



RAPPORT

Verkenning structureel landelijk burgerpanel

65897 – Vertrouwelijk – 23 juni 2022

Samenvatting

Onderzoek van Berenschot naar de inzet van een landelijk burgerpanel.

Inleiding

Iedereen in Nederland moet alle diensten van de overheid kunnen gebruiken. Denk daarbij aan het aanvragen van een vergunning of vragen stellen over het ophalen van huisafval. Daarnaast moet iedereen in Nederland alle communicatie van de overheid begrijpen. Of het nu om een brief van de gemeente gaat of een tekst op een website. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vindt dit belangrijk. Een manier om dit te bereiken is het inzetten van een burgerpanel. Een burgerpanel bestaat uit burgers die regelmatig bij elkaar komen. Zij geven hun mening over verschillende onderwerpen. De overheid kan een burgerpanel gebruiken om:

1. te toetsen of de dienstverlening en de communicatie ook echt duidelijk is;
2. mee te denken over het beleid van de overheid.

Het ministerie van BZK heeft adviesbureau Berenschot gevraagd onderzoek te doen naar een landelijk burgerpanel. Daarbij stellen zij de volgende vragen:

- Adviseert Berenschot een landelijk burgerpanel in te voeren?
- Wat zijn de voor- en nadelen van een landelijk burgerpanel?
- Is er een wens voor een landelijk burgerpanel?

Hieronder leest u een samenvatting van de aanbevelingen, de conclusies en de aanpak van dit onderzoek.

Kijk naar andere oplossingen om burgers te betrekken dan alleen een landelijk burgerpanel

Het onderzoek door Berenschot leidt tot vier aanbevelingen voor het ministerie van BZK:

1. Probeer een verandering te bereiken in hoe ambtenaren werken en denken. Betrek altijd burgers bij de ontwikkeling van beleid, diensten en communicatie vanuit de overheid.
2. Ontwikkel een landelijk expertisecentrum. Dit is een groep experts uit alle delen van Nederland. Zij werken voor de Rijksoverheid. Dit landelijk expertisecentrum stimuleert de overheid te denken en te werken vanuit het perspectief van de burger. Dit centrum draagt ook bij aan de ontwikkeling van kennis en ervaring in het betrekken van de burger. Het doel van het centrum is dat de diensten en communicatie van de overheid:
 - toegankelijk zijn;
 - makkelijk te gebruiken zijn;
 - begrijpelijk zijn.
3. Combineer kennis en ervaring van verschillende vakgebieden en overheden. Op die manier dragen experts bij aan het bereikbaar en begrijpelijk maken van alles wat de overheid doet.
4. Zet altijd de burger centraal bij het ontwikkelen van diensten en communicatie voor burgers.

Een landelijk burgerpanel is niet het beste of goedkoopste middel

De vier aanbevelingen die u hierboven las, zijn het resultaat van de volgende conclusies:

- Met een landelijk burgerpanel bereikt u niet het doel dat diensten van de overheid voor iedereen in Nederland gemakkelijk te gebruiken zijn. Of dat communicatie vanuit de overheid begrijpelijk is. Een landelijk burgerpanel is ook niet de goedkoopste manier om dit te bereiken.
- Een burgerpanel werkt wel goed om communicatiemiddelen als teksten of berichten te testen. Dit werkt vooral in de directe omgeving van burgers. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gemeenten, wijken of buurten. Op landelijk niveau is dat anders. De deelnemers in een landelijk burgerpanel weten te weinig over wat er in de gemeenten, wijken of buurten gebeurt. Of over specifieke doelgroepen.
- De deelnemers in een burgerpanel leren van eerdere ervaringen. Soms zijn de burgerpanels ook samengesteld uit deelnemers die al voorkennis hebben. Dat maakt dat de burgerpanels niet vergelijkbaar zijn met de burgers uit de doelgroep.
- Er zijn al veel burgerpanels. Vooral bij gemeenten. Deze burgerpanels worden nog niet veel gebruikt. De onderwerpen waar deze burgerpanels zich mee bezighouden zijn wel heel verschillend.
- Er is samenwerking nodig tussen alle overheden om diensten en communicatie van de overheid makkelijk bruikbaar en begrijpelijk te maken.
- BZK wil de diensten voor iedereen verbeteren. Dat vraagt om een compleet nieuwe aanpak. Daarbij is het belangrijk dat de burger centraal staat. Dat betekent dat de burger het uitgangspunt is voor hoe het beleid, de diensten en de communicatie eruit zien.

Berenschot onderzocht een landelijk burgerpanel op verschillende manieren

Tijdens het onderzoek verzamelden we op verschillende manieren informatie. Zo kregen we een goed beeld of een landelijk burgerpanel een goed middel is. De volgende methoden pasten we toe:

- We deden bureauonderzoek. Dat betekent dat we op verschillende plekken informatie hebben verzameld. Deze informatie gaat over hoeveel burger- of testpanels er nu bij overheden of uitvoeringsorganisaties zijn. Dit is informatie die voor iedereen beschikbaar is.
- We interviewden experts bij verschillende overheden. We stelden vragen over hun ervaring met testpanels. En over het ontwikkelen van diensten en communicatie waarbij de gebruiker centraal staat.
- We analyseerden de resultaten van deze twee methoden. Vervolgens beantwoordden we de onderzoeksvragen. De resultaten staan in de rapportage 'Verkenning structureel landelijk burgerpanel' Dit rapport heeft Berenschot met het ministerie van BZK besproken.

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1.....	6
Aanleiding, vraag en onderzoeksopzet.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Vraagstelling en afbakening	6
1.3 Onderzoeksopzet	7
1.4 Verantwoording	8
1.5 Leeswijzer.....	8
HOOFDSTUK 2.....	9
Beoogd doel structureel landelijk burgerpanel.....	9
2.1 Aanleiding voor een burgerpanel.....	9
2.2 Beoogd doel	9
2.3 Beleidsinstrumentarium	10
HOOFDSTUK 3.....	11
Bevindingen uit de verkenning	11
3.1 Bestaande varianten burgerpanels	11
3.1.1 Rijk (ministeries en uitvoeringsorganisaties)	11
3.1.2 Provincies en waterschappen.....	11
3.1.3 Gemeenten	12
3.2 Ervaringen met burgerpanels	14
3.3 Meerwaarde van burgerpanels.....	16
3.3.1 Een burgerpanel is van meerwaarde	16
3.3.2 ... maar niet voor elk doel	16
3.4 Randvoorwaarden voor de inzet van burgerpanels	17

3.5	Andere ideeën en initiatieven voor inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie	19
HOOFDSTUK 4.....		21
Analyse		21
4.1	Structurele aanpak gewenst, groot aantal panels in de huidige praktijk	21
4.2	Landelijk georganiseerd panel sluit onvoldoende aan op lokale context	21
4.3	Burgerpanel niet meest doeltreffend en doelmatig voor het beoogde doel ...	22
4.4	Verbetering inclusieve dienstverlening vraagt om fundamentele aanpak	23
HOOFDSTUK 5.....		25
Conclusies en aanbevelingen		25
5.1	Conclusies	25
5.2	Aanbevelingen	26
Bijlagen bij rapport		29
Lijst met gesprekspartners		30
Lijst met gehanteerde definities		31
Overzicht bestaande varianten van panels		32

Aanleiding, vraag en onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk leiden we de rapportage in. We beschrijven de aanleiding voor de verkenning en de onderzoeksvragen, die we op basis van de verkenning beantwoorden. Ook beschrijven we hoe het onderzoek is uitgevoerd en geven we een methodische verantwoording.

1.1 Aanleiding

De directie Digitale Samenleving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zet zich in voor burgers, zodat zij op een volwaardige wijze aan de digitale samenleving mee kunnen doen. Een taak van de directie is om de dienstverlening van de overheid toegankelijker, gebruiksvriendelijk en begrijpelijker te maken.

Een belangrijk initiatief op dit terrein was de oprichting van de Direct Duidelijk Brigade.¹ Dit initiatief werd in 2019 gelanceerd door toenmalig staatssecretaris Knops. Met het initiatief stimuleert het ministerie van BZK begrijpelijke taal met hulpmiddelen, advies en training. Een nieuw idee van het ministerie van BZK is om een structureel landelijk burgerpanel op te richten. Hier kunnen burgers aan deelnemen, door overheidsteksten te beoordelen en suggesties ter verbetering te doen. De gedachte is dat de resultaten van het testpanel leiden tot verbeterde overheidsteksten en modelteksten. Daarnaast kan dit een kosteneffectieve oplossing zijn voor bijvoorbeeld kleinere overheidsorganisaties.

