# Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld?

STICHTING LEZEN & SCHRIJVEN

**Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden**

ecbo expertisecentrum beroepsonderwijs

## Colofon

**Stichting Lezen & Schrijven**
www.lezenenschrijven.nl

Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden

Auteurs: Pieter Baay (ecbo), Marieke Buisman (Kohstamm Instituut) & Willem Houtkoop (ecbo)

Expertisecentrum Beroepsonderwijs
Postbus 1585
5200 BP 's-Hertogenbosch
T 073 687 25 00
www.ecbo.nl

Mei 2015 © Stichting Lezen & Schrijven
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld?

## Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden

# VOORWOORD

De digitale dienstverlening groeit. Of het nu gaat om het aanvragen van een paspoort, om internetbankieren, om het declareren van zorgkosten of om het online bestellen van een toegangskaartje, voor communicatie met bedrijven en overheden is toegang tot de digitale snelweg wenselijk en in sommige gevallen zelfs verplicht.

Voor velen is deze digitalisering een verrijking en ontstaan er nieuwe kansen. Maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij deze snelle ontwikkeling. Beschikt iedereen wel over een geldig 'rijbewijs' voor deze digitale snelweg of dreigt hier een nieuwe tweedeling? Wij moeten alert blijven of alle burgers de ontwikkeling van de digitale dienstverlening wel kunnen bijbenen. En hierbij is extra aandacht voor de 1,3 miljoen volwassenen in Nederland die laaggeletterd zijn absoluut noodzakelijk.

Buitenlandse voorbeelden rond 'e-inclusion' en 'assisted digital' uit Engeland en Denemarken kunnen ons inspireren. Deze ideeën kunnen wij op eenvoudige wijze verbinden met het stimuleren van taalscholing en leesbevordering. Door nu de juiste keuzes te maken, kunnen onze partners en wij een dreigende digitale kloof overbruggen. Bedrijven en overheden mogen niet klakkeloos vertrouwen op de vaardigheden van mensen die gebruikmaken van de diensten. Bij mensen die niet digitaal vaardig zijn, draait het om onkunde en niet om onwil.

Namens het Expertisecentrum Beroepsonderwijs en alle partijen die betrokken zijn bij deze publicatie, vertrouw ik erop dat wij u met de aanpak in deze uitgave kunnen inspireren om filevorming op de digitale snelweg te voorkomen.
De belangrijkste stap die u kunt zetten, is rekening houden met alle weggebruikers. Mensen die minder of niet digitaal vaardig zijn, verdienen hierbij wat extra aandacht, al is het maar om files en ongelukken in de toekomst te voorkomen.

Merel Heimens Visser
Algemeen directeur

Stichting Lezen & Schrijven

Mei 2015

# INHOUD


**Inleiding** **9**

**1. Theoretisch kader** **11**

1.1 Digitale geletterdheid als 21ste-eeuwse vaardigheid 11
1.2 Digitalisering van overheidsdiensten 13

**2. Ict-vaardigheden van Nederlandse burgers** **17**

2.1 Trends in ict-gebruik 18
2.2 Digitale vaardigheden: operationele ict-vaardigheden 20
2.3 Digitale vaardigheden: strategische informatievaardigheden 21
2.4 Verschillen in gebruik van ict-applicaties 25

**3. Digitale dienstverlening van (semi-)overheden** **27**

**4. Digitale toegankelijkheid van (semi-)overheidswebsites** **33**

4.1 Codeerschema 33
4.2 Verantwoording keuze websites 33
4.3 Resultaten 33

**5. Conclusies en aanbevelingen** **39**

**6. Geraadpleegde literatuur** **43**

**Bijlage A**
Opsomming 20 basis publieke diensten 45

**Bijlage B**
Checklist Laaggeletterden (1F) 46

**Lijst met afkortingen** **47**

# INLEIDING

Toegang tot en het gebruik van computers en internet, zowel thuis als op het werk, is inmiddels gemeengoed in Nederland en de landen om ons heen. Tussen 1999 en 2009 verdrievoudigde het aantal internetaansluitingen (Eurostat, 2014). Nederland neemt onder OECD-landen, landen die lid zijn van de Organisation for Economic Co-operation and Development, een koppositie in en scoort hoog op internet-dichtheid en -gebruik. Van de huishoudens heeft 94% toegang tot internet – de hoogste score van Europa – en van alle Nederlanders gebruikt 87% internet dagelijks (Eurostat, 2014). Slechts 6% van de Nederlanders is 'digibeet', dat wil zeggen dat deze mensen minimaal een jaar geen gebruik hebben gemaakt van internet (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2013).

Ook op het terrein van de digitalisering van publieke diensten in Nederland worden flinke stappen gezet. In 2017 moeten alle zaken van de overheid digitaal kunnen worden afgehandeld. Overheidsinstanties bieden publieke dienstverlening steeds vaker digitaal aan: belastingaangifte, zorg- en huurtoeslagen en aanvragen van officiële documenten en vergunningen verlopen steeds vaker online. Het aandeel van burgers en bedrijven dat het internet gebruikt om met de overheid te communiceren, groeit snel. Tussen 2005 en 2010 groeide dat met 40% voor burgers en met 80% voor bedrijven (Eurostat, 2014).

De ontwikkeling in de richting van een digitale publieke dienstverlening wordt over het algemeen als positief gezien, waarbij de overheid vooral de efficiencyvoordelen ziet en de burger het gebruiksgemak. Er worden echter ook kanttekeningen geplaatst: de eisen aan digitale vaardigheden van burgers in de communicatie met de overheid nemen toe. Vertrouwdheid met en gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ict) zijn in toenemende mate van belang om toegang te krijgen tot informatie en voorzieningen. Omdat informatie op internet grotendeels bestaat uit tekstuele informatie, is functionele taalvaardigheid – de vaardigheid om informatie te kunnen lezen, begrijpen en gebruiken – een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van digitale vaardigheden. Het is aannemelijk dat juist mensen die over lage niveaus van vaardigheden beschikken, vaker met de overheid en digitale dienstverlening in aanraking komen.

De Nationale ombudsman stelt dan ook dat er bij verdergaande digitalisering, onvermijdelijk een groep mensen achterblijft voor wie de overheid juist minder of niet toegankelijk zal worden. Veel van deze mensen zijn – door een uitkering of toeslag – afhankelijk van de overheid. De overheid wil en moet voor al haar burgers toegankelijk zijn. De Nationale ombudsman vestigt daarom de aandacht op die burgers die de ontwikkeling van de digitale dienstverlening niet of moeilijk bijbenen, constateert dat er geen helder beeld is van de omvang van deze groep en stelt dat nader onderzoek nodig is (de Nationale ombudsman, 2013a). Aan de andere kant stelt de Nationale ombudsman dat het digitale aanbod ook zo toegankelijk mogelijk moet zijn voor iedereen, een eigenschap waar het nu nog vaak aan ontbreekt. Naar aanleiding van voorgaande probleembeschrijving, richt dit onderzoek zich op de volgende vragen:

- Wat is het niveau van digitale vaardigheden van Nederlandse burgers?
- In hoeverre worden digitale voorzieningen, zoals overheidswebsites, toegankelijk gemaakt voor laaggeletterden?

Hoofdstuk 1 geeft op basis van een literatuuranalyse inzicht in de belangrijkste begrippen en trends op het gebied van digitale vaardigheden. Hoofdstuk 2 gebruikt onderzoeksdata – IALS, ALL, PIAAC – om het niveau van digitale vaardigheden in Nederland in kaart te brengen. Hoofdstuk 3 beschrijft de opbrengsten uit interviews met medewerkers van (semi-)overheden, met wie de gevolgen van digitale dienstverlening voor verschillende doelgroepen zijn besproken. Hoofdstuk 4 geeft een analyse van overheidswebsites wat betreft de toegankelijkheid en begrijpelijkheid voor laaggeletterden. In hoofdstuk 5 geven we conclusies en doen we aanbevelingen.

# 1. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de begrippen en trends op het gebied van digitale dienstverlening. Enerzijds gaat het hierbij om de digitale vaardigheden van de burgers, aan de andere kant om overheidsinitiatieven die het digitale aanbod begrijpelijk en toegankelijk willen maken. Aanleiding voor dit vraagstuk is de ontwikkeling dat overheidsinstanties publieke dienstverlening steeds vaker digitaal aanbieden: belastingaangifte, zorg- en huurtoeslagen en aanvragen van officiële documenten en vergunningen verlopen steeds vaker online. Het aandeel van burgers en bedrijven dat het internet gebruikt om met de overheid te communiceren, groeit daarmee snel.

Wat hebben burgers nodig om van deze digitale voorzieningen gebruik te kunnen maken? Allereerst is materiële – fysieke – toegang tot internet een vereiste. Ook motivatie en attitude – een positieve houding ten opzichte van computers en internet – zijn belangrijke voorwaarden. Mensen moeten nut en noodzaak inzien van computers om ze te willen gebruiken. 'Computerangst' kan mensen ervan weerhouden om zaken online te regelen. Tot slot zijn digitale vaardigheden onontbeerlijk om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van computer en internet. Het gaat enerzijds om operationele vaardigheden – knoppenkennis, een browser gebruiken – en anderzijds om informatievaardigheden die mensen in staat stellen informatie te zoeken, te vinden en te gebruiken. Omdat informatie op internet grotendeels bestaat uit tekstuele informatie, is functionele taalvaardigheid – de vaardigheid om informatie te kunnen lezen, begrijpen en gebruiken – een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van inhoudelijke digitale vaardigheden. Zodoende kan een laag niveau van taalvaardigheid een barrière vormen voor het ontwikkelen van ict-vaardigheden. De eisen aan digitale vaardigheden van burgers in de communicatie met de overheid nemen toe. Dit kan bijdragen aan een zogenaamde digitale kloof die betrekking heeft op verschillen in gebruik van ict – *usage gap* – en verschillen in de noodzakelijke vaardigheden om deze middelen succesvol te kunnen gebruiken: *skills gap*.

## 1.1 DIGITALE GELETTERDHEID ALS 21STE-EEUWSE VAARDIGHEID

Digitale vaardigheden worden ook wel gezien als een van de zogenaamde 21ste-eeuwse vaardigheden. Dit idee is tot stand gekomen op basis van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de kennis en vaardigheden die nodig zijn in de huidige samenleving. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een sterke medialisering van de samenleving, de opkomst van een dynamische kenniseconomie waarin kennisontwikkeling een centrale rol speelt, de ontwikkeling van werk dat vraagt om flexibiliteit en probleemoplossend vermogen, een verdere globalisering van de economie, sterkere individualisering en nieuwe vormen van wederzijdse afhankelijkheid (milieu- en energievraagstukken).

Over welke kennis en vaardigheden moeten we beschikken om te kunnen functioneren in een dergelijke maatschappij? Analyses hierover zijn samengevat in een publicatie van de SLO, het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling (Thijs, Fisser & Van der Hoeven, 2014). Als definitie voor 21ste-eeuwse vaardigheden kiezen zij voor 'generieke vaardigheden en daaraan te koppelen kennis, inzicht en houdin-

gen die nodig zijn om te kunnen functioneren in en bij te dragen aan de kennissamenleving'.

In verschillende modellen wordt de nadruk anders gelegd, maar er bestaat redelijke overeenstemming over wat we onder 21ste-eeuwse vaardigheden moeten verstaan en welke plaats digitale geletterdheid daarin inneemt. Kennisnet heeft dat samengevat in het model in figuur 1.1.

Figuur 1.1 De vaardigheden voor de 21*ste* eeuw

Bron: Kennisnet

In het model wordt gesproken over ict-geletterdheid. In andere modellen over 21ste-eeuwse vaardigheden wordt naar iets soortgelijks verwezen, al verschillen de termen en soms ook de betekenis. Zo komen we ict-vaardigheid, informatievaardigheid en mediageletterdheid tegen. Hier lijkt enige conceptuele verheldering op zijn plaats.
In het algemeen worden de volgende elementen van digitale geletterdheid onderscheiden:

- instrumentele vaardigheden, het kunnen omgaan met ict en ict-toepassingen;
- structurele vaardigheden, het kunnen zoeken en selecteren van informatie;
- strategische vaardigheden, het verwerken en integreren van informatie.

De Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW, 2012) vat dat mooi samen: 'de digitaal geletterde is digitaal denkend, digitaal vaardig en digitaal verantwoordelijk'.

De SLO werkte deze elementen van ict-geletterdheid vervolgens uit:

1 Basiskennis ict
   - Het kennen van basisbegrippen en functies van computers en computernetwerken (knoppenkennis); het kunnen benoemen, aansluiten en bedienen van *hardware*; het kunnen omgaan met standaardkantoortoepassingen – tekstverwerkers, *spreadsheetprogramma's* en *presentatiesoftware* – ; het kunnen

omgaan met softwareprogramma's op mobiele apparaten; het kunnen omgaan met internet – *browsers*, e-mail – ; op de hoogte zijn van en kunnen omgaan met beveiligings- en privacyaspecten.
- *Computational thinking*: denkprocessen waarbij probleemformulering, gegevensorganisatie, -analyse en -representatie worden gebruikt voor het oplossen van problemen met behulp van ict-technieken en gereedschappen.

2 Mediawijsheid
- Kennis, vaardigheden en mentaliteit die nodig zijn om bewust, kritisch en actief om te gaan met media.
- Begrip: inzicht hebben in de medialisering van de samenleving, begrijpen hoe media gemaakt worden, zien hoe media de werkelijkheid kleuren.
- Gebruik: apparaten, software en toepassingen gebruiken, oriënteren binnen mediaomgevingen.
- Communicatie: informatie vinden en verwerken, content creëren, participatie in sociale netwerken.
- Strategie: reflecteren op het eigen mediagebruik, doelen realiseren met media.

3 Informatievaardigheden
- Het kunnen signaleren en analyseren van een informatiebehoefte en op basis hiervan het kunnen zoeken, selecteren, verwerken en gebruiken van relevante informatie.
- Definiëren van het probleem.
- Zoeken naar bronnen en informatie.
- Selecteren van bronnen en informatie.
- Verwerken van informatie.
- Presenteren van informatie.

Eerder onderzoek (Europese Commissie, 2012) laat zien dat 35% van de Nederlandse bevolking aangeeft geen of weinig computervaardigheden te hebben. Een ogenschijnlijk hoog percentage, maar onder het Europees gemiddelde van bijna 50%. Van de werkzame beroepsbevolking vertrouwt 85% van de Nederlanders erop voldoende digitale vaardigheden te hebben om eventueel een nieuwe baan te vinden. Hiermee voert Nederland samen met Zweden de ranglijst aan en scoort het ruim boven het Europees gemiddelde van 53%.

In hoofdstuk 2 maken we bij de analyse van het digitale vaardighedenniveau van Nederlanders een onderscheid tussen het feitelijke ict-gebruik, de operationele vaardigheden en de digitale informatievaardigheden.

## 1.2 DIGITALISERING VAN OVERHEIDSDIENSTEN

De geplande digitalisering van alle overheidsdiensten per 2017 vormt een van de aanleidingen voor deze publicatie. Nederland staat daarin niet alleen. In ieder geval in de EU-landen worden activiteiten gestimuleerd en gemonitord in het kader van het *eGovernment Action Plan*. Op basis van de meest recente benchmarkstudie (Europese Commissie, 2010) kan geconcludeerd worden dat in bijna alle landen de meeste van de twintig basis publieke diensten – zie bijlage A voor een opsomming – online beschikbaar zijn. Beschikbaarheid zegt echter nog niet zoveel over het

feitelijke gebruik en het al dan niet voortbestaan van een digitale kloof tussen gebruikers en niet-gebruikers. Vooral in het gebruik door burgers is er achterstand: 42% van de burgers in de EU-landen gebruikt het internet voor publieke diensten, met een grote variatie tussen de landen. Een complicatie is dat het streven naar meer eGovernment vaak meer lijkt ingegeven door efficiency- en bezuinigingsoverwegingen dan door de wens om het contact tussen overheid en burger te optimaliseren. Nederland lijkt in deze ontwikkeling een middenpositie in te nemen: 62% van de publieke diensten en goederen lijkt digitaal zichtbaar, wat onder het Europese gemiddelde van 71% ligt. Wat betreft de geavanceerdheid van digitale informatie van overheidsinstanties scoort Nederland met 97% wel boven het Europese gemiddelde van 90%.

Toch laat eerder onderzoek zien dat de toegankelijkheid van websites nog genoeg te wensen overlaat. Zo was slechts 12% van 380 zoekopdrachten op 76 gemeentewebsites succesvol, in de zin dat relevante informatie werd gevonden (Pieterson, 2010). Ook een *quickscan* in 2012 liet zien dat informatie niet makkelijk online beschikbaar was: bij slechts 15 van 40 gemeentewebsites werd een antwoord gevonden op de hulpvraag, met een gemiddelde zoektijd van 12 minuten (Bommeljé & Keur, 2013).

**No 'one size fits all'**

De Nationale ombudsman stelt dat er bij verdergaande digitalisering onvermijdelijk een groep mensen achterblijft voor wie de overheid juist minder of niet toegankelijk zal worden. Het is daarbij aannemelijk dat juist mensen die over lage niveaus van vaardigheden beschikken, vaker met de overheid en digitale dienstverlening in aanraking komen, door een uitkering of toeslag. De publicatie *Van wie is die hond* (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2013) geeft daarvan een voorbeeld: het gezinsbudget van een alleenstaande ouder van twee kinderen, met deeltijdbaan en een aanvullende bijstandsuitkering in een huurwoning bestaat uit zo'n twaalf inkomenselementen, afkomstig van acht instanties. Daarvoor moeten achttien – digitale – formulieren per jaar worden ingevuld en ontvangt het gezin tachtig betalingen per jaar. De administratieve lasten voor iemand met een minimuminkomen zijn daardoor enorm hoog.

De Nationale ombudsman vestigt daarom de aandacht op die burgers die de ontwikkeling van de digitale dienstverlening niet of moeilijk bijbenen en constateert dat het digitale aanbod nog niet toegankelijk is voor iedereen. De Burger Service Code uit 2005 haakte in op dit principe en geeft aan dat de burger zelf moet kunnen kiezen via welk kanaal hij contact zoekt met de overheid: website, e-mail, bezoek (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, 2006). Sindsdien vond een verschuiving plaats naar een uitgangspositie van digitaal contact, waarbij het elektronische communicatiekanaal de voorkeur heeft en daar alleen vanaf geweken wordt als persoonlijk contact noodzakelijk of bevorderlijk is. 'Digitaal waar het kan, persoonlijk als het moet', aldus de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK, 2011; 2013). De realiteit is echter ook dat burgers vaak via verschillende kanalen contact (willen) hebben met de overheid (Inspectie Werk en Inkomen, 2011; Wijngaert, Van Dijk & Van Tije, 2011). Dit kan wellicht mede verklaard worden door het lage vertrouwen in de digitale dienstverlening via de overheid (de Nationale ombudsman, 2013a). Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat mensen zich genoodzaakt voelen overheidszaken digitaal te regelen, zelfs als zij dit niet kunnen. Uit een enquête onder bijna 2.000 professionals blijkt dat 85% van hen aangeeft dat burgers

veel moeite hebben met de digitale dienstverlening door de overheid (de Nationale ombudsman, 2013b). Wellicht is het dus noodzakelijk om een specifieke benadering van specifieke doelgroepen of een specifieke mix van het aanbod te realiseren.

### Lessen uit het buitenland

Het spanningsveld tussen de uitgangspositie van digitale dienstverlening en de wens of noodzaak tot andere vormen van dienstverlening, komt samen in *assisted digital*: een combinatie van digitale dienstverlening met niet-digitale ondersteuning. Deze strategie wordt ingezet door de Engelse overheid. De overkoepelende strategie van de overheid in Engeland heet *digital by default*, waarbij alternatieve kanalen voor dienstverlening worden beëindigd (de Nationale ombudsman, 2013b). In het kader van digitale inclusie wordt echter voor iedereen gepaste dienstverlening verzorgd. De overheid kan haar klanten immers niet kiezen en dient er voor iedereen te zijn. De Engelse overheid schat dat een kleine 10% geen basale digitale vaardigheden aan zal leren en dat ongeveer 20% een vorm van hulp nodig heeft bij het gebruik van digitale dienstverlening. 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 ontwikkelt assisted digital services voor 23 typische diensten, die vervolgens ook kunnen worden toegepast bij andere diensten.

Het is de verwachting dat burgers met assisted digital hun kortetermijndoel bereiken, maar ook eerder geneigd zijn de volgende keer de digitale weg zelf te bewandelen. [1] Deels komt dit omdat persoonlijke omgang het mogelijke gebrek aan ervaring en vertrouwen kan opvangen. Ook het element van participatie – tijdens het voordoen – kan hierbij helpen, vooral wanneer mensen zich serieus genomen voelen. De aandacht voor assisted digital principes bij Nederlandse (semi-)overheden bespreken we in hoofdstuk 3.

Ook Denemarken hanteert een 'digitaal, tenzij'-beleid, waarbij e-Inclusion centraal staat (OECD, 2010). 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, zoals in hoofdstuk 4 voor vijf Nederlandse websites is gedaan.

Denemarken heeft in het algemeen een succesvol eGovernment beleid (Mulder, 2007). Vanuit een door het ministerie van Financiën centraal aangestuurde organisatie zijn in tien jaar tijd grote stappen gezet op het gebied van digitale dienstverlening. In 2003 was eBoks beschikbaar, waarin papieren bankafschriften, polissen en brieven van overheden werden vervangen door digitale documenten. Burgers kozen destijds welke diensten zij digitaal wilden ontvangen. Via e-Invoicing werden bedrijven in anderhalf jaar tijd verplicht gesteld digitaal te factureren. Bedrijven die hiermee moeite hadden, werden ondersteund, bijvoorbeeld door *brokers* die de

1 https://www.gov.uk/government/publications/government-approach-to-assisted-digital/assisted-digital-why-do-we-need-assisted-digital

papieren factuur kunnen omzetten in een digitale variant. Ook werd het eHealth portaal ingevoerd, waar burgers en medisch professionals toegang hebben tot het medische dossier. Hierbij is speciale aandacht voor privacykwesties. Net als bij andere Deense ePortals, werd bij de ontwikkeling van eHealth samengewerkt met landelijke en regionale belangengroepen, waardoor draagvlak en samenwerking werd bereikt. Zo heeft de Deense overheid zich niet alleen ingezet voor ontwikkeling en implementatie van digitale dienstverlening, maar staat ook het (toegankelijk) gebruik door burgers hoog op de agenda. Het relatief hoge frequentiegebruik en de tevredenheid van Deense burgers en overheden lijkt dan ook tot stand gekomen door een goede mix van samenwerking en verplichting.

# 2. ICT-VAARDIGHEDEN VAN NEDERLANDSE BURGERS

Uit de inleiding bleek dat het aannemelijk is dat juist kwetsbare groepen mensen – met lage niveaus van taal- en digitale vaardigheden – vaker met de overheid en digitale dienstverlening in aanraking komen. Verschillende organisaties, zoals de Nationale ombudsman, spreken dan ook hun zorgen uit over de vraag of alle burgers over voldoende digitale vaardigheden beschikken om te kunnen voldoen aan de eisen voor de digitale communicatie met de overheid.

In dit hoofdstuk brengen we de digitale vaardigheden van Nederlandse burgers in kaart. Daarbij onderzoeken we de relatie tussen taalvaardigheden en digitale vaardigheden. Ook besteden we expliciet aandacht aan digitale vaardigheden van kwetsbare burgers, zoals laaggeletterden. We brengen in kaart of er sprake is van een digitale kloof. En zo ja, voor hoeveel mensen dat geldt. We maken hierbij gebruik van databestanden die deze vaardigheden in beeld brengen: International Adult Literacy Survey (IALS), Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL) en Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). In deze onderzoeken worden taalvaardigheden en digitale vaardigheden van volwassenen direct gemeten door middel van cognitieve testen. Ze geven op drie manieren inzicht in de digitale vaardigheden van burgers:

1 Trends in gebruik van ict
De eisen aan digitale vaardigheden van burgers in de communicatie met de overheid nemen toe. Kunnen laaggeletterden digitale ontwikkelingen echter bijhouden? Aan de hand van vragen over bezit en gebruik van ict-middelen in ALL en PIAAC kan de ontwikkeling van ict-gebruik onder volwassen Nederlanders in de afgelopen jaren in kaart worden gebracht.

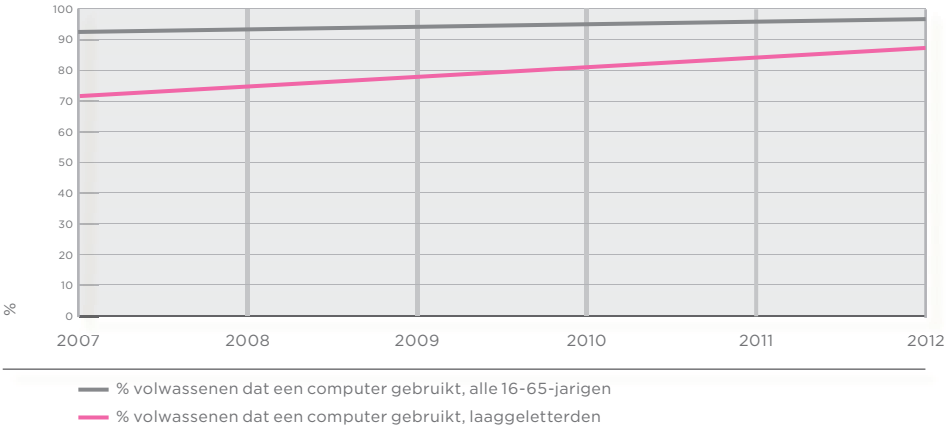
2 Operationele ict-vaardigheden
Zoals eerder aangegeven, is een onderscheid tussen operationele computervaardigheden en informatievaardigheden relevant. In PIAAC zijn beide afzonderlijk getest. In de eerste plaats is in PIAAC een korte ict-test afgenomen die een aantal operationele ict-vaardigheden van respondenten in kaart brengt: typen, omgaan met een muis – *scrollen* en aanklikken –, gebruik van een keuzelijst – *pull-down-menu* –, tekst markeren en tekst verslepen. Omdat ruim 4700 respondenten deze test maakten, kan onderscheid worden gemaakt naar verschillende subgroepen, zoals ouderen en laaggeletterden. Welke groepen missen basale operationele vaardigheden?

