

# Wie doen niet mee?

*Literatuurstudie naar digitale inclusie van de overheid*

“Geen foto’s kunnen bewerken, geen email hebben, niet of beperkt bereikbaar zijn en dus niet uitgenodigd worden voor activiteiten, kinderen niet kunnen helpen bij schooltaken op computer, geen formele documenten kunnen invullen of aanvragen via computer, geen online afspraken kunnen maken met de huisarts, het zien bij anderen maar zelf niet van alles kunnen doen met smartphone of computer, geen tickets kunnen bestellen, moeilijk informatie kunnen opzoeken, geen Facebook hebben terwijl iedereen erover praat, geen DigiD hebben, moeilijkheden hebben om een job of appartement te zoeken via de computer, niet kunnen skypen met familie in buiten-land, enz....”

Uit: De digitale kloof bij mensen in armoede[1].

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Doel, afbakening en aanpak</b>	<b>8</b>
<b>2 Theoretisch kader</b>	<b>10</b>
<b>3 Toegang tot internet</b>	<b>13</b>
<b>4 Digitale vaardigheden</b>	<b>16</b>
<b>5 Gebruik van internet</b>	<b>26</b>
<b>6 Gebruik van websites van de overheid</b>	<b>30</b>
<b>7 Gebruik van rijksoverheid.nl</b>	<b>34</b>
<b>8 Resultaat</b>	<b>36</b>
<b>9 Best practices</b>	<b>39</b>
<b>10 Onderzoeksvragen en witte vlekken</b>	<b>46</b>
<b>Literatuuroverzicht</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage: kerncijfers</b>	<b>54</b>

# Samenvatting

## Achtergrond

Inclusie betekent de insluiting in de samenleving van achtergestelde groepen op basis van gelijkwaardige rechten en plichten. De overheid streeft naar inclusie op alle terreinen, dus ook op het terrein van de digitale dienstverlening. Iedereen moet gelijkwaardig mee kunnen doen in de digitale samenleving en op dezelfde manier kunnen profiteren van de digitale informatievoorziening en digitale dienstverlening van de overheid. De vraag is of dit op dit moment het geval is: vandaar deze literatuurstudie. Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen wie er op dit moment niet of nauwelijks gebruik maakt of kan maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Wat is hierover al bekend uit bestaand onderzoek en waar zitten nog witte vlekken? Binnen het brede gebied van de digitale inclusie van de overheid spitst deze studie zich expliciet toe op de online inclusie van de [website Rijksoverheid.nl](http://www.Rijksoverheid.nl).

## Model voor digitale inclusie

Voor het ordenen van de gevonden informatie is gezocht naar een theoretisch model waarin de samenhang tussen de informatie zichtbaar wordt. In het *Model voor digitale inclusie* (zie hoofdstuk 2) worden drie voorwaarden beschreven die het resultaat (mee kunnen doen in de digitale samenleving en op dezelfde manier profiteren van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid) kunnen beïnvloeden, te weten:

- 1) *Toegang*: om gebruik te kunnen maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid is het van belang dat burgers toegang hebben tot internet.
- 2) *Vaardigheden*: sommige burgers missen de vaardigheden om mee kunnen doen in de digitale samenleving. Als oorzaak hiervoor worden 13 zogenaamde beïnvloedingsaspecten besproken (*cognitieve, fysieke, sociaaleconomische en culturele*).
- 3) *Gebruik*: het veelvuldig gebruik maken van internet en doorlopen van bepaalde handelingen bevordert de digitale vaardigheden van burgers.

## Toegang tot internet

- 559.000 tot 815.000 personen van 12 jaar en ouder gaven in 2017 aan dat ze geen toegang hadden tot internet. Gecorrigeerd voor het feit dat twee op de tien personen die thuis geen toegang hebben tot het web buitenshuis wel eens internet gebruiken, kan berekend worden dat de kern van de groep die geen toegang heeft tot internet in 2017 bestaat uit zo'n 550.000 personen/huishoudens.
- Uit gegevens van 2015 bleek dat zeven op de tien personen in huishoudens zonder internet niet zijn aangesloten omdat ze hierin niet geïnteresseerd zijn. Voor drie op de tien mensen zonder internet telt mee dat ze onvoldoende kennis en vaardigheden hebben om te surfen op het web.
- In 2017 hadden zes van de tien personen van 12 jaar en ouder een pc of desktop in zijn of haar bezit, acht van de tien personen een laptop of netbook, zeven van de tien een tablet en negen van de tien personen een mobiele telefoon of smartphone. Leeftijd blijkt een grote invloed te hebben op het bezit van digitale randapparatuur: hoe ouder, hoe minder bezit. Ook het onderwijsniveau heeft invloed: hoe lager het onderwijsniveau, hoe minder bezit.
- Dat mensen digitale randapparatuur in bezit hebben waarop internet gebruikt kan worden, wil niet altijd zeggen dat ze hier ook daadwerkelijk gebruik van kunnen maken. Oude software, gedeeld gebruik en een slechte verbinding, kunnen redenen zijn waarom men slecht of in beperkte mate gebruik kan maken van internet.

## Digitale vaardigheden

- Digivaardigheid wordt op veel verschillende manieren gemeten. Van de in dit rapport besproken methoden om de digivaardigheid te meten, is ons inziens de methode van Van Deursen het meest interessant. Enerzijds omdat hij zich in zijn onderzoek uit 2007 specifiek richt op de overheid, anderzijds omdat zijn opsplitsing in vier typen digitale vaardigheden een goed inzicht geeft in de vaardigheid van personen om zaken op te zoeken en te evalueren op internet.<sup>1</sup> Een nadeel van zijn onderzoek is dat (a) de resultaten sterk afhangen van de taken die men opstelt, (b) dat het kwalitatief van aard is, en (c) dat de gevonden data inmiddels meer dan 10 jaar oud zijn.
- Op basis van onderzoeken die de digitale vaardigheid van de Nederlandse bevolking hebben gemeten, wordt geconcludeerd dat het digitaal vaardige deel van de Nederlandse bevolking ligt tussen de 21% en 44%.
- Er zijn beïnvloedingsaspecten die een belangrijk obstakel kunnen vormen tot het opdoen van digitale vaardigheden. In deze studie worden 13 van dit soort aspecten besproken, te weten:
  1. laaggeletterdheid;
  2. laag onderwijsniveau;
  3. zwakbegaafdheid en dementie;
  4. ernstig psychiatrische aandoening;
  5. dyslexie;
  6. ernstig meervoudig beperkingen;
  7. slechthoortheid;
  8. slechthoortheid;
  9. leeftijd (18-35 jaar en 75+);
  10. huishoudens met laag inkomen;
  11. personen in armoede;
  12. personen met een niet-westerse achtergrond van de 1<sup>e</sup> generatie;
  13. taalvaardigheid.
- Van elk aspect is aangegeven om hoeveel personen het gaat. Uiteraard kunnen de aantallen van de bovenstaande 13 beïnvloedingsaspecten niet zonder meer bij elkaar opgeteld worden. Er zal een zekere mate van overlap zitten tussen deze groepen. Wanneer we bijvoorbeeld veronderstellen dat alle zwakbegaafden, laaggeletterden, verstandelijk gehandicapten en mensen die alleen lager onderwijs hebben genoten dezelfde zijn, komen we uit op tenminste 4,1 miljoen mensen die hoogstwaarschijnlijk zelf geen gebruik maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid.
- Vermoedelijk is de bovenstaande omvang een onderschatting, omdat er naast deze groep nog een groep mensen is die de Nederlandse taal niet goed spreekt, een groep jongeren die moeite heeft met de benodigde informatieve en strategische digitale vaardigheden, en een groep mensen met een niet-westerse achtergrond van de 1<sup>e</sup> generatie die in een andere cultuur is geboren.
- Uit kwalitatief onderzoek blijkt dat de genoemde aspecten verschillende drempels opwerpen die niet zomaar geslecht kunnen worden, zoals leerdrempels en sociale netwerkdrempels. Het lijkt er ook op dat er bij deze groep minder ondersteuningsmechanismen of hulpbronnen aanwezig zijn in hun netwerk.
- Qua samenstelling bestaat de groep personen die wel internet gebruiken maar niet bereikt worden door de overheid vooral uit *armen (volgens de basisbehoeftegrens), lager opgeleiden, mensen met een cognitieve beperking, mensen die de Nederlandse taal niet vaardig zijn, mensen met een niet-westerse achtergrond van de 1<sup>e</sup> generatie, jongeren tot 35 jaar en ouderen vanaf 75 jaar.*

---

<sup>1</sup> Van Deursen hanteert in zijn proefschrift een indeling in vier soorten digitale vaardigheden: operationele, formele, informatie en strategische vaardigheden. Bij operationele en formele vaardigheden gaat het om fundamentele zaken als inloggen in een computer, DigiD gebruiken, een website vinden, e-mailen etc. Bij informatie en strategische vaardigheden gaat het om de weg weten te vinden op de websites die men bezoekt. Bijvoorbeeld voor het aanvragen van een studietoelage of zorgtoeslag.

## Gebruik van internet

- Tussen de 1 en 1,4 miljoen personen van 12 jaar en ouder gaven in 2017 aan dat ze nog nooit internet gebruikt hadden. Het grootste deel hiervan zijn de personen zonder toegang tot internet. Ongeveer een half miljoen personen heeft wel een internetverbinding thuis, maar maakt daar geen gebruik van.
- Er worden verschillende argumenten aangegeven waarom mensen geen gebruik maken van internet zoals, men begrijpt de (computer)taal onvoldoende, er is schaamte door laaggeletterdheid, er is moedeloosheid door ingewikkelde systemen, en er is angst en wantrouwen voor privacy en om fouten te maken.
- Uit onderzoek blijkt verder dat de sociale omgeving een belangrijke invloed heeft op hoe tegen internet wordt aangekeken en hoe het wordt gebruikt. Als mensen in een omgeving zitten waar weinig internet gebruikt wordt, zullen ze het zelf ook minder snel doen.
- In 2017 zaten bijna negen van de tien personen van 12 jaar en ouder (bijna) dagelijks op internet. Internet wordt massaal gebruikt voor e-mailen en telebankieren. Ongeveer een derde van de personen gebruikt internet voor het verkopen van goederen en diensten en 76% van de Nederlanders kocht in 2017 goederen of diensten online.
- Het internet wordt verschillend gebruikt. Zo gebruiken hoger opgeleiden meer toepassingen op internet dan lager opgeleiden. Als gevolg hiervan neemt ook op internet de sociale ongelijkheid toe.
- Onderzoek laat zien dat diegenen die digitale hulp het hardst nodig hebben de minste toegang hebben tot dit soort hulp. Het valt op dat vrouwen, ouderen en laaggeletterden vooral hulp zoeken in de informele sfeer, terwijl werkenden en hoger opgeleiden zich vooral wenden tot formele bronnen, meestal op het werk.

## Gebruik van websites van de overheid

- Nederlanders gebruiken de digitale mogelijkheden om met de overheid in contact te komen steeds vaker. Ook het bezoeken van websites van de overheid neemt toe. In 2017 hadden tussen de 9 en 9,5 miljoen personen van 12 jaar en ouder in de afgelopen 12 maanden internet gebruikt om een website van de overheid te bezoeken.
- Van de groep personen van 12 jaar en ouder die in 2017 aan het jaarlijkse CBS-onderzoek heeft meegedaan, geeft zo'n 40% aan in het afgelopen jaar geen gebruik gemaakt te hebben van websites van de overheid. Als we ervan uit gaan dat het bezoeken van een website van de overheid een voorwaarde is om gebruik te maken van de digitale dienstverlening van de overheid, dan zou dit betekenen dat in 2017 40% geen gebruik gemaakt kan hebben van deze dienstverlening van de overheid.
- Redenen waarom geen gebruik gemaakt wordt van de dienstverlening van de overheid kunnen zijn:
  - *niet voldoende taalvaardig;*
  - *onvoldoende digitale vaardigheden;*
  - *niet weten bij welke instantie je terecht moet;*
  - *ingewikkelde regelgeving voor bijvoorbeeld het aanvragen van zorg, subsidies of uitkeringen;*
  - *dat burgers de websites van een groot aantal overheidsinstellingen niet aanmerken als een overheidswebsite en dus onterecht zeggen dat ze geen overheidswebsite bezoeken;*
  - *dat burgers niet zelf de zaken digitaal regelen met de overheid maar dit door anderen laten doen.*
- Het digitaal zaken doen met de overheid neemt ook toe. Het meest treffend hiervoor zijn cijfers van de Belastingdienst. In 2008 bedroeg het aantal digitale aangiften inkomstenbelasting 90%, in 2011 lag dit op 95%. Het aantal personen met een DigiD is in 2016 de 13 miljoen gepasseerd. Deze toename zegt overigens niets over het feit of burgers het digitaal zaken doen met de overheid zelf doen of dat ze hierbij hulp krijgen.
- Over de groep die geen gebruik maakt van de digitale dienstverlening van de overheid is weinig bekend.

## Gebruik van Rijksoverheid.nl

- Uit recent gebruikersonderzoek van de website Rijksoverheid.nl blijkt dat 52% man is, bijna de helft tussen de 35 en 60 jaar is en dat meer dan de helft van de respondenten een Hbo-opleiding of hoger heeft. Het onderzoek laat verder zien dat de respondenten de website als rapportcijfer gemiddeld een 7,3 gaven. Op de vraag of men de informatie heeft gevonden die men zocht, antwoordde 52% van de respondenten positief.

## Resultaat van geen internetgebruik

- Onderzoek laat zien dat burgers niet altijd de overheidsinformatie vinden die ze zoeken.
- Naar de problemen die door het missen van online overheidsinformatie ontstaan, wordt weinig structureel onderzoek gedaan.
- Het Tv-programma Kassa vermoedt dat vooral mensen met een laag inkomen toeslagen laten liggen omdat ze de benodigde informatie niet kunnen vinden.
- Uit een recent onderzoek van het Nibud blijkt dat 40% van de Nederlanders moeite heeft met het online op orde houden van de financiële administratie. Het Nibud onderscheidt hierbij twee risicogroepen: mensen tot 35 jaar en mensen die niet digitaal vaardig zijn. Verder schat het Nibud dat minimaal 20% van de Nederlanders het ingewikkeld vindt dat steeds meer berichtenverkeer per e-mail en mijn-omgevingen verloopt.
- Naast gevolgen van financiële aard, zijn er nog andere gevolgen van het feit dat personen niet digitaal meedoen:
  - a. buitengesloten raken van hun vrienden, kinderen, clubjes of anderen.
  - b. afhankelijk worden van hulp: volwassenen willen vaak zelf voorzieningen kunnen aanvragen, rekeningen kunnen betalen of anderszins informatie kunnen opzoeken.
- Het is dus zeker mogelijk dat mensen door beperkte digitale vaardigheden bepaalde overheidsinformatie en online dienstverlening missen, bijvoorbeeld (informatie over) voorzieningen of subsidies. Dit leidt niet direct tot problemen als deze groep hulp ontvangt bij het digitaal zaken doen met de overheid óf als de overheid deze groep een andere - niet digitale aanpak - biedt.

## Best Practices

In het kader van de online inclusie van de website [www.Rijksoverheid.nl](http://www.Rijksoverheid.nl) zijn diverse best practices gevonden over hoe om te gaan met de groep die digitaal moeilijk mee kan. Deze best practices zijn in te delen in 5 categorieën, namelijk:

1. De digitale dienstverlening samen ontwikkelen met de kwetsbare groepen.
  2. Aanpassingen doen op bestaande website (animaties, beeld, taal, dienstverlening).
  3. Digitale assistentie bieden (oefenen) via alternatieve digitale toepassingen.
  4. Niet digitale ondersteuning bieden bij gebruik van digitale dienstverlening.
  5. Alternatief bieden voor digitale dienstverlening.
- In het rapport worden alle vijf mogelijke aanpakken uitgebreid besproken. Aan de orde komen ervaringen uit Denemarken, Engeland en Duitsland en hulpmiddelen als [steffie.nl](http://steffie.nl), [snapjegeld.nl](http://snapjegeld.nl), [oefenen.nl](http://oefenen.nl), [uabc.nl](http://uabc.nl). Verder wordt nader ingegaan op recente initiatieven van de Belastingdienst, de overheid en de bibliotheken.
  - De digitaal moeilijk bereikbare doelgroep is niet homogeen. Zo kunnen we binnen de groep laaggeletterden al 5 verschillende persona's onderscheiden. Dit betekent dat niet één aanpak gekozen kan worden voor de gehele groep digitaal moeilijk bereikbaren, maar dat maatwerk nodig is per deelgroep.
  - Wat de website Rijksoverheid.nl betreft is het van belang om burgers te motiveren om naar de website toe te komen. Omdat er op deze website van de overheid geen dienstverlening zit, is er geen directe noodzaak om de site te bezoeken. Dat betekent dat heel gericht aangegeven moet worden wat er voor burgers te halen is op de website en wat ze missen als ze daar niet komen.

- Daarnaast kan ervoor gekozen worden om duidelijk afgebakende *content* (over bijvoorbeeld levensgebeurtenissen) op andere sites te plaatsen. Sites waarvan bekend is dat de moeilijk bereikbare doelgroep die wel bezoekt.
- Bezoekers van de website Rijksoverheid.nl moeten daar informatie aantreffen die voor hen zodanig praktisch en relevant is dat ze de informatie willen lezen en tot zich nemen. Dat betekent dat de indeling van de informatie niet de logica van de overheid moet volgen, maar de logica van de burger, bijvoorbeeld door het structureren van informatie via life events.
- Als burgers de informatie gevonden hebben waarvoor ze komen is het zaak dat deze geschreven is in de taal van de burger en begrijpelijk is. Het gebruik maken van foto's, filmpjes die kort en helder illustreren waar het om gaat, korte tekst, vaste blokken, rust en veel witregels, helpt hierbij.

## Witte vlekken

In deze literatuurstudie zijn de volgende vier witte vlekken geconstateerd:

- Er bestaat geen goed beeld van de kenmerken van de groep personen die niet of nauwelijks gebruik maakt van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Ook hun behoefte aan informatie van de overheid is niet bekend. Er is geen onderzoek gedaan naar deze groep als zodanig.
- Hoe groot de groep is die daadwerkelijk hulp krijgt op digitaal vlak, wat de professionaliteit van deze hulp is en waaruit deze bestaat, is ook een witte vlek. Ook weten we niet hoe groot de groep is die geen hulp krijgt maar dit wel zou willen.
- Of er problemen optreden als gevolg van het missen van digitale overheidsinformatie en dienstverlening is niet bekend.
- Het is gebleken in deze literatuurstudie dat er heel verschillend wordt omgegaan met het begrip digitale vaardigheid. Ons inziens verdient het aanbeveling om hiervoor een duidelijke definitie te formuleren, alsmede een vorm van onderzoek.

# 1 Doel, afbakening en aanpak

## Inleiding

De samenleving digitaliseert in een rap tempo. Steeds meer activiteiten kunnen digitaal worden uitgevoerd. Zo kun je online je bankzaken regelen, eten en andere producten bestellen, een hotel en vliegtickets boeken, kaartjes bestellen voor een voorstelling of concert. Daarnaast is het mogelijk om contact te houden met vrienden, collega's en kennissen via whatsapp, facebook, LinkedIn en twitter.

In de literatuur wordt gewaarschuwd voor een digitale kloof. Hiermee wordt bedoeld dat er een tweedeling ontstaat tussen mensen die wel mee kunnen in de digitale samenleving en mensen die dat niet kunnen. Ofwel mensen die kunnen profiteren van de digitale informatievoorziening en dienstverlening en zij die dat niet kunnen. Ging het enkele jaren geleden nog vooral om het verschil tussen de have's en de havenots (wel of geen toegang tot internet), nu gaat het meer om het verschil tussen het op dezelfde manier kunnen profiteren van de digitale informatievoorziening en dienstverlening. Scheerder *et al.*[2] hebben het over een verschuiving van de *first-level digital divide* naar de *third-level digital divide*.<sup>2</sup>

## Overheid

De overheid is bezig om zijn diensten en producten te digitaliseren. Het Nederlandse kabinet had als doelstelling dat alle burgers uiterlijk in 2017 hun zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen. Digitaal zaken doen met de overheid vindt tegenwoordig vooral via websites plaats. Functionaliteiten waar burgers mee te maken krijgen, zijn bijvoorbeeld: inloggen met DigiD, bekijken van digitale post op MijnOverheid, navigeren op websites van de overheid, digitaal contact hebben met de gemeente, zoeken naar specifieke overheidsinformatie en digitaal zaken regelen, zoals aangifte doen voor de belasting of het aanvragen van huursubsidie.

Daarnaast bieden overheden steeds meer apps aan. Zo hebben sommige gemeenten een app voor meldingen in de openbare ruimte (kapotte stoeptegels etc.). Het ministerie van Binnenlandse Zaken biedt bijvoorbeeld de *KopieIDapp* aan en het ministerie van Buitenlandse Zaken de *Reisapp*. En veel gemeenten, alsook de Rijksoverheid, gebruiken Facebook, LinkedIn, Twitter en Instagram als digitale instrumenten voor hun informatievoorziening.

## Inclusie

Inclusie betekent de insluiting in de samenleving van achtergestelde groepen op basis van gelijkwaardige rechten en plichten. De overheid streeft naar inclusie op alle terreinen, dus ook op het terrein van de digitale dienstverlening. Iedereen moet gelijkwaardig mee kunnen doen in de digitale samenleving en op dezelfde manier kunnen profiteren van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid.

---

<sup>2</sup> Onder de *first-level digital divide* verstaan de auteurs "binary Internet access", de *second-level divide* verwijst naar "internet skills and use" en de *third-level divide* verwijst naar "the tangible outcomes of internet use".



## Reikwijdte van deze studie

De vraag is of het bovenstaande op dit moment het geval is: vandaar deze literatuurstudie.

In deze literatuurstudie wordt gezocht naar gegevens over de groep personen die geen gebruik maakt van de digitale informatievoorziening van de overheid én die digitaal geen zaken kan doen met de overheid (bijvoorbeeld, het maken van een afspraak voor een nieuw paspoort, het aanvragen van een vergunning of het aanvragen van studiefinanciering). We kijken zowel naar de Rijksoverheid, de provincies als naar de gemeenten. Waarbij de informatievoorziening en dienstverlening van de provincie voor burgers beperkt is. We kijken niet naar overheidsorganisaties zoals de politie of het onderwijs. We proberen inzicht te krijgen in hoe de *niet-digitale* groep eruit ziet, wie het zijn en hoe het komt dat ze niet digitaal bereikt worden door de overheid (digitaal wil zeggen via websites, email, whatsapp en apps).

## Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen wie er op dit moment niet of nauwelijks gebruik maakt of kan maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Wat is hierover al bekend uit bestaand onderzoek en waar zitten nog witte vlekken? Het doel van de literatuurstudie is om antwoorden te vinden op de volgende vijf vragen:

1. *Wie is de groep die niet of nauwelijks gebruik maakt van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid? Hoe groot is deze groep, welke subgroepen zijn te onderscheiden en welke kenmerken hebben ze?*
2. *Welke online doelgroepen zijn er te onderscheiden die niet bereikt worden door de overheid? Dus mensen die wel online zijn, maar geen gebruik maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Hoe groot is deze groep, welke subgroepen zijn te onderscheiden en welke kenmerken hebben ze?*
3. *Vanuit welke invalshoeken kan je naar deze groep kijken (demografische kenmerken, waarden, weten, willen en kunnen)?*
4. *Wat is de voornaamste reden dat deze groep geen gebruik maakt van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid?*
5. *Wat zijn de gevolgen van het missen van de (digitale) dienstverlening van de overheid. Levert dit problemen op en zo ja, voor wie en welke problemen?*

Binnen het brede gebied van de digitale inclusie van de overheid spitst deze studie zich expliciet toe op de online inclusie van de website *Rijksoverheid.nl* (RO.nl). Dat wil zeggen, de mate waarin burgers zich informeren én zaken doen via deze website van de overheid. Het doel van dit specifieke onderdeel van de literatuurstudie is om antwoorden te vinden op de volgende vier vragen:

6. *Is er bij de groepen die op dit moment digitaal niet bereikt worden door de overheid een behoefte aan informatie van de overheid, en zo ja, aan welke informatie dan?*
7. *Hoe komen deze groepen op dit moment aan de benodigde overheidsinformatie?*
8. *Welke maatregelen kunnen helpen om deze digitaal moeilijk bereikbare doelgroepen (digitaal) wel te bereiken (welke content, welke vorm, welke beelden, welke kanalen)?*
9. *Wat betekent dit concreet voor het huidige Rijksoverheid.nl?*

## Onderzoeksaanpak

De Dienst Publiek en Communicatie van het Ministerie van Algemene Zaken heeft LOK 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 actuele cijfers verkregen via CBS Statline als om kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar digitale inclusie. De gebruikte literatuur is weergegeven in het literatuuroverzicht. Voor het ordenen van de gevonden informatie is gezocht naar een theoretisch model waarin de samenhang tussen de informatie zichtbaar wordt. Dit model wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

## 2 Theoretisch kader

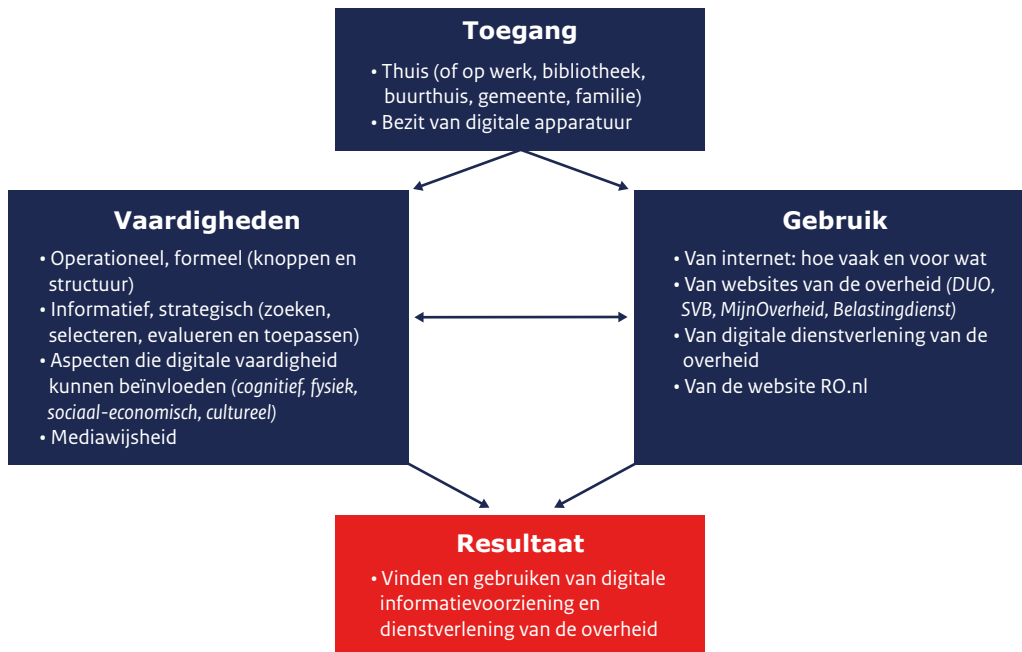
### Inleiding

Deze literatuurstudie probeert meer licht te werpen op de groep personen die niet of nauwelijks bereikt wordt door de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Hoe groot is deze groep? Wie zitten er in deze groep? Welke subgroepen zijn te onderscheiden? Omdat deze gegevens niet voor handen zijn, zal de omvang en aard van deze groep moeten worden afgeleid uit gegevens die wel bekend zijn. Dit zijn bijvoorbeeld gegevens over toegang tot internet. Dit kan gezien worden als een basisvoorwaarde voor digitale inclusie. Burgers die geen toegang hebben tot internet zullen ook de informatievoorziening via internet mislopen. In dit hoofdstuk is schematisch weergegeven welke voorwaarden van invloed zijn op de digitale inclusie.

### Model voor digitale inclusie

Om mee te kunnen doen in de digitale wereld moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan (zie bijvoorbeeld, Mariën en Vleugels; van Deursen)[3,4]. In onderstaand *Model voor digitale inclusie* worden deze voorwaarden beschreven. Na het model volgt de uitleg.

Figuur 1. Model voor digitale inclusie



Bron: LOK, 2018

## Toegang

Om gebruik te kunnen maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid is het allereerst van belang dat burgers toegang hebben tot internet. 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[5] 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 aspecten die de digitale vaardigheid kunnen beïnvloeden: zogenaamde beïnvloedingsaspecten. Het kan gaan om *cognitieve aspecten* (laaggeletterdheid, zwakbegaafd), *fysieke aspecten* (dyslectisch, visueel gehandicapt)<sup>3</sup>, *socialeconomische aspecten* (personen in armoede) of *culturele aspecten* (taalvaardigheid).

Overigens wil het *niet digitaal mee kunnen doen* niet altijd zeggen dat deze burgers daardoor ook de benodigde digitale informatievoorziening of dienstverlening van de 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 overheid overlaten aan de kinderen.

## Gebruik

Het veelvuldig gebruik maken van internet en doorlopen van bepaalde handelingen (zoals e-mailen of 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 overheid wil niet altijd zeggen dat ze dit ook (met succes) doen. Dit kan komen doordat:

- ze niet *weten*: welke digitale informatievoorziening en dienstverlening er zoal is en ze hierdoor subsidies, regelingen en voorzieningen mislopen;
- ze niet *kunnen*: de benodigde informatieve en strategische digitale vaardigheden missen om te profiteren van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid;
- ze niet *willen*: er zijn burgers die vanuit privacyoverwegingen of omdat ze geen vertrouwen hebben in de digitale dienstverlening van de overheid, geen digitale zaken willen regelen met de overheid. Deze groep valt buiten de scope van dit onderzoek.

---

<sup>3</sup> Voor sommige fysieke beperkingen kunnen hulpmiddelen worden ingezet (zoals spraaksynthesizer die voor blinde mensen de teksten van het scherm voorleest. En voor slechtzienden is er speciale software met meer mogelijkheden voor tekstvergroting).

## 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 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 overheid zelf om te bepalen welk resultaat gewenst is. Streeft de overheid naar digitale inclusie van iedere individuele burger zelf of gaat het om digitale inclusie van de samenleving als geheel?*

## 3 Toegang tot internet

Om gebruik te kunnen maken van het digitale aanbod van de overheid is het van belang dat burgers toegang hebben tot internet. Dat kan zijn doordat ze in hun huishouden zelf een computer, laptop of smartphone met internetverbinding hebben. Maar ook op het werk, of op een openbare plaats zoals in een buurthuis, bibliotheek of gemeentehuis of bij familie of kennissen, kan gebruik worden gemaakt van een computer of laptop. Geen toegang tot internet thuis zegt daarom niet alles.

### Geen toegang tot internet

Uit informatie op CBS Statline[7]<sup>4</sup> kan worden berekend dat tussen de 559.000 en 815.000 personen van 12 jaar en ouder in 2017 geen toegang hadden tot internet. Dit komt overeen met 4% tot 5% van deze populatie. Omdat de vraagstelling van het CBS was: *Heeft u of iemand anders in uw huishouden toegang tot internet?* kan de bovenstaande berekening ook gerelateerd worden aan het aantal huishoudens in Nederland in 2017.<sup>5</sup> Dan komen de percentages overeen met 7% tot 10% van het aantal huishoudens in Nederland.

In 2016 is door het CBS gekeken naar de achtergrondkenmerken van de groep personen/huishoudens die geen toegang had tot internet. Hieruit bleek dat 70% van degenen die in 2015 geen toegang had tot internet laag opgeleid was en 74% 65 jaar en ouder. Zeven van de tien personen zonder internet maakten ook geen gebruik van andere moderne media zoals mobiele telefonie. In 2015 bleek verder dat twee op de tien personen die thuis geen toegang hadden tot het web, buitenshuis wel eens internet gebruikten[8].

De kans dat het aantal Nederlanders zonder internet in de toekomst nog sterk gaat afnemen is overigens niet heel groot: in 2015 waren zeven van de tien personen in huishoudens zonder internet niet aangesloten omdat ze hierin niet geïnteresseerd waren. Voor drie op de tien mensen zonder internet telde mee dat ze onvoldoende kennis en vaardigheden hadden om te surfen op het web[8].

Hieronder is de bovenstaande informatie uit 2015 getransformeerd naar de recente gegevens over 2017. Uit het 95%-betrouwbaarheidsinterval van 2017 kan een gemiddelde berekend worden van 687.000 personen van 12 jaar en ouder zonder toegang tot internet.

Uit tabel 1 blijkt dat de groep die niet is aangesloten op internet omdat ze hierin niet geïnteresseerd is in 2017 bestond uit 481.000 personen. Gecorrigeerd voor het feit dat twee op de tien personen die thuis geen toegang hebben tot het web, buitenshuis wel eens internet gebruiken, blijkt de harde kern van de groep 'niet toegang' in 2017 te bestaan uit 550.000 personen/huishoudens.

---

<sup>4</sup> Het CBS houdt elk jaar bij hoe het is gesteld in Nederland met de toegang tot het internet, het gebruik van internet en de apparatuur die men heeft. Het onderzoek is gestart in 2005 en wordt jaarlijks uitgevoerd. De populatie waarop de cijfers betrekking hebben zijn personen van 12 t/m 74 jaar woonachtig in Nederland (exclusief de 245.000 personen in instellingen, inrichtingen en tehuizen). Het onderzoek is een steekproefonderzoek waarvoor personen uit het Gemeentelijk basisbestand worden getrokken. Uit dit steekproefkader wordt aselekt een aantal personen getrokken die telefonisch worden benaderd. Het onderzoek omvat jaarlijks netto circa 4.500 personen. De tijdreeks van de statistiek op CBS Statline heeft informatie t/m 2017. Omdat het hier gaat om een steekproefonderzoek is het logisch om steeds de onder- en bovengrens te rapporteren van het berekende 95%-betrouwbaarheidsinterval. Vanaf 2014 vraagt het CBS in eerste instantie of mensen via internet een vragenlijst willen invullen. Bij mensen die geen gehoor geven aan deze uitnodiging, neemt het CBS de vragenlijst telefonisch af.

<sup>5</sup> Volgens het CBS waren er in 2017 7.794.075 huishoudens.

Tabel 1. Geen toegang tot internet: 2015 en 2017

	2015	2017
Geen toegang tot internet: personen 12 jaar en ouder	867.000	687.000
7 op 10 van deze groep niet geïnteresseerd	607.000	481.000*
3 op 10 van deze groep niet genoeg vaardigheden	260.000	206.000*
aantal laag opgeleiden (70%)	607.000	481.000*
aantal 65-plussers (74%)	642.000	508.000*
2 op 10 van de groep zit soms elders op internet	173.000	137.000*
Gecorrigeerd: geen toegang tot internet	694.000	550.000*

\*) onder de aanname dat de verhoudingen en percentages uit 2015 ook gelden in 2017

Bron: LOK

In hoofdstuk 5 zullen we zien dat naast de groep personen die geen toegang heeft tot internet er ook een groep personen is die wel toegang heeft, maar internet nog nooit gebruikt heeft.

Uit kwalitatief onderzoek in België onder mensen in armoede (De Lage Drempel)[1] bleek dat in 2015 meer dan de helft van de 50 respondenten niet beschikte over een internetverbinding thuis. Sommigen van hen gebruikten elders internet, bijvoorbeeld in een vereniging, bij vrienden of familie, of in de bibliotheek. Een kwart van de bevroegde doelgroep zei helemaal geen internet te gebruiken.

## De kwaliteit van toegang tot internet

Uit het onderzoek van Mariën en Vleugels[3] komt naar voren dat toegang tot internet geen statisch gegeven is en dat gebruikers niet volledig offline of online zijn. In hun artikel stellen ze: “Er zijn (...) afwisselende gebruikers. Dit zijn gebruikers die de ene keer wel en dan weer niet online zijn en zich op verschillende momenten, op verschillende plaatsen en via verschillende media toegang verschaffen tot het internet. Er is niet langer sprake van een tweespalt wat betreft toegang. Toegang kan variëren tussen een volledig gebrek aan toegang en een 24/24, 7/7 toegang. De kwaliteit van toegang [tot internet] wordt daarom aangebracht als een nieuwe indicator omdat het type (breedband, mobiel, draadloos) of de plaats (thuis, op school, op het werk, in een publieke ruimte) van toegang een belangrijke invloed heeft op het gebruik (...).”

Dat de kwaliteit van toegang tot internet, waarmee dus zowel de technische kwaliteit als ook de fysieke kwaliteit wordt bedoeld, invloed heeft op het gebruik dat van internet wordt gemaakt, blijkt ook uit onderzoek uit Amsterdam onder minima[6].<sup>6</sup> 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 aan toont dat apparatuur vaak verouderd is, waardoor nieuwe software en applicaties niet kunnen worden gebruikt. Daarnaast ontbreekt het veel minima thuis aan een adequate wifi-verbinding, een printer en aan geld om goede programmatuur of beveiligingssoftware te kopen. Ouders geven aan thuis niet de rust te vinden om digitale vaardigheden te leren. Zij willen daarom graag in een vertrouwde leeromgeving in de buurt hun vaardigheden vergroten, zoals op een school of in een huis van de wijk. Deze locaties blijken doorgaans matig voorzien te zijn van goede apparatuur en wifi. Het Amsterdamse onderzoek concludeert hierover: “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”.

<sup>6</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Armoederegisseur van de gemeente Amsterdam door onderzoekers van de VU en OostWest. Het is een wetenschappelijk participatief onderzoek onder 64 kinderen, 51 moeders, 23 vaders en 42 trainers in Amsterdam.

Uit een recent artikel van Strijker en Samelink[9] komt naar voren dat de snelheid en kwaliteit van de internettoegang ook afhangt van de plek waar men in Nederland woont, omdat goed internet door de overheid niet als nutsvoorziening wordt gezien en dus niet centraal wordt verzorgd. In dunbevolkte plattelandsgebieden moet men het meestal met de telefoonkabel van KPN doen en is de geboden snelheid meestal laag.<sup>7</sup>

Uit CBS Statline[7] blijkt dat 96% van de huishoudens in Nederland aangesloten is op breedbandinternet.

## Bezit digitale randapparatuur

Uit CBS Statline[7] blijkt dat tussen de 57% en 60% van de personen van 12 jaar of ouder, woonachtig in Nederland, in 2017 een pc of desktop in haar of zijn bezit heeft, 78% tot 80% een laptop of netbook, 67% tot 70% een tablet en 83% tot 86% een mobiele telefoon of smartphone.<sup>8</sup> Leeftijd blijkt een grote invloed te hebben op dit bezit: hoe ouder men is, hoe minder men bezit. Ook het onderwijsniveau heeft invloed: hoe lager het onderwijsniveau, hoe minder men bezit. De migratieachtergrond blijkt nauwelijks van invloed te zijn (zie tabel 2).

Tabel 2. Bezit digitale randapparatuur

Percentages uit 2017	Pc of desktop	Laptop of netbook	Tablet	Mobiele telefoon of smartphone
Totaal: personen 12 jaar of ouder	57-60%	78-80%	67-70%	83-86%
Leeftijd: 18 tot 25 jaar	62-71%	95-98%	64-73%	97-99%
Leeftijd: 75 jaar of ouder	34-45%	42-53%	35-45%	37-48%
Onderwijsniveau: laag	55-61%	71-76%	63-68%	78-82%
Onderwijsniveau: midden	60-65%	82-86%	71-75%	91-94%
Onderwijsniveau: hoog	59-64%	88-92%	77-82%	94-96%
Migratieachtergrond: niet-westers	53-65%	79-87%	62-73%	94-98%

Bron: CBS Statline, 2018

In CBS Statline wordt niet weergegeven hoeveel van de bovengenoemde apparaten men tezamen in één huishouden heeft. Wel is bekend uit de jaarlijkse rapportage van het CBS *ICT, kennis en economie* dat 89% van de huishoudens in 2016 beschikte over een desktop of laptop (CBS)[10].

Uit deze rapportage blijkt verder dat 71% van de personen van 12 t/m 74 jaar in 2016 een smartphone gebruikte om te internetten. Tablets zijn de laatste jaren ook populairder geworden voor mobiel internet. Vooral in de leeftijdsgroep van 12 tot 45 jaar gebruikten in 2016 veel mensen mobiele apparaten om te internetten. Ook van de 45 tot 65-jarigen gebruikt een ruime meerderheid mobiele apparaten. Voor 65-plussers is het cijfer aanzienlijk lager.

<sup>7</sup> Hier komt verandering in. Want het kabinet stelt in het recent verschenen Actieplan Digitale Connectiviteit als doel dat alle Nederlanders in 2023 over snel vast breedbandinternet beschikken. Daar waar private investeringen moeilijk tot stand komen om dit te realiseren en actief overheidsoptreden nodig is, bijvoorbeeld in buitengebieden, gaat het ministerie van EZK extra ondersteuning bieden aan gemeenten en provincies.

<sup>8</sup> Door het CBS wordt geregistreerd hoeveel procent van de personen van 12 jaar en ouder woonachtig in Nederland (exclusief de bevolking in instellingen, inrichtingen en tehuizen) in het bezit is van een personal computer of desktop, laptop of netbook, tablet en mobiele telefoon of smartphone. Vraagstelling CBS: Met welk van de volgende apparaten heeft u thuis toegang tot het internet? Ongeacht of internet gebruikt wordt of niet. (Personal Computer (PC) of desktop; Laptop of netbook; Tablet; Mobiele telefoon of smartphone; TV met set top box, bijvoorbeeld digitale televisie; Spelcomputer)

## 4 Digitale vaardigheden

In dit hoofdstuk gaat het om vaardigheden die aanwezig moeten zijn, willen mensen gebruik kunnen maken van internet in het algemeen en van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid in het bijzonder. Eerst komen een drietal methoden om digitale vaardigheden te meten aan bod, dan volgen verschillende cognitieve, fysieke, economische en culturele aspecten die de digitale vaardigheden van personen kunnen beïnvloeden. Tot slot, worden nog enkele andere drempels genoemd en wordt kort ingegaan op mediawijsheid.

### Metten van digitale vaardigheden

Het meten van digitale vaardigheden kan op verschillende manieren gebeuren. Zo vraagt het CBS[11] aan mensen welke digitale activiteiten zij recent hebben uitgevoerd, de Stichting Lezen en Schrijven[12] baseert zich op een indeling van het PIAAC-onderzoek[13] en Van Deursen[5] onderscheidt vier soorten digitale vaardigheden: operationele, formele, informatieve en strategische vaardigheden. Verder wordt in veel online-enquêtes via zelfrapportage een beeld geschetst van de digitale vaardigheden van de Nederlandse bevolking.

Ook zijn er verschillende definities van digivaardigheid. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over *mediawijsheid*: hieronder wordt verstaan de verzameling competenties die je nodig hebt om actief, kritisch én bewust te kunnen deelnemen aan de mediasamenleving[14]. Dialogic[15] heeft het over *e-government vaardigheden*. Hiermee worden specifieke vaardigheden bedoeld die gekoppeld zijn aan het gebruik van een specifieke e-overheidsdienst, zoals het kunnen werken met een werkmap van het UWV of het correct digitaal indienen van een belastingaangifte. In het onderwijs wordt verder nog gesproken over *digitale geletterdheid*. Dit begrip wordt door Kennisnet[16] uitgesplitst in vier zelfstandige vaardigheden, namelijk: ict-vaardigheden, mediawijsheid, informatievaardigheden (het omgaan met grote hoeveelheden informatie) en computational thinking.<sup>9</sup>

Hieronder wordt ingegaan op vier verschillende manieren voor het meten van digitale vaardigheden.

#### 1. Methode CBS

Het CBS[11] vraagt aan mensen welke ict-activiteiten zij recent hebben uitgevoerd. Met deze informatie stelt het CBS-indicatoren samen om de digitale vaardigheden van de bevolking in kaart te brengen. Vier deelindicatoren beschrijven de ict-activiteiten op een specifiek gebied. Het gaat om de gebieden *informatie, communicatie, online diensten en software*.<sup>10</sup> Er is door het CBS ook een totaalindicator ontwikkeld die informatie geeft over de digitale vaardigheden 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

<sup>9</sup> Onder computational thinking wordt verstaan het creatieve proces van het inzetten van digitale tools om een digitaal probleem op te lossen.

<sup>10</sup> De vier deelindicatoren omvatten de volgende activiteiten: *Informatie*, een bestand kopiëren of verplaatsen; privédocumenten, of andere bestanden op internet opslaan; informatie zoeken op websites van overheidsinstanties en publieke instanties; informatie zoeken over goederen en diensten; informatie zoeken die te maken heeft met gezondheid. *Communicatie*, een e-mail versturen en ontvangen; deelnemen aan een sociaal netwerk, privé via internet bellen; zelfgemaakte foto's, muziek, video's, tekst of software uploaden. *Online diensten*, bestanden overzetten tussen apparaten; software of apps installeren; de instellingen van software veranderen; producten kopen via internet voor privégebruik; producten verkopen via internet; volledig online een cursus volgen; online cursusmateriaal raadplegen; communiceren met docenten of studenten via educatieve websites of portals; internetbankieren. *Software*, een programma voor tekstverwerking gebruiken, zoals Word; een spreadsheetprogramma gebruiken, zoals Excel; een programma gebruiken om foto's, video's of geluidsopnamen te bewerken; geavanceerd presentaties maken met software; geavanceerde Excelfuncties voor data-analyse gebruiken; computerprogramma's schrijven in een programmeertaal. Voor de afzonderlijke indicatoren gelden de volgende scores: geen vaardigheden (de respondent heeft geen van de genoemde activiteiten uitgevoerd in de drie maanden voorafgaand aan het onderzoek), basisvaardigheden (1 activiteit uitgevoerd), meer dan basisvaardigheden (meer dan 1 activiteit uitgevoerd).



- 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 staan de resultaten vermeld voor 2017.

Tabel 3. Digitale vaardigheden volgens het CBS

Percentages uit 2017	Geen vaardigheden	Weinig vaardigheden	Meer dan basisvaardigheden
<b>Totaal: personen van 12 jaar en ouder</b>			<b>39-43%</b>
Totaal: personen 12 t/m 74 jaar	0,2-0,5%	16-18%	43-46%
Leeftijd: 18 t/m 24 jaar	-	4-8%	76-84%
Leeftijd: 75 jaar of ouder	0,3-3%	27-37%	3-7%
Onderwijsniveau: laag	0,3-1%	26-31%	27-32%
Onderwijsniveau: midden	0,0-0,5%	13-17%	41-46%
Onderwijsniveau: hoog	-	4-6%	62-67%
Migratieachtergrond: niet-westers	-	15-24%	42-53%

Bron: CBS Statline, 2018

Uit Tabel 3 blijkt dat in 2017 39% tot 43% van de personen van 12 jaar en ouder, woonachtig in Nederland, over meer dan basisvaardigheden beschikten. Dat wil zeggen, deze personen hadden in 2017 op alle vier de deelgebieden meer dan 1 activiteit uitgevoerd in de drie maanden voorafgaand aan het onderzoek.

Leeftijd blijkt een grote invloed te hebben op deze digitale vaardigheden: hoe ouder men is, hoe minder vaardigheden men heeft. Van de 75-plussers beschikt tussen de 3% en 7% over meer dan basisvaardigheden, terwijl van de groep 18 tot 25 jaar dit percentage ligt tussen de 76% en 84%. Ook het onderwijsniveau heeft invloed: hoe lager het onderwijsniveau, hoe minder vaardigheden men heeft. Van de laag opgeleiden had tussen de 27% en 32% meer dan basisvaardigheden en bij de hoog opgeleiden lag dit percentage tussen de 62% en 67%. Personen met een niet-westerse achtergrond hebben volgens het CBS vergelijkbare digitale vaardigheden als personen met een Nederlandse achtergrond. Waarschijnlijk geven de cijfers hier een te positief beeld van de werkelijkheid omdat personen met een slechte Nederlandse taalvaardigheid niet of minder vaak deelnemen aan enquête-onderzoek.

## 2. Methode Stichting Lezen en Schrijven

De Stichting Lezen en Schrijven<sup>[12]</sup> heeft digivaardigheid gecombineerd met laaggeletterdheid. Op basis van het PIAAC-onderzoek uit 2012<sup>[13]</sup> onderscheiden zij vijf niveaus van digivaardigheid:

1. mensen die geen ICT-vaardigheden bezitten;
2. mensen met onvoldoende operationele ICT-vaardigheden;
3. mensen met lage digitale informatievaardigheden;
4. mensen met gemiddelde digitale informatievaardigheden;
5. mensen met hoge digitale informatievaardigheden.<sup>11</sup>

Tabel 4. Digitale vaardigheden volgens de Stichting Lezen en Schrijven

Percentages uit 2012	Volwassenen	Laaggeletterden
geen ICT-vaardigheden	8%	13%
onvoldoende operationele ICT-vaardigheden	3%	19%
lage digitale informatievaardigheden	46%	50%
gemiddelde digitale informatievaardigheden	36%	16%
hoge digitale informatievaardigheden.	8%	2%

Bron: Stichting Lezen en schrijven, 2015

Uit tabel 4 blijkt dat 11% van de volwassen personen in Nederland geen of onvoldoende operationele ict-vaardigheden heeft. Onder laaggeletterden is deze groep bijna drie keer zo groot. De groep laaggeletterden die wel een computer en internet kan gebruiken, beschikt vooral over lage informatievaardigheden. Zij kunnen eenvoudige online taken uitvoeren, zoals e-mailen. Ze beschikken echter over onvoldoende vaardigheden om meer complexe taken online te kunnen uitvoeren. Zoals doorklikken/navigeren via verschillende pagina's om de juiste informatie te vinden, 'slim' zoeken binnen grote hoeveelheden informatie – zoals sorteren in spreadsheets – of online informatie, producten of diensten vergelijken en beoordelen op relevantie of betrouwbaarheid.

De relatie tussen laaggeletterdheid en digitale vaardigheden is tweeledig. In de eerste plaats heeft laaggeletterdheid een direct effect op operationele vaardigheden: zonder een basaal taalbegrip is het lastig om een computer te kunnen bedienen of met een webbrowser online te kunnen surfen. Laaggeletterdheid heeft daarnaast een indirect effect op digitale informatievaardigheden. Internet heeft kennis en informatie op grote schaal toegankelijk gemaakt. Als gevolg daarvan wordt niet alleen het vinden van informatie, maar ook het vinden van de juiste informatie en het wegen en beoordelen van deze informatie op betrouwbaarheid en bruikbaarheid, een steeds belangrijkere vaardigheid. Personen hebben voldoende taalvaardigheden nodig om door middel van slimme zoekwoorden de juiste informatie te vinden en deze informatie te kunnen begrijpen en gebruiken om hun doelen te bereiken<sup>[12]</sup>.

<sup>11</sup> In de eerste plaats is in PIAAC een korte test afgenomen die een aantal operationele ict-vaardigheden van respondenten in kaart brengt: typen, omgaan met een muis, scrollen en aanklikken, gebruik van een keuzelijst – pull-downmenu, tekst markeren en tekst verslepen. Daarnaast zijn ook digitale informatievaardigheden in het PIAAC-onderzoek onderzocht. Mensen met lage niveaus van digitale informatievaardigheden kunnen meerdere online taken tegelijk uitvoeren in een vertrouwde omgeving. De taken zijn duidelijk omschreven en het is niet nodig om veel verschillende stappen uit te voeren om een probleem op te lossen. Mensen met gemiddelde niveaus van digitale informatievaardigheden zijn daarnaast in staat om verschillende online applicaties te gebruiken om een probleem op te lossen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie te vinden op internet en dat via e-mail te versturen of om je in te schrijven op online vacaturesites. Of om online producten te kunnen vergelijken en aankopen te kunnen doen. Ten slotte is deze groep in staat om online informatie te beoordelen op betrouwbaarheid en relevantie. Mensen met hoge niveaus van digitale informatievaardigheden zijn in staat om verschillende applicaties – internet, e-mail, spreadsheets – te gebruiken om problemen op te lossen die verschillende stappen vergen. De omgeving is nieuw en onbekend en er kunnen onverwachte problemen opduiken, die moeten worden opgelost voordat je je doel kunt bereiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inplannen van vergaderingen via een online reserveringssysteem.

### 3. Methode Van Deursen

Van Deursen[5] hanteert in zijn proefschrift een indeling in vier soorten digitale vaardigheden: operationele, formele, informatie en strategische vaardigheden. Bij operationele en formele vaardigheden gaat het om fundamentele zaken als inloggen in een computer, een DigiD gebruiken, een website vinden, e-mailen etc. Bij informatie en strategische vaardigheden gaat het om de weg weten te vinden op de websites die men bezoekt. Bijvoorbeeld voor het aanvragen van een studiebijlage of zorgtoeslag.

Zijn uitkomsten van een grootschalig kwalitatief onderzoek uit 2007 (109 proefpersonen<sup>12</sup> die allerlei taken moesten voltooien op het gebied van overheidsinformatie) geven een indicatie van het digitale vaardigheidsniveau onder Nederlanders op het gebied van overheidsinformatie.<sup>13</sup> Op basis van zijn onderzoeksresultaten concludeerde hij dat het niveau van operationele en formele vaardigheden hoger is dan het niveau van informatie en strategische vaardigheden. Zo slaagde 39% van de respondenten erin om alle acht vaardigheidstaken behorende bij de operationele vaardigheden succesvol te voltooien, 33% alle vier de formele vaardigheden, 21% alle drie de informatieve vaardigheidstaken en 11% beide strategische vaardigheidstaken. Ter illustratie staan hieronder de drie informatieve taken vermeld.

- *Stel je voor dat je net bent verhuisd naar Rotterdam. Je besluit om een abonnement op een parkeerplaats te kopen. Ontdek hoeveel een abonnement op de parkeerplaats 'Spaanse Kade' kost. Gebruik de homepage van de gemeente Rotterdam ([www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)).*
- *Stel je voor dat in het winkelcentrum je paspoort wordt gestolen. Gebruik een zoekmachine om te achterhalen welk type document je moet aanvragen voor een nieuw paspoort nadat de oude is gestolen.*
- *Stel je voor dat je 25 jaar oud bent. Tussen 1 september en 30 december had je een fulltime baan in een fabriek (40 uur/week). Je loon was elke maand 1.275 euro bruto. Dit was niet veel. Gebruik een zoekmachine om te achterhalen of je in deze periode recht had op een hoger salaris.*

Van Deursen stelt dat voornamelijk het opleidingsniveau bepaalt in welke mate de respondenten in staat zijn de taken te volbrengen. Zo geldt: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe vaardiger men is. Daarnaast is ook de leeftijd bepalend. Van Deursen[5] concludeert: "Naast opleidingsniveau speelt ook leeftijd een belangrijke rol. Jongeren worden veelal geassocieerd met frequent en vaardig internetgebruik. Ouderen daarentegen worden beschouwd als problematische en onzekere gebruikers. Leeftijd vertoont inderdaad een negatieve relatie met het niveau van de operationele en formele vaardigheden. Jongeren presteren hierop veel beter dan ouderen. Echter, het niveau van de inhoudelijke vaardigheden bij jongeren is precair. Leeftijd vertoont een direct positief effect op de inhoudelijke informatie- en strategische vaardigheden wat impliceert dat naarmate mensen ouder zijn, hun informatie- en strategische vaardigheden ook groter zijn. Helaas wordt dit positieve effect teniet gedaan door een gebrek aan medium-gerelateerde vaardigheden. Met andere woorden, ouderen worden zodanig door hun operationele en formele vaardigheden gehinderd dat zij op inhoudelijke vaardigheden slechter scoren dan jongeren. De veronderstelling dat het vaardigheidsprobleem vanzelf wordt opgelost met het uitsterven van de huidige oudere generatie is dus onjuist. [...] zo nemen de informatie- en strategische vaardigheden niet toe door hoeveelheid gebruik."

### 4. Methode via zelfrapportage

In veel online surveyonderzoek wordt, meestal via een rapportcijfer, aan de respondenten zelf gevraagd hoe digitaal vaardig men zichzelf vindt. Uit een onderzoek van I&O Research uit 2015[17] bleek dat 14% van de burgers zichzelf een 5 of lager geeft op een schaal van 1 tot en met 10.<sup>14</sup> Deze groep werd door de onderzoekers bestempeld als niet digivaardig. Het zijn vooral ouderen, alleenstaanden en lager opgeleiden die zichzelf een vijf of lager gaven. Uit de toelichtingen blijkt dat men dit vaak wijt aan het feit dat men het omgaan met computers en internet lastig vindt, maar ook de overheidsorganisaties krijgen kritiek: men heeft het over jargon en ander moeilijk taalgebruik die het proces bemoeilijkt.

---

<sup>12</sup> Van Deursen gebruikte als eis voor zijn proefpersonen: personen die minimaal eens per maand het internet gebruikten voor andere zaken dan alleen e-mail sturen en lezen.

<sup>13</sup> Naast deze kwalitatieve studie uit 2007 deed van Deursen ook een vergelijkbare studie in 2008 onder 109 andere proefpersonen op het thema "leisure information" en in 2009 onder 88 proefpersonen op het thema "health information".

<sup>14</sup> Aangezien dit onderzoek online is uitgevoerd, mogen we ervan uitgaan dat dit aandeel in werkelijkheid hoger ligt.

In de 14<sup>e</sup> Stad- en Wijkenquête Leiden<sup>[18]</sup><sup>15</sup> gaf 16% van de Leidenaren van 16 jaar of ouder zichzelf een 5 of lager op de vraag: “Hoe moeilijk of makkelijk vindt u het om zaken met de overheid (bijvoorbeeld de gemeente) te regelen via het internet?” Ook hier zien we dat 30% van de 65-plussers zichzelf een 5 of lager gaf. In vergelijkbare enquêtes onder de inwoners van Oegstgeest en Leiderdorp gaven respectievelijk 16% en 19% van die inwoners zichzelf een vijf of lager<sup>[19]</sup>.

## Samenvattend overzicht meten van digitale vaardigheden

Er zijn verschillende manieren om de digitale vaardigheid van de Nederlandse bevolking te definiëren en te meten. Van de besproken vier methoden om de digivaardigheid te meten, is de methode van Van Deursen ons inziens het meest interessant. Enerzijds omdat hij in zijn onderzoek zich specifiek richt op de overheid, anderzijds omdat zijn opsplitsing in vier typen vaardigheden een goed inzicht geeft in de vaardigheid van personen om zaken op te zoeken en te evalueren op internet. Een nadeel van zijn methode is wel dat (a) de resultaten sterk afhangen van de taken die men opstelt, (b) dat het kwalitatief van aard is, en (c) dat de gevonden data inmiddels meer dan 10 jaar oud zijn. In tabel 5 wordt een samenvattend overzicht gepresenteerd van de hierboven besproken meetmethoden.

Tabel 5. Digitale vaardigheden volgens verschillende meetmethoden<sup>16</sup>

	Digivaardig
Methode CBS (2017; 12 jaar of ouder)	41% <sup>17</sup>
Methode Stichting Lezen en Schrijven (2012; volwassenen)	44% <sup>18</sup>
Methode Van Deursen (2007; 18 jaar of ouder)	21% <sup>19</sup>
Methode zelfrapportage (2015, 2017)	84% <sup>20</sup>

Bron: LOK, 2018

Uit tabel 5 concluderen wij dat tussen de 21% en 44% van de Nederlandse bevolking over voldoende digitale vaardigheden beschikt om de digitale informatie te vinden die ze zoeken en gebruik te maken van de digitale dienstverlening die voor hen bedoeld is.

## Aspecten die de digitale vaardigheden kunnen beïnvloeden

Zoals te zien is in het theoretisch model in hoofdstuk 2 kunnen sommige cognitieve, fysieke, economische en culturele aspecten een belangrijk obstakel vormen tot het opdoen van digitale vaardigheden. Hieronder wordt ingegaan op dertien relevante cognitieve, fysieke, sociaaleconomische en culturele aspecten.

### 1. Laaggeletterdheid

De Algemene Rekenkamer<sup>[20]</sup> schat – op basis van cijfers uit 2012 – dat in Nederland 1,9 miljoen mensen van 16 jaar en ouder moeite hebben met lezen en schrijven. Daarnaast zijn nog ongeveer 250.000 mensen analfabeet.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Het onderzoek is zowel schriftelijk als online uitgevoerd. Respondenten konden kiezen hoe ze de enquête invulden. Daarnaast is nog een klein deel telefonisch afgenomen.

<sup>16</sup> Het grote verschil tussen de online zelfrapportages en de andere drie methoden is deels te wijten aan de methode van onderzoek (online, telefonisch of face-to-face) en deels aan de sociale wenselijkheid in de gegeven antwoorden bij zelfrapportage.

<sup>17</sup> Het gemiddelde percentage personen van 12 jaar en ouder in 2017 meer dan basisvaardigheden vertoonde.

<sup>18</sup> Het percentage volwassenen die in 2012 gemiddelde en hoge digitale informativaardigheden vertoonde.

<sup>19</sup> Het percentage proefpersonen dat alle informatieve taken met succes voltooide.

<sup>20</sup> Het gemiddelde percentage van de respondenten uit alle vier genoemde surveyonderzoeken die zichzelf een 6 of hoger geven.

<sup>21</sup> Een analfabeet is iemand van tenminste 15 jaar oud, die helemaal niet kan lezen en schrijven, en dit ook nooit geleerd heeft. Laaggeletterden kunnen wel lezen en schrijven, maar niet genoeg om goed te kunnen functioneren in de samenleving. Zij worden ook wel functioneel analfabeet genoemd.

Laaggeletterdheid komt vaker voor bij mensen die lager zijn opgeleid, die een lager inkomen hebben, ouder zijn dan 56 jaar en een niet-westerse migratieachtergrond hebben van de 1<sup>e</sup> generatie. Laaggeletterdheid komt ook vaker voor bij mensen met financiële problemen. Uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met Syncasso Gerechtsdeurwaarders, Kredietbank Nederland en Stichting Lezen en Schrijven[21] blijkt dat de helft van de mensen die kampt met financiële problemen ook moeite heeft met lezen. Maar liefst 50% van de deelnemers aan het onderzoek kreeg de indicatie laaggeletterdheid.

De meerderheid van de laaggeletterden beschikt wel over een computer en heeft internet. 13% van de laaggeletterden gebruikt nooit een computer.

Mensen die moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen zijn vaker langdurig arm dan niet-laaggeletterden. Armoede en laaggeletterdheid gaan hand in hand: laaggeletterdheid is vaak een belemmering om zelfredzaam te zijn en armoede vergroot de kans op laaggeletterdheid[22]. Mensen die moeite hebben met lezen of rekenen zijn ook oververtegenwoordigd onder de schuldenaren die zich aanmelden bij schuldhulpverlening[23]. De kwetsbare groep laaggeletterden komt niet makkelijk binnen bij de schuldhulpverlening. Zij weten vaak niet op eigen kracht de juiste weg te vinden.

## **2. Onderwijsniveau**

Verschillende keren kwam het onderwijsniveau al naar voren als belangrijke determinant voor het wel of niet beschikken over digitale vaardigheden. Uit CBS Statline kunnen actuele cijfers worden gehaald die een beeld geven van het onderwijsniveau van de personen van 15 jaar en ouder die in Nederland wonen[24].

4,4 miljoen personen van 15 jaar of ouder beschikten in 2017 over een laag onderwijsniveau (32%). Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo en de entreeopleiding, en de voormalige assistentenopleiding (mbo1). Van deze personen hebben 1,5 miljoen alleen basisonderwijs genoten. 29% van de personen van 15 jaar of ouder beschikten in 2017 over een hoog onderwijsniveau (dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo) en 39% over een middelbaar onderwijsniveau (dit omvat de bovenbouw van havo/vwo, de basisberoepsopleiding (mbo2), de vakopleiding (mbo3) en de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo4)).

In de loop der jaren is het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking toegenomen. Zo beschikte in 2003 41% over een laag onderwijsniveau, 20% over een hoog onderwijsniveau en 39% over een middelbaar onderwijsniveau.

In 2017 beschikte in Nederland 11% van 15 t/m 74-jarigen over een afgeronde masteropleiding of een doctorstitel. Degenen met als hoogst behaald onderwijsniveau havo of vwo of een opleiding op het niveau mbo-2, 3 of 4 vormden met 39% de grootste groep. Dit percentage is de afgelopen tien jaar nauwelijks veranderd[25].

Volgens de Stichting Lezen en Schrijven is 5% van degenen (tussen de 16 en 65 jaar) die als hoogst afgerond onderwijsniveau hbo of wetenschappelijk onderwijs hebben genoten laaggeletterd[26]. Er is verder geen informatie gevonden over de relatie digivaardigheid en hoger opgeleiden.

## **3. Zwakbegaafd en/of dement**

Het SCP[27] schat dat in Nederland 0,9% van de inwoners een verstandelijke beperking heeft (dat wil zeggen, een IQ-score die lager is dan 70). Dat komt neer op ongeveer 142.000 personen. Van hen heeft naar schatting iets minder dan de helft een ernstige verstandelijke beperking. In een rapport uit 2014 schat het SCP[28] dat ongeveer 2,2 miljoen mensen in Nederland een IQ-score hebben tussen de 70 en 85. Dit is de groep zwakbegaafd. Een deel van hen heeft zodanige bijkomende problemen dat ook zij zorg voor mensen met verstandelijk beperkingen mogen gebruiken. Het SCP schat hun aantal in de Nederlandse bevolking op 1,4 miljoen in 2013.

In Nederland wordt geschat dat ruim 270.000 mensen dementie hebben. Hiervan zijn er 12.000 jonger dan 65 jaar en wonen er ruim 70.000 in verpleeg- of verzorgingshuizen. Het aantal mensen met dementie zal als gevolg van de vergrijzing in de toekomst explosief stijgen naar meer dan een half miljoen in 2040[29].

#### **4. Ernstige psychiatrische aandoening**

Het aantal patiënten met een ernstige psychiatrische aandoening in Nederland wordt geschat op ruim 220.000 (cijfers uit 2015). Van een ernstige psychiatrische aandoening is sprake als mensen langere tijd lijden aan een psychiatrische stoornis, waardoor ze problemen krijgen met bijvoorbeeld werk, relaties en financiën. Zij moeten intensief en langdurig behandeld worden. Mogelijk kampen ze met bijvoorbeeld schizofrenie, een depressie of ernstige persoonlijkheidsproblemen[30]. In hoeverre deze personen nog digitaal vaardig genoeg zijn om digitaal te kunnen profiteren van de digitale informatie en dienstverlening van de overheid is niet bekend.

Versteegh[31] stelt in *De digitale kloof dicht* hierover het volgende: “(..) het gaat ook over mensen die bijvoorbeeld een traumatische gebeurtenis hebben meegemaakt of te maken hebben met discriminatie, uitbuiting en laaggeschoold werk, psychosomatische klachten, lichamelijke klachten, spanningen, huiselijk geweld, armoede, zonder een betekenisvol netwerk, afhankelijk zijn van een uitkering, drankproblemen, dreigende uithuisplaatsing, sociaal isolement, etc. En vaak een stapeling hiervan. Hierdoor zijn mensen moedeloos geworden. Het overzicht is verloren gegaan. Zij weten niet waar ze moeten beginnen en komen er op eigen kracht niet meer uit. Het leren werken met de computer is het laatste waar ze aan denken. Zo komen ze in een vicieuze cirkel. De kloof wordt langzaam onoverbrugbaar”.

#### **5. Dyslexie**

Geschat wordt dat 5% tot 7% van de Nederlandse bevolking dyslexie heeft. Dit komt neer op ongeveer 1.000.000 mensen in 2017. Dyslexie betekent letterlijk ‘beperkt lezen’ en wordt ook wel woordblindheid genoemd. Iemand met dyslexie heeft moeite heeft met lezen, spellen en schrijven, terwijl er sprake is van een normale intelligentie[32].

#### **6. Ernstige meervoudige beperking**

Ongeveer 10.000 mensen in Nederland hebben een ernstige meervoudige beperking. Dit houdt in dat zij een complexe combinatie van ernstige verstandelijke, motorische en zintuiglijke beperkingen hebben. Het overgrote deel van deze mensen verblijft in een woonvoorziening en ontvangt daar de benodigde zorg[33].

#### **7. Slechthoortheid**

In Nederland zijn naar schatting 316.000 personen ernstig slechthoort of blind. De verwachting is dat dit aantal door de vergrijzing de komende tien jaar zal stijgen. Bijna 80% van de slechthoorden en blinden is 55 jaar of ouder. Visuele beperkingen bij ouderen leiden tot een daling van kwaliteit van leven. Mensen die minder goed kunnen zien, kunnen minder lang zelfstandig wonen en ondervinden allerlei andere beperkingen[34].

#### **8. Slechthoortheid**

In 2011 waren er in Nederland ongeveer 45.000 mensen doof. Inclusief de mensen die ernstige gehoorschade hebben opgelopen, gaat het om bijna 500.000 mensen[35].

#### **9. Leeftijd**

Verschillende keren kwam de leeftijd al naar voren als belangrijke determinant voor het wel of niet beschikken over digitale vaardigheden. Volgens van Deursen[5] missen zowel jongeren (weinig informatieve en strategische vaardigheden) als ouderen (weinig operationele en formele vaardigheden) specifieke digitale vaardigheden. Zoals we in hoofdstuk 8 zullen zien, blijkt uit onderzoek van het Nibud uit 2018 dat vooral jongeren tot 35 jaar moeite hebben met het (online) op orde houden van de financiële administratie. Uit CBS Statline kunnen actuele cijfers worden gehaald die een beeld geven van het aantal personen van 20 tot 35 jaar die in Nederland wonen en van 75 jaar en ouder[36]. In 2017 waren dat er respectievelijk 3,2 en 1,3 miljoen.

## 10. Huishoudens met een laag inkomen

In 2016 moesten 590.000 van de ruim 7,2 miljoen huishoudens rondkomen van een laag inkomen (8%).<sup>22</sup> Van deze huishoudens moesten er 224.000 al ten minste vier jaar achtereen van een laag inkomen rondkomen. Dat zijn er 15.000 meer dan in 2015. De stijging komt vooral voor rekening van het toenemend aantal huishoudens dat langdurig afhankelijk is van een bijstandsuitkering[37]. Volgens CBS Statline waren er in 2017 442.000 personen die een bijstandsuitkering kregen[38].

## 11. Mensen in armoede

De laatste cijfers die beschikbaar zijn over mensen in armoede komen uit 2014. Dat jaar laat een lichte daling van de armoede zien. Het aantal armen volgens de ruimere *niet-veel-maar-toereikende grens* bedraagt nu iets meer dan 1,2 miljoen (8%) en volgens de *basisbehoeftegrens* ruim 810.000 (5%)[39]. Het *basisbehoeftebudget* omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan enkele andere moeilijk te vermijden posten (bijvoorbeeld verzekeringen, niet-vergoede ziektekosten en persoonlijke verzorging) zijn meegeteld. Het tweede referentiebudget, het *niet-veel-maar-toereikendbudget*, is iets ruimer. Dat houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, bijvoorbeeld een korte vakantie of het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. Deze zaken zijn niet strikt noodzakelijk, maar veel mensen beschouwen ze wel als zeer wenselijk. Het *niet-veel-maar-toereikend* budget is nog steeds bescheiden; luxegoederen zoals een auto ontbreken.

## 12. Personen met een niet westerse achtergrond (1<sup>e</sup> generatie)

Uit CBS Statline[36] is bekend hoeveel personen met een niet westerse achtergrond van de eerste generatie er in 2017 in Nederland wonen. Het gaat om 1,2 miljoen personen. Dit zijn mensen die zelf zijn geboren in het buitenland. Het is de vraag in hoeverre de culturele verschillen tussen personen die zijn geboren in een niet westers land - bijvoorbeeld een Afrikaans land - zodanig afwijken van onze westerse cultuur dat dit tot problemen leiden met de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Over deze relatie is geen informatie gevonden.

## 13. Taalvaardigheid

Een interessant, maar onderbelicht aspect, dat effect kan hebben op de digitale vaardigheid van personen is de beheersing van de Nederlandse taal. Uit gegevens van het CBS is te berekenen dat van de 1,2 miljoen personen met een niet westerse achtergrond van de eerste generatie er 940.000 geboren zijn in een niet westers land waar ze geen Nederlands spreken[36]. Het grootste deel van eerste generatie heeft zich het Nederlands inmiddels goed eigen gemaakt, maar onder hen zijn er nog altijd veel (zo'n 400.000) die wel hun moedertaal hebben leren spreken, maar die slecht hebben leren lezen en schrijven. De Nederlandse taal beheersen zij eveneens matig, en de woordenschat is zeer beperkt.[40]

Ook asielzoekers met een verblijfstatus spreken in de regel geen Nederlands. En wanneer men moeizaam of geen Nederlands spreekt, zal men ook moeite hebben met Nederlands lezen.<sup>23</sup> Hoewel de meeste websites van de overheid in verschillende talen kunnen worden gelezen (meestal Engels) is het de vraag of de groep personen die geen Nederlands beheerst wel Engels kunnen lezen. Over de precieze omvang van deze groep zijn geen aantallen gevonden. 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 overheid te begrijpen is onduidelijk[42].

---

<sup>22</sup> In 2016 lag de grens voor een alleenstaande op 1030 euro per maand. Voor een paar zonder kinderen was het grensbedrag 1.410 euro, voor een paar met twee minderjarige kinderen 1.940 euro en voor een éénouder gezin met twee minderjarige kinderen 1.560 euro.

<sup>23</sup> Recent heeft minister Koolmees van SZW aangegeven dat de inburgeringssituatie voor deze asielzoekers veranderd moet worden. Nu zijn asielzoekers zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. Dat dit systeem problemen geeft, wijzen ook de cijfers uit. Het slagingspercentage van de inburgeringstoets ging met ruim de helft naar beneden, van 80% naar 39%. Dat blijkt uit cijfers van de DUO. Van de 10.500 mensen die sinds 2014 moeten inburgeren, is dat bij minder dan 4.000 gelukt[41].

## Samenvattend overzicht van de 13 beïnvloedingsaspecten

Alle hiervoor beschreven aspecten kunnen de digitale vaardigheid beïnvloeden. Van sommige aspecten is de relatie al geduid, zoals laaggeletterdheid, onderwijsniveau en leeftijd. Van andere aspecten is de relatie nog onduidelijk, zoals de twee genoemde culturele aspecten (personen met een niet westerse achtergrond van de eerste generatie en taalvaardigheid) en de fysieke aspecten.

Het is onduidelijk in hoeverre de verschillende bovenstaande groepen met elkaar overlappen. Dat ze overlappen staat wel vast. Zo zullen veel laaggeletterden, een laag opleidingsniveau hebben of tot de huishoudens behoren die moeten rondkomen van een laag inkomen. Hieronder worden de aantallen van de besproken aspecten op een rij gezet.

Tabel 6. Genoemde aspecten

	Aantal
Laaggeletterden (2012; 16 jaar of ouder)	1,9 miljoen
Analfabeten (2012)	250.000
Personen met een laag onderwijsniveau (2017; 15 jaar en ouder)	4,4 miljoen
Personen die alleen lager onderwijs genoten (2017; 15 jaar en ouder)	1,5 miljoen
Verstandelijk beperkten (2013)	142.000
Zwakbegaafden, die zorg van verstandelijk beperkten mogen gebruiken (2013)	1,4 miljoen
Personen met dementie (2017)	270.000
Personen met een ernstig psychiatrische aandoening (2015)	220.000
Personen met dyslexie (2017)	1 miljoen
Personen met een ernstige meervoudige beperking (2017)	10.000
Slechtzienden en slechthorenden	816.000
Personen met de leeftijd 20 tot 35 jaar	3,2 miljoen
Personen met de leeftijd 75 jaar of ouder	1,3 miljoen
Huishoudens die rondkomen van een laag inkomen (2016)	590.000
Het aantal armen in Nederland volgens de basisbehoeftegrens (SCP, 2016).	810.000
Het aantal personen met een niet-westerse achtergrond van de 1 <sup>e</sup> generatie (2017)	1,2 miljoen
Het aantal personen die de Nederlandse taal niet goed spreken (2017)	400.000

Bron: LOK, 2018

## Andere drempels

Mariën en Vleugels[3] brengen in hun artikel *Van digitale kloof naar digitale inclusie* drie bijkomende drempels naar voren voor digitale deelname voor zogenaamde kansengroepen. Hiermee bedoelen ze mensen in armoede, laagopgeleiden, werklozen of soms ook ouderen. Ze formuleren deze drempels als volgt:

- In de eerste plaats zijn er *leerdrempels*. Kansengroepen engageren zich veel minder tot het volgen van een bijkomende opleiding, ondanks een duidelijk gebrek aan kennis of vaardigheden. Dit omwille van negatieve schoolervaringen in het verleden, gebrek aan zelfvertrouwen, een laag zelfbeeld of gebrek aan vertrouwen in het eigen leervermogen. Kansengroepen hebben over hun schooljaren heen vaak een afkeer van het formele onderwijs ontwikkeld en zijn daarom ook niet geneigd om bij te leren via tweedekans- of volwassenenonderwijs.
- *Sociale netwerkdrempels* vormen een tweede barrière. Verschillende onderzoeken geven aan dat sociale netwerken een belangrijke rol spelen wat betreft het stimuleren gebruik van ict. Kansengroepen bewegen echter vaak in homogene ict-arme netwerken. Zij worden minder gestimuleerd tot het gebruiken van ict omdat zij voor het merendeel worden omringd door andere kansarmen die met



dezelfde problematiek worden geconfronteerd, zijnde minder toegang tot ict, een meer vrijetijd georiënteerd gebruik en minder digitale vaardigheden.

- Er zijn eveneens *minder ondersteuningsmechanismen of hulpbronnen aanwezig* in hun netwerk (Van Dijk; Mariën)[43,44], Bijkomende moeilijkheid is dat kansengroepen niet geneigd zijn hun vertrouwde homogene netwerk te overschrijden omwille van een gebrek aan zelfvertrouwen en een laag zelfbeeld, veroorzaakt door de veelvuldige negatieve en afwijzende reacties van mensen buiten hun vertrouwde netwerk (Vranken en VandeBosch)[45].

## **Mediawijsheid**

Zoals al eerder werd genoemd aan het begin van dit hoofdstuk is het tegenwoordig ook belangrijk dat personen in staat zijn om nepnieuws te kunnen onderscheiden van echte nieuwsfeiten. Dit vergt speciale vaardigheden. Het gaat om competenties die men nodig heeft om actief, kritisch én bewust te kunnen deelnemen aan de digitale samenleving[14]. Het is onduidelijk hoeveel personen in Nederland over dit soort vaardigheden beschikken.

## 5 Gebruik van internet

Het frequent gebruik maken van internet en veelvuldig doorlopen van bepaalde handelingen (zoals wekelijks online bankieren) bevordert de digitale vaardigheden van burgers. Echter het feit dat mensen objectief gezien deel kunnen nemen aan de digitale samenleving en gebruik kunnen maken van digitale dienstverlening van de overheid wil niet altijd zeggen dat ze het ook doen. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat ze niet weten welke dienstverlening er zoal is. In dit hoofdstuk staan alle resultaten over het gebruik van internet in het algemeen. In de volgende twee hoofdstukken wordt ingegaan op het gebruik van websites van de overheid en van de website Rijksoverheid.nl in het bijzonder.

We beginnen bij de groep personen die aangeven nog nooit internet te hebben gebruikt.

### Nog nooit internet gebruikt

Uit informatie op CBS Statline[7] kan worden berekend dat tussen de 1.075.000 en 1.406.000 personen van 12 jaar en ouder in 2017 aangaven dat ze nog nooit internet gebruikt hadden. Dit komt overeen met 7% tot 9% van de populatie. Omdat de vraagstelling van het CBS was: *Wanneer is internet voor het laatst gebruikt? (Minder dan 3 maanden geleden, 3 tot 12 maanden geleden, meer dan 12 maanden geleden, nooit gebruikt)* kan de bovenstaande berekening ook gerelateerd worden aan het aantal huishoudens in Nederland in 2017. Dan komen de aantallen overeen met 14% tot 18% van het aantal huishoudens in Nederland.

Uit CBS-gegevens van 2015 waar men naar de achtergrondkenmerken van de groep niet-gebruikers heeft gekeken, bleek dat 69% laag opgeleid en 74% 65 jaar en ouder was. Verder bleek dat zes op de tien mensen die in 2015 geen internet gebruikten, thuis geen toegang hadden tot het web. De resterende vier op de tien mensen hadden wel een internetverbinding thuis, maar maakten hier geen gebruik van[8].

Hieronder is in tabel 7 de bovenstaande informatie uit 2015 getransformeerd naar de gegevens over 2017. Uit het 95%-betrouwbaarheidsinterval van 2017 kan een gemiddelde berekend worden van 1.241.000 personen van 12 jaar en ouder die nog nooit internet hebben gebruikt in 2017. Verder blijkt uit tabel 7 dat de groep die wel een internetverbinding thuis heeft, maar daar geen gebruik van maakt in 2015 bestond uit 467.000 en in 2017 uit 496.000 personen.

Tabel 7. Geen internet gebruik: 2015 en 2017

	2015	2017
Geen gebruik van internet: personen 12 jaar en ouder	1.167.000	1.241.000
• 4 op 10 wel verbinding thuis maar geen gebruik	467.000	496.000*
• aantal laag opgeleiden (69%)	805.000	856.000*
• aantal 65+ (74%)	864.000	918.000*

\*) onder de aanname dat de verhoudingen en percentages uit 2015 ook gelden in 2017

Bron: LOK

Uit onderzoek van Van Deursen en van Dijk[46] bleek dat slechts een klein deel (7%) van de groep mensen die het internet nog nooit hebben gebruikt, aangaf het internet in de toekomst te willen gaan gebruiken. Dit betekent dat de grootste groep niet-gebruikers ook in de toekomst niet zal gaan internetten.

## Waarom gebruikt men geen internet?

In de studie uit Amsterdam [6] worden verschillende beperkende omstandigheden genoemd waarom mensen in armoede geen gebruik maken van internet:

- *Waan van de dag*: problemen en zorgen om geld leiden tot een korte termijn focus. Digitaal mee kunnen doen heeft geen prioriteit.
- Men *begrijpt de taal onvoldoende*: Vrijwel alle ouders en kinderen waarmee gesproken is in het onderzoek gebruiken wel YouTube, Skype, Google Translate en WhatsApp. Om deze applicaties te kunnen gebruiken is taalvaardigheid nauwelijks nodig, of men kan ze in de eigen taal gebruiken.
- Men is *zeer lokaal georiënteerd*: waardoor het gebruik maken van voorzieningen en trainingen moeilijk is.
- *Schaamte*: analfabetisme of laaggeletterdheid leidt vaak tot schaamte. Dit staat het gebruik van internet in de weg.
- *Moedeloosheid*: De onvriendelijkheid van websites, formulieren en systemen maakt mensen moedeloos. Met name het aanvragen van een DigiD wordt hierbij vaak genoemd.
- *Angst en wantrouwen*: Het online invullen van gegevens voelt definitief, alsof het niet meer teruggedraaid kan worden en dus onherroepelijke gevolgen kan hebben. Onbekendheid met internet en computers speelt hierbij een rol, maar ook de ervaring dat fouten maken afgestraft wordt.

De onderzoekers merken bovendien op dat de *omgeving van mensen van belang is* voor het wel of niet gebruik maken van internet. Zij stellen dat de sociale omgeving een belangrijke invloed heeft op hoe tegen internet wordt aangekeken, hoe het wordt gebruikt, hoe de vaardigheden kunnen worden aangeleerd en hoe vertrouwen kan worden ontwikkeld voor de digitaliserende wereld. Als mensen in een omgeving zitten waar weinig internet gebruikt wordt, zullen ze het zelf ook minder snel doen.

Op de vraag welke problemen men ervaart bij het gebruik van de computer noemt men in het kwalitatieve onderzoek in België onder mensen in armoede[1] naast de *hoge kosten* en het *gebrek aan vaardigheden* ook de *angst voor privacy misbruik*. En op de vraag wat hen zou helpen om digitaal (meer) actief te zijn, werden de volgende antwoorden gegeven:

- *thuis toegang hebben tot internet zou helpen*;
- *begeleiding op technisch vlak zou een hulp zijn*;
- *begeleiding op emotioneel vlak zou soelaas kan bieden (over angst heen helpen zetten)*;
- *individuele lessen kunnen helpen*;
- *groepslessen kunnen hulp bieden*.

Hoewel dit onderzoek betrekking heeft op een beperkt aantal respondenten en uitgevoerd is in België geeft met name het kwalitatieve onderdeel informatie over de groep die geen toegang heeft tot of gebruik maakt van internet, die ook voor de Nederlandse situatie kan gelden.

Twee treffende citaten uit het Belgische onderzoek zijn: *“Mijn kinderen moeten hun schooltaken doorsturen via Smartschool, zelf hebben we geen internetverbinding thuis, ik voel me schuldig omdat ze daardoor vaak te laat zijn met hun schooltaken”* (moeder van 2 schoolgaande kinderen), en *“Het zoeken naar een woning gaat tegenwoordig enkel nog via internet, voor mensen zoals ons die niet goed kunnen lezen en al helemaal niet met de computer overweg kunnen, is dit een handicap, de goedkopere appartementen zijn altijd direct weg en wij blijven in de kou staan”* (dakloze moeder met 4 kinderen).

Ook uit de focusgroepen van het onderzoek uit België komen de volgende interessante resultaten:

- *Zelfvertrouwen* of het gebrek hieraan kan een grote invloed hebben op het gebruik van digitale middelen. Onzekerheid kan maken dat men zich niet digitaal durft te bewegen. De angst om iets fout te doen en dat dit vergaande gevolgen kan hebben, is bij velen aanwezig.
- Bij ouders van schoolgaande kinderen leeft er een gevoel van *hulpeloosheid*. Steeds meer wordt er van de leerlingen en scholieren verwacht dat zij opdrachten en taken digitaal maken en doorsturen via applicaties zoals Smartschool. Als de ouder(s) zelf over te weinig technische vaardigheden beschikken, kunnen zij hun kinderen hier niet bij helpen.

## Waarvoor gebruikt men internet?

Op CBS Statline[7] wordt geregistreerd hoeveel personen (*bijna*) dagelijks op internet zitten. Te zien is dat het in 2017 ging om 85% tot 87% van de personen van 12 jaar en ouder. In de stad- en wijkenquête Leiden van 2017 bleek dat 91% van de inwoners boven de 15 jaar dagelijks internet gebruikten[18].

Hieronder staan enkele recente gegevens uit CBS Statline uit 2017 over het gebruik van internet.

Tabel 8. Verschillende vormen van gebruik van internet<sup>24</sup>

Percentages uit 2017	Versturen en ontvangen van e-mails	Sociaal netwerk	Spelletjes, muziek (af) spelen/ downloaden	Verkopen goederen of diensten	Telebankieren
Totaal: personen 12 jaar of ouder	88-90%	62-65%	63-66%	31-34%	81-83%
Leeftijd: 75 jaar of ouder	47-58%	13-21%	26-36%	5-10%	38-48%
Onderwijsniveau: laag	73-78%	55-61%	56-61%	19-24%	57-63%
Onderwijsniveau: midden	93-95%	64-70%	64-69%	34-39%	90-92%
Onderwijsniveau: hoog	97-99%	63-68%	69-73%	39-44%	95-97%
Migratieachtergrond: niet-westers	79-87%	67-77%	59-70%	23-33%	71-81%

Bron: CBS Statline, 2018

Tabel 8 laat zien dat in 2017 internet massaal gebruikt wordt voor e-mailen en telebankieren. Ongeveer een derde van de personen van 12 jaar en ouder gebruikt internet voor het *verkopen* van goederen en diensten. In 2005 deed nog 58% zijn bankzaken via internet en was 68% van de bevolking elke dag op internet.

Nederlanders van 12 jaar en ouder *kopen* steeds vaker goederen en diensten online. In 2017 kocht 76% van de Nederlanders online. Van de 65-plussers ging het om 41%. Hiermee behoort Nederland tot de top vijf binnen de Europese Unie. Van Deursen[4] concludeert in zijn hoofdstuk *Digitale ongelijkheid in Nederland in 2015* dat economische toepassingen zoals internetbankieren, winkelen, marktplaatsen en producten zoeken of prijzen vergelijken volledig ingeburgerd zijn.

Ook uit het jaarlijkse online-onderzoek *What's happening online* dat op eigen initiatief is uitgevoerd door Ruigrok NetPanel[47] blijkt dat in 2018 vrijwel alle panellleden wel eens online kopen (93%), en zij doen dit nog altijd het liefst via de desktop of laptop. M(obiel)-commerce heeft in 2018 opnieuw een stevigere positie weten te claimen: 38% van de panellleden shopt wel eens via de smartphone. M-commerce neemt sinds dit jaar binnen elke generatie behoorlijke proporties aan. Onder millennials is mobiel winkelen in het afgelopen jaar zelfs gestegen van 53% naar 70%. Ook hun tablet is populairder geworden om online aankopen mee te doen: van 23% in 2017 naar 35% dit jaar.

In het onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de armoederegisseur van Amsterdam[6] wordt gevonden dat de onderzochte groep internet vaak gebruik om instructiefilmpjes op YouTube te bekijken over koken, hobby's en gezondheid en om spelletjes te spelen. Voor deze activiteiten zijn vaak weinig (Nederlandse) taalvaardigheden nodig en ze zijn gratis te gebruiken. De onderzoekers noemen dit *digitale splintervaardigheden*. Zij stellen het volgende: "De meeste laagopgeleide ouders kunnen sommige handelingen via digitale kanalen wel uitvoeren. Ze blijken vaak te beschikken over digitale splintervaardigheden: onderdelen waar ze wél goed in zijn. Het gebruik van overheidswebsites blijft om die reden vaak achter. De mate van taalvaar-

<sup>24</sup> Het betreft hier de activiteiten die door de respondenten in de 3 maanden voorafgaand aan het onderzoek op het internet zijn uitgevoerd.

digtheid vormt voor deze doelgroep een grote drempel om websites te gebruiken. De digitale dienstverlening van veel overheidsorganisaties sluit vaak niet aan bij de splintervaardigheden van de doelgroep”.

## Verschillen in gebruik van internet

Van Deursen[4] concludeert het volgende ten aanzien van verschillen in gebruik van internet:

1. “Vergelijken we het soort van internetgebruik, dan constateren we eerst dat mannen nog steeds meer internettoepassingen gebruiken dan vrouwen. De uitzondering is het gebruik van sociale netwerksites die meer door vrouwen worden gebruikt. Ook hoger opgeleiden gebruiken de meeste toepassingen meer dan lager opgeleiden, met uitzondering van chatten en online gamen dat relatief veel wordt gedaan door laagopgeleiden, al nemen de verschillen hierbij snel af.”
2. “Verschillen in het soort gebruik van internet hebben belangrijke implicaties en zijn in grote mate bepalend voor wat men uit het internet haalt. 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 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 geprijzde ‘open karakter’ van het internet, dat iedereen vooruit zou helpen en een nivellerend effect op bestaande vormen van sociale ongelijkheid zou hebben”.

Versteegh[31] zegt hierover: “Met name ouderen, allochtonen, minima en verstandelijk beperkten zijn groepen die moeite hebben om digitaal bij te blijven. Hoogopgeleiden hebben het meeste profijt van internet. Zij weten internet steeds beter toe te passen voor hun persoonlijke groei; ze zetten digitale toepassingen in voor informatie, educatie en carrière. Laagopgeleiden gebruiken internet vooral voor vermaak; gamen, chatten en het bekijken van online filmpjes. De groep mensen met een verstandelijke beperking is extra kwetsbaar op internet. Dat vraagt om extra begeleiding. Tussen oud en jong bestaat een generatiekloof. Jonge internetgebruikers hechten bijvoorbeeld minder waarde aan hun online privacy dan ouderen. Ouderen zijn niet opgegroeid met internet en zien er vaak het nut niet van in.”

## Hulp bij gebruik van internet

Van Deursen[4] zegt over het inschakelen van hulp van derden bij computergebruik: “Tekorten aan internetvaardigheden kunnen onder andere worden verholpen door het inschakelen van informele (familie en vrienden) of formele bronnen (collega’s, helpdesk, computerexperts en cursussen of trainingen). Recente bevindingen laten zien dat juist diegene die hulp het hardst nodig hebben de minste toegang hebben tot hulp. Zij kunnen zich dikwijls maar tot één bron richten waarbij geldt dat de verkregen hulp dikwijls niet toereikend is, of slechts een kortetermijnoplossing biedt. Het is opvallend dat vrouwen, ouderen en laagopgeleiden vooral hulp zoeken in de informele sfeer, terwijl werkenden en hoger opgeleiden zich vooral wenden tot formele bronnen, meestal op het werk. Daarnaast hebben hoger opgeleiden relatief vaak een training of cursus met aandacht voor internet gevolgd, terwijl lager en middelbaar opgeleiden hiervan juist het meeste profijt zouden hebben”.

Uit een studie van Van Deursen en Helsper (2015)[48] onder oudere niet-gebruikers van internet, gaf 39% van deze groep aan dat anderen wel eens iets voor hen online hadden gedaan. Nadere analyse liet zien dat mannen eerder geneigd zijn om hulp te vragen, net als personen van 75 jaar of ouder. En wanneer men een positieve attitude had tegenover internet dan was de kans groter dat men hulp zocht.

De bibliotheken profileren zich als centra voor het bevorderen van informatie- en digitale vaardigheden[49]. Ze zijn met de toenmalige minister Plasterk (BZK) een samenwerkingsovereenkomst aangegaan over de inrichting van een laagdrempelige voorziening waarbij burgers hulp krijgen bij digitaal zakendoen met de overheid in de bibliotheek. Gestart is met een proefproject. Hiernaast hebben de bibliotheken en SeniorWeb een gezamenlijk actieplan opgesteld om te bevorderen dat alle ouderen digitaal vaardig worden.

# 6 Gebruik van websites van de overheid

## Digitaal contact met de overheid

Er zijn verschillende manieren om met de overheid in contact te komen. De laatste tien jaar zijn de digitale middelen in opkomst. Zo signaleert I&O research<sup>[17]</sup> een toename bij burgers in de voorkeur voor digitale middelen. Ze stelt: “We zien het gebruik van de fysieke kanalen telefoon en balie (of: face-to-face contact) in 2015 opnieuw verder afnemen. Het gebruik van de balie daalde sinds 2008 van 57% naar 45%, de telefoon van 58% naar 50%. Met name de balie wordt ook steeds minder vaak als ‘voorkeurskanaal’ genoemd. De voorkeur voor de telefoon neemt de laatste twee jaar iets af, maar over de langere termijn blijft de telefoon populair. Tegenover de afname van het gebruik van en voorkeur voor de fysieke kanalen staat een toename van het gebruik van e-mail als contactkanaal. E-mail wordt in 2015 voor het eerst het vaakst als voorkeurskanaal genoemd (toename van 18% naar 25%). Deze ontwikkeling zien we niet voor de website. Het overall gebruiksaandeel staat al drie jaar op 26% en slechts 11% noemt het als voorkeurskanaal, waarmee het sinds 2009 niet gegroeid is.”

Een recenter onderzoek van I&O research<sup>[50]</sup> laat zien dat burgers in 2016 gemiddeld 29 keer contact hadden met de overheid in het kader van een levensgebeurtenis. Van deze contacten vonden er 15 digitaal plaats en 14 niet-digitaal. Het aandeel digitaal contact is vooral hoog voor de levensgebeurtenissen in het cluster *Onderwijs en Opleiding*<sup>25</sup> en het cluster *Werk en Inkomen*. Minder digitaal contact is er voor levensgebeurtenissen in de clusters *Gezondheid en Zorg* en *Reizen van/naar buitenland*.

Uit de stad- en wijkenquête Leiden van 2017<sup>[18]</sup> bleek dat 73% van de inwoners van 16 jaar en ouder in 2017 contact had gehad met de gemeente (in Oegstgeest lag dit percentage op 72% en in Leiderdorp 77%<sup>[19]</sup>). In 2017 gaven voor het eerst meer Leidenaren aan dat ze digitaal contact hebben gehad met de gemeente (39%) dan via de balie (36%). Vooral de leeftijdsgroep van 30-64 jaar zeggen de afgelopen 12 maanden digitaal contact te hebben gehad met de gemeente.

Dat de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid nog niet naar ieders tevredenheid is, blijkt uit een studie van MeMo<sup>2</sup> voor de Nationale Ombudsman uit 2016<sup>[59]</sup>. Op de vraag “Heeft u weleens een probleem gehad met een overheidsinstantie? U kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan een communicatieprobleem (er werd niet naar u geluisterd), een slechte of onvriendelijke behandeling, slechte bereikbaarheid, het niet nakomen van afspraken van overheidsinstanties etc.” antwoordde 39% van de ondervraagden ‘ja’.

## Gebruik van websites van de overheid

Uit cijfers op CBS Statline<sup>[7]</sup> kan worden berekend dat tussen de 9,0 en 9,5 miljoen personen van 12 jaar en ouder in 2017 aangaven dat ze in de afgelopen 12 maanden internet gebruikt hebben om iets te zoeken op websites van de overheid. Dit komt overeen met 61% tot 64% van de populatie (zie tabel 9).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Het onderzoek vond plaats onder 1.150 respondenten en was gekoppeld aan een levensgebeurtenis. Er werden zeven clusters van levensgebeurtenissen onderscheiden op basis van 69 activiteiten. Bijvoorbeeld het cluster *Onderwijs en Opleiding* bestond uit de activiteiten: Onderwijs gestart, opleiding afgerond/beëindigd, onderwijs gevolgd, studiefinanciering/lening aangevraagd, kind onderwijs gestart, kind opleiding beëindigd, kind onderwijs gevolgd, kind speciaal onderwijs gevolgd, kind studiefinanciering/lening aangevraagd.

<sup>26</sup> De vraagstelling van het CBS was: *Heeft u internet in de afgelopen 12 maanden gebruikt voor privé gebruik van websites van zowel overheidsinstanties als publieke instanties. (Bij overheid websites gaat het om websites voor bijvoorbeeld burgerzaken, zoals belastingaangifte of adreswijzigingen of voor sociale voorzieningen, zoals uitkeringen en subsidies of voor officiële documenten, zoals paspoort, rijbewijs, trouw- of geboorteakte. Bij publieke instanties gaat het dan om websites van bijvoorbeeld energie- of waterleveranciers of websites van gezondheids- of onderwijsinstellingen of van bibliotheken).*

In 2015 was dit 56 tot 59% en in 2016 58 tot 61%. Het percentage lijkt dus ieder jaar enkele procenten toe te nemen.

Uit tabel 9 komt verder naar voren dat ouderen (75+) en laag opgeleiden, websites van de overheid (ook die van publieke instanties) minder vaak bezochten dan jongeren of personen met een hoger onderwijsniveau. Personen met een niet-westerse achtergrond vertonen een gelijkwaardig gebruik van websites van de overheid als personen met een Nederlandse achtergrond. Waarschijnlijk geven de CBS-cijfers hier een te positief beeld omdat mensen met een slechte Nederlandse taalvaardigheid vaak ondervertegenwoordigd zijn in dergelijk survey-onderzoek.

Tabel 9. Gebruik van websites van de overheid en websites van publieke instanties

Percentages uit 2017	Gebruik van websites van de overheid	Gebruik van websites van publieke instanties
Totaal personen: 12 jaar en ouder	61-64%	48-51%
Leeftijd: 18 tot 25 jaar	67-76%	56-66%
Leeftijd: 75 jaar of ouder	20-29%	17-25%
Onderwijsniveau: laag	32-37%	26-31%
Onderwijsniveau: midden	67-72%	49-54%
Onderwijsniveau: hoog	82-86%	69-74%
Migratieachtergrond: niet-westers	53-64%	41-52%

Bron: CBS Statline, 2018

## Geen gebruik van websites van de overheid

Als we uitgaan van de recente gegevens van het CBS is er een groep van zo'n 40% (van 12 jaar en ouder) die in 2017 aangeeft geen gebruik te hebben gemaakt van een overheid website. Er zijn geen studies die goed inzicht geven in de samenstelling van deze groep. We weten niet of dit een groep is die geen behoefte heeft aan digitale overheidsinformatie en dienstverlening van de overheid, of dat het deze groep niet lukt om via de websites van overheidsinstanties informatie of diensten af te nemen. Een mogelijke verklaring kan zijn dat burgers de websites van een groot aantal overheidsinstellingen niet aanmerken als een overheidswebsite en dus onterecht zeggen dat ze geen overheidswebsite bezoeken.

Een recente studie van de Inspectie Toezicht Sociaal Domein[51] onder mensen met een licht verstandelijke beperking laat zien tegen welke problemen deze groep aanloopt bij het bezoeken van de website van een gemeente, in dit geval de gemeente Goes. Ten aanzien van het digitale contact kwamen hier de volgende relevante resultaten naar voren:

- De respondenten vonden de teksten op alle websites te lang en de structuur te lastig.
- Het gebruiken van de zoekfunctie op de websites was niet altijd makkelijk. Ze moesten precieze woorden invullen in de zoekfunctie om goede informatie te krijgen.
- Op de homepage van de gemeente Goes wordt met pictogrammen gewerkt. Dat ziet er overzichtelijk uit. Alleen wisten de respondenten niet altijd welke hulpvragen vallen onder het woordje 'zorg'. Dat woord staat op een van de pictogrammen.
- Doorklikken op de websites was vaak lastig. Er waren te veel knoppen om op te klikken en dat was voor de respondenten niet duidelijk. Ze klikten daarom zomaar wat aan.

## Gebruik van digitale dienstverlening van de overheid

Uit de stad- en wijkenquête Leiden[18] bleek dat 48% van de inwoners van 16 jaar en ouder in 2017 de afspraak voor een nieuw paspoort of rijbewijs wel eens via de website van de gemeente Leiden had geregeld, 19% had een verhuizing wel eens digitaal doorgegeven en 17% had het aanvragen van een parkeervergunning wel eens digitaal geregeld.

Wanneer gevraagd wordt naar de voorkeuren, blijkt dat de website van de gemeente bij 49% van de Leidse inwoners favoriet is voor het melden van een kapotte stoeptegel of lantaarnpaal. Voor alle zeven onderscheiden items (paspoort vernieuwen, verhuizing doorgeven, afspraak voor grofvuil op te halen, aanvragen vergunning, klacht doorgeven, informatie over bestemmingsplannen, melden kapotte stoeptegel) is de website favoriet gevolgd door telefonisch contact[18].

Ook de cijfers van de Belastingdienst laten een stijgende digitale trend zien[52]. In 2008 bedroeg het aantal digitale aangiften inkomstenbelasting een kleine 9 miljoen. In 2011 lag dat getal rond de 10,6 miljoen. In percentages uitgedrukt: in vier jaar tijd groeide het percentage digitale aangiften in relatie tot het totaal aantal aangiften van 90% naar 95% van de belastingplichtigen.

In de eerste maanden van 2016 is het aantal personen met een DigiD de 13 miljoen gepasseerd. In april 2016 hadden 5 miljoen Nederlanders hun account op MijnOverheid geactiveerd, zodat ze via de digitale Berichtenbox met de overheid kunnen communiceren. De groeisput is te danken aan het feit dat mensen op de website van de Belastingdienst gevraagd werd hun Berichtenbox te activeren voordat ze belastingaangifte gingen doen[53].

We zien een toename van de groep burgers die digitaal diensten afneemt bij de overheid. Overigens zegt dit nog niets over het feit of burgers dit allemaal zelf doen of dat ze hulp krijgen hierbij. De Belastingdienst heeft intern onderzoek gedaan naar de zelfredzaamheid van de burgers. Dat onderzoek wijst uit dat 62% van alle burgers in 2014 hulp inschakelde voor het regelen van belasting- en toeslagzaken; 34% krijgt deze hulp van een familielid, vriend of bekende en 12% van een maatschappelijke organisatie[54]. Uit een ander intern marktonderzoek van de Belastingdienst uit 2011[55] bleek dat 27% van de personen die huurtoeslag aangevraagd had, niet over internet beschikte. Voor de aangevraagde zorgtoeslagen ging het om 16% van de aanvragen.

Uit de Stads- en Wijkenquête van de gemeente Leiden[18] weten we dat 25% van alle respondenten altijd of soms hulp krijgt bij het regelen van overheidszaken via internet. Van degenen die zichzelf een 5 of lager gaven als rapportcijfer over hun perceptie van de eigen digivaardigheid, is dit percentage 37%.

Uit het kwalitatieve onderzoek van de gemeente Amsterdam[6] onder mensen in armoede, blijkt dat met name de DigiD voor deze mensen problemen oplevert. In een gesprek met een schuldhulpverleenster zegt zij het volgende: "Mensen krijgen echt schulden omdat ze niet weten hoe ze moeten inloggen, ze weten niet hoe een DigiD code werkt, ze lopen daardoor heel veel voorzieningen mis."

## Geen gebruik van digitale dienstverlening van de overheid

Over de groep die geen gebruik maakt van de digitale dienstverlening van de overheid is in zijn algemeenheid weinig bekend. Wel is bekend dat in 2014 nog 410.000 mensen belastingaangifte op papier deden[56].

Het onderzoek van TNS NIPO[52] geeft enig inzicht in de groep die geen gebruik maakt van de digitale dienstverlening van de overheid. Zij vonden de volgende argumenten om geen gebruik te maken van de digitale dienstverlening van de overheid:

- *digibeet (kleine groep: 6-8%);*
- *willen wel en kunnen wel maar doen het niet uit gewoonte;*
- *als er weinig ervaring is met een online kanaal bestaat het vooroordeel dat online moeilijk is.*



In dit onderzoek kwam ook naar voren dat burgers vinden dat het online kanaal vooral geschikt is voor zaken die eenvoudig en eenduidig zijn (uniform) en als men de tijd heeft om iets te regelen. Het online kanaal voelt minder geschikt voor complexe situaties en wanneer men haast heeft (behoefte aan directe feedback of snel antwoord). Als nadelen van de digitale dienstverlening noemen ze vrees voor privacy en cybercrime, onzekerheid over of ze alles wel goed ingevuld hebben.

Uit het kwalitatieve deel van dit onderzoek<sup>[52]</sup> bleek bij oefeningen dat de burgers niet weten bij welke instantie ze moeten zijn, dat ze beginnen bij de verkeerde websites en dat ze online 'verdwalen'. Dit betekent dus dat ze niet weten waar ze terecht moeten. Verder werden als redenen voor geen gebruik maken van de digitale dienstverlening genoemd dat de overheid te weinig stuurt naar het digitale kanaal en technische en praktische hobbels.

Een onderzoek onder medewerkers van UWV-Emmen en UWV-Utrecht-Midden<sup>[12]</sup> geeft enig inzicht in de digitale dienstverlening van het UWV<sup>27</sup>. Uit de interviews blijkt dat doelgroepen die moeite hebben met digitale dienstverlening van het UWV, divers zijn en verschillen per regio. Daarbij valt op dat er een overlap bestaat tussen de niet-digitaalvaardige groep en de niet-taalvaardige groep. Enkele resultaten:

- UWV Utrecht-Midden schat in dat ongeveer 10% van haar klanten niet digitaalvaardig genoeg is om gebruik te maken van digitale dienstverlening van het UWV, zoals werken met de online werkmap. Het gaat relatief vaak om arbeidsmigranten. Deze groep is daarnaast vaak ook onvoldoende taalvaardig.
- Bij het UWV-Emmen zijn het vaak laagopgeleide ouderen in manuele beroepen, bijvoorbeeld stratenmakers, die over onvoldoende digitale vaardigheden beschikken. In deze regio gaat het vrijwel altijd om volwassenen met een Nederlandse achtergrond. Er zijn duidelijke verschillen tussen ouderen en jongeren: onder de jongere doelgroep is 1% niet digitaal vaardig genoeg om met de werkmap te werken, onder ouderen (50+) is dat zo'n 20%.

De onderzoekers concluderen dat het belangrijk is om de doelgroep goed te kennen. Ze zeggen: "Verschillende doelgroepen vragen om een andere benadering. Zo zijn sommigen niet digitaal vaardig, terwijl anderen wel over digitale vaardigheden beschikken, maar die niet durven te gebruiken. Een eenduidige niveau-indeling zorgt ervoor dat je inzichtelijk kunt maken tegen welke problemen mensen aanlopen. Met een screeningsinstrument kun je het aanbod dan beter afstemmen op de doelgroep<sup>[12]</sup>."

Een ander argument om geen gebruik te maken van de digitale dienstverlening van de overheid wordt aangedragen in verschillende studies van het SCP<sup>[28,57]</sup> In deze onderzoeken wordt gesteld dat de samenleving steeds complexer wordt. Er wordt gesproken over de regelgeving die ingewikkelder wordt, zoals de regelgeving voor het aanvragen van zorg, subsidies of uitkeringen. Maar ook over het feit dat veel zaken nu via internet geregeld moet worden, zoals het reizen met het openbaar vervoer en het regelen van bankzaken. Het SCP stelt dat vooral de groep 'achterblijvers' hierdoor gevaar loopt. Ze omschrijft deze groep als laagst opgeleid, vaak uitkering of karig pensioen, fysiek het minst gezond, laagste digitale vaardigheden, klein netwerk voor sociale steun. Het gaat volgens het SCP om 15% van de bevolking, gemiddeld 62 jaar, veel alleenstaande ouderen, weinig jongeren, groot aandeel niet-westerse migranten.

---

<sup>27</sup> Dit onderzoek bestaat uit een kwalitatief onderzoek onder 7 medewerkers van de UWV's Emmen, Utrecht en Werk.nl, gemeente Utrecht, gemeente Almere en een bibliotheek in Almere.

## 7 Gebruik van rijksoverheid.nl

In 2016 heeft LOK een literatuurstudie verricht naar de informatievoorziening van de Rijksoverheid en in het bijzonder naar vijf overheidsportals: Rijksoverheid.nl, MijnOverheid.nl, Overheid.nl, Ondernemersplein.nl en ConsuWijzer.nl. Doel van deze literatuurstudie was om het gebruikersperspectief van de vijf overheidsportals in beeld te brengen. Voor de website Rijksoverheid.nl kwam het volgende beeld naar voren[60]:

1. In het onderzoek van I&O Research[17] is gevraagd naar de bekendheid van de verschillende websites van de Rijksoverheid. De website MijnOverheid.nl is het best bekend bij de respondenten (39%), gevolgd door Rijksoverheid.nl (29%) en Overheid.nl (22%). Wel bleek dat bijna de helft van de respondenten in 2015 geen van de drie websites van de Rijksoverheid kende (44%). Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat wanneer burgers websites gebruiken om contact te zoeken met de overheid, dat dan vooral de websites van de gemeenten zijn. Ook de site van de Belastingdienst vormt voor velen een ingang naar de dienstverlening van de overheid. De websites waarlangs burgers aangeven het meest contact te hebben gezocht met de overheid in 2015, zijn:

1. Gemeentelijke websites (28%);
2. Belastingdienst (26%);
3. DUO (15%);
4. UWV (12%);
5. MijnOverheid (7%);
6. Werk.nl (7%);
7. MijnToeslagen.nl (6%);
8. Overheid.nl (5%);
9. SVB (5%);
10. KvK (4%);
11. Rijksoverheid.nl (3%).

Uit het meest recente gebruikersonderzoek van Ergo[61] onder bezoekers van de website Rijksoverheid.nl die in het tweede kwartaal van 2018 een evaluatieve enquête op de website hebben ingevuld (n=2.521), blijkt dat 52% man is en 48% vrouw. Qua leeftijd komt bijna de helft uit de leeftijdsgroep 35-60 jaar (47%) en is 25% 60 jaar of ouder. Meer dan de helft van de respondenten heeft een Hbo-opleiding of hoger (53%), 32% Havo/Vwo of Mbo en 7% lager of voorbereidend onderwijs.

Gevraagd naar het doel van het bezoek geeft 47% van de respondenten aan dat het om privé zaken ging. Bijna een derde bezocht de website omwille van zijn/haar werk en 13% gaf aan voor school of studie de website bezocht te hebben. Op de vraag "In welke categorie is het onderwerp waarover u informatie zoekt op Rijksoverheid.nl, het best in te delen?" zijn de vijf meest genoemde categorieën:

1. Onderwijs (12%)
2. Werk en inkomen (11%)
3. Buitenland en reizen (9%)
4. Zorg en gezondheid (9%)
5. Belasting en financiën (7%)

Het onderzoek laat verder zien dat de respondenten de website als rapportcijfer gemiddeld een 7,3 gaven.<sup>28</sup> De website scoort bij deze groep erg hoog op *betrouwbaarheid* (79%), *relevantie* (79%), *begrijpelijkheid* (79%), gevolgd door *gebruiksvriendelijkheid* (70%), *actueel* (67%), *overzichtelijkheid* (66%) en *goed vindbaar* (65%).<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 11% van de respondenten gaf de website een 5 of lager, terwijl 51% de website een 8 of hoger gaf.

<sup>29</sup> De gegeven percentages verwijzen naar de respondenten die op de vraag "De informatie op Rijksoverheid.nl vind ik ....", mee eens of zeer mee eens antwoordden.

Op de vraag of men de informatie heeft gevonden die men zocht, beantwoordde 52% van de respondenten deze vraag positief. 19% gaf aan dat ze gedeeltelijk hebben gevonden wat ze zochten en 22% gaf aan dat ze (nog) niet hebben gevonden wat ze zochten.

Bedacht dient te worden dat de bovenstaande informatie afkomstig is uit consumentenpanels en onderzoek onder bezoekers van de website zelf. Anders gezegd: de gepresenteerde percentages zijn afkomstig van het digivaardige deel van de bevolking. Laaggeletterden, analfabeten, zwakbegaafden etc. maken meestal geen deel uit van consumentenpanels en komen ook in online-onderzoek niet aan bod.

## 8 Resultaat

Onder het kopje resultaat in het model in hoofdstuk 2 staat: het vinden en gebruiken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Hieronder gaan we eerst in op de onderzoeken die iets zeggen over het niet kunnen vinden van de juiste overheidsinformatie. Vervolgens gaan we in op de problemen van het niet zaken kunnen doen met de overheid.

### Niet kunnen vinden van digitale overheidsinformatie

In 2010 werd door de Universiteit Twente een kwalitatief onderzoek uitgevoerd[62]. Proefpersonen moesten zoekopdrachten uitvoeren naar begrijpelijke informatie over de bijstand. Gezamenlijk deden ze dat op 76 verschillende gemeentesites. Van de 380 uitgevoerde zoekopdrachten werd slechts in 12% van de pogingen relevante informatie over de bijstand en de mogelijkheid tot aanvraag ervan gevonden.

Uit een door Motivaction[63] uitgevoerd onderzoek in 2013 over hoe Nederlanders aankijken tegen de digitalisering van de samenleving en de overheid bleek dat veel Nederlanders nog niet op de hoogte waren van het bestaan van de verschillende digitale diensten van de overheid. Men kende in negen van de tien gevallen wel de website van hun gemeente en de mogelijkheid de gemeente te e-mailen, maar slechts de helft maakte daar ook gebruik van. Nationale websites van de overheid zoals UWV.nl, Mijn DUO, Mijn SVB waren veel minder bekend, op die van de Belastingdienst na.

Uit een kwalitatieve studie van TNS NIPO[52] bleek dat respondenten bij oefeningen<sup>30</sup>, wanneer ze niet weten bij welke instantie ze moeten zijn, ze beginnen bij de verkeerde websites en online ‘verdwalen’. Dit sluit aan bij de *zoekparadox* van Bommeljé en Keur[64]. Ze zeggen: “Het onderzoek van de Universiteit Twente[62] 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”.

Uit het gebruikersonderzoek van Ergo[65] naar de informatievoorziening van de website Rijksoverheid bleek dat 52% van de bezoekers in het tweede kwartaal van 2018 aangaf de informatie die men zocht geheel gevonden te hebben. De reden dat een belangrijk deel van de bezoekers de beoogde informatie niet op de website heeft gevonden, is niet bekend. Enerzijds, kan het zijn dat mensen met verkeerde verwachtingen naar de website zijn gekomen, anderzijds is het mogelijk dat men de gezochte informatie niet kon vinden. Overigens is ook niet bekend of het niet kunnen vinden van die informatie tot problemen heeft geleid.

Naar aanleiding van een oproep door het Tv-programma *Kassa* in 2016 hebben ruim 5.100 mensen hun ingevulde belastinggegevens naar *Kassa* opgestuurd[66]. 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* is vooral hoog onder mensen met een laag inkomen tot € 10.000 (25%) of bij mensen met een negatief inkomen (52%). Mensen die de toeslagen het hardst nodig hebben. Ook bij mensen wiens persoonlijke situatie wijzigt, bijvoorbeeld doordat ze gaan trouwen of scheiden, is het *ondergebruik* hoog (19%). Deze mensen weten dus allemaal de weg naar de toeslagen niet te vinden.<sup>31</sup>

*Kassa* legt de oorzaak van het mislopen van de toeslagen bij het *niet kunnen vinden* van deze informatie. Of dit een gevolg is van de digitale overheidsinformatie is onduidelijk. In een artikel van RTL-nieuws[67] over het *Kassa-onderzoek* zijn de ministeries van BZK en SZW om een reactie gevraagd. Zowel BZK als SZW

---

<sup>30</sup> De respondenten kregen opdrachten voorgelegd rondom life-events (zoals onderwijs of werk en inkomen) die ze recent zelf waren tegengekomen en waarbij ze moeite hadden gehad om het goed te regelen.

<sup>31</sup> Overigens kan hierbij ook een rol spelen dat mensen angst en wantrouwen hebben om de verschillende toeslagen aan te vragen. Zo kwam uit het onderzoek van Amsterdam[6] naar voren dat het online invullen van gegevens als definitief voelt, alsof het niet meer teruggedraaid kan worden en dus onherroepelijke gevolgen kan hebben.

zei in 2016 zelf een onderzoek te doen naar het mislopen van huurtoeslag (BZK) en naar het missen van kinderopvangtoeslag (SZW).

## Niet digitaal zaken kunnen doen met de overheid

Het zijn vooral financiële problemen die in de literatuur naar voren komen als gevolg van het niet digitaal zaken kunnen doen met overheden of andere organisaties. Uit recent onderzoek van het Nibud[68] blijkt bijvoorbeeld dat 40% van de Nederlanders moeite heeft met het (online) op orde houden van de financiële administratie. Het Nibud onderscheidt twee risicogroepen:

- *Mensen tot 35 jaar*: zij hebben vooral moeite met het maken van een eenduidig systeem waarmee zij op een geordende manier overzicht kunnen houden over hun financiële administratie. Ook zien zij vaker belangrijke documenten in de e-mail over het hoofd en vergeten vaker welke abonnementen er nog lopen.
- *Mensen die niet digitaal vaardig zijn*: het Nibud schat in dat minstens 18% van de Nederlanders het ingewikkeld vindt dat steeds meer berichtenverkeer per mail en/of mijn-omgevingen verloopt.

Degene die de digitalisering ingewikkeld vindt, betaalt beduidend vaker rekeningen te laat door de digitalisering van het berichtenverkeer, heeft minder vaak een geordende administratie en bekijkt minder vaak de mijn-omgevingen. Het gaat hierbij relatief vaak om alleenstaanden en consumenten met een inkomen beneden modaal.

Het Nibud verwacht dat het gevonden percentage van 18% een onderschatting is, aangezien de AOW-gerechtigden niet zijn meegenomen in dit onderzoek. Bovendien is dit onderzoek uitgevoerd via een online panel; hierin zijn laaggeletterden en mensen die niet digitaal vaardig zijn, uitgesloten.

Uit een onderzoek van Panteia[69] komt naar voren dat 1,4 miljoen Nederlanders risicovolle of problematische schulden hebben, en dat 1,2 miljoen van deze huishoudens niet bekend zijn bij de formele schuldhulpverlening. In dit onderzoek is niet gekeken naar de samenhang tussen schulden hebben en de digitalisering van de overheid.<sup>32</sup>

Op de website *leerzelfonline*[70] staat een schrijvend verhaal over Saskia, een laaggeletterde bijstandsmoeder met twee autistische kinderen, die naast haar parttime baan als huishoudelijke hulp aanvullende bijstand nodig heeft om rond te komen. Noodgedwongen leefde ze drie maanden ver onder de armoedegrens omdat het haar niet lukte om vanuit acht verschillende digitale bronnen voldoende informatie aan te leveren aan de gemeente Westland.

*Het probleem begon na haar verhuizing vanuit Den Haag naar Naaldwijk. Ze besloot in oktober vorig jaar te verhuizen naar het Westland omdat de huurlasten daar fors lager zijn. Haar aanvullende bijstandsuitkering moest opnieuw worden aangevraagd en daarbij kwam ze al snel in contact met de eerste digitale overheidshorde: DigiD. De loketambtenaar adviseerde Saskia in eerste instantie om maar een laptop aan te schaffen anders zou het lastig worden. "Koop er gelijk een mobiele telefoon bij, want die heb je ook nodig bij DigiD." Dat met dit goedbedoelde advies het probleem van Saskia op korte termijn tien keer groter werd, bleek pas twee maanden later.*

*Saskia heeft direct van haar laatste geld een laptop en een mobiele telefoon aangeschaft. Laaggeletterd, niet digivaardig en met hulp van een oom begon toen een gekmakende reis langs internetaansluitingen, wifi-codes, besturingssystemen, touchscreens, browsers, websites, logincodes, verificatiebrieven, authenticatie-sms'en, brievenbussen, gemeenteloketten, telefonische keuzemenu's, kopieermachines en welwillende maar machteloze telefoon- en loketambtenaren. Het enige resultaat: een fikse deuk in het*

<sup>32</sup> Wel bleek eerder dat lagere leesvaardigheid vaker voorkomt bij mensen met financiële problemen. Uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met Syncasso Gerechtsdeurwaarders, Kredietbank Nederland en Stichting Lezen en Schrijven[21] blijkt dat de helft van de mensen die kampen met financiële problemen ook moeite heeft met lezen.

*toch al broze zelfvertrouwen van Saskia en na twee maanden nog steeds geen aanvullende uitkering voor haar en haar twee kwetsbare kinderen. Toen tot overmaat van ramp de oom overleed, waren alle wegen afgesloten en eindigde paniek in slapeloze nachten, totale ontkenning en een diep weggestopte verhuisdoos vol met papieren en apparatuur.*

Naast financiële problemen wordt in het onderzoek in Amsterdam[6] een heel ander probleem naar voren gebracht. Mensen die voor het onderzoek werden geïnterviewd zeiden namelijk bang te zijn dat ze buitengesloten raken doordat ze niet digitaalvaardig zijn. Buitengesloten van hun vrienden, kinderen, clubjes of anderen. Volwassenen willen vaak zelf voorzieningen kunnen aanvragen, rekeningen kunnen betalen of anderzijds informatie kunnen opzoeken.

De aanpak van het UWV Midden-Utrecht en het UWV-Emmen[12] laat zien dat het niet digitaal zaken kunnen doen met de overheid niet altijd tot problemen hoeft te leiden. Door het actief opsporen van deze groep en het bieden van een alternatieve aanpak kunnen problemen voorkomen worden.

Problemen kunnen ook voorkomen worden als mensen die zelf niet vaardig genoeg zijn om digitaal zaken met de overheid te regelen hier hulp voor in schakelen. Uit de Stads- en Wijkenquête Leiden[18] weten we dat 37% van de Leidenaren die zichzelf niet digitaalvaardig vinden, *altijd* of *soms* hulp krijgt bij het regelen van zaken via internet met de overheid. We weten niet hoe deze cijfers landelijk liggen.

# 9 Best practices

In de literatuur en in de praktijk van de overheidscommunicatie worden verschillende best practices gevonden om de groep die digitaal moeilijk mee kan er toch bij te betrekken. De keuzes die hierin gemaakt worden verschillen. Sommige organisaties kiezen voor een digitale oplossing, vanuit de veronderstelling dat als de groep die niet mee doet digitaal ondersteunt wordt, ze op een gegeven moment wel mee gaat doen. Andere organisaties onderkennen dat er een groep nooit mee zal doen en bieden hiervoor een aanpak op maat.

Er komen uit de literatuurstudie vijf mogelijke aanpakken naar voren om ervoor te zorgen dat digitaal moeilijk bereikbare groepen toch mee kunnen, namelijk:

1. *De digitale dienstverlening samen ontwikkelen met de kwetsbare groepen.*
2. *Aanpassingen doen op bestaande website (animaties, beeld, taal, dienstverlening).*
3. *Digitale assistentie bieden (oefenen) via alternatieve digitale toepassingen.*
4. *Niet digitale ondersteuning bieden bij gebruik van digitale dienstverlening.*
5. *Alternatief bieden voor digitale dienstverlening.*

## 1. Digitale dienstverlening samen met de kwetsbare groep ontwikkelen

De aanpak van de digitalisering van de overheid in Denemarken wordt in verschillende studies als een succes beschreven. Zij hanteren een '*digitaal, tenzij-beleid*' (OECD)[71]. Dit wordt onder andere bevorderd door potentieel kwetsbare groepen via belangengroepen te betrekken bij de ontwikkeling en implementatie van digitale dienstverlening. Ook wordt de toegankelijkheid van websites aan de hand van Web Content Accessibility Guidelines Standard formulieren gemonitord.

Het succes van de Deense aanpak wordt in verschillende onderzoeken verklaard door de centrale aansturing vanuit de overheid<sup>33</sup> en door de nauwe samenwerking bij de ontwikkeling van ePortals met landelijke en regionale belangengroepen, waardoor draagvlak werd bereikt[72]. Het voordeel van deze aanpak is dat bij de digitale dienstverlening vanaf de ontwikkeling van internettoepassingen rekening gehouden is met kwetsbare groepen. De gebruiker staat centraal.

Dit is ook wat de *expertgroep webrichtlijnen* in het onderzoek van TNO[73] aanraadt voor de doelgroep cognitief beperkten. Hieronder vallen in elk geval personen met een (lichte) verstandelijke beperking en laaggeletterden, bepaalde groepen laagopgeleiden en immigranten, en ook ouderen bij wie cognitieve functies in de loop der jaren zijn verminderd of waarbij zelfs (een beginstadium van) dementie is opgetreden. Zij stellen: "Om iedereen te kunnen bedienen moet bij het ontwerpen van websites naast *toegankelijkheid* ook aandacht besteed worden aan de *gebruiksvriendelijkheid* en de *gebruikerservaring*. Gezamenlijk zijn deze aspecten van cruciaal belang voor het slagen van de digitale overheid voor iedereen". Verder geven ze aan: "De overheid kan helpen door goede voorbeelden ter beschikking te stellen en door bouwstenen te verstrekken op basis waarvan een website gebouwd kan worden (voorbeeld Amerikaanse overheid). Dit bevordert eenduidigheid."

Personalisatie van de digitale dienstverlening lijkt hen een stap te ver, omdat je niet voor elk individu op maat iets kan bieden. Er blijft altijd een groep die menselijke ondersteuning nodig heeft, aldus de expertgroep. Men heeft geen vertrouwen in oefenen, omdat het lastig blijft het geoefende te onthouden en het vervolgens in de praktijk toe te passen. Ook veranderen websites en functionaliteiten regelmatig, waardoor het geoefende snel verouderd is, zo stellen ze.

---

<sup>33</sup> Ferro[72] noemt dit een ecologie, dat wil zeggen een stelsel bestaande uit regelgeving en technische faciliteiten waarop overheden en private partijen kunnen aansluiten.

Otto Thors pleit in zijn artikel op de website [www.overheidincontact.nl](http://www.overheidincontact.nl)[74] om ongemotiveerde en ongeïnteresseerde gebruikers centraal te stellen bij het optimaliseren van de digitale dienstverlening van gemeenten. Ongemotiveerde en ongeïnteresseerde burgers kunnen ook zeker tot de moeilijk bereikbare groepen behoren. Thors stelt dat gemeenten onterecht focussen op klanttevredenheid in plaats van op klantbehoeften.

Hij betoogt verder in zijn artikel dat de interesse van groepen burgers in gemeentelijke informatie wel eens lager kan zijn dan we denken/willen. En dit is niet alleen te wijten aan beperkte digitale vaardigheden maar ook aan een gebrek aan motivatie en aan het niet kennen van de taal en logica van de overheid. Hij stelt dat de gemeente zich opnieuw moet positioneren als dienstbare gesprekspartner. Dat vraagt naar zijn oordeel om het verleggen van de focus van transacties naar relaties. Hij stelt bovendien: "Interessant is het om te weten dat een mogelijk gebrek aan digitale vaardigheden niet alleen bij ouderen, of sociaal zwakkeren speelt, maar juist ook bij jongeren. Je weet wel die types die 24 uur per dag op hun smartphone loeren. Juist die groep verdwaalt steeds vaker binnen de digitale dienstverlening. Niet omdat zij geen digitale vaardigheden hebben. Maar omdat zij de logica en taal van de gemeente niet begrijpen en blijkbaar ook niet gemotiveerd zijn om zich daar eens even lekker in te verdiepen. De vraag is of je dat wel van deze mensen kan verwachten of zelfs mag afdwingen door sterkere kanaalsturing richting de website. Zeker als de website niet aansluit bij de behoeften van de inwoner". Hij pleit ervoor om dus juist de ongemotiveerde en ongeïnteresseerde gebruiker centraal te stellen bij het verbeteren van de dienstverlening.

*Een concreet Nederlands voorbeeld van de aanpak om samen met kwetsbare groepen de digitale dienstverlening te verbeteren zien we bij de Belastingdienst. In 2017 heeft de Belastingdienst onderzoek gedaan bij (ex)laaggeletterden (zogenaamde ervaringsdeskundigen) om de groep die niet over de noodzakelijke basisvaardigheden op het gebied van taal en digitalisering beschikken beter te begrijpen. Ervaringsdeskundigen vinden bijvoorbeeld het telefonische keuzemenu te ingewikkeld, terwijl je alleen via de telefoon een afspraak bij de balie kunt maken. Ze vertelden ook te kampen met schaamte over het feit dat zij moeite hebben met lezen en schrijven, dat zij daarover überhaupt niet hardop aan de balie durven spreken. De Belastingdienst wil daarom onderzoeken of ze klanten op een discrete manier kan laten uiten dat ze laaggeletterd zijn, bijvoorbeeld door een logo bij de balie waar men maar naar hoeft te wijzen. Naar aanleiding van het onderzoek past de Belastingdienst vanaf januari 2018 de dienstverlening aan bij balies waar burgers terecht kunnen voor hulp bij belastingzaken. Het betreft een proef van een half jaar[75].*

*Recent ging staatssecretaris Knops tijdens een werkbezoek in gesprek met laaggeletterden over de dingen waar zij online moeite mee hebben. Doel was om een beter beeld te krijgen van de uitdagingen waar laaggeletterde digibeten dagelijks mee te maken hebben en praktijkvoorbeelden te delen. Bij deze sessie waren ook taalambassadeurs (voormalig laaggeletterden) van de Stichting Lezen en Schrijven aanwezig. De taalambassadeurs constateerden dat er steeds meer met de computer geregeld moet worden. Ze missen het persoonlijke contact en de één op één uitleg, want zelfs aan de telefoon worden ze geconfronteerd met ingewikkelde keuzemenu's. Eén van de grootste problemen waar laaggeletterden mee worstelen is de angst om fouten te maken die niet meer hersteld kunnen worden. Laaggeletterden zouden bij het invullen van online formulieren graag tussentijds het ingevulde kunnen opslaan en minder tijdsdruk willen ervaren[76].*

*In juli van dit jaar heeft de ministerraad ingestemd met de Agenda Digitale Overheid: NL DIGIbeter. De agenda zet uiteen hoe het contact van de overheid met burgers en ondernemers slimmer, toegankelijker en persoonlijker kan. NL DIGIbeter is een gezamenlijke agenda van alle overheden met belangrijke publieke en private partners. Door te experimenteren en innoveren moet de dienstverlening aan burgers en ondernemers worden verbeterd. Iedereen moet op een begrijpelijke en veilige manier met de overheid kunnen communiceren. Het kabinet wil daarom lokale initiatieven ondersteunen die mensen helpen om digitaal wegwijs te worden en de samenwerking met het bedrijfsleven zoeken. Om de dienstverlening daadwerkelijk toegankelijker te maken worden digitaal mindervaardigen betrokken bij de ontwikkeling en het testen van dienstverlening[77].*



## 2. Aanpassingen doen op bestaande websites

Aanpassingen doen op de bestaande websites kan een oplossing zijn voor mensen met een visuele of auditieve beperking, of met een cognitieve beperking. Zo is op [RijksOverheid.nl](http://RijksOverheid.nl) een onderdeel waar informatie via gebarentaal gegeven wordt. Onder in het scherm kun je naast Engels en Papiamentó kiezen voor gebarentaal. Hier wordt een deel van de informatie van de Rijksoverheid en de campagnespotjes aangeboden in Nederlandse Gebarentaal. Uit een onderzoek van Mediatest naar deze spotjes[79] blijkt dat deze goed gewaardeerd worden door de doelgroep. Op [RijksOverheid.nl](http://RijksOverheid.nl) worden ook andere manieren gebruikt om de bezoeker van de site van de Rijksoverheid te voorzien. Zo wordt steeds meer gewerkt met life events, zoals 'trouwen'. De bezoeker vindt daar alle informatie bij elkaar die geregeld moet worden als je gaat trouwen. Ook worden op de site rekenhulpen en animaties aangeboden. Of deze hulpmiddelen ook behulpzaam zijn voor de doelgroep van dit onderzoek is niet bekend.

Via het wettelijk vastleggen van een Europese standaard voor digitale toegankelijkheid (per 1 juli 2018) moeten websites en apps steeds meer toegankelijk en bruikbaar worden voor mensen met een beperking. Of deze standaard positieve effecten heeft op de groep burgers die digitaal niet bereikt worden door de overheid zal nog moeten blijken.

*Duitsland* kiest ervoor om aan de website van de overheid een onderdeel te koppelen met 'eenvoudig taalgebruik' en een onderdeel met gebarentaal.[80] Er is dus de keuze tussen *alltagssprache* en *leichte sprache*. De tekst is niet alleen eenvoudiger, maar er wordt ook meer uitleg gegeven. Deze aanpassingen kunnen voor bepaalde groepen burgers hulp bieden.

TNS NIPO[52] geeft naar aanleiding van het onderzoek naar digitale overheidsinformatie ook een aantal adviezen die te maken hebben met de aanpassing van de bestaande websites. Deze adviezen lijken met name bedoeld voor de groep burgers die onzeker zijn over het gebruik maken van digitale dienstverlening. Zij adviseren het volgende:

- *creëer overzicht, ruimte voor correctie (klad versies), feedback op het goed invullen van onderdelen van procedures, track en trace om angsten te overwinnen en gevoel van controle te houden;*
- *geef bevestiging, feed back en transparantie bij alle processen;*
- *zorg digitaal voor een passende sfeer bij emotionele zaken.*

In het onderzoek voor de gemeente Amsterdam[6] pleit men ervoor om te investeren in een goede digitale interactie met burgers met lage digitale vaardigheden. Ze spreken over filmpjes, beslisbomen en chatbots die allen geschikt zijn voor smartphones. De onderzoekers constateren namelijk dat de smartphone veruit het meest gebruikte apparaat is door deze groep.

Publiquest[40] refereert in hun whitepaper voor de fasterclass voor C-day aan een onderzoek uitgevoerd door Marjolein Slingerland voor haar afstudeeronderzoek van de master Neerlandistiek aan de universiteit van Utrecht[81]. Zij interviewde 16 gemeenten en 20 laaggeletterden over het gebruik van brieven en de problemen die gemeenten en laaggeletterden hiermee ervaren. Hoewel het onderzoek zich toespitst op communicatie via brieven en niet in ging op digitale informatie, zijn uit haar gesprekken interessante aanbevelingen te halen voor de groep laaggeletterden, namelijk:

- *Voor laaggeletterden zijn social media een goed communicatiekanaal en veel laaggeletterden maken gebruik van lokale media (65% kijkt regelmatig naar de lokale televisie).*
- *Experimenteren met andere middelen, zoals bijvoorbeeld gaming, kan interessant zijn aangezien de groep laaggeletterden regelmatig spelletjes spelen.*
- *Beeld is gemakkelijker dan tekst, maar moet wel aan bepaalde eisen voldoen, zoals foto's werken beter dan pictogrammen en foto's moeten de verwachte actie verduidelijken (brief die op de bus wordt gedaan, niet alleen een brievenbus) en moeten in kleur zijn.*
- *En ten aanzien van tekst: tekst in kaders wordt vaak overgeslagen, vermijdt deze dus; hou de tekst rustig en werk niet te veel met vet, uitroeptekens, etc., dat leidt af; gebruik een groot lettertype (12) en een rustige opmaak.*

Ook in de bachelorscriptie van Nicolai[82] - die ze deed om inzicht te krijgen in hoe de gemeente Rotterdam de online Producten- en Dienstencatalogus, voor laaggeletterde Rotterdammers toegankelijker en gebruiksvriendelijker kan maken - staan verschillende concrete aanbevelingen. De Stichting Lezen en Schrijven heeft een factsheet gemaakt over eenvoudige taal voor laaggeletterden met tips om de communicatie aan te passen aan de doelgroep laaggeletterden[83]. Ook op de website [optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl](https://optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl)[84] staan veel tips om de digitale dienstverlening van de overheid te verbeteren voor burgers en bedrijven.

Het boek *A Web For Everyone* uit 2014 biedt veel hulp met praktische adviezen om websites beter te ontwerpen[85]. Er zijn 8 persona's in beschreven op basis van 3 kenmerken, namelijk Ability (mogelijkheden), Aptitude (huidige kennis en aanpassingsvermogen) en Attitude (motivatie, emotie en weerstand).

*Het ministerie van VWS heeft eind 2016 in het kader van actieprogramma *Tel mee met Taal* een aantal organisaties opdracht gegeven om een nieuwe aanpak tegen lage taal-, reken- en digitale vaardigheden bij volwassenen te ontwikkelen. De innovatieve projecten richten zich op pilots om moeilijk bereikbare, grotendeels autochtone doelgroepen, zoals jongvolwassenen en ouderen, beter te bedienen en legt verbindingen tussen taal en andere onderwerpen waar gebrekkige taalvaardigheid een rol speelt, zoals digitale vaardigheden. Een van de projecten richt zich op het ontwikkelen van persona's van laaggeletterden. Lost Lemon doet dit samen met laaggeletterden en professionals in de taalketen en met drie gemeenten in de regio Utrecht. Door beeldonderzoek helpt Lost Lemon laaggeletterden om hun behoeften en motivaties te begrijpen en te delen. Een persona beschrijft vervolgens de gemeenschappelijke kenmerken van een bepaald type laagtaalvaardige. Ze onderscheiden vijf persona's, namelijk 'de afwachter opvolger', 'de onschuldige kwajongen', 'de sceptische uniekeling', 'de schuchtere zelfontplooiër' en 'de doelgerichte kansverbeteraar'. Nu zijn ze op zoek naar een aanbod per persona[86]. Stichting ABC heeft een testpanel van laaggeletterden die meedenken of communicatiemiddelen goed aansluiten bij de doelgroep laaggeletterden. Zij hebben onder andere geholpen bij de website <https://www.hulpwijzerdenhelder.nl>*

### 3. Digitale assistentie via alternatieve digitale toepassingen

Sommige organisaties kiezen voor een alternatieve digitale toepassing waarop uitleg wordt gegeven over de digitale dienstverlening en soms de mogelijkheid om te oefenen wordt geboden. Bijvoorbeeld uitleg over het aanvragen van een ov-pas. Het betekent dus niet dat de digitale informatie of dienstverlening zelf vereenvoudigd wordt, maar dat de procedure op een eenvoudige en toegankelijke manier wordt uitgelegd. Deze toepassing moet dus eerst bestudeerd worden voordat daadwerkelijk overgegaan kan worden tot het aanvragen van een ov-pas. Deze alternatieve digitale toepassingen maken vaak gebruik van animaties. Andere voorbeelden hiervan zijn: [steffie.nl](https://www.steffie.nl), [digitaalhelpplein.nl](https://www.digitaalhelpplein.nl), [snapjegeld.nl](https://www.snapjegeld.nl), [oefenen.nl](https://www.oefenen.nl), [uabc.nl](https://www.uabc.nl) (website van de gemeente Utrecht over gemeentelijke producten), [learnmyway.com](https://www.learnmyway.com).<sup>34</sup>

*De Sociale Verzekeringsbank voert onder meer de AOW uit, zorgt voor de kinderbijslag en betaalt de PGB's. Ze hebben meer dan 5,5 miljoen klanten, versturen meer dan 3,5 miljoen brieven per jaar en krijgen 150.000 telefoontjes per maand. De SVB stuurt op 'digitaal contact'. Niet handig voor laaggeletterde en digitaal minder vaardige mensen. De SVB kijkt echter per product welke mogelijkheden er zijn om beter aan te sluiten op laaggeletterde mensen. In hun brieven werken ze bijvoorbeeld met visuele markeringen, gebruiken ze grote letters en hanteren ze eenvoudige taal en geven ze niet al te veel details – voor de uitgebreide uitleg kun je naar de site. De SVB heeft naast de gewone site een 'makkelijke' site: [www.SVBABC.nl](https://www.SVBABC.nl). Deze site is gemaakt met hulp van Steffie. Steffie is de digitale assistent, die dingen eenvoudig uitlegt. Steffie houdt er rekening mee dat mensen op verschillende manieren informatie*

<sup>34</sup> Learn My Way is het online learning platform van de Good Things Foundation[87] Op de website valt te lezen: "The website contains over 30 free courses designed to help beginners get started with the online basics - using a mouse, keyboard, setting up email accounts and using internet search engines. With over 800.000 learners completing over 3 million hours of online learning, Learn My Way has gone from strength to strength since its creation in 2013."

*opnemen. Sommigen hebben plaatjes nodig om informatie te kunnen begrijpen en te kunnen onthouden; voor anderen is het makkelijker als informatie hardop wordt uitgesproken. Bij elke uitleg gebruikt Steffie verschillende leermethoden: hardop, met plaatjes, via een spel, een opdracht of een quiz[88].*

#### **4. Niet digitale ondersteuning bij gebruik van digitale dienstverlening**

Het bieden van ondersteuning bij digitale dienstverlening is in Engeland het uitgangspunt. Ecbo[21] schrijft in het rapport *Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld*: “De Engelse overheid schat dat bij een kleine 10% geen basale digitale vaardigheden aan te leren zal zijn en dat ongeveer 20% een vorm van hulp nodig heeft bij het gebruik van digitale dienstverlening. *Assisted digital* is een combinatie van digitale dienstverlening met niet-digitale ondersteuning. Uitgangspunt van *assisted digital* is dat mensen ondersteund worden bij de digitale dienstverlening, niet dat er een losstaande dienstverlening wordt ontwikkeld. Zo kunnen mensen face-to-face of telefonisch advies krijgen bij het gebruik van de digitale dienstverlening. Dit kan beantwoording van een concrete vraag zijn, maar het kan ook zijn dat de hulpverlener voordoet hoe het digitale proces verloopt of dat de hulpverlener uit naam van de burger de zaken digitaal invult. De overheid heeft *assisted digital services* ontwikkeld voor 23 typische diensten, die vervolgens ook kunnen worden toegepast bij andere diensten. Het is de verwachting dat burgers met *assisted digital* hun korte termijn doel bereiken, maar ook eerder geneigd zijn de volgende keer de digitale weg zelf te bewandelen”.

*Ook de Koninklijke Bibliotheek zoekt naar wegen om een grotere rol te spelen voor laaggeletterden. Aanknopingspunten om meer laaggeletterden te bereiken, zijn in kaart gebracht aan de hand van focusgroeps gesprekken onder laaggeletterden. Om meer laaggeletterden te bereiken wordt in het onderzoek gepleit voor een regionale netwerkaanpak. Bibliotheeken kunnen een Taalpunt (één loket dat overzicht biedt van het informele, formele en non-formele scholingsaanbod op het gebied van taal en digitale vaardigheden) opzetten. Verder is het belangrijk om warme contacten te hebben met traditionele partners in de regio (zoals taalaanbieders) en het benaderen van organisaties die nieuwe groepen laaggeletterden kunnen bereiken. Vaak speelt Stichting Lezen & Schrijven een aanjagende rol in het opzetten van deze regionale samenwerking[78].*

Ook in Nederland zijn er veel plaatsen waar burgers algemene ondersteuning kunnen krijgen bij hun digitale activiteiten. In buurthuizen, bibliotheken en gemeentehuizen wordt vaak actief ondersteuning aangeboden. Soms wordt dit georganiseerd door welzijnsorganisaties. Op de website *digitaalhulpplein*[89] zijn al deze locaties in kaart gebracht. Ook *Seniorenweb*[90] biedt online cursussen maar ook leren aan huis of in de buurt.<sup>35</sup> Er lijkt in Nederland geen sprake te zijn van een eenduidige aanpak. Bovendien wordt de ondersteuning gegeven door vrijwilligers en niet zoals in Engeland door hulpverleners. Het onderzoek in Amsterdam[6] zegt hier het volgende over: “Het netwerk van trainers is welwillend en gemotiveerd, maar tegelijkertijd ook broos. Trainers zijn vaak vrijwilligers. Het ontbreekt hen doorgaans aan de juiste hardware, software, lesmateriaal en wifi om goed les te kunnen geven”. Bij het zaken doen met de overheid, waar het gaat om privacy gevoelige informatie, zoals inkomen en uitkeringen, kan het bovendien lastig zijn om dit te regelen met hulp van de bekende vrijwilliger in het buurthuis. Hiervoor is eerder professionele ondersteuning gewenst.

Daarnaast bieden verschillende organisaties zelf ondersteuning. Zo heeft de Belastingdienst de belasting-telefoon. Met vragen over belasting of toeslagen kan de burger en ondernemer daar terecht. Ook DUO heeft op werkdagen een infolijn. In hoeverre zij ook digitale ondersteuning bieden is niet bekend. UWV-Emmen had tot eind 2014 een inloopmiddag voor face-to-face vragen van klanten. De verwachting was echter dat met het verdwijnen van de medewerker werk en inkomen ook deze dienstverlening zou verdwijnen.

---

<sup>35</sup> Deze ondersteuning is meer gericht op de eerste twee digitale vaardigheden die Van Deursen[5] onderscheidt (operationele en formele vaardigheden), dan op de informatieve en strategische vaardigheden.

In Versteegh<sup>[31]</sup> gaat het ook over organisaties die pleiten voor een servicepunt voor burgers die moeite hebben met de digitalisering. In Utrecht is bijvoorbeeld de Stichting Al Amal actief. Zij zet zich in om de participatie van multiprobleem gezinnen, vrouwen, jongeren en kinderen in de Nederlandse samenleving te verbeteren. Fatouch Chanaat, bestuursvoorzitter van deze Stichting, pleit voor het opzetten van kleinschalige digitale (wijk-) servicepunten waar mensen geholpen kunnen worden bij het gebruik van internet en waar zij kunnen oefenen op hun niveau.

Ook in Amsterdam<sup>[6]</sup> adviseren de onderzoekers de gemeente om het informele netwerk van aanbieders in de wijk op het gebied van apparatuur, programmatuur, geschikt lesmateriaal en goed getrainde trainers te ondersteunen en om onderlinge kennisdeling te stimuleren. Ze adviseren de gemeente bovendien om daar waar nodig voor persoonlijke begeleiding in het gebruik van digitale toepassingen te zorgen. Ze constateren namelijk dat uit hun onderzoek is gebleken dat de laag (digi)taalvaardige doelgroep in het begin veel baat heeft bij één-op-één begeleiding door studenten of een maatje. Begeleiding die bovendien aansluit bij hun directe behoefte. Deze begeleiding, in de eigen omgeving, kan koudwatervrees en schaamte wegnemen met als uiteindelijk resultaat dat de doelgroep digitale toepassingen eigenhandig in weet te zetten, aldus de onderzoekers.

## 5. Alternatief bieden voor digitale dienstverlening

Sommige organisaties kiezen voor een alternatieve aanpak naast de digitale dienstverlening. Zo beschrijft Ecbol<sup>[12]</sup> dat het UWV in Utrecht-Midden bewust niet kiest voor de assisted digital aanpak, maar een geheel aparte (papieren) dienstverleningsstroom inricht voor niet digitaal vaardige cliënten<sup>36</sup>. Cliënten die geen gebruik kunnen maken van e-dienstverlening ontvangen alle formulieren en informatie op papier. Als toetsingscriteria voor deze groep gebruikt de UWV: geen DigiD kunnen aanvragen of niet over basale computervaardigheden beschikken of laaggeletterd zijn of anderstalig zijn of werkzoekend zijn met een lichamelijke of geestelijke beperking, die computergebruik onmogelijk maakt.

Het UWV in Midden-Utrecht gaat uit van een gedifferentieerd aanbod voor verschillende doelgroepen. Ze zetten screeningsinstrumenten in waarmee gekeken wordt naar zowel taalvaardigheden (taalmeter) als digitale vaardigheden (digimeter). Ze maken onderscheid tussen drie groepen mensen:

- *Digibeten*: zij worden doorverwezen naar een computercursus van de gemeente.
- *Beperkt digivaardigen en mensen die niet taalvaardig zijn*: zij worden doorverwezen naar de bibliotheken.
- *De groep die in principe wel digivaardig is, maar koudwatervrees heeft*. Zij krijgen van het UWV een cursus aangeboden die gericht is op het werken in de digitale omgeving van het UWV: de werkmapp.

Ook de Nederlandse gemeenten werken aan het digitaliseren van hun dienstverlening. In het kader van de *Digitale Agenda 2020* doen zij dit samen met de VNG<sup>[91]</sup>. Ze werken aan voorzieningen die landelijk ingericht worden en dan door alle gemeenten te gebruiken zijn. Waarbij bovendien de optie voor lokaal maatwerk wordt geboden. Voorbeelden hiervan zijn de online diensten *verhuizen en emigreren* en *aangifte overlijden*. De voorzieningen worden ontsloten door Mijnoverheid.nl of via Ondernemersplein.nl, afhankelijk voor de doelgroep. Het leidt volgens de website *dazozo.nl* tot meer effectieve, efficiënte en goedkopere (klant gedreven) dienstverlening. Bijkomend voordeel zal zijn dat uniforme dienstverlening (bijvoorbeeld omtrent doorgeven van verhuizing) leidt tot herkenning bij burgers. Directeur VNG Jantine Kriens, betoogt in de *special i-Overheid*<sup>[92]</sup> dat gemeenten door het (gezamenlijk) digitaliseren van de dienstverlening meer tijd creëren voor de 20% van de inwoners die meer behoefte hebben aan gesprekken en voor de 5% waarmee helemaal proactief contact gezocht moet worden. Dit zijn dus de groepen die een alternatief geboden moet worden voor de digitale dienstverlening. Ze zegt: “Voor hen is de huidige dienstverlening zelfs superingewikkeld, denk aan mensen met laaggeletterdheid of schulden”.

In een recent advies van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid<sup>[93]</sup> werd ook geadviseerd om naast digitale dienstverlening een fysiek alternatief te bieden: “Digitale dienstverlening moet het

---

<sup>36</sup> Dit was het geval in 2015. Onbekend is of dit nog steeds de aanpak is.

niveau van websites en digitale formulieren voorbij en proactief worden georganiseerd rond behoeften van burgers en bedrijven, differentiëren naar omstandigheid, en hand in hand gaan met fysieke vormen van (burger)contact”.

## Nieuwe ontwikkelingen

Tot zover de aanpak en adviezen die in de literatuur en de huidige praktijk naar voren komen. De technologie staat echter niet stil. Door TNO[74] is daarom ook gekeken naar nieuwe technologieën en wat deze kunnen betekenen voor mensen met een cognitieve beperking. Ze delen deze nieuwe technologieën in, in de categorieën *leren, sturen, helpen of overnemen*.

Het valt de onderzoekers op dat de nieuwe technologieën vooral onder de categorie helpen vallen. Bijvoorbeeld de virtuele coach en emotie- en gebarenherkenning. Het daadwerkelijk overnemen van taken staat nog in de kinderschoenen. Ze noemen hiervoor biometrie en blockchain. Ze stellen: “Hier zit veel potentie in de toekomst, maar er schuilt ook een gevaar in als mensen taken uit handen geven en daarmee controle verliezen”. Verder zien ze kansen voor het oefenen met applied gaming. Ze denken dat het kan helpen om burgers meer plezier te laten ervaren in de omgang met computers en hiermee de drempel van gebruik te verlagen”. Virtuele coaches kunnen hier ook een rol in spelen. Ten slotte zien de onderzoekers kansen voor gepersonaliseerde technologische toepassingen die speciaal ontwikkeld zijn voor een bepaalde doelgroep of een specifieke cognitieve beperking. Opvallend is dat bestaande technologieën voor mensen met een cognitieve beperking al vaak gepersonaliseerd zijn. Ze stellen dat nieuwe technologieën toe werken naar een meer natuurlijke mens-computer interactie, wat niet alleen voor mensen met een cognitieve beperking, maar voor mensen in het algemeen nuttig kan zijn. Maar uiteindelijk is ieder individu anders, en zullen alle gebruikers baat hebben bij persoonlijke informatie en interactie op maat waarbij rekening wordt gehouden met de voorkeuren, kennis en vaardigheden van de individuele gebruiker. Met name met behulp van kennis van kunstmatige intelligentie kunnen ontwikkelingen op dit gebied versneld worden, zo stellen de onderzoekers.

# 10 Onderzoeksvragen en witte vlekken

In dit hoofdstuk geven we allereerst antwoord op de eerste vijf onderzoeksvragen. Daarna gaan we in op de vragen zes tot en met negen. Aan het eind van dit hoofdstuk gaan we in op de witte vlekken rond het onderwerp digitale inclusie.

## Onderzoeksvragen 1 - 5

**1. Wie is de groep die niet of nauwelijks gebruik maakt van de online informatievoorziening en dienstverlening van de (Rijks)overheid? Hoe groot is deze groep, welke subgroepen zijn te onderscheiden en welke kenmerken hebben ze?**

- Uit informatie op CBS Statline blijkt dat tussen de 1 en 1,4 miljoen personen van 12 jaar en ouder in 2017 nog nooit internet hadden gebruikt. (Hierin is de groep verdisconteerd die aangaf geen toegang te hebben tot internet.) Op basis van gegevens uit 2015 kan berekend worden dat 850.000 daarvan laag opgeleid zijn en 900.000 ouder dan 64 jaar.
- Het overgrote deel van deze *niet-gebruikers* zegt niet geïnteresseerd te zijn in internet (70%). Drie op de tien niet-gebruikers geeft aan dat ze onvoldoende kennis en vaardigheden hebben om op internet te gaan. Uit onderzoek uit 2011 gaf slechts 7% van de *niet-gebruikers* aan dat ze het internet in de toekomst wel willen gebruiken.
- Er worden verschillende argumenten aangegeven waarom mensen geen gebruik maken van internet: men begrijpt de (computer)taal onvoldoende, er is schaamte door laaggeletterdheid, er is moedeloosheid door ingewikkelde systemen, men heeft angst en wantrouwen voor privacy en om fouten te maken. Een gebrek aan zelfvertrouwen kan een grote invloed hebben op het gebruik van digitale middelen.
- Uit onderzoek blijkt verder dat de sociale omgeving een belangrijke invloed heeft op hoe tegen internet wordt aangekeken en hoe het wordt gebruikt. Als mensen in een omgeving zitten waar weinig internet gebruikt wordt, zullen ze het zelf ook minder snel doen.

**2. Welke online doelgroepen zijn er te onderscheiden die niet bereikt worden door de overheid? Dus mensen die wel online zijn, maar geen gebruik maken van de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Hoe groot is deze groep, welke subgroepen zijn te onderscheiden en welke kenmerken hebben ze?**

- Op basis van onderzoeken die de digitale vaardigheid van de Nederlandse bevolking – niet via zelfrapportage - hebben gemeten (zowel kwantitatief als kwalitatief) concluderen wij dat het digitaal vaardigde deel van de Nederlandse bevolking ligt tussen de 21% en 44%.
- Er mag worden aangenomen dat een groot deel van de personen met een cognitieve beperking (analfabeet, laaggeletterd, laag opgeleid, dementerend, verstandelijk gehandicapt, zwakbegaafd of lijdend aan een ernstige psychiatrische aandoening) zelf geen gebruik maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid.
- Uiteraard kunnen de vermelde aantallen in dit onderzoek niet zonder meer bij elkaar opgeteld worden. Er zal een zekere mate van overlap zitten tussen deze groepen. Wanneer we bijvoorbeeld veronderstellen dat alle zwakbegaafden, laaggeletterden, verstandelijk gehandicapt en mensen die alleen lager onderwijs hebben genoten dezelfde zijn, komen we uit op tenminste 4,1 miljoen mensen<sup>37</sup> die hoogstwaarschijnlijk zelf geen gebruik maken van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid.

---

<sup>37</sup> Onder de bovenstaande veronderstelling vallen alle zwakbegaafden, mensen die alleen lager onderwijs hebben genoten, laaggeletterden en verstandelijk gehandicapt en eraf. Dan blijven 0,25 miljoen analfabeten, 0,4 miljoen laag geletterden, 2,9 miljoen overige laag opgeleiden, 0,3 miljoen dementerenden en 0,2 miljoen personen met een ernstig psychiatrische aandoening over.

- Veronderstelt mag worden dat de groep van 4,1 miljoen mensen ook een belangrijk deel van de ouderen en de personen die onder de armoedegrens leven omvat. Verder veronderstellen we dat het grootste deel van de groep personen met een fysieke beperking, hulpmiddelen hebben om online te kunnen functioneren.
- Toch is de groep van 4,1 miljoen mensen hoogstwaarschijnlijk een onderschatting omdat er naast deze groep nog een groep mensen is die de Nederlandse taal niet goed spreekt, een groep jongeren die moeite heeft met de benodigde informatieve en strategische digitale vaardigheden, en een groep mensen met een niet-westerse achtergrond van de 1<sup>e</sup> generatie die in een andere cultuur zijn geboren.
- De groep personen die wel online is maar niet bereikt wordt door de overheid zijn vooral de armen in Nederland (volgens de basisbehoeftegrens), lager opgeleiden, mensen met een cognitieve beperking, mensen die de Nederlandse taal niet vaardig zijn, mensen met een niet-westerse achtergrond van de 1<sup>e</sup> generatie, jongeren tot 35 jaar en ouderen vanaf 75 jaar.
- Van de groep personen die online was in 2017 weten we dat zo'n 40% aangeeft in de afgelopen twaalf maanden geen gebruik gemaakt te hebben van websites van de overheid.
- Uit kwalitatief onderzoek blijkt dat de genoemde aspecten verschillende drempels opwerpen die niet zomaar geslecht kunnen worden, zoals *leerdrempels* en *sociale netwerkdrempels*. Het lijkt er ook op dat er bij deze groep minder *ondersteuningsmechanismen of hulpbronnen aanwezig* zijn in hun netwerk.

**3. Vanuit welke invalshoeken kan je naar deze groep kijken (demografische kenmerken, waarden, weten-kunnen)?**

- Op zich kan de groep die geen gebruik maakt van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid ingedeeld worden naar demografische kenmerken (leeftijd, opleiding en migratie achtergrond). Uit de literatuur is geen indeling bekend naar waardeoriëntaties of naar aspecten als weten, willen of kunnen.

**4. Wat is de voornaamste reden dat deze groep geen gebruik maakt van de informatievoorziening en dienstverlening van de overheid?**

- Als we ervan uit gaan dat het bezoeken van een website van de overheid een voorwaarde is om gebruik te maken van de digitale dienstverlening van de overheid, dan zou dit betekenen dat in 2017 40% geen gebruik gemaakt kan hebben van deze dienstverlening van de overheid. Dat is een hoog percentage. Zeker als we het afzetten tegen de 95% van de belastingplichtigen die digitaal belastingaangifte doet.
- Als redenen waarom geen gebruik gemaakt wordt van de dienstverlening van de overheid worden genoemd: niet voldoende taalvaardig; onvoldoende digitale vaardigheden, niet weten bij welke instantie je terecht moet (online verdwalen) en ingewikkelde regelgeving voor bijvoorbeeld het aanvragen van zorg, subsidies of uitkeringen.
- Een mogelijke verklaring kan ook zijn dat burgers de websites van een groot aantal overheidsinstellingen niet aanmerken als een overheidswebsite en dus onterecht zeggen dat ze geen overheidswebsite bezoeken. Een andere verklaring kan zijn dat deze burgers niet zelf de zaken digitaal regelen met de overheid maar dit door anderen laten doen.

**5. Wat zijn de gevolgen van het missen van de online informatie en dienstverlening van de overheid. Levert dit problemen op en zo ja, voor wie en welke problemen?**

- Onderzoek van Kassa laat zien dat 15% van de Nederlandse huishoudens, toeslagen laten liggen waar ze wel recht op hebben. Dit waren vooral mensen met een laag inkomen of negatief inkomen. Kassa noemt als oorzaak hiervan het niet kunnen vinden van de informatie over deze toeslagen.
- We kunnen hiermee de vraag of het missen van online overheidsinformatie in zijn algemeenheid tot problemen leidt niet beantwoorden. Het is zeker mogelijk dat men door beperkte digitale vaardigheden bepaalde informatie online mist, bijvoorbeeld informatie over voorzieningen of subsidies. Dat bewijst het onderzoek van Kassa. Dit hoeft echter niet tot problemen te leiden als deze groep nog op een andere manier geattendeerd wordt op de informatie van de overheid. Dat kan bijvoorbeeld via radio en Tv, via folders of via de gemeentepagina in de krant. Het feit dat sommige gemeenten de gemeentelijke informatievoorziening via kranten wil afschaffen, kan in de toekomst mogelijk wel tot

problemen leiden voor deze groep. Dat zou kunnen betekenen dat de niet-digitale groep slecht geïnformeerd wordt over nieuw beleid.

- Recent onderzoek van het Nibud laat zien dat 40% van de Nederlanders moeite heeft met het (online) op orde houden van de financiële administratie. Het online zaken doen met de overheid levert vooral problemen op voor burgers tot 35 jaar en voor burgers die niet digivaardig zijn. Het Nibud schat in dat minstens 18% van de Nederlanders<sup>38</sup> het ingewikkeld vindt dat steeds meer berichtenverkeer per mail en/of mijn-omgevingen verloopt. Degenen die de digitalisering ingewikkeld vindt, betaalt beduidend vaker rekeningen te laat door de digitalisering van het berichtenverkeer, heeft minder vaak een geordende administratie en bekijkt minder vaak de mijn-omgevingen.
- Naast gevolgen van financiële aard, vrezen de respondenten die deelnamen aan een onderzoek in Amsterdam nog een ander gevolg van het feit dat ze niet digitaal meedoen. Ze zijn bang om buitengesloten te raken van hun vrienden, kinderen, clubjes of anderen. Volwassenen willen vaak zelf voorzieningen kunnen aanvragen, rekeningen kunnen betalen of anderszins informatie kunnen opzoeken.

## Onderzoeksvragen 6 - 9

### **6. Is er bij de groepen die op dit moment digitaal niet bereikt worden door de overheid een behoefte aan informatie van de overheid, en zo ja, aan welke informatie dan?**

- Of er bij de groep die op dit moment niet bereikt wordt door de overheid (*armen in Nederland, lager opgeleiden, mensen met een cognitieve beperking, mensen die de Nederlandse taal niet vaardig zijn, mensen met een niet-westerse achtergrond van de 1<sup>e</sup> generatie, jongeren en ouderen*) een behoefte is aan informatie van de overheid is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Onderzoek heeft alleen plaatsgevonden onder armen en laaggeletterden. Zij blijken vooral behoefte te hebben aan informatie waardoor ze hun eigen zaken kunnen regelen met de overheid. De informatiebehoefte kan echter verschillen per (sub)groep.
- Thors[74] waarschuwt voor te hoog gespannen verwachtingen over de behoefte van burgers aan informatie van de overheid. Hij betoogt dat de interesse van groepen burgers in gemeentelijke informatie wel eens lager kan zijn dan we denken/willen. En dat dit niet alleen te wijten is aan beperkte digitale vaardigheden maar ook aan een gebrek aan motivatie en aan het niet kennen van de taal en de logica van de overheid.

### **7. Hoe komen deze groepen op dit moment aan de benodigde overheidsinformatie?**

- Er is in de literatuurstudie hierover geen informatie gevonden. Relevant is bovendien om te specificeren wat precies onder 'benodigde overheidsinformatie' verstaan wordt.

### **8. Welke maatregelen kunnen helpen om deze digitaal moeilijk bereikbare doelgroepen (digitaal) wel te bereiken (content, vorm, beeld, kanalen, etc.)?**

- De maatregelen die kunnen helpen om deze digitaal moeilijk bereikbare doelgroepen (digitaal) wel te bereiken zijn ingedeeld in 5 categorieën en in hoofdstuk 9 beschreven.
- De digitaal moeilijk bereikbare doelgroep is echter niet homogeen. Zoals beschreven kunnen we binnen de groep laaggeletterden al 5 verschillende persona's onderscheiden. Dit betekent dat niet één maatregel gekozen kan worden voor de gehele groep digitaal moeilijk bereikbaren, maar dat maatwerk nodig is per deelgroep.
- Daarnaast zijn de toekomstige digitale ontwikkelingen beschreven door TNO interessant om te bestuderen en te bezien of deze toepassingen nu al ontwikkeld kunnen worden.
- Aan de keuze voor maatregelen kan bovendien een wezenlijk strategische keuze vooraf gaan. Zo kiest

---

<sup>38</sup> Omdat het hier ging om een onderzoek via een online panel (waarin laaggeletterden en mensen die niet-digitaalvaardig zijn, zijn uitgesloten) en de AOW-gerechtigden niet zijn meegenomen in het onderzoek verwacht het Nibud dat de werkelijke problematiek een stuk hoger zal zijn.



Engeland ervoor om geen losstaande dienstverlening te ontwikkelen (optie 4). Denemarken kiest voor een aanpak die ontwikkeld wordt samen met kwetsbare groepen (optie 1). In het beleidsplan NL DIGIbeter worden verschillende maatregelen genoemd. Aangegeven is dat de Tweede Kamer voor eind 2018 een samenhangende aanpak ontvangt voor digitale inclusie.

#### **9. Wat betekent dit concreet voor het huidige Rijksoverheid.nl?**

- Wat de website Rijksoverheid.nl betreft is het van belang om burgers te motiveren om naar de website toe te komen. Op RO.nl zit geen dienstverlening, dus er is geen directe noodzaak om de site te bezoeken. Burgers moeten aangespoord worden om informatie te zoeken. Dat betekent dat heel gericht aangegeven moet worden wat er voor burgers te halen is op de website Rijksoverheid.nl en wat ze missen als ze daar niet komen. Dit kan via middelen zoals (regionale) tv en radio, via kranten, online nieuwsfora en Facebook.
- De Rijksoverheid kan er ook voor kiezen om duidelijk afgebakende *content* (over bijvoorbeeld levensgebeurtenissen) op andere sites te plaatsen. Sites waarvan bekend is dat de moeilijk bereikbare doelgroep die wel bezoekt.
- Bezoekers van rijksoverheid.nl moeten daar informatie aantreffen die voor hen zodanig praktisch en relevant is dat ze de informatie willen lezen en tot zich nemen. Dat betekent dat de indeling van de informatie niet de logica van de overheid moet volgen, maar de logica van de burger. Dit voorkomt dat burgers digitaal verdwalen. Dus geordend en geschreven vanuit het perspectief van de burger. Daarbij lijken onderwerpen als 'Recht, veiligheid en defensie' en 'Familie, zorg en gezondheid' die burgers nu op de site aantreffen, geen onderwerpen die direct tot de verbeelding spreken. Ze zijn te abstract en refereren niet aan de dagelijkse praktijk. De life events aanpak zal beter aansluiten.
- Als burgers de informatie gevonden hebben waarvoor ze komen is het zaak dat deze geschreven is in de taal van de burger en begrijpelijk is. Het gebruik maken van foto's, filmpjes die kort en helder illustreren waar het om gaat, korte tekst, vaste blokken, rust en veel witregels, helpt hierbij.

### **Witte vlekken**

In de literatuur hebben we verschillende aspecten niet gevonden die volgens ons nodig zijn om een beter beeld te krijgen van de groep personen die niet bereikt wordt door de digitale informatie en dienstverlening van de overheid en de gevolgen voor deze groep.

- Er bestaat geen goed beeld van de groep personen die niet of nauwelijks gebruik maakt van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid. Er is geen onderzoek bekend naar deze groep als zodanig. Het onderzoek dat er wel is:
  - Richt zich vaak op de groep die wel zaken doet met de overheid.
  - Richt zich vaak op specifieke deelgroepen uit de groep die niet of nauwelijks gebruik maakt van de digitale informatievoorziening en dienstverlening van de overheid, zoals mensen in armoede en laaggeletterden.
  - Het onderzoek onder deze deelgroepen behandelen vaak een breder onderwerp, namelijk het digitaal meedoen in de maatschappij in het geheel, dus niet alleen met de overheid.

Om een goed beeld te krijgen van de omvang van deze groep en de problematiek die bij hen speelt en de behoefte aan digitale overheidsinformatie, is specifiek onderzoek onder deze doelgroep nodig. Dit onderzoek wordt bij voorkeur face tot face of telefonisch uitgevoerd en niet online of schriftelijk.

- Het vermoeden is dat een deel van de groep personen die niet of minder digitaal vaardig is hulp krijgt bij het digitaal zaken doen met de overheid. Ondersteuning kan worden geboden door kinderen, ouders of andere familieleden. Hulp kan ook gebruikt worden van buurthuizen, bibliotheken, gemeenten of andere ondersteuningsvormen. Hoe groot deze groep is die daadwerkelijk hulp krijgt, de professionaliteit van deze hulp en waar de hulp uit bestaat, is niet bekend. Ook weten we niet hoe groot de groep is die geen hulp krijgt maar dit wel zou willen. Meer inzicht hierin is nodig.

- Of er daadwerkelijke problemen optreden als gevolg van het missen van digitale overheidsinformatie en dienstverlening is niet bekend. Het zijn organisaties als Kassa en Nibud die hier, vaak als gevolg van klachten, zelf onderzoek naar doen. Onderzoek hiernaar van de overheidsorganisaties zelf kan een beter licht werpen op de mate waarin het missen van digitale overheidsinformatie en dienstverlening daadwerkelijk tot problemen leidt. Vermoedelijk zal dit onderzoek een hoog kwalitatief karakter kennen.
- Het is gebleken in deze literatuurstudie dat er heel verschillend wordt omgegaan met het begrip digitale vaardigheid. Daarom zijn de resultaten uit onderzoek moeilijk met elkaar te vergelijken, en kan er geen eenduidig beeld worden gegeven van de groep personen die vaardig genoeg is om digitaal met de overheid zaken te doen en de groep waar het juist niet goed gaat. Laat staan dat er bij herhaalmetingen een betrouwbare trend uit kan worden gedestilleerd. Ons inziens verdient het aanbeveling om hiervoor een duidelijke definitie te formuleren, en ook een vorm van onderzoek. Wij willen als suggestie meegeven om deze groep af te bakenen volgens de methode van het CBS (het vragen naar activiteiten in de afgelopen drie maanden) waarbij ook ingegaan wordt op enkele informatieve en strategische vaardigheden.

# Literatuuroverzicht

- 1) De Lage Drempeel (2016). *De Digitale Kloof bij mensen in armoede. Cijfers, ervaringen en suggesties*. Mechelen.
- 2) Scheerder A., A. van Deursen en J. van Dijk (2017). *Determinants of internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide*. Telematics and Information, vol 34, pp. 1607-1624.
- 3) 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.
- 4) Van Deursen, A. (2015). *Digitale ongelijkheid in Nederland*. In: ICT kennis en economie 2015. CBS, Den Haag.
- 5) Van Deursen, A. (2010). *Internet skills: vital assets in an information society*. Proefschrift. Universiteit Twente, Enschede.
- 6) Dedding C., N. Goedhart en R. Kattouw (2017). *Digitale ongelijkheid. Een participatieve verkenning in Amsterdam*. In Bouwstenen voor Digitale Inclusie. Amsterdam.
- 7) CBS Statline (2018). *Internet; toegang, gebruik en faciliteiten*.
- 8) CBS (2016). *Acht procent van de Nederlanders nooit op internet*. Persbericht, Den Haag.
- 9) Strijker D. en K. Samelink (2018). *Digitale overheid en blanco gebieden*. Ibestuur Magazine online.
- 10) CBS (2017). *ICT kennis en economie 2017*. Den Haag.
- 11) CBS Statline (2018). *Computerkennis en vaardigheid; persoonskenmerken*.
- 12) Baay, P., M. Buisman en W. Houtkoop (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld?* Expertisecentrum Beroepsonderwijs. 's Hertogenbosch.
- 13) Buisman, M., J. Allen, D. Fouarge, W. Houtkoop en R. van der Velden (2013). *PIAAC 2012: de belangrijkste resultaten*. Expertisecentrum Beroepsonderwijs. 's Hertogenbosch.
- 14) <https://www.mediawijsheid.nl>
- 15) Dialogic (2013). *De digitale (zelf)redzaamheid van de burger; ondersteuning bij de digitale overheid 2017*. Utrecht.
- 16) <https://www.kennisnet.nl>
- 17) I&O Research (2015). *De kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2014*. Amsterdam.
- 18) Beleidsonderzoek gemeente Leiden (2017) *Stads- en wijkenquête Leiden 2017*. Serie statistiek 2017/23. Leiden.
- 19) LOK (2017). *Vergelijkingsrapport Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest 2017*. Leiden.
- 20) Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag.
- 21) Keizer, M. (2018). *Lezen ≠ Begrijpen Onderzoek naar leesvaardigheid onder mensen met financiële problemen*. RUG, Groningen.
- 22) Christoffels, I., P. Baay, I. Bijlsma en M. Levels.(2016). *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*. Expertisecentrum Beroepsonderwijs. 's Hertogenbosch.
- 23) Madern T., N. Jungmann en R. van Geuns (2016). *Over de relatie tussen lees- en rekenvaardigheden en financiële problemen*. Mesis, Utrecht.
- 24) CBS Statline (2018). *Bevolking; hoogstbehaald onderwijsniveau en onderwijsrichting*.
- 25) <https://www.onderwijsincijfers.nl>
- 26) Buisman M. en W. Houtkoop (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. Expertisecentrum Beroepsonderwijs. 's Hertogenbosch.
- 27) SCP (2013). *Lasten onder de loep. De kostengroei van de zorg voor verstandelijk gehandicapten ontrafeld*. Den Haag.
- 28) SCP (2014). *Zorg Beter Begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking*. Den Haag.
- 29) <https://www.alzheimer-nederland.nl>
- 30) <https://www.telegraaf.nl/nieuws/5000-ernstig-psycho-atrische-patienten-meer>
- 31) Versteegh, H. (2016) *De digitale kloof dicht*. In: (Kok, D. ed.) *Digitale Dialoog. De sociale media-almanak voor gemeente. Delft*.
- 32) <http://www.dyslexieweb.nl>
- 33) <https://www.allesoversport.nl>

- 34) <https://www.oogziekenhuis.nl>
- 35) <https://www.hoorwijzer.nl>
- 36) CBS Statline (2018). *Bevolking en bevolkingsontwikkeling; per maand, kwartaal en jaar.*
- 37) CBS (2018). *Armoede en sociale uitsluiting.* Den Haag
- 38) CBS Statline (2018). *Sociale zekerheid; kerncijfers, uitkeringen naar uitkeringssoort.*
- 39) <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016>
- 40) <https://www.logeion.nl>. *Begrijpelijke communicatie vraagt om meer dan 'B1'.* Whitepaper Fasterclass C-Day 2018.
- 41) <https://www.elsevierweekblad.nl>
- 42) WRR (2018). *De Nieuwe Verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland.* Den Haag.
- 43) Van Dijk, J. (2005). *The deepening divide. Inequality in the information society.* London, SAGE.
- 44) Mariën, I. (2007). *Gebruikers georiënteerd ontwikkelen van ICT: inclusie of exclusie van mensen in armoede in Vlaanderen.* Proefschrift. Brussel.
- 45) Vranken, J. en H. VandeBosch (2007) *Aan de onderkant van de technologische samenleving. Armoede en technologie. Een onderzoek naar de relatie tussen armoede en technologie.* Instituut voor Samenleving en Technologie, Brussel.
- 46) Van Deursen A. en J. van Dijk (2011). *Trendrapport Computer- en Internetgebruik.* UT, Enschede.
- 47) Ruigrok Netpanel (2018). *What's happening online 2018.* Amsterdam.
- 48) Van Deursen A. en E. Helsper (2015) *A nuanced understanding of Internet use and non-use amongst older adults.* European Journal of Communication. Vol. 30(2), pp. 171-187.
- 49) <https://www.kb.nl/sites/default/files/factsheet-digitale-vaardigheden-kb>
- 50) I&O Research (2016). *De kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2015.* Amsterdam.
- 51) Reulings, P. en S. Rutz (2017) *Sociaal domein toegankelijk voor mensen met een licht verstandelijke beperking. Onderzoek samen met de doelgroep.* Sociaal Bestek, Vol 79[3], pp 16-18.
- 52) TNS NIPO (2014). *Burgers over de digidrempel heen? Hoe kunnen burgers verleid worden tot meer digitale interactie met de overheid?* Amsterdam.
- 53) <https://www.emerce.nl/wire/5-miljoen-nederlanders-gebruiken-digitale-berichtenbox-mijnoverheid>
- 54) <https://www2.nextens.nl/nieuws/fiscus-helpt-digibeten-met-aangifte>
- 55) Belastingdienst (2011). *Marktonderzoek, Achtergrond en proceskennis bij toeslagontvangers.* Utrecht.
- 56) <https://tweakers.net/nieuws/99827/ongeveer-410000-nederlanders-doen-belastingaangifte-niet-digitaal>
- 57) SCP (2018). *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving.* Den Haag.
- 58) TNS NIPO (2014). *Monitor beleving publiekscommunicatie Rijksoverheid.* Amsterdam.
- 59) MeMo2 (2016) *INSIGHTaTRACKER™ Nationale Ombudsman Q3/2016.* Amsterdam.
- 60) Joossen, J. en R. Hoevenagel (2016). *Resultaten literatuurstudie naar 5 overheidsportals.* LeidsOnderzoeksKollectief, Leiden.
- 61) Ergo (2018). *Resultaten continue gebruikersonderzoek van bezoekers aan Rijksoverheid.nl: 2018 Q2.* Amsterdam.
- 62) Pieterse, W. (2010). *Hoe centraal staat de burger op uw website?* UT/Sdu Uitgevers.
- 63) Motivaction (2013). *Hoe beleven burgers de iSamenleving? Een onderzoek naar kennis, bewustzijn en gedrag ten aanzien van de iSamenleving.* Amsterdam
- 64) Bommeljé, Y. en P-A Keur (2013). *De burger kan het niet alleen.* Sdu Uitgevers, Den Haag.
- 65) Ergo (2018). *Samenvattend overzicht van het continue online-onderzoek van de bezoekers aan Rijksoverheid.nl: 2018 Q1.* Amsterdam.
- 66) <https://kassa.bnnvara.nl/gemist/nieuws/1-op-de-7-nederlandse-huishoudens-laait-toeslagen-liggen>
- 67) <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/armere-huishoudens-lopen-honderden-euros-aan-toeslagen-mis>
- 68) Nibud (2018). *Financiële administratie in een digitaal tijdperk.* Utrecht.
- 69) Westhof, F.M.J., Ruig, L. de., & Kerckhaert, A. (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden.* Panteia, Zoetermeer.
- 70) <https://www.leerzelfonline.nl/actueel/50/gemeente-westland-maakt-met-digitale-muur-bijstand-aanvragen-bijna-onmogelijk>
- 71) OECD (2010) *Denmark: Efficient e-government for smarter public service delivery.* Denmark 2010. *Assessment and proposals for action.* OECD e-Government Studies.
- 72) Ferro (2016). *Informatie op Maat in het buitenland.* Amsterdam.
- 73) TNO (2017). *Inclusief iedereen: ondersteunende technologie voor mensen met een cognitieve beperking bij digitaal zakendoen met de overheid.* Soesterberg.

- 74) <https://www.overheidincontact.nl/author/otto-thors>
- 75) <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/14/belastingdienst-verlaagt-drempel-laaggeletterden>
- 76) Stichting Lezen en Schrijven (2018). *In gesprek over digitale inclusie*. Den Haag.
- 77) <https://www.digitaleoverheid.nl/nldigibeter>
- 78) <https://www.kb.nl/sites/default/files/rapport-kb-onderzoek-laaggeletterden>
- 79) Mediatest (2016). *Gewenste informatievideo's die goed gewaardeerd worden*. Amsterdam.
- 80) [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/LeichteSprache/leichteSprache](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/LeichteSprache/leichteSprache)
- 81) Slingerland, M. (2017) *Het ontwerpen van een advies voor de bibliotheek over het werven van NT1-laaggeletterden*. Afstudeeronderzoek van de master Neerlandistiek aan de universiteit van Utrecht. Utrecht.
- 82) Nicolai, J. (2018). *Online aan de slag met uw gemeentezaken. Een onderzoek naar de optimalisatie van de online dienstverlening voor laaggeletterde Rotterdammers*. Rotterdam
- 83) <https://www.lezenenschrijven.nl/over-laaggeletterdheid/factsheets/eenvoudige-taal-voor-laaggeletterden>
- 84) <https://optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl>
- 85) Horton, S. en W. Quesenbery (2014). *A web for everyone*. Rosefield.
- 86) <https://www.telmeemetaal.nl>
- 87) <https://www.goodthingsfoundation.org/projects/learn-my-way>
- 88) <https://www.communicatierijk.nl/actueel/longread/weblogberichten/2017/3-tips-voor-betere-communicatie-met-laaggeletterden>
- 89) <https://www.digitaalhulpplein.nl>
- 90) <https://www.seniorweb.nl>
- 91) <https://vng.nl/digitale-agenda-2020>
- 92) <http://specials.publiekdenken.nl/special-ioverheid#!/samen-organiseren>
- 93) Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (2017) *Maak waar!* Den Haag.

## Bijlage: kerncijfers

<b>Totale bevolking (2017)</b>	<b>17.081.507</b>
wv. met Nederlandse achtergrond	13.218.754
wv. met migratieachtergrond	3.862.753
wv. westers	1.689.030
wv. niet-westers	2.173.723
wv. Niet-westers 1 <sup>e</sup> generatie	1.199.972

<b>Leeftijdsopbouw (2017)</b>	
0-12 jaar	2.179.570
12-18 jaar	1.224.528
18-25 jaar	1.479.318
25-45 jaar	4.214.276
45-55 jaar	2.564.208
55- 65 jaar	2.259.947
65-75 jaar	1.823.500
12 t/m 74 jaar	13.565.777
12 jaar en ouder	14.901.937
65 jaar en ouder	3.159.660
75 jaar en ouder	1.336.160

<b>Onderwijsniveau (&gt; 15 jaar)</b>	
15 jaar en ouder	14.299.739
Laag onderwijsniveau	4.442.000
Middelbaar onderwijsniveau	5.433.000
Hoog onderwijsniveau	4.014.000

<b>Aantal huishoudens (2017)</b>	<b>7.794.075</b>
<b>Personen in instellingen, etc. (2017)</b>	<b>245.000</b>

### *Afgeronde aantallen*

Laaggeletterdheid (2012)	1.900.000
Analfabeet (2012)	250.000
Alleen lager onderwijs genoten (2017)	1.500.000
Overig laag onderwijsniveau	2.900.000
Verstandelijke beperking (IQ<70) (2013)	150.000
Zwakbegaafd (70<IQ< 85) (2013)	1.400.000
Dementie (2017)	270.000
Personen met ernstig psychiatrische aandoeningen (2015)	220.000
Dyslexie (2017)	1.000.000
Ernstige meervoudige beperking (2011)	10.000
Blinden en slechtzienden (2013)	300.000
Doven en slechthorenden (2011)	500.000
Jongeren tussen de 20 en 35 jaar	3.200.000
75 jaar of ouder	1.300.000
Huishoudens met een laag inkomen (2016)	600.000

<b>Aantal huishoudens (2017)</b>	<b>7.794.075</b>
<b>Personen in instellingen, etc. (2017)</b>	<b>245.000</b>
Personen die leven onder de basisbehoefthenorm (2014)	800.000
Personen met een niet-westerse achtergrond van de 1 <sup>e</sup> generatie (2017)	1.200.000
Personen die Nederlands niet goed spreken (2017)	400.000
Onverzekerd tegen ziektekosten (2010)	140.000
Huishoudens met problematische schulden (2015)	1.400.000
Klanten voedselbank (2017)	130.000

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)

Juni 2021