******

**‘Oog voor laaggeletterdheid bij de Nationale ombudsman’**



Aanbevelingen ter verbetering van de toegankelijkheid voor laaggeletterden bij de Nationale ombudsman.

**Toetsing van:**

Afstudeeronderzoek

SJ441C

**Hogeschool Leiden Opleiding SJD**

Bram Parlevliet Begeleidende docenten:

Studentnummer: 1090113 Anja Matheus en Jamasheb Soltani

Opdrachtgever: Inleverdatum: 1 juni 2018

Nationale ombudsman Reguliere kans

Begeleider: Jos Verpaalen Collegejaar: 2017/2018

Inhoudsopgave

[Voorwoord 4](#_Toc515557559)

[Samenvatting 5](#_Toc515557560)

[Hoofdstuk 1. Inleiding 6](#_Toc515557561)

[1.1 Probleemanalyse 6](#_Toc515557562)

[1.2 Doelstelling 10](#_Toc515557563)

[1.3 Gewenste situatie 10](#_Toc515557564)

[1.4 Vraagstelling 11](#_Toc515557565)

[1.5 Leeswijzer 11](#_Toc515557566)

[Hoofdstuk 2. Methoden van onderzoek 12](#_Toc515557567)

[2.1 Keuze en verantwoording van methoden 12](#_Toc515557568)

[2.1.1 Methode van onderzoek deelvraag 1 12](#_Toc515557569)

[2.1.2 Methode van onderzoek deelvraag 2 13](#_Toc515557570)

[2.1.3 Methode van onderzoek deelvraag 3 13](#_Toc515557571)

[2.2 Kwaliteit en analyse van onderzoeksmethoden 14](#_Toc515557572)

[2.3 Discussie 15](#_Toc515557573)

[Hoofdstuk 3. Juridisch kader 17](#_Toc515557574)

[3.1 Ontstaan van de Nationale ombudsman 17](#_Toc515557575)

[3.2 Extern klachtrecht 17](#_Toc515557576)

[3.3 Verantwoordelijkheden Nationale ombudsman 18](#_Toc515557577)

[3.4 Taken van de Nationale ombudsman 19](#_Toc515557578)

[3.5 Bevoegdheden van de Nationale ombudsman 22](#_Toc515557579)

[Hoofdstuk 4. Maatschappelijk kader 24](#_Toc515557580)

[4.1 Groepen laaggeletterden, gevolgen en omgeving 24](#_Toc515557581)

[4.2 Maatschappelijke kosten 26](#_Toc515557582)

[4.3 Hulptrajecten 27](#_Toc515557583)

[4.4 Nieuwe ontwikkelingen en initiatieven 27](#_Toc515557584)

[4.5 Rol van de Nationale ombudsman 28](#_Toc515557585)

[4.6 Centrale begrippen 29](#_Toc515557586)

[Hoofdstuk 5. Contact met laaggeletterden bij de Nationale ombudsman 30](#_Toc515557587)

[5.1 Inleiding 30](#_Toc515557588)

[5.2 Herkenning en bewustwording 30](#_Toc515557589)

[5.3 Wijze van corresponderen 32](#_Toc515557590)

[5.4 Samenwerking met instanties 34](#_Toc515557591)

[5.5 Deelconclusie 34](#_Toc515557592)

[Hoofdstuk 6. De ervaren belemmeringen en mogelijke succesfactoren 35](#_Toc515557593)

[6.1 Inleiding 35](#_Toc515557594)

[6.2 Naamsbekendheid van de Nationale ombudsman 35](#_Toc515557595)

[6.3 Bewustwording onder medewerkers 36](#_Toc515557596)

[6.4 Dienstverlening aan laaggeletterden 38](#_Toc515557597)

[6.5 Deelconclusie 41](#_Toc515557598)

[Hoofdstuk 7. Conclusie en aanbevelingen 42](#_Toc515557599)

[7.1 Conclusie 42](#_Toc515557600)

[7.2 Aanbevelingen 43](#_Toc515557601)

[7.2.1 Structurele cursussen en trainingen 43](#_Toc515557602)

[7.2.2 Regionaal adverteren 43](#_Toc515557603)

[7.2.3 Herschrijven van teksten en gebruik Steffie-module 44](#_Toc515557604)

[7.2.4 Ontwikkelen protocol 45](#_Toc515557605)

[Literatuurlijst 46](#_Toc515557606)

[Afkortingenlijst 49](#_Toc515557607)

[Bijlage 1: Topiclijst interviews 50](#_Toc515557608)

[Bijlage 2: Tips voor communiceren met laaggeletterden 54](#_Toc515557609)

# Voorwoord

Voor u ligt mijn afgeronde onderzoeksrapport. Dit rapport heb ik geschreven in opdracht van de Nationale ombudsman. Daarnaast is het een afsluiting van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hogeschool Leiden. Ik heb met veel plezier en toewijding gewerkt aan het onderzoek.

Naar aanleiding van een lunchlezing over laaggeletterdheid tijdens mijn stageperiode bij de Nationale ombudsman vorig studiejaar, heb ik mij verdiept in dit onderwerp. In samenspraak met Jos Verpaalen van de Nationale ombudsman heb ik dit onderwerp gekozen voor mijn afstudeerscriptie. Het werken aan mijn afstudeeronderzoek was bijzonder leerzaam. Tijdens mijn stageperiode van vorig jaar en tijdens de begeleiding van mijn afstudeeronderzoek in dit studiejaar, heb ik het instituut de Nationale ombudsman als een zeer prettige organisatie ervaren.

In het bijzonder wil ik Jos Verpaalen bedanken voor de mogelijkheid die ik heb gekregen om mijn afstudeerscriptie bij de Nationale ombudsman te schrijven. Daarnaast wil ik mijn begeleiders van de Hogeschool Leiden, Anja Matheus en Jamasheb Soltani, bedanken voor hun ondersteuning in de afgelopen periode. Zij waren zeer betrokken bij mijn afstudeerscriptie. Uiteraard wil ik ook alle respondenten bedanken voor hun bijdrage aan mijn onderzoek. Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de steun die zij mij boden.

Bram Parlevliet

Katwijk, mei 2018

# Samenvatting

De Nationale ombudsman is een onafhankelijke en onpartijdige instantie die klachten behandelt over bijna alle overheidsinstanties. De Nationale ombudsman onderzoekt de klachten van burgers. Daarnaast kan hij zelf een onderzoek starten. De Nationale ombudsman is aangesteld door de Tweede Kamer. De missie van de Nationale ombudsman is dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet.

Vanuit verschillende invalshoeken is de Nationale ombudsman geïnteresseerd in de laaggeletterde burger. Het is voor de Nationale ombudsman van belang om zicht te hebben op welke specifieke problematiek de laaggeletterde burger ervaart, in de relatie met de overheid. Eigenlijk komt deze 'doelgroep' bij alle gekozen strategische thema's terug: toegang tot voorzieningen, schulden en armoede, inspraak en participatie, digitalisering en bescherming van rechten. De Nationale ombudsman wil laagdrempelig toegankelijk zijn voor de groep laaggeletterden. Aan de hand van de probleemanalyse en de doelstelling vloeit hieruit de centrale vraag voort: *Wat kan de Nationale ombudsman doen om zijn toegankelijkheid te vergroten voor laaggeletterden?*

De klachtbehandelaars ervaren dat op de werkvloer nog te weinig aandacht is voor laaggeletterden en mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. Het is lastig om laaggeletterdheid te herkennen en om te bepalen waar deze doelgroep behoefte aan heeft in het contact met de Nationale ombudsman. Het is ook lastig om in te schatten hoe de verschillende medewerkers hiermee omgaan op de werkvloer. De bewustwording onder medewerkers over laaggeletterdheid moet worden vergroot, zodat op de werkvloer meer aandacht is voor laaggeletterde burgers. Laaggeletterden zijn niet op de hoogte van wat de Nationale ombudsman doet en wat hij voor hen kan betekenen in het contact met overheidsinstanties. Daarnaast is het voor laaggeletterden, uit schaamte, vaak een moeilijke opgave om contact op te nemen met een overheidsinstantie.

De bewustwording onder medewerkers kan worden vergroot, door structureel bijeenkomsten te organiseren met taalambassadeurs van Stichting Lezen & Schrijven. De Nationale ombudsman kan nog bekender worden door meer te adverteren in de regio. Tot slot kan de Nationale ombudsman toegankelijker worden door rekening te houden met de woordkeuze in schriftelijke stukken en door visuele modules te ontwikkelen voor de website, zodat laaggeletterden beter kunnen begrijpen wat de Nationale ombudsman doet en wat hij voor hen kan betekenen.

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 *Probleemanalyse*

Nederland heeft een bevolking met een hoger gemiddeld niveau van taalvaardigheid dan andere Europese landen. Bovendien maakt Nederland deel uit van de landen met het laagste percentage laaggeletterden. Desondanks ervaren 2,5 miljoen volwassenen in Nederland moeilijkheden met lezen, schrijven en/of rekenen. In Nederland hebben 1,3 miljoen mensen, in de leeftijdsgroep tussen de 16 en 65 jaar, moeite met taal.[[1]](#footnote-1) Autochtonen met een middelbare opleiding vormen in absolute aantallen nog steeds de grootste groep laaggeletterden, maar in specifieke risicogroepen heeft een stijging plaatsgevonden. Zo is in de leeftijdsgroep 55 tot 65 jaar inmiddels 21% van de bevolking onvoldoende geletterd om zelfstandig maatschappelijk actief te zijn.

Laaggeletterdheid is een term voor mensen die grote moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen. Mensen die laaggeletterd zijn, zijn geen analfabeten. Ze kunnen wel lezen en schrijven, maar beheersen niet het eindniveau van vmbo of mbo. Mensen die laaggeletterd zijn, hebben onder meer moeite met:

• het invullen van formulieren (zorgtoeslag, belasting, et cetera);

• het lezen van straatnaamborden en reizen met openbaar vervoer;

• voorlezen aan (klein)kinderen;

• pinnen en digitaal betalen;

• werken met de computer en solliciteren;

• het begrijpen van informatie over gezondheid en zorg.[[2]](#footnote-2)

Als eerste is het van belang om te weten wat met laaggeletterdheid wordt bedoeld. Het begrip laaggeletterdheid heeft in het verleden verscheidende betekenissen gehad.[[3]](#footnote-3) In de huidige maatschappij worden de volgende definities gehanteerd. Laaggeletterdheid of functioneel analfabetisme wordt door Stichting Lezen & Schrijven als volgt gedefinieerd: ‘Het beheersen van lees- en schrijfvaardigheden op een dusdanig niveau, dat iemand niet in staat is zich te ontwikkelen of om te functioneren in de maatschappij, thuis en op het werk’.[[4]](#footnote-4)

Houtkoop (2000, p. 5) omschrijft laaggeletterdheid in termen van functionele geletterdheid, namelijk ‘de vaardigheid om gedrukte en geschreven informatie te gebruiken om te functioneren in de maatschappij, de eigen doelen te realiseren en eigen kennis en mogelijkheden te ontwikkelen.’ Volgens Houtkoop kan een individu dat de bovenstaande vaardigheden mist, aangemerkt worden als laaggeletterd.[[5]](#footnote-5) Dit zijn bijvoorbeeld vaardigheden in het werk, de informatiemaatschappij of bij het communiceren met overheidsinstanties.[[6]](#footnote-6) De Rekenkamer vindt dat als iemand niet kan omgaan met cijfers of eventueel alledaagse technologie, hij of zij ook onder de categorie ‘laaggeletterd’ valt.[[7]](#footnote-7) Hierdoor vermoedt de Rekenkamer dat de schatting van 2,5 miljoen laaggeletterden conservatief is. Het aantal ligt dus mogelijk nog hoger. Aangezien dit onderzoek gaat over laaggeletterdheid, is de definitie van Stichting Lezen & Schrijven (2009) gebruikt om laaggeletterdheid aan te duiden.

Het eerste onderzoek in Nederland naar laaggeletterdheid van volwassenen (International Adult Literacy Survey) vond plaats in 1994. Uit dit onderzoek bleek dat een groot aantal mensen moeite had met lezen en schrijven en dat het aantal laaggeletterden in Nederland hoger uitviel dan werd verondersteld. Deze resultaten trokken veel publieke aandacht en laaggeletterdheid kwam ook hoger op de politieke agenda. In 2007 is het ALL-onderzoek (Adult Literacy and Life Skills Survey) uitgevoerd. Naar aanleiding van de resultaten in dit onderzoek, verscheen in 2011 het rapport ‘Laaggeletterdheid in Nederland’. Het werd duidelijk dat laaggeletterden niet kunnen worden gegeneraliseerd. Om elke categorie van laaggeletterdheid aan te pakken, moet maatwerk worden verleend (Buisman & Houtkoop, 2014).

Het niveau van geletterdheid kan bepaald worden op een schaal van 0 tot 500, verdeeld over vijf niveaus. Niveau 1 wordt aangeduid als laaggeletterd op de schaal 0 tot 226. Iedereen met een score van 225 of lager is laaggeletterd. De gemiddelde geletterdheid voor Nederland bedraagt 284 punten. Onder degenen met een vmbo-opleiding bedraagt die gemiddeld 275, bij degenen met een mbo-opleiding 286, bij degenen met een havo/vwo-opleiding 318, bij degenen met een hbo-opleiding 317 en bij degenen met een wo-opleiding gemiddeld 334 punten.[[8]](#footnote-8)

Tot 2010 werd het ‘Raamwerk Nederlands’ gebruikt om de taalvaardigheid te beschrijven. Dit raamwerk is gebaseerd op het ‘Common European Framework of Reference of Languages’ (2011). Op Europees niveau zijn de volgende taalniveaus gedefinieerd:

A1: zeer eenvoudig, basisbegrippen

A2: eenvoudige communicatie

B1: standaard eenvoudige communicatie, niet te lange zinnen

B2: normale communicatie

C1: moeilijke of specifieke communicatie

C2: zeer ingewikkelde communicatie[[9]](#footnote-9)

Voorbeeld:

C1: ‘Met dit product bouwt u een voorziening op voor een aanvulling op uw pensioen.’

B1: ‘Wilt u straks extra pensioengeld? Dat kan met deze verzekering.’[[10]](#footnote-10)

In Nederland komt 60% van de inwoners niet verder dan taalniveau B1. De Nederlandse overheid heeft als doel om alle schriftelijke correspondentie op B1-niveau schrijven.[[11]](#footnote-11)

Het rapport ‘Over de drempels met taal en rekenen’ is in 2008 uitgebracht. Hierin is door de expertgroep advies uitgebracht over de referentieniveaus van taal en rekenen voor alle onderwijssectoren. Deze referentieniveaus zijn vanaf 2010 wettelijk vastgelegd. Tevens zijn ze richtinggevend voor onderwijsprogramma’s, toetsen en examens.

Deze referentieniveaus worden aangeduid met 1F, 2D, 3F en 4F (Meijerink, 2008).[[12]](#footnote-12)

In de afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor laaggeletterdheid. In Nederland zijn er verschillende taalambassadeurs. Zij houden zich bezig met de leesbevordering en de taboedoorbreking rondom laaggeletterdheid. De centrale overheid besteedt ook meer aandacht aan laaggeletterdheid en verricht hiernaar meer onderzoek. De focus ligt op hoe publieke en private organisaties rekening kunnen houden met laaggeletterdheid. Met het actieprogramma 'Tel mee met Taal' wil het huidige kabinet de taalachterstand tegengaan en lezen aanmoedigen.[[13]](#footnote-13) Van 2016 tot 2018 besteedt het kabinet ieder jaar 18 miljoen euro aan dit programma.

Het kabinet wil dat in deze periode 45.000 volwassenen, die nog nooit een taalcursus hebben gevolgd, beginnen met een taalcursus.[[14]](#footnote-14) Daarnaast staat in het actieprogramma dat Nederland zijn positie in de top drie van OESO-landen met de minste laaggeletterden moet behouden.[[15]](#footnote-15) Nederland staat op dit moment op een gedeelde tweede plaats. De bewindspersonen hebben ook een langetermijndoel geformuleerd: “een structurele afname van het aantal laaggeletterden in Nederland”.[[16]](#footnote-16)

De Universiteit van Maastricht (UM) onderzoekt de resultaten van de taalinitiatieven die vallen onder Tel mee met Taal. Het onderzoek meet de ontwikkeling van de deelnemers in hun maatschappelijke participatie. De tussenrapportage van Tel mee met Taal toont de volgende resultaten:

* Ongeveer 70% van de deelnemers kan zijn of haar taalvaardigheid binnen zes maanden beter toepassen in de praktijk.
* 40% tot 57% van de deelnemers is tijdens het eerste half jaar van de training assertiever, onderneemt meer activiteiten buitenshuis en voelt zich minder eenzaam.
* 14% tot 30% van de deelnemers heeft zijn of haar arbeidsmarktpositie verbeterd.[[17]](#footnote-17)

Volgens Van As, Israël, Kingma & Zielman (2016) doet de overheid nog te weinig om laaggeletterdheid tegen te gaan. Het is volgens hen niet duidelijk hoe de aanpak ervoor zal zorgen dat het aantal laaggeletterden afneemt. Het kabinet wil dat 45.000 mensen de Nederlandse taal beter beheersen. Echter, het kabinet heeft, volgens de onderzoekers, geen beleid opgesteld over wanneer iemand ‘beter’ Nederlands beheerst. Daardoor kan niet onderzocht worden of dit beleid daadwerkelijk zijn vruchten zal afwerpen.

## 1.2 Doelstelling

Vanuit verschillende invalshoeken is de Nationale ombudsman geïnteresseerd in laaggeletterdheid. Allereerst is het voor de Nationale ombudsman van belang om zicht te hebben op welke specifieke problematiek de laaggeletterde burger ervaart in de relatie met de overheid. Eigenlijk komt deze 'doelgroep' bij alle gekozen strategische thema's terug: toegang tot voorzieningen, schulden en armoede, inspraak en participatie, digitalisering en bescherming van rechten.

Verder kan de Nationale ombudsman een ambassadeursrol vervullen, door in zijn externe optredens aandacht te vragen voor adequate overheidsdienstverlening voor deze groep. Naar aanleiding van de maatschappelijke ontwikkelingen en de signalering dat laaggeletterden het moeilijk vinden om contacten te leggen met overheidsinstanties, is de Nationale ombudsman zelf in gesprek gegaan met deze mensen.[[18]](#footnote-18) De Nationale ombudsman heeft met een groep laaggeletterden gesproken over hun ervaringen en wensen. Daardoor werd duidelijk dat wat de Nationale ombudsman ziet als (hulpvaardig) doorverwijzen, wordt ervaren als ‘van het kastje naar de muur’ te worden gestuurd.

In diverse lezingen heeft Reinier van Zutphen, de huidige Nationale ombudsman, laaggeletterdheid benoemd (Eerste en Tweede Kamer, bij gesprekken met commissies Binnenlandse Zaken in juni 2017, bij Strategie Rijk in februari 2017 voor topambtenaren Rijk en op diverse andere momenten). Tijdens de halfjaarlijkse 'bustour' wordt een deel van het programma ingevuld rondom (de dienstverlening aan) laaggeletterden, bijvoorbeeld in Drenthe en Noord-Brabant. In het verlengde hiervan heeft Reinier van Zutphen deelgenomen aan een bijeenkomst in Drenthe met het bondgenootschap voor laaggeletterdheid, waar vijftig verschillende organisaties lid van zijn.

## 1.3 Gewenste situatie

De Nationale ombudsman wil graag laagdrempelig toegankelijk zijn voor de groep laaggeletterden. Het instituut wil dat medewerkers zich bewuster worden van laaggeletterdheid en hoe zij laaggeletterden kunnen herkennen. Daarnaast is het van belang dat er inzicht wordt gecreëerd in welke manieren er voor medewerkers zijn om met laaggeletterden om te gaan. Tot slot is het belangrijk dat laaggeletterden weten van het bestaan van de Nationale ombudsman en wat er voor hen kan worden gedaan in het contact met overheidsinstanties. De Nationale ombudsman werkt op dit moment met een werkgroep die zich bezighoudt met laaggeletterheid

## 1.4 Vraagstelling

Uit de bovenstaande onderdelen is de centrale vraag geformuleerd:Wat kan de Nationale ombudsman doen om zijn toegankelijkheid te verbeteren voor laaggeletterden?

De deelvragen zijn:

1. In hoeverre en op welke wijze maken laaggeletterden gebruik van de diensten van de Nationale ombudsman?

2. Welke obstakels met betrekking tot toegankelijkheid ervaren laaggeletterden als ze gebruik willen maken van de diensten van de Nationale ombudsman?

3. Op welke manier kunnen deze obstakels voor laaggeletterden worden verwijderd?

3.1. Wat kan de Nationale ombudsman leren van andere instanties over het verwijderen van deze obstakels?

## 1.5 Leeswijzer

Na de inleiding en probleemstelling zijn de doelstelling en de centrale vraag met bijbehorende deelvragen omschreven. In hoofdstuk 2 worden de methoden van onderzoek uitgelegd en worden de methoden verantwoord. In hoofdstuk 2 wordt ook gekeken naar de uitvoering van het onderzoek. In hoofdstuk 3 en 4 worden het juridisch en maatschappelijk kader in kaart gebracht. Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 en 6 de resultaten van zowel het literatuuronderzoek als de interviews te vinden. Naar aanleiding van de resultaten is in hoofdstuk 7 een conclusie geformuleerd en worden aanbevelingen gedaan om de toegankelijkheid van de Nationale ombudsman voor laaggeletterden te verbeteren. De aanbevelingen zijn tezamen met de communicatietips voor klachtbehandelaars op het Ombudsplein (zie bijlage 2) mijn beroepsproduct.

# Hoofdstuk 2 Methoden van onderzoek

## 2.1 Keuze en verantwoording van methoden

In dit onderzoek is praktijkgericht, kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit houdt in dat is gekeken naar de ontwikkelingen, uitvoering en mogelijke oplossingen van het probleem rondom de toegankelijkheid van de Nationale ombudsman voor laaggeletterden. Van tevoren was duidelijk dat het aantal laaggeletterden waarmee contact is, niet wordt gemonitord en dat (nog) geen aangepaste dienstverlening beschikbaar is voor deze doelgroep. Dit zorgt ervoor dat het onderzoek praktijkgericht is. In het kwalitatief onderzoek worden onderzoeksmethoden gebruikt waarmee vastgestelde thema’s besproken kunnen worden. Daarnaast hebben alle respondenten de ruimte gehad om zelf thema’s te benoemen in de interviews.

Hieronder wordt per deelvraag aangegeven welke (kwalitatieve) onderzoeksmethoden zijn gebruikt. De respondenten zijn ondervraagd, omdat zij het thema vanuit verschillende invalshoeken kunnen belichten. De getranscribeerde interviews kunnen worden opgevraagd bij de onderzoeker.

### 2.1.1 Methode van onderzoek deelvraag 1

Bij deelvraag 1, *in hoeverre en op welke wijze maken laaggeletterden gebruik van de diensten van de Nationale ombudsman?,* is de kwalitatieve onderzoeksmethode ‘interviewen’ toegepast. Bij klachtbehandelaars en medewerkers van de Nationale ombudsman zijn halfgestructureerde interviews afgenomen. Een interview duurde een half uur tot drie kwartier. Vijf klachtbehandelaars, die dagelijks telefonische en schriftelijke klachten afhandelen op verschillende gebieden (veiligheid, justitie, werk en inkomen, zorg en onderwijs) zijn geïnterviewd.

Daarnaast is een senior-medewerker geïnterviewd om een beeld te krijgen van de algehele manier van werken binnen het team dat dagelijks telefonische en schriftelijke klachten behandeld.

Door klachtbehandelaars op verschillende beleidsterreinen en een seniormedewerker te interviewen, is getracht om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Ook is een interview afgenomen met een medewerker van de afdeling communicatie en met een medewerker die structureel onderzoek verricht. Door interviews af te nemen met medewerkers van verschillende afdelingen, is gepoogd om een beeld te schetsen van de ervaringen, meningen en achtergronden binnen het instituut de Nationale ombudsman ten aanzien van laaggeletterdheid.

### 2.1.2 Methode van onderzoek deelvraag 2

Bij deelvraag 2, *welke obstakels met betrekking tot toegankelijkheid ervaren laaggeletterden als ze gebruik willen maken van de Nationale ombudsman?,* zijn de kwalitatieve onderzoeksmethoden ‘interviewen’ en ‘literatuuronderzoek’ toegepast.

Er zijn twee halfgestructureerde interviews afgenomen met taalambassadeurs (ex-laaggeletterden) via Stichting Lezen & Schrijven. De taalambassadeurs hebben verschillende achtergronden en zijn van gemengde leeftijdscategorieën. De interviews zijn afgenomen aan de hand van uitgewerkte topics. Daarnaast is gebruikgemaakt van literatuur over obstakels voor laaggeletterden in het contact met overheidsinstanties.

### 2.1.3 Methode van onderzoek deelvraag 3

Bij deelvraag 3, *op welke manier kunnen deze obstakels voor laaggeletterden worden verwijderd?,* is gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethoden ‘interviewen’ en ‘literatuuronderzoek’. In de interviews met klachtbehandelaars en medewerkers van de Nationale ombudsman, met taalambassadeurs en begeleiders van laaggeletterden, is gevraagd hoe de Nationale ombudsman obstakels voor laaggeletterden kan verwijderen. Tevens is Reinier van Zutphen, de huidige Nationale ombudsman, geïnterviewd om zijn visie en ervaringen te achterhalen omtrent de toegankelijkheid van de Nationale ombudsman voor laaggeletterden.

Om deelvraag 3.1, *wat kan de Nationale ombudsman leren van andere instanties over het verwijderen van deze obstakels?,* te beantwoorden, zijn twee interviews afgenomen met medewerkers van Stichting Lezen & Schrijven. Zij begeleiden taalambassadeurs om de bewustwording van laaggeletterdheid in de samenleving te vergroten. Daarnaast is een interview afgenomen met een begeleider, in dienst van een zorginstelling, die dagelijks te maken heeft met laaggeletterden. Ook is gebruikgemaakt van onderzoeken en initiatieven om laaggeletterdheid tegen te gaan en de toegankelijkheid voor deze groep te vergroten.

## 2.2 Kwaliteit en analyse van onderzoeksmethoden

Om de kwaliteit van dit onderzoek en de verzamelde gegevens te garanderen, zijn een aantal maatregelen getroffen. De betrouwbaarheid van het onderzoek is geborgd door gebruik te maken van bronvermelding en een topiclijst tijdens de interviews. Hierdoor is het onderzoek controleerbaar en herhaalbaar.[[19]](#footnote-19)

Alvorens de interviews zijn uitgevoerd, zijn de topics en vragen besproken met de twee afstudeerbegeleiders en de begeleider vanuit de Nationale ombudsman. Om de interviews af te nemen zijn afspraken gemaakt. Vervolgens zijn de interviews afgenomen, verwerkt en geanalyseerd.[[20]](#footnote-20) De interviews zijn opgenomen met mobiele geluidsapparatuur. Om de privacy te waarborgen, zijn de interviews geanonimiseerd en afgenomen in een gesloten kamer. De respondenten zijn van tevoren op de hoogte gebracht van de manier waarop de privacy wordt beschermd. Voor het onderzoek zijn kwalitatieve technieken gebruikt, zoals het uiteenrafelen, coderen en structureren van de verzamelde gegevens. De methode halfgestructureerd interviewen biedt de mogelijkheid om de regie niet te verliezen tijdens de interviews. Daarnaast heeft de methode geholpen om de verschillende topics op een gestructureerde manier te bespreken. Tijdens de interviews is aandacht besteed aan samenvatten, luisteren en doorvragen. Hiermee is voorkomen dat sociaalwenselijke antwoorden zijn gegeven en systematische vertekeningen in het onderzoek zijn ontstaan.[[21]](#footnote-21)

Daarnaast is dit onderzoek exploratief. Dit betekent dat open vragen zijn gesteld om nieuwe inzichten te verkrijgen. Deze inzichten kunnen door de Nationale ombudsman worden gebruikt, om de dienstverlening beter af te stemmen op de behoeften van laaggeletterden. Door deze methode toe te passen, is relevante informatie vergaard en zijn verschillende facetten van laaggeletterdheid naar voren gebracht, die niet op de topiclijst waren vermeld.

De kwaliteit van de onderzoeksresultaten en de uiteindelijke conclusie worden grotendeels bepaald door de kwaliteit van de gegevens die zijn verzameld. Daarvoor wordt een tweetal criteria gebruikt: betrouwbaarheid en validiteit en/of geldigheid. De kwaliteit van het onderzoek is gegarandeerd door zorgvuldig om te gaan met de dataverzamelingsmethoden en het dataverzamelingsproces te documenteren.[[22]](#footnote-22)

## 2.3 Discussie

In deze paragraaf blik ik terug op mijn onderzoek. Tijdens het onderzoek ontstond er steeds meer aandacht omtrent laaggeletterdheid, zoals in verschillende televisieprogramma’s (Jinek, Pauw, RTL Late Night) en ook in mediaberichten (NRC en NOS). De volgende aspecten behandel ik in mijn reflectie:

1. In hoeverre was de literatuur bruikbaar voor het onderzoek?
2. Was het theoretisch kader voldoende om het onderzoek uit te voeren?
3. Heb ik de juiste onderzoekmethoden gehanteerd?
4. Wat vind ik van de uitkomsten van het rapport?
5. Welke inzichten waren het meest bruikbaar?

De bestaande literatuur heeft geholpen om een duidelijke structuur aan te brengen in de probleemanalyse en het maatschappelijk kader. In de probleemstelling was het even zoeken naar een scherpe, concrete vraag. Uiteindelijk is gekozen om de toegankelijkheid te onderzoeken. Door Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman, is eerder ter sprake gebracht dat de toegankelijkheid voor deze doelgroep een aandachtspunt is.

Wat voor enige moeite zorgde was om alleen de relevante informatie te gebruiken voor het onderzoek. Als feedback heb ik onder andere gekregen om niet te veel zijpaden te bewandelen. Om dit te voorkomen heeft het geholpen om de centrale vraag helder te omschrijven. Op deze manier was het mogelijk om bij de behandeling van de deelvragen terug te vallen op de omschreven centrale vraag.

Om de deelvragen te beantwoorden, zijn de onderzoeksmethoden interviewen en literatuuronderzoek toegepast. Via Stichting Lezen & Schrijven is er contact gelegd met taalambassadeurs. Er is gekozen om met taalambassadeurs te spreken. Zij spreken vanuit hun eigen ervaringen als laaggeletterde en zijn getraind om voorlichtingen te geven over laaggeletterheid. Op basis van eerdere ervaringen bij VluchtelingenWerk Noord-Nederland en als invalkracht bij een Zorginstelling was ik al bekend met laaggeletterden. Het was daarom niet nodig om laaggeletterden zelf te spreken.