Het ministerie van BZK is enthousiast over dit idee en ziet bij voorbaat de meerwaarde van het panel. Dit is wel op voorwaarde dat het idee haalbaar is. Het ministerie van BZK overweegt om het burgerpanel op meerdere thema's van inclusieve dienstverlening in te zetten, zoals gebruiksvriendelijkheid, (digitale) toegankelijkheid en begrijpelijkheid. Om te onderzoeken in hoeverre een structureel landelijk burgerpanel wenselijk is en van meerwaarde kan zijn, is behoefte aan een onafhankelijke verkenning. Het ministerie van BZK heeft Berenschot gevraagd deze verkenning uit te voeren. Deze verkenning bestaat uit het afwegen van de voor- en tegenargumenten voor een structureel landelijk burgerpanel en op basis daarvan tot een advies te komen. Parallel hieraan heeft het ministerie van BZK een extern onderzoeksbureau gevraagd om een pilot met het testpanel uit te voeren.

1.2 Vraagstelling en afbakening

In deze verkenning beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze en voor welk doel is het inzetten van een structureel landelijk burgerpanel inclusieve dienstverlening van meerwaarde?

¹ Tijdens dit onderzoek is de Direct Duidelijk Brigade samengegaan met Gebruiker Centraal. Daardoor is de term 'brigade' niet meer van toepassing.

2. Op welke wijze kan een structureel landelijk burgerpanel inclusieve dienstverlening doelmatig en doeltreffend zijn voor het beleidsdoel?
3. Welk advies geven wij aan BZK over de inrichting en aanpak van een structureel landelijk burgerpanel?

We bakenen het onderzoek daarbij als volgt af. De verkenning is gericht op de mogelijke meerwaarde en de voor- en nadelen van een structureel landelijk burgerpanel. Onderdeel van deze verkenning is ook in hoeverre het burgerpanel effectief en efficiënt is om de beoogde doelen te bereiken. Daarbij hebben we ook aandacht voor andere initiatieven die mogelijksterwijs aan de beoogde doelen kunnen bijdragen. Tot de verkenning behoort niet het nader onderzoeken van de effectiviteit en efficiëntie van bestaande initiatieven binnen Nederland om overheidsdienstverlening en -communicatie te verbeteren.

1.3 Onderzoeksopzet

We hebben de verkenning in vier fasen uitgevoerd, zie onderstaande figuur:



Figuur 1. Schematische weergave van de vier fasen in het onderzoek.

De eerste fase van het onderzoek had als doel om overzicht te creëren en een voortvarende start te maken. In deze fase hebben we de onderzoeksopzet met de opdrachtgever afgestemd, werkafspraken gemaakt, beleidsdocumenten opgevraagd en interviewpartners vastgesteld.

In de tweede fase zijn we gestart met een bureauonderzoek. Op basis van openbare bronnen is een overzicht gemaakt van bestaande burger- en/of testpanels bij overheids- en uitvoeringsorganisaties. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen panels die betrekking hebben op begrijpelijke taal en panels voor inclusieve dienstverlening in het algemeen. Ook is gekeken wie de beheerder van deze panels is en (voor zover mogelijk) hoe de panels zijn ingericht.

De tweede fase is afgerond met een tussenrapportage, waarin we een overzicht hebben gegeven van varianten van panels die in de huidige praktijk bestaan. Daarnaast hebben we een eerste inzicht gegeven in belangrijke succesfactoren, randvoorwaarden en aandachtspunten als het gaat om het op- en inrichten van testpanels. Deze rapportage is met de opdrachtgever besproken en goedgekeurd. Samen met de opdrachtgever hebben we de vervolgstappen bepaald en vastgesteld welke organisaties werden geïnterviewd in fase 3.

In deze derde fase hebben we interviews gehouden met diverse organisaties en experts. We hebben gesproken met organisaties die zelf een panel in beheer hebben, zoals uitvoeringsorganisaties, belangenbehartigingsorganisaties en gemeenten. Ook hebben we gesproken met andere betrokkenen en (wetenschappelijke) experts op het gebied van burgerpanels en/of digitale toegankelijkheid. Voor een overzicht van gesprekspartners verwijzen we naar bijlage 1 (pagina 30).

Alle geïnterviewden hebben voorafgaand aan het interview een gespreksmemo ontvangen. Daarin stond een beschrijving van het doel en de gespreksonderwerpen. Mede door de coronamaatregelen zijn alle gesprekken digitaal gevoerd. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn aan de geïnterviewden voorgelegd om eventuele onjuistheden te kunnen corrigeren.

In de vierde en laatste fase hebben we alle verzamelde data systematisch geanalyseerd. Vervolgens hebben we de onderzoeksvragen beantwoord. De uitkomsten zijn verwerkt in een conceptrapportage. Deze conceptrapportage is met de opdrachtgever besproken en daarna definitief gemaakt.

1.4 Verantwoording

De resultaten over de meerwaarde en effectiviteit van een structureel landelijk burgerpanel zijn op meerdere manieren in beeld gebracht. We hebben dit enerzijds gedaan op basis van openbare documentatie en (wetenschappelijke) literatuur. En anderzijds door interviews met diverse (overheids)organisaties en experts die ervaring hebben met burgerpanels. Door deze verschillende vormen van informatieverzameling bestaan onze resultaten uit een combinatie van feiten en beelden. Onder feiten verstaan wij gegevens die afkomstig zijn van objectieve bronnen of onderzoeken. Daarbij geven we in het rapport een bronvermelding in voetnoten. Onder beelden verstaan wij de perspectieven van geïnterviewden. Deze beelden duiden we in de tekst aan met ‘gesprekspartners geven aan dat ...’.

We merken op dat de Direct Duidelijk Brigade tijdens de looptijd van het onderzoek onderdeel is geworden van de community Gebruiker Centraal.² Dit vond plaats per 1 januari 2022. Het initiatief Gebruiker Centraal is belegd bij advies- en projectenorganisatie ICTU. De reden voor de overgang is de grote overlap in doelen, activiteiten en doelgroepen. Beide teams helpen overheidsorganisaties om hun dienstverlening beter te maken. Daarnaast werkten de teams al lange tijd nauw samen.

Tot slot merken we op dat uit een eerste inventarisatie van bestaande panels in de praktijk bleek dat de termen ‘burgerpanel’ en ‘testpanel’ vaak door elkaar worden gebruikt. Bovendien worden (soortgelijke) panels met andere labels aangeduid. Enkele voorbeelden zijn: burgerpanel, inwonerspanel, taalpanel, taalhuis, versimpelteam, adviesgroep, et cetera. Wij hanteren voor de helderheid van de verkenning en rapportage de definities zoals beschreven in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage ziet er na dit inleidende hoofdstuk als volgt uit. In hoofdstuk 2 staan we nader stil bij het beoogde doel en effecten die het ministerie van BZK wil bereiken met een structureel landelijk burgerpanel. Op die manier kunnen we onze conclusies trekken over het beoogde doel en de beoogde effecten. In hoofdstuk 3 presenteren we de belangrijkste bevindingen uit de verkenning (documentstudie, literatuurstudie en interviews). Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 onze analyse, waarin we de hoofdlijnen van de bevindingen samenbrengen op basis van het conceptueel kader. Tot slot beantwoorden we in hoofdstuk 5 de onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk doen we ook aanbevelingen aan het ministerie van BZK. Deze gaan over de (on)mogelijkheden van het inzetten van een structureel landelijk burgerpanel voor het verder verbeteren van inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie.

² Gebruiker Centraal is een onafhankelijke community voor professionals die bezig zijn met de (online) dienstverlening van de overheid. Vanaf 2022 zijn de instrumenten en evenementen van Direct Duidelijk te vinden bij Gebruiker Centraal.

HOOFDSTUK 2.

Beoogd doel structureel landelijk burgerpanel

In dit hoofdstuk beschrijven we het beoogde doel dat het ministerie van BZK wil bereiken met de inzet van een structureel landelijk burgerpanel en welke effecten worden verwacht met de inzet van het panel.

2.1 Aanleiding voor een burgerpanel

Als samenleving moeten we ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen. Dit staat onder andere in het VN-verdrag Handicap en is een mensenrecht. Toegankelijke overheidsdienstverlening en het kunnen begrijpen van de overheidscommunicatie zijn daarvoor van belang. Burgers hebben namelijk elke dag met de overheid te maken en helaas is het taalgebruik niet voor iedereen te begrijpen.

Het ministerie van BZK zet zich daarom in om overheidsorganisaties te helpen bij duidelijke en toegankelijke communicatie. Dat doen zij op diverse manieren, zoals door het inzetten van hulpmiddelen, advies en workshops. Inmiddels is begrijpelijke taal ook opgenomen in het coalitieakkoord.

Het belang van toegankelijke dienstverlening en communicatie is met het rapport 'Ongekend onrecht' (gepubliceerd op 17 december 2020) opnieuw onderstreept. Het kabinet heeft op het rapport gereageerd.³ In de kabinetsreactie wordt aangegeven welke maatregelen worden genomen om dienstverlening vanuit de overheid te verbeteren. Hiermee moeten onduidelijke situaties in de toekomst worden voorkomen. Een maatregel is dat de gehele Rijksoverheid vaker met haar uitvoeringsorganisaties en de mensen voor wie zij werken in contact willen treden. De overheid veronderstelt dat signalen over mogelijke problemen sneller kunnen worden opgepakt, onder meer door gebruik te maken van burgerpanels. Daarnaast wil de overheid toegankelijk zijn en moet de dienstverlening eenvoudig zijn. Dat betekent ook dat beleid en nota's in begrijpelijke taal worden geschreven. Hiermee is voor elke burger helder wat maatregelen betekenen.

2.2 Beoogd doel

In de kamerbrief Digitale Inclusie 2018⁴ staat dat de overheid in de huidige praktijk de overheidsdienstverlening en -communicatie vaak nog vanuit eigen processen en systemen bekijkt. Dit sluit niet altijd aan bij de behoeften en belevingswereld van burgers. Veel overheden en uitvoeringsorganisaties hebben nog beperkt contact met burgers en specifieke doelgroepen. Door dit gebrek aan contact is het lastig om vooraf signalen op te halen en problemen te identificeren in de

³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht>.

⁴ Staatssecretaris Knops, 12 december 2018, 26 643, nr. 583, Kamerbrief Digitale Inclusie. Geraadpleegd van <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/digitale-inclusie-iedereen-moet-kunnen-meedoen/#:~:text=Digitale%20Inclusie%3A%20Iedereen%20moet%20kunnen%20meedoen%20Nieuws%2018,Kamer.%20We%20communiceren%20in%20Nederland%20steeds%20meer%20digitaal.>

dienstverlening en communicatie. Dit heeft een gebrek aan menselijke maat en ingewikkelde communicatie tot gevolg. Het uit zich onder andere in onlogische webformulieren, ambtelijke en juridische taal of moeilijk jargon. Burgers begrijpen de overheid daardoor lang niet altijd.

Daarom heeft het Rijk zich tot doel gesteld om overheidsorganisaties te helpen om nieuwe veelgebruikte of impactvolle communicatie en diensten standaard vooraf met gebruikers te testen. Via een eigen testpanel of een landelijk testpanel. Het doel is om in 2025 alle nieuwe veelvoorkomende communicatie en diensten die gericht zijn op kwetsbare doelgroepen vooraf te toetsen met de doelgroep op begrijpelijkheid.

De veronderstelling is dat door nieuwe diensten en communicatie vooraf te testen bij de doelgroep vaker kan worden voorkomen dat mensen teksten, besluiten, processen en brieven niet begrijpen. Ook wordt verondersteld dat signalen over complexe dienstverlening en communicatie eerder worden opgehaald en opgelost wanneer knelpunten met de doelgroep worden verzameld.

Het effect dat de overheid hiermee probeert te bereiken, is dat overheidsdienstverlening en communicatie begrijpelijk en toegankelijk is. Bovendien wil zij daarmee het perspectief en de behoefte van de doelgroep en de mens centraal stellen.

2.3 Beleidsinstrumentarium

Het ministerie van BZK ziet de inzet van een structureel landelijk burgerpanel als een middel om een waardevolle stap te kunnen zetten in het inclusiever maken van de dienstverlening van de overheid. Met name om communicatie toegankelijk en begrijpelijk te maken, en om de burger centraal te stellen.

Het ministerie heeft een landelijk testpanel voor ogen dat overheidsteksten gedurende maximaal een jaar beoordeelt. Met de feedback van het testpanel kan vervolgens voor een goede basis van duidelijke overheidsteksten voor overheidsorganisaties worden gezorgd.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat de inzet van burgers leidt tot begrijpelijkere communicatie. Daarom wordt verondersteld dat een landelijk burgerpanel voorkomt dat elke organisatie een eigen panel moet organiseren. Het ministerie van BZK verwacht dat een landelijk panel zowel doeltreffend als doelmatig is om beoogde doelen te kunnen realiseren.

HOOFDSTUK 3.

Bevindingen uit de verkenning

In dit hoofdstuk beschrijven we welke bevindingen naar voren zijn gekomen uit de documentstudie, de literatuurstudie en de gevoerde gesprekken. Eerst geven we een overzicht van de verschillende varianten van bestaande burgerpanels. Daarna beschrijven we welke ervaringen beheerders van panels in de huidige praktijk hebben met de inzet van panels. Tot slot zetten we uiteen wanneer een panel van meerwaarde kan zijn en onder welke randvoorwaarden.

3.1 Bestaande varianten burgerpanels

Om in kaart te brengen welke varianten van panels op dit moment bestaan, hebben we een bureauonderzoek uitgevoerd op drie niveaus (Rijk, middenbestuur en gemeenten). In totaal hebben we 72 voorbeelden van burgerpanels gevonden, op basis van openbare data. We merken daarbij op dat dit overzicht niet uitputtend is. Niet alle panels zijn namelijk bekend via openbare data. Het is aannemelijk dat er meer panels in de praktijk bestaan dan hier zijn genoemd. De focus van het bureauonderzoek lag op het ontdekken van de verschillende *varianten* van burgerpanels. Hieronder staan deze varianten per niveau beschreven. In bijlage 3 staat een schematische weergave van de bestaande varianten van panels.

3.1.1 Rijk (ministeries en uitvoeringsorganisaties)

Allereerst keken we naar het gebruik van panels op Rijksniveau. Op Rijksniveau wordt op incidentele basis gebruik gemaakt van panels. Testpanels worden vaak (eenmalig) ingezet als onderzoeksmethode voor het uitvoeren van een onderzoek of het testen van overheidscommunicatie. De Rijksoverheid heeft geen panels in eigen beheer, maar maakt gebruik van bestaande panels vanuit externe marktpartijen of stichtingen (zoals stichting ABC of stichting Lezen en Schrijven). Het ministerie van Algemene Zaken, en dan specifiek vanuit de Dienst Publiek en Communicatie, voert wel pretests en communicatieonderzoeken uit.

Ook voor uitvoeringsorganisaties geldt dat zij veelal gebruik maken van bestaande panels. Een aantal uitvoeringsorganisaties heeft een eigen panel in beheer en maakt hier structureel gebruik van. Voorbeelden hiervan zijn de structurele testpanels van DUO en UWV.^{5 6}

3.1.2 Provincies en waterschappen

Op provinciaal niveau worden panels nog nauwelijks ingezet. Vier provincies maken gebruik van een algemeen burgerpanel (Noord-Brabant, Groningen, Friesland en Flevoland). Deze burgerpanels hebben

⁵ UWV, 2020: <https://www.clientenraad-uwv.nl/nieuws/artikel/8433/brieven-van-uwv-moeten-duidelijkheid-en-zekerheid-bieden>.

⁶ Trouw, 2021: <https://www.trouw.nl/economie/brieven-van-het-uwv-leiden-vaak-tot-verwarring-en-onrust-burgers-gaan-helpen-hier-verandering-in-te-brengen~b317cc25/>.

een structurele insteek, maar richten zich niet specifiek op begrijpelijke taal of inclusieve dienstverlening. Deze panels worden beheerd door een externe marktpartij en ingezet in opdracht van de provincies.

Daarnaast zijn er enkele voorbeelden waarin provincies incidenteel gebruik maken van een panel om begrijpelijkheid van taal te toetsen. Een voorbeeld daarvan is een digitaal onderzoek dat provincie Gelderland heeft uitgevoerd onder burgers om de begrijpelijkheid van de communicatie te toetsen.⁷ Naast de panels zetten provincies andere interventies in om overheidscommunicatie te verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn de 'projectgroep schrijfstijlwijzer' bij de provincie Flevoland⁸ en de 'direct duidelijk brigade' bij de provincie Zeeland⁹. Beide voorbeelden bestaan uit interne teams die zich richten op begrijpelijke taal in de communicatie van de provincie. Bij de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland¹⁰ zien we dat het onderwerp op de agenda staat. Zij maken echter op dit moment alleen nog incidenteel gebruik van de expertise van externen. Voorbeelden hiervan zijn stichting ABC¹¹ en stichting Lezen en Schrijven¹². Deze testpanels zijn op provinciaal niveau georganiseerd en beschikbaar voor regionale actoren.

Ook op het niveau van waterschappen¹³ zien we dat begrijpelijke communicatie op de agenda staat. Desondanks wordt nauwelijks gebruik gemaakt van burgerpanels door waterschappen. We vonden één voorbeeld van een waterschap dat incidenteel gebruik maakt van een panel van stichting ABC¹⁴. Daarnaast zijn er twee waterschappen die geen panel in beheer hebben of daar gebruik van maken, maar kiezen voor andere maatregelen om aan duidelijke taal te werken (o.a. schrijftrainingen).

3.1.3 Gemeenten

Op gemeentelijk niveau maakt een groot aantal gemeenten gebruik van een burgerpanel. Op welke manier de panels zijn ingericht, verschilt sterk per gemeente. We maken daarin een onderscheid op basis van enkele criteria:

- Aard van het panel: burgerpanels versus testpanels;
- Focus van het panel: algemene panels gericht op meerdere onderwerpen, waaronder inclusieve dienstverlening, versus specifieke panels gericht op duidelijke en/of begrijpelijke taal;
- Beheer van het panel: in eigen beheer versus uitbesteding.

Om de varianten op gemeentelijk niveau te onderscheiden, starten we met een uiteenzetting van de verschillen in beheer van panels. Op dat vlak zien we drie soorten, namelijk: 1) panels in eigen beheer, 2) panels belegd in de markt, of 3) een panel belegd bij een specifieke (taal)stichting. In de laatste twee gevallen is de inzet van een panel voor een gemeente incidenteel van aard. Zij zetten gespecialiseerde marktpartijen in of een specifieke stichting, die bestaande panels hebben. In geval van de stichtingen bestaat het panel specifiek uit ervaringsdeskundigen op taalgebied.

⁷ [https://gelderland.notubiz.nl/document/7782406/1/JM - 1- meting Afronding actualisatie huisstijl en borging werkafspraken \(PS2019-554\)](https://gelderland.notubiz.nl/document/7782406/1/JM - 1- meting Afronding actualisatie huisstijl en borging werkafspraken (PS2019-554)).

⁸ <https://stateninformatie.flevoland.nl/documenten/ingekomen-stukken/DOCUVITP-2780972-v8-Communicatie-in-heldere-taal.PDF>.

⁹ <https://www.directduidelijk.nl/nieuws/provincie-zeeland-ondertekent-direct-duidelijk-deal-tijdens-regiobijeenkomst>.

¹⁰ <https://www.directduidelijk.nl/nieuws/provincie-noord-holland-ondertekent-direct-duidelijk-deal>.

¹¹ <https://a-b-c.nu/contact/>.

¹² <https://www.lezenenschrijven.nl/inspiratiesessies>.

¹³ <https://www.directduidelijk.nl/nieuws/direct-duidelijk-de-provincie-zuid-holland-gaat-ervoor>.

¹⁴ <https://directduidelijk.nl/nieuws/waterschap-brabantse-delta-tekent-voor-duidelijke-taal>;

<https://directduidelijk.nl/nieuws/hoogheemraadschap-van-schieland-en-de-krimpenerwaard-gaat-direct-duidelijk-communiceren>.

Als het gaat om panels in eigen beheer, zijn er diverse varianten. Het merendeel van de panels is lokaal georganiseerd. Daarmee wordt bedoeld dat een gemeente als individuele gemeente zelf een panel tot de beschikking heeft. Een groot deel van de gemeenten maakt structureel gebruik van een algemeen burgerpanel. Deze panels bestaan vaak uit meer dan honderd deelnemers, die inwoner zijn van de gemeente. De in deze burgerpanels betrokken inwoners denken mee over uiteenlopende onderwerpen of geven hun mening over verschillende (nieuwe) initiatieven.

Binnen de groep van algemene burgerpanels is er ook een aantal gemeenten dat weleens gebruik maakt van het burgerpanel om onderzoek te doen. Dit is dan onderzoek naar de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de gemeentelijke communicatie en het verbeteren daarvan. De in het panel betrokken inwoners geven dan bijvoorbeeld feedback op de tekst in een brief of op de toegankelijkheid van de website van de gemeente.

Naast structurele, algemene burgerpanels richt een aantal gemeenten zich op specifieke testpanels voor inclusieve dienstverlening.¹⁵ In deze testpanels nemen vaak ervaringsdeskundigen zitting. De inspraak van het testpanel kan gaan over allerlei beleidsterreinen. Denk bijvoorbeeld aan de toegankelijkheid van de stad voor mensen met een beperking. Daarbij test het panel of een aanpassing van het beleid tot een verbetering heeft geleid.

Slechts een aantal gemeenten heeft een specifiek testpanel in eigen beheer dat is gericht op het testen van brieven en andere communicatie op begrijpelijkheid en duidelijkheid. In deze testpanels zijn ook ervaringsdeskundigen vertegenwoordigd. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de gemeenten Breda, Hoogeveen, Ede en Enschede. Deze panels zijn structureel van aard. Zij worden door de gemeente, maar ook door andere organisaties, gebruikt om teksten te testen in het kader van begrijpelijke taal.¹⁶

Binnen de grote gemeenten (G8) tekent zich hetzelfde patroon af. Ook binnen de G8 worden panels op diverse manieren ingericht, vergelijkbaar met de hierboven geschetste bestaande varianten. Begrijpelijke taal heeft wel een prioriteit bij veel van deze gemeenten. Desondanks zijn Rotterdam, Eindhoven en Tilburg de enige grotere gemeenten die gebruik maken van een nieuw, structureel taalpanel.^{17 18}

Panels worden nauwelijks ingezet op regionaal niveau. Er is één voorbeeld bekend, waarbij meerdere gemeenten (in totaal elf) gezamenlijk gebruik maken van een structureel testpanel voor duidelijke taal. Dit is het taalpanel Midden-Brabant, onderdeel van het taalakkoord in Midden-Brabant.

¹⁵ Inclusie agenda Almere:
https://werkgroepvipalmere.files.wordpress.com/2021/03/inclusie_agenda_almere_2018-2022_actualisatie_2019.pdf.

¹⁶ Taalpanel Breda, 2021: <https://www.bibliotheekbreda.nl/iguana/www.main.cls?surl=Taalpanelopdrachtgevers>.

¹⁷ <https://epale.ec.europa.eu/nl/node/29418>.

¹⁸ <https://www.tilburg.nl/actueel/nieuws/item/meer-aandacht-voor-eenvoudige-taal/>.

3.2 Ervaringen met burgerpanels

In de praktijk bestaan diverse varianten van panels (zoals in paragraaf 3.1 beschreven). Toch is er vanuit wetenschappelijk en toegepast onderzoek nog weinig bekend over ervaringen met burgerpanels vanuit het perspectief van beheerders. In onderzoeken worden burgerpanels of testpanels wel als methodiek ingezet, maar zijn niet als methodiek op zichzelf onderzocht. Daarom hebben we gesprekspartners in de interviews gevraagd naar hun ervaringen met eigen burgerpanels. Goed om daarbij te benoemen, is dat de panels die gesprekspartners in beheer hebben verschillende doelen dienen. Zo worden panels bijvoorbeeld ingezet om brieven of folders te testen. Maar ook om ontwikkelde producten te testen, om bredere communicatie te testen (denk aan campagnes), om de tevredenheid over dienstverlening te meten, of om burgers in het proces mee te laten denken over communicatie of dienstverlening.¹⁹

Op dit moment wordt in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek uitgevoerd met testpanels om brieven te testen op begrijpelijke taal.²⁰ Opvallend aan dat onderzoek is dat er verschillende onderzoeksmethoden worden ingezet om de teksten te testen. Deze methoden worden bovendien met elkaar vergeleken om te kijken wat de voor- en nadelen zijn per test, met het beoogde doel in gedachten. Uit de tussenrapportage van deze pilot komt naar voren dat er een methode is die relatief gezien het meeste oplevert. Dat is de methode waarin taalambassadeurs²¹ zijn ingezet tijdens een kwalitatieve sessie om een brief te testen. Het betrof opgeleide taalambassadeurs. De ervaring was dat het bij elkaar brengen van deze taalambassadeurs relatief weinig voorbereidingstijd en uitvoeringstijd kostte. En tegelijkertijd leverde het veel kwalitatieve data op. Zo werden knelpunten en onduidelijkheden uit de tekst gehaald en bestond er ook de mogelijkheid om met elkaar in gesprek te gaan over voorgestelde aanpassingen. Daarbij werd wel aangegeven door de taalambassadeurs dat zij tekstvoorstellen deden, zonder dat zij van tevoren precies wisten wat het doel van de schrijver van de brief was.

Door een aantal gesprekspartners vanuit gebruikers- en belangenorganisaties en vanuit de wetenschap wordt deze ervaring herkend. Ook zij geven aan dat het in de praktijk beter blijkt te werken om naar de beoogde doelgroep toe te gaan en in gesprek te gaan met specifieke personen. Dit in tegenstelling tot het uitnodigen van de beoogde doelgroep op een locatie om deel te nemen aan een focusgroep. De ervaring van deze gesprekspartners is dat het effectiever is om erop uit te gaan naar de doelgroep en hen gericht een tekst voor te leggen. De gesprekspartners geven ook aan dat juist het in gesprek gaan op korte termijn veel rijke kwalitatieve informatie oplevert.

Daarbij maken enkele gesprekspartners de kanttekening dat aan de voorkant van de test heel helder moet zijn welke input van deelnemers wordt gevraagd. Zij hebben ervaren dat, als het doel en verwachtingen niet helder zijn, er een grote hoeveelheid aan input wordt verzameld die niet altijd bruikbaar is. Dat is niet optimaal voor de deelnemers en ook niet voor de personen die de input moeten verwerken en terugkoppelen. De hoeveelheid input geeft ook een hoeveelheid aan meningen. Gesprekspartners vragen zich af of het doorvoeren van aanpassing niet leidt tot een nieuwe versie van een tekst die voor de één wenselijk is, terwijl een andere lezer de tekst door die aanpassing juist minder duidelijkheid vindt.

¹⁹ Indien deze verschillen in panels relevant zijn voor de ervaringen met de burgerpanels wordt dat expliciet in de tekst aangegeven.

²⁰ Tussenrapportage I&O research, 2022.

²¹ Dit zijn ervaringsdeskundigen op het vlak van laaggeletterdheid.

Verder geven meerdere gesprekspartners aan dat zij hebben ervaren dat het niet eenvoudig is om een panel op te richten. Het is volgens hen belangrijk om vooraf een heel duidelijk doel te hebben. Daarnaast is het belangrijk om de doelgroepselectie goed te organiseren. Het is belangrijk om te weten wie de doelgroep en hoe deze bereikt kan worden. Tot slot geven zij mee goed na te denken over de borging van het panel binnen de organisatie. Het ontbreken van één of meerdere van deze elementen heeft bij een enkele gesprekspartner geleid tot het stopzetten van het project of de opheffing van het panel.

Gesprekspartners geven ook aan dat het niet altijd makkelijk is voor ambtenaren om de input uit de focusgroepen op een goede manier te verwerken. Zij ervaren bovendien in sommige situaties spanning tussen voorkeuren van een beoogde doelgroep en juridische vereisten. Een voorbeeld dat wordt aangedragen is het verschil tussen de woorden 'boete' en 'beschikking'. Uit testen blijkt dat mensen de voorkeur geven aan het woord 'boete', dat voor hen duidelijker is. Juridisch gezien moet het woord 'beschikking' worden gebruikt, dat zij moeilijker vinden. Ook merken we op dat de meeste gesprekspartners geen duidelijk beeld hebben van de benodigde omvang van een testgroep om representatieve uitspraken te kunnen doen.

Vrijwel alle gesprekspartners hebben ervaren dat samenwerking met gespecialiseerde partijen van toegevoegde waarde is. Dit zijn bijvoorbeeld organisaties, zoals: Ieder(in), Stichting ABC of Stichting Lezen en Schrijven. Deze partijen helpen overheidsorganisaties bijvoorbeeld met advies over het opstellen van het proces om te komen tot een panel. Ook horen we dat zij regelmatig worden gevraagd om te helpen bij het aandragen van ervaringsdeskundigen die in een panel kunnen meedoen. Of voor het leveren van een gespreksleider die het gesprek met ervaringsdeskundigen kan faciliteren. In de gesprekken met vertegenwoordigers van deze gespecialiseerde partijen horen we dat de vraag toeneemt naar de inzet van ervaringsdeskundigen die kunnen meedenken en/of teksten kunnen testen. Vertegenwoordigers van deze partijen geven aan dat zij veel ervaring hebben opgedaan met de inzet van specifieke doelgroepen om over processen mee te denken. Zij zetten daar een kleine vergoeding tegenover als compensatie voor de tijd die de personen besteden aan de testen. Zij ervaren wel dat, met de toenemende vraag, zij tegen de grenzen van hun capaciteit aanlopen.

In de gesprekken kwamen ook organisaties aan het woord die net starten, net gestart zijn of weinig kennis hebben op het gebied van het inzetten van panels. Zij geven aan dat het opzetten en inrichten van een burgerpanel vraagt om de nodige kennis, ervaring en investering in tijd en geld. Gesprekspartners geven aan dat er veel bij komt kijken. Factoren die we horen in de gesprekken zijn het regelen van de financiering, het inrichten van een goed proces, het samenstellen van een groep deelnemers, het regelen van voldoende capaciteit voor een panel en de tijdsinvestering die komt kijken bij het beheren van een panel. Over dat laatste punt geeft een aantal gesprekspartners aan dat de tijdsinvestering om met burgerpanels te werken groter is dan zij vooraf hadden gedacht. Dat heeft te maken met de werving, het bereiken en betrekken van de doelgroep, het actief houden van het panel, het analyseren van de uitkomsten, het verzorgen van een terugkoppeling over de resultaten, et cetera. We horen ook dat het lastig is om zelf ervaringsdeskundigen te vinden. Gesprekspartners geven aan dat panels vaak incidenteel worden ingezet, vanwege tijdsgebrek. Medewerkers 'doen het er vaak bij', terwijl zij eigenlijk merken dat er veel komt kijken bij het goed opzetten, beheren en actief houden van een panel. Het vraagt om een structurele aanpak, vaste formatie of in elk geval borging in een functieprofiel.

Als het gaat om ervaringen met de financiering van panels worden door gesprekspartners wisselende ervaringen gedeeld. Enerzijds zijn er een aantal partijen die aangeven dat financiering van een panel een uitdaging is, anderzijds zijn er partijen die aangeven dat het panel kosteloos wordt ingezet. Ook zijn er gesprekspartners die aangeven dat het oprichten van een panel prijzig is, terwijl het beheren van het panel uiteindelijk meevalt.

3.3 Meerwaarde van burgerpanels

Naast de ervaringen die gesprekspartners hebben met de inzet van panels, hebben we hen ook gevraagd wat volgens hen de meerwaarde van een panel is. Daarbij hebben we hen ook specifiek gevraagd wat de meerwaarde van een structureel landelijk burgerpanel zou kunnen zijn.

3.3.1 Een burgerpanel is van meerwaarde ...

Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat zij de meerwaarde van een burgerpanel (in algemene zin) zien. Volgens hen draagt een burgerpanel bij aan het verbeteren van inclusieve dienstverlening en producten voor burgers. Met name om verschillende communicatievormen te testen. Bijvoorbeeld voor het testen van de begrijpelijkheid van brieven, overzichten en websites.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat ook een structureel landelijk burgerpanel van meerwaarde zou kunnen zijn. Zij geven aan dat een landelijk panel kan bijdragen aan een eenduidige werkwijze voor het bieden van inclusieve dienstverlening en producten. Ook zou een landelijk panel kunnen bijdragen aan het opzetten van een 'modellendatabase'. Hierbij zijn standaardteksten opgenomen die via een landelijk panel zijn getest op gebruikelijke taal.

In het verlengde daarvan geven gesprekspartners aan dat het een kosten-/tijdsbesparing oplevert als niet elke overheidsorganisatie een eigen panel hoeft in te richten om teksten te testen. Bovendien vinden zij het goed dat er meerdere interventies worden ingezet die bijdragen aan begrijpelijke taal. Ook de inzet van een landelijk burgerpanel kan één van die interventies zijn.

Verder noemt een aantal gesprekspartners dat de vraag naar panels met ervaringsdeskundigen op taalgebied, toeneemt. Dat onderstreept de meerwaarde en behoeften van partijen om panels in te zetten voor het verbeteren van overheidscommunicatie. Een structureel landelijk burgerpanel, of in ieder geval een landelijke coördinatie van dergelijke initiatieven, kan van meerwaarde zijn om de druk op bestaande (taal)stichtingen en hun panelleden te verlichten.

Los van de vraag of een panel de juiste vorm is, ziet een aantal gesprekspartners de meerwaarde van een landelijke insteek voor een panel. Deze gesprekspartners zien meerwaarde in het uitwisselen van ervaringen met elkaar en om van elkaar te leren. Dit in plaats van zelf het wiel uit te vinden. Het delen van kennis en inzichten in begrijpelijke taal kan behulpzaam zijn voor andere gemeenten die inclusieve dienstverlening willen bevorderen.

3.3.2 ... maar niet voor elk doel

Toch twijfelen vrijwel alle gesprekspartners over de meerwaarde van een structureel landelijk burgerpanel. Hoewel zij dus meerwaarde zien van een panel om standaardteksten te verbeteren, geven zij aan dat een landelijk panel niet het eigenlijke vraagstuk oplost. Het is slechts één van de 'losse' initiatieven om communicatie te verbeteren. Bovendien is een panel gericht op het corrigeren van bestaande teksten. En niet om communicatie en dienstverlening aan de start van een proces inclusiever te maken, zodat correctie niet nodig is.

Volgens gesprekspartners is er meer nodig dan een panel, namelijk een cultuurverandering. Zij geven aan dat het beoogde doel van de inzet van een burgerpanel niet wordt bereikt als de mentaliteit van de beleidsmakers en tekstschrijvers niet verandert. Het is van belang dat beleidsmakers worden gestimuleerd om begrijpelijke communicatie en dienstverlening te bieden. Bovendien moeten zij in staat worden gesteld om zich in te leven in de persoon voor wie communicatie of dienstverlening is bedoeld.

Daarbij geven meerdere gesprekspartners aan dat een landelijk burgerpanel niet kan voorzien in de behoeften op lokaal niveau. Elke gemeente of elke regio kent een eigen dynamiek, demografie en focusgebieden. Een burgerpanel is van meerwaarde als de panelleden aansluiting hebben bij de uiteindelijke doelgroep. Wanneer een decentrale organisatie, zoals een gemeente, specifieke informatie voor diens context wil, kan een landelijk panel dat niet bieden. Hoe verder het panel af staat van de eindgebruiker, hoe groter het risico dat de panelleden geen representatieve afspiegeling zijn van de eindgebruiker. Decentraal kunnen er andere thema's spelen dan centraal.

In het verlengde daarvan delen gesprekspartners ook hun zorgen over de omvang van een landelijk burgerpanel als het allerlei doelgroepen en soorten communicatie moet kunnen vertegenwoordigen. Om een brief vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning te testen, moeten andere panelleden worden aangesproken dan wanneer een brief over leerplicht wordt getoetst. Er is dus een zeer breed panel met diverse personen nodig. Als gevolg daarvan wordt het panel dusdanig groot en omvangrijk, dat capaciteit om dat te beheren, levendig te houden en aansluiting te behouden met het beoogde doel niet eenvoudig is.

Een ander gebrek van een structurele insteek betreft het lerend vermogen van de panelleden. Op het moment dat een panel structureel wordt ingezet, treedt het risico op dat er sprake is van een selectie- en referentiebias. Er is een risico dat een panel niet meer representatief is, omdat zij 'gewend' raken aan de wijze van communicatie. Hoe langer personen in een panel zitten, hoe minder waarde een panel heeft als het gaat om validatie van iets wat is ontwikkeld. Om de effectiviteit van een panel te behouden, is het van belang dat het panel regelmatig wordt aangevuld met nieuwe panelleden. Op landelijk niveau kan dat een uitdaging zijn.

3.4 Randvoorwaarden voor de inzet van burgerpanels

In deze paragraaf vatten we samen aan welke randvoorwaarden, dan wel eisen, moet worden voldaan om een effectieve en efficiënte inzet van burgerpanels te realiseren. Eerst noemen we criteria die zijn genoemd door gesprekspartners die zelf ervaring hebben met het opzetten en beheren van een panel. Daarnaast noemen we nog twee criteria vanuit de hoek van de wetenschap.

Structurele aandacht en borging. Meerdere gesprekspartners delen hun ervaring dat het oprichten en beheren van een burgerpanel vraagt om structurele aandacht en borging binnen de organisatie. Zij geven aan dat het vraagt om een investering in tijd en geld. Het beheren van een burgerpanel is in hun ogen bovendien niet iets wat er 'even' bij kan worden gedaan. Een aantal gesprekspartners gaf aan dat borging, betrokkenheid en toewijding belangrijke succesfactoren zijn. Ook noemen enkele gesprekspartners de fase na de test, waarin de testresultaten worden geanalyseerd. Hier is ook capaciteit voor nodig.

Vanuit duidelijke richtlijnen. Meerdere gesprekspartners geven aan dat het van belang is om te werken vanuit een helder kader met een duidelijke set richtlijnen. Deze richtlijnen gaan over hoe er met de inzet van panels en de uitkomsten wordt omgegaan en hoe terugkoppeling plaatsvindt.

Specifieke kennis van en ervaring met ervaringsdeskundigen. Meerdere gesprekspartners geven aan dat er, naast kennis van de organisatorische zaken (beleid, proces, financiën, et cetera), ook kennis van de doelgroep nodig is. In het contact met ervaringsdeskundigen zijn affiniteit met de doelgroep en de persoonlijke relatie van groot belang. Een enkele gesprekspartner is vanuit dat oogpunt kritisch op het idee om een centraal en landelijk panel te organiseren. De (centrale) overheid is in de ogen van deze gesprekspartners onvoldoende gekwalificeerd als partij om het contact met deze doelgroep te initiëren en te onderhouden. Er wordt door verschillende partijen ook gewezen op de plek waar panelleden zouden samenkomen. Dit moet een laagdrempelige locatie zijn, makkelijk bereikbaar en toegankelijk voor mensen met bijvoorbeeld een handicap.

Persoonlijk contact belangrijk bij de werving. Ten aanzien van werving horen we twee ervaringen. Gesprekspartners geven aan de ene kant aan dat bij het werven van deelnemers voor een panel vooral persoonlijk contact doorslaggevend is voor deelnemers om mee te doen. De inzet zou vooral moeten zijn op werving via gemeenten, maatschappelijke organisaties, et cetera. Aan de andere kant horen we ook een aantal succesverhalen van gemeenten die een oproep hebben geplaatst via de media (vaak een lokale krant). Dit leverde in een enkel geval tientallen reacties op. Een andere gesprekspartner deelt de ervaring dat er per saldo een minder diverse groep ontstond door de oproep in lokale media.

Diverse samenstelling. Over de samenstelling van panels horen we diverse zaken. Meerdere gesprekspartners geven mee dat een panel voldoende groot en divers dient te zijn qua samenstelling. Op die manier kan elke keer een andere steekproef worden getrokken. Gesprekspartners wijzen er ook op om te waken dat de doelgroep van een burgerpanel een containerbegrip wordt. Zij stellen dat het doel van een panel moet aansluiten op de doelgroepen. Een brief over een persoonsgebonden budget is bijvoorbeeld niet relevant voor laaggeletterden die daar niet mee te maken hebben. En het laten testen van de toegankelijkheid van een webpagina over hondenbelasting door personen met een visuele handicap die geen hond hebben, is niet logisch. Met betrekking tot de samenstelling zien gesprekspartners geen meerwaarde van een landelijk panel ten opzichte van een lokaal panel. Een landelijk panel biedt onvoldoende aansluiting bij de lokale context. Met name wanneer een decentrale organisatie, zoals een gemeente, een voor hen specifieke test wil uitvoeren. Ook hier merken we op dat de aansluiting tussen doel en doelgroep belangrijk is. De inrichting van een landelijk burgerpanel moet volgens gesprekspartners aan drie dingen voldoen. Ten eerste moet het leiden tot een breed, divers en inclusief burgerpanel. Ten tweede moet het voor allerlei verschillende onderzoeksmethoden kunnen worden ingezet (kwalitatief, kwantitatief). Ten derde moeten verschillende doelgroepen in het panel zijn betrokken (bepaalde leeftijdsgroepen, bepaalde terreinen).

Meerwaarde kwalitatieve methode. Ten aanzien van de methode die wordt gebruikt om deelnemers om input te vragen valt ons op dat er meer kwalitatieve dan kwantitatieve voorbeelden naar voren komen. De meeste organisaties gebruiken een focusgroep of een soortgelijke bijeenkomst met ervaringsdeskundigen of doelgroep als methodiek om te testen. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat kwalitatieve vormen de voorkeur hebben bij hun organisaties, omdat zij dan de gehele interactie kunnen testen. Een voorbeeld is een brief die opgevouwen in een dichte envelop aan een deelnemer wordt gegeven om te onderzoeken hoe deze de brief opent en waar de deelnemer begint met lezen. Een ander voorbeeld is het volgen van een patiënt die wordt opgeroepen naar het ziekenhuis te komen voor een onderzoek. In dit voorbeeld volgt de onderzoeker de patiënt door het proces, van uitnodigingbrief (is die voldoende helder, weet de patiënt wanneer hij of zij waar wordt verwacht en wat de persoon moet meenemen?) tot en met het bezoek zelf (is het duidelijk bij welke balie de patiënt zich moet melden, kan hij of zij de weg vinden aan de hand van borden, et cetera). De gesprekspartners die deze voorbeelden aandragen merken op dat een brief in hun ogen niet een losstaand communicatiemiddel is, maar een van de 'touch points' in een groter proces.

Goede instructie bij de start. Meerdere gesprekspartners zeggen dat het van tevoren duidelijk moet zijn voor deelnemers aan het panel waar zij input op geven of wat er centraal staat in de test. Er geldt: hoe gericht, hoe effectiever. Een aantal respondenten geeft aan dat zij hebben ervaren dat, als het doel en verwachtingen niet helder zijn, er veel input wordt verzameld, die niet altijd bruikbaar is. In dit kader merkt een aantal gesprekspartners op dat burgerpanels zonder gerichte vraag slechts een symbolische functie hebben. Dit omdat de diffuse opbrengsten niet leiden tot een effectieve bijdrage aan het verbeteren van inclusieve dienstverlening. Een enkele gesprekspartner zegt in dat kader zelfs dat het niet goed scherp hebben van de vraag enkel leidt tot situaties waarin een groep mensen wordt gevraagd input te leveren, zodat er een 'vinkje' in een proces kan worden gezet. Deze gesprekspartner wijst erop dat het panel een middel is, geen doel op zich.

Steekproef voldoende groot. Vanuit de wetenschappelijke hoek wordt de opmerking gemaakt dat de steekproef voor een burgerpanel niet heel groot hoeft te zijn. Een gesprekspartner wijst op een wetenschappelijk artikel waarin wordt geconcludeerd dat een steekproef van tien tot twintig personen voldoende is voor een gebruikersonderzoek.²² Deze gesprekspartner merkt in dat verband op dat er bij panels nog te vaak wordt gedacht aan uitgebreid marktonderzoek. Een kleinere steekproef is voldoende.

Daarbij gelden wel een aantal voorwaarden:

- Het moet gaan om een homogene testgroep;
- De testpersonen moeten mensen zijn die de dienst (of de tekst) daadwerkelijk (gaan) gebruiken;
- De testpersonen moeten onafhankelijk van elkaar worden benaderd voor een persoonlijk gesprek in plaats van worden uitgenodigd voor een focusgroep.

Wanneer een aantal personen los van elkaar aangeven dat ze een brief niet begrijpen, kan er al iets gezegd worden over de kwaliteit van de brief. Dit in tegenstelling tot het testen in een grote groep, waar het risico bestaat dat mensen elkaar gaan napraten of waar dominante meningen kunnen overheersen.

3.5 Andere ideeën en initiatieven voor inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie

Het merendeel van de gesprekspartners heeft aangegeven dat het inrichten van een burgerpanel niet de enige manier is om aan de slag te gaan met het verbeteren van overheidstaal. Zij geven aan dat er ook andere manieren zijn waarop overheidscommunicatie kan worden verbeterd.

Organiseer een modellenbank. Een aantal respondenten benoemt de mogelijkheid om een 'modellenbank' beschikbaar te stellen, waar goede voorbeeldbrieven en -teksten vrij beschikbaar zijn. Wanneer deze teksten worden getest en gevalideerd, kunnen overheidsorganisaties daar gebruik van maken, zonder dat voor elke brief een landelijk panel ingezet moet worden. Gesprekspartners geven aan dat bij overheidsorganisaties veel behoefte bestaat voor zo'n soort modellenbank.

Herhaal het testen. Gesprekspartners raden aan om het testen te blijven herhalen wanneer een testpanel wordt ingezet. Gebruik niet één testronde, maar test een tekst of dienst herhalend, waarbij elke ronde opnieuw feedback wordt opgehaald. Belangrijk is dat er al een kwalitatief goede basis is bij de start van de test.

Inzetten op de 'schrijvers' van teksten. Gesprekspartners geven aan dat het van belang is om juist de personen die voor de communicatie zorgen, te trainen in begrijpelijke taal. Zij moeten ervaren en begrijpen hoe een tekst die zij schrijven over komt op de lezer. Daarvoor worden verschillende ideeën genoemd, zoals het inzetten van taaltrainingen, gebruik maken van bestaande digitale hulpmiddelen (ishetb1.nl), inzetten van taalcoachtrainingen en het onderdeel maken van functioneringscyclus voor ambtenaren. Een ander idee dat door een aantal gesprekspartners wordt genoemd, is het structureel laten meedraaien van ambtenaren in de praktijk. Met als doel meer gevoel te krijgen bij de benodigde taal en behoeften van de eindgebruiker.

²² Faulkner, L. (2003). Beyond the five-user assumption: Benefits of increased sample sizes in usability testing. *Behavior Research Methods, Instruments, & Computers*, 35(3), 379-383.

Betrek burgers aan het begin van het proces. In plaats van aan het einde van een proces burgers te betrekken bij het testen van brieven en teksten, zien meerdere gesprekspartners juist meerwaarde van het vroegtijdig betrekken van burgers. Zij geven aan dat in de beginfase van een proces eindgebruikers betrokken moeten worden. Op die manier wordt in het ontwerp van een product of dienst al rekening gehouden met behoeften van en aansluiting bij de bedoelde doelgroep.

Formaliseer de functie van taalcoaches. Enkele gesprekspartners stellen voor om taalcoaches in elke organisatie in te zetten en daar een formele functie van te maken. Deze personen kunnen bijvoorbeeld goede voorbeelden delen, zodat men elkaar blijft inspireren en het serieus blijft nemen. Deze taalcoaches dienen er ook voor te zorgen dat de benodigde software op tijd wordt aangeschaft, dat de licenties niet verlopen en dat de trainingen die worden gegeven, worden herzien.

Koppel dienstverlening en communicatie aan elkaar. In de praktijk zijn communicatie en dienstverlening vaak nog gescheiden, wat niet bevorderlijk werkt voor duidelijke overheidscommunicatie. Als voorbeeld wordt genoemd dat het proces van dienstverlening onduidelijk is, waardoor vervolgens een extra folder gemaakt moet worden om het proces uit te leggen. De folder wordt dan getest op begrijpelijke taal, terwijl de folder niet nodig zou zijn als het proces toegankelijker en begrijpelijker zou zijn.

Geef de voorkeur aan individuele gesprekken in plaats van groepsgesprekken. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het beter werkt om met individuen in gesprek te gaan dan een hele groep te bevragen. In een groep bestaat de kans dat personen elkaar napraten, waardoor resultaten minder valide zijn. Anderzijds noemen sommige gesprekspartners ook dat juist groepsgesprekken effectief en efficiënt zijn. Dit is omdat in relatief korte tijd veel informatie kan worden opgehaald en groepsleden elkaar kunnen aanvullen. Hierdoor kunnen zij samen tot één uitkomst komen.

Ga naar mensen toe. Bij het opzetten van een burgerpanel worden panelleden vaak gevraagd. De panelleden 'komen' als het ware naar de beheerder van het panel toe. Daarbij bestaat de kans op selectieve non-respons (bijvoorbeeld: de personen die de oproep niet begrepen, reageren niet om in een panel deel te nemen). Gesprekspartners geven aan dat het beter werkt om naar personen toe te gaan. Daarmee wordt bedoeld dat als informatie moet worden opgehaald, degene die de informatie wil actief naar de juiste doelgroep toegaat. Dat kan volgens gesprekspartners op een laagdrempelige manier, bijvoorbeeld door naar openbare ruimten te gaan waar veel inwoners van een gemeente aanwezig zijn. Een dergelijke aanpak werkt op lokaal niveau en draagt bij aan een representatieve steekproef.

Richt geen landelijk panel op, maar zoek landelijke samenwerking. Ook wordt door veel gesprekspartners aangegeven dat het niet nodig is om een structureel landelijk burgerpanel in het leven te roepen, aangezien er al veel partijen zijn die in panels voorzien. Gesprekspartners kunnen zich wel voorstellen dat op landelijk niveau structurele samenwerking wordt gezocht met deze partijen. Die partijen hebben namelijk nauwe contacten met specifieke doelgroepen, waar vanuit landelijk niveau gefaciliteerd kan worden in het voorzien in de vraag en behoeften aan panels.

HOOFDSTUK 4.

Analyse

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen uit hoofdstuk 3. We brengen de hoofdlijnen van de bevindingen samen op basis van een conceptueel kader, waarbij we naar de diverse elementen van een structureel landelijk burgerpanel inclusieve dienstverlening kijken.

4.1 Structurele aanpak gewenst, groot aantal panels in de huidige praktijk

De verkenning laat zien dat een groot aantal gesprekspartners van mening is dat een structurele aanpak niet alleen wenselijk, maar vooral ook noodzakelijk is om inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie te verbeteren. In de ogen van de meeste gesprekspartners valt er nog veel te winnen in inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie. Zij wijzen erop dat dit ook vraagt om bewustzijn en het besef dat het onderwerp belangrijk is.

Het onderzoek bevestigt dat er in de huidige praktijk nog geen structureel landelijk burgerpanel bestaat. Onze inventarisatie toont dat op rijks-, middenbestuur-, en gemeentelijk niveau gebruik wordt gemaakt van panels. Deze panels kennen verschillende beheerders, verschillende focusgebieden en verschillen in de mate van structurele of incidentele inzet. Gemeenten hebben panels vaak in eigen beheer of soms in gezamenlijk beheer. Het Rijk en de provincies besteden de inzet van burgerpanels vaker uit aan marktpartijen of stichtingen die ervaring hebben met de organisatie van panels.

In de meeste gevallen worden panels incidenteel ingezet, waarbij burgers ad hoc worden betrokken. Grote gemeenten zijn verder op weg in het structureel betrekken van inwoners bij de gemeentelijke dienstverlening. Kleinere gemeenten zijn hierin meestal minder ver ontwikkeld of maken nog geen gebruik van een burgerpanel. Alles overziend worden panels nog nauwelijks structureel ingezet voor de verbetering van inclusieve dienstverlening. Specifieke panels in het beheer van overheden en gericht op het verbeteren van begrijpelijke taal komen het minst voor.

Gesprekspartners hebben het beeld dat een aantal factoren overheidsorganisaties ervan weerhoudt om zelf een panel op te richten. Zij noemen als belangrijkste redenen kennisgebrek (over het oprichten van een panel en vinden van de juiste doelgroep), capaciteit (voor het beheer en onderhoud van het panel) en financiering. Dus aan een structurele aanpak om begrijpelijkheid van communicatie te toetsen, is grote behoefte. Dit geldt zeker voor kleinere gemeenten die beperktere mogelijkheden hebben. En voor specifieke (taal)stichtingen die tegen de grens aanlopen om in de (toekomstige) vraag te kunnen blijven voorzien.

4.2 Landelijk georganiseerd panel sluit onvoldoende aan op lokale context

Het valt op dat het merendeel van de gesprekspartners onvoldoende overtuigd is van de meerwaarde van een burgerpanel op landelijk niveau. Zij noemen daarvoor diverse redenen. Een landelijk panel kan volgens gesprekspartners onvoldoende inspelen op de regionale context, de lokale thema's die in een gemeente spelen en de grote diversiteit in doelgroepen. Ook wordt de afstand tussen het Rijk en de burger

als factor genoemd. Het is belangrijk om een panel te organiseren bij een partij die affiniteit met en gevoel heeft bij ervaringsdeskundigen.

Ook zijn er zorgen over de besturing en inrichting van een landelijk gecoördineerd panel. Dit is vanwege de grootte en diversiteit van een panel dat opgericht dient te worden. En vanwege de te organiseren capaciteit, de continue sturing en het beheer van het panel om het actief te houden.

Volgens gesprekspartners kunnen er op landelijk niveau andere initiatieven worden aangeboden aan decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties. Deze kunnen inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie verbeteren. We maken uit de bevindingen drie manieren op:

1. Het verzamelen, ordenen en delen van kennis en ervaringen op het gebied van inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie, die ook bruikbaar is voor andere overheidsorganisaties.
2. Het aanbieden van training, hulpmiddelen en faciliteiten om capaciteit te organiseren. Zoals eerder genoemd, zijn tijd en capaciteit beperkende factoren bij panels. Dit geldt met name voor kleinere gemeenten die zelf geen middelen hebben voor het inrichten van een panel.
3. Het inrichten van een modellendatabase met gevalideerde teksten en brieven.

Daarnaast wijst een aantal gesprekspartners op de grote hoeveelheid bestaande panels in de huidige praktijk. Zij zijn van mening dat er al voldoende panels zijn en dat een nieuw panel op landelijk niveau daar te weinig aan toevoegt. Zij zien vooral het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen overheidsorganisaties, bestaande marktpartijen en (taal)stichtingen als oplossing.

Ondanks dat het merendeel geen voorstander van een landelijk burgerpanel is, zijn er ook enkele geluiden over waarom een landelijk gecoördineerd panel wel van meerwaarde kan zijn. Dan wordt vooral genoemd dat een landelijk burgerpanel gemeenten kan ontlasten (vaak lopen eigen pogingen vast op prioriteit en capaciteit). En dan wordt de druk op ervaringsdeskundigen vanuit alle individuele overheidsorganisaties verminderd. Een enkeling geeft aan dat om dezelfde redenen ook voor een regionaal panel gekozen kan worden.

4.3 Burgerpanel niet meest doeltreffend en doelmatig voor het beoogde doel

Vrijwel alle gesprekspartners juichen nieuwe instrumenten toe die tot doel hebben om overheidsdienstverlening en -communicatie begrijpelijker en toegankelijker te maken voor een grote groep mensen. De meeste gesprekspartners staan niet negatief tegenover een structureel landelijk burgerpanel, maar wijzen op de beperkingen en benadrukken dat het geen oplossing op zichzelf moet zijn.

In het licht van het beoogde doel om teksten te verbeteren, kan een burgerpanel een passend en (beperkt) doeltreffend instrument zijn.

Uit het onderzoek constateren we dat het testen van teksten met ervaringsdeskundigen effectief is om teksten te verbeteren. De ervaring is dat de inzet van ervaringsdeskundigen in burger- of testpanels waardevolle inzichten en praktische verbeteringen oplevert. Die verbeteringen leiden tot betere brieven en dragen daarmee bij aan een betere overheidscommunicatie. Daarnaast wijst een aantal gesprekspartners op de voordelen van het participatieve karakter van een panel. Het betrekken van ervaringsdeskundigen, die vaak minder goed meekomen in de samenleving, is betekenisvol voor deze groep gesprekspartners en heeft een grote maatschappelijke meerwaarde. De ervaring van stichtingen die actief zijn op het gebied van begrijpelijke taal is dat hun achterban zich gehoord voelt en zeer gemotiveerd is om mee te denken.

Echter staan gesprekspartners ook kritisch tegenover een burgerpanel als doeltreffend instrument om beoogde doelen te realiseren. Dit heeft met name te maken met de *selection* en *learning bias* waar panels mee te maken hebben als teksten worden getoetst. Het is de vraag of de juiste doelgroep is geselecteerd. En hoe vaker zij meedoen aan een panel, hoe meer zij gewend raken aan de taal die wordt gebruikt. Dit is de *learning bias*. Daarom spreken we van beperkte doeltreffendheid als het gaat om het realiseren van verbeterde teksten.

Als het gaat om de inzet van een structureel landelijk burgerpanel met als doel om de inclusieve dienstverlening in algemene zin te verbeteren, constateren we dat het instrument niet doeltreffend is. Met een burgerpanel worden teksten namelijk achteraf gecorrigeerd. Terwijl het doeltreffender is om bij aanvang van een proces of ontwerp direct behoeften en aandachtspunten voor de eindgebruiker mee te nemen. Verder sluit een landelijk panel onvoldoende aan op de lokale context en doelgroepen waarvoor de verbetering is bedoeld.

Concluderend stellen we op basis van bovenstaande analyse dat een structureel landelijk burgerpanel beperkt doeltreffend is als het gaat om het verbeteren van teksten. En het is niet doeltreffend als het gaat om het verbeteren van inclusieve dienstverlening in algemene zin.

Verder concluderen we dat een structureel landelijk burgerpanel onvoldoende doelmatig is. Het opzetten, inrichten en beheren van een burgerpanel is namelijk kostbaar. Het vraagt aandacht en structurele tijd om het panel op een goede manier te gebruiken. Over een landelijk burgerpanel dat voor verschillende overheden en uitvoeringsorganisaties werkt, zeggen gesprekspartners dat de omvang van het panel zodanig groot en de samenstelling dermate divers, dat daarmee efficiëntie verloren gaat.

Meerdere gesprekspartners, zowel vanuit de wetenschap als de praktijk, geven aan dat testen met een selecte groep doeltreffender en doelmatiger is. Zeker als de onderzoeker naar de doelgroep toegaat. Dit maakt de doelgroep representatiever en de resultaten betrouwbaarder.

De belangrijkste randvoorwaarden om een testpanel zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, zijn:

- Samenstelling van het burgerpanel: het panel dient voldoende groot en divers te zijn qua samenstelling, zodat elke keer een andere steekproef van personen kan worden getrokken.
- Goede instructie bij de start: maak het van tevoren duidelijk voor deelnemers waar zij input op geven of wat er centraal staat in de test. Er geldt: hoe gericht, hoe effectiever. Als het doel en de verwachtingen niