitgesteld is gekeken, zo blijkt uit cijfers van de Mediamonitor 2021 van het Commissariaat voor de Media. [8]

Van het kijkersonderzoek van SKO [9] is bekend dat men in 2021 gemiddeld 154 minuten per dag naar tv keek. Het percentage uitgesteld kijken binnen zes dagen na de uitzenddag steeg in 2021 naar 17%, wat overeenkomt met 27 minuten per dag.

In het avondtijdvak behaalden de publieke omroepen een marktaandeel van 38%, de zenders van RTL Nederland 29% en de Talpa Networkzenders 18% (SBS6, SBS9, Veronica, Net5). De zender NPO1 heeft het hoogste marktaandeel met 25%. [9]

De Monitor Ontwikkeling Mediagebruik (MOM) geeft inzicht in de impact of invloed van het mediagebruik op het Nederlands publiek als het gaat om informatie over politiek en overheidsbeleid. [11] Sinds de eerste meting van de MOM in 2010 staat het NOS Journaal op de eerste plaats als meest invloedrijke titel voor Nederlanders van 15 jaar en ouder.<sup>8</sup> Alleen bij de groep 35 t/m 55-jarigen met een praktische opleiding ligt dit anders en heeft het RTL Nieuws meer invloed. Het best scoort het NOS Journaal bij 55-plussers. Ten opzichte van 2010 zien we dat de gezamenlijke impactscore van de belangrijke mediatitels in de loop van de tijd afneemt. Zo was de opgetelde score van de 20 belangrijkste titels in 2012 nog 191 punten en is dit in 2021 gezakt naar 73 punten. De vier titels met de meeste invloed bestonden in 2021 uit twee nieuwsprogramma's: NOS Journaal en RTL Nieuws en twee nieuwssites: [NOS.nl](https://www.nos.nl) en [NU.nl](https://www.nu.nl). Op plek vijf staat de eerste krant: het Algemeen Dagblad.

Per dag wordt gemiddeld naar twee radiozenders geluisterd. [10] Opvallend is dat jongeren minder zappen dan ouderen. Jongeren hebben een grotere voorkeur voor de streamingdiensten ten opzichte van de ouderen, maar live radio blijft een groot aandeel houden. Het beluisteren van podcasts wordt het meest door de groep 20 t/m 34-jarigen gedaan.

De resultaten van het Nationaal Luister Onderzoek [10] laten zien dat in de maand maart 2021 het weekbereik van de zenders Qmusic, Radio 538 en Sky Radio ieder rond de 18% lag, gevolgd door NPO Radio 2 met 17% en NPO Radio 1 met 16%.

## **4.3 Toegang tot en gebruik van online apparaten**

### **Geen toegang tot internet**

Het CBS [13] heeft onderzoek gedaan naar degenen die in 2019 aangaven dat ze thuis geen toegang hadden tot internet.<sup>9</sup> 90% hiervan was 65 jaar of ouder. Onder de 65-plussers zijn het vaker vrouwen die thuis geen toegang hebben tot internet. Ook laagopgeleiden horen vaker tot die groep dan hoogopgeleiden. Van degenen die in 2019 thuis geen toegang tot internet hadden, gebruikten 11% wel eens internet buitenshuis.

---

<sup>8</sup> Van alle voorgelegde mediatitels zijn de volgende aspecten gemeten: het bereik (hoe frequent wordt deze bekeken/beluisterd/gelezen?) en het belang (hoe belangrijk vindt men deze titel om zich te informeren over politiek en overheidsbeleid?). Bereik en belang samen resulteert in de impactscore.

<sup>9</sup> Het onderzoek is een steekproefonderzoek waarvoor personen uit het Gemeentelijk basisbestand worden getrokken. Uit dit steekproefkader wordt aselect een aantal personen getrokken die tot 2014 telefonisch (CATI) werden benaderd. Vanaf 2014 vraagt het CBS in eerste instantie of mensen via internet een vragenlijst willen invullen (CAWI). Bij mensen die geen gehoor geven aan deze uitnodiging, neemt het CBS de vragenlijst indien mogelijk telefonisch af.

Uit Statline [14] blijkt dat in 2021 drie procent van de inwoners van Nederland van 12 jaar of ouder geen toegang had tot internet. Dit komt neer op iets meer dan 452.000 personen. Gecorrigeerd voor het feit dat 11% van degenen die thuis geen toegang heeft tot het web, buitenshuis wel eens internet gebruiken, [13] blijkt de groep die thuis geen toegang heeft tot internet en buitenshuis geen internet gebruikt te bestaan uit iets meer dan 402.000 personen. In 2017 ging het om 772.000 personen. Een afname met ongeveer 48% (zie onderstaande tabel).

Tabel 4.1. Geen toegang tot en geen gebruik van internet in 2017 en 2021.

		2017	2021
A	Heeft geen toegang tot internet: aantal personen 12 jaar en ouder	867.000	452.000
A1	67% van deze groep is niet geïnteresseerd in internet	581.000	303.000
B	90% van deze groep is 65 jaar of ouder	780.000	407.000
C	11% van deze groep zit soms elders op internet	95.000	50.000
<b>A-C</b>	<b>Schatting: geen toegang tot internet in 2017 en 2021</b>	<b>772.000</b>	<b>402.000</b>

Bron: LOK, 2022

### Geen gebruik van internet

In 2021 vroeg het CBS [14] aan haar respondenten “Wanneer heeft u voor het laatst internet gebruikt”. De optie “nog nooit” werd gegeven door 5,6% van de inwoners van Nederland van 12 jaar of ouder. Dit komt overeen met 844.000 personen.

Er is door het CBS [15] onderzocht wat de achtergrondkenmerken waren van degenen die aangaven *nog nooit internet* te hebben gebruikt. Bijna de helft van degenen die nog nooit internet hebben gebruikt, was 75 jaar of ouder. Het aantal 75-plussers dat nog nooit online is geweest, wordt wel steeds kleiner. Onder de 75-plussers zijn het vaker vrouwen dan mannen die geen internet gebruiken. Ook laagopgeleide 75-plussers horen vaker bij de niet-internetters dan hoogopgeleide leeftijdsgenoten

Van degenen die geen internet gebruikten had 46% thuis geen toegang tot het web. De resterende 54% heeft wel een internetverbinding thuis maar maakt daar geen gebruik van. Uit tabel 4.2 blijkt dat degenen die wel een internetverbinding thuis hebben, maar daar geen gebruik van maken in 2021 bestond uit iets minder dan 456.000 burgers.<sup>10</sup> In 2017 ging het om iets meer dan 670.000 burgers. Een afname met 32%.

Tabel 4.2. Geen gebruik van internet in 2017 en 2021

		2017	2021
A	Geen gebruik van internet: aantal personen 12 jaar en ouder	1.241.000	844.000
A1	54% heeft wel verbinding thuis maar maakt daar geen gebruik van	670.000	456.000

Bron: LOK, 2022

### Vier determinanten voor geen toegang tot en het niet gebruiken van internet

De twee verdiepende onderzoeken van het CBS [13] [15] laten zien dat *leeftijd, geslacht en opleiding* drie determinanten vormen voor het hebben van geen toegang tot en het niet gebruik maken van internet.

<sup>10</sup> Onder de aanname dat de percentages uit het CBS-onderzoek uit 2019 [15] ook gelden in 2017 en 2021.



Uit onderzoek in België [17] blijkt *armoede* een vierde determinant te zijn voor het hebben van geen toegang tot en het niet gebruiken van internet. Uit een onderzoek onder mensen die leven in armoede bleek meer dan de helft niet te beschikken over een internetverbinding thuis. Sommigen van hen gebruikten elders internet, bijvoorbeeld in een vereniging, bij vrienden of familie, of in de bibliotheek.

Volgens het CBS [18] kampten in 2021 221.000 huishoudens (± 475.000 personen) ten minste al vier jaar achtereen met een laag inkomen.<sup>11</sup> Dit is een groep personen met een relatief hoog risico op langdurige armoede. Men mag veronderstellen, op basis van het Belgische onderzoek [17], dat de helft hiervan niet de beschikking heeft over een internetverbinding thuis.

### **Bezit van online apparaten**

Uit onderzoek van het online-panel van GfK [19] blijkt dat 91% van de Nederlanders in 2021 beschikte over een laptop en/of desktop (in 2017 ging het om 96%). Het bezit van een smartphone is in de afgelopen jaren toegenomen (94% in 2021 tegen 88% in 2017). De grootste groei is te zien bij Smart tv's. Bijna zeven op de tien Nederlanders is inmiddels in het bezit van een Smart tv (68% in 2021 tegen 42% in 2017).

### **Gebruik van online apparaten**

Uit Statline [14] blijkt dat 88% van de Nederlandse bevolking van 12 jaar of ouder in 2021 dagelijks online is (85% in 2017). Vooral 12 t/m 55-jarigen gebruiken het internet dagelijks: van hen was 94% in 2021 elke dag online (vergelijkbaar met 2017). Het dagelijks internetgebruik van 65-plussers neemt toe; in 2021 ging 79% van deze personen dagelijks het web op (64% in 2017). Van de 75-plussers internette 52% dagelijks in 2021 (35% in 2017).

Volgens *Logius* [20] gebruikten in 2021 bijna 11 miljoen Nederlanders de DigiD-app om in te loggen, op een totaal van 16,5 miljoen DigiD-accounts (94%). De sterke stijging van de app is grotendeels toe te schrijven aan het gebruik van de CoronaCheck-app en [coronatest.nl](https://www.coronatest.nl).

Uit onderzoek van Newcom Research [21] onder respondenten van 15 jaar en ouder blijkt dat *Whatsapp* in 2021 door 12,4 miljoen Nederlanders werd gebruikt (10,9 miljoen in 2017) en *Facebook* door 10,4 miljoen gebruikers (gelijk aan 2017).<sup>12</sup> *Instagram* groeide door naar 6,6 miljoen Nederlandse gebruikers (3,2 miljoen in 2017). En het *twittergebruik* is dit jaar gegroeid tot 3,5 miljoen Nederlanders (2,6 miljoen in 2017). Het gebruik van *Snapchat* groeide naar 3,2 miljoen Nederlanders (1,9 miljoen in 2017). Het aantal Nederlanders dat *Pinterest* gebruikt groeide naar 4,2 miljoen (2 miljoen in 2017). Het aantal Nederlanders dat *LinkedIn* gebruikt staat op 5 miljoen (4,3 miljoen in 2017).

Uit het eerder vermelde onderzoek van GfK [19] blijkt dat 34% van de Nederlanders in 2021 content die magazines op digitale platformen verspreiden, lezen. Ongeveer een kwart van de magazinelezers leest enkele keren per maand een digitale kopie van een magazine. Veel radio- en televisieprogramma's of dagbladen worden steeds vaker online of via sociale media bekeken, gelezen of beluisterd [22]. Met name de kranten worden vrijwel allemaal vaker online gelezen dan op papier. Als het gaat over onderwerpen en programma's die te maken hebben met politiek en (Rijks)overheidsbeleid zien we dat online gebruik vaker voorkomt dan gebruik via sociale media. Zo leest 44% van de lager opgeleide 15 t/m 35-jarigen de Telegraaf online.

---

<sup>11</sup> Bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens spreekt het CBS van een huishouden met een laag inkomen of van een huishouden met risico op armoede. In 2020 lag de grens voor een alleenstaande op 1.100 euro per maand, voor een paar was dat 1.550 euro. Met tweeminderjarige kinderen was de grens voor een paar 2.110 euro en voor een éénoudergezin 1.680 euro.

<sup>12</sup> In 2021 waren er 14,8 miljoen personen ouder dan 15 jaar. In 2017 14,3 miljoen.

## 4.4 Kwaliteit van de software en hardware

Het gaat bij digitale inclusie ook over de kwaliteit van de software (heeft iemand de juiste versie, up-to-date software), de snelheid van de internetverbinding en de kwaliteit van de hardware (heeft iemand de juiste computer of smartphone).

Dat de kwaliteit van de toegang tot internet invloed heeft op het gebruik dat van internet wordt gemaakt, blijkt uit een kwalitatief onderzoek uit Amsterdam onder minima. [23] Dit onderzoek laat zien dat, hoewel de meeste minima (als gezin) in het bezit zijn van een smartphone, tablet, laptop en/of computer, de praktijk aantoont dat de apparatuur vaak verouderd is, waardoor nieuwe software en apps niet kunnen worden gebruikt. Daarnaast ontbreekt het veel minima thuis aan een adequate wifi-verbinding, een printer en aan geld om goede beveiligingssoftware te kopen. Het onderzoek concludeert:

*“Het bezitten van apparatuur biedt geen automatische toegang tot de digitale wereld, zoals vaak wel verondersteld wordt. Randvoorwaarden zoals het up-to-date zijn van de software, betaalbare wifi en het niet hoeven delen met veel gezinsleden, zijn hierbij van invloed.”*

Ook Dedding en Goedhart [24] concluderen dat de kwaliteit van de gebruikte software een probleem kan vormen. Alan (30 jaar) zegt: *“Er staat geen Microsoft Office in mijn computer en laptop. Ik moet met Microsoft Office studeren want ik gebruik Canvas. Ik moet mijn huiswerk uploaden maar dat kan niet. Ik gebruik mijn telefoon of de laptop van mijn vriend.”* Juist voor mensen die nog weinig bekend zijn met internet is nieuwe, gebruiksvriendelijke software en een goede virusscanner van belang. De aanschafkosten van deze programma's zijn echter hoog, programma's nemen veel geheugen in beslag en ze functioneren vaak niet op oude apparatuur.

Het is ons niet bekend hoeveel personen of huishoudens in Nederland er zijn met verouderde software en/of hardware. Maar dat het probleem bestaat, staat vast.

## 4.5 Gebruik van andere mediakanalen

Enkele onderzoeken laten zien dat er Nederlanders zijn die niet de mediakanalen gebruiken die door de (Rijks)overheid worden gebruikt voor de informatie en dienstverlening. En ook dat er binnen bepaalde subgroepen (bijvoorbeeld kwetsbare jongeren) heel verschillend gedacht wordt over wat geschikte kanalen zijn voor de (Rijks)overheid om hen te bereiken.

Motivaction [26] doet al vanaf 2007 onderzoek naar het mediagebruik van Turkse-, Marokkaanse-, Surinaamse- en Antilliaanse Nederlanders (TMSA) en Polen die in Nederland wonen. Ten opzichte van het eerste onderzoek in 2007, zien ze een gestage daling van het gebruik van mainstream Nederlandse media door Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. De TMSA-Nederlanders luisteren minder naar de radio dan de inwoners met een Nederlandse achtergrond. Polen in Nederland blijven voorkeur houden voor Poolse media. Het weekbereik van sociale media ligt hoger bij TMSA-Nederlanders en Polen in Nederland dan bij inwoners met een Nederlandse achtergrond. Ook de gemiddelde dagelijkse tijdbesteding aan sociale media is ruimschoots hoger dan bij inwoners met een Nederlandse achtergrond. Het rapport geeft aan dat we over de oorzaken van de daling van het gebruik van mainstream Nederlandse media alleen maar kunnen speculeren, maar dat de groeiende populariteit van de Video on Demand diensten hierbij waarschijnlijk een grote rol speelt.

We gaan ervan uit dat een groot deel van de inwoners van Nederland met een migratie achtergrond, die van de 1e generatie zijn (volgens het CBS [27] gaat het om 2,4 miljoen mensen) andere mediakanalen gebruiken om aan hun informatievoorziening te komen dan de (Rijks)overheid gebruikt voor hun campagnes. Hoe precies dit mediagebruik is, is onduidelijk.

**Huib Koeleman (senior adviseur verandercommunicatie bij Orange Otters)**

“Om mensen te bereiken moet je kennis in huis halen over de doelgroepen. Dat kan betekenen dat je via netwerken en gemeenschappen bij de doelgroep uit moet komen. Dat is best ingewikkeld. Je moet spitten naar het geschikte medium en vervolgens de juiste tekst en beeld bepalen.” Huib stelt dat als je iedereen mee wilt laten doen als (Rijks)overheid, er wel een aantal uitgangspunten zijn waar je nog eens naar moet kijken. Zoals voornamelijk online communiceren. En ook: het liefst communiceren in het Nederlands. Zijn dit nog steeds verstandige keuzes?

Een onderzoek onder kwetsbare jongeren<sup>13</sup> laat zien dat als het om overheidsinformatie gaat deze jongeren behoefte hebben aan korte en bondige informatie (niet te veel tekst), [28] meer beeld en een website die beter te gebruiken is op de telefoon dan de huidige [Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).

Verder zijn onder kwetsbare jongeren de meningen verdeeld voor wat betreft de inzet van social media door de (Rijks)overheid. Een aantal kwetsbare jongeren ziet dat niet zitten, omdat zij social media als entertainment zien en berichten van de (Rijks)overheid daarop niet serieus nemen. Andere kwetsbare jongeren zien dit wel zitten en zouden vooral informatie willen ontvangen via de kanalen Instagram en Snapchat omdat zij hier veelvuldig gebruik van maken. Dit zou dan niet in de vorm van een tekst maar bijvoorbeeld een afbeelding of een kort filmpje moeten. Een deel van de kwetsbare jongeren geeft overigens ook aan geen behoefte te hebben aan informatie van de (Rijks)overheid.

De eerste reden dat de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid de doelgroep waarvoor het bedoeld is niet bereikt, heeft te maken met het feit dat de keuze van de middelen en kanalen niet overeenkomt met de middelen en kanalen die de doelgroep gebruikt. Bijvoorbeeld geen toegang tot of gebruik van internet. Het gaat om zo'n 1 miljoen Nederlanders.

De tweede reden dat de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid de doelgroep waarvoor het bedoeld is niet bereikt, heeft te maken met het feit dat er Nederlanders zijn die geen gebruik maken van Nederlandse media voor hun informatievoorziening. Het gaat om zo'n 2,4 miljoen Nederlanders.

---

<sup>13</sup> In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van de definitie dat het gaat om jongeren met en jongeren zonder startkwalificatie die kampen met verschillende vormen van problematiek waardoor ze maatschappelijk kwetsbaar zijn.

## 4.6 Kortom

LOK schat dat in 0,5% van de huishoudens, door religieuze redenen, bewust geen tv aanwezig is én bewust ook geen tv wordt gekeken. De stijging in kijktijd naar tv van de andere huishoudens wordt grotendeels veroorzaakt door het feit dat er steeds meer uitgesteld wordt gekeken. Uit het MOM blijkt dat het NOS-journaal nog altijd op de eerste plaats staat als meest impactvol. Na het NOS Journaal gaat het om RTL-Nieuws en twee internetsites ([NOS.nl](https://www.nos.nl) en [NU.nl](https://www.nu.nl)). Op plek vijf staat de eerste krant: het Algemeen Dagblad.

Het zijn vooral oudere, laagopgeleide vrouwen die geen toegang hebben tot internet. Opgeteld zijn er in 2021 iets minder dan 900.000 personen die thuis geen toegang hebben tot internet of deze nog nooit hebben gebruikt. Dit is 34% minder dan in 2017. Het is niet bekend hoeveel huishoudens er zijn met verouderde software en/of hardware in hun bezit. Maar dat het probleem bestaat, staat vast.

### **Jasmijn Sjouke (senior communicatieadviseur - communicatiepool van DPC)**

“De overheid kiest bij de keuze van de communicatiemiddelen vaak voor een breed publiek.”

Jasmijn adviseert om vaker de informatie naar de mensen toe te brengen, bijvoorbeeld met behulp van minder traditionele communicatiemiddelen. Voor de informatie over vaccinatie tegen Corona betekende dat onder andere mensen informeren via een 'praatplaat' bij de huisarts en apotheek. Ze pleit ook voor meer gebruik van persona's bij de (Rijks)overheid. Dit is onder meer waardevol voor het communiceren richting moeilijk bereikbare doelgroepen. Jasmijn ziet het liefst persona's voor de departementen samen, dus persona's waar alle departementen gebruik van kunnen maken. Daarnaast pleit ze voor meer kennisuitwisseling tussen departementen voor wat betreft inzet van middelen en optimaal gebruik maken van de kennis die er al is. Zo heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een expertisecentrum sociale stabiliteit: <https://www.socialestabiliteit.nl/> van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Meer mensen hebben in 2021 toegang tot online apparaten en gebruiken deze ook. Bijna iedere Nederlander is inmiddels in het bezit van een smartphone. Uit Statline blijkt dat 88% van de Nederlandse bevolking van 12 jaar of ouder, in 2021, dagelijks online is. Ook het dagelijks internetgebruik van 65-plussers neemt toe. Steeds meer mensen lezen in 2021 content die magazines en kranten op digitale platforms verspreiden.