3 Digitale informatievaardigheden
Digitale informatievaardigheden zijn in PIAAC onderzocht onder de noemer probleemoplossend vermogen in digitale omgevingen. Dit omvat het vermogen ict te gebruiken om praktische problemen uit het dagelijks leven op te kunnen lossen, zoals informatie vinden op websites of online transacties uitvoeren. Het gaat niet louter om het testen van computervaardigheid, maar om het testen van het vermogen van volwassenen om deze digitale middelen – *tools* – te gebruiken, met als doel informatie op een effectieve manier te vinden, te verwerken, te evalueren en te analyseren.

## 2.1 TRENDS IN ICT-GEBRUIK

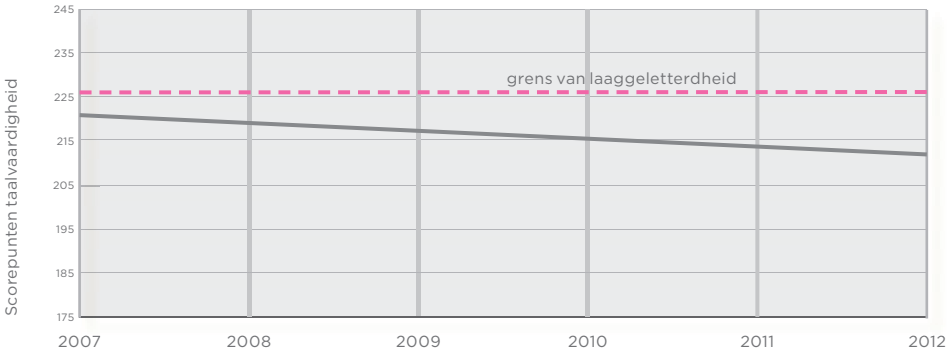
**Het computergebruik in Nederland is hoog en neemt bovendien toe**
In 2007 had 94% van de Nederlanders van 16 tot en met 65 jaar wel eens een computer gebruikt, in 2012 was dat 97%. Een klein, maar significant verschil. Ook het computergebruik onder mensen met lage taalvaardigheden is de afgelopen jaren toegenomen: van 71% naar 87%. Laaggeletterden maken daarmee nog steeds minder gebruik van een computer dan mensen die niet laaggeletterd zijn, maar maakten in de afgelopen jaren wel een inhaalslag.

Figuur 2.1 Trends in computergebruik in Nederland




De groep volwassenen van 16 tot en met 65 jaar die nooit een computer gebruikt, is in de afgelopen jaren gedaald van 6% naar 3%. In 2007 gebruikten zo'n 680.000 volwassenen nooit een computer, in 2012 ging het om zo'n 340.000 mensen. Maar de groep niet-gebruikers heeft een lager gemiddeld taalniveau dan in 2007. Met andere woorden: steeds meer mensen gaan een computer gebruiken, dat geldt ook voor mensen met lage taalvaardigheden. De groep die echter helemaal geen computer gebruikt, heeft een grotere (taal)achterstand ten opzichte van computergebruikers dan in 2007: een daling van 220 naar 213 punten. Deze groep is gemiddeld genomen laaggeletterd. Deze mensen hebben daarmee een dubbele achterstand: ze missen digitale vaardigheden en beschikken over zeer lage taalvaardigheden.

Figuur 2.2. Gemiddeld niveau van taalvaardigheden van mensen die geen computer gebruiken

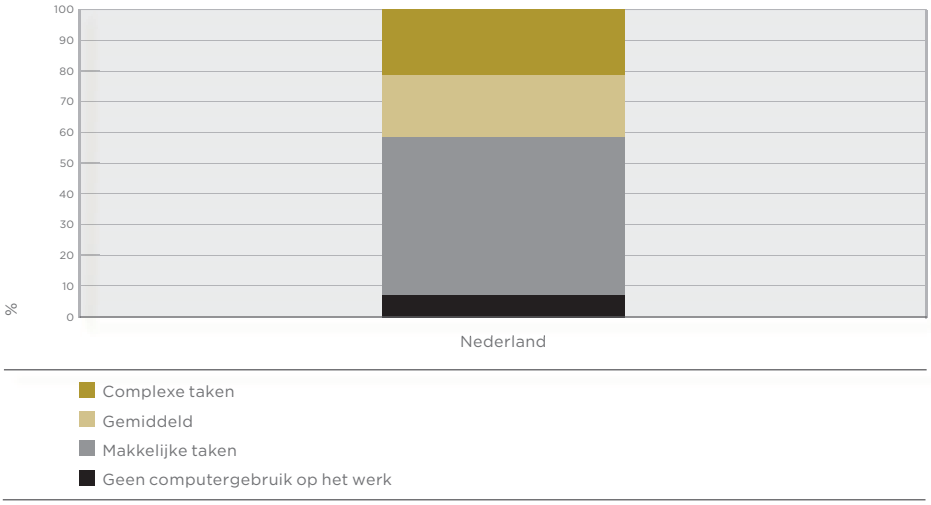



Ook de motivatie om met computers om te gaan, is laag onder deze groep: in 2007 gaf de meerderheid (64%) van de mensen die nog nooit een computer hadden gebruikt, aan ook geen interesse te hebben om in de toekomst een computer te gaan gebruiken (Houtkoop, Buisman, Allen, Fouarge & Van der Velden, 2012).

**Computergebruik op het werk neemt toe, ook onder laaggeletterden**

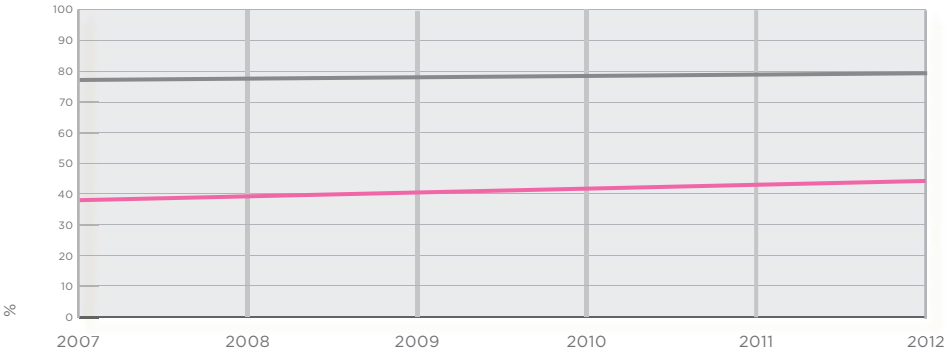
Niet alleen in het dagelijks leven, ook op het werk wordt steeds meer gebruikgemaakt van computers. In 2007 gebruikte 77% van de volwassenen van 16 tot en met 65 jaar een computer op het werk. Dat gold voor 80% van de werkenden in 2012. Voor de meeste werkenden geldt dat zij op het werk geen complexe computertaken uitvoeren.

Figuur 2.3 Taken bij computergebruik op het werk



Ook laaggeletterden maken steeds vaker gebruik van een computer op het werk: het percentage computergebruikers onder deze groep steeg van 38% in 2007 naar 44% in 2012. Ook voor mensen met lage taalvaardigheden geldt dat zij op het werk in toenemende mate met een computer overweg moeten kunnen. Echter: nog steeds meer dan de helft van de laaggeletterden gebruikt geen computer tijdens het werk.

Figuur 2.4 Percentage computergebruikers op het werk in 2007 en 2012




% volwassenen dat een computer gebruikt, alle 16-65-jarigen

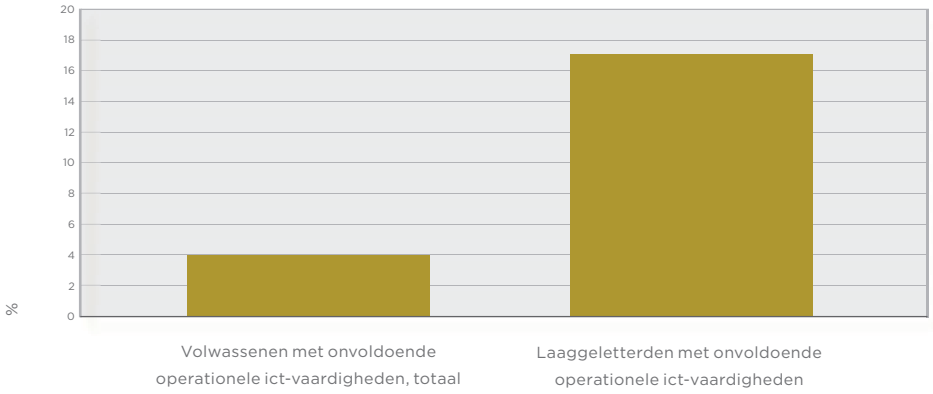
% volwassenen dat een computer gebruikt, laaggeletterden

## 2.2 DIGITALE VAARDIGHEDEN: OPERATIONELE ICT-VAARDIGHEDEN

In de vorige paragraaf keken we naar computer- en internetgebruik in Nederland. Hoe staat het echter met de ict-vaardigheden van mensen? Daarbij is een onderscheid tussen operationele computervaardigheden en informatievaardigheden relevant: het onderscheid tussen knoppenkennis en de vaardigheden die nodig zijn om informatie te zoeken, gebruiken en evalueren. We kijken allereerst naar operationele vaardigheden: omgaan met een muis, aanklikken van informatie, *drag and drop*, scrollen in een tekst en *highlighten* van informatie. Welke groepen missen basale operationele vaardigheden?

4% van de Nederlandse bevolking die wel eens een computer gebruikt, beschikt over onvoldoende operationele computervaardigheden. Van de operationele taken is vooral markeren of highlighten van teksten lastig. Laaggeletterden hebben meer moeite met operationele ict-vaardigheden dan gemiddeld: 17% van de mensen die laaggeletterd zijn, zijn onvoldoende in staat deze basale taken uit te voeren. Zij hebben moeite met scrollen door een tekst en highlighten van informatie. Omgaan met een muis, klikken en drag and drop is voor de meeste laaggeletterden geen probleem.

Figuur 2.5 Percentage met onvoldoende operationele ict-vaardigheden




## 2.3 DIGITALE VAARDIGHEDEN: STRATEGISCHE INFORMATIEVAARDIGHEDEN

Toegang tot internet en operationele vaardigheden vormen een belangrijke voorwaarde voor het ontwikkelen van strategische digitale informatievaardigheden. Die stellen je in staat gericht informatie te zoeken en te gebruiken om je doelen te bereiken, in het dagelijks leven of op het werk. Bijvoorbeeld om online bankzaken te doen, burgerzaken via een digitaal loket te regelen of online te winkelen. In het PIAAC-onderzoek zijn deze strategische informatievaardigheden onderzocht door middel van cognitieve testen. Zijn volwassenen in staat om met behulp van internet, e-mail en spreadsheets afspraken te plannen, online aankopen te doen, of zich in te schrijven bij een uitzendbureau? En zijn ze in staat informatie uit verschillende online bronnen te vinden, te integreren en te beoordelen op betrouwbaarheid en bruikbaarheid?

We onderscheiden drie verschillende niveaus van digitale informatievaardigheden. Mensen met lage niveaus van digitale informatievaardigheden kunnen meerdere online taken tegelijk uitvoeren in een vertrouwde omgeving: bijvoorbeeld een uitnodiging per e-mail sturen, en de *reply's* in een – bestaande – Outlookmap bewaren. De taken zijn duidelijk omschreven en het is niet nodig om veel verschillende stappen uit te voeren om een probleem op te lossen.