De gedachte was om klachtbehandelaars van de Nationale ombudsman te interviewen om een beeld te krijgen van in hoeverre en op welke wijze er contact is met laaggeletterden. Terwijl ik de interviews afnam, heb ik het besluit genomen om mij te focussen op medewerkers van het Ombudsplein. Dit heb ik gedaan, omdat deze mensen dagelijks te maken kunnen krijgen met laaggeletterden.

Van tevoren had ik de indruk dat veel taalambassadeurs en laaggeletterden niet op de hoogte zouden zijn van de Nationale ombudsman en de mate van hulpverlening op het Ombudsplein veel zou verschillen. Het was voor mij soms lastig om dit vooroordeel naar de achtergrond te laten verdwijnen. Dit heb ik wel gepoogd door de interviews open in te gaan en geen suggestieve vragen te stellen.

De onderzoeksresultaten hebben voldoende inzichten gegeven om twee relevante aanbevelingen te doen voor de Nationale ombudsman: het organiseren van structurele cursussen en of trainingen voor medewerkers en het ontwikkelen van een protocol. De andere aanbevelingen om meer te adverteren in de regio en het toevoegen van aanvullende modules voor de website, zijn weinig verrassend. Tijdens het onderzoek werd bekend dat de Nationale ombudsman al begonnen was om de website aan te passen voor mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. De aanbeveling om modules op de website te ontwikkelen voor laaggeletterden, komt dan ook niet uit de lucht vallen.

De meeste inzichten zijn verkregen door met de taalambassadeurs te speken over praktische zaken waar zij tegenaan zijn gelopen als laaggeletterde. Zij vertelden hoe moeilijk het is om in de samenleving mee te komen en over de schaamte om in de directe omgeving te vertellen dat je niet voldoende kunt lezen en schrijven. Ik ging ervan uit dat bijna iedereen wel kan lezen en schrijven. Daar is onze samenleving ook op ingesteld. De bewustwording van laaggeletterdheid werd gecreëerd door met de taalambassadeurs en begeleiders in gesprek te gaan. Dit heeft mij gemotiveerd om dit onderzoek uit te voeren.

# Hoofdstuk 3 Juridisch kader

## 3.1 Ontstaan van de Nationale ombudsman

In Zweden ontstond het idee van een onafhankelijke bemiddelaar tussen twee partijen. Veel andere landen hebben dat idee aangepast aan hun eigen wensen. Sinds 1982 bestaat de Nationale ombudsman in Nederland. ‘Ombudsman’ is Zweeds voor vertegenwoordiger. Reinier van Zutphen is sinds april 2015 de Nationale ombudsman voor een termijn van zes jaren. Naast de Nationale ombudsman bestaat de substituut-ombudsman. Joyce Sylvester is sinds februari 2016 substituut-ombudsman bij het Bureau Nationale ombudsman. In artikel 78a van de Grondwet staat beschreven dat de Nationale ombudsman een Hoog College van Staat is en onafhankelijk klachten behandelt over overheidsinstanties.[[23]](#footnote-23) De ombudsman wordt voor de duur van zes jaren benoemd door de Tweede Kamer.[[24]](#footnote-24) De Tweede Kamer benoemt op verzoek van de ombudsman een of meer personen tot substituut-ombudsman en wijst daarbij de substituut-ombudsman aan die de functie van Kinderombudsman of Veteranenombudsman heeft.

## 3.2 Extern klachtrecht

In hoofdstuk 9 van de Awb zijn de regels met betrekking tot de interne klachtbehandeling beschreven. Interne klachtbehandeling houdt in dat burgers eerst zelf een klacht moeten kunnen indienen bij de desbetreffende overheidsinstantie. Burgers hebben dus recht op een adequate interne klachtafhandeling door de overheidsinstantie. Daarnaast heeft de burger recht op onafhankelijke klachtafhandeling bij gedragingen van overheidsinstanties. De Nationale ombudsman is aangesteld voor klachten over gedragingen van overheidsinstanties. Ook zijn de bestuursorganen van de provincies, de waterschappen en een aantal gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, op hun verzoek, onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman gebracht.[[25]](#footnote-25)

De burger heeft met het externe klachtrecht zodoende de mogelijkheid om, als geen bevredigende oplossing is gevonden met de overheidsinstantie zelf, de klacht te laten toetsen door de Nationale ombudsman. Hieronder valt ook de wijze waarop de overheidsinstantie de interne klacht heeft behandeld. Een onafhankelijk oordeel van de Nationale ombudsman sluit aan bij de rechtsbescherming zoals in de Awb is beschreven.[[26]](#footnote-26)

Door een externe klachtregeling op te nemen in de Awb, is getracht om de kwaliteit van het bestuur te waarborgen; bijvoorbeeld door te bekijken in hoeverre overheidsinstanties maatwerk verlenen en hoe procedures ten aanzien van de relatie tussen burgers en overheidsinstanties verbeterd kunnen worden. Het kan namelijk voorkomen dat zich structurele problemen voordoen. Kortom, extern klachtrecht is bedoeld om de onafhankelijke behandeling en beoordeling van een klacht over een overheidsinstantie te waarborgen.[[27]](#footnote-27)

## 3.3 Verantwoordelijkheden Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman definieert een klacht als ‘iedere uiting van ongenoegen van een burger’. Onder klachten vallen dus ook informatieverzoeken van burgers die niet weten bij welke instantie ze terechtkunnen met een klacht over een andere partij dan een bestuursorgaan.[[28]](#footnote-28) Daardoor wordt een burger met een klacht over een kapotte wasmachine, doorverwezen naar de juiste instantie. Al het werk in het primaire proces van de Nationale ombudsman is hiermee klachtbehandeling. De Nationale ombudsman heeft een breed palet aan instrumenten voor klachtbehandeling ontwikkeld: van informatie geven en doorverwijzen, tot bemiddeling om tot een oplossing te komen en het onderzoeken en beoordelen van de klacht, uitmondend in een rapport.

De Nationale ombudsman heeft een eigen verantwoordelijkheid naast die van de wetgever en de rechter. De taak van een ombudsman bij het verlenen van rechtsbescherming aan de burger is in een aantal opzichten ruimer dan die van de rechter. Verbetering van de relatie tussen de burger en de overheid staat voor de Nationale ombudsman voorop. Vandaar dat de ombudsman meer vrijheid heeft in zowel onderzoek als in zijn oordeel en aanbevelingen naar andere overheidsinstanties.[[29]](#footnote-29) De ombudsman komt tot een oordeel op grond van zijn bevindingen en toetst die aan de normen van behoorlijkheid.

## 3.4 Taken van de Nationale ombudsman

De Awb beschrijft de wettelijke taak van de Nationale ombudsman als volgt: ‘Eenieder heeft het recht de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen.’[[30]](#footnote-30) Sinds de oprichting van de Nationale ombudsman in 1982 is de wettelijke taak van het instituut hetzelfde gebleven. Uit de wetgevingsgeschiedenis blijkt dat in eerste instantie de aanvullende rechtsbescherming van burgers vooropstond.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is daaraan toegevoegd dat de Nationale ombudsman de overheid laat leren van klachten. De klachtbehandeling door de Nationale ombudsman heeft een ontwikkeling doorgemaakt. Deze hangt enerzijds samen met de visies van elkaar opvolgende Nationale ombudsmannen en anderzijds met ontwikkelingen in de samenleving. Voorbeelden zijn de opkomst van de mondige burger, de digitalisering van de samenleving en de veranderde verhouding tussen de burger en de overheid.

Sinds 2016, onder Reinier van Zutphen, zijn de missie en de visie van de Nationale ombudsman:

1) De burger op weg helpen

Bij de eerste missie van klachtbehandeling ligt de focus op de burger die zich tot de Nationale ombudsman wendt. Burgers wenden zich tot de Nationale ombudsman, omdat ze problemen met de overheid hebben of een vraag of een klacht hebben over de overheid. De klachtbehandeling door de Nationale ombudsman is erop gericht om de burger (op weg) te helpen, zodat de relatie tussen de overheid en de burger wordt hersteld. Soms betekent dit dat het contact tussen burger en overheid op gang moet worden gebracht. In andere situaties is het aan de Nationale ombudsman om de verantwoordelijkheid voor het vinden van die oplossing bij de overheid neer te leggen. Op deze manier werkt de Nationale ombudsman aan het herstel van de relatie tussen de burger en de overheid.[[31]](#footnote-31) De Nationale ombudsman kan dus ook laaggeletterden helpen om het contact met overheidsinstanties op gang te brengen of bij het vinden van een oplossing.

2) Het leren door de overheid stimuleren

Bij de tweede missie van klachtbehandeling ligt de focus op de overheid. De Nationale ombudsman wil door klachtbehandeling stimuleren dat de overheid leert van klachten. De gedachte is dat als de overheid leert, dezelfde klachten van burgers in de toekomst kunnen worden voorkomen. Dit draagt bij aan een behoorlijke overheid: een overheid die de klachten benut om te reflecteren op haar eigen functioneren.

De Nationale ombudsman kan de overheid op verschillende manieren laten leren, namelijk door rode draden in de problemen van burgers te signaleren, te bouwen aan Ombudsprudentie en na afronding van een klacht in contact te blijven met de overheid om het leren te blijven stimuleren. Als de Nationale ombudsman een klacht in behandeling neemt, krijgt de burger binnen drie weken een reactie. De klacht kan op verschillende manieren worden onderzocht. De Nationale ombudsman bekijkt per klacht wat de meest geschikte aanpak is. De volgende instrumenten staan tot zijn beschikking.

Interventie

De Nationale ombudsman bespreekt met de overheidsinstantie of een snelle oplossing mogelijk is. De burger krijgt dan bijvoorbeeld per telefoon, e-mail of brief alsnog reactie van de overheidsinstantie. Ook wordt voor een interventie gekozen als snel optreden nodig is, bijvoorbeeld omdat sprake is van financiële nood of uithuiszetting. Voor laaggeletterden kan dit een instrument zijn om snel tot een oplossing te komen met een overheidsinstantie.

Verzoek om informatie

Bij sommige klachten van burgers verzoekt de Nationale ombudsman de overheidsinstantie om informatie te verstrekken, zodat een beeld ontstaat van de situatie. De Nationale ombudsman kan bijvoorbeeld vragen of een klacht bekend is bij de overheidsinstantie, of een (schriftelijke) reactie is gestuurd naar de burger of wat de reden is om een klacht niet in behandeling te nemen. Daarnaast kan de Nationale ombudsman informeren welke actie de overheidsinstantie onderneemt ten aanzien van de klacht. Een verzoek om informatie kan laaggeletterden helpen om meer duidelijkheid te krijgen met betrekking tot de stand van zaken van een bepaald verzoek (bijvoorbeeld een aanvraag voor bijzondere bijstand bij een gemeente).

Bemiddelingsgesprek

Soms leent een klacht zich voor een bemiddelingsgesprek tussen de burger en de overheidsinstantie. Bemiddelaars van het Bureau Nationale ombudsman leiden het gesprek. Op die manier wordt getracht om het contact tussen de burger en de overheidsinstantie te verbeteren, zodat de burger in de toekomst een goede relatie kan onderhouden met de overheidsinstantie. In het bemiddelingsgesprek kunnen onduidelijkheden worden weggenomen of excuses worden gemaakt. Het gesprek kan leiden tot concrete afspraken tussen de burger en de overheid, bijvoorbeeld over een vaste contactpersoon voor een laaggeletterde en hoe er in het vervolg wordt gecorrespondeerd.

Onderzoek met als uitkomst een rapport of brief

Bij sommige klachten kiest de Nationale ombudsman voor een schriftelijk onderzoek. Dat onderzoek start met een brief van de Nationale ombudsman aan de burger en de overheidsinstantie. De Nationale ombudsman wil het verhaal van de burger horen en het verhaal van de overheidsinstantie. Daarna volgt ‘hoor en wederhoor’. Dit betekent dat alle partijen kunnen reageren op elkaars visie en standpunten. Hierna schrijft de Nationale ombudsman een rapport met een oordeel: heeft de overheidsinstantie goed gehandeld of niet? Ook doet de Nationale ombudsman soms aanbevelingen over hoe de overheidsinstantie het probleem kan oplossen of in de toekomst kan voorkomen. Alle rapporten van de Nationale ombudsman zijn openbaar.

Soms sluit de Nationale ombudsman een onderzoek niet af met een rapport, maar met een brief aan de burger en de overheidsinstantie. Hiervoor wordt gekozen als de uitkomst van het onderzoek alleen van belang is voor de burger of als over een groot deel van de klacht niet tot een oordeel kan worden gekomen. In een enkel geval wordt een onderzoek eerder gestopt. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. De burger heeft bijvoorbeeld duidelijk laten weten dat verder onderzoek niet meer wenselijk is. Het kan ook zijn dat tijdens het onderzoek blijkt dat de Nationale ombudsman de klacht niet mag behandelen.

De Nationale ombudsman kan overheidsinstanties dus aanspreken als het gaat over de toegankelijkheid voor laaggeletterden door bijvoorbeeld een rapport te schrijven. Alvorens andere overheidsinstanties worden aangesproken is het van belang dat de Nationale ombudsman eerst zelf alles op orde heeft en maatregelen neemt ten aanzien van de toegankelijkheid voor laaggeletterden.

## 3.5 Bevoegdheden van de Nationale ombudsman

Zaken kunnen op verschillende manieren bij de Nationale ombudsman binnenkomen, namelijk telefonisch, per e-mail, via het klachtenformulier op de website, per brief en via een bezoek aan het bureau. Het kan gaan om een klacht van de burger of een verzoek om informatie. Klachten kunnen op verschillende manieren worden behandeld door de Nationale ombudsman. Het proces kan als volgt worden weergegeven, waarbij opgemerkt wordt dat een dergelijke weergave in de praktijk niet per definitie leidend is voor de klachtbehandelaar. In de praktijk kan het proces anders verlopen als het belang van de burger in een specifieke situatie daarom vraagt.

In artikel 1a van de WNo is geregeld dat de Nationale ombudsman bevoegd is om klachten te behandelen over overheidsinstanties. Een aantal gemeenten heeft een eigen ombudsvoorziening, zoals de gemeente Amsterdam. Bij klachten van burgers over gemeenten die een eigen ombudsvoorziening hebben, is de Nationale ombudsman niet bevoegd om deze klachten te behandelen. Ook particuliere instellingen met een overheidstaak, zoals de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), beschouwt de Nationale ombudsman als een overheidsinstantie. Deze laatste groep wordt B-organen genoemd. B-organen zijn organisaties die belast zijn met een specifieke overheidstaak (zoals het afgeven van rijbewijzen).[[32]](#footnote-32) Daarnaast verrichten deze organisaties werkzaamheden die zij niet in dienst van de overheid uitoefenen.