We gaan ervan uit dat een groot deel van de Nederlanders met een migratieachtergrond - vooral die van de 1<sup>e</sup> generatie - andere mediakanalen gebruikt om aan hun informatievoorziening te komen dan inwoners die in Nederland zijn geboren. Hoe dit mediagebruik er precies uitziet, is onduidelijk. Het gaat om zo'n 2,4 miljoen mensen.

# 5 Toegankelijkheid

## 5.1 Inleiding

Toegankelijke overheidsinformatie en dienstverlening wil zeggen dat iedereen, met of zonder beperking, de kans krijgt om gebruik te maken van alle vormen van voorzieningen, informatie en dienstverlening. Die kans krijgt nog zeker niet iedereen in Nederland. Door de toegenomen digitalisering en de soms ontoegankelijke overheidswebsites moeten mensen over heel veel vaardigheden beschikken om toegang te krijgen tot de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid.

Sommige mensen missen die vaardigheden. Dat kan komen doordat ze bijvoorbeeld niet voldoende bekend zijn met hoe een pc, laptop of smartphone werkt. Het kan ook komen doordat ze niet de juiste weg kunnen vinden op de overheidswebsites die ze bezoeken. Bijvoorbeeld voor het aanvragen van een studietoelage of zorgtoeslag.

Dat eigen vaardigheden steeds belangrijker zijn geworden, wordt betoogd door van Rooij et al. (2019). [29] In hun artikel *Over zelfredzame burgers gesproken* beargumenteren ze dat we sinds 1994 steeds meer zijn gaan spreken in termen van 'meedoen', 'verantwoordelijkheid nemen' en 'zelfbeschikking'. De schrijvers betogen dat dit te maken heeft met doelmatigheidsmotieven maar ook dat er zich een burgerschapsideaal heeft ontwikkeld dat de nadruk legt op keuze, eigen verantwoordelijkheid en participatie.

## 5.2 Onderzoek naar de digitale vaardigheden van de bevolking

Het CBS [31] vraagt aan mensen welke ict-activiteiten zij recent hebben uitgevoerd. Met deze informatie stelt het CBS vier deelindicatoren op om de digitale vaardigheden van de bevolking in kaart te brengen. Er is door het CBS ook een totaalindicator ontwikkeld die informatie geeft over de vier deelindicatoren tezamen. Een respondent kan als volgt scoren op deze totaalindicator:

- geen vaardigheden: de respondent heeft op alle vier de deelindicatoren geen activiteiten uitgevoerd in de drie maanden voorafgaand aan het onderzoek;
- weinig vaardigheden: de respondent heeft op 1, 2 of 3 deelindicatoren geen activiteiten uitgevoerd in de drie maanden voorafgaand aan het onderzoek;
- meer dan basisvaardigheden: de respondent heeft op alle vier de deelindicatoren meer dan 1 activiteit uitgevoerd;
- In alle overige gevallen krijgt de respondent basisvaardigheden toegekend.

Hieronder in tabel 5.1 staan de resultaten vermeld van de CBS meting uit 2019. [31] Uit deze tabel blijkt dat in 2019 46% van de personen van 12 jaar en ouder over meer dan de basisvaardigheden beschikten en 29% over de basisvaardigheden; tezamen gaat het over 75% van de personen van 12 jaar en ouder. Dat wil zeggen, deze personen hadden in 2019 op alle vier de deelgebieden 1 keer of vaker een activiteit uitgevoerd in de drie maanden voorafgaande aan het onderzoek.

Leeftijd blijkt een grote invloed te hebben op de digitale vaardigheden: hoe ouder men is, hoe minder digitale vaardigheden men heeft. Van de 75-plussers beschikt 28% over de basisvaardigheden of meer dan dat. Ook het onderwijsniveau heeft invloed: hoe lager het onderwijsniveau, hoe minder vaardigheden men heeft. Personen met een niet-westerse achtergrond hebben volgens het CBS vergelijkbare digitale vaardigheden als personen met een Nederlandse achtergrond.

Tabel 5.1. Digitale vaardigheden volgens het CBS in 2019

Percentages uit 2019	Geen vaardigheden	Weinig vaardigheden	Basisvaardigheden	Meer dan basisvaardigheden
Totaal	0,3%	18%	29%	46%
Leeftijd: 75 jaar en ouder	1%	32%	21%	7%
Onderwijsniveau: laag	0,6%	29%	25%	30%
Onderwijsniveau: midden	0%	18%	35%	44%
Onderwijsniveau: hoog	0%	6%	27%	66%
Migratieachtergrond: niet-westers	0%	19%	22%	48%

Bron: CBS, 2021

In opdracht van het ministerie van BZK heeft Kantar [32] in 2019 op basis van zelfevaluaties in kaart gebracht in welke mate Nederlanders digitaal vaardig zijn. In het onderzoek zijn vijf groepen onderscheiden:

- 12% beschikt niet over de digitale basisvaardigheden om online persoonlijke zaken te kunnen regelen;
- 19% is niet in staat om persoonlijke zaken online te regelen, en heeft hiervoor ook geen ondersteuning in de omgeving;
- 18% is hier ook niet toe in staat, maar kan wel beschikken over hulp van familie, vrienden of kennissen;
- 20% is wel in staat om de persoonlijke zaken online te regelen, maar heeft te weinig oog voor veiligheid;
- 30% is zowel digitaal vaardig, werkt veilig en kan alle persoonlijke zaken online regelen.

Van Deursen [5] onderscheidt in een recent rapport vier soorten digitale vaardigheden: *operationele vaardigheden* (het internet kunnen bedienen, instellen en programmeren), *communicatie vaardigheden* (met internet positieve relaties kunnen ontwikkelen, betekenis uit kunnen wisselen en kennis kunnen bundelen), *content creatie vaardigheden* (met technologie kwalitatief goede inhoud kunnen maken en dit via internet kunnen publiceren en delen) en *informatie-navigatie vaardigheden* (het kunnen vinden, selecteren, verwerken en evalueren van digitale informatiebronnen).

Voor het meten van deze vormen van digitale vaardigheden is de *Internet Skills Scale* gebruikt. Het instrument maakt gebruik van een vijf-puntschaal waarop respondenten aan moeten geven in hoeverre een stelling op hen van toepassing is. Ondanks de validatie, blijven de metingen zelfinschattingen en zijn de gepresenteerde resultaten vooral een indicatie van een vaardigheidsniveau.

In het rapport [5] wordt een overzicht gegeven van de internetvaardigheden van de volwassen Nederlandse bevolking in 2021. Het beeld dat in dit rapport naar voren komt is dat 75% van de volwassen Nederlanders een voldoende scoort op de *operationele vaardigheden*. De score op *informatie-navigatie vaardigheden* is minder overtuigend; 61% beschikt over een voldoende niveau over het kunnen vinden, selecteren, verwerken en evalueren van digitale informatiebronnen.<sup>14</sup>

Van Deursen concludeert verder dat het niveau bij hoogopgeleiden aanzienlijk hoger is dan bij midden en laagopgeleiden. Eenzelfde beeld zien we bij geletterdheid, of het kunnen lezen, schrijven en begrijpen van tekst en numerieke gegevens. Geletterdheid is een primaire voorwaarde voor het presteren op internetvaardigheden.

<sup>14</sup> De andere twee soorten vaardigheden scoren respectievelijk 72% (*communicatievaardigheden*) en 27% (*content creatie vaardigheden*).

Van Deursen [33] heeft ook gekeken naar de digitale vaardigheden van personen van 55 jaar of ouder. Het aandeel 55-plussers met een voldoende niveau is het hoogst bij de *operationele vaardigheden* (80%). Minder dan de helft van de 55-plussers heeft een voldoende niveau van *informatie-navigatie vaardigheden* (43%).

Van Deursen concludeert het volgende ten aanzien van verschillen in gebruik van internet [34]:

*“Wanneer we de cijfers van de afgelopen jaren over verschillende soorten gebruik naast elkaar leggen, dan zien we een zorgwekkende trend; namelijk dat ook op internet sociale ongelijkheid aan het toenemen is. We zien dat mensen in de hogere sociale klasse zich relatief steeds meer gaan richten op toepassingen die hun positie in de maatschappij verbeteren. Denk hierbij aan het volgen van een online cursus, of het zoeken naar een betere baan. Deze observatie staat haaks op het vaak geprijste ‘open karakter’ van het internet, dat iedereen vooruit zou helpen en een nivellerend effect op bestaande vormen van sociale ongelijkheid zou hebben.”*

### **Digitale vaardigheden door de jaren heen: samenvattend overzicht**

Er zijn verschillende manieren om de digitale vaardigheden van de bevolking te meten. Van de besproken methoden (zie bijlage 4) is de vierde methode - prestatiemetingen of observaties - die Van Deursen [35] gebruikte in zijn proefschrift, ons inziens het meest interessant omdat dit een goed inzicht geeft in de vaardigheid van personen om overheidsinformatie op te zoeken en te evalueren op internet. Deze methode is wel duur, kwalitatief van aard, terwijl de *n* aan de lage kant is.

In tabel 5.2 wordt een samenvattend overzicht gepresenteerd van de hierboven besproken onderzoeken. Tevens bevat deze tabel informatie uit de vorige literatuurstudie [2].

Tabel 5.2. Digitale vaardigheden van Nederlanders

Onderzoek door:	Methode	2007	2012	2015	2017	2019	2021
Kantar	zelfevaluatie					68%	
CBS	indirecte meting					75%	75%
Van Deursen	prestatiemeting en observatie	21%					
Van Deursen	gevalideerde zelfevaluatie						61%
Stichting Lezen en schrijven[36]	zelfevaluatie		44%				
I&O Research[37]	zelfevaluatie			86%			
Gemeente Leiden[38,39]	zelfevaluatie				84%		

Bron: LOK, 2022

Gebaseerd op de gegevens in tabel 5.2 concludeert LOK dat 68% van de volwassen Nederlandse bevolking in 2021 (het rekenkundig gemiddelde van de drie onderzoeken uit 2019 en 2021) over voldoende digitale vaardigheden beschikt om de digitale overheidsinformatie te vinden en gebruik te maken van de digitale dienstverlening die voor hen bedoeld is. M.a.w. 32% van de volwassenen beschikte in 2021 niet over voldoende digitale vaardigheden: het gaat dan om 4,5 miljoen mensen.

Uit de onderzoeken uit 2017 en eerder concluderen wij dat in 2017 62% (het rekenkundig gemiddelde) van de volwassen bevolking over voldoende digitale vaardigheden beschikte. M.a.w. 38% van de volwassenen beschikte in 2017 niet over voldoende digitale vaardigheden: het ging om 5,2 miljoen mensen.

## 5.3 Zoekparadox en splintervaardigheden

Dat digitaal vaardig zijn nog niet altijd betekent dat mensen overheidsinformatie gemakkelijk kunnen vinden of eenvoudig gebruik kunnen maken van de dienstverlening, wordt hieronder beschreven.

Uit een onderzoek van TNS NIPO [40] bleek dat respondenten, wanneer ze niet weten bij welke instantie ze moeten zijn, ze online 'verdwalen'. Dit sluit aan bij de zoekparadox van Bommeljé en Keur [41]. Ze zeggen: "Het onderzoek van de Universiteit Twente [35] vestigt de aandacht op de zoekparadox: je weet pas hoe je moet zoeken als je de naam van het product of de dienst kent. Maar je zoekt juist om erachter te komen wat je precies nodig hebt".

Dedding en Goedhart [24] concluderen in hun boek *Uit beeld geraakt*:

*"Op individueel niveau dragen zogenaamde splintervaardigheden bij aan een gebrekkig zicht op de omvang van het probleem. Mensen hebben zich specifieke vaardigheden eigen gemaakt, waardoor het voor de buitenwereld niet altijd duidelijk is dat zij andere taken niet kunnen uitvoeren. Ogenschijnlijk kleine veranderingen op websites en applicaties vormen bij aangeleerde splintervaardigheden al snel een barrière. Gevoelens van schaamte en niet weer dom gevonden willen worden maakt dat mensen zelf niet keer op keer bespreekbaar willen maken dat ze iets niet kunnen of dit verbloemen."*

De derde reden dat informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid de doelgroep waarvoor het bedoeld is niet bereikt, heeft te maken met het feit dat het vinden van de online informatie te ingewikkeld is. De burgers zijn niet voldoende digitaal vaardig om gebruik te maken van de digitale dienstverlening van de (Rijks)overheid. Het gaat om 32% van de volwassen bevolking in 2021, zo'n 4,5 miljoen burgers. (Uiteraard is er overlap met de andere redenen en ontvangen meerdere mensen met beperkte digitale vaardigheden hulp van familieleden e.a. In werkelijkheid is deze groep dus kleiner. Hoeveel precies is onduidelijk)

## 5.4 Toegankelijkheid van overheidswebsites

Het gebruik van begrijpelijke woorden, een logische opbouw van de site, het zijn allemaal elementen die bijdragen aan een meer toegankelijke website. Voor overheidswebsites is het wettelijk verplicht om te voldoen aan verschillende toegankelijkheidseisen. Er zijn in Nederland richtlijnen opgesteld om websites zo toegankelijk mogelijk te maken. Het is voor mensen die slechtziend zijn, doof of dyslectisch en mensen die de Nederlandse taal minder goed beheersen, vervelend als zij niet de juiste informatie tot zich kunnen nemen. Daarom worden er eisen gesteld aan de techniek, design en content van websites. [42] De vijf basisprincipes uit de wettelijke richtlijnen waaraan websites moeten voldoen zijn:

- **begrijpelijkheid:** een website moet voor iedereen begrijpelijk zijn; hiermee wordt helderheid, duidelijkheid en leesbaarheid bedoeld. Teksten moeten voldoen aan taalniveau B1;
- **bedienbaar:** iedereen moet de website kunnen bedienen, zodat de informatie voor iedereen bereikbaar is;
- **waarneembaar:** websites moeten voor iedereen zichtbaar of leesbaar zijn; deze eis heeft betrekken op tekst (kleurcontrast), afbeeldingen en video's;
- **robuust:** informatie moet op diverse manieren toepasbaar en bereikbaar zijn;
- **universeel:** informatie moet bruikbaar, betekenisvol, duurzaam en uitwisselbaar zijn; een makkelijke, gelaagde opbouw van een website is daarbij belangrijk.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Ter aanvulling op de bovenstaande principes bestaan er nog vijftig succescriteria die betrekking hebben op het designproces, de technische aspecten en de ontwikkeling van content.



Sinds september 2020 is de wet over toegankelijke overheidswebsites van kracht. In Nederland vallen 1.332 overheidsorganisaties onder deze wettelijke verplichting. Wanneer nog niet aan alle eisen is voldaan, is de overheidsorganisatie verplicht aan te geven welke verbetermaatregelen zij neemt. Vanaf 23 juni 2021 geldt deze wet ook voor mobiele applicaties. De stand begin december 2021 was: 8% van de overheidswebsites voldoet volledig aan de toegankelijkheidseisen. Begin december 2021 waren er 3112 toegankelijkheidsverklaringen gepubliceerd (2968 websites en 144 apps). 35% van de websites in het register bevat een verbeterplan. Vorig jaar was dit 20%. Verbetermaatregelen zijn aangekondigd in eveneens 35% van de websites in het register. [43]

Dit betekent dat veel websites van de (Rijks)overheid nog niet aan alle eisen voldoen en dus voor de mensen die lijden aan dyslexie, autisme, ADHD, kleurenblindheid of visueel beperkt zijn of fysieke klachten hebben, slecht toegankelijk zijn. Hieronder staat aangegeven om hoeveel mensen dat gaat.

Geschat wordt dat 5% van de Nederlandse bevolking dyslexie heeft. Dit komt neer op ± 875.000 mensen in 2021. Iemand met dyslexie heeft moeite met lezen, spellen en schrijven, terwijl er sprake is van een normale intelligentie. [44]

Geschat wordt dat 1% van de Nederlandse bevolking een vorm van autisme heeft. Dit komt neer op ± 175.000 mensen in 2021. Deze stoornis heeft twee belangrijke gemeenschappelijke kenmerken: beperkingen in de sociale communicatie en herhalend gedrag. Dat laatste kan bijvoorbeeld blijken uit een overmatige gehechtheid aan routines en een grote gevoeligheid voor veranderingen. [45]

Geschat wordt dat 3% van de Nederlandse bevolking een vorm van ADHD heeft. Dit komt neer op ± 525.000 mensen in 2021. De belangrijkste symptomen van ADHD zijn onoplettendheid, impulsiviteit en hyperactiviteit. [46]

Er zijn in totaal zo'n 1,3 miljoen Nederlanders die kleurenblind zijn. 15% van de mensen met kleurenblindheid ondervindt daar hinder van in hun werk (± 200.000 mensen). Mensen met kleurenblindheid zijn minder of helemaal niet in staat kleuren van elkaar te onderscheiden. Hierdoor is het voor hen soms onmogelijk om visuele cues waar te nemen. Denk bijvoorbeeld aan 'groen voor ja', en 'rood voor nee'. Ook het gebruiken van een legenda voor (digitale) kaarten kan problemen opleveren wanneer het enige wat onderscheidt kleuren zijn. [48]

Op dit moment zijn er ± 345.000 mensen die blind en slechtziend zijn in Nederland. [49] De belangrijkste oorzaken voor de verwachte toename in de komende jaren zijn de vergrijzing en diabetes. Zo'n 85% van alle mensen met een visuele beperking in ons land is 50 jaar of ouder. Hieronder staat een fragment van een ervaringsdeskundige: [47]

*"Ik ben blind en werk met spraaksoftware. Dus op de computer zonder mijn spraaksoftware kan ik eigenlijk niets doen. En ik kom graag op het web. Ik wil natuurlijk mijn zaken zelf, net als ieder ander eigenlijk, zelfstandig kunnen regelen. En dan kom ik op zo'n website, bijvoorbeeld van een gemeente. Waar ik bijvoorbeeld laatst bepaalde dingen moest regelen of een afspraak moest maken, heel simpel. Voor naturalisatieaanvraag. Maar dan kan ik niet verder, want ja dan wordt aangegeven dat ik daar de tijd moest aanklikken. Ik klik erop, maar ik krijg geen feedback dat het al aangeklikt is. En dan verder en verder, maar dan wist ik niet, en dan kom ik niet verder. En dan bel ik en dan zeggen ze: nee dan moet je het via de website doen. We kunnen geen afspraken handmatig maken. En dan moet ik toch hulp vragen. Dus het zou wel heel fijn zijn als ik mijn zaken zelf kan doen. Dat er toch een beetje rekening wordt gehouden met mijn spraaksoftware. Het is natuurlijk een internationale software. Wat eigenlijk iedere blinde of slechtziende moet gebruiken. Maar dan zie je dat het echt, onze wereld alleen maar digitaler wordt. En dan worden wij een beetje vergeten zeg maar. Dus dat gevoel krijg je als je op zo'n website zit of in zo'n ontoegankelijke app zit."*

In 2018 waren er naar schatting 52.000 mensen bij wie de huisarts de diagnose parkinsonisme heeft gesteld. Het gaat hier om alle vormen van parkinsonisme, waarvan de ziekte van Parkinson de voornaamste groep uitmaakt. Patiënten met een vorm van parkinsonisme die langdurig zijn opgenomen in een verpleeghuis, hebben geen huisarts maar een verpleeghuisarts, waardoor het aantal mensen met parkinsonisme wordt onderschat. De ziekte van Parkinson wordt hier vermeld omdat geheugenverlies, minder concentratie en het lastiger vinden om taken tegelijkertijd te doen ook symptomen zijn van Parkinson. [50]

De Nationale Ombudsman [51] vraagt naast aandacht voor toegankelijkheid ook aandacht voor gebruikersvriendelijkheid. Hij stelt: *“Toegankelijkheidseisen zijn vooral gericht op techniek. Maar digitale formulieren van de overheid die voldoen aan deze eisen zijn niet automatisch ook gebruiksvriendelijk”*. De Nationale Ombudsman voerde in 2019 een onderzoek uit naar de gebruiksvriendelijkheid van digitale formulieren<sup>16</sup> van de (Rijks)overheid. Hiervoor voerde zij gesprekken met overheidsorganisaties om na te gaan hoe de digitale overheidsformulieren tot stand komen. En ze hield een enquête onder 399 burgers naar hun ervaringen. Op basis van de resultaten heeft de ombudsman de volgende 5 uitgangspunten geformuleerd:

- *betrek de burger bij het ontwikkelen van nieuwe digitale formulieren;*
- *houd rekening met de wensen van de burger, zoals eenvoudig taalgebruik, overzichtelijke formulieren en het makkelijk kunnen uploaden van bijlagen;*
- *maak gebruik van de bestaande initiatieven en tips voor het ontwikkelen en verbeteren van digitale formulieren;*
- *vraag burgers hun ervaringen met bestaande digitale formulieren te delen; overheidsinstanties moeten niet alleen aandacht hebben voor gebruiksvriendelijkheid in de fase waarin een digitaal formulier wordt ontwikkeld maar ook als het formulier eenmaal online staat;*
- *verbeter bestaande digitale formulieren aan de hand van de ervaringen van burgers, neem feedback van burgers serieus.*

De vierde reden dat de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid niet of nauwelijks aankomt bij de doelgroep waarvoor het bedoeld is, heeft te maken met de moeizame toegankelijkheid van sommige websites van de (Rijks)overheid. Nederlanders met dyslexie (875.000), autisme (175.000), ADHD (525.000), kleurenblindheid (200.000), visueel beperkt (345.000) en de ziekte van Parkinson (50.000) zullen eerder digitaal afhaken omdat ze niet of moeilijk om kunnen gaan met deze websites. Het gaat om ongeveer 2,2 miljoen burgers. (Uiteraard is er overlap met de andere redenen en ontvangen meerdere burgers hulp van familieleden e.a. In werkelijkheid is deze groep dus kleiner. Hoeveel precies is onduidelijk)

---

<sup>16</sup> De Nationale ombudsman verstaat onder een digitaal formulier: een onderdeel van de digitale dienstverlening van de (Rijks)overheid waarmee burgers gegevens online kunnen indienen, bijvoorbeeld voor een aanvraag, wijziging, verzoek of klacht.

## 5.5 Kortom

Door de toegenomen digitalisering en de soms ontoegankelijke overheidswebsites moeten mensen over heel veel vaardigheden beschikken om toegang te krijgen tot de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid.

LOK concludeert uit verschillende onderzoeken dat 68% van de volwassen Nederlandse bevolking in 2021 over voldoende digitale vaardigheden beschikt om de digitale overheidsinformatie te vinden en gebruik te maken van de digitale dienstverlening die voor hen bedoeld is. M.a.w. 32% van de volwassenen beschikte in 2021 niet over voldoende digitale vaardigheden: het gaat om 4,5 miljoen mensen. In 2017 was dit nog 38%. Het ging toen om 5,2 miljoen mensen.

Van Deursen bespeurt een zorgwekkende trend, namelijk dat ook op internet sociale ongelijkheid aan het toenemen is. We zien dat mensen in de hogere sociale klasse zich relatief steeds meer gaan richten op toepassingen die hun positie in de maatschappij verbeteren. Bijvoorbeeld het volgen van een online cursus, of het zoeken naar een betere baan.

Slechts 8% van de overheidswebsites voldoen volledig aan de toegankelijkheidseisen die wettelijk zijn vastgelegd sinds september 2020.

Dit levert vooral problemen op voor mensen met dyslexie (875.000), autisme (175.000), ADHD (525.000), kleurenblindheid (200.000), visueel beperkt (345.000) en de ziekte van Parkinson (50.000). Het gaat totaal om ongeveer 2,2 miljoen burgers.

# 6 Begrijpelijkheid

## 6.1 Inleiding

De middelen die de (Rijks)overheid inzet moeten zowel qua tekst als qua beeld begrijpelijk zijn voor de doelgroep. Het kunnen lezen en begrijpen van de communicatie is een voorwaarde voor inclusieve communicatie.

De informatie van de (Rijks)overheid is veelal heel talig. Het streven is om gebruik te maken van eenvoudig taalgebruik op taalniveau B1. In hoeverre dat al lukt wordt hieronder beschreven. Het lezen van overheidsteksten levert vaak problemen op voor mensen die laaggeletterd zijn, voor de mensen die Nederlands niet als eerste taal hebben (NT2) en voor mensen met een laag werk- en denkniveau (bijvoorbeeld de licht verstandelijk beperken). Om welke aantallen het in Nederland gaat staat in dit hoofdstuk beschreven. Beeld kan een bijdrage leveren aan de begrijpelijkheid van informatie. Dat dit niet altijd het geval is blijkt uit het hieronder beschreven onderzoek.

## 6.2 Taalgebruik (Rijks)overheid

De (Rijks)overheid maakt veel gebruik van teksten. Zo wordt op de website [www.Rijksoverheid.nl](http://www.Rijksoverheid.nl) voornamelijk gebruik gemaakt van tekst. Daarbij wordt veelal gebruik gemaakt van taalniveau B1. Dit taalniveau staat voor eenvoudig Nederlands en een grote meerderheid van de bevolking begrijpt teksten op dit niveau. Kenmerkend voor dit taalniveau is een duidelijke titel en tussenkoppen, actieve schrijfstijl met voorbeelden, eenvoudige woorden die iedereen kent en korte, duidelijke zinnen. Er is binnen de overheid (zowel bij het Rijk als bij gemeenten) veel aandacht voor begrijpelijk schrijven en voor het testen van teksten voor het plaatsen/versturen. Bijvoorbeeld vanuit het programmabureau *Direct Duidelijk*. Hieronder enkele onderzoeken naar het taalgebruik door de (Rijks)overheid.

De HAN [77] voerde in opdracht van het ministerie van BZK, Direct Duidelijk en de Taalunie de monitor begrijpelijke overheidsteksten uit. Dit onderzoek uit 2021 beschrijft de resultaten van een onderzoek naar brieven van gemeenten over schuldhelpverlening. Het doel van het onderzoek is om na te gaan hoever de (Rijks)overheid is met het helder maken van overheidsteksten. Drie methoden zijn toegepast. 139 teksten zijn bekeken via automatische analyse, 10 teksten zijn beoordeeld door experts en 5 via lezersonderzoek.

Uit de *automatische analyse* blijkt dat 30% op het eenvoudige niveau B1 zit dat voor iedereen te begrijpen is. Moeilijk zijn de woorden die je zelden ziet of abstracte woorden. Teksten zijn moeilijk als er veel informatie gegeven wordt rondom een werkwoord, of als twee woorden die bij elkaar horen ver uit elkaar staan. Na herschrijven zit 57% op niveau B1. *Experts* wijzen verschillende problemen aan in de brieven. Ze zijn het niet precies maar wel grotendeels eens over wat een brief moeilijk maakt. Ze wijzen vooral op het feit dat het doel van de brief niet altijd helder is. Tenslotte komen uit het *lezersonderzoek* ook nog andere zeer relevante resultaten. Zoals dat de brieven zeker niet altijd gelezen worden. Ontvangers willen liever contact opnemen met iemand bij de gemeente dan studeren op een moeilijke tekst. Lezers begrijpen teksten vaak verkeerd en als ze ze wel goed begrijpen zijn ze daar vaak onzeker over. Verder laat het onderzoek twee typen gevoelens zien: de tekst ontmoedigt omdat hij te lang is en de tekst roept stress op omdat de lezers bang zijn dat de brief slecht nieuws brengt.

De laatste methode laat zien dat onderzoek onder de uiteindelijke lezers van de teksten andere resultaten naar boven haalt dan de andere twee toegepaste methoden. Op basis van dit resultaat adviseren de onderzoekers organisaties om de volgende drie stappen te nemen om teksten te verbeteren:

- *kijk eerst met een automatische analyse bij een grote groep teksten hoe je gemiddeld scoort op stijl, en waar de moeilijkste teksten zitten;*
- *kies een kleiner aantal teksten; verbeter die eerst door ernaar te kijken met de checklist met mogelijke problemen. En test daarna betere versies onder lezers voor de inhoud;*
- *pas de lessen uit het verbetertraject toe op zoveel mogelijk andere teksten in je organisatie.*

**Roos Beerkens (senior adviseur/ onderzoeker inclusieve dienstverlening bij Customer Revolution)**

“Bij het uitbesteden van diensten zie je dat partijen die de uitvoering doen niet altijd op de hoogte zijn van de eis van de overheid om te schrijven op B1 niveau. De eis van B1 niveau voor teksten wordt losgelaten bij externe partijen. Je zou bij aanbestedingen afspraken moeten maken over inclusiviteit. Zowel over inclusief onderzoek doen als ook over inclusief communiceren.”

Het ministerie van Algemene Zaken gaf Kantar [78] de opdracht tot een vergelijkend onderzoek onder burgers tussen teksten geschreven op B1 niveau en teksten op A2 niveau. De onderzoekers kwamen op basis van de resultaten tot de aanbeveling om te overwegen om overheidsteksten op taalniveau A2 aan te bieden. Ze concluderen:

*“Ondanks dat het de leestijd en het begrip niet (altijd) zal verbeteren ten opzichte van het taalniveau B1, leidt het aanbieden van teksten op A2 niveau tot een positievere beoordeling van communicatieteksten. En omdat dit nóg sterker het geval is onder laagopgeleiden (de groep mensen die binnen dit vraagstuk extra aandacht verdienen) zou de voorkeur moeten uitgaan naar taalniveau A2. Er zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat hoogopgeleiden zich minder serieus genomen zullen voelen.”*

Tijdens het webinar *Strategische communicatie vraagt om digitale inclusie* [79] vertelde van Weert over het taalgebruik in gezondheidswebsites. Ze concludeert dat slechts 7% van de gezondheidswebsites op B1-niveau zijn geschreven. De andere websites zijn allemaal op een hoger taalniveau geschreven. Ze constateert ook dat afbeeldingen en video's nog slecht gebruik worden op de gezondheidswebsites. Uit een experiment dat ze gedaan heeft, komen kort samengevat de volgende resultaten:

- *eenvoudige teksten worden beter begrepen dan moeilijke teksten;*
- *illustratie heeft alleen bij een complexe tekst toegevoegde waarde;*
- *mensen met lage gezondheidsvaardigheden<sup>17</sup> begrijpen gesproken tekst beter dan geschreven tekst;*
- *animatie met bewegend beeld én geschreven tekst leidt tot het beste begrip;*
- *video verbetert het begrip van de informatie, vooral als de video vanuit het perspectief van de patiënt is opgenomen.*

---

<sup>17</sup> Gezondheidsvaardigheden zijn de vaardigheden om informatie over gezondheid te verkrijgen, te begrijpen, te beoordelen en te gebruiken bij het nemen van gezondheid gerelateerde beslissingen.

## 6.3 Laaggeletterdheid

In Nederland hebben veel volwassenen moeite met lezen, schrijven en/of rekenen. Vaak hebben zij ook moeite met digitale vaardigheden, zoals het gebruik van DigiD of het maken van een cv. Deze basisvaardigheden beheersen zij niet op het niveau om volwaardig in de Nederlandse maatschappij mee te kunnen doen. Het niet beheersen van dit niveau heeft grote gevolgen voor de mensen die zelf laaggeletterd zijn en voor de maatschappij als geheel.

De Algemene Rekenkamer [52] schat – op basis van cijfers uit 2012 – dat in Nederland 2,5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder laaggeletterd zijn. Mensen die laaggeletterd zijn kunnen wel lezen en schrijven, maar beheersen deze vaardigheden niet op taalniveau 2F, een niveau dat overeenkomt met het eindniveau van het vmbo of mbo-niveau 2/3. Vanaf dit niveau spreekt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van geletterdheid. Dit is het niveau dat door de (Rijks)overheid wordt gesteld als minimum om volwaardig aan de maatschappij te kunnen deelnemen. Overigens vindt 98% van alle mensen die laaggeletterd zijn hun eigen taalvaardigheid voldoende. [53].

Het vermoeden heerst dat het aantal mensen die laaggeletterd zijn de afgelopen jaren is gestegen [54]. Hier zijn drie redenen voor, namelijk vergrijzing, nieuwkomers en jongeren.

Vergrijzing: we worden steeds ouder. Het blijkt dat de cognitieve vermogens gedurende de levensloop ongeveer met één onderwijsniveau dalen.

Nieuwkomers: er zijn meer nieuwkomers in Nederland. Veel van deze mensen komen uit oorlogsgebieden, waar ze weinig onderwijs hebben genoten. Hierdoor hebben zij moeite om op het juiste taal- en/of rekenniveau te komen.

Jongeren: Er gaan nog steeds te veel jongeren van school met te lage basisvaardigheden. Zo heeft 25% van alle 15-jarigen in Nederland een leesniveau waarbij zij een verhoogd risico lopen om op latere leeftijd onder de noemer laaggeletterd te vallen. Uit recent onderzoek [55] blijkt dat Nederlandse leerlingen - vergeleken met de leerlingen in 15 EU-landen - goed informatie kunnen opzoeken, maar moeite hebben met het evalueren van de kwaliteit en geloofwaardigheid van teksten en met het reflecteren op teksten.

Laaggeletterdheid heeft een grote impact op het persoonlijke leven [53]. De kans op onvoldoende digitale vaardigheden is ongeveer drie keer zo groot bij mensen die laaggeletterd zijn. In Nederland doen mensen die laaggeletterd zijn minder vaak vrijwilligerswerk en hebben minder vertrouwen in de medemens. Werkende mensen die laaggeletterd zijn oefenen beroepen uit met een lagere beroepsstatus. De kans om ten minste één jaar onder de armoedegrens te leven, is onder mensen die laaggeletterd zijn ruim twee keer zo groot als onder mensen die niet laaggeletterd zijn.

Mensen die laaggeletterd zijn, zijn ruim twee keer zo vaak langdurig arm. Mensen die moeite hebben met lezen of rekenen zijn oververtegenwoordigd onder mensen die zich aanmelden bij schuldhulpverlening. Mensen die laaggeletterd zijn omschrijven hun gezondheidssituatie vier keer zo vaak als matig tot slecht vergeleken met mensen die niet laaggeletterd zijn. Mensen die laaggeletterd zijn maken meer gebruik van huisartsen- en ziekenhuiszorg (waaronder spoedeisende of specialistische hulp) en minder gebruik van preventieve zorg en nazorg. Laaggeletterdheid hangt samen met een 1,5 grotere kans op vroegtijdig overlijden.

Ouders die laaggeletterd zijn hebben meer moeite met taalstimulering thuis en de mondelinge interactie met hun kind dan ouders die niet laaggeletterd zijn. Mensen die laaggeletterd zijn, zijn drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering als mensen die niet laaggeletterd zijn. 25% van de langdurig werklozen is laaggeletterd. Mensen die laaggeletterd zijn tonen minder interesse in politieke onderwerpen dan mensen die niet laaggeletterd zijn.

Laaggeletterdheid komt vaker voor bij mensen die lager zijn opgeleid, die een lager inkomen hebben, ouder zijn dan 55 jaar en een niet-westerse migratieachtergrond hebben. Laaggeletterdheid komt ook vaker voor bij mensen met financiële problemen [56]. De kwetsbare groep mensen die laaggeletterd zijn weet vaak niet op eigen kracht de juiste weg te vinden en komt niet makkelijk binnen bij de schuldhulpverlening. Voor gemeenten blijkt het vaak lastig om mensen die laaggeletterd zijn te bereiken. Het kan via de sociale dienst, vrijwilligersorganisaties, huisartsen, GGD, consultatiebureaus of Centra voor Jeugd en Gezin. Zij kunnen mensen die laaggeletterd zijn wijzen op cursussen van zogeheten Taalhuizen. De mogelijke verwijzers moeten de mensen die laaggeletterd zijn dan wel herkennen. En dat is niet eenvoudig.

## 6.4 NT2

De beheersing van de Nederlandse taal is een belangrijke randvoorwaarde om gebruik te kunnen maken van de dienstverlening van de (Rijks)overheid. We spreken vaak over mensen met NT2 die Nederlands niet als moedertaal hebben.

Uit gegevens van het CBS [58] blijkt dat er in 2021 ongeveer 4,3 miljoen personen met een migratieachtergrond in Nederland wonen. Hiervan is 46% geboren in Nederland, en behoort 54% tot de eerste generatie (2,3 miljoen mensen). Te berekenen is dat ongeveer 270.000 mensen afkomstig zijn uit landen waar Nederlands wel NT1 is (Suriname, Nederlandse Antillen en België). Met andere woorden, ongeveer 2,0 miljoen mensen in Nederland zijn geboren in een land waar ze geen Nederlands spreken en lezen. In 2017 ging het om 1,7 miljoen mensen.

Een recent rapport van de WRR over diversiteit geeft aan dat de bevolkingsprognose van het CBS voorspelt dat de komende vijftig jaar het aandeel van personen met een migratieachtergrond onder de Nederlandse bevolking verder zal toenemen, evenals de diversiteit binnen deze groep zelf. Van hoeveel van deze groeiende groep Nederlanders de Nederlandse taal goed genoeg is om optimaal te kunnen profiteren van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid, is onduidelijk [59].

### Danielle Tamis (directeur van pr-bureau HvdM)

“Het is niet ‘1 size fits all’ in communicatie. Het is uitdagend campagnes voor het algemeen publiek te ontwikkelen waarin iedereen zich herkent. En vervolgens een middenmix samen te stellen die iedereen bereikt. Onder andere migranten, mensen met een lage leesvaardigheid en mensen met schulden zijn moeilijk te bereiken via de geijkte kanalen. Voor deze groepen is een netwerk aanpak vaak veel effectiever. Dat vraagt om een andere strategie en andere middelen.”

## 6.5 Licht Verstandelijk Beperking (LVB)

Het werk- en denkniveau bepaalt in welke mate mensen de informatie van de (Rijks)overheid begrijpen en inzien welke actie vereist is. Mensen met een licht verstandelijke beperking hebben een laag werk- en denkniveau. Volgens het SCP [57] bedoelen we in Nederland met mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) mensen met een IQ tussen de 50 en 70 en mensen met een IQ tussen de 70 en 85 die niet sociaal redzaam zijn<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> De sociale redzaamheid betreft communicatie, zelfverzorging, zelfstandig kunnen wonen, sociale en relationele vaardigheden, gebruikmaken van gemeenschapsvoorzieningen, zelfstandig beslissingen kunnen nemen, functionele intellectuele vaardigheden, werk, ontspanning, gezondheid en veiligheid.

Bij mensen met een IQ tussen 50 en 70 wordt aangenomen dat hun sociale redzaamheid dusdanig laag is dat ze tot de groep LVB'ers worden gerekend. Bij mensen met een IQ tussen de 70 en 85 ligt dat anders en moet expliciet rekening worden gehouden met de sociale redzaamheid. Slechts het deel van de mensen met een IQ tussen de 70 en 85 dat niet sociaal redzaam is, behoort tot de groep LVB'ers.

Het aandeel mensen met een IQ tussen 50-70 schat het SCP op 2,1% van de Nederlandse populatie. Het aandeel mensen met een IQ tussen 70-85 schat men op 13,6% van de populatie. Het SCP schat verder dat 30% van de volwassenen met een IQ van 70-85 niet sociaal redzaam is. Wanneer de verschillende groepen worden gecombineerd met bevolkingscijfers komt het SCP uit op een totale prevalentie van LVB'ers van 6,2% van de bevolking. Dat betekent dat er in Nederland in 2021 naar schatting 1,1 miljoen mensen met een LVB zijn. M.a.w. deze mensen zijn dus zelf niet sociaal zelfredzaam.

## 6.6 Gebruik van beeld

Een onderzoek van de Universiteit Utrecht [81] gaat over het gebruik van iconen in communicatie als middel voor inclusievere gemeentelijke informatie. Het idee achter het gebruik van iconen is dat beelden voor sommige groepen gemakkelijker te begrijpen zijn dan geschreven taal. In het onderzoek zijn onder andere 12 iconen met betrekking tot Covid-19 voorgelegd aan 116 mensen, zonder tekst en context (zie figuur 6.1). Uit het onderzoek bleek dat:

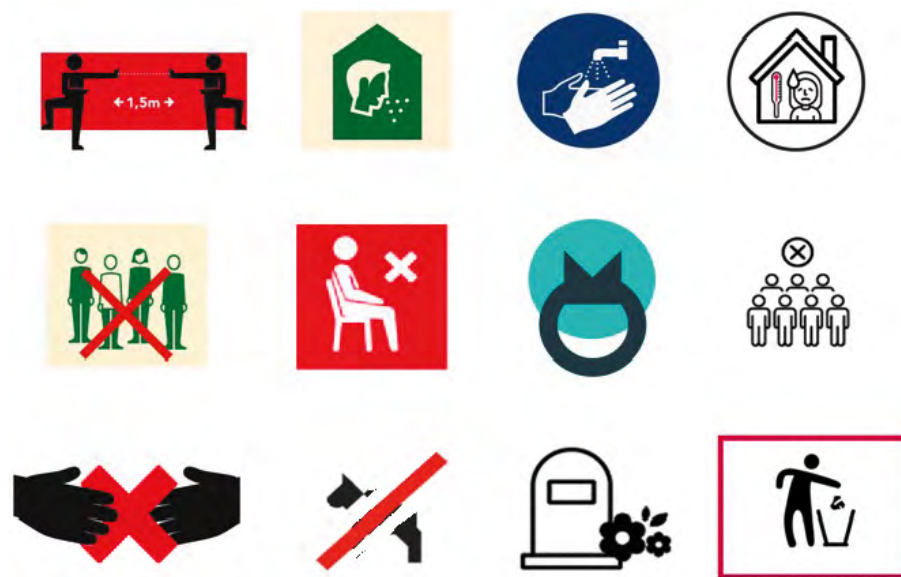
*“Mensen die laagopgeleid zijn en personen met een niet-Nederlandse moedertaal iconen minder goed begrijpen.<sup>19</sup> Bij het interpreteren van een icoon lijken deze groepen meer af te gaan op de kleuren die gebruikt zijn in het icoon. De groene kleur in het icoon ‘blijf thuis bij klachten’ (tweede icoon op de bovenste rij) interpreterden zij bijvoorbeeld als iets positiefs (je mag in dit huis hoesten), terwijl de groene kleur gekozen was vanwege de huisstijl van de gemeente. Bovendien laten proefpersonen zich bij het interpreteren van een icoon sterk leiden door een visueel afwijkend of opvallend element. In het icoon ‘houd 1.5 meter afstand’ (eerste icoon op de bovenste rij) gaf de bijzondere houding van de twee personen bijvoorbeeld aanleiding tot de interpretatie ‘afstand houden bij het sporten.’”*

De vijfde reden dat de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid niet of nauwelijks aankomt bij degenen voor wie het bedoeld is, heeft te maken met het feit dat de teksten en beelden die gebruikt worden niet begrepen worden. Heel wat mensen hebben moeite met het taalgebruik van flyers, folders, brieven en informatie op overheidswebsites omdat ze die niet kunnen lezen of begrijpen. Beeld blijkt niet altijd een goed alternatief. In totaal schatten we dat het in 2021 om zo'n 5,6 miljoen Nederlanders gaat. (Uiteraard is er overlap met de andere redenen en ontvangen meerdere mensen hulp van familieleden etc. In werkelijkheid is deze groep dus kleiner. Hoeveel precies is onduidelijk.)

<sup>19</sup> Het beeld dat wordt gebruikt heeft uiteraard een culturele component. Zo snapt niet iedereen de icoon van een postvak of stoomtrein.



Figuur 6.1 Voorgelegde iconen



Bron: UU,2021

## 6.7 Kortom

De informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid is pas begrijpelijk als tekst en beeld aansluiten bij het niveau van de doelgroep. Als we ervan uitgaan dat B1-taalniveau voor een grote groep begrijpelijk is, dan laten de onderzoeken zien dat nog niet alle overheidsinformatie op het B1-taalniveau geschreven is. Dit levert vooral problemen op voor mensen die laaggeletterd zijn, NT2-ers en voor LVB'ers. Voor deze groep is B1-taalniveau niet voldoende. Zij hebben A2-taalniveau nodig. In sommige gevallen kan beeld begrijpelijker zijn dan taal. Het onderzoek van de Universiteit Utrecht [81] laat zien dat dit niet voor iedereen het geval hoeft te zijn.

De Algemene Rekenkamer schat – op basis van cijfers uit 2012<sup>20</sup> – dat in Nederland 2,5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder laaggeletterd zijn. Laaggeletterdheid komt vaker voor bij mensen die lager zijn opgeleid, die een lager inkomen hebben, ouder zijn dan 55 jaar en een niet-westerse migratieachtergrond hebben.

Geschat wordt dat er in 2021 ongeveer 2 miljoen Nederlanders zijn die de Nederlandse taal niet voldoende beheersen (NT2-ers). Zij hadden Nederlands niet als moedertaal omdat ze geboren zijn in een land waar ze geen Nederlands spreken en lezen.

In Nederland noemen we mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB), mensen met een IQ tussen de 50 en 70 en mensen met een IQ tussen de 70 en 85 die niet sociaal redzaam zijn. Wanneer deze twee groepen worden gecombineerd dan komt het SCP uit op een aantal LVB'ers van 6,2% van de bevolking (1,1 miljoen mensen).

<sup>20</sup> Er zijn geen recentere cijfers beschikbaar over het aantal mensen in Nederland die laaggeletterd zijn. Dat kan te maken hebben met het feit dat het een vrij ingewikkeld onderzoek is om op te zetten.

# 7 Herkenbaarheid

## 7.1 Inleiding

Informatie en dienstverlening die niet aansluit bij de leefwereld van de burgers, zal onopgemerkt blijven. Mensen worden gemotiveerd om iets met de informatie van de (Rijks)overheid te doen als de boodschap hen raakt en betrekking heeft op hun persoonlijke situatie. Daarbij gaat het om een boodschap die aansluit bij wat de doelgroep daadwerkelijk bezighoudt en een boodschap die past bij de behoefte van de doelgroep op dat moment. Emotie kan hierbij een belangrijke rol spelen. Maar ook de bejegening en de gehanteerde beelden en stereotypingen zodat identificatie optreedt.

## 7.2 Aansluiten bij de leefwereld en gevoelens van de doelgroep

De manier waarop burgers de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid beleven zal van invloed zijn op hun motivatie om te handelen. Hoe meer herkenning en positieve gevoelens, hoe meer kans er is dat burgers ook daadwerkelijk gebruik maken van de voorzieningen.

In 2019 heeft Mare [74] een onderzoek gedaan naar de digitale berichtgeving door de (Rijks)overheid en wat dat met mensen doet. Het gaat over de berichten van MijnOverheid die aangeven dat er een bericht verstuurd is. Het onderzoek richt zich op de beleving van de periode tussen het ontvangen van het digitaal bericht en het lezen van het bericht. De hoofdconclusie luidt als volgt:

*“Als het gaat om digitale berichtgeving van de overheid via MijnOverheid, dan blijft dit beperkt tot de centrale brievenbus. De behoefte aan deze centrale brievenbus is onder de gehele doelgroep aanwezig, maar wordt minder sterk en relevant bij een lage frequentie van berichtgeving en een hoge mate van automatisering. Hoe minder stabiel de financiële situatie is en hoe hoger de frequentie van berichtgeving, hoe sterker emoties als stress, angst, onzekerheid en ergernis een rol gaan spelen en hoe meer behoefte aan overzicht en controle.”*

MijnOverheid speelt hier nog onvoldoende op in. Daardoor bestaat het risico dat digitale berichtgeving via MijnOverheid juist voor verwarring en een gebrek aan overzicht bij deze groep burgers zorgt en daarmee de genoemde negatieve emoties vergroot.

De Ombudsman [75] liet in 2019 onderzoek uitvoeren door Kantar naar de relatie tussen de burger en de overheid in 2030. Nederlanders willen in 2030 een overheid die eerlijk en begripvol is. Ook wensen zij een overheid die de menselijke maat in het oog houdt door snel te reageren en hen met kennis van zaken op weg te helpen. Burgers maken zich zorgen over een overheid die zich steeds verder terugtrekt. Ze geven hun relatie met de overheid nu een 6 en typeren deze als noodzakelijk, ingewikkeld en ver weg. Belangrijkste verbeterpunt voor de overheid in de toekomst is ‘versimpelen’, begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket.

Gebruiker Centraal heeft in 2022 de onderzoeken op het gebied van *Empathie van de overheid* op een rij gezet en deze gepresenteerd tijdens een netwerkbijeenkomst. [76] Hieruit komt naar voren dat empathie een belangrijke basisbehoefte is van mensen en dat de overheid niet altijd empathisch overkomt. De onderzoekers stellen dat mensen ten opzichte van de overheid drie basisbehoeften hebben, namelijk het gevoel om erbij te horen (relatie); het gevoel dat ze zelf dingen kunnen (autonomie) en het gevoel

van competentie (dat het ook lukt). Mensen willen in het contact met de overheid onder meer vertrouwd worden, serieus genomen worden, gezien worden en bevestigd worden. De onderzoekers concluderen dat er verschillende assumpties zijn die een empathische houding van de overheid in de weg staan:

- *als het niet goed gaat met mensen is dat de eigen schuld en niet een gevolg van pech of tegenslag;*
- *als mensen beter geïnformeerd zijn, vertonen ze ander gedrag;*
- *straffen werkt beter dan belonen/helpen;*
- *we moeten iedereen gelijk behandelen i.p.v. mensen geven waar ze recht op hebben;*
- *een niet empathische houding van de overheid leidt ertoe dat burgers afhaken en de informatie en dienstverlening van de overheid negeren.*

### 7.3 Aansluiten op de doelgroep in boodschap en beeld

Een boodschap die aansluit op de leefwereld van de doelgroep heeft meer kans om gezien en herkend te worden en om aan te zetten tot gedrag:

- de boodschap moet relevant en herkenbaar zijn om gezien te worden;
- als mensen zich in een beeld herkennen wordt de boodschap naar verwachting sneller opgepikt. Ze hebben dan het gevoel dat het over hen gaat en voor hen van belang is. Beelden worden bovendien beter onthouden en vaker bekeken.

#### **Boodschap: wordt deze herkend?**

De afgelopen 2 decennia werden door de ministeries ruim 400 (deel)campagnes geïnitieerd met daarin boodschappen van de Rijksoverheid. Er is onderzoek gedaan naar de vraag: hoe worden de informatie-uitingen binnen overheids campagnes door Nederlanders herkend?

De Rijksoverheid maakt in haar rapporten gebruik van een percentage voor herkenning van 0% tot 100%. Hierbij werd gekeken of iemand een campagne op minimaal één medium (zoals tv, radio of social media) kon herkennen. Het herkenningpercentage van overheids campagnes neemt af. Waar het percentage in 2003 nog op 92% zat, is het nu 70%. [25]

Over alle jaren gezien worden campagnes binnen het thema *Verkeer en Reizen*, zoals bijvoorbeeld de welbekende BOB-campagne, het beste herkend door Nederlanders (84%). De waardering (uitgedrukt in een cijfer van 0 tot 10) van de overheids campagnes is juist toegenomen. In 2003 werden campagnes gemiddeld met een 6,9 beoordeeld. Inmiddels is dat een 7,3.

Overheids campagnes over het thema criminaliteit - waarin bijvoorbeeld onderwerpen als huiselijk geweld aan het licht worden gebracht - worden over alle jaren gezien het hoogst gewaardeerd. Er zijn thema's die op beide vlakken goed scoren (waardering en herkenning): *verkeer en reizen, criminaliteit, wonen, terreur en rampen en herdenkingen*. De onderwerpen *milieu, Europa, wetten en overheid, onderwijs, financiën en werk* zijn juist minder succesvol. Deze presteren op beide vlakken onder gemiddeld.

In bovengenoemd onderzoek gaat het vooral over de vraag of Nederlanders zich de informatie-uitingen herinneren. Of herinneren ook betekent dat Nederlanders zich in de informatie boodschap herkennen maakt het onderzoek niet duidelijk. Er is geen onderzoek gevonden naar de vraag of Nederlanders de boodschap van de Rijksoverheid relevant en herkenbaar vinden. Mogelijk wordt deze vraag wel beantwoord in de pretestfase van campagnes.

### **Beeld (foto's, video, animatie, infographic, iconen)**

Als bij de Rijksoverheid, maar ook bij gemeenten, gesproken wordt over beeld in relatie tot inclusieve informatie, dan gaat het om de verschillende rollen van beeld:

- om de rol die beeld heeft in het overdragen van de boodschap. Dus of het beeld op zichzelf staand (een foto of icoon) of in combinatie met tekst (op een website, in een beeldbrief of als infographic) goed herkent en begrepen wordt door de doelgroep. Hierover was meer te lezen in het voorgaande hoofdstuk begrijpelijkheid (paragraaf 6.6);
- om de rol die beeld heeft voor herkenning. Dus om ervoor te zorgen dat mensen zich vertegenwoordigd zien /voelen door informatie van de (Rijks)overheid. Dus foto's die een afspiegeling vormen van de bevolking en waar de mensen zich dus in herkennen. Daarover hieronder meer.

### **Rol van beeld om te zorgen dat mensen zich gerepresenteerd voelen**

In 2019 heeft Atria [82] in opdracht van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap een onderzoek uitgevoerd naar stereotypering in de informatie van de Rijksoverheid. Hiervoor is onderzoek gedaan naar beelden uit de Mediatheek van de Rijksoverheid. Ook is gekeken naar enkele overheids campagnes van de Rijksoverheid. Tijdens de analyse is gelet op aanwijzingen voor man/vrouw verhoudingen, etnische en seksuele diversiteit, leeftijd, diversiteit in kleur, lichamelijke functionaliteit, en de rolpatronen en machtsrelaties tussen deze verschillende groepen mensen. De conclusie luidt als volgt:

*“Op basis van de resultaten uit de steekproef concluderen wij dat de representatie van mannen en vrouwen ongelijk is, en bovendien meer ongelijk dan de verhoudingen in de samenleving. Dit geldt ook voor de representatie van mensen met verschillende huidskleur, wat wij hebben geïnterpreteerd als indicatief voor etnische diversiteit, en voor mensen met een lichamelijke beperking. Over de representatie van LHBTQI-personen kunnen wij op basis van de analyses in dit rapport helaas geen uitspraken doen, omdat wij geen visuele aanwijzingen hebben kunnen coderen die indicatief waren voor LHBTQI-identificaties, relaties of voorkeuren.”*

In het rapport wordt de Rijksoverheid geadviseerd om door middel van een meer gender-sensitieve benadering van de visuele informatie binnen het Rijk meer rekening te houden met het principe van “you can't be what you can't see”. De beelden in de beeldbank en campagnes reflecteren immers niet alleen de werkelijkheid, ze zijn ook normstellend: ze communiceren ook boodschappen over wat mannen, vrouwen, witte of donkere mensen horen te doen. Om die normen op te rekken, en de stereotiepe rolpatronen te doorbreken, is het volgens de onderzoekers aan te raden om in overheidsinformatie meer counter-stereotiepe rolmodellen op het gebied van gender en diversiteit in het zicht brengen.

DvjInsights [83] heeft in 2020 een onderzoek uitgevoerd naar de perceptie van het beeldmateriaal van de Rijksoverheid onder verschillende doelgroepen. Het is een vervolg op het hierboven genoemde onderzoek. Betrof het eerdere onderzoek vooral een analyse van het beeldmateriaal door de onderzoekers zelf, in dit onderzoek worden de doelgroepen van de Rijksoverheid zelf ondervraagd. Het gekozen beeldmateriaal betreft allemaal beeld waarop een persoon te zien is die een specifieke doelgroep vertegenwoordigd.<sup>21</sup> Naar aanleiding van het onderzoek wordt geconcludeerd dat:

- *verreweg de meeste mensen geen uitgesproken eerste positieve of negatieve associatie hebben met de set van stereotiepe beelden. Dit geldt voor het algemeen publiek, mannen, vrouwen, LHBTQI-ers, mensen met een migratieachtergrond en mensen met een zichtbare beperking. Oudere mensen hebben gemiddeld iets meer primaire positieve associaties met de beelden dan jonge mensen;*

---

<sup>21</sup> In dit onderzoek legt men online fotomateriaal voor aan respondenten. Dit betekent dat alleen de beelduiting wordt getest, dus los van tekst. Bovendien nemen de mensen in het onderzoek de tijd om over hun houding tegenover het beeld na te denken. Dat is in de praktijk niet altijd zo.

- *wanneer mensen de tijd krijgen om over hun houding tegenover de beelden na te denken, blijkt dat alle groepen overwegend positief reageren. Bovendien vinden alle groepen de beelden gemiddeld zeer geloofwaardig. Ook voor de expliciete evaluatie geldt dat deze (nog) positiever is als de leeftijd toeneemt. Mensen met een zichtbare beperking en mensen met een migratieachtergrond zijn het meest positief over de stereotiepe beelden. LHBTQI-ers zijn uitermate positief over het stereotiepe beeld van de knuffelende mannen;*
- *de beelden die in dit onderzoek counterstereotypen vertegenwoordigen (bv. man met kind in draagzak), laten geen positiever effect op de aansprekendheid zien dan de stereotiepe beelden van de eigen groep. Zowel stereotypen als de bedoelde counterstereotypen worden overwegend positief gewaardeerd.*

Of een beeld aanspreekt wordt niet bepaald door de mate waarin mensen zich herkennen in de personen in een afbeelding of door de geloofwaardigheid van het beeld. Het gaat er vooral om of een beeld een positief gevoel weet op te roepen. Het positieve gevoel komt vaak tot stand door levendige en positieve interacties tussen mensen in een afbeelding en het gedrag dat als moreel of sociaal wordt beschouwd. Ook zien we dat mensen zich niet alleen herkennen in de afgebeelde ‘groep’ waartoe een persoon behoort, maar dit wordt regelmatig door de context bepaald zoals bijvoorbeeld het beroep, de omgeving, de handeling of bedoeling van een persoon.

Dit betekent dat het voor het aanspreken en de geloofwaardigheid van een beeld niet nodig is dat mensen zich herkennen in de persoon op een afbeelding, maar meer zich herkennen in de situatie en interactie (normen en waarden) op het beeld. De onderzoekers concluderen dan ook dat diversiteit verder gaat dan de sociografische categorieën die in dit onderzoek zijn gehanteerd. Verder concluderen ze dat positieve en levendige interacties positieve gevoelens oproepen en dat dit onder alle onderzochte groepen in sterke mate bijdraagt aan het aanspreken van de beelden. Ze concluderen dat als het belangrijk is dat doelgroepen zich door beeldmateriaal voelen aangesproken, het aan te raden is dat de creatieve uitingen worden gepretest.

Interessant is ook een onderzoek naar de foto's van het ANP [84]. Het ANP levert dagelijks feitelijk nieuws aan vrijwel alle Nederlandse media én heeft een database met 100 miljoen foto's die ze verkopen aan de media. Ze zijn daarmee belangrijk voor onze dagelijkse nieuwsvoorziening en voor de beeldvorming van burgers. In het onderzoek is gekeken naar de representatie van moslima's in de beeldbank van het ANP. Twee conclusies zijn:

- *de foto's van moslima's geven een eenzijdig beeld (vooral met sluier, merendeels buitenshuis en passief);*
- *de omschrijvingen en zoekwoorden bij de foto's bevatten vaak stigmatiserend of stereotyperend taalgebruik die niet overeenkomt met wat er op de foto te zien is.*

**Huib Koeleman (senior adviseur verandercommunicatie bij Orange Otters), Marylin Waanders en Joost de Wert (DPC Beeldcentrum)**

Allen pleiten voor meer diversiteit bij de afdelingen communicatie van de Rijksoverheid en bij de bureaus die voor de overheid werken. Dit leidt naar hun idee ook tot communicatie die beter aansluit bij de leefwereld van verschillende doelgroepen.

**Huib:** “De directies communicatie, maar ook de reclamebureaus zitten allemaal in hun eigen bubble. Hoe diverser je team, hoe beter je in staat bent om aan te sluiten bij de doelgroepen.”

**Marilyn en Joost:** “De mensen die momenteel beslissen over beeld zijn allemaal witte mensen. Dus afdelingen communicatie: ‘Practice What You Preach’. En als voorbeeld: De huidige keuze van fotografen voor de Rijksoverheid bestaat uit 35 witte mannen en 5 witte vrouwen.”

Tenslotte is in de serie Media Kwestie [85] een interessant filmpje gemaakt over diversiteit en representatie in reclame in het algemeen in Nederland. Hierin kwam onder andere Serena Daalmans aan het woord over representatie en stereotypering. Zij gaf aan dat uit onderzoek blijkt dat reclames die niet stereotiep zijn beter worden herinnerd dan reclames die dit wel zijn. Onderzoek naar hoe mensen zich vertegenwoordigd voelen door informatie van de (Rijks)overheid in het algemeen hebben we niet gevonden.

De zesde reden dat de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid niet of nauwelijks aankomt, heeft te maken met het feit dat burgers zich niet herkennen in de overheidsinformatie. Dat kan komen door de relevantie die burgers toekennen aan het onderwerp, door de manier waarop de overheid aandacht vraagt voor een onderwerp (toon, emotie), of wellicht door het beeldgebruik. Hoe groot deze groep precies is, is niet bekend. Meer onderzoek hiernaar is nodig.

## 7.4 Kortom

De motivatie om iets met de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid te doen hangt van vele factoren af. Het lijkt logisch dat informatie die aansluit bij de leefwereld van de doelgroep en rekening houdt met de emoties van die groep, eerder herkend wordt en meer aan zal zetten tot actie. Veel empirische onderbouwing is hier nog niet voor gevonden.

Onderzoek laat zien dat mensen bepaalde verwachtingen hebben over het contact met de (Rijks)overheid. Mensen willen in het contact met de (Rijks)overheid onder meer vertrouwd worden, serieus genomen worden, gezien worden en bevestigd worden. Ze geven hun relatie met de (Rijks)overheid nu een 6 en typeren deze als noodzakelijk, ingewikkeld en ver weg. Belangrijkste verbeterpunt voor de (Rijks)overheid in de toekomst is 'versimpelen', begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket.

Er is geen onderzoek gevonden dat antwoord geeft op de vraag of Nederlanders de boodschap van de (Rijks)overheid relevant en herkenbaar vinden.

Bij beeldgebruik komt steeds meer aandacht voor diversiteit in beeld en voor de vraag of mensen zich vertegenwoordigd zien in de beelden van de (Rijks)overheid. Ook hiernaar is nog weinig onderzoek gedaan.

# 8 Initiatieven vanuit de (Rijks)overheid en best practices

## 8.1 Inleiding

Op verschillende terreinen worden initiatieven genomen om de informatie inclusiever te maken. Hieronder wordt een overzicht gegeven van een aantal belangrijke initiatieven bij de (Rijks)overheid of aan de (Rijks)overheid gelieerde organisaties (bv. uitvoeringsorganisaties). In dit literatuuronderzoek is niet gekeken naar wat er in het bedrijfsleven of wat er in andere landen gebeurt.

## 8.2 Initiatieven gericht op inclusieve informatie en dienstverlening

Op de website [digitaleoverheid.nl](https://digitaleoverheid.nl) is te lezen welke initiatieven de (Rijks)overheid onderneemt op het gebied van digitalisering. Overkoepelend is de Nederlandse digitaliseringsstrategie: *Nederland digitaal*. Dit is een kabinetsbrede strategie over alles wat met digitalisering te maken heeft. In dit kader verscheen er recent, op 9 maart 2022, een kamerbrief *Hoofdpijnen beleid voor digitalisering*. [105] Hierin staan de ambities en doelen voor de digitale transitie van onze samenleving voor de komende vier jaar. In de brief zijn vier thema's benoemd, die onderling samenhangen. Het thema dat vooral relevant is voor dit rapport is het thema *Digitale overheid* en daarbinnen het werken aan een betrouwbare dienstverlening. Dit onderwerp richt zich op de (Rijks)overheid en het contact met burgers en ondernemers en wordt ook wel aangeduid met *NL DIGibeter*. Belangrijk is de volgende passage:

*“We digitaliseren als overheid om de burger maximaal te ondersteunen en niet om eigen problemen op te lossen. Dit vereist een omslag in ons denken en herontwerp van processen, waarbij burgers en ondernemers (en de belangrijke momenten in hun leven) centraal staan. Dat ontwerp is gebaseerd op vertrouwen in de burger en rekening houdt met zijn of haar doenvermogen. Aan de hand van de werkagenda *Werk aan Uitvoering* gaan we concrete verbeteringen in het leven van mensen realiseren. Dat doen we door dienstverlening aan te bieden vanuit de leefwereld van burgers en ondernemers, bijvoorbeeld door levensgebeurtenissen te ondersteunen of door maatwerk te leveren bij multiproblematiek. Of door data te gebruiken om burgers te ondersteunen in het aanvragen van toeslagen, of om te voorkomen dat burgers in de schuldsanering terechtkomen. We gaan uit van vertrouwen, niet van wantrouwen. Daarbij benadrukken we onze verantwoordelijkheid om analoge alternatieven aan te bieden voor onze digitale dienstverlening.”*

### Programma Mens Centraal

Het programma Mens Centraal is een vier-jaar-durend programma (2018-2022). [106] Het doel van het programma is om overheden te helpen bij het centraal stellen van mensen in hun informatie en dienstverlening, om zo de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid zo duidelijk en eenvoudig mogelijk te maken. Om hier goed aan te voldoen zijn vijf principes voor overheidsinformatie en dienstverlening vastgesteld. [73] Door het toepassen van deze principes wordt de doelgroep echt centraal gezet. Onderzoek is de ruggengraat van het programma. Door te onderzoeken wat mensen zelf ervaren en verlangen in hun contact met de (Rijks)overheid kan de informatie en dienstverlening hierbij aansluiten. Waar het programma Mens Centraal onder andere aan gewerkt heeft in de afgelopen jaren is het verbeteren van de communicatie en dienstverlening rondom levensgebeurtenissen. Een voorbeeld van een levensgebeurtenis is ‘Er is een naaste overleden’ of ‘Ik ga verhuizen’. Maar ook

voor ondernemers wordt op deze manier de dienstverlening eenvoudiger gemaakt. Bijvoorbeeld 'Ik ga een bedrijf starten' of 'Ik ga duurzaam ondernemen'. In deze laatste gevallen werkt de Kamer van Koophandel samen met de Belastingdienst.

### **Gebruiker Centraal**

Gebruiker Centraal [107] is een kenniscommunity voor professionals bij de (Rijks)overheid die zich bezighouden met (online) dienstverlening van de (Rijks)overheid. Het bestaat sinds 2014 en is onafhankelijk, non-profit en wordt voor het grootste deel gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het uitgangspunt van Gebruiker Centraal is: ga niet uit van de systemen of diensten, maar kijk naar de mensen die de diensten nodig hebben. Het actieteam van Gebruiker Centraal organiseert kennisbijeenkomsten en ontwikkelt instrumenten voor het centraal stellen van de gebruiker.

In een Manifest heeft Gebruiker Centraal [108] een aantal ontwerpprincipes vastgelegd die ervoor moeten zorgen dat bij het ontwerpen van dienstverlening de gebruiker centraal wordt gezet. Het betreffen vijf ontwerpprincipes, namelijk:

- *zet de gebruiker centraal;*
- *wees pas tevreden als de gebruiker het is;*
- *maak het eenvoudig voor de gebruiker;*
- *ga uit van feiten, niet van aannames;*
- *wees transparant en deel je kennis.*

Gebruiker Centraal ontwikkelde ook het spel *Optimaal digitaal* [109] voor het verbeteren van de online dienstverlening. Dit spel bevat een schat aan tips over hoe je de (digitale) informatie en dienstverlening kunt optimaliseren. Het bevat tips die te maken hebben met keuze voor geschikte middelen, met taal en met beeld en voor inclusie. [110] Ook het vermelden waard is de toolkit inclusie [111] en het toetsingskader inclusie. [112]

### **Programma Inclusie**

Om iedereen volwaardig mee te laten doen in de samenleving en niemand uit te sluiten, moeten we samen werken aan inclusieve communicatie die echt voor iedereen is. Hierbij is nog te weinig aandacht voor de mensen die de informatie van de (Rijks)overheid het hardst nodig hebben, maar die we als (Rijks)overheid moeilijk kunnen bereiken en zelf online lastiger de weg naar de juiste informatie weten te vinden.

Het programma *Inclusie* van Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van het ministerie van Algemene Zaken wil hier verandering in brengen. Het programma *Inclusie* is sinds medio maart 2022 gestart en richt zich vanuit een aanjagende en verbindende rol op het inclusiever maken van de producten en diensten van DPC en inclusieve communicatie van de Rijksoverheid. Voor het laatste wordt samengewerkt met de directies communicaties van de ministeries. Zo wordt gestreefd naar een gezamenlijke visie en integrale aanpak voor inclusieve overheidscommunicatie, waarin alle mensen centraal staan. In woord en beeld. Inclusieve overheidscommunicatie is per definitie divers en streeft gelijkwaardigheid na.

Uitgangspunten van het programma zijn o.a. zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande initiatieven, netwerken met elkaar te verbinden en te werken op basis van de behoeftes van de gebruikers, o.a. de gebruikers van de informatievoorziening en dienstverlening en de (communicatie)professionals van de Rijksoverheid. Voor de (communicatie)professionals ligt de focus enerzijds op bewustwording en anderzijds op wat je kunt doen om inclusief te communiceren. Voorbeelden van initiatieven van het programma zijn: een ervaringsworkshop inclusie, een interdepartementaal leernetwerk *Inclusie*, inclusief onderzoek doen met de doelgroep zelf en de doorontwikkeling van het dossier inclusieve communicatie op [communicatierijk.nl](https://communicatierijk.nl).



### **Informatiepunten Digitale Overheid**

In 2019 zijn de Informatiepunten Digitale Overheid van start gegaan. Deze Informatiepunten Digitale Overheid zijn er voor mensen die moeite hebben met digitale dienstverlening en vragen hebben over het zaken doen met de (Rijks)overheid. De Informatiepunten zijn ondergebracht in de bibliotheken. De medewerkers van de bibliotheek zijn getraind op vraagherkenning en zakelijke empathie en ze weten goed wat de aangesloten overheidsinstanties doen. Ze kunnen mensen verwijzen naar het maatschappelijk middenveld of naar de juiste overheidsinstantie als vragen heel specifiek zijn.

Het Informatiepunt Digitale Overheid is een initiatief van een aantal publieke dienstverleners zoals de Belastingdienst, het SVB, het CAK en het UWV, samen met de Koninklijke Bibliotheek. In januari 2022 waren er 430 Informatiepunten Digitale Overheid in Nederland.

### **Nationale Ombudsman**

De Nationale ombudsman pleit voor het centraal stellen van de burger in digitale dienstverlening. In de bijdrage aan het rapport *Beschaafde Bits* van het Rathenau Instituut [113] schrijven Reinier van Zutphen (Nationale ombudsman) en Jeanine Verhoef (projectleider van de Nationale ombudsman):

*“De overheid moet de digitalisering inzetten vanuit het perspectief van burgers. Meer vanuit de burger bekijken of en hoe digitaal een verbetering kan zijn en daarna pas een dienst digitaal inrichten. De overheid kent geen vrije markt. Dat betekent dat de overheid zich moet inspannen voor iedereen. En een stapje harder moet werken voor mensen die niet vanzelf mee kunnen komen. Dat is een verantwoordelijke overheid van een inclusieve maatschappij aan zichzelf verplicht. Dus altijd maatwerk, een alternatief kanaal en persoonlijk contact voor wie dat nodig heeft.”*

In datzelfde rapport pleit ICTU voor een paradigmawisseling. André Regtop (directeur ICTU) zegt:

*“Laten we het niet meer hebben over hoe we digivaardige of zelfredzame mensen nog beter kunnen helpen, maar vooral over het verbeteren van het aanbod van digitale dienstverlening. Want misschien bestaan digibeten helemaal niet. En is er hooguit sprake van ‘humanobete’ systemen: systemen die niet met mensen overweg kunnen.”*

### **Kompas van inclusief communiceren**

Ook in het rapport *Kompas van inclusieve communicatie* van het Verweij-Jonker Instituut [114] wordt erop gewezen dat een inclusieve benadering van informatie - waarbij informatie opgevat wordt als een circulair en wederkerig proces waarin altijd sprake is van machtsverschillen - vraagt om andere vertrekpunten. De onderzoekers pleiten voor een *circulair perspectief op communicatie*<sup>22</sup>, waarin deelnemers aan het informatieproces elkaar voortdurend beïnvloeden. Ze definiëren inclusieve communicatie als volgt:

*“Inclusief communiceren is een proces dat mogelijk maakt dat belanghebbenden zich erkend, gerespecteerd, en deelgenoot voelen van de kwestie waar de communicatie zich op richt.” Ze stellen dat: “erkenning, respect en deelgenootschap in je communicatieproces realiseren vraagt om aandacht voor wie belanghebbenden zijn en wat voor hen van belang is.”*

---

<sup>22</sup> Dit in tegenstelling tot het lineaire model wat nu vaak nog gebruikt wordt waarbij een zendende professional een communicatieboodschap ontwikkeld en deze richt op een ontvangende doelgroep.

Door samen te werken met de mensen die belang hebben bij het betreffende communicatievraagstuk, ontstaat gevoeligheid voor wat er voor hen toe doet. De verschillende belangen die spelen zijn van invloed op het communicatieproces en de communicatieboodschap(en). Ze ontwikkelen een *Kompas voor inclusief communiceren* waarin vier richtinggevende aspecten zijn opgenomen, te weten:

- *bewust worden;*
- *lokaliseren;*
- *overeenkomsten vinden;*
- *verschillen erkennen.*

### 8.3 Voorbeelden en praktische instrumenten

De gemeente Rotterdam heeft een nieuwe visie op communicatie ontwikkeld waarbij de mens (Rotterdammer) centraal staat. De uitgangspunten zijn aansluiten, afstemmen en verbinden [115]:

- *aansluiten bij de omgeving; werken vanuit de wensen en behoeften van de Rotterdammers en andere stakeholders;*
- *online en offline communicatie effectiever op elkaar afstemmen;*
- *communicatie meer verbinden met de relatie en de inhoud.*

Een mooi voorbeeld van digitale informatie op maat betreft een initiatief van ProDemos [116] rondom de verkiezingen in 2021. Zij ontwikkelden het project *Stem jij ook?* speciaal voor mensen met een licht verstandelijke beperking en moeilijkerlerenden. ProDemos wil deze mensen politiek bewust maken en hen leren om van hun stemrecht gebruik te maken. In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen organiseerde ProDemos voorlichtingsbijeenkomsten voor deze mensen en bracht gratis verkiezingskranten uit. Verder bevat de website [stemjijook.nl](http://stemjijook.nl) verschillende filmpjes rondom de verkiezingen. Ervaringsdeskundigen stellen daarin vragen aan politici, die op begrijpelijke wijze uitleggen waar hun partij voor staat.

*Wijzer in Geldzaken* [117] ontwikkelde een waaier met 10 bouwstenen om financieel kwetsbaren te bereiken en te helpen. De waaier bestaat uit praktische tips, inspiratie en verwijzingen naar hulpmiddelen om de communicatie, informatievoorziening en dienstverlening voor financieel kwetsbaren inclusiever te maken.

*Logeion* nam een filmpje op over de menselijke maat. [118] Door inzet van ervaringsdeskundigen komen organisaties tot een betere informatie met specifieke doelgroepen en ook tot een betere middelenkeuze. Dit geldt bijvoorbeeld door de inzet van medewerkers vanuit het Expertisecentrum *Sterk uit armoede* maar ook door de inzet van *Taalambassadeurs*.

Er zijn ook hele praktische instrumenten om te zorgen dat de digitale informatie toegankelijk is voor specifieke doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is [ismijnsitetoegankelijk.nl](http://ismijnsitetoegankelijk.nl). Op deze website kun je testen om je website toegankelijk is wat betreft tekst en beeld. Het is een initiatief van VNO-NCW & MKB Nederland, Accessibility en [Thuiswinkel.org](http://Thuiswinkel.org). *Iederin* is een netwerk voor mensen met een handicap of chronische ziekte. Ze hebben een toolkit ontwikkeld voor gemeenten om hun website toegankelijker te maken. [119]

*Pharos* (het Expertisecentrum Gezondheidsverschillen) ontwikkelt, test en geeft advies over de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van informatie, voorlichtingsmaterialen en gezondheidsapps. Daarin hanteren ze een aanpak waarbij altijd middelen ontwikkeld worden in coproductie met de mensen voor wie de materialen bedoeld zijn. Ook wordt veel samengewerkt met taalambassadeurs en worden alle middelen altijd uitvoerig getest. Dat leidt bijvoorbeeld tot de ontwikkeling van beeldverhalen voor specifieke doelgroepen. [120]

Pharos heeft op basis van al zijn ervaring een checklist toegankelijke informatie ontwikkeld [121] en ze hebben de bevindingen uit de samenwerkingen, testrondes en adviezen geïnventariseerd en zijn zo gekomen tot de 7 meest voorkomende bloopers in communicatiemateriaal. [122] Het gaat dan om:

- weinig herkenning in de gebruikte personages of illustraties;
- veel moeilijke woorden of woorden die weinig gebruikt worden;
- beelden zonder heldere lijnen of met te weinig contrast;
- beelden die multi-interpretabel zijn;
- beelden met te veel afleidende details;
- teksten die te klein zijn geschreven of met een onduidelijk lettertype;
- te lange teksten en/of te lange zinnen.

## 8.4 Analoge alternatieven voor digitale dienstverlening

Bovengenoemde voorbeelden gaan voornamelijk over digitale dienstverlening en informatie. Dat is ook waar de meeste initiatieven zich op richten. Dat wil niet zeggen dat voorbij gegaan wordt aan het feit dat digitale informatie en dienstverlening mogelijk niet voor iedereen een goede aanpak is. In de recente kamerbrief benadrukt minister van Huffelen de verantwoordelijkheid van de (Rijks)overheid om analoge alternatieven aan te bieden voor de digitale dienstverlening [105]. Ook andere organisaties vragen hier aandacht voor.

Het UWV heeft er bijvoorbeeld voor gekozen om naast de digitale dienstverlening ook altijd een fysieke dienstverlening te laten bestaan. Het UWV [113] zegt hierover (in het rapport Beschaafde Bits):

*“UWV heeft moeten vaststellen dat de digitale producten niet altijd aansluiten bij de wensen, verwachtingen en vooral mogelijkheden van burgers. Om die reden heeft UWV het verplicht digitaal communiceren voor haar klanten niet doorgevoerd. We bieden andere mogelijkheden, via post, telefonisch of fysiek. De doelstelling is nu klanten vooral naar het digitale kanaal te verleiden. We sporen hen aan en bieden ondersteuning via cursussen, bibliotheken en mogelijkheden van machtiging. Ook stemmen we onze digitale dienstverlening af op de klant.”*

Tijdens de Coronacrisis werd duidelijk dat vooral de Nederlanders met een niet westerse achtergrond in de grote steden zich relatief weinig lieten vaccineren. Dit leidde ertoe dat de Rotterdamse huisarts Shakib Sana zelf de wijk in ging om deze doelgroep op straat meer te vertellen over vaccinaties. In een artikel in de Volkskrant van 8 januari 2022 zegt hij: “De manier waarop de overheid communiceert is niet gericht op mensen zonder smartphone, die zich geen raad weten met DigiD.” Zijn gerichte aanpak bleek succesvol voor deze groep.

## 8.5 Taalgebruik eenvoudiger en toegankelijker maken

Het Programmabureau Direct Duidelijk bij de Directie Digitale Overheid van het ministerie van BZK heeft op 31 oktober 2018 de campagne Direct Duidelijk gestart. Een jaar later is de ‘Direct Duidelijk Brigade’ van start gegaan. De Direct Duidelijk Brigade [123] heeft als doel heldere overheidsinformatie te bevorderen. De ‘Direct Duidelijk Brigade’ voert een campagne voor inspiratie en bewustwording en biedt ook actief ondersteuning aan overheidsorganisaties.

In 2021 staat de teller voor het aantal organisaties die de zogenaamde ‘Direct Duidelijk Deal’ hebben getekend op 54. Hiernaast zijn er nog 24 organisaties die de intentie hebben om te tekenen. Met het ondertekenen van de Direct Duidelijk Deal spreek je het volgende af als organisatie:

- we maken beleid om direct duidelijk te communiceren. We voeren dit beleid uit en we beoordelen de resultaten;
- we spreken precies af wat we gaan verbeteren en hoe we de resultaten daarvan beoordelen;
- we zorgen ervoor dat onze medewerkers hulp krijgen om direct duidelijk te communiceren.

Organisaties kunnen gebruik maken van begrijpelijke taaltraining en/of taalcoaching met hulp van de Direct Duidelijk Brigade. Ambtenaren kunnen gratis gebruik maken van een taaladviesdienst (de direct duidelijk Taalhulplijn 085-4000111) en hertaalsoftware. Bovendien zijn er wekelijkse Direct Duidelijk-webinars, met honderden kijkers tijdens de live-uitzending en duizenden terugkijkers. Direct Duidelijk is inmiddels ondergebracht in Gebruiker Centraal.

### **Samenwerking met ervaringsdeskundigen**

Stichting Lezen en Schrijven en de stichting ABC organiseren inspiratiesessies voor ambtenaren om het belang van begrijpelijke taal en de inzet van ervaringsdeskundigen te promoten. De stichting ABC heeft verder voor ambtenaren een online toolkit rondom samenwerking met ervaringsdeskundigen laaggeletterdheid ontwikkeld. [124]

Het ministerie van AZ/DPC werkt samen de taalambassadeurs van de stichting Lezen en Schrijven en de stichting ABC. Het testpanel van de stichting ABC heeft diverse communicatie-uitingen getest. Ook worden er video's in gebarentaal gemaakt in samenwerking met het Nederlands Gebarencentrum.

Het project Duidelijke Overheidscommunicatie is een initiatief vanuit de VNG, samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het roept gemeenten op om ervaringen te delen op het gebied van duidelijke taal. [125]

### **Schrijfwijzers**

Er zijn verschillende schrijfwijzers ontwikkeld die overheidsorganisaties willen helpen om heldere taal te schrijven. Een paar voorbeelden:

- [schrijfwijzer van Gebruiker Centraal](#);
- [schrijfwijzer van de Gemeente Amsterdam](#);
- [schrijfwijzer Klare Taal van de Gemeente Oss](#);
- [schrijfwijzer Enschede](#).

Al deze schrijfwijzers geven tips over hoe je eenvoudig kunt schrijven. Ook op platforms als Frankwatching verschijnen regelmatig tips voor duidelijk schrijven. [126] Ook op CommunicatieRijk zijn veel tips voor inclusief taalgebruik te vinden en ook een factsheet met tips voor het schrijven voor mensen die laaggeletterd zijn. [127] Er zijn veel initiatieven die trachten bij te dragen aan begrijpelijke informatie. Vaak is het startpunt mensen die laaggeletterd zijn. We noemen er hier nog twee:

- de website [huhwatbedoeltu](#) opgericht door twee ondernemers die streven naar 'Heel Nederland eenvoudig in 2024';
- de website [Lezenisnietbegrijpen](#), een project waarin onder andere de Rijksuniversiteit Groningen en Stichting Lezen & Schrijven samenwerken.

## **8.6 Beeldgebruik**

DPC verzamelt en bundelt kennis op het gebied van beeld. Begin 2018 stelde de Voorlichtingsraad dat de Rijksoverheid nog beter moet aansluiten bij de toenemende beeldcultuur. DPC heeft die vaststelling vertaald naar het 3-delige programma *Beeldkompas* [80,128], met de bedoeling om ook daadwerkelijk als metaforisch kompas te dienen. Beeldkompas wil rijksambtenaren de weg wijzen om beeld beter en meer weloverwogen in te zetten. Hierbij kan het gaan om beeld in combinatie met tekst, of om beeld ter vervanging van tekst. Op Beeldkompas staat praktische hulp in de vorm van een middelenkiezer. Na het beantwoorden van enkele vragen krijg je advies over een geschikt beeldmiddel. Hierbij kun je denken aan een registratievideo, reportagevideo, themafoto, instructievideo of infographic. Daarnaast staat er een bibliotheek met veel kennis over de inzet van beeld (onder andere het thema diversiteit en inclusie).

Ook op gemeentelijk niveau is er aandacht voor beeld in de communicatie. Hierbij gaat het vaak om beeld in combinatie met tekst. Zo heeft de *gemeente Amsterdam* richtlijnen opgesteld voor de ambtenaren voor beeldgebruik voor mensen die laaggeletterd zijn. [129]

In 2019 heeft de gemeente Rotterdam het document *Beeldbrieven: Zó werkt het* [130] opgesteld. Onder beeldbrieven verstaan ze bij de gemeente Rotterdam brieven in voor iedereen duidelijke taal, in een overzichtelijke en logische opmaak en mét gebruik van foto's om zaken toe te lichten. In het document *Beeldbrieven: zó werkt het* delen ze deze ervaring. Het document staat vol met tips over hoe je tot een goede beeldbrief kunt komen en wat er wel en niet werkt. Ook staan er vele voorbeelden in opgenomen. In het document wordt ervoor gepleit om de brief altijd vooraf te testen en om een effectmeting uit te voeren. Meer voorbeelden van Beeldbrieven zijn te vinden op de website van Gebruiker Centraal. [131] Ook Pharos (zie paragraaf 8.3) heeft voor bepaalde doelgroepen beeldverhalen ontwikkeld. [132]

### **Beeld dat alle Nederlanders toont**

Recent is binnen DPC het project *Diversiteit in Beeld* gestart. In opdracht van de VoorlichtingsRaad werkt dit project aan een advies over hoe de Rijksoverheid met de inzet van beelden de diversiteit van de samenleving beter kan laten zien. In de loop van dit jaar zal er een advies uit worden gebracht. Naast een goede representatie van alle Nederlanders via beeld is stereotypering ook een belangrijk thema bij inclusieve informatie. Het gaat dan niet om de aantallen (bijvoorbeeld verhouding man – vrouw), maar om de manier waarop mensen neergezet worden. Het project *Diversiteit in beeld* van DPC houdt zich ook daarmee bezig.

#### **Ron de Koning (Communicatieadviseur gemeente Rotterdam)**

De gemeente Rotterdam in is 2019 gestart met een onderzoek waarbij communicatiemiddelen van de gemeente werden doorgelicht. De vraag was: herkennen bi-culturele inwoners van Rotterdam zich in de communicatie van de gemeente. Achterliggende vraag was: wat kunnen we doen om het vertrouwen in de communicatie van de gemeente te vergroten. Er zijn 100 verschillende middelen doorgelicht. Daarbij ging het bijvoorbeeld om speeches, beleidsnota's, vacatures en campagnes. Het onderzoek liet zien dat er geen balans was in de communicatie. Zo zag je bi-culturele mensen vaker in een hulpverleningssituatie en witte mensen in de hulprol. De disbalans zat vooral in beeld, maar ook in taal in bijvoorbeeld beleidsnotities. Zo kwamen in een en dezelfde alinea de termen inburgering, radicalisering en handhaving vaker voor. De gemeente heeft naar aanleiding van de resultaten acties ondernomen om het bewustzijn van de medewerkers te verhogen, zoals het beleggen van bijeenkomsten en het geven van schrijf-tips. De 1-meting in 2021 liet door deze acties een inclusiever beeld zien.

Al sinds 2011 heeft de culturele en creatieve sector een *Code Diversiteit en Inclusie* [134] Het betreft een stappenplan met 5 principes voor hoe je diversiteit en inclusie kunt integreren in de 4 p's van je organisatie, namelijk Programma, Publiek, Personeel en Partners. Het doel van de code is dat de culturele en creatieve sector de brede diversiteit van de Nederlandse samenleving representeert. Overheden kunnen de code gebruiken bij het toekennen van subsidies.

De Code Diversiteit en Inclusie heeft ook een *Handreiking Waarden voor een Nieuwe Taal* ontwikkeld. Wat dat is omschrijven ze als volgt:

*“Deze handreiking is geen taalgids. Wel presenteren we vijftien overkoepelende waarden die oproepen tot verandering van binnenuit. Ze bieden een radicaal ander perspectief op het publiek, dat we vanaf nu deelnemer noemen. Ze sluiten personen in die tot nu toe niet eens in de taal bestonden. Ze zetten gemarginaliseerde personen in hun kracht. Ze dagen instituten uit om taal te gebruiken waar iedereen toegang toe heeft en mede-eigenaar van kan zijn. En bovenal maken ze een blijvende discussie los over de taal die we gebruiken.”*

## 8.7 Initiatieven om de motivatie te vergroten

Om inclusief te communiceren is het van belang om de motivatie van burgers, om daadwerkelijk in actie te komen en bijvoorbeeld huursubsidie of bijstand aan te vragen, te vergroten. Dat kan door optimaal in te spelen op de gedragsbepalers die op dit moment ervoor zorgen dat men het gewenste gedrag niet vertoont. Een voorbeeld van het ministerie van OCW over het aanvragen van aanvullende studiefinanciering, laat zien hoe dat kan. Hieronder een weergave uit het rapport *Gedragsadviezen van BINNL* [94]. Het gaat over het onderdeel niet-gebruik van voorzieningen.

*“Circa een kwart van de eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs heeft de aanvullende beurs niet aangevraagd terwijl ze daar wel recht op hebben. Het ministerie van OCW heeft in 2021 daarom een experiment gedaan. Dit was gericht op een groep van circa 22.000 potentieel aankomende studenten die begin mei nog geen aanvraag voor de aanvullende beurs hadden gedaan en die al bekend waren bij DUO vanwege een aanvraag voor de 18+-toelage voor scholieren. Een deel van deze studenten werd per e-mail geattendeerd op het feit dat zij mogelijk recht hadden op de aanvullende beurs. In sommige van deze e-mails werd hierbij ook ingespeeld op de mogelijke leenangst en/of de gepercipieerde complexiteit van de aanvraag. Twee maanden na deze interventie bleek dat bij de studenten die een bericht hadden gekregen, het percentage aanvragen 3 tot 5 procentpunt hoger lag dan in de controlegroep. Van de verschillende varianten van de e-mail blijkt de combinatie van gedragsinterventies het meest effectief te zijn. Deze resultaten laten zien dat niet-gebruik van de aanvullende beurs veroorzaakt wordt door zowel gebrekkige kennis, als angst voor terugbetalingen en de gepercipieerde complexiteit van het aanvraagproces.”*

## 8.8 Kortom

Op allerlei gebied worden vanuit de Rijksoverheid, gemeenten en andere organisaties initiatieven ondernomen om de informatie en dienstverlening inclusiever te maken. Bijvoorbeeld door het beter laten aansluiten van de overheidsinformatie bij de leefwereld van de burger (*Mens Centraal*), beter gebruiken van eenvoudige taal en het meer en beter toepassen van beelden bij de informatie.

Veel van die initiatieven bestaan uit het verzamelen van kennis, en het delen en toegankelijk maken van die kennis. Ook het ontwikkelen van tools die gebruikt kunnen worden door derden is vaak onderdeel van deze aanpak. Dit gebeurt bij het Rijk voornamelijk vanuit DPC, in programma's en via kenniscommunity's. Bijvoorbeeld de kenniscommunity *Gebruiker Centraal*. Tools zijn bijvoorbeeld schrijfwijzers voor ambtenaren of een middelenkiezer voor communicatieadviseurs.

Of deze kennis op dit moment al terecht komt bij en toegepast wordt door de mensen die er daadwerkelijk mee aan de slag moeten (communicatieadviseurs en beleidsmedewerkers) en of het toepassen van die kennis en de tools leidt tot inclusievere informatie, is niet onderzocht.

# 9 Samenvattende conclusies en aanbevelingen

## 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht aan de hand van de literatuur die onderzocht is de zes onderzoeksvragen te beantwoorden. Daarna worden verschillende aanbevelingen geformuleerd.

## 9.2 Samenvattende conclusies

### 1. Welke groepen bereikt de overheid niet of nauwelijks, zowel offline als online? Wat is de actuele omvang van deze groepen en wat zijn de ontwikkelingen bij deze groepen sinds het vorige literatuuronderzoek in 2018?

Er zijn verschillende groepen die de (Rijks)overheid momenteel niet bereikt met zijn informatie en dienstverlening. Dat kan komen doordat:

- de (Rijks)overheid niet de juiste communicatiekanalen inzet om de burgers te bereiken;
- de online informatie van de (Rijks)overheid niet toegankelijk is;
- de informatie en dienstverlening niet begrijpelijk is;
- de informatie en dienstverlening niet herkenbaar is.

Hoeveel burgers de (Rijks)overheid daarmee uitsluit van overheidsinformatie en dienstverlening is niet exact aan te geven. Bovendien zit er overlap tussen de groepen. Bijvoorbeeld tussen de groep mensen die de informatie niet begrijpt en de groep mensen die zich er niet in herkent. De aantallen kunnen dus niet zomaar bij elkaar worden opgeteld. De cijfers die bekend zijn, zijn hieronder weergegeven in figuur 9.1. Daar waar mogelijk is een vergelijking gemaakt met de cijfers in 2017.

Figuur 9.1 Wie worden niet bereikt?

Oorzaak	Redenen	2021	2017
1: De (Rijks)overheid gebruikt niet de kanalen die de burger gebruikt	1: Met de keuze van de communicatiekanalen sluit de (Rijks)overheid sommige burgers uit. Zo zijn er burgers die geen computer of tv hebben.	1 miljoen	1,5 miljoen
	2: Door voornamelijk Nederlandse media in te zetten sluit de (Rijks) overheid verschillende groepen uit. Dit zijn vaak migranten van de eerste generatie en bijvoorbeeld Polen of Roemenen.	2,4 miljoen	2,2 miljoen
2: De overheidsinformatie en dienstverlening is ontoegankelijk	3: De huidige online informatie en dienstverlening van de (Rijks) overheid is voor een grote groep burgers lastig te vinden om er adequaat gebruik van te kunnen maken. Deze burgers beschikken niet over toereikende digitale vaardigheden.	4,5 miljoen	5,2 miljoen
	4: Overheidswebsites die niet voldoen aan de toegankelijkheidseisen, leveren problemen op voor een grote groep burgers. Met name personen met dyslexie, autisme, ADHD, (kleuren)blindheid en de ziekte van Parkinson.	2,1 miljoen	2,1 miljoen
3: De overheidsinformatie en dienstverlening is onbegrijpelijk	5: De webteksten en brieven van de (Rijks)overheid zijn niet te begrijpen voor een grote groep burgers. Het gaat om burgers die onvoldoende de Nederlandse taal beheersen, om mensen die laaggeletterd zijn en om licht verstandelijk beperkten.	5,6 miljoen	5,4 miljoen
4: De overheidsinformatie en dienstverlening is onherkenbaar	6: De (Rijks)overheid slaagt er niet altijd in om met de informatie en met het beeldgebruik goed aan te sluiten op de behoeften van de doelgroep en om een boodschap empathisch te brengen. Het is aannemelijk dat informatie die niet aansluit bij de leefwereld van de burger (in taal en beeld) minder kans heeft om opgemerkt te worden.	???	???

Bron: LOK, 2022

## **2. Wat zijn de voornaamste redenen dat deze groepen geen gebruik maken van informatievoorziening en dienstverlening van de overheid?**

Zoals hierboven vermeld spelen verschillende redenen hierbij een rol, die terug te voeren zijn op de bereikbaarheid, toegankelijkheid, begrijpelijkheid en herkenbaarheid van de overheidsinformatie en dienstverlening. Deze redenen worden hieronder verder toegelicht.

*Bereikbaarheid:* De (Rijks)overheid bereikt de burgers niet altijd omdat de kanalen die de (Rijks)overheid kiest voor de informatie en dienstverlening onvoldoende matchen met de kanalen die de burger gebruikt. Zo zijn er burgers die niet over een computer beschikken of deze niet gebruiken. Dit aantal is kleiner geworden ten opzichte van 2017 (daling van 34%), maar het betreft wel een zeer kwetsbare groep. Deze groep mist alle online informatie van de (Rijks)overheid.

Daarnaast komt er steeds meer versnippering in het online media-aanbod en boeten de veelgebruikte mediakanalen door de Rijksoverheid aan impact in. Dit betekent dat de (Rijks)overheid bij ieder onderwerp en iedere doelgroep opnieuw het pallet aan communicatiekanalen moet herbezien. Tenslotte is er een groep die de (Rijks)overheid niet bereikt doordat ze helemaal geen Nederlandse media gebruiken.

In totaal zijn er in Nederland nog zo'n 900.000 burgers die geen internet hebben en/of gebruiken. Van Deursen verwacht dat hiermee de toegang tot en het gebruik van internet wel is verzaagd. Dat betekent dat er personen zijn die de (Rijks)overheid naar verwachting nooit digitaal zal bereiken. Het gaat hierbij vooral om lager opgeleide vrouwelijke 75-plussers en personen die in armoede leven. Het digitaliseren van informatie en dienstverlening lijkt dus bepaalde personen buiten te sluiten.

Als het gaat om het gebruik van online mediakanalen zien we het aantal online mediakanalen toenemen. Daarnaast worden offline media steeds meer online gebruikt (bijvoorbeeld online tv kijken en online Magazines lezen). Whatsapp en Facebook zijn in 2021 de meest gebruikte online media, gevolgd door Instagram en LinkedIn. Ook nieuwe online media zoals Snapchat en TikTok winnen aan populariteit. Het aanbod van online media neemt dus steeds meer toe waardoor het gebruik versnipperd.

De impact van de veelgebruikte media door de (Rijks)overheid neemt af. Radio en tv, maar ook kranten, zijn nog altijd invloedrijk als het gaat om informatie over politiek en overheidsbeleid. Het NOS-Journaal staat wat impact betreft al jaren aan kop als meest invloedrijke titel voor Nederlanders. De daling van de gezamenlijke impactscore van de 20 belangrijkste mediatitels voor informatie over politiek en overheidsbeleid impliceert echter dat de nieuws- en actualiteitenmedia, waar de (Rijks)overheid veelvuldig gebruik van maakt, aan belang en bereik inboeten.

Er zijn in Nederland burgers die niet of nauwelijks gebruik maken van de Nederlandse media en op deze manier dus ook niet of nauwelijks in aanraking komen met de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Dit zijn personen die hun informatie (over bepaalde onderwerpen) liever baseren op bronnen uit hun thuisland. We kunnen hierbij denken aan Polen en aan eerste generatie Turken en Marokkanen.

*Toegankelijkheid:* De toegankelijkheid van de online informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid is nog niet voldoende gewaarborgd. Dit betekent in de praktijk dat veel burgers om die reden geen gebruik kunnen maken van de informatie en dienstverlening.



Burgers zijn onvoldoende digitaal vaardig om de huidige dienstverlening van de (Rijks)overheid online te vinden en te benutten. Het percentage Nederlanders dat over voldoende digitale vaardigheden beschikt om gebruik te maken van de digitale dienstverlening die voor hen bedoeld is, is toegenomen van 62% (2017) naar 68% (2021). Gelukkig zoeken en krijgen velen van hen hulp.

Veel burgers hebben moeilijkheden met het bedienen van de websites van de (Rijks)overheid. Nog maar 8% van de overheidswebsites voldoet aan alle toegankelijkheidseisen.

*Begrijpelijkheid:* Niet alle informatie van de (Rijks)overheid is voor iedereen begrijpelijk. Burgers hebben moeilijkheden om de informatie van de (Rijks)overheid te begrijpen door het gehanteerde taalgebruik. Met name mensen die laaggeletterd zijn, licht verstandelijk beperkten en mensen die de taal onvoldoende beheersen hebben hier moeite mee.

*Herkenbaarheid:* Burgers worden gemotiveerd om iets met de informatie van de (Rijks)overheid te doen als de boodschap hen raakt en refereert aan hun persoonlijke situatie. Emotie kan hierbij een belangrijke rol spelen. Het lukt de (Rijks)overheid niet altijd om in de communicatie voldoende aansluiting te vinden bij de leefwereld van de burger. Het gaat hierbij om het gebruik van de juiste woorden, om de bejegening en om de gehanteerde beelden en stereotyperingen zodat identificatie en begrip optreedt.

*Context waarin inclusieve communicatie plaatsvindt:* Naast de hierboven beschreven redenen zijn er nog andere redenen waarom burgers geen gebruik maken van de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Dit kan komen omdat ze dat niet kunnen, bijvoorbeeld door ziekte, stress, armoede of dakloosheid. Maar het kan ook komen omdat burgers het niet willen, bijvoorbeeld omdat ze geen vertrouwen hebben in de (Rijks)overheid. Onderzoeken laten zien dat het vertrouwen in de (Rijks)overheid de afgelopen jaren gedaald is. Gebeurtenissen zoals de toeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen worden als redenen hiervoor aangedragen. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat burgers zich zorgen maken over een (Rijks)overheid die zich steeds meer terugtrekt en over procedures die steeds ingewikkelder worden. Dat samen met een angst om fouten te maken, de gedachten dat ze niet in aanmerking komen voor regelingen en het idee dat ze niet serieus genomen worden door de (Rijks)overheid maakt dat burgers niet gemotiveerd zijn om zich te verdiepen in de informatievoorziening en de dienstverlening van de (Rijks)overheid.

Dit zijn echter redenen waar de aanpak of invulling van de inclusieve communicatie geen oplossing voor kan bieden.

### **3. Wat zijn de gevolgen van het missen van de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid en welke ontwikkelingen zijn hierin te zien? Levert dit problemen op? Zo ja, voor wie en welke problemen?**

De gevolgen kunnen zijn dat burgers geen gebruik maken van voorzieningen, terwijl ze daar wel recht op hebben. Uit een recent onderzoek blijkt dat het 'niet gebruik' van een zestal voorzieningen tussen de 5% en 35% te liggen. Bij de 35% ging het om het gebruik maken van de bijstand. Deze burgers ontvangen dus geen bijstand, terwijl ze er wel recht op hebben. Ook niet met hulp van anderen.

Uit een onderzoek uit 2016 blijkt dat het ondergebruik van toeslagen vooral hoog is onder burgers met een laag inkomen of bij burgers met een negatief inkomen. Ook bij burgers wiens persoonlijke situatie wijzigt (bv. trouwen of scheiden) blijkt het ondergebruik hoog te zijn. Het is zorgelijk dat niet-gebruik vooral voorkomt bij de personen die de toeslagen het hardst nodig hebben. Hoe zich dit gaat ontwikkelen laat zich moeilijk voorspellen.

Afhankelijk van het doel van de informatie kan het mislopen van de informatie leiden tot minder kennis of tot een gebrek aan handelingsperspectief.

Uit de evaluatie van de corona communicatie hebben we geleerd dat met name de personen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn, mensen die laaggeletterd zijn en personen met een sociaaleconomische achterstand niet goed bereikt worden. En dat de jongeren zich onvoldoende aangesproken voelden door de communicatie. De informatievoorziening van de (Rijks)overheid over corona was te moeilijk om de gehele bevolking te bereiken. Daarnaast zorgde het niet openstaan voor de zorgen en behoeften die leefden onder de burgers voor weerstand. We weten niet of dit ertoe geleid heeft dat bepaalde personen zich minder aan de maatregelen hebben gehouden, vaker corona hebben opgelopen of minder deelgenomen hebben aan de vaccinatieprogramma's van de Rijksoverheid.

#### **4. Welke actuele inzichten zijn er over hoe groepen die op dit moment niet bereikt worden door de (Rijks)overheid, wel bereikt kunnen worden? Hoe komen deze groepen op dit moment aan de benodigde overheidsinformatie? Welke helpers of organisaties kunnen hiervoor ingezet worden?**

Actuele inzichten en initiatieven over hoe burgers wel bereikt kunnen worden, houden verband met:

- *niet alleen digitaal*: UWV heeft besloten om naast het digitaal aanbieden van voorzieningen ook een fysiek loket open te houden;
- *eenvoudig taalgebruik*: de gemeente Rotterdam experimenteert met beeldbrieven en test deze voor gebruik. Het ministerie van SZW werkt met een taalbrigade die het taalgebruik van medewerkers bij het ministerie eenvoudiger maakt. Pharos heeft belangrijke informatie over de coronamaatregelen vertaald in verschillende talen;
- *aansluiten bij de leefwereld van burgers*: Mens Centraal ordent de informatievoorziening van de (Rijks)overheid rondom levensgebeurtenissen. Pharos ontwikkelt communicatiemiddelen altijd samen met de personen voor wie de middelen bedoeld zijn. Het ministerie van OCW stuurde een groep studenten die aanspraak maakt op een aanvullende beurs maar hier geen gebruik van maakt, een persoonlijke mail met daarin informatie toegesneden op hun persoonlijke situatie en aandacht voor de emoties van de studenten;
- *anders naar de communicatie van de (Rijks)overheid kijken*: Pharos adviseert om bij nieuwe belangrijke informatie en voorzieningen van de (Rijks)overheid ervoor te kiezen om de communicatie te richten op de burgers die het moeilijkst bereikt worden. Circulair perspectief op communicatie, waarin aandacht is voor wie belanghebbenden zijn en wat voor hen van belang is. Gebruiker centraal zetten door vijf ontwerpprincipes toe te passen (zet de gebruiker centraal; wees pas tevreden als de gebruiker het is; maak het eenvoudig; ga uit van feiten, niet van aannames; wees transparant en deel je kennis);
- *vooral hulp van bekenden*: burgers die niet zelf zaken met de (Rijks)overheid kunnen regelen willen vooral hulp op een laagdrempelige en informele manier. Ze zoeken hiervoor hulp in eigen kring, zoals bij kinderen, partner, broers, zussen en vrienden. Deskundigen en/of formele cursussen worden nauwelijks nog gebruikt.

#### **5. Welke actuele inzichten zijn er over hoe mensen zich vertegenwoordigd voelen in de informatie/communicatie van de (Rijks)overheid (in tekst en beeld)? Welke groepen herkennen zich minder/niet in de beelden die de (Rijks)overheid gebruikt in de communicatie? Hoe zou de (Rijks)overheid de vertegenwoordiging van die groepen kunnen verbeteren?**

Er is geen onderzoek bekend over hoe burgers zich vertegenwoordigd voelen in de actuele informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Wel is er een onderzoek gedaan waarbij beeldmateriaal is voorgelegd aan verschillende doelgroepen (zie paragraaf 6.6) en is er een onderzoek gedaan naar de Beeldbank van de Rijksoverheid en naar de beeldbank van het ANP (zie paragraaf 7.3). Alle drie de onderzoeken waren gericht op stereotyperingen in beeldgebruik.

## 6. Welke initiatieven en/of organisaties zijn er binnen de Rijksoverheid die zich bezighouden met inclusie of gerelateerde thema's? Hoe verhouden de verschillende initiatieven zich tot elkaar?

De initiatieven binnen de Rijksoverheid worden veelal geïnitieerd door het ministerie van BZK en vallen allen onder de Nederlandse digitaliseringsstrategie *Nederland digitaal*. De initiatieven richten zich vooral op de volgende elementen:

- informatie en dienstverlening toegesneden op het perspectief, de behoeften, emoties, taalgebruik en middelengebruik van de burger. Zoals de levensgebeurtenissen. Het zijn beiden interbestuurlijke initiatieven, dus over alle overheidslagen heen;
- taalgebruik via het programmabureau Direct Duidelijk: aandacht voor duidelijk taalgebruik en inschakelen van ervaringsdeskundigen;
- recent is er ook meer aandacht voor beeld in communicatie via Beeldkompas en het project Diversiteit in beeld (beiden geïnitieerd door de Voorlichtingsraad).

## 9.3 Aanbevelingen

De resultaten uit de literatuurstudie leiden tot de volgende aanbevelingen.

- 1) Verwerf via gericht inclusief onderzoek meer inzicht in de redenen waardoor de (Rijks)overheid burgers nu niet bereikt, en deel de kennis die er al is over deze redenen beter binnen de (Rijks)overheid (bijvoorbeeld via een *Toolkit Inclusie*). Verwerf informatie over de wensen en behoeften van burgers ten aanzien van de informatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid, hun mogelijkheden (digitaal, gebruik maken van huidige dienstverlening), hun sociale omgeving/hun hulp, hun mediagebruik en hun houding ten opzichte van de (Rijks)overheid. Bouw kennis op over wat 'meedoen' op dit moment voor deze burgers in de weg staat.
- 2) Formuleer *inclusiecriteria* en spreek in VoRa-verband af dat alle directies communicatie zich hieraan houden. En binnen deze directies niet alleen de communicatieadviseurs en woordvoerders, maar ook de online adviseurs, de webredactie, de speechschrijvers en onderzoekers. Dus de hele directie. De *inclusiecriteria* kunnen zijn:
  - alle teksten van de Rijksoverheid worden geschreven in eenvoudige taal;
  - de teksten zijn empathisch, gaan uit van vertrouwen en sluiten aan bij de leefwereld van de burgers;
  - het beeldgebruik van de Rijksoverheid sluit aan bij de diversiteit van de burgers waarop de informatie en dienstverlening gericht is; stereotypering moet voorkomen worden.
  - De communicatiestrategie is in de basis gericht op de moeilijk bereikbare burger of op hun helpers. Hiervoor wordt de doelgroep waarop de informatie en dienstverlening van de Rijksoverheid zich richt, zo specifiek mogelijk beschreven, wordt aangegeven welke subgroepen te onderscheiden zijn en of één of meer van de zes in dit rapport beschreven redenen, een rol spelen. Per subdoelgroep wordt een passende aanpak van middelen, kanalen en boodschappen geformuleerd, gebaseerd op onderzoek bij de betreffende doelgroep.
  - De dienstverlening waarover gecommuniceerd wordt is eenvoudig (digitaal) te benutten en verloopt soepel. Burgers weten duidelijk wat ze moeten doen en hoeven zich geen zorgen te maken over het maken van fouten. De opzet is getest via usability onderzoek.

Stel een werkgroep in die deze inclusiecriteria verder uitwerkt en een commissie die toeziet op de naleving van de criteria.

- 3) Leg de inclusiecriteria ook op aan de onderaannemers van de directies communicatie. De Rijksoverheid werkt voor de communicatie veel samen met externe communicatie- en pr-bureaus, maar bijvoorbeeld ook met fotografen. Stel bij het afsluiten van raamovereenkomsten en bij de inhuur van externe partijen de inclusiecriteria als voorwaarde en controleer de bureaus er ook op.
- 4) Train huidige en nieuwe medewerkers op deze werkwijze. Geef medewerkers bij de Rijksoverheid een training over inclusie waarin de resultaten uit deze literatuurstudie, maar ook de inclusiecriteria besproken worden.
- 5) Maak onderzoek inclusiever. Wat opvalt in deze literatuurstudie is dat veel van de bestudeerde onderzoeken niet inclusief zijn. Dat wil zeggen dat slechts een deel van de Nederlandse bevolking in de onderzoeken meegenomen wordt (vaak via online panels). En zeker niet de burgers waarvan deze literatuurstudie laat zien dat ze niet bereikt worden. Stel bij het afsluiten van raamovereenkomsten voor onderzoek eisen aan de onderzoeksbureaus voor wat betreft inclusie.
- 6) Bespreek inclusie breed binnen het gehele departement. Deze literatuurstudie richt zich op inclusieve informatie en dienstverlening. Inclusie is echter niet alleen een opgave van de directie communicatie. Het raakt ook aan andere onderdelen van de organisatie, zoals aan beleidsontwikkeling en HR. Het is dus belangrijk om samen te bespreken wat inclusie voor de Rijksoverheid betekent, aan welke onderdelen van de organisatie het onderwerp raakt en wat er moet gebeuren om inclusief te zijn. Op deze manier kun je een ambitie formuleren en een bijpassend actieplan.

**Leon Noorlander (adjunct directeur) en Mara van Beusekom (senior adviseur/ projectleider)  
bij Pharos**

“We moeten ook toe naar inclusievere wetenschap. Onderzoek waarbij je iedereen bereikt. Onderzoek op een oprechte manier, je daadwerkelijk inleven in de persoonlijke context van mensen, in mensenlevens. Hiervoor moet je op zoek naar de mensen, bijvoorbeeld via sleutelpersonen bij de doelgroep, via taalambassadeurs, gemeenten, buurthuizen of bijvoorbeeld apothekers.”

# Bijlage 1

## Lijst met gesprekspartners

Wie	Functie
Marylin Waanders Joost de Wert	Senior adviseur visuele communicatie DPC/Beeldcentrum Senior consultant bij DPC
Roos Beerkens	Senior adviseur/onderzoeker Inclusieve dienstverlening, Customer Revolution
Danielle Tamis	Directeur van PR-bureau HvdM
Leon Noorlander Mara van Beusekom	Adjunct directeur bij Pharos Senior adviseur/projectleider bij Pharos
Huib Koeleman	Senior adviseur verandercommunicatie bij Orange Otters
Jasmijn Sjouke	Online communicatieadviseur bij de Douane via de communicatiepool van DPC
Ron de Koning	Communicatieadviseur gemeente Rotterdam

# Bijlage 2

## Vragen aan gesprekspartners

*Introductie:* dit gesprek is onderdeel van een literatuurstudie naar inclusieve communicatie en dienstverlening. Het Leids Onderzoekskolлекief voert deze literatuurstudie uit voor AZ/DPC. We willen graag weten hoe inclusief de (Rijks)overheid communiceert. Dus wie we momenteel wel bereiken met de communicatie en dienstverlening van de (Rijks)overheid en wie niet. Wat redenen daarvoor zijn en ook zijn we op zoek naar goede voorbeelden.

- 1) *Wat verstaan jullie onder inclusief communiceren? Waar denken jullie dan aan?*
- 2) *Hoe staan we er voor met het inclusief communiceren. Wie bereiken we wel en wie niet. Waarom wel / niet?*
- 3) *Wat is het gevolg hiervan? Waar leidt dat toe?*
- 4) *Er kunnen verschillende redenen zijn waarom je doelgroepen niet bereikt. Wij onderscheiden drie redenen: 1) bereik 2) vaardigheden en 3) motivatie. Als we kijken naar de eerste reden: bereik. Dan gaat het over mensen die bijvoorbeeld niet de beschikking hebben over een computers of social media, tv en radio. Hoe groot zien jullie dit probleem? Waar komt dit probleem vooral voor? Hoe is dit op te lossen?*
- 5) *Het kan ook zijn dat mensen niet de vaardigheden hebben om de informatie en dienstverlening te benutten. Bijvoorbeeld omdat ze niet met een computer overweg kunnen, maar bv. ook omdat ze teksten niet kunnen lezen of begrijpen. Hoe groot schatten jullie dat in?*
- 6) *Wat zijn manieren om dit aan te pakken? En hoe effectief is dat?*
- 7) *Hoe gaan jullie om met beeld in combinatie met tekst of los en infographics, beeldvideo e.d. Baseren jullie deze aanpak op onderzoek?*
- 8) *Is diversiteit in beeld ook een thema bij jullie? Hoe gaan jullie daarmee om? Kennen jullie wellicht onderzoek daarnaar?*
- 9) *Misschien zijn mensen niet gemotiveerd om gebruik te maken van overheidscommunicatie en dienstverlening. Omdat de communicatie niet aanspreekt. Omdat ze andere grotere problemen hebben of omdat ze wantrouwen hebben tegen over de (Rijks)overheid. Hoe groot schatten jullie dat in? En wat is hieraan te doen?*
- 10) *Hoe belangrijk is emotie in communicatie en empathie (bv. van de (Rijks)overheid). Hoe gaan jullie daar in de praktijk mee om?*
- 11) *Hebben jullie interessant onderzoek over het thema inclusieve communicatie om bij onze literatuurstudie te betrekken?*
- 12) *Hebben jullie best practices en/of interessante organisaties of personen die ik zou kunnen spreken over dit onderwerp?*

# Bijlage 3

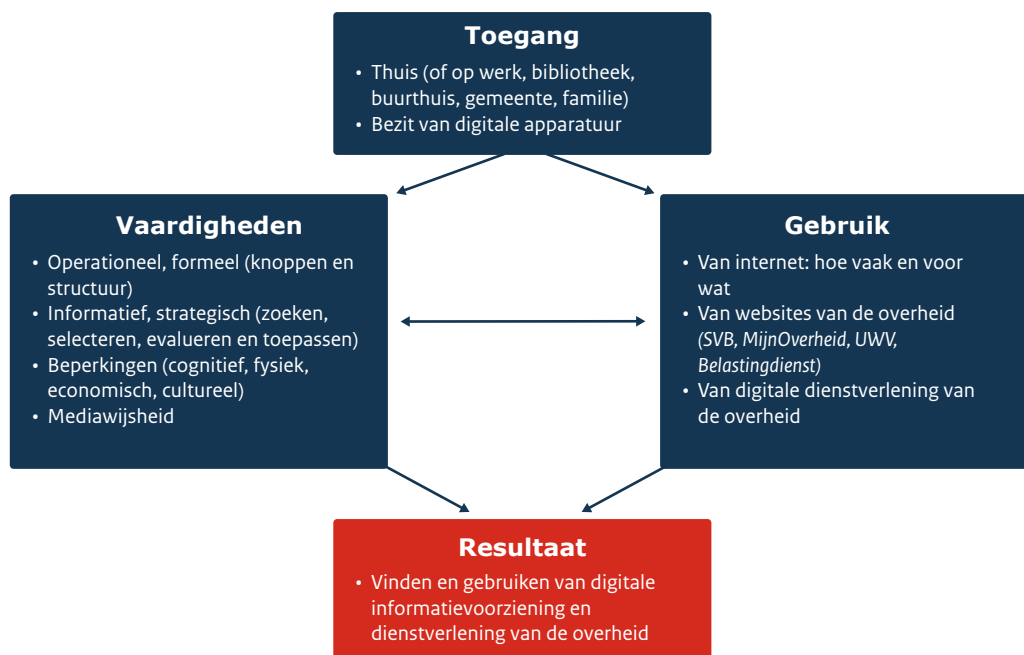
## Theoretisch model uit 2018

Deze literatuurstudie ging in op de groep die niet of nauwelijks bereikt wordt door de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid. Hoe groot is deze groep en wie zitten er in deze groep?

### Model voor digitale inclusie

Om mee te kunnen doen in de digitale wereld moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. In onderstaand model worden deze voorwaarden beschreven. Na het model volgt de uitleg.

Figuur 2. Model voor digitale inclusie



Bron: LOK, 2018

### Toegang

Om gebruik te kunnen maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid is het allereerst van belang dat burgers toegang hebben tot internet. Dat kan zijn doordat ze zelf een computer, laptop of smartphone met internetverbinding hebben. Hebben ze dit niet, dan kan toegang wel aanwezig zijn bij vrienden of familie, of op een openbare plaats zoals in een buurthuis, bibliotheek of gemeentehuis. Burgers die geen toegang hebben kunnen *zonder hulp van externen* niet meedoen in de digitale samenleving.

## Vaardigheden

Sommige burgers missen de vaardigheden om digitaal aan de slag te gaan. Dat kan zijn doordat ze bijvoorbeeld niet (voldoende) bekend zijn met hoe de computer werkt. Hierbij gaat het om de fundamentele zaken als inloggen, een website vinden, e-mailen. Van Deursen noemt dit *operationele en formele vaardigheden*. Het kan ook zijn dat een burger niet de weg vindt op de websites die zij/hij bezoekt. Bijvoorbeeld voor het aanvragen van een studiebijlage of zorgtoeslag. Deze burgers weten wel hoe de computer werkt maar snappen niet de systematiek van het aanvragen van een voorziening. Van Deursen noemt dit *informatie en strategische vaardigheden*.

Er zijn ook mensen met een beperking waardoor ze niet (voldoende) vaardig zijn om digitaal mee te doen. Het kan gaan om verschillende soorten beperkingen, zoals *cognitief* (laaggeletterdheid, laag opgeleid, verstandelijk beperkt), *fysiek* (dyslexie, motorisch beperkt, visueel, auditief), *economisch* (laag inkomen, armoede) of *cultureel* (migratieachtergrond, taalvaardigheid). Dit soort beperkingen kunnen in hoge mate de digitale vaardigheden beïnvloeden.

Overigens wil het *niet digitaal mee kunnen doen* niet altijd zeggen dat deze burgers daardoor ook de benodigde digitale informatievoorziening of dienstverlening van de (Rijks)overheid mislopen. Burgers kunnen hulp invoeren en krijgen van anderen om digitale zaken voor hen te regelen. Zo is het heel goed denkbaar dat oudere mensen met kinderen, de zaken die geregeld moeten worden met de (Rijks)overheid overlaten aan die kinderen.

## Gebruik

Het veelvuldig gebruik maken van internet en doorlopen van bepaalde handelingen (zoals dagelijks e-mailen of wekelijks online bankieren) bevordert de digitale vaardigheden van burgers. In het onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de armoederegisseur van Amsterdam [6] wordt hierbij gesproken over zogenaamde *digitale splintervaardigheden*. Echter het feit dat mensen objectief gezien deelnemen aan de digitale samenleving en dus gebruik kunnen maken van digitale informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid wil niet altijd zeggen dat ze dit ook (met succes) doen. Dit kan komen doordat:

- ze soms niet weten welke digitale informatievoorziening en dienstverlening er zoal is en ze hierdoor regelingen en voorzieningen mislopen;
- ze de benodigde informatieve en strategische digitale vaardigheden missen om de juiste regelingen en voorzieningen te vinden;
- ze niet willen. Er zijn burgers die vanuit privacyoverwegingen of omdat ze geen vertrouwen hebben in de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid geen digitale zaken willen regelen met de (Rijks)overheid. Deze groep valt buiten de scope van deze literatuurstudie.

## Resultaat

Digitale inclusie is gericht op het feit dat alle burgers gelijkwaardig mee kunnen doen in de digitale samenleving en op dezelfde manier kunnen profiteren van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid.

De vraag is of burgers daadwerkelijk gelijkwaardig digitaal kunnen profiteren: met andere woorden, of ze de digitale informatie gevonden hebben die ze zochten, en of ze gebruik maken van de digitale dienstverlening die voor hen bedoeld is. Dit kan door iedere burger zelf gerealiseerd worden óf met hulp van derden, bijvoorbeeld een persoon in het gezin die alles digitaal regelt, of ouders voor kinderen, of kinderen voor ouders.

Het is aan de overheden zelf om te bepalen welk resultaat gewenst is. Streeft de (Rijks)overheid naar digitale inclusie van iedere individuele burger zelf of gaat het om digitale inclusie van de samenleving als totaal?



# Bijlage 4

## Vier methoden om digitale vaardigheden te meten

Het meten van digitale vaardigheden kan op verschillende manieren gebeuren. Het is belangrijk om bij elk onderzoek dat de digitale vaardigheid van de Nederlandse bevolking tracht vast te stellen, aan te geven op welke wijze dat is gebeurd. Dit omdat er een zekere mate van validiteit is aan te wijzen voor de verschillende methoden. Van Deursen en Helsper maken het volgende onderscheid:

- 1) Indirecte metingen.** Verschillende organisaties, zoals het CBS en de Europese Commissie, maken gebruik van vragenlijsten waarin respondenten wordt gevraagd welke van een aantal activiteiten ze – in een bepaalde periode – op internet hebben uitgevoerd. Vervolgens wordt op basis van het aantal uitgevoerde activiteiten een vaardigheidsniveau afgeleid. Het uitvoeren van een activiteit betekent echter niet dat dit op het juiste niveau gebeurt en het niet uitvoeren van een activiteit betekent niet dat men de vaardigheden niet heeft om het te doen.
- 2) Zelfevaluaties.** Dit is de meest gebruikte methode voor het meten van digitale vaardigheden onder de bevolking. Soms wordt er maar één vraag gesteld: Kunt u een inschatting geven hoe digitaal vaardig u bent? Soms wordt aan respondenten een lijst met digitale vaardigheden voorgelegd waarbij ze zelf aangeven of ze die wel of niet beheersen. Voordelen van deze methode zijn het kunnen stellen van een groot aantal vragen in korte tijd, eenvoudige scoremogelijkheden, en het snel en kosteneffectief kunnen verwerken van antwoorden. Nadeel van deze methode is dat zelfevaluaties slechts beperkt een vaardigheidsniveau weerspiegelen.
- 3) Door prestatiemetingen gevalideerde zelfevaluaties.** Dit zijn zelfevaluaties die zijn gevalideerd door middel van prestatiemetingen waarbij opdrachten worden uitgevoerd op een computer met internet. De antwoorden op stellingen (zelfevaluaties) worden dan vergeleken met de prestaties van een dergelijke test. De stellingen met de beste overeenkomst worden gebruikt in onderzoek. Dit verbetert de kwaliteit van zelfevaluaties aanzienlijk.
- 4) Prestatiemetingen of observaties.** Dit is de meest valide methode om een realistisch beeld te krijgen van een digitaal vaardigheidsniveau van proefpersonen. Deze methode is erg arbeidsintensief, zowel in de ontwikkeling als in de uitvoering. Ook zijn de hoge kosten van dergelijke metingen bij dataverzameling op grote schaal een nadeel.

# Bijlage 5

## Kerncijfers 2017 en 2021

	2017 Absoluut	2021 Absoluut	Vershil 2021-2017
<i>Totale bevolking</i>	17.081.507	17.475.415	2%
ww. met Nederlandse achtergrond	13.218.754	13.169.507	-0%
ww. met migratieachtergrond	3.862.753	4.305.908	11%
ww. westers	1.689.030	1.858.730	10%
ww. niet-westers	2.173.723	2.447.178	13%
ww. niet-westers 1e generatie	1.199.972	1.361.849	13%
12 jaar en ouder	14.901.937	15.076.881	1%
16 jaar en ouder	14.094.089	14.570.114	3%
18 jaar en ouder	13.677.409	14.164.193	4%
55 jaar en ouder	5.419.607	5.858.753	8%
65 jaar en ouder	3.159.660	3.457.535	9%
75 jaar en ouder	1.336.160	1.482.721	11%
Aantal huishoudens	7.794.075	8.043.443	3%
Werkzame beroepsbevolking	8.579.000	9.255.000	8%
<b>Context</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>	<b>Vershil</b>
Aantal burgers met geen woonadres	34.500	32.000	-7%
Aantal burgers die bij een scheiding zijn betrokken	-	85.000	
Aantal overledenen	-	171.000	
Aantal overbelaste mantelzorgers	-	500.000	
Aantal burgers die leven in armoede	550.000	475.000	-14%
Aantal burgers met dementie	270.000	290.000	7%
Aantal werknemers met een burn-out	223.054	240.630	8%
Aantal burgers met een ernstige psychiatrische aandoening	220.000	281.000	28%
Aantal burgers met een manisch-depressieve stoornis	-	100.000	
<b>Reden 1</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>	<b>Vershil</b>
Aantal burgers met geen toegang tot en geen gebruik van internet	1.350.000	900.000	-35%
Aantal burgers met bewust geen tv	84.000	90.000	7%
<b>Reden 2</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>	<b>Vershil</b>
Aantal burgers met een migratieachtergrond van de 1e generatie	2.200.000	2.400.000	9%

	2017 Absoluut	2021 Absoluut	Vershil 2021-2017
<b>Reden 3</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>	<b>Vershil</b>
Aantal burgers die onvoldoende digitaal vaardig zijn	5.200.000	4.500.000	-13%
<b>Reden 4</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>	<b>Vershil</b>
Aantal burgers met dyslexie	854.075	873.771	2%
Aantal burgers met autisme	170.815	174.754	2%
Aantal burgers met ADHD	512.445	524.262	2%
Aantal burgers die kleurenblind zijn	200.000	200.000	0%
Aantal burgers die slechtziend of blind zijn	345.000	345.000	0%
Aantal burgers met de ziekte van Parkinson	52.000	52.000	0%
<b>Reden 5</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>	<b>Vershil</b>
Aantal burgers die laaggeletterd zijn	2.500.000	2.500.000	0%
Aantal burgers die in Nederland wonen maar geboren zijn in een land waar ze geen Nederlands spreken en lezen (NT2)	1.700.000	2.000.000	18%
Aantal licht verstandelijk beperkten	1.100.000	1.100.000	0%

# Literatuuroverzicht

- 1) <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/inclusieve-communicatie>
- 2) LOK (2018). Wie doen niet mee? Literatuurstudie naar digitale inclusie van de overheid. Leiden.
- 3) Challouki H. (2021). Inclusieve Communicatie. Pelckmans, Kalmthout.
- 4) Movisie (2021). Inclusie en diversiteit, Wat, waarom en hoe? Utrecht.
- 5) Van Deursen A.J.A.M. (2021). Internet- en Internet of things-vaardigheden in Nederland anno 2021. Universiteit Twente, Afdeling Communicatiewetenschap, Enschede.
- 6) *NMO (2021). Mediatrends 2021. Amsterdam.*
- 7) <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37296ned/table?ts=1651137434545>
- 8) <https://www.spreekbuis.nl/afgelopen-jaren-is-het-dagbereik-van-radio-en-tv-gestabiliseerd>
- 9) <https://www.nederlandsmedianieuws.nl/SKO-heeft-het-Jaarrapport-2021-gepubliceerd>
- 10) <https://nederlandsmedianieuws.nl/luistertijdradio>
- 11) Kantar (2021.) Monitor Ontwikkeling Mediagebruik Rapport 2021. Amsterdam.
- 12) <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/aandeel-jongere-daklozen-in-5-jaar-tijd-gehalveerd>
- 13) <https://www.cbs.nl/thuisgeeninternet>
- 14) <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84888NED?q=internettoegang>
- 15) CBS (2020). ICT, kennis en economie 2020. Den Haag.
- 16) Van Deursen, A.J.A.M. & van Dijk, J.A.G.M. (2011). Trendrapport computer en internetgebruik 2011. Een Nederlands en Europees perspectief. Universiteit Twente.
- 17) De Lage Drempel (2016). De Digitale Kloof bij mensen in armoede. Cijfers, ervaringen en suggesties. Mechelen.
- 18) CBS (2021). Armoede en sociale uitsluiting 2021. Den Haag.
- 19) GfK (2021). Trends in digitale media. Amstelveen.
- 20) Logius (2021). Logius Jaarverslag 2020. Den Haag.
- 21) Newcom Research & Consultancy (2022). Social media onderzoek 2022. Amsterdam.
- 22) <https://fonkmagazine.nl/krantsteedsvakermultimediaalgelezen>
- 23) Dedding C., N. Goedhart en R. Kattouw (2017). Digitale ongelijkheid. Een participatieve verkenning in Amsterdam. In Bouwstenen voor Digitale Inclusie. Amsterdam.
- 24) Dedding C. en N. Goedhart (2019). Uit beeld geraakt. Digitale ongelijkheid als maatschappelijke opgave. Vumc. Amsterdam.
- 25) [https://www.flyeralarm.com/lp/nl\\_nl/content/rijksoverheids-campagnes](https://www.flyeralarm.com/lp/nl_nl/content/rijksoverheids-campagnes)
- 26) Motivaction (2020). Mediabereik onderzoek Nieuwe Nederlanders 2020. Bereik van reguliere en cultuurgebonden media onder Turkse --, Marokkaanse --, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en Polen wonend in Nederland. Amsterdam.
- 27) <https://www.cbs.nl/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland>
- 28) Kamah S. (2020) De Rijksoverheid dichterbij! Communiceren met kwetsbare jongeren. Avans hogeschool, Breda.
- 29) Rooij van H., M. van Wessel, N. Aerts (2019). Over zelfredzame burgers gesproken: Hoe ambtenaren een buigzaam burgerschapsideaal vormgeven. In *Beleid en Maatschappij*, pp. 429–452.
- 30) Van Deursen, A.J.A.M. & Helsper, E.J. (2020). Digitale vaardigheden: een onderzoeks- en beleidsagenda. Universiteit Twente, Afdeling Communicatiewetenschap, Enschede.
- 31) <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83428NED/table?ts=1651239085394>
- 32) Kantar (2019). Digitale inclusie. Een onderzoek naar digitale vaardigheden en behoefte aan ondersteuning. Amsterdam.
- 33) Van Deursen, A.J.A.M. (2019). Digitale ongelijkheid in Nederland: Internetgebruik van mensen van 55 jaar en ouder. Universiteit Twente, Afdeling Communicatiewetenschap, Enschede.
- 34) Van Deursen, A.J.A.M. (2015). Digitale ongelijkheid in Nederland. In: *ICT kennis en economie 2015*. CBS, Den Haag.

- 35) Van Deursen, A.J.A.M. (2010). Internet skills: vital assets in an information society. Proefschrift. Universiteit Twente, Afdeling Communicatiewetenschap, Enschede.
- 36) Buisman, M., J. Allen, D. Fouarge, W. Houtkoop en R. van der Velden (2013). PIAAC 2012: de belangrijkste resultaten. Expertisecentrum Beroepsonderwijs. 's Hertogenbosch.
- 37) I&O Research (2015). De kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2014. Amsterdam.
- 38) Beleidsonderzoek gemeente Leiden (2017) Stads-en wijkenquete Leiden 2017. Serie statistiek 2017/23. Leiden.
- 39) LOK (2017). Vergelijkingsrapport Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest 2017. Leiden.
- 40) TNS NIPO (2014). Burgers over de digidrempel heen? Hoe kunnen burgers verleid worden tot meer digitale interactie met de overheid? Amsterdam.
- 41) Bommeljé, Y. en P-A Keur (2013). De burger kan het niet alleen. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- 42) <https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/waar-moet-een-toegankelijke-website-aan-voldoen>
- 43) BZK (2021). Kamerbrief staatssecretaris Knops over Voortgang Digitale Inclusie 2021. Den Haag.
- 44) <https://impulsenwoordblind.nl/dyslexie/>
- 45) <https://www.nji.nl/cijfers/autisme>
- 46) <https://www.nji.nl/cijfers/adhd>
- 47) <https://www.gebruikercentraal.nl/podcast/ervaringsdeskundigen-aan-het-woord>
- 48) <https://digitaaltoegankelijk.nl/nieuws/tag/hoeveel-mensen-zijn-er-kleurenblind-in-nederland/>
- 49) <https://www.kimbols.be/medisch/archief-medisch/feiten-cijfers-over-blind-of-slechtziend-zijn.html>
- 50) <https://www.parkinson-vereniging.nl/prevalentie-ziekte-van-parkinson>
- 51) Ombudsman (2019) Houd het simpel Een onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid van digitale formulieren van de overheid. Den Haag.
- 52) Algemene Rekenkamer (2016). Aanpak van laaggeletterdheid. Den Haag.
- 53) Houtkoop W. (2014). Digitale grenzen en mogelijkheden van laaggeletterden en laagopgeleiden. Presentatie voor 'We leren altijd!, 10 jaar ETV.nl'
- 54) Maastricht University (2018). Feiten & Cijfers laaggeletterdheid: De invloed van lage basisvaardigheden op deelname aan de maatschappij, Maastricht
- 55) <https://www.uu.nl/nieuws/hoe-komt-het-dat-nederlandse-jongeren-niet-leesvaardig-zijn>
- 56) <https://www.binnenlandsbestuur.nl/schulden-en-laaggeletterd>
- 57) SCP (2019). Notitie. Het aantal mensen met een licht verstandelijk beperking. Den Haag.
- 58) <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37296ned/table?ts=1650032658574>
- 59) Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018). De nieuwe verscheidenheid: toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland. Verkenning 38, WRR. Den Haag.
- 60) <https://www.startpagina.nl/nederlandsspreken>
- 61) <http://www.gezond.win/ziekte/gezondheid/Hoeveel-mensen-zijn-Geboren-Doof--.html>
- 62) True Talk (2018). Online Inclusie. Ministerie van Algemene Zaken in dialoog met 'moeilijk bereikbare doelgroepen' Café Bepp Rapport. Den Haag
- 63) <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/scheiden>
- 64) <https://www.cbs.nl/10-procent-meer-mensen-overleden-dan-verwacht-in-2021>
- 65) [https://mantelzorgmakelaar.nl/mantelzorg\\_in\\_Nederland](https://mantelzorgmakelaar.nl/mantelzorg_in_Nederland)
- 66) <https://www.alzheimer-nederland.nl/nieuws/toename-of-afname-mensen-met-dementie>
- 67) <https://www.afkickkliniekinfo.nl/burn-out/cijfers>
- 68) <http://www.kenniscentrump.nl/ernstige-psiachtrische-aandoening>
- 69) <https://btsg.nl/is-manisch-depressieve-stoornis/>
- 70) Groen, A. en N. Houtsma (2021). Onderzoek naar de geldzaken van mbo-studenten, NIBUD, Amsterdam.
- 71) Mariën, I. en C. Vleugels (2011). Van digitale kloof naar digitale inclusie. Naar een duurzame ondersteuning van e-inclusie-initiatieven in Vlaanderen. Tijdschrift voor Communicatiewetenschappen, vol. 39, pp. 104-119.
- 72) Mariën, I. (2007). Gebruikers georiënteerd ontwikkelen van ICT: inclusie of exclusie van mensen in armoede in Vlaanderen. Proefschrift. Brussel.
- 73) <https://www.programmamenscentraal.nl/projecten-en-advies/overheidsbrede-principes>

- 74) Mare (2019). Kwalitatief onderzoek Mens Centraal: digitale berichtgeving van de overheid. Versie 3. Den Haag
- 75) Kaal, M, S. Plantinga en J. ter Berg (2019). Relatie burger overheid 2030. Onderzoek in opdracht van De Nationale ombudsman. Amsterdam.
- 76) <https://www.gebruikercentraal.nl/een-empathische-overheid>
- 77) Maat., H. & Th. van der Geest (2021). Monitor Begrijpelijke overheidsteksten. Onderzoeksrapport Centrum IT + Media. Arnhem: HAN University of Applied Sciences.
- 78) Kantar (2021). Themaonderzoek Taalniveaus Welk taalniveau (A2 of B1) is het meest geschikt voor communicatieteksten vanuit de Rijksoverheid? Amsterdam.
- 79) <https://www.logeion.nl/strategische-communicatie-vraagt-om-digitale-inclusie>
- 80) <https://www.beeldkompas.nl/>
- 81) Hooijdonk, Ch. van, et al. (2021) Het complete plaatje? Onderzoek naar het gebruik van iconen als middel voor inclusievere gemeentelijke communicatie in Nederland en Vlaanderen. Utrechts Centrum voor Communicatieonderzoek. Utrecht. .
- 82) Atria (2019) Iedereen in beeld? Een inventarisatie en content-analyse van de beeldbank en campagnes van de Rijksoverheid. Amsterdam.
- 83) DvjInsights (2020). Iedereen in Beeld De perceptie van het beeldmateriaal van de Rijksoverheid onder verschillende doelgroepen. Utrecht.
- 84) <https://www.hetonderzoekerscollectief.nl/moslina-een-onderzoek-naar-de-representatie-van-moslimas-in-de-beeldbank-van-het-anp/>
- 85) <https://www.facebook.com/watch/?v=264810511791299>
- 86) Kenniswerkplaats Leefbare Wijken (2021). De laag-vertrouwensamenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Vijfde meting. Rotterdam.
- 87) SCP (2008). Mediagebruikers, institutioneel vertrouwen, machteloosheid en Europa. Kwartaalberichten 2008|1. Den Haag.
- 88) WRR/KNAW (2021). Navigeren en anticiperen in onzekere tijden. Den Haag.
- 89) T. Peeters et al. (2020). Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk, Verwey-Jonker Instituut. Utrecht.
- 90) Keizer, M. (2018). Lezen begrijpen. Onderzoek naar de invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen. RUG, Groningen.
- 91) CPB (2019). Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland, Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget. Den Haag.
- 92) <https://kassa.bnnvara.nl/gemist/nieuws/1-op-de-7-nederlandse-huishoudens-laet-toeslagen-liggen>
- 93) WRR (2017): Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR-rapport nr. 97. Den Haag.
- 94) Behavioural Insights Netwerk Nederland (2022). Gedragsadviezen. Gedragswetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: klimaat, digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen. Den Haag.
- 95) Wildeboer Schut, J.M., S. Hoff (2007): Geld op de plank. SCP. Den Haag.
- 96) Tempelman, C., A. Houkes-Hommes, J. Prins (2014): Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen. SEO. Amsterdam.
- 97) Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015): Hobbels op weg naar inkomensondersteuning. Toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen. Den Haag.
- 98) Tempelman, C., A. Houkes-Hommes (2016): What Stops Dutch Households from Taking Up Much Needed Benefits? Review of Income and Wealth 62, no. 4: 685–705.
- 99) Simonse, O., et al. (2022): Social security or insecurity? The Experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. Internal paper. Leiden.
- 100) <https://advalvas.vu.nl/nieuws/aanvullende-beurs-vaker-aangevraagd-na-oproep-van-duo>
- 101) <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/16666/aanpak-coronacrisis>
- 102) Mare (2021). Machtigen. Rapportage van kwalitatief onderzoek, versie 02. Mens Centraal, Amsterdam.

- 103) Kantar (2020). Bijlage 2 Bij onderzoeksrapport Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening 2020. Verslag van focusgroepen over Dienstverlening van de overheid zoals ervaren door burgers, jongeren en ondernemers. Amsterdam.
- 104) True Talk (2019). Onderzoek naar ‘tipping points’ van (online) regelwerk en aanvragen. Inzicht in het speelveld van hoe mensen hun (online) regelwerk en aanvragen doen. Café Bepp Rapport. Den Haag.
- 105) BZK (2022). Kamerbrief van minister van Huffelen over Hoofdlijnen beleid voor digitalisering. Den Haag.
- 106) <https://www.programmamenscentraal.nl/>
- 107) <https://www.gebruikercentraal.nl/>
- 108) <https://www.gebruikercentraal.nl/instrumenten/ontwerpprincipes/>
- 109) <https://optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl/>
- 110) <https://optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl/tipkaarten/speelset/speelset-inclusie/>.
- 111) <https://inclusie.gebruikercentraal.nl/>
- 112) <https://inclusiekader.gebruikercentraal.nl/>
- 113) Hamer, J. & L. Kool (red.) (2018). Beschaafde Bits – Zeventien experts over fatsoenlijk digitaliseren. Rathenau Instituut, Den Haag.
- 114) Hal van L. et al. (2019) Kompas van inclusieve communicatie. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- 115) <https://www.mvc.nl/communicatievisie-rotterdam>
- 116) <https://prodemos.nl/leren/stem-jij-ook-verkiezingskrant/>
- 117) <https://www.wijzeringeldzaken.nl/waaiertienbouwstenenwijzerin-geldzaken.pdf>
- 118) <https://www.linkedin.com/company/logeion-vereniging-voor-communicatie/videos>
- 119) <https://iederin.nl/doe-mee/zelf-lokaal-aan-de-slag/toolkit-toegankelijke-gemeentewebsites.>
- 120) <https://www.pharos.nl/thema/begrijpelijke-voorlichtingsmaterialen-en-beeldverhalen>
- 121) <https://www.pharos.nl/kennisbank/checklist-toegankelijke-informatie>
- 122) <https://www.pharos.nl/nieuws/bloopers-de-7-meest-voorkomende-onduidelijkheden>
- 123) <https://www.rijksoverheid.nl/een-jaar-direct-duidelijk-brigade-20.000-verbeterde-teksten>
- 124) <https://st-abc.nl/over-ons/>
- 125) <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/denk-mee-bij-duidelijke-overheidscommunicatie>
- 126) <https://www.frankwatching.com/archive/2021/09/20/onduidelijke-tekst-taal-tips/>
- 127) <https://www.communicatierijk.nl/tips-voor-inclusieve-communicatie/tips-voor-inclusief-taalgebruik>
- 128) <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/beeldkompas>
- 129) <https://www.amsterdam.nl/schrijfwijzer>
- 130) <https://www.lezenenschrijven.nl/gemeente-rotterdam-beeldbrieven>
- 131) <https://beeldbank.gebruikercentraal.nl/brieven/wat-is-een-beeldbrief/>
- 132) <https://www.pharos.nl/thema/begrijpelijke-voorlichtingsmaterialen-en-beeldverhalen>
- 133) <https://www.beperktzicht.nl/>
- 134) <https://codedi.nl/>

Dit is een publicatie van:

Ministerie van Algemene Zaken  
Binnenhof 19 | 2513 AA Den Haag  
Postbus 20001 | 2500 EA Den Haag  
T +31 (0)70 356 41 00  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Juli 2022