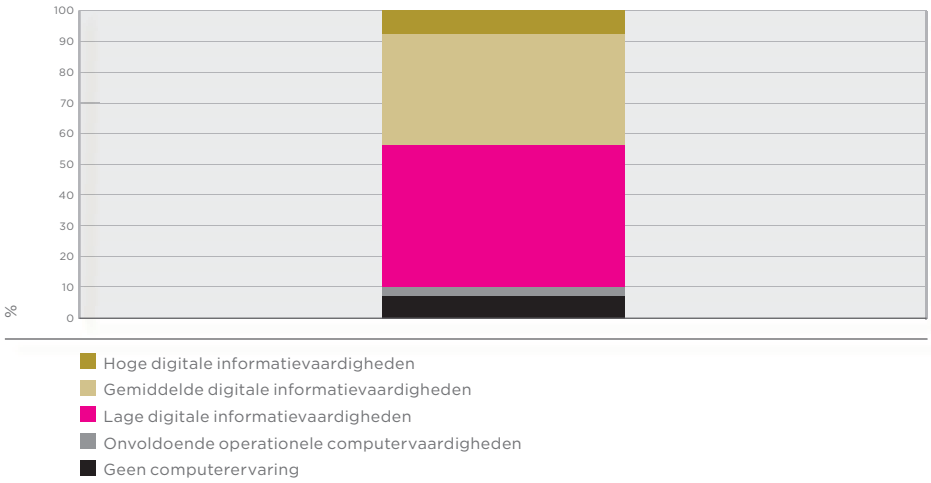
Mensen met gemiddelde niveaus van digitale informatievaardigheden zijn daarnaast in staat om verschillende online applicaties te gebruiken om een probleem op te lossen. Daarvoor zijn verschillende stappen noodzakelijk: het is nodig om je stappen te plannen om je doel te bereiken. Het gaat dan bijvoorbeeld 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. Dat vergt planning, monitoring en het kunnen bijstellen van je doelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inplannen van vergaderingen via een online reserveringssysteem. In deze opdracht ontvang je via e-mail verschillende verzoeken voor vergaderruimtes die aan een aantal eisen moeten voldoen – genoeg stoelen, aanwezigheid van digitale middelen –, die niet allemaal kunnen worden ingewilligd. Het doel – inplannen van alle vergaderingen – moet worden bijgesteld: aan een aantal eisen van sommige reserveringen kan niet worden voldaan.

Aan de hand van voorgaande informatie kunnen profielen worden geschetst van digitale vaardigheden in Nederland. We onderscheiden vijf groepen:

1 mensen die helemaal geen ict-vaardigheden bezitten;
2 mensen met onvoldoende operationele ict-vaardigheden (weinig knoppenkennis);
3 mensen met lage digitale informatievaardigheden;
4 mensen met gemiddelde digitale informatievaardigheden;
5 mensen met hoge digitale informatievaardigheden.

Figuur 2.6 Digitale vaardigheden van volwassenen in Nederland, naar type vaardigheid

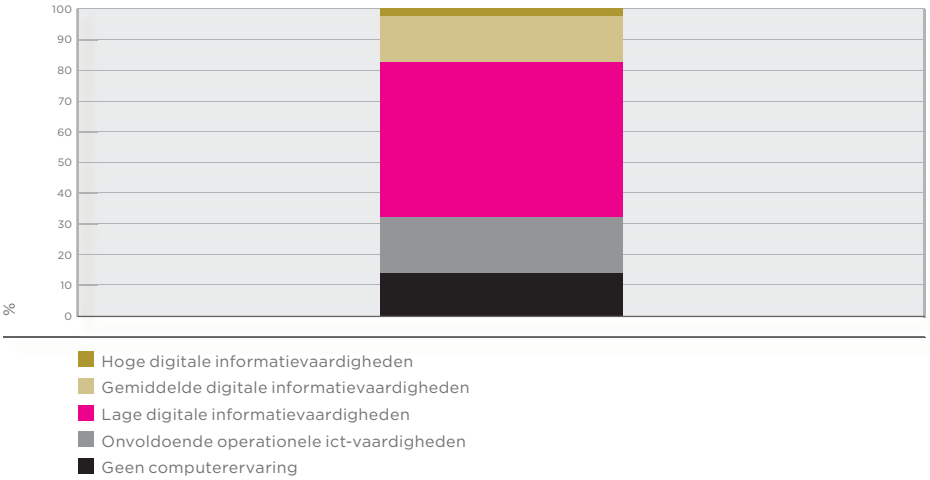



Zo'n 11% van de Nederlanders heeft moeite met basaal computergebruik. Het gaat om de groep die nog nooit een computer heeft gebruikt, weinig computerervaring heeft en deze ook liever niet wil gebruiken en de groep die beschikt over te lage operationele ict-vaardigheden (onvoldoende knoppenkennis).

In vergelijking met de gemiddelde Nederlandse volwassene, beschikken laaggeletterden over beduidend lagere digitale vaardigheden. Vooral de groep zonder

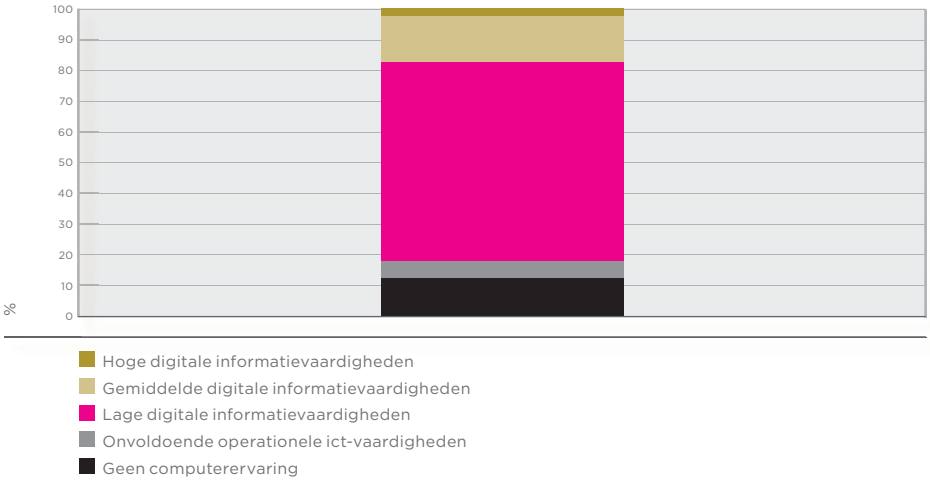
computerervaring en met onvoldoende operationele computervaardigheden – knoppenkennis – is een stuk groter. Zo'n 11% van de volwassenen in Nederland heeft geen tot weinig computerervaring of onvoldoende knoppenkennis. Onder laaggeletterden is deze groep ruim drie keer zo groot. De groep laaggeletterden 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.

Figuur 2.7 Digitale vaardigheden van laaggeletterden in Nederland, naar type vaardigheid



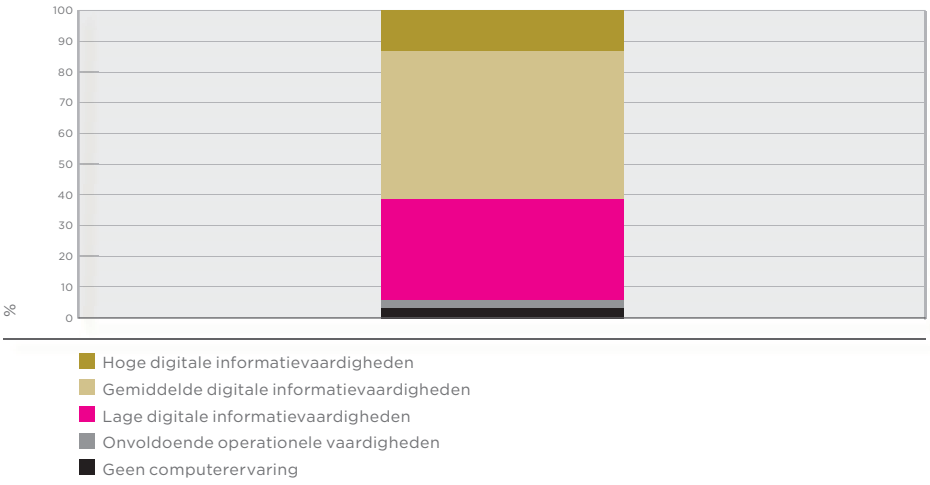

Ook voor ouderen geldt dat een grote groep, zo'n 20% van de 55-65-jarigen, over geen of onvoldoende operationele ict-vaardigheden beschikt.

Figuur 2.8 Digitale vaardigheden van 55-65-jarigen in Nederland, naar type vaardigheid



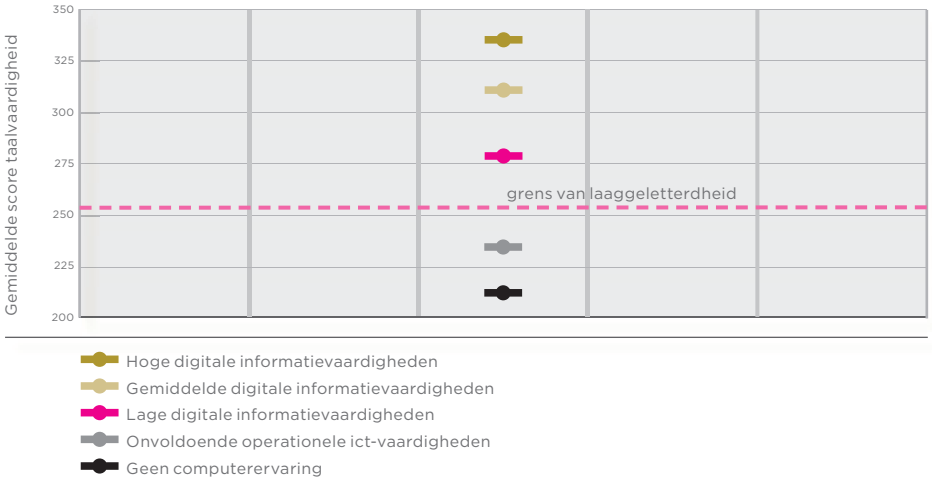

Nederlandse jongeren beschikken daarentegen over relatief hoge niveaus van digitale (informatie)vaardigheden. Slechts 3% van de 16- tot en met 24-jarigen heeft geen computerervaring.

Figuur 2.9 Digitale vaardigheden van 16-24-jarigen in Nederland, naar type vaardigheid




Er bestaat een duidelijke relatie tussen taalvaardigheid en ict-vaardigheden: mensen die over geen of weinig computerervaring beschikken, hebben een lager gemiddeld niveau van taalvaardigheden. Mensen die nog nooit een computer hebben gebruikt, behoren gemiddeld genomen tot de laaggeletterde groep, zie de lichtblauwe stippellijn. Mensen met onvoldoende operationele computervaardigheden, presteren qua taalvaardigheid net boven dat niveau.

Figuur 2.10 Gemiddelde score op taalvaardigheid naar type computervaardigheden

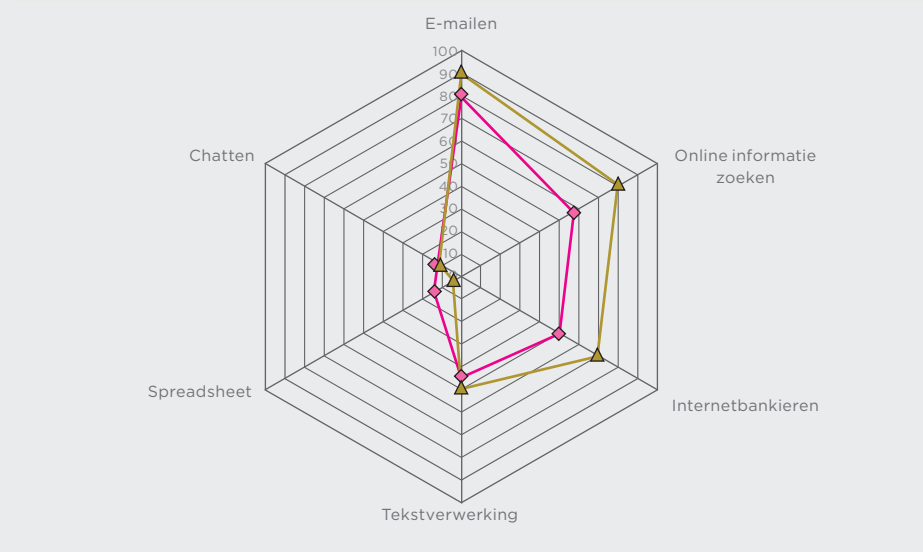



De relatie tussen taalvaardigheid en digitale vaardigheden is echter niet eenduidig. In de eerste plaats heeft taalvaardigheid – lezen, schrijven, tekstbegrip – een direct effect op operationele vaardigheden: zonder een basaal taalbegrip is het lastig om een computer te kunnen bedienen of met een *webbrowser* online te kunnen surfen. Taalvaardigheid heeft daarnaast een indirect effect op digitale informatievaardigheden (Van Deursen & Van Dijk, 2014). Internet heeft kennis en informatie op grote schaal toegankelijk gemaakt. Als gevolg daarvan wordt niet alleen het vinden van informatie, maar het vinden van de juiste informatie en het wegen en beoordelen van deze informatie op betrouwbaarheid en bruikbaarheid, een steeds belangrijkere vaardigheid. Je hebt voldoende taalvaardigheden nodig om door middel van slimme zoekwoorden de juiste informatie te vinden en deze informatie te kunnen begrijpen en gebruiken om je doelen te bereiken: online bankzaken regelen, een document aanvragen bij een digitaal loket of online belastingaangifte doen.

## 2.4 VERSCHILLEN IN GEBRUIK VAN ICT-APPLICATIES

Naast de verschillen in digitale vaardigheden, bestaan er ook verschillen in gebruikersprofielen. Uit onderzoek blijkt dat hoger opgeleiden computer en internet niet alleen vaker gebruiken dan lager opgeleiden, maar dat lager opgeleiden internet en computer ook op een andere manier gebruiken (Van Dijk, 2008). Voor deze laatste groep is computer- en internetgebruik meer consumptief van aard en vooral gericht op vermaak, *chatten* en *downloaden*. Mensen met hogere opleidingsniveaus kennen een meer functioneel computergebruik, gericht op het vinden van informatie, op communicatie en diensten. In figuur 2.11 schetsen we trends in computergebruik en internetgebruik: welke activiteiten worden op internet ontplooid en in welke mate? Het gaat om activiteiten die ten minste één keer per maand worden uitgevoerd.

Figuur 2.11 Trends in computer en internetgebruik onder laaggeletterden




In de afgelopen jaren is vooral het internetgebruik onder laaggeletterden toegenomen: ze maken vaker gebruik van e-mail, surfen vaker online en doen meer aan internetbankieren. Het gebruik van chat en van computerapplicaties zoals Word is gelijk gebleven en het gebruik van Excel is gedaald.
Als we kijken naar verschillen in gebruik tussen mensen met hoge en lage taalvaardigheden, dan blijkt dat laaggeletterden vooral een computer gebruiken om te e-mailen, online informatie te zoeken en te internetbankieren. Voor mensen met hoge niveaus van taalvaardigheden geldt dat zij vooral (veel) vaker gebruikmaken van tekstverwerkingsprogramma's (Word) en spreadsheets (Excel). De patronen in het gebruik van type internetapplicaties verschillen echter niet van elkaar: voor alle niveaus van taalvaardigheden geldt dat de meeste mensen internet vooral gebruiken voor e-mailen, surfen en internetbankieren (Buisman & Houtkoop, 2014).

# 3. DIGITALE DIENSTVERLENING VAN (SEMI-)OVERHEDEN

In het vorige hoofdstuk schetsten we cijfermatig een beeld van de digitale vaardigheden van Nederlanders. Daaruit bleek dat onder ouderen en laaggeletterden relatief grote groepen geen of onvoldoende digitale vaardigheden hebben. Ook zagen we dat digitale vaardigheden om meer gaat dan knoppenkennis alleen. Ook informatievaardigheden doen ertoe: het gericht informatie kunnen zoeken en beoordelen op bruikbaarheid en betrouwbaarheid. Bijvoorbeeld om online aankopen te doen of om producten en diensten te kunnen vergelijken. Ook hier hebben relatief veel laaggeletterden moeite mee. Voor een deel van hen is het digitale kanaal dan ook geen voor de hand liggende keuze: de reguliere procedures zijn al ingewikkeld genoeg. Toch worden steeds meer producten en diensten van (semi-)overheden alleen nog digitaal aangeboden. Voor groepen met lage digitale vaardigheden kan dit grote gevolgen hebben.

Dit – kwalitatieve – deel van het onderzoek richt zich op interviews met medewerkers van een aantal (semi-)overheden in Nederland, die ervaringen hebben met dienstverlening aan laaggeletterden. Door middel van deze interviews schetsen we een beeld van de praktische gevolgen van de invoering van de digitale overheid voor laaggeletterde doelgroepen. We voerden zeven gesprekken bij (semi-)overheden: UWV's (Emmen, Utrecht en team werk.nl), gemeenten (Almere en Utrecht) en een bibliotheek (Almere). We gaan in op drie taken van (semi-)overheden: dienstverlening, verhogen van (digitale) vaardigheden en samenwerking met organisaties op het gebied van digitale dienstverlening. Daarbij focussen we op de aanpak, kansen en dilemma's van digitale dienstverlening voor niet digitaal vaardige groepen.

*Voor welke doelgroep?*

Uit de interviews blijkt dat doelgroepen die moeite hebben met digitale dienstverlening, divers zijn en verschillen per regio. Daarbij valt op dat er een overlap bestaat tussen de niet digitaal vaardige groep en de niet-taalvaardige groep. UWV Utrecht-Midden schat in dat ongeveer 10% van haar klanten niet digitaal vaardig genoeg is, oftewel functioneel digibeet, 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. Er nemen in de gemeente Utrecht daarnaast relatief veel autochtone ouderen aan de digitale cursussen deel. Vaak is een digitale cursus voor deze groep een opstap naar een taalcursus: de digitale cursus vormt een belangrijk wervingskanaal voor NT1-onderwijs. Taal is dan functioneel en ondersteunt de digitale activiteiten: een e-mail kunnen schrijven en versturen bijvoorbeeld. Bij het UWV in Drenthe zijn het vaak laagopgeleide ouderen in manuele beroepen, bijvoorbeeld stratenmaker, die over onvoldoende digitale vaardigheden beschikken. In deze regio gaat het vrijwel altijd om autochtone volwassenen. 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%.

*Dienstverlening: digitaal, tenzij...*

Wat is de rol van overheden in de digitale toegang van burgers? In de eerste plaats zijn (semi-)overheidsorganisaties zelf dienstverlener. In de gemeenten Utrecht en Almere zijn Klant Contact Centra (KCC's) verantwoordelijk voor dienstverlening naar burgers. Er wordt ingezet op kanaalsturing: de verschuiving van klantcontact van de

traditionele – en duurdere – kanalen, zoals het fysieke loket, naar de nieuwere – goedkopere – kanalen zoals het Digitaal Loket. Daarbij wordt het principe *click-call-face* gehanteerd: de eerste lijn is digitaal, daarna via het informatienummer en in laatste instantie pas persoonlijk via een hulpstructuur zoals buurtteams of sociaal dienstverleners. De gemeenten Utrecht en Almere leggen de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en het aanspreken van het eigen netwerk. Verwacht wordt dat burgers zo veel mogelijk zelfstandig gemeentezaken regelen via het digitale kanaal. De dienstverlening van het UWV in Emmen verloopt ook voor alle werkzoekenden in principe digitaal. Er bestaat een wettelijke verplichting om elektronisch te communiceren via de digitale werkmap, maar in elk UWV wordt een inloopmiddag voor face-to-face vragen aangeboden. In uitzonderlijke gevallen worden de formulieren op papier aangeboden. De functies van medewerker werk en inkomen verdwijnen echter eind 2014. De verwachting is dat daarmee de face-to-face dienstverlening minder zal worden. Persoonlijke ondersteuning bieden wordt daarmee in de toekomst lastiger.

Gemeenten en UWV's gaan daarnaast aan de slag om de website te laten voldoen aan Europese normen die zijn opgesteld over het taalniveau van publieke dienstverlening: niveau B1. De Raad van Europa heeft een meetlat gemaakt waarmee we het taalniveau van mensen kunnen meten. Op het taalniveau van websites gaan we in hoofdstuk 4 in.

**Dienstverlening voor niet digitaal vaardige groepen: op papier of digitaal?**
Voor de groepen die niet in staat zijn om zelfstandig de weg in de digitale dienstverlening te vinden, geldt in voorgaande voorbeelden dat digitale dienstverlening toch het uitgangspunt is. Daarbij wordt het principe van *assisted digital* gehanteerd: de dienstverlening verloopt dan nog steeds via het digitale kanaal, maar met hulp. In het gemeentehuis van Almere en Utrecht lopen bijvoorbeeld 'wandelende vraagbaken' die mensen helpen om ter plekke een digitale afspraak te maken. Mensen moeten op een later tijdstip terugkomen voor de afspraak, maar vinden dat meestal niet erg omdat ze toch het idee hebben dat ze goed geholpen worden. Het voordeel van deze aanpak is dat ook niet digitaal vaardige mensen gebruik kunnen maken van digitale dienstverlening: er is geen sprake van gescheiden systemen. Bovendien kan deze aanpak bijdragen aan vaardigheden en vertrouwen van mensen om in de toekomst wel zelfstandig van digitale dienstverlening gebruik te maken.[2]

In sommige gevallen wordt echter de afweging gemaakt om 'alternatieve' vormen van dienstverlening op papier aan te bieden. Het UWV in Utrecht-Midden kiest bewust niet voor de assisted digital aanpak, maar richt een geheel aparte (papieren) dienstverleningsstroom in voor niet digitaal vaardige cliënten. Want aan de assisted digital aanpak kleven in de praktijk ook nadelen. Niet digitaal vaardige cliënten hebben vaak wel een digivaardig netwerk, die klanten dan bijvoorbeeld online inschrijven bij het WERKbedrijf. Alle communicatie verloopt dan via e-mail, maar dat levert in de praktijk problemen op. Deze mensen worden in het systeem aangemerkt als digivaardig, maar het UWV heeft geen zicht op het feit dat klanten zelf niet met een computer overweg kunnen. Cliënten komen niet op afspraken of vullen de werkmap niet in, met mogelijke sancties tot gevolg.

2 https://www.gov.uk/service-manual/assisted-digital.

De dienstverlening gericht op niet digitaal vaardige cliënten van het UWV in Utrecht valt onder de noemer 'E-kanaal niet mogelijk'. Cliënten die geen gebruik kunnen maken van e-dienstverlening ontvangen alle formulieren en informatie op papier. Om de groep af te bakenen, worden toetsingscriteria ingezet. Het gaat om mensen die:

- geen DigiD kunnen aanvragen;
- niet over basale computervaardigheden beschikken;
- laaggeletterd zijn;
- anderstalig zijn;
- werkzoekend zijn met een lichamelijke of geestelijke beperking, die computergebruik onmogelijk maakt.

Alle communicatie voor deze doelgroep verloopt daarnaast face-to-face. Naast een inloopspreekuur zijn vier *dedicated* medewerkers beschikbaar voor meer complexe vragen. Zij zijn gemotiveerd om met deze cliënten te werken en hebben affiniteit met de doelgroep. Ook stuurt het UWV een mail naar uitkeringsinstanties dat alle communicatie per post moet verlopen en worden cliënten doorverwezen voor een cursus digitale vaardigheden of taalvaardigheid.
Voordeel van deze ketenaanpak is dat de dienstverlening wordt aangepast op – het ontbreken van – vaardigheden van cliënten. Daarnaast worden cliënten doorverwezen naar instanties zoals gemeente en bibliotheek om hun vaardigheden te verbeteren. Nadeel is dat het opzetten van deze werkwijze veel vergt van de organisatie. Het vraagt om bewustwording van de medewerkers, om extra stappen die soms verder gaan dan je opdracht of protocol en om het opzetten van samenwerking in de keten met partners.

***Behoefte aan screeningsinstrumenten***

Uit voorgaande voorbeelden blijkt dat er verschillend gewerkt wordt aan oplossingen wat betreft de toegankelijkheid van dienstverlening voor niet digitaal vaardige doelgroepen: op papier of digitaal met hulp. Voor welke oplossing er echter ook gekozen wordt, alle geïnterviewden onderstrepen het belang van het kennen van de doelgroep die niet digitaal vaardig is. Het is daarnaast belangrijk om vast te stellen welke dienstverlening passend is: verschillende doelgroepen vragen om een andere benadering. Zo zijn sommigen niet digitaal vaardig, anderen niet digitaal vaardig én niet taalvaardig. En een deel beschikt wel over digitale vaardigheden, maar durft die niet te gebruiken. Een eenduidige niveau-indeling zorgt ervoor dat je inzichtelijk kunt maken tegen welke problemen mensen aanlopen. Dat is ook relevant voor doorverwijzing naar een cursus of training: uit de interviews blijkt dat groepen die een cursus digitale vaardigheden volgen, vaak te heterogeen zijn: dat leidt niet tot optimale resultaten. 'En het laatste wat je wilt, is dat mensen het gevoel hebben niet mee te kunnen komen', geeft een van de geïnterviewden aan. Met een screeningsinstrument kun je het aanbod dan beter afstemmen op de doelgroep.

Alle geïnterviewden maken gebruik van screeningsinstrumenten zoals de taalmeter of de digimeter. Het UWV in Drenthe zet de taalmeter in een pilot in onder alle jongeren die zich inschrijven. Ook in Almere wordt dit instrument ingezet: burgers die een uitkering aanvragen, krijgen van de gemeente een traject met cursussen en workshops aangeboden. Daarbij worden ook de taalmeter en digimeter afgenomen. In 2014 is de taalmeter 1.446 keer gebruikt en dat leverde 339 indicaties op. Het Wijkbedrijf in Utrecht maakt tot slot gebruik van een eigen ontworpen checklist die aansluit bij de standaarden en eindtermen digitale vaardigheden – instroomniveau,

basisniveau 1, basisniveau 2 – dat handvatten biedt om de digitale vaardigheden van burgers in te schatten. Zij geven aan dat de digimeter voor sommige groepen te talig is.

Het UWV in Utrecht-Midden gaat uit van een gedifferentieerd aanbod voor verschillende doelgroepen, en zet hiervoor screeningsinstrumenten in. Daarbij wordt zowel gekeken naar taalvaardigheden – taalmeter – als digitale vaardigheden: digimeter. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie groepen mensen:

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

**Verbeteren van vaardigheden van cliënten**

Alle geïnterviewde organisaties geven aan naast een dienstverlenende rol, ook een taak te vervullen in het verhogen van digitale vaardigheden van mensen. De gemeenten, UWV's en bibliotheken bieden trainingen en cursussen aan of verwijzen door naar het cursusaanbod van andere instanties.
De gemeente Utrecht biedt computerlessen aan via het wijkbedrijf: Computerwijk. De bibliotheken spelen een belangrijke rol in het Wijkbedrijf en werken samen. En via het aanbod van Klik- & Tik-programma's in de bibliotheken kunnen mensen eveneens werken aan digitale vaardigheden. De ervaring is dat het rendement van deze programma's hoger is in combinatie met begeleiding via een cursus van het Wijkbedrijf of maatje.

Ook de bibliotheek en gemeente Almere werken samen: burgers die een uitkering aanvragen, krijgen van de gemeente een traject met cursussen en workshops aangeboden: solliciteren en cv maken. Daarbij worden ook de taalmeter en digimeter ingezet: 1.446 keer, wat leidde tot 339 indicaties in 2014. Daarbij wordt doorverwezen naar de bibliotheek. In Almere is de bibliotheek daarnaast in 2011 gestart met het project 'InternetWijs in de Wijk' in zogenaamde 40-plus wijken. Het project bestaat uit zes workshops, speciaal voor ouders, over de mogelijkheden van internet.

Elk UWV biedt al zijn klanten een training werken met de werkmap aan, maar ook cursussen om LinkedIn te gebruiken. In 2014 werden landelijk via een eenjarig traject circa 130 *trainees* ingezet om klanten te ondersteunen met digitale dienstverlening: www.team-werk.nl. Ook het UWV in Drenthe is gestart met een gezamenlijke aanpak om laaggeletterde cliënten te ondersteunen. Er wordt binnenkort gestart met de inzet van de taalmeter onder jongeren en ze verwijzen door naar het scholingsaanbod van Taal voor het Leven, een initiatief van Stichting Lezen & Schrijven.

### Rollen in de samenwerking: van vindplaats tot regisseur

Uit voorgaande voorbeelden blijkt dat er verschillend gewerkt wordt aan de toegankelijkheid van digitale dienstverlening. De geïnterviewde organisaties bieden bovendien elk een eigen aanbod van cursussen en activiteiten. Verschillende partijen – UWV, gemeente, bibliotheek – werken in meer of mindere mate samen aan een doel dat niet tot de *corebusiness* behoort.
De gemeente Utrecht geeft aan naast dienstverlener en aanbieder van scholing ook op te treden als regisseur om publieke en private partijen bijeen te krijgen en deze partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor toegankelijke digitale dienstverlening aan hun klanten. Digitalisering is een nieuwe ontwikkeling: verschillende organisaties vinden via *trial and error* uit hoe je de dienstverlening toegankelijk kunt houden voor kwetsbare groepen. Burgers komen bovendien terecht bij de gemeente met vragen over digitale dienstverlening van andere (niet-gemeentelijke) instanties, zoals internetbankieren of het aanvragen van een DigiD. De gemeente wil daarom toegankelijke digitale dienstverlening van organisaties en bedrijven in Utrecht faciliteren.

Het UWV Utrecht-Midden ziet zichzelf naast dienstverlener vooral als vindplaats van laaggeletterden, en kan doorverwijzen naar taalaanbieders of bibliotheek. In die zin is de dienstverlening complementair: UWV wil dat klanten de mogelijkheid hebben vaardigheden bij te leren, ze zijn daardoor ook beter bemiddelbaar. En de bibliotheek is op zoek naar laaggeletterden die van hun cursusaanbod gebruik willen maken. Er is vaak een drempel voor laaggeletterden om naar de bibliotheek te gaan. Een belangrijke les is om doorverwijzing te verbinden aan concrete, praktische vragen en oplossingen. Mensen staan eerder open voor doorverwijzing van het UWV naar de bibliotheek als ze daarmee geholpen worden om een DigiD te kunnen aanvragen.
De vraag is wel hoe ver de verantwoordelijkheid reikt. Ook het UWV in Drenthe ziet zich vooral als potentiële vindplaats van niet (digi)taalvaardige volwassenen, met de mogelijkheid om cliënten door te verwijzen naar cursusaanbod elders. Persoonlijke ondersteuning bieden wordt in de toekomst lastiger en men ziet de noodzaak van het meer ontwikkelen van doorverwijzing. Echter, *follow-up* of mensen ook daadwerkelijk een cursus laten volgen, valt buiten de verantwoordelijkheid van het UWV.

#### *Opbrengsten: onkunde, maar geen onwil*

Er is nog relatief weinig informatie beschikbaar over wat de aanpak van de dienstverlening voor niet digitaal vaardige groepen oplevert. De aanpak is vaak relatief recent in gang gezet en opbrengsten zijn nog niet in beeld gebracht. Verschillende geïnterviewden geven aan dat er nog (te) weinig zicht is op goede initiatieven die, binnen en buiten de organisatie, elders in het land worden ontwikkeld.

Het UWV in Utrecht geeft wel aan dat voor de start van de aanpak het aantal sancties onder de groep niet digitaal vaardige en niet taalvaardige klanten hoog was: zo'n 50% van deze cliënten kreeg een sanctie opgelegd. Na het invoeren van 'E-kanaal niet mogelijk' is het percentage opgelegde sancties onder deze groep sterk gereduceerd en worden sancties bijna niet meer opgelegd. Want meestal is het geen onwil, maar onkunde: mensen begrijpen de procedure niet, kunnen niet lezen en/of niet online communiceren. Het is volgens de projectleider van het UWV in Utrecht de verantwoordelijkheid van de overheid om bewust te blijven van het feit dat een grote groep mensen niet mee kan komen. In een grote stad als Utrecht is dit een omvangrijk probleem. Soms betekent dit dat het nodig is om buiten de bestaande kaders te

werken om dienstverlening voor deze groep mogelijk te maken: extra stappen zetten die soms verder gaan dan je opdracht of protocol.

# 4. DIGITALE TOEGANKELIJKHEID (SEMI-)OVERHEIDS-WEBSITES

De toegankelijkheid van digitale publieke dienstverlening is niet alleen afhankelijk van de vaardigheden van de gebruikers, maar ook van de kenmerken van het aanbod. Stichting Lezen & Schrijven heeft zich al uitgebreid beziggehouden met de vraag hoe informatie ook voor laaggeletterden toegankelijk(er) kan worden gemaakt. Mede op basis van de daarvoor ontwikkelde protocollen, analyseren we een aantal (semi-)overheidssites op hun toegankelijkheid voor laaggeletterden.

## 4.1 CODEERSCHEMA

Europese normen hanteren een taalniveau van B1 voor publieke dienstverlening. Dit is vergelijkbaar met 2F (Litjens & Kuijpers, 2010). Omdat huidige analyse betrekking heeft op laaggeletterden, is onderzocht in hoeverre websites op taalniveau 1F, vergelijkbaar met A2, zijn opgesteld. Stichting Lezen & Schrijven ontwikkelde checklists aan de hand waarvan teksten geanalyseerd kunnen worden op toegankelijkheid voor laaggeletterden. We maken gebruik van de checklist 1F, die bestaat uit de dimensies lay-out & tekststructuur, zinsbouw, woordenschat en tekstinhoud. De checklist is bijgevoegd in bijlage B. Er is gekeken of werd voldaan aan het criterium waarbij scores zijn toegekend: een + voor goed, een 0 voor voldoende en een - voor onvoldoende. Voor de berekening van het totaalcijfer gaan we ervan uit dat een score van 0 op alle dertig dimensies goed is voor een 5,5. De formule is 5,5 + (0,15 x aantal +) – (0,15 x aantal -).

Om ook een objectief beeld te krijgen, is per website 5.000 woorden tekst geselecteerd, op basis waarvan leesbaarheidsstatistieken zijn berekend. Bij de berekening van de statistieken zijn opsommingen niet meegenomen.

## 4.2 VERANTWOORDING KEUZE WEBSITES

De toegankelijkheid is geanalyseerd voor vijf websites. Er is hierbij gekozen voor websites waarbij de verwachting is dat de doelgroep, laaggeletterden, deze websites relatief vaak gebruikt. Het gaat hierbij om de website www.toeslagen.nl van de Belastingdienst, www.werk.nl van UWV, de websites van de gemeenten Utrecht en Almere en de website van De Nieuwe Bibliotheek in Almere. De gemeentelijke websites en die van de bibliotheek zijn ook gekozen omdat bij medewerkers van deze instanties interviews zijn gehouden, zie hoofdstuk 3.

## 4.3 RESULTATEN

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de resultaten voor de verschillende websites.

### Lay-out en tekststructuur

Over het algemeen scoren de websites redelijk tot goed qua lay-out en tekststructuur. Er wordt gewerkt met duidelijke en korte (tussen)kopjes en de tekst wordt links uitgelijnd. Zinnen onder elkaar plaatsen wordt op geen van de websites gedaan. Het gebruik van meer dan vijf alinea's op één pagina komt voor, maar dit lijkt overzichtelijker dan het toevoegen van extra *hyperlinks* en doorklikmogelijkheden. De gemeente Utrecht is een positieve uitspringer wat betreft de herkenbare ordening van titels en tussenkoppen. Verder valt de gemeente Utrecht positief op door het gebruik van afbeeldingen en pictogrammen. Toeslagen.nl heeft relatief veel kopjes met relatief weinig tekst en veel doorverwijzingen, wat de website minder overzichtelijk maakt. Wat betreft het gemiddeld aantal zinnen per alinea, blijken de landelijke websites toeslagen.nl en werk.nl kortere alinea's te gebruiken dan de regionale: gemeenten en bibliotheek Almere.[3]

### Tekstinhoud

De websites lijken niet altijd de richtlijn te volgen van het gedoseerd en gedifferentieerd aanbieden van informatie. Herhaling van informatie gebeurt erg weinig, maar dit lijkt vaak ook niet te passen in het *format*: informatie wordt alleen onder het betreffende kopje genoemd en niet ergens anders. Belangrijke zaken worden weinig benadrukt. De gebruikelijke manieren van benadrukken worden gebruikt voor andere doeleinden: dikgedrukte teksten zijn kopjes, onderstreepte teksten zijn hyperlinks. Dit is een mogelijk verbeterpunt. Het criterium dat informatie herkenbaar moet zijn voor de lezer, is lastig te beoordelen. Veel informatie is relevant voor degene die ernaar zoekt en niet voor anderen, bijvoorbeeld toeslagen en uitkeringen. Dit hangt sterker samen met de *routing* op websites, wat buiten het huidige onderzoek valt (zie bijvoorbeeld Bommeljé & Keur, 2013).

### Zinsbouw

Gemiddeld genomen zijn de zinnen (te) lang, vooral bij de websites van de gemeenten en de bibliotheek. Een voorbeeld van een te lange zin:

- Als blijkt dat je in deze vier weken alle mogelijke moeite hebt gedaan om werk te zoeken en uitgezocht hebt of je terug kan keren naar school, maar beide activiteiten zijn niet gelukt, dan kan een bijstandsuitkering worden toegekend (als hier volgens de bijstandsregels recht op bestaat).

Naast de zinslengte, blijken ook passieve en samengestelde zinnen lastiger te lezen. Passieve zinnen komen vooral voor bij de gemeente Almere. Samengestelde zinnen kwamen bij toeslagen.nl en de gemeente Utrecht weinig voor, maar bij de andere websites wel. Enkele voorbeelden:

- Dit betekent dat u en uw werkgever het samen eens worden en een uitspraak van de kantonrechter niet meer nodig is.
- Omdat u ten minste aannemelijk moet maken dat uw werkgever 'ernstig verwijtbaar' heeft gehandeld, gebeurt dit niet vaak.

3 De absolute aantallen zinnen per alinea kunnen niet als zodanig worden geïnterpreteerd, omdat kopjes als aparte alinea's werden gerekend. Deels zal de frequentie van gebruik van kopjes ook onderlinge verschillen tussen websites verklaren. Nadere analyse liet zien dat de verschillen ook veroorzaakt worden door daadwerkelijke verschillen in alinealengte. De onderlinge verschillen tussen websites wat betreft aantal zinnen per alinea zijn dus het meest informatief.

- Het zoeken en krijgen van werk staat voorop tijdens het verzoeken om en ontvangen van een uitkering.
- Vaak zijn er mensen in de omgeving, zoals buren, kennissen of familieleden, die willen helpen als het niet lukt.
- Zijn er obstakels voor u om te werken, dan stippelt u samen met een klantmanager uit hoe deze zo effectief mogelijk overkomen kunnen worden.
- In Almere wordt, net als in andere delen van Flevoland, meer samenwerking gestimuleerd tussen bedrijven die bewoners een aanbod kunnen doen om te helpen met meer ingrijpende energieverbeteringen.
- Het komt namelijk vaak voor dat er plekken vrijkomen of extra balies opengesteld worden, waardoor u wel op kortere termijn bij Burgerzaken terecht kunt.

Tot slot leest het prettiger als wordt vastgehouden aan de vaste volgorde van onderwerp-persoonsvorm-lijdend voorwerp. Deze volgorde wordt meestal gehanteerd, hoewel er ook wel eens vanaf wordt geweken.
Enkele voorbeelden zijn constructies die beginnen met:
- Uiteraard is […]; Speciaal voor […]; Als rode draad bij […]; Met de leesclub willen we […].

**Woordenschat**
De gemeente Utrecht en toeslagen.nl scoren het best wat betreft woordenschat. Zij maken gebruik van eenduidige taal en lichten onduidelijke begrippen toe. Toeslagen.nl legt veel termen uit via een hyperlink naar een nieuwe pagina. Dit is wel informatief, maar minder overzichtelijk. Werk.nl heeft een begrippenlijst, maar die is wat verborgen. Daarnaast legt werk.nl veel termen uit, maar het maakt daarbij soms gebruik van moeilijke taal. Voorbeelden van relatief gecompliceerde uitleg zijn:
- […] de aanvrager. Dat is de persoon op wiens naam de toeslag staat.
- De procedure van een ontslag via de kantonrechter start met een verzoekschrift. Dit is een brief waarin men vraagt de arbeidsovereenkomst te ontbinden en een ontslagvergoeding toe te wijzen.

Synoniemen en onnodig ingewikkelde functiewoorden, bijvoorbeeld met name, wegens, worden zelden gebruikt.
In sommige gevallen wordt onduidelijke of figuurlijke taal gebruikt, bijvoorbeeld rondkomen, uitstippelen, blijken, ‘komt u niet aan werk?’.

Voorbeelden van moeilijke woorden die op de websites worden gebruikt zijn:
- terugvorderingsbeschikking; gronden ontslag via de kantonrechter; actualiseren; verstrekt; committeren; tijdig; een kopie van de legitimatie overleggen; ontheven van de arbeidsverplichtingen; er is een beschikking opgemaakt.

De gemeente Utrecht kiest er ook voor samengestelde woorden los te schrijven:
- kwaliteits eisen, hogere jaars.

Op soortgelijke wijze kiest werk.nl ervoor geen trema’s en accenten te gebruiken:
- carriere, prive en officiele.

Tot slot lijkt de gemeente Almere het taalniveau van sommige informatie wel aan te passen – bijvoorbeeld over Participatiewet – en andere informatie niet, bijvoorbeeld over niet-persoonlijke subsidies.

Tabel 4.1. Overzicht toegankelijkheid en leesbaarheid per website

| Criteria | Toeslagen.nl | Werk.nl | Gemeente Utrecht | Gemeente Almere | De Nieuwe Biblio-theek Almere |
|---|---|---|---|---|---|
| **Lay-out en tekststructuur** | | | | | |
| Herkenbare ordening met titel en tussenkoppen | + | + | + | + | + |
| Korte tussenkoppen | + | 0 | + | 0 | + |
| Tussenkoppen verwijzen naar inhoud | 0 | + | + | + | + |
| Afbeeldingen ter ondersteuning inhoud | - | 0 | + | 0 | + |
| Groot en ruim lettertype | 0 | 0 | 0 | + | - |
| Lettergrootte: minimaal 12 | 0 | 0 | 0 | + | 0 |
| Regelafstand: minimaal 1,5 | 0 | 0 | 0 | + | 0 |
| Zinnen onder elkaar | - | - | - | - | - |
| Zinnen links uitlijnen | + | + | + | + | + |
| Maximaal 5 alinea's | + | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Alinea's met 2-10 zinnen | + | + | + | + | + |
| Aantal zinnen per alinea | 2.1 | 2.5 | 2.92 | 2.83 | 2.91 |
| *Subtotaal* | *+++++* | *++++* | *++++++* | *+++++++* | *++++++* |
| | *0000* | *000000* | *0000* | *000* | *000* |
| | -- | - | - | - | -- |
| **Tekstinhoud** | | | | | |
| Niet teveel nieuwe informatie in één keer | + | + | 0 | + | + |
| Herhaal belangrijke informatie | 0 | 0 | - | 0 | - |
| Benadruk belangrijke en/of nieuwe informatie | 0 | - | - | 0 | - |
| Kies een concreet en herkenbaar onderwerp | nvt | nvt | nvt | nvt | nvt |
| *Subtotaal* | *+* | *+* | | *+* | *+* |
| | *00* | *0* | *0* | *00* | |
| | | - | -- | | -- |
| **Zinsopbouw** | | | | | |
| Aantal woorden per zin | 8.33 | 10.22 | 11.86 | 12.31 | 12.93 |
| Maximaal 10 woorden per zin | + | 0 | - | - | - |
| Passieve zinnen | 0% | 2% | 4% | 7% | 1% |
| Voorkom passieve zinnen | + | 0 | 0 | - | + |

| Criteria | Toeslagen.nl | Werk.nl | Gemeente Utrecht | Gemeente Almere | De Nieuwe Biblio-theek Almere |
|---|---|---|---|---|---|
| Losse in plaats van samen-gestelde zinnen | 0 | - | + | - | - |
| Gebruik 'vaste' volgorde onder-werp -persoonsvorm - lijdend voorwerp | 0 | + | + | + | - |
| Korte en krachtige zinnen, met onderwerp en gezegde dicht bij elkaar | + | 0 | + | 0 | 0 |
| Werkwoorden bij elkaar en dicht bij het onderwerp | 0 | 0 | + | 0 | 0 |
| *Subtotaal* | *+++* | *+* | *++++* | *+* | *+* |
| | *000* | *0000* | *0* | *00* | *00* |
| | | - | - | --- | --- |
| **Woordenschat** | | | | | |
| Aantal tekens per woord | 5.8 | 4.97 | 5.44 | 5.23 | 5.14 |
| Gebruik woorden uit leerwoor-denboek | 0 | - | + | 0 | 0 |
| Uitleg bij woorden als ze niet uit leerwoordenboek komen | + | 0 | + | 0 | - |
| Gebruik woorden die aansluiten bij context tekst en leefwereld lezer | 0 | 0 | + | 0 | 0 |
| Gebruik zoveel mogelijk inhouds-woorden in plaats van functie-woorden | + | + | + | + | 0 |
| Gebruik alleen (zeer) vaak gebruikte functiewoorden | + | + | + | + | + |
| Voorkom synoniemen | + | + | + | + | + |
| Gebruik woorden met eenduidige betekenis | + | + | + | 0 | + |
| Voorkom leenwoorden met een niet-Nederlands fonetische opbouw | + | 0 | + | + | + |
| Check of woorden nodig en duidelijk zijn | + | 0 | + | 0 | 0 |
| Voorkom figuurlijk taalgebruik | + | + | + | 0 | + |
| *Subtotaal* | *+++++ +++* | *+++++* | *+++++ +++++* | *+++* | *+++++* |
| | *00* | *0000* | | *0000000* | *0000* |
| | | - | | | - |
| **Totaal** | **7.75** | **6.55** | **7.9** | **6.7** | **6.25** |

# 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van het literatuuronderzoek, de secundaire data-analyse, de interviews en analyse van websites, formuleren we een aantal conclusies en aanbevelingen.

*Is er sprake van een digitale kloof in Nederland?*

**Ja, ruim 300.000 mensen hebben een grote digitale achterstand.**

Uit de secundaire data-analyse blijkt allereerst, dat er een groep digibeten is die helemaal geen ervaring heeft met ict. Het merendeel van deze groep heeft bovendien deficiënties op het gebied van taalvaardigheden (Buisman e.a., 2013). Het gaat om ruim 300.000 mensen die geconfronteerd worden met een dubbele achterstand: ze missen ict-vaardigheden én zijn laaggeletterd.

Er bestaat een duidelijke relatie tussen taalvaardigheid en ict-vaardigheden: mensen die over geen of weinig computerervaring beschikken, hebben een lager gemiddeld niveau van taalvaardigheden. 13% van de laaggeletterden gebruikt nooit een computer. Wel zien we dat het computer- en internetgebruik onder laaggeletterden de afgelopen jaren is toegenomen: ze maken vaker gebruik van e-mail, surfen vaker online en doen meer aan internetbankieren.

Toch geven de cijfers over toegang tot ict-middelen vaak een te optimistisch beeld. Met de door ons geconstrueerde, unieke schaal, integreren we kennis over knoppenkennis en informatievaardigheden. Hieruit blijkt dat het merendeel van de mensen, ook van de laaggeletterden, wel beschikt over operationele vaardigheden – knoppenkennis, omgaan met een computer*interface* –, maar in mindere mate over voldoende informatievaardigheden: gericht informatie kunnen zoeken en gebruiken om problemen in het dagelijks leven op te lossen. Met andere woorden: toegang tot internet vormt geen garantie voor digitale geletterdheid. Dan gaat het om de vaardigheid om ict te gebruiken om toegang te krijgen tot informatie en deze te gebruiken om je doelen te bereiken, in het dagelijks leven en op het werk.

*Kunnen we leren van de aanpak van anderen?*

**Ja, de Deense overheid heeft hoge digitale participatie en vertrouwen van burgers bereikt.**

De overheid in Denemarken laat zien dat centrale aansturing met actieve betrokkenheid van regionale en lokale overheden goed werkt. De regisseur van het eGovernmentbeleid is het ministerie van Financiën en zodoende de hoofdverantwoordelijke. Omdat gewerkt wordt vanuit consensus en coöperatie, is het vertrouwen in de overheid en eGovernment hoog in Denemarken. Die situatie is niet gemakkelijk na te bootsen. Een andere succesfactor in de Deense context is de aandacht voor promotie richting burgers en bedrijven. Niet alleen zet de overheid zich in voor de ontwikkeling en implementatie van digitale dienstverlening; ook het gebruik van digitale middelen door burgers wordt actief gestimuleerd. Projecten worden duidelijk en toegankelijk gecommuniceerd en waar nodig biedt de overheid uitleg en hulp in het gebruik.

*In hoeverre zijn Nederlandse (semi)-overheidswebsites toegankelijk voor laaggeletterden?*

**Websites scoren een voldoende, maar gebruiken (veel) te lange zinnen.**

Eerder onderzoek liet zien dat informatie op websites niet makkelijk te vinden is. De in dit onderzoek geanalyseerde websites scoren wat betreft taalniveau een voldoende. Een aantal verbeterpunten:

- Websites creëren geen gelaagdheid naar het relatieve belang van informatie. Alle informatie lijkt even relevant en belangrijke informatie wordt niet als zodanig aangemerkt. Het benadrukken, qua opmaak, of herhalen, zou de lezer kunnen helpen in het scheiden van hoofd- en bijzaak.
- Websites maken relatief veel gebruik van lange en samengestelde zinnen. Omdat deze zinnen minder gemakkelijk lezen, is het advies om gebruik te maken van kortere zinnen, waarbij samengestelde zinnen worden opgedeeld in aparte zinnen. Hierbij moet rekening gehouden worden met onderzoeksbevindingen die aantonen dat het vereenvoudigen van teksten vaak gepaard gaat met het verwijderen van structuur biedende elementen, waardoor teksten juist moeilijker te begrijpen zijn (Land, 2009).
- Een overweging is de wenselijkheid van het selectief aanpassen van informatie. Bij de gemeente Almere lijkt sommige informatie aangepast en andere niet. Dit kan een bewuste keus zijn. Voordeel hiervan is dat een selectie wordt gemaakt van de, voor de doelgroep, belangrijkste informatie. Nadeel is dat *top-down* wordt beslist welke informatie het meest relevant is, waardoor de doelgroep weg wordt gehouden van andere, mogelijk ook relevante, informatie.

*Assisted digital of papieren ondersteuning?*

**Assisted digital met een vinkje in het systeem: 'individu zelf niet digitaal vaardig'.**

In het kader van efficiëntie lijkt het aan te bevelen om voor niet digitaal vaardigen ondersteuning parallel aan de digitale dienstverlening te laten plaatsvinden en geen aparte dienstverlening op te zetten. Zulke assisted digital, telefonisch of via een loket, kan plaatsvinden in de vorm van hulp bij concrete problemen bij de digitale dienstverlening, het voordoen of het gezamenlijk digitaal invullen. Hierbij is de verwachting dat persoonlijk contact met behoorlijke omgang en actieve participatie van de burger het vertrouwen in en gemak met de digitale dienstverlening verhoogt, waardoor een groep burgers op termijn zelfstandig gebruik kan maken van de digitale dienstverlening. Anderzijds blijkt uit de interviews dat UWV Utrecht-Midden bewust niet kiest voor assisted digital. De groep 'E-kanaal niet mogelijk' krijgt papieren dienstverlening, omdat zij bij assisted digital onterecht als digivaardig zoud worden bestempeld, wat in een later stadium de verkeerde verwachting bij dienstverleners creëert. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat ook deze burgers assisted digital hulp krijgen, waarbij in het systeem kan worden aangegeven dat de burgers zelf niet digivaardig zijn.

*Welke andere lessen zijn er te leren bij de ondersteuning van laaggeletterden?*

**No 'one size fits all': op individu toegespitste dienstverlening op basis van screening.**

Ken je doelgroep. Uit de interviews blijkt dat doelgroepen die moeite hebben met digitale dienstverlening, divers zijn en verschillen per regio. 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.

Een aanbeveling is om een screeningsinstrument te gebruiken dat gebaseerd is op de niveau-indeling van standaarden en eindtermen digitale vaardigheden die voor de educatie zijn vastgesteld. Daarmee kunnen drie groepen onderscheiden worden: digibeten, mensen met onvoldoende vaardigheden en mensen die vooral koudwatervrees hebben. Zo'n driedeling kan concrete handvatten geven voor doorverwijzing: mensen met koudwatervrees krijgen geen basiscomputercursus, maar bijvoorbeeld een (toegepaste) cursus werken met de werkmap van het UWV.
Om een dergelijk screeningsinstrument mogelijk te maken, is nader onderzoek gewenst, zodat het instrument valide is en mensen gescoord worden op een van de niveaus digitale vaardigheden.

Wees ervan bewust dat een groep mensen niet mee kan komen: het gaat vaak niet om onwil, maar om onkunde. Als je over onvoldoende digitale vaardigheden beschikt, is het lastig om online procedures te begrijpen en/of online te communiceren. Mensen die direct van de overheid afhankelijk zijn – bijvoorbeeld voor uitkeringen en zorg – zijn vaker ouder en laagopgeleid. Uit onderzoek blijkt dat juist deze groepen achterblijven in bezit en gebruik van ict-middelen (Van Ingen, De Haan & Duimel, 2007). Voor een deel van hen is het digitale kanaal om met de overheid te communiceren niet een voor de hand liggende keuze. De reguliere procedures zijn al ingewikkeld genoeg. Het aanpassen van de dienstverlening voor deze groep kan het aantal sancties reduceren, zoals blijkt uit de interviews bij het UWV in Utrecht-Midden.

Kies voor een integrale aanpak en kijk naar deficiënties op het gebied van zowel taal als digitale vaardigheden. Niet alle burgers met een gebrek aan digitale vaardigheden hebben problemen met taal. Omgekeerd geldt echter wel dat de mensen die digibeet zijn, gemiddeld genomen ook laaggeletterd zijn. Een cursus digitale vaardigheden kan een goede opstap zijn naar een taalcursus. Een belangrijke les is om doorverwijzing te verbinden aan concrete, praktische vragen en oplossingen. Mensen staan eerder open voor doorverwijzing van het UWV naar de bibliotheek als ze daarmee geholpen worden om een DigiD te kunnen aanvragen.

**Ten slotte**
Uit dit onderzoek blijkt dat ruim 300.000 Nederlanders een digitale achterstand hebben. De burger moet digitaal vaardig, denkend en verantwoordelijk zijn, maar dit geldt ook voor de (semi-)overheid. Digitaal denkend is zij zeker. Met de verantwoordelijk om iedereen mee te laten komen, vraagt dit vaardigheden en voorzieningen om iedereen passende dienstverlening te bieden.

# 6. GERAADPLEEGDE LITERATUUR


Bommeljé, Y. & Keur, P.A. (2013). De burger kan het niet alleen: digitale dienstverlening die past bij digitale vaardigheden van burgers. *PBLQatie nr. 41.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Buisman, M. & Houtkoop, W. (2014). *Laaggeletterdheid in kaart.* 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W. & Velden, R. van der (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven. Resultaten van de Nederlandse survey 2012.* 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

De Nationale ombudsman (2013a). *De burger gaat digitaal.* Rapportnummer 2013/170. Den Haag: De Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman (2013b). *Mijn onbegrijpelijke overheid 2012. Verslag van de Nationale ombudsman over 2012.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, 33 539, nr. 1.

Deursen, A.J.A.M. van & Dijk, J.A.G.M. van (2014). Modeling Traditional Literacy, Internet Skills and Internet Usage: An Empirical Study. *Interacting with computers*, doi:10.1093/iwc/iwu027.

Dijk, J.A.G.M. van (2008). The Digital Divide in Europe. Draft. Chapter for *The Handbook of Internet Politics*. London/New York: Routledge. Http://www.utwente.nl/gw/mco/bestanden/digitaldivide.pdf.

Europese Commissie (2010). *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action.* 9th Benchmark Measurement, December 2010. Prepared by Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTi.for: European Commission, Directorate General for Information Society and Media. Https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/egov_report.pdf.

Europese Commissie (2012). *Digital Agenda: ICT for jobs.* Http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/12_digital_agenda_ict.pdf.

Eurostat (2014). *Internet use and activities.* Statistical Office of the European Communities. Luxembourg: Eurostat.

Houtkoop, W., Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D. & Velden, R. van der (2012). *Kernvaardigheden in Nederland. Resultaten van de Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL).* 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Ingen, E. van, Haan, J. de & Duimel, M. (2007). *Achterstand en afstand: Digitale vaardigheden van lager opgeleiden, ouderen, allochtonen en inactieven.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Inspectie Werk en Inkomen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). *Balans in dienstverlening.* Programmarapportage Dienstbare overheid, februari 2011.

Kennisnet. *Model 21ste-eeuwse vaardigheden.* Http://www.kennisnet.nl/themas/21st-century-skills/vaardigheden/benodigde-vaardigheden-voor-de-21ste-eeuw/.

KNAW (2012). *Digitale geletterdheid in het voortgezet onderwijs: vaardigheden en attitudes voor de 21ste eeuw.* Advies van de KNAW-Commissie Informatica in het voortgezet onderwijs. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Land, J.F.H. (2009). *Zwakke lezers, sterke teksten? Effecten van tekst- en lezerskenmerken op het tekstbegrip en de tekstwaardering van vmbo-leerlingen.* Proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Litjens, P. & Kuijpers, C. (2010). *Referentieniveaus taal en rekenen in het mbo: een vergelijking op hoofdlijnen.* 's-Hertogenbosch: CINOP.

Min. BZK (2011). *Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-Overheid: i-NUP.* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: http://www.digitaleoverheid.nl/images/stories/Publicaties/agenda_e-overheid_.pdf.

Min. BZK (2013). *Visiebrief digitale overheid 2017.* Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 mei 2013.

Mulder, E.J. (2007). *De Burger Centraal - Denemarken: een publicatie van HEC en ICTU over good-practices in Europese lidstaten.* Het Expertise Centrum.

Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (2006). *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met elektronische overheid!* Verklaring, vast te stellen bij gelegenheid van het Bestuurlijk Overleg van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Vastgesteld te 's Gravenhage, 18 april 2006. Http://www.digitaleoverheid.nl/images/stories/over_het_NUP/060413_administratieve_lasten_manifest1.pdf.

OECD (2010). *Denmark: Efficient e-government for smarter public service delivery. Denmark 2010. Assessment and proposals for action.* OECD e-Government Studies, http://www.oecd.org/gov/public-innovation/45382562.pdf.

Pieterson, W. (2010). *Hoe centraal staat de burger op uw gemeentewebsite?* Whitepaper. Sdu Connect, http://www.utwente.nl/ctit/cfes/docs/Rapporten/2010_10__BurgerCentraalopGemeentewebsite.pdf.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2013). *Van wie is deze hond? Politieke sturing op dienstverlening en ICT.* Den Haag: Raad voor het openbaar Bestuur.

Thijs, A., Fisser, P. & Hoeven, M. van der (2014). *21e eeuwse vaardigheden in het curriculum van het funderend onderwijs.* Enschede: SLO.

Wijngaert, L., Dijk, J. van & Tije, S. van (2011). *De eOverheid vanuit gebruikersperspectief. Motieven en gedrag van Nederlandse burgers ten aanzien van het gebruik van de elektronische overheid.* Http://www.utwente.nl/ctit/cfes/docs/rapporten/2011_07_Gebruikersonderzoek.pdf.

# BIJLAGE A
# Opsomming 20 basis publieke diensten

Diensten richting burgers:

- Inkomstenbelasting
- Diensten met betrekking tot het zoeken van werk
- Sociale zekerheid: werkloosheidsuitkering, kindertoeslag, zorgtoeslag, studie-toeslag
- Documenten: paspoort, rijbewijs
- Autoregistratie
- Bouwvergunning
- Aangifte bij politie
- Openbare bibliotheek
- Geboorte- en huwelijksregistratie
- Toegang tot hoger onderwijs
- Registratie van verhuizing
- Gezondheidsgerelateerde diensten

Diensten richting bedrijven:

- Sociale bijdrage voor werknemers
- Bedrijfsbelasting
- BTW
- Registratie nieuw bedrijf
- Indienen van data bij statistische bureaus
- Douaneverklaring
- Milieugerelateerde toestemmingen
- Inkoop publieke zaken

# BIJLAGE B
# Checklist Laaggeletterden (1F)

Versie 4, 13 januari 2014

*Lay-out en tekststructuur*

- Informatie herkenbaar ordenen: werk met een titel en tussenkoppen.
- Kies voor korte tussenkoppen: maximaal 3 woorden.
- Kies voor tussenkoppen met een duidelijke verwijzing naar de inhoud.
- Alinea's bestaan uit 2-10 zinnen.
- Maximaal 5 alinea's.
- Zinnen onder elkaar.
- Zinnen links uitlijnen.
- Lettertype: groot en met ruimte, bijvoorbeeld Tahoma, Verdana.
- Lettergrootte: minimaal 12.
- Regelafstand: minimaal 1,5.
- Afbeeldingen gebruiken ter ondersteuning van de inhoud, gebruik bijvoorbeeld picto's.

*Zinsbouw*

- Maak altijd zinnen met een onderwerp en persoonsvorm.
- Gebruik zoveel mogelijk de 'vaste' woordvolgorde van het Nederlands, onderwerp-persoonsvorm-lijdend voorwerp.
- Maak je zinnen kort en krachtig, met onderwerp met gezegde dicht bij elkaar.
- Voorkom passieve zinnen.
- Houd de werkwoorden zoveel mogelijk bij elkaar en dicht bij het onderwerp.
- Probeer samengestelde zinnen te voorkomen, maak er twee losse zinnen van.
- Aantal woorden per zin: maximaal 10, liever korter.

*Woordenschat*

- Gebruik alleen veel voorkomende woorden die ook in het leerwoordenboek staan.
- Staat een woord niet in het leerwoordenboek? Leg het dan uit.
- Gebruik woorden die goed passen binnen de context van de tekst en de leefwereld van de lezer.
- Gebruik zoveel mogelijk inhoudswoorden in plaats van functiewoorden.
- Gebruik bij functiewoorden alleen de (zeer) vaak gebruikte functiewoorden, zoals: maar, want, of, en. Niet: daarentegen, immers, mits.
- Voorkom het gebruik van synoniemen.
- Gebruik woorden met een eenduidige betekenis.
- Voorkom leenwoorden met een niet-Nederlands fonetische opbouw, zoals cadeau.
- Check of alle woorden nodig en duidelijk zijn.
- Voorkom figuurlijk taalgebruik.

*Tekstinhoud*

- Bied niet te veel nieuwe informatie in één keer aan.
- Herhaal belangrijke informatie.
- Benadruk belangrijke en/of nieuwe informatie door het vet te drukken.
- Kies een concreet onderwerp dat herkenbaar is voor de lezer.

# LIJST MET AFKORTINGEN

| | |
|---|---|
| ALL | Adult Literacy and Life Skills Survey |
| EU | Europese Unie |
| IALS | International Adult Literacy Survey |
| Ict | Informatie- en communicatietechnologie |
| KCC | Klant Contact Centrum |
| KNAW | Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| PIAAC | Programme for the International Assessment of Adult Competencies |
| SLO | Het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling |

Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld?

De digitale dienstverlening groeit. In 2017 moeten alle zaken van de overheid digitaal kunnen worden afgehandeld. Daarmee groeien ook de eisen aan digitale vaardigheden van burgers. Functionele taalvaardigheid – de vaardigheid om informatie te kunnen lezen, begrijpen en gebruiken – is voor de ontwikkeling van digitale vaardigheden een belangrijke voorwaarde.
Het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo) deed onderzoek naar niveaus van digitale vaardigheden van Nederlandse burgers en identificeerde de groep burgers die over onvoldoende vaardigheden beschikt.
Daarnaast moet de overheid voor alle burgers toegankelijk zijn. Daarom is onderzocht wat (semi-) overheden aan (digitale) dienstverlening inrichten voor laaggeletterden en in hoeverre overheidswebsites toegankelijk gemaakt zijn voor laaggeletterde volwassenen.
In deze publicatie worden op basis van de onderzoeksresultaten aanbevelingen gedaan voor de verbetering van toegankelijkheid van digitale dienstverlening voor alle burgers.

**www.lezenenschrijven.nl**

STICHTING LEZEN & SCHRIJVEN