De Nationale ombudsman is een voorziening 'in de tweede lijn'.[[33]](#footnote-33) Dit betekent dat de burger met een klacht eerst gebruik moet maken van de klachtregeling bij de overheidsinstantie zelf. De Nationale ombudsman vindt het van belang dat de instantie eerst de kans krijgt de klacht naar tevredenheid op te lossen. Als de burger er niet uitkomt met de overheidsinstantie, dan kan de Nationale ombudsman de klacht behandelen. De Nationale ombudsman kan meestal niets betekenen als klachten langer dan een jaar geleden zijn behandeld door een overheidsinstantie.[[34]](#footnote-34)

Als de overheidsinstantie zelf de mogelijkheid geeft om in bezwaar te gaan of als beroep kan worden ingesteld bij de rechter, dan kan de Nationale ombudsman de klacht niet in behandeling nemen.[[35]](#footnote-35)

Daarnaast behandelt de Nationale ombudsman geen klachten over het regeringsbeleid of over de inhoud van wetten, maar wel als het over gedragingen van overheidsinstanties gaat. Onder gedragingen valt de manier waarop instanties hun overheidstaken uitvoeren.[[36]](#footnote-36) Het kan voorkomen dat een brief of verzoek traag behandeld is of dat niet wordt gereageerd op een vraag van een burger.

De Nationale ombudsman heeft wettelijke bevoegdheden gekregen als hij onderzoek verricht. Een overheidsinstantie is verplicht om mee te werken aan het onderzoek van de ombudsman. Ook dienen getuigen mee te werken aan een onderzoek. De ombudsman mag zelfs zo ver gaan, dat hij getuigen thuis laat ophalen om aan het onderzoek mee te werken.[[37]](#footnote-37) Iedere klachtbehandelaar bij de Nationale ombudsman kan een afweging maken en bepaalt vervolgens, in samenspraak, welke stappen gezet moeten worden.

De overheidsinstantie waarover de klacht gaat, bepaalt zelf welke gevolgen het oordeel van de Nationale ombudsman heeft. Daarin is het oordeel van de Nationale ombudsman anders dan de uitspraak van de rechter. Een uitspraak van een rechter is bindend. Uitspraken van de Nationale ombudsman kunnen niet worden afgedwongen. De Nationale ombudsman is afhankelijk van zijn gezag en moet het dus hebben van zijn gezag. Dat gezag wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het werk: een zorgvuldig onderzoek naar de feiten, een goed onderbouwde en overtuigende beoordeling en een rapportage in leesbare vorm.[[38]](#footnote-38)

# Hoofdstuk 4 Maatschappelijk kader

## 4.1 Groepen laaggeletterden, gevolgen en omgeving

Laaggeletterden kunnen worden ondergebracht in drie subgroepen.[[39]](#footnote-39) Het gaat om laaggeletterden die niet of nauwelijks naar school zijn geweest (1), laaggeletterden die wel naar school zijn geweest, maar ontoereikende vaardigheden hebben om te kunnen lezen en schrijven of dit inmiddels niet meer kunnen (2) en de tweedetaalverwervers die het Nederlands nog niet beheersen (3).[[40]](#footnote-40) Laaggeletterden uit de laatste groep moeten ook deel uitmaken van een van de eerste twee groepen. Dat wil zeggen dat mensen die de Nederlandse taal nog niet beheersen, niet per definitie aangeduid kunnen worden als laaggeletterd. Zij kunnen alleen als laaggeletterd worden beschouwd als zij niet of nauwelijks naar school zijn geweest of op school geen vaardigheden hebben ontwikkeld om te kunnen lezen en schrijven.[[41]](#footnote-41)

Er zijn twee dimensies van geletterdheid. De eerste dimensie kan worden gezien als de ‘klassieke’ invulling van geletterdheid. Hiermee wordt het lezen en begrijpen van langere stukken tekst bedoeld. Prozageletterdheid kan beschreven worden als de kennis en vaardigheden die nodig zijn om informatie uit teksten te begrijpen en te gebruiken.[[42]](#footnote-42)

Dit kunnen bijvoorbeeld brieven, teksten en brochures van overheidsinstanties zijn. Documentgeletterdheid refereert aan verschillende tekstsoorten waarmee men in de maatschappij geconfronteerd kan worden. Bij documentgeletterdheid gaat het om de kennis en vaardigheden die van belang zijn om informatie, afkomstig uit een veelheid van teksttypes, te ordenen en te gebruiken. Voorbeelden zijn sollicitatieformulieren, loonoverzichten, aankomst- en vertrektijden van het openbaar vervoer, kaarten, tabellen en grafieken.

Mensen die moeilijkheden ervaren met taal en rekenen, hebben een verhoogd risico op een achterstand in de maatschappij. Het blijkt dat mensen die moeite hebben met taal en rekenen vaker werkloos zijn, een lager inkomen hebben, een slechtere gezondheid hebben en minder politiek en maatschappelijk geëngageerd zijn. Het tegenovergestelde is ook het geval. Een laaggeletterde die zich ontwikkelt op het gebied van lezen en schrijven, heeft meer kans op positieve gevolgen.[[43]](#footnote-43)

Dit kan voor de betrokkene leiden tot onder meer een betere gezondheid, een betere kwaliteit van leven en een grotere maatschappelijke participatie. Voor de overheid kan dit leiden tot lagere uitgaven aan onder meer sociale zekerheid en zorg.[[44]](#footnote-44)

Laaggeletterden hebben vaak last van schaamte en onbegrip. Ze schamen zich over het algemeen voor hun beperking. Een taalambassadeur geeft aan: ‘Je bent aan het pinnen, er staat een rij mensen achter je, en je herkent de tekst op het schermpje niet, omdat er ineens een of andere reclame tussendoor komt. De stress die mensen dan krijgen van het ophouden van de rij! Er zijn er genoeg die het pinnen op dat moment afbreken’.[[45]](#footnote-45) Laaggeletterden geven aan dat ze in die situatie niet meer weten wat ze moeten doen en daardoor afhankelijk zijn van anderen. Laaggeletterdheid speelt hiermee ook een rol voor de (directe) omgeving van laaggeletterden.[[46]](#footnote-46)

Het blijkt dat verschillen in taalbeheersing de sociale ongelijkheid in de maatschappij vergroten en de maatschappelijke en financiële zelfredzaamheid van mensen verkleinen.

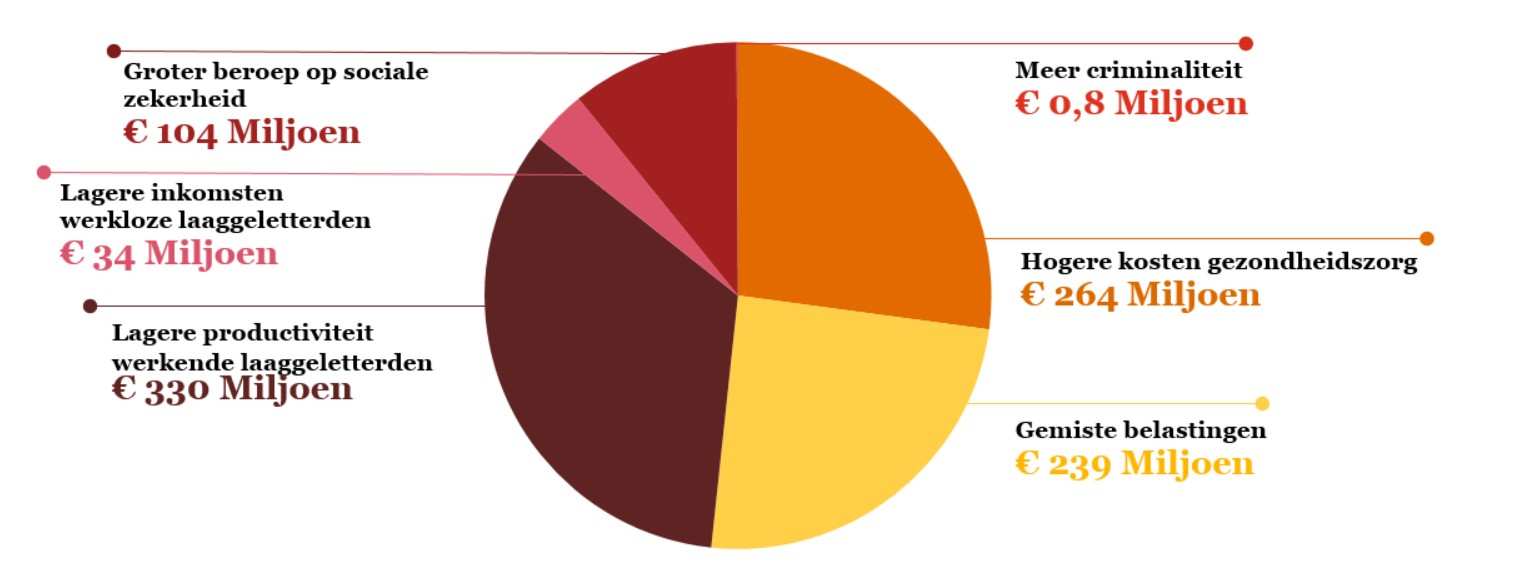
Bovendien kunnen ouders die moeite hebben met lezen en schrijven, hun kinderen minder goed begeleiden en ondersteunen in hun schoolcarrière.[[47]](#footnote-47) Kinderen die opgroeien in een taalarm gezin hebben een groter risico op een taalachterstand. Voor veel laaggeletterden is de drempel hoog om contact op te nemen met instanties of om zich in te schrijven voor taalcursussen.[[48]](#footnote-48)

Twee op de drie Nederlanders zeggen niemand in hun omgeving te kennen die moeite heeft met lezen, schrijven, rekenen en/of computeren, terwijl Nederland in totaal 2,5 miljoen laaggeletterden telt, zegt Stichting Lezen & Schrijven. Het probleem van laaggeletterdheid wordt onderschat, concludeert Stichting Lezen & Schrijven. Dat komt deels doordat laaggeletterdheid meer betekent dan veel mensen denken; ze is van toepassing op iedereen boven de 16 jaar die onvoldoende kan lezen, schrijven, rekenen of met computers kan omgaan, om goed mee te komen in de Nederlandse samenleving. Mensen verwarren laaggeletterdheid vaak met analfabetisme en dyslexie. Ook weten laaggeletterden hun problemen goed te maskeren.[[49]](#footnote-49)

## 4.2 Maatschappelijke kosten

De schatting is dat de maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid in Nederland ongeveer 1 miljard euro per jaar zijn.[[50]](#footnote-50) De maatschappelijke kosten bestaan uit economische en sociale kosten. Ruim de helft van die kosten, 572 miljoen euro, komt voor rekening van de laaggeletterden zelf. Dat zijn onnodige kosten, omdat ze met sterkere taalvaardigheden een beter betaalde baan hadden kunnen hebben.

De andere 549 miljoen euro zijn voor rekening van de samenleving, bijvoorbeeld door lagere belastingopbrengsten en hogere uitkeringen en zorgkosten. Dit zijn alleen de kosten die direct herleidbaar zijn naar laaggeletterdheid (zie figuur 1).

*Figuur 1: Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid*

Aan veel maatschappelijke effecten kan geen prijskaartje worden gehangen. Laaggeletterden hebben minder vertrouwen in de politiek, doen minder vrijwilligerswerk en hebben de neiging om minder te vertrouwen in de mensen om hen heen. Doordat laaggeletterden vaker werkloos zijn, vergroot de kans op het plegen van een ‘vermogensmisdrijf’, zoals diefstal.[[51]](#footnote-51) Daarnaast kan de helft van de mensen met problematische schulden slecht lezen. Dat is opvallend veel en is zorgwekkend, zeggen het team van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en Stichting Lezen & Schrijven die hiernaar onderzoek hebben gedaan. Het betekent dat veel mensen met schulden, brieven van instanties niet of nauwelijks begrijpen.[[52]](#footnote-52)

## 4.3 Hulptrajecten

Verschillende instanties in de omgeving van laaggeletterden trachten laaggeletterdheid aan te pakken. Overheidsinstanties wijzen laaggeletterden bijvoorbeeld op regionale opleidingen en taalcursussen. Deze opleidingen en taalcursussen worden onder andere gegeven in het Regionaal Opleidingscentrum (ROC), buurtcentra en bibliotheken.

Het Rijk stimuleert gemeenten en organisaties om laaggeletterdheid aan te pakken door cursus- en wervingsmaterialen aan te bieden.[[53]](#footnote-53)

In elke regio worden taalvrijwilligers opgeleid, die door organisaties kunnen worden ingezet als coach of taalmaatje, als aanvulling op het reguliere programma voor laaggeletterden. Dit gebeurt in samenwerking met vrijwilligersinitiatieven, zoals vrijwilligerscentrales en het vrijwilligerswerk van ‘Het begint met Taal’ of Vluchtelingenwerk.[[54]](#footnote-54) In het leerproces is namelijk sprake van een wisselwerking tussen het technisch en begrijpend leren lezen en de houding van laaggeletterden. Een laaggeletterde leert op een gemakkelijkere en leukere manier technisch lezen, als het lezen aanlokkelijk wordt gemaakt om hier mee aan de slag te gaan. Zodoende wordt naast het taal- en leesonderwijs energie gestoken in leesbevordering bij het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid.[[55]](#footnote-55)

## 4.4 Nieuwe ontwikkelingen en initiatieven

Voor laaggeletterden zijn er steeds meer initiatieven om gemakkelijker in contact te komen met instanties. De RUG heeft, in samenwerking met een incassobureau, bedacht dat deurwaardersbrieven eenvoudiger opgesteld moeten worden, zodat de geadresseerden zich niet door ambtenaarsproza hoeven te worstelen. Met deze aanpak is geëxperimenteerd en dit leverde ‘30 procent minder beslagen op’.[[56]](#footnote-56)

Aan het project ‘Voor ’t zelfde geld uit de schulden’ in Leeuwarden werken verschillende partijen mee, zoals de gemeente Leeuwarden, Aegon, Syncasso, Wellzo, Bibliotheek Leeuwarden, WoonFriesland, Schuldhulpmaatje, De Friesland en Kredietbank Nederland.

Andere pilotsteden zijn Zwolle en Tilburg. Stichting Lezen & Schrijven meldt dat laaggeletterdheid vaak lastig te signaleren is vanwege de taboesfeer. Ook voor instanties is het probleem niet eenvoudig te herkennen, omdat de medewerkers van deze instanties vaak alleen via de post of digitale weg contact met klanten hebben.

Bedrijven zoals Aegon en De Friesland onderzoeken op welke momenten zij wel direct contact met klanten hebben of zoeken deze klanten gericht op door in een pilot een bepaalde groep mensen met betalingsachterstand te bellen. ‘Zij screenen klanten met een betalingsachterstand dan op laaggeletterdheid door directe vragen te stellen.’[[57]](#footnote-57) Ook slaan mensen met een verstandelijke beperking, zorgaanbieders en het bedrijfsleven tijdens de eerste landelijke VG Hackathon de handen ineen, om innovatieve zorgoplossingen mogelijk te maken die passen. De winnaar Koraal stond voor de uitdaging om de belevingswereld van mensen met een licht verstandelijke beperking mee te nemen in de manier waarop we taal gebruiken. De medewerkers van Koraal bedachten de ZieMij app, een virtuele en gepersonaliseerde vertaler.[[58]](#footnote-58)

De digitalisering speelt ook een rol in het probleem rondom laaggeletterdheid. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) gaat de digitalisering erg snel. Hierop moet worden geanticipeerd door bijvoorbeeld meer loketten open te houden en te zorgen voor genoeg pinautomaten.[[59]](#footnote-59) Overheidsdiensten worden steeds vaker gedigitaliseerd. Dit vergt digitale vaardigheden van burgers. Laaggeletterden kunnen het gevraagde niveau vaak niet aan. Dit heeft tot gevolg dat het communiceren met de overheid steeds lastiger wordt. Uiteindelijk zijn laaggeletterden niet meer in staat om volwaardig te functioneren in de Nederlandse maatschappij.[[60]](#footnote-60) De Belastingdienst heeft daarom geluisterd naar taalambassadeurs. Tijdens ontmoetingen met medewerkers van de Belastingdienst deelden de taalambassadeurs hun ervaringen met deze organisatie. De taalambassadeurs vinden het telefonische keuzemenu te ingewikkeld, terwijl je alleen via de telefoon een afspraak bij de balie kunt maken. De Belastingdienst gaat daarom onderzoeken of het helpt als klanten een afspraak kunnen maken aan de balie.[[61]](#footnote-61)

## 4.5 Rol van de Nationale ombudsman

Voor de Nationale ombudsman is ook een rol van belang weggelegd in het op weg helpen van laaggeletterden in het contact met overheidsinstanties. De Nationale ombudsman kan voor laaggeletterden bijvoorbeeld contact leggen met een overheidsinstantie om te bemiddelen. Of de Nationale ombudsman kan de overheidsinstantie verzoeken rekening te houden met de laaggeletterdheid van de persoon in kwestie. Daarnaast kan de Nationale ombudsman laaggeletterden op weg helpen door duidelijke informatie te verstrekken of door te verwijzen naar de juiste instantie. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de taken en bevoegdheden die de Nationale ombudsman heeft om burgers (en daarmee ook laaggeletterden) op weg te helpen.

## 4.6 Centrale begrippen

*Analfabeten*: In tegenstelling tot laaggeletterden kunnen analfabeten (ongeletterden) helemaal niet lezen en schrijven.

*Dienstverlening*: Dienstverlening is het leveren van bepaalde diensten aan derden.

*Digitalisering*: Hiermee worden de veranderingen bedoeld die zich afspelen in de maatschappij en economie met betrekking tot de informatie- en communicatietechnologie.

*Laaggeletterdheid*: Laaggeletterdheid is een term voor mensen die grote moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen. Laaggeletterden kunnen wel lezen en schrijven, maar beheersen niet het eindniveau vmbo of niveau mbo-2/3.

*Nationale ombudsman*: De Nationale ombudsman is een onafhankelijke functionaris die klachten van burgers over onbehoorlijk overheidsoptreden behandelt.

*Ombudsplein*: Het Ombudsplein is een virtuele en fysieke plek voor klachtbehandeling, communicatie en informatievoorziening.

*Steffie:* Steffie kan ingewikkelde onderwerpen op een duidelijk uitleggen. Steffie is een digitaal karakter (avatar), waarmee minder digitaalvaardigen en laaggeletterden ook gebruik kunnen maken van websites en diensten van overheidsinstanties, die anders te complex zijn.

*Taalambassadeurs*: Taalambassadeurs weten uit ervaring hoe het is om niet te kunnen lezen en schrijven. Zij zijn getraind om uiteenlopende doelgroepen, van politici tot laaggeletterden, te overtuigen van het belang van goede basisvaardigheden.

*Toegankelijkheid*: De mate waarin het mogelijk is om toegang tot iets te krijgen.

# Hoofdstuk 5 Contact met laaggeletterden bij de Nationale ombudsman

## 5.1 Inleiding

Om een antwoord te geven op de deelvraag in hoeverre en op welke wijze er contact is met laaggeletterden zijn klachtbehandelaars van het Ombudsplein geïnterviewd, een senior-medewerker van het Ombudsplein, een medewerker van de afdeling Communicatie en een klachtbehandelaar die zich bezighoudt met structureel onderzoek.

Medewerkers van de Nationale ombudsman geven aan dat ze zich in een gesprek met de burger er vaak niet bewust van zijn dat iemand laaggeletterd kan zijn. Daarnaast constateren zij dat het moeilijk is om te bepalen of iemand laaggeletterd is of moeite heeft met lezen en schrijven. Om die reden is het moeilijk om aan te duiden hoe vaak er contact is met laaggeletterden. Medewerkers van de Nationale ombudsman weten wel dat zij geregeld contact hebben met laaggeletterden, maar zij kunnen niet exact aangeven hoe vaak dit is geweest.

Bij medewerkers bestaan twijfels over in hoeverre een onderscheid moet worden in de mate van hulp aan geletterden en laaggeletterden. De medewerkers schetsen dat de Nationale ombudsman niet te ver dient te gaan in de hulpverlening aan de burger, omdat daarvoor, volgens hen, andere (maatschappelijke) organisaties zijn aangewezen. Echter, de medewerkers geven ook aan dat gekeken moet worden hoe mensen te helpen zijn die moeite hebben met lezen en schrijven, zonder dat zij het gevoel krijgen van ‘het kastje naar de muur’ te worden gestuurd.

## 5.2 Herkenning en bewustwording

De medewerkers hebben, in hun schriftelijke en telefonische contacten op het Ombudsplein, geregeld te maken met mensen van wie zij vermoeden dat deze moeite hebben met lezen en schrijven. Het vermoeden van laaggeletterdheid wordt in de meeste gevallen gekregen, doordat mensen moeite hebben om hun klacht op een duidelijke manier te formuleren. Uit de vragen die deze mensen stellen blijkt dat zij de uitleg niet goed begrijpen. Een voorbeeld is dat bij het uitleggen dat de huurtoeslag maandelijks wordt gestort, de laaggeletterde burger vraagt of de huurtoeslag in een keer wordt overgemaakt. Laaggeletterdheid wordt door medewerkers ook herkend aan de zinsopbouw en woordkeuze in een e-mail of brief.

Vooral tijdens de telefonische klachtafhandeling vinden medewerkers het lastig om laaggeletterdheid te herkennen. Een medewerker geeft aan dat het kan overkomen alsof een laaggeletterde burger begrijpt wat er gezegd wordt. Aan bepaald (ontwijkend) gedrag wordt wel herkend wanneer iemand moeite heeft met het begrijpen van de informatie; bijvoorbeeld doordat deze mensen niet durven aan te geven dat ze niet goed kunnen lezen of schrijven. Daarom is het volgens een aantal medewerkers van belang om controlevragen te stellen, zoals ‘heb ik dit punt voldoende toegelicht?’ of ‘herkent u wat ik zeg?’. Volgens de medewerkers kan het ook zijn dat mensen zelf niet weten dat ze laaggeletterdheid zijn. Dat is volgens hen iets anders dan dat laaggeletterden daar niet voor durven uit te komen.

Als tijdens het telefoongesprek een vermoeden is van laaggeletterdheid, dan wordt dit niet concreet door de medewerkers benoemd. Het concreet benoemen wordt gezien als ongepast en kan verkeerd overkomen. Medewerkers constateren dat de burger zich ‘aangevallen’ kan voelen door dit te benoemen in een telefoongesprek.

In telefoongesprekken wordt door medewerkers soms aangegeven dat meerdere mensen moeite hebben met het begrijpen van informatie in brieven en e-mails. Op deze manier proberen medewerkers laaggeletterdheid, of het hebben van moeite met lezen en schrijven, te veralgemeniseren. De bewustwording op de werkvloer van laaggeletterdheid moet volgens de medewerkers worden vergroot. Tegelijkertijd is het de vraag of medewerkers van de Nationale ombudsman voldoende weten over hoe om te gaan met laaggeletterden. De medewerkers denken dat daarover onvoldoende kennis is. Volgens hen wordt weinig gesproken over laaggeletterdheid en de handelswijze hieromtrent. Het beeld bestaat dat de Nationale ombudsman altijd volledig, open en transparant moet zijn over wat er allemaal leeft. Voor sommige mensen zou dat volgens medewerkers een reden zijn af om te haken in het contact met de Nationale ombudsman, door het telefoongesprek te beëindigen of niet meer te reageren op een brief of e-mail.

## 5.3 Wijze van corresponderen

De medewerkers geven aan dat de Nationale ombudsman laaggeletterden kan helpen als het hen zelf niet lukt om bij de overheid aan de bel te trekken. Dat is volgens medewerkers voor iedere burger het geval, maar in het bijzonder voor laaggeletterden.

Het blijkt voor medewerkers lastig om in te schatten waar laaggeletterden specifiek behoefte aan hebben. Het zou volgens medewerkers handig zijn, als er contact kan worden gelegd met een begeleider van de laaggeletterde om de klachtbehandeling door te spreken. Een medewerker geeft aan dat het ingewikkeld kan zijn om iets simpel uit te leggen, omdat het soms moeilijke materie betreft.

Telefonische correspondentie

Het voordeel van telefonisch corresponderen is volgens medewerkers dat de informatie aan een laaggeletterde op een eenvoudige, laagdrempelige manier kan worden overgebracht. Daarnaast is het volgens hen een voordeel dat gecontroleerd kan worden of de laaggeletterde de informatie heeft begrepen. Ook geven zij aan dat telefonisch contact de mogelijkheid biedt tot het stellen van vragen.

In telefoongesprekken merken medewerkers hoe zelfredzaam een laaggeletterde burger kan zijn. Als deze persoon zich goed kan uitdrukken en de materie begrijpt, dan wordt eerder aangeven dat iemand zelf contact kan opnemen met of een klacht kan indienen bij de desbetreffende overheidsinstantie. Als een laaggeletterde burger de sociale kaart van Nederland niet goed kent en niet weet welke stappen hij of zij moet ondernemen om een klacht in te dienen, dan hebben medewerkers eerder de neiging deze burger te helpen door bijvoorbeeld een klacht door te sturen naar een overheidsinstantie.

Schriftelijke correspondentie

Volgens medewerkers is het voordeel van schriftelijke correspondentie dat laaggeletterden de informatie rustig, eventueel met familie of een begeleider, tot zich kunnen nemen. Medewerkers ervaren dat deze vorm van corresponderen door laaggeletterden gewaardeerd en begrepen wordt, waardoor minder ruis ontstaat in het contact met de burger. Het kan volgens medewerkers zijn dat laaggeletterden uit schaamte doen alsof zij de telefonische informatie hebben begrepen. Daarom vinden medewerkers het van belang om in de schriftelijke dienstverlening teksten te maken op B1-niveau. De medewerkers constateren dat laaggeletterden de informatie in B1-teksten beter begrijpen. Daarnaast geven zij aan dat zij op die manier economischer en efficiënter kunnen werken. Een medewerker geeft als voorbeeld om de boodschap van een brief bovenaan en groot te vermelden.

Bij de Nationale ombudsman wordt geschreven op C1-niveau, terwijl dit volgens alle medewerkers op B1-niveau zou moeten gebeuren. Door medewerkers wordt ook aangedragen om meer gebruik te maken van foto’s en korte videoboodschappen, waardoor laaggeletterden de informatie beter begrijpen.

Digitale correspondentie

Medewerkers geven aan dat het voor laaggeletterden lastig kan zijn om te begrijpen wat de Nationale ombudsman doet en wat hij voor hen kan betekenen. De informatie op de website kan volgens de medewerkers verder worden aangepast voor mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. Het gebruik van een klachtenformulier op de website is vaak al te moeilijk voor de ‘normale’ burger, ervaren medewerkers. Voor de website zijn er plannen om modules te ontwikkelen die de boodschap van de Nationale ombudsman kort en bondig (beeldend) weergeven. Om de filmpjes te beoordelen, worden testpanels gebruikt. In deze panels nemen ook mensen plaats die moeite hebben met lezen en schrijven. Deze plannen zijn tot op heden nog niet vertaald naar de praktijk.

Praktijkvoorbeeld

Volgens medewerkers moet de laaggeletterde burger niet het gevoel krijgen dat hij (weer) van ‘het kastje naar de muur’ wordt gestuurd. Daarom is het volgens hen van belang om concreet aan te geven waarom met een bepaalde instantie contact opgenomen moet worden. Als een medewerker de indruk heeft dat de laaggeletterde hier zelf niet uitkomt, kan worden gevraagd of mensen in de omgeving kunnen helpen. Het volgende voorbeeld van een medewerkers geeft aan hoe het contact met een laaggeletterde kan plaatsvinden. Een verzoeker die geen Nederlands sprak verscheen op het spreekuur. Deze persoon sprak Arabisch en was hier als vluchteling gekomen. Hij had een klacht over het optreden van de politie. De klacht was nog niet behandeld door de politie. De verzoeker gaf aan dat zijn netwerk niet zo groot was en dat hij niet wist waar hij de klacht zou moeten indienen. Een medewerker die de Arabische taal machtig was, heeft de klacht toen als notitie voor hem opgeschreven en heeft de klacht doorgestuurd naar de politie. Dit is een voorbeeld van een medewerker die acties heeft ondernemen voor een laaggeletterde burger. Het is niet vanzelfsprekend dat elke medewerker van de Nationale ombudsman op deze manier met een laaggeletterde burger omgaat.[[62]](#footnote-62)

## 5.4 Samenwerking met instanties

Volgens medewerkers kan meer worden samengewerkt met ketenpartners. Zij constateren dat regelmatig wordt doorverwezen naar het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, gemeenten en andere instanties. Als bij een medewerker de indruk ontstaat dat een burger laaggeletterd is en er zelf moeilijk uitkomt, dan zou het prettig zijn als er contactpersonen zijn (bij andere overheidsinstanties) die zich bewust zijn van de problematiek rondom laaggeletterdheid. Medewerkers van de Nationale ombudsman verwijzen door, maar geven aan niet te weten of de burgers (en laaggeletterden) contact opnemen met deze instantie. Daarom is het volgens hen van belang om bij de laaggeletterde burger na te gaan of dit gebeurt. Laaggeletterden zijn afhankelijk van overheidsinstanties. Daarom moet, volgens medewerkers, extra aandacht zijn voor deze doelgroep. Medewerkers geven aan dat het van belang is om bij vermoedens van laaggeletterdheid de dienstverlening aan te passen. Toch is het volgens een enkele medewerker onwenselijk om te veel onderscheid te maken in de dienstverlening aan verschillende doelgroepen. Volgens deze medewerker kunnen laaggeletterden terecht bij maatschappelijke instanties voor het uitleggen van informatie in brieven, e-mails en folders.

Laaggeletterden kunnen bijvoorbeeld terecht bij sociaal raadslieden, een maatschappelijk begeleider van een gemeente of Stichting MEE. Medewerkers geven aan dat de Nationale ombudsman kan leren van andere instanties die beter zijn ingespeeld op laaggeletterdheid. Het is volgens medewerkers van belang om als organisatie van deze instanties te leren. De Nationale ombudsman is graag laagdrempelig voor burgers. Volgens de medewerkers hoort daarbij dat zij de mogelijkheid krijgen om zichzelf te ontwikkelen, zodat deze bewerkstelligd kan worden.

## 5.5 Deelconclusie

Uit de afgenomen interviews komt het beeld naar voren van een latent aanwezig bewustzijn bij medewerkers van de Nationale ombudsman ten aanzien van laaggeletterdheid. Medewerkers weten dat laaggeletterdheid een probleem is in de samenleving en dat zij daarmee te maken hebben in de klachtbehandeling. Echter, het blijkt lastig te zijn te weten hoe hier precies mee om moet worden gegaan. Daarnaast zijn er verschillen in handelswijzen en ideeën over hoe om te gaan met laaggeletterdheid. De Nationale ombudsman heeft nog geen vaste protocollen of richtlijnen in het beleid omtrent laaggeletterdheid. Hierdoor ontstaat mogelijk te veel verschil in benadering van laaggeletterde burgers. Soms lijken medewerkers zichzelf tegen te spreken. Een voorbeeld is om zelf op B1-niveau te schrijven, maar tegelijkertijd aan te geven dat andere instanties bedoeld zijn om lastige informatie aan laaggeletterden uit te leggen.

# Hoofdstuk 6 De ervaren belemmeringen en mogelijke succesfactoren

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan bod welke obstakels laaggeletterden ervaren en hoe deze obstakels kunnen worden verwijderd. Hiervoor zijn taalambassadeurs (ex-laaggeletterden) van Stichting Lezen & Schrijven geïnterviewd. Er is gekozen om taalambassadeurs te interviewen omdat zij vanuit hun ervaringen kunnen vertellen hoe het is om laaggeletterd te zijn en worden begeleid om over laaggeletterheid te spreken in de maatschappij. Verder zijn de klachtbehandelaars van de Nationale ombudsman bevraagd over het verwijderen van obstakels bij de Nationale ombudsman.

Daarnaast is de Nationale ombudsman zelf gevraagd naar zijn ervaringen en visie met betrekking tot de dienstverlening voor laaggeletterden. Om te leren van andere instanties, zijn begeleiders van Stichting Lezen & Schrijven en een begeleider van laaggeletterden voor een Zorginstelling geïnterviewd. Tot slot is gebruikgemaakt van literatuur omtrent het verwijderen van obstakels voor laaggeletterden.

## 6.2 Naamsbekendheid van de Nationale ombudsman

Taalambassadeurs stellen dat laaggeletterden in de meeste gevallen niet weten dat de Nationale ombudsman bestaat en wat de Nationale ombudsman in concrete gevallen kan betekenen. De taalambassadeurs geven aan dat de Nationale ombudsman ‘iets met klachten te maken heeft’. De column van de Nationale ombudsman, die elke zaterdag in De Telegraaf staat, is onbekend. Daarnaast zijn advertenties van de Nationale ombudsman op het internet niet opgevallen. Via een begeleider van een zorginstelling is aan een zestal laaggeletterden gevraagd of zij weleens van de Nationale ombudsman hebben gehoord. Een keer is een klacht van een laaggeletterde ingediend inzake het niet opruimen van straatafval binnen zijn gemeente. De taalambassadeurs zijn regelmatig te vinden in bibliotheken om taallessen te volgen. Daar hebben zij geen informatie over de Nationale ombudsman gekregen of aangetroffen. Een taalambassadeur geeft aan: ‘Ik zou niet weten hoe en waar ik een klacht moet indienen, laat staan hoe moeilijk dit moet zijn voor laaggeletterden.’[[63]](#footnote-63)

Volgens de taalambassadeurs zou het helpen om de Nationale ombudsman zichtbaar te maken bij gemeenten, ziekenhuizen en huisartsenpraktijken. Dit zijn plekken waar laaggeletterden vaak zijn te vinden. Het is van belang om concreet te beschrijven wat de Nationale ombudsman voor hen kan betekenen. Begeleiders van Stichting Lezen & Schrijven geven het volgende voorbeeld: ‘hebt u een probleem met de Belastingdienst, bel dan gratis met Bram van de Nationale ombudsman’. Dit is concreter dan: ‘hebt u een probleem met een overheidsinstantie, bel dan met de Nationale ombudsman’.[[64]](#footnote-64)

In het eerste voorbeeld is de drempel voor laaggeletterden om contact op te nemen lager dan in het tweede voorbeeld, omdat wordt aangegeven dat het een gratis dienst is en een specifieke naam wordt genoemd met wie contact kan worden gezocht.

Tevens wordt in het eerste voorbeeld niet gesproken over overheidsinstanties, maar een concreet voorbeeld van een overheidsinstantie gegeven. Dit spreekt laaggeletterden, volgens begeleiders van Stichting Lezen & Schrijven, meer aan dan een zakelijke tekst, die moeilijk te begrijpen is. Laaggeletterden vragen zich af wat een overheidsinstantie is. Daarnaast kan de Nationale ombudsman zich volgens taalambassadeurs en begeleiders van laaggeletterden meer richten op het vergroten van de naamsbekendheid in de regio. Laaggeletterden komen volgens hen vaak bij huisartsenpraktijken, buurt- en wijkcentra en zorginstellingen. Ook bekijken laaggeletterden huis-aan-huisbladen en reclamefolders. De Nationale ombudsman zou in een korte, beeldende boodschap duidelijk kunnen maken wat hij voor laaggeletterden kan betekenen.

## 6.3 Bewustwording onder medewerkers

Dat laaggeletterdheid in Nederland op grote schaal voorkomt, was voor veel mensen

een onbekend gegeven. ‘Iedereen in Nederland is toch naar school geweest?’ is een veelgehoorde opmerking volgens taalambassadeurs. Doordat taalambassadeurs inzicht geven in de gevolgen en de problemen van laaggeletterdheid en welke invloed dit kan hebben op deze mensen, proberen zij meer bewustzijn te creëren in de maatschappij. Taalambassadeurs geven aan dat overheidsinstanties aandacht dienen te besteden aan de praktische problemen van laaggeletterden en welke negatieve gevolgen deze problemen hebben in het contact met overheidsinstanties. De taalambassadeurs zijn van mening dat alleen op die manier kan worden gewerkt aan het creëren van bewustzijn.

Vaak wordt ervan uitgegaan dat laaggeletterden de informatie in een brief of e-mail begrijpen of dat het duidelijk is wat telefonisch is besproken. Het probleem van laaggeletterdheid speelt niet alleen bij vluchtelingen of mensen met een migratieachtergrond. Volgens de taalambassadeurs komt laaggeletterdheid ook voor in de sociale onderklasse van de maatschappij. Laaggeletterden kunnen hun probleem goed verbergen en gebruiken regelmatig smoesjes, zoals ‘ik heb mijn bril niet bij me’ of ‘die vragenlijst vul ik later wel in’. Andere signalen zijn: niet reageren op brieven of folders, afspraken niet noteren, moeite hebben met het formuleren van vragen, moeite hebben met het beantwoorden van vragen, moeilijk tot de kern van een klacht komen en vragen stellen over informatie die al meerdere keren (schriftelijk of telefonisch) is gegeven.[[65]](#footnote-65)

Taalambassadeurs constateren dat tussen laaggeletterden grote verschillen kunnen zijn. Sommige laaggeletterden hebben moeite met wegwerkzaamheden. Zij krijgen te maken met onbekende borden. Dit maakt het lastig om de juiste route te vinden. Voor andere laaggeletterden is het niet eenvoudig om boodschappen te doen. Het kan voorkomen dat een product een andere verpakking krijgt. Het product is dan alleen te vinden door de verpakking te lezen. De taalambassadeurs en begeleiders van Stichting Lezen & Schrijven geven aan dat veel laaggeletterden zich schamen voor hun laaggeletterdheid. Laaggeletterden durven uit schaamte niet aan hun (directe) omgeving te vertellen dat ze niet kunnen lezen en/of schrijven. Het komt voor dat laaggeletterden, ook op controlevragen, sociaalwenselijke antwoorden geven, om te verbergen dat zij laaggeletterd zijn. Volgens de taalambassadeurs ligt in onze samenleving steeds meer de nadruk op zelfredzaamheid. Dat maakt het voor deze doelgroep steeds moeilijker om hulp in te roepen.

Bewustwording kan pas plaatsvinden als medewerkers weten hoe het leven van een laaggeletterde eruitziet en met welke moeilijkheden hij of zij in het dagelijks leven te kampen heeft. Een taalambassadeur geeft aan: ‘Als je niet kan lezen, is het haast onmogelijk om digitaal vaardig(er) te worden. Denk eens aan reizen met de trein. Hoe ontcijfer je zonder te kunnen lezen op welk perron jouw trein vertrekt? En internet?’.[[66]](#footnote-66)

Taalambassadeurs, begeleiders van Stichting Lezen & Schrijven en een medewerker van een zorginstelling geven aan dat het probleem genormaliseerd dient te worden en dat geprobeerd moet worden om aan te sluiten bij de beleving van de laaggeletterde burger. Dit kan bijvoorbeeld door begrip te tonen (‘Wat moet het lastig zijn om…’), door informatie te geven over mogelijke oplossingen en door de laaggeletterde aan te moedigen om een cursus lezen en schrijven te beginnen.[[67]](#footnote-67) Voor volwassenen zijn speciale cursussen waarin individueel of in groepsverband wordt lesgegeven, onder begeleiding van professionals en/of vrijwilligers.[[68]](#footnote-68)

## 6.4 Dienstverlening aan laaggeletterden

In deze paragraaf komt aan bod hoe laaggeletterden de verschillende soorten dienstverlening ervaren en worden algemene tips aangedragen voor de dienstverlening aan laaggeletterden.

Schriftelijke dienstverlening

In de schriftelijke dienstverlening en correspondentie met instanties, ervaren taalambassadeurs dat te moeilijk taalgebruik wordt gehanteerd. Dit vormt een obstakel om een brief of e-mail zelfstandig te lezen of om contact op te nemen met de Nationale ombudsman. De laaggeletterde burger is bang voor een uitgebreid, ingewikkeld schriftelijk antwoord. Het is volgens de taalambassadeurs van belang dat de Nationale ombudsman de medewerkers traint om brieven te schrijven die passen in de belevingswereld van mensen die laaggeletterd zijn. Taalambassadeurs zijn van mening dat dit een eerste goede stap kan zijn om de dienstverlening laagdrempelig te maken voor laaggeletterden.[[69]](#footnote-69)

Telefonische dienstverlening

Taalambassadeurs geven aan dat tijdens het telefonische contact vaak te snel wordt gepraat, waardoor het voor laaggeletterden lastig is om het gesprek te volgen en de belangrijkste informatie te onthouden. Volgens hen wordt aan laaggeletterden bijna nooit gevraagd of de informatie en de uitleg aan de telefoon is begrepen. Daardoor wordt de drempel om aan te geven dat je niet kunt lezen of schrijven niet verlaagd.

Daarnaast constateren alle respondenten dat laaggeletterden het als een obstakel ervaren als nauwelijks persoonlijk contact wordt gemaakt en niet wordt doorgevraagd naar hun achtergrond. Verder wordt aangegeven dat het van groot belang is dat laaggeletterden een medewerker aan de telefoon krijgen, zonder tussenkomst van een (lastig) keuzemenu. Een keuzemenu geeft volgens taalambassadeurs stress, waardoor laaggeletterden eerder afhaken. Een laaggeletterde burger wil een mens spreken.[[70]](#footnote-70)

Digitale dienstverlening

De dienstverlening van overheidsinstanties is steeds vaker digitaal. De gedachte is dat veel mensen weten hoe een website werkt en welke stappen nodig zijn om informatie te krijgen over klachtbehandeling. Dit is bij de meeste laaggeletterden niet het geval. Daarom wordt volgens taalambassadeurs de voorkeur gegeven aan telefonische correspondentie. Op de website van de Nationale ombudsman wordt het de taalambassadeurs niet duidelijk hoe zij een klacht moeten indienen en in welke gevallen de Nationale ombudsman een laaggeletterde op weg kan helpen.

De taalambassadeurs geven aan dat zij het lastig vinden om op de website van de Nationale ombudsman te achterhalen wat zij precies moeten invullen om een klacht in te dienen. Afbeeldingen zijn een relevant hulpmiddel in de communicatie met laaggeletterden. Dat kunnen pictogrammen, tekeningen en foto’s zijn. Het blijkt bij het gebruik van afbeeldingen geen probleem om informatie gelijktijdig te verwerken. Afbeeldingen bevorderen het leesproces: men leest vaak mee met de tekst, terwijl deze wordt voorgelezen.[[71]](#footnote-71) Volgens de taalambassadeurs is het ook van belang om laaggeletterden te betrekken in het ontwikkelen van een nieuwe website of pagina, omdat zij praktijkervaring hebben met de mogelijke problemen.[[72]](#footnote-72)

Algemene tips

Het komt voor dat mensen niet door hebben dat ze laaggeletterd zijn. Deze mensen hebben allerlei trucs om te verbergen dat ze niet kunnen lezen en/of schrijven. Dat doen ze voor zichzelf, maar ook voor de directe omgeving. De volgende tips worden door taalambassadeurs gegeven bij de communicatie met laaggeletterden:

* Maak afspraken op hele of halve uren.
* Neem de tijd voor het gesprek.
* Spreek langzaam en duidelijk (niet te hard).
* Verwacht geen basiskennis over het onderwerp.
* Gebruik dezelfde woorden als de laaggeletterde.

Vermoedens van laaggeletterdheid kunnen op verschillende manieren worden gecontroleerd. Hier volgt een voorbeeld. Een dokter gaf een brief met medische informatie aan een laaggeletterde. Deze brief gaf hij omgekeerd, omdat hij twijfels had of hij een laaggeletterde tegenover zich had. Zijn vermoeden bleek te kloppen.

De laaggeletterde keerde de brief niet om en gaf aan de informatie in de brief te begrijpen. Echter, het is hier de vraag of er daadwerkelijk sprake was van een laaggeletterde burger of van ongeletterde persoon (een analfabeet).

Daarnaast is het van belang dat laaggeletterden op een wijze worden behandeld, waardoor zij de informatie kunnen begrijpen. In het contact met instanties wordt regelmatig taal gebruikt die niet past bij een laaggeletterde. De begeleiders van laaggeletterden moeten dan vertalen wat precies is verteld of controleren of de laaggeletterde de informatie heeft begrepen.

Volgens de begeleider van een zorginstelling moet laaggeletterdheid meer aandacht krijgen, zodat medewerkers van de Nationale ombudsman zich bewust worden van het taalgebruik dat zij hanteren. De medewerkers zijn een bepaald taalgebruik gewend. In het contact met laaggeletterden moeten medewerkers zich constant afvragen of hun taalgebruik door de laaggeletterde begrepen wordt. Het is van belang om dezelfde woordkeuze te hanteren als de laaggeletterde en om te controleren of de laaggeletterde de informatie begrijpt. Vaak wordt aangegeven dat laaggeletterden het lastig vinden om informatie vast te houden. Daarom nemen zij vaak begeleiders mee. Volgens de begeleider is het verstandig als medewerkers van de Nationale ombudsman nagaan of een laaggeletterde wordt geholpen in het contact met (overheid)instanties.[[73]](#footnote-73)

Reinier van Zutphen stelt dat de Nationale ombudsman nog meer aandacht kan hebben voor laaggeletterden. Dit begint bij bewustwording onder klachtbehandelaars. ‘Als er bewustwording ontstaat, door met taalambassadeurs en laaggeletterden te spreken, dan zien medewerkers van de Nationale ombudsman tegen weke problemen laaggeletterden in het dagelijks leven aanlopen’. [[74]](#footnote-74) De Nationale ombudsman is geen belangenbehartiger, maar kan wel extra hulp bieden aan mensen die het lastig vinden om zelf contact op te nemen met een overheidsinstantie. De Nationale ombudsman kan andere overheidsinstanties niet aanspreken op de toegankelijkheid voor laaggeletterden, als hij dit zelf nog kan verbeteren. Verschillende ontwikkelingen moeten de Nationale ombudsman bekender maken, onder andere een halfjaarlijkse bustour in een provincie om lokaal in gesprek te gaan met laaggeletterden. Voor mensen die moeite hebben met lezen en schrijven wordt de website aangepast.

De Nationale ombudsman vindt dat, ondanks dat klachtbehandelaars geen belangenbehartigers zijn, zij deze doelgroep extra aandacht moeten geven. Dit kan bijvoorbeeld door in een vroeg stadium contact op te nemen met een overheidsinstantie, om de situatie van een laaggeletterde naar voren te brengen.[[75]](#footnote-75)

## 

## 6.5 Deelconclusie

Uit de interviews en de literatuur blijkt dat er een omslagpunt is bij instanties in de dienstverlening ten aanzien van laaggeletterden. Bij instanties is een groeiend besef van het belang om toegankelijk te zijn voor laaggeletterden. Dit is de beginfase waarin geprobeerd wordt om de laaggeletterde burger te bereiken en om de dienstverlening op deze doelgroep aan te passen. De Nationale ombudsman wil ook bekender worden onder laaggeletterden. Tevens wil hij het bewustzijn van laaggeletterheid bij medewerkers, die dagelijks te maken kunnen krijgen met laaggeletterden, vergroten. Het is van belang om samen te werken en gebruik te maken van de kennis van andere instanties en mensen, zoals taalambassadeurs, medewerkers van Stichting Lezen & Schrijven en begeleiders van laaggeletterden, om een uniform beleid te ontwikkelen ten aanzien van de dienstverlening aan laaggeletterden.

# Hoofdstuk 7 Conclusie en aanbevelingen

## 7.1 Conclusie

Binnen het instituut de Nationale ombudsman is geen duidelijk beeld over het aantal laaggeletterden dat contact opneemt. Dat er contact is met laaggeletterden is voornamelijk gebaseerd op vermoedens van medewerkers. Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen met klachtbehandelaars van de Nationale ombudsman, taalambassadeurs van Stichting Lezen & Schrijven en met begeleiders van laaggeletterden. Daarnaast is gebruikgemaakt van literatuur omtrent toegankelijkheid voor laaggeletterden bij (overheids)instanties. Door het analyseren van de onderzoekresultaten wordt antwoord gegeven op de centrale vraag.

De Nationale ombudsman heeft de taak om de burger op weg te helpen en om het lerend vermogen van de overheid te stimuleren. Hiertoe heeft de Nationale ombudsman verschillende instrumenten. Hij kan ervoor kiezen om een interventie uit te zetten bij een overheidsinstantie, een verzoek om informatie neer te leggen bij een overheidsinstantie, een bemiddelingsgesprek te organiseren tussen de klager en de overheidsinstantie of onderzoek te doen. De Nationale ombudsman is bevoegd om klachten te behandelen over overheidsinstanties.

De medewerkers van de Nationale ombudsman hebben regelmatig het vermoeden dat burgers moeite hebben met lezen en schrijven. In telefonische gesprekken komt zelden ter sprake dat iemand laaggeletterd is. Het contact met laaggeletterden of mensen die moeite hebben met lezen en schrijven, verloopt in de meeste gevallen telefonisch. Dit heeft de voorkeur, omdat de indruk bestaat dat laaggeletterden het prettiger vinden om persoonlijk contact te hebben. De medewerkers van de Nationale ombudsman geven aan dat op deze manier ook gecontroleerd kan worden of laaggeletterden de informatie begrijpen door controlevragen te stellen, zoals ‘heb ik dit punt voldoende toegelicht?’ of ‘herkent u wat ik zeg?’.

De Nationale ombudsman is onder laaggeletterden niet bekend en het is onduidelijk wat de ombudsman voor hen kan betekenen. Daarnaast ervaren de laaggeletterden de website van de Nationale ombudsman als onduidelijk. Het blijft onduidelijk hoe een klacht moet worden ingediend. Ook vinden laaggeletterden dat vaak onvoldoende rekening wordt gehouden met het taalgebruik en de woordkeuze. Het is van belang om onder de medewerkers van de Nationale ombudsman het bewustzijn van laaggeletterdheid te vergroten. Als het bewustzijn wordt vergroot, wordt ook het belang gezien van het aanpassen van het taalgebruik en de woordkeuze aan de doelgroep.

In het verlengde daarvan dient de Nationale ombudsman bekender te worden in de regio. Laaggeletterden volgen voornamelijk de regionale ontwikkelingen. De Nationale ombudsman werkt al aan meer bekendheid in de regio, middels onder andere een halfjaarlijkse bustour naar een provincie. Op deze manier wordt de Nationale ombudsman zichtbaarder onder laaggeletterden, waardoor deze groep weet wat de Nationale ombudsman voor hen kan betekenen. Het is van belang om met andere instanties samen te werken, zodat de doelgroep op een laagdrempelige manier geholpen kan worden. De Nationale ombudsman krijgt dan een gezicht onder laaggeletterden. Het antwoord op de centrale vraag wordt gegeven door een viertal aanbevelingen te doen die de toegankelijkheid van de Nationale ombudsman voor laaggeletterden vergroten.

## 7.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de uitkomsten van de deelvragen, wordt de Nationale ombudsman geadviseerd om de onderstaande maatregelen te nemen om de toegankelijkheid voor laaggeletterden te vergroten.

### 7.2.1 Structurele cursussen en trainingen

Om de bewustwording van laaggeletterdheid te vergroten, wordt de Nationale ombudsman aanbevolen om tweemaal per jaar een bijeenkomst te organiseren met taalambassadeurs van Stichting Lezen & Schrijven. De taalambassadeurs kunnen de klachtbehandelaars bij de Nationale ombudsman inzicht geven in waar laaggeletterden mee te maken hebben in het dagelijks leven en hoe laaggeletterdheid kan worden herkend aan de telefoon. Dit inzicht kunnen de taalambassadeurs van Stichting Lezen & Schrijven samen met hun begeleiders geven, door te vertellen over wat zij hebben meegemaakt als laaggeletterde. De klachtbehandelaars hebben de mogelijkheid tot het stellen van vragen aan de taalambassadeurs en kunnen aangeven waarmee zij moeite hebben in het contact met laaggeletterden. Het is van belang om deze bijeenkomsten op structurele basis (twee keer per jaar) te organiseren door de werkgroep die zich bezighoudt met laaggeletterdheid, zodat laaggeletterdheid bij klachtbehandelaars onder de aandacht blijft en niet naar de achtergrond verdwijnt.

### 7.2.2 Regionaal adverteren

Laaggeletterden geven aan dat het niet weten wat de Nationale ombudsman doet en wat hij voor hen kan betekenen, een groot obstakel is. Daarnaast geven laaggeletterden aan dat zij wel vaak op de hoogte zijn van wat er in de regio speelt. De Nationale ombudsman wordt dan ook aanbevolen om laaggeletterden via regionale kanalen te bereiken. Laaggeletterden kijken voornamelijk naar regionale omroepen, lezen huis-aan-huisbladen en zijn in buurthuizen te vinden. De Nationale ombudsman zou een korte, beeldende boodschap kunnen maken waarin concreet wordt aangegeven wat hij voor laaggeletterden kan betekenen.

Het is van belang om een boodschap concreet te formuleren, zodat het voor laaggeletterden in een oogopslag duidelijk is met welke problemen ze bij de Nationale ombudsman terechtkunnen.Concrete manieren zijn om een *specifieke* overheidsinstantie te noemen, te vermelden dat *gratis contact* kan worden opgenomen en dat er *geen keuzemenu* is. Dit kan worden weergegeven in een spotje op de regionale televisie, door middel van advertenties in regionale dagbladen en door contacten te leggen met instanties waar laaggeletterden komen, zoals buurthuizen en huisartsen.

Door samen te werken met deze regionale instanties kan op een effectieve en structurele manier de naamsbekendheid van de Nationale ombudsman worden vergroot. De afdeling communicatie kan hier in samenwerking met de werkgroep laaggeletterdheid stappen in maken.

### 7.2.3 Herschrijven van teksten en gebruik Steffie-module

De Nationale ombudsman wordt aanbevolen om de teksten op de website aan te passen en gebruikt te gaan maken van videoboodschappen. Dit kan worden gedaan door de afdeling communicatie met behulp van medewerkers van de organisatie Steffie. Steffie kan de Nationale ombudsman helpen om ingewikkelde onderwerpen op een duidelijke manier uit te leggen. De onderstaande instrumenten kan de Nationale ombudsman gebruiken om de website aan te passen:

a) *Herschrijven van brieven en folders naar taalniveau A2/B1.* Wanneer rekening gehouden wordt met de specifieke problemen die de laaggeletterde burger heeft in het begrijpen van informatie, kunnen teksten voor iedereen begrijpelijk gemaakt worden. Dit kan worden gedaan door medewerkers van het Ombudsplein te betrekken bij het herschrijven van de brieven en folders. Dit zijn namelijk de mensen die dagelijks in contact kunnen komen met laaggeletterden en met hen moeten corresponderen.

b) *Aanbieden van een voorleesfunctie en videomateriaal.* Bij het aanpassen van de website is de voorleesfunctie een goede optie om deze toegankelijker te maken voor laaggeletterden, zodat zij informatie tot zich kunnen nemen. Vooral de laaggeletterden die moeite hebben met lezen, hebben baat bij een voorleesfunctie. Voor de laaggeletterden met voldoende leesvaardigheden kan dit helpen om de informatie sneller te begrijpen. De Nationale ombudsman kan op deze manier inspelen op de behoefte van de laaggeletterden die digitaal vaardig zijn. Daarnaast kan de Nationale ombudsman toegankelijker worden voor laaggeletterden door videomateriaal te ontwikkelen waarin duidelijk en concreet wordt uitgelegd wat de Nationale ombudsman kan betekenen voor laaggeletterden.

c) *Aanbieden van een begrippenlijst*. Om de toegankelijkheid van de website te vergroten, kan de Nationale ombudsman een begrippenlijst ontwikkelen, die moeilijke woorden met betrekking tot klachtbehandeling uitlegt. Laaggeletterden ervaren namelijk dat er veel en moeilijke woorden worden gebruikt door overheidsinstanties. Zelfs de ‘gewone’ Nederlander heeft hier vaak moeite mee. Dit kan ervoor zorgen dat een drempel wordt opgeworpen om in contact te treden met de Nationale ombudsman.

Het uitleggen van deze begrippen moet ertoe bijdragen dat bezoekers van de website beter in staat zijn de informatie te begrijpen. Dit beperkt zich niet alleen tot laaggeletterden. Ook bezoekers die niet laaggeletterd zijn, kunnen gebaat zijn bij een begrippenlijst.

### 7.2.4 Ontwikkelen protocol

Het blijkt dat onder klachtbehandelaars verschillen zijn in de benadering van laaggeletterden of mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. Het komt voor dat wordt gekozen voor alleen telefonische of schriftelijke correspondentie.

Voor medewerkers van de Nationale ombudsman is het van belang om houvast te hebben in het contact met laaggeletterden. Daarom is de aanbeveling om, middels gesprekken met medewerkers die dagelijks te maken kunnen krijgen met laaggeletterden, taalambassadeurs en begeleiders van Stichting Lezen & Schrijven, een protocol te ontwikkelen waarin de relevantste herkenningspunten worden vermeld ten aanzien van het omgaan met laaggeletterden. De Nationale ombudsman werkt op dit moment met een werkgroep aan het aanpassen van de website voor laaggeletterden. Deze werkgroep kan het op zich nemen om met alle betrokkenen in gesprek te gaan en op basis daarvan een protocol te ontwikkelen.

# Literatuurlijst

**Houtkoop 2000**

H. Houtkoop, *Hoe mensen communiceren met taal*, Bussum: Coutinho 2000.

**Poort en De Wert 2010**

G. Poort en C. de Wert, *Handboek webredactie*, Zaltbommel: Schouten & Nelissen 2010.

**Verhoeven 2011**

N. Verhoeven, *Wat is onderzoek?,* Den Haag: Boom Lemma 2011.

**Bijlsma e.a. 2016**

I. Bijlsma, *Regionale spreiding van geletterdheid in Nederland,* Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven 2016.

**Bohnenn e.a. 2004**

E. Bohnenn, *Laaggeletterd in de Lage Landen*, Den Haag: Nederlandse Taalunie 2004.

**Broekhof en Nijhof-Broek 2017**

K. Broekhof en M. Nijhof-Broek, *Meer voorlezen, beter in taal,* Haarlem: Kunst van lezen 2017 (openbare bibliotheken en stichting lezen).

**Buisman en Houtkoop 2014**

M. Buisman en W. Houtkoop*, Laaggeletterdheid in kaart*, Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven 2014.

**De Jong e.a. 2008**

J. de Jong e.a.,*Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen: Leren, Onderwijzen, Beoordelen,* Den Haag: Nederlandse Taalunie 2008.

**Espeleta e.a. 2018**

N.M. Espeleta**,** *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling,*Den Haag: Nationale ombudsman 2018

**Gemeente Leeuwarden 2016**

Gemeente Leeuwarden*, Aanvalsplan laaggeletterden Leeuwarden 2016,* Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden 2016.

**Israël e.a. 2016**

F.J. Israële.a*., Aanpak van laaggeletterdheid 2016,* Den Haag: Rekenkamer 2016.

**Stichting Lezen & Schrijven 2010**

Stichting Lezen & Schrijven, *Cijfers en Letters 2010,* Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven 2010.

**Ter Beek 2009**

K. ter Beek, *Toegankelijke teksten op toeslagen.nl?,* Enschede: Communication Science, Media Research & Design 2009.

**Verweij-Jonker Instituut 2017**

Verweij-Jonker Instituut, *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018,* Rotterdam: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2017.

‘Achtergrond van de Nationale ombudsman’, Nationale ombudsman 2018, [Nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl) (zoek op achtergrond van de Nationale ombudsman) bekeken op 2 maart 2018.

‘Bezoek laaggeletterden’, Nationale ombudsman 2017, [Nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl) (zoek op bezoek bij laaggeletterden) bekeken op 20 februari 2018.

‘De organisatie van de Nationale ombudsman’, Nationale ombudsman.nl 2018, [nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl) (zoek op organisatie van de Nationale ombudsman) bekeken op 2 maart 2018.

‘Jaarverslag Nationale ombudsman’, Nationale ombudsman.nl 2017, [Nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl) (zoek op Jaarverslag 2017) bekeken op 15 mei 2018.

‘Laaggeletterdheid en beperkte gezondheidsvaardigheden’, Academyinc 2014, [Academyinc.nl](http://www.academyinc.nl) (zoek op Conflict & Interculturele Zorgbeleving) bekeken op 5 maart 2018.

‘Laaggeletterdheid en schulden’, NOS 2018, [Nos.nl](http://www.nos.nl) (zoek op Gormah kon niet lezen en kreeg zo een schuld van 50.000 euro) bekeken op 14 mei 2018.

‘Laaggeletterdheid in Nederland’, Stichting Lezen & Schrijven 2018, [Lezenenschrijven.nl](http://www.lezenenschrijven.nl) (zoek op over laaggeletterdheid) bekeken op 10 februari 2018.

‘Leeuwarden pakt met projecten schulden én laaggeletterdheid aan’, Stichting Lezen & Schrijven 2018, [Lezenenschrijven.nl](http://www.lezenenschrijven.nl) (zoek op project schulden en laaggeletterdheid) bekeken op 2 mei 2018.

‘Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid’, Stichting Lezen & Schrijven 2017, [Lezenenschrijven.nl](http://www.Lezenenschrijven.nl) (zoek op maatschappelijke kosten) bekeken op 14 februari 2018.

‘Mensen met lees- en schrijfproblemen nauwelijks herkend’, NOS 2017, [Nos.nl](http://www.nos.nl) (zoek op lees- en schrijfproblemen) bekeken op 10 mei 2018.

‘Overweldigend succes VK Hackathon’, VG Hackathon.nl 2018, [Vghackathon.nl](http://www.vghackathon.nl) (zoek op overweldigend succes VK Hackathon) bekeken op 10 mei 2018.

Akyol, *AD,* 23 april 2018

O. Akyol, ‘Laaggeletterdheid treft niet alleen burgers met een migratieachtergrond’, *AD* 23 april 2018.

Pol, *NRC,* 25 oktober 2016

B. Pol, ‘Waarom laaggeletterden steeds dieper in het moeras wegzakken’, *NRC* 25 oktober 2016.

Vriesema, *NRC* 14 december 2017

I. Vriesema, ‘Als laaggeletterde wil je gewoon iemand aan de lijn’, *NRC* 14 december 2017.

Vriesema, *NRC*, 14 december 2017

I. Vriesema, ‘Belastingdienst verlaagt drempel laaggeletterden’, *NRC* 14 december 2017.

Brief van minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 26 maart 2018.

Brief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelengheid van 6 maart 2015.

Kamerstukken II 2002/03, 28747, 3, p. 1 t/m 4 (MvT).

Kamerstukken I 2014/2015, 28760, 39, p.1.

# Afkortingenlijst

Awb: Algemene wet bestuursrecht

NOS: Nederlandse Omroep Stichting

NRC: Nieuwe Rotterdamsche Courant

ROC: Regionaal opleidingencentrum

RUG: Rijksuniversiteit Groningen  
SCP: Sociaal Cultureel Planbureau

SVB: Sociale Verzekeringsbank

UWV: Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen

WNo: Wet op de Nationale ombudsman

# 

# Bijlage 1 Topiclijst interviews

* Interviews worden opgenomen door middel van geluidsapparatuur.
* Om de privacy te waarborgen wordt het interview geanonimiseerd.
* Vragen naar persoonsgegevens (leeftijd, functie, werkervaring, opleiding)

- Topiclist deelvraag 1 (interviews medewerkers ombudsman):

In hoeverre en op welke wijze maken laaggeletterden gebruik van de diensten van de Nationale ombudsman?

*Cijfers* (In hoeveel gevallen heeft u te maken gehad met laaggeletterden?).

a. 0 tot 5 keer

b. 5 tot 10 keer

c. meer dan 10 keer

*Herkenning* van laaggeletterdheid (Hoe herkent u laaggeletterden?).

a. Moeite met het formuleren van vragen

b. Duiden van klachten

c. Dubbele informatie vragen

d. Niet nakomen/noteren van afspraken

e. Woordkeuze

*Dienstverlening* voor laaggeletterden (Welke dienstverlening heeft uw voorkeur in het contact met laaggeletterden?).

a. Telefonische dienstverlening

I. Openingstijden

II. Eventuele keuzemenu’s

III. Wachttijden

b. Digitale dienstverlening

I. Klachtenformulier website

II. Sociale media (twitter, facebook)

III. WhatsApp

c. Schriftelijke dienstverlening

I. Brieven

II. E-mails

III. Gespreksnotities

d. Spreekuren

I. Informatieavonden

II. Spreekuren op kantoor

III. Eventuele spreekuren bij gemeenteloket

- Topiclist deelvraag 2 (interviews met taalambassadeurs):

Welke obstakels met betrekking tot toegankelijkheid ervaren laaggeletterden als ze gebruik willen maken van de diensten van de Nationale ombudsman?

1.1. Bekendheid(In hoeverre bent u bekend met de Nationale ombudsman?).

a. Promotie

I. Column in de Telegraaf

II. Banners/advertenties

III. Marktplaats

IIII. Sociale media

IIIII. Televisie/radio

IIIIII. Landelijke en regionale kranten

IIIII. Juridisch Loket/gemeente/Sociale Raadslieden/andere instanties/begeleiding

1.2. Dienstverlening

*Dienstverlening* voor laaggeletterden (Welke dienstverlening heeft uw voorkeur in het contact met overheidsinstanties/Nationale ombudsman?).

a. Telefonische dienstverlening

I. Openingstijden

II. Eventuele keuzemenu’s

III. Wachttijden

b. Digitale dienstverlening

I. Klachtenformulier website

II. Sociale media (twitter, facebook)

III. WhatsApp

c. Schriftelijke dienstverlening

I. Brieven

II. E-mails

III. Gespreksnotities

d. Spreekuren

I. Informatieavonden

II. Spreekuren op kantoor

III. Eventuele spreekuren bij gemeenteloket

*Communicatie* (Welke indruk heeft u van de communicatie van de Nationale ombudsman?).

a. Laagdrempeligheid

I. Persoonlijk contact

II. Vriendelijkheid

III. Behulpzaamheid

III. Begrip van medeweker

b. Informatievoorziening

I*.* Website

II. Brieven

III. E-mail

IIII. Spreekuren

IIII. Informatieavonden

*Expertise* (Wat vindt u van de kwaliteit van de dienstverlening van medewerkers van de Nationale ombudsman?).

a. Kwaliteit van adviezen

I. Doorsturen van klachten naar overheidsinstantie

II. Doorverwijzen naar juiste instantie

III. Bemiddelen met overheidsinstantie

Topiclist deelvraag 3:

Op welke manier kunnen deze obstakels voor laaggeletterden worden verholpen?

*Komt ter sprake door het met laaggeletterden en medewerkers van de Nationale ombudsman te hebben over de hiervoor beschreven topics.*

Topiclist deelvraag 3.1:

Wat kan de Nationale ombudsman leren van andere instanties als het gaat om het verhelpen van deze obstakels?

*Maatregelen* (Welke maatregelen hebt u genomen om het voor laaggeletterden makkelijk te maken om contact te leggen?)

a. Steffie/website

b. Duidelijke taal in brieven/e-mails

c. Organiseren van spreekuren/informatieavonden

d. Trainingen/cursussen voor medewerkers

*Adviezen* (Welke adviezen zou u de Nationale ombudsman willen geven om de toegankelijkheid voor laaggeletterden te vergroten?)

# 

# Bijlage 2 Tips voor communiceren met laaggeletterden

**Communicatietips aan de telefoon**

- Gebruik korte zinnen om het overzichtelijk te houden voor laaggeletterden.

- Sluit aan bij het niveau en het tempo van laaggeletterden (inlevingsvermogen). Wees je bewust van je vakjargon en woordgebruik. Niet iedereen heeft dezelfde en uitgebreide woordenschat.

- Stel open vragen om meer achtergrondinformatie te verkrijgen. Bijvoorbeeld:

* Wat zou u op dit moment willen van de Nationale ombudsman?

- Niet oordelen over iemand en rustig luisteren naar het verhaal van de laaggeletterde.

- Gebruik de ‘terugvertelmethode’:

* Voor mij is het prettig om te weten of ik het goed heb uitgelegd.

- Geef complimenten en stel daarmee de laaggeletterde op zijn gemak in het gesprek

- Normaliseer laaggeletterdheid, daarmee wordt de drempel om over laaggeletterdheid te praten minder. Bijvoorbeeld:

* Ik zie dat dit vaker bij mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. Is dit bij u ook het geval?’
* Er zijn heel veel mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. Hoe gaat u om met lezen van brieven van overheidsinstanties?’.
* Ik zie heel veel mensen die het lastig vinden om te lezen en te schrijven.

- Luister goed wat de laaggeletterde zou willen. Stel niet te veel vragen achter elkaar om het overzichtelijk te houden.

- LSD: Luisteren, Samenvatten en Doorvragen. Dit zijn belangrijke gesprekstechnieken. Het stellen van gesloten vragen is niet per se erg, maar door het stellen van open vragen krijg je meer informatie.

- Wees behulpzaam en toon belangstelling:

* Is het voor u vervelend om te lezen?
* Vindt u het lastig om te lezen en te schrijven?
* Wat zijn situaties die voor u lastig zijn?
* Hoe is het voor u om niet zo goed te kunnen lezen en schrijven?
* Zou u beter willen leren lezen en schrijven?
* Ik snap dat het een lastig onderwerp is, mag ik u uitleggen waarom ik dit vraag.
* Doorverwijzing, mogelijke oplossing. Er zijn mogelijkheden om met een taalvrijwilliger aan de slag te gaan of in een (klein) groepje les te krijgen.

1. Stichting Lezen & Schrijven, bekeken op 8 februari 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Stichting Lezen & Schrijven, bekeken op 8 februari 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bohnenn e.a. 2004, p. 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. Stichting Lezen & Schrijven 2010, p. 66. [↑](#footnote-ref-4)
5. Houtkoop & Koole 2000, p. 4. [↑](#footnote-ref-5)
6. Bohnenn e.a. 2004, p. 8. [↑](#footnote-ref-6)
7. Bussemaker. Kamerbrief naar aanleiding van het rapport over de aanpak van laaggeletterdheid [Kamerbrief]. [↑](#footnote-ref-7)
8. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt 2016, p. 9. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ter Beek 2009, p. 55 en De Jong e.a. 2008, p. 204 t/m 217. [↑](#footnote-ref-9)
10. Poort en De Wert 2010, p. 213. [↑](#footnote-ref-10)
11. Bussemaker. Actieprogramma Tel mee met Taal [Kamerbrief]. [↑](#footnote-ref-11)
12. Rijksoverheid, bekeken op 8 februari 2018. [↑](#footnote-ref-12)
13. Van Engelshoven. Kamerbrief over voortgang actieprogramma Tel mee met Taal [Kamerbrief]. [↑](#footnote-ref-13)
14. Van Engelshoven. Kamerbrief over voortgang actieprogramma Tel mee met Taal [Kamerbrief]. [↑](#footnote-ref-14)
15. OESO is een samenwerkingsverband van 35 landen om sociaal en economisch beleid te bespreken. [↑](#footnote-ref-15)
16. Israël e.a. 2016, p. 3. [↑](#footnote-ref-16)
17. Verweij-Jonker Instituut 2017, p. 18. [↑](#footnote-ref-17)
18. Nationale ombudsman, 30 maart 2017, bekeken op 20 februari 2018. [↑](#footnote-ref-18)
19. Verhoeven 2011, p. 85. [↑](#footnote-ref-19)
20. Verhoeven 2011, p. 331-337. [↑](#footnote-ref-20)
21. Verhoeven 2011, p. 196. [↑](#footnote-ref-21)
22. Verhoeven 2011, p. 196. [↑](#footnote-ref-22)
23. # ‘Artikel 1:1 lid 2 onder F Awb.

    [↑](#footnote-ref-23)
24. # ‘Artikel 2 lid 2 WNo.

    [↑](#footnote-ref-24)
25. # *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, 3, p. 1 (MvT).

    [↑](#footnote-ref-25)
26. # *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, 3, p. 3 en 4 (MvT).

    [↑](#footnote-ref-26)
27. *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, 3, p. 3 en 4 (MvT). [↑](#footnote-ref-27)
28. Espeleta e.a. 2018, p. 34. [↑](#footnote-ref-28)
29. Nationale ombudsman, bekeken op 2 maart 2018. [↑](#footnote-ref-29)
30. Artikel 18 Awb. [↑](#footnote-ref-30)
31. Espeleta e.a. 2018, p. 42. [↑](#footnote-ref-31)
32. Artikel 1:1 lid 1 onder b Awb. [↑](#footnote-ref-32)
33. Artikel 9:20 lid 1 Awb. [↑](#footnote-ref-33)
34. Artikel 9:24 lid 1 Awb. [↑](#footnote-ref-34)
35. Artikel 9:22 sub c t/m e Awb. [↑](#footnote-ref-35)
36. Artikel 9:22 sub a Awb. [↑](#footnote-ref-36)
37. Artikel 9:33 lid 1 Awb, artikel 9:34 lid 1 Awb. [↑](#footnote-ref-37)
38. Nationale ombudsman, bekeken op 2 maart 2018. [↑](#footnote-ref-38)
39. Bohnenn e.a. 2004, p. 22. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ter Beek 2009, p. 34. [↑](#footnote-ref-40)
41. Bohnenn e.a. 2004, p. 21. [↑](#footnote-ref-41)
42. Buisman en Houtkoop 2014, p.71. [↑](#footnote-ref-42)
43. Buisman en Houtkoop 2014, p. 11. [↑](#footnote-ref-43)
44. De Greef, Nijhuis, Segers 2014, p. 10. [↑](#footnote-ref-44)
45. Vriesema, NRC 14 december 2017. [↑](#footnote-ref-45)
46. Asscher e.a. Kamerbrief betreft Actieprogramma Tel mee met Taal (Kamerbrief). [↑](#footnote-ref-46)
47. Asscher e.a. Kamerbrief betreft Actieprogramma Tel mee met Taal (Kamerbrief). [↑](#footnote-ref-47)
48. Asscher e.a. Kamerbrief betreft Actieprogramma Tel mee met Taal (Kamerbrief). [↑](#footnote-ref-48)
49. NOS, 4 september 2017, bekeken op 10 mei 2018. [↑](#footnote-ref-49)
50. Stichting Lezen & Schrijven, 4 april 2017, bekeken op 14 februari 2018. [↑](#footnote-ref-50)
51. Pelgrim, NRC 4 april 2018. [↑](#footnote-ref-51)
52. NOS, 22 april 2018, bekeken op 14 mei 2018. [↑](#footnote-ref-52)
53. Asscher e.a. Kamerbrief betreft Actieprogramma Tel mee met Taal (Kamerbrief). [↑](#footnote-ref-53)
54. *Kamerstukken II* 2014/15, 28760, 39, p.7. [↑](#footnote-ref-54)
55. Plasterk. Subsidieregeling programma leesbevordering 2008-2011 (Staatscourant). [↑](#footnote-ref-55)
56. Akyol, AD 23 april 2018. [↑](#footnote-ref-56)
57. Stichting Lezen & Schrijven, 15 februari 2018, bekeken op 2 mei 2018. [↑](#footnote-ref-57)
58. Hackathon, 14 april 2018, bekeken op 10 mei 2018. [↑](#footnote-ref-58)
59. NOS, 12 december 2017, bekeken op 10 mei 2018. [↑](#footnote-ref-59)
60. Beune & Houweling 2017, p. 2. [↑](#footnote-ref-60)
61. Vriesema, NRC 14 december 2017. [↑](#footnote-ref-61)
62. Interview, 10 april 2018. [↑](#footnote-ref-62)
63. Interview, 13 maart 2018. [↑](#footnote-ref-63)
64. Interview, 20 maart 2018. [↑](#footnote-ref-64)
65. Interview, 20 maart 2018. [↑](#footnote-ref-65)
66. Interview 13 maart 2018. [↑](#footnote-ref-66)
67. Interviews, 14, 20 en 22 maart 2018. [↑](#footnote-ref-67)
68. Stichting Lezen & Schrijven, bekeken op 8 februari 2018. [↑](#footnote-ref-68)
69. Interview, 14 maart 2018. [↑](#footnote-ref-69)
70. Interview, 20 maart 2018. [↑](#footnote-ref-70)
71. Ter Beek 2009, p. 25. [↑](#footnote-ref-71)
72. Interview, 20 maart 2018. [↑](#footnote-ref-72)
73. Interview, 22 maart 2018. [↑](#footnote-ref-73)
74. Interview R. van Zutphen, 17 april 2018. [↑](#footnote-ref-74)
75. Interview R. van Zutphen, 17 april 2018. [↑](#footnote-ref-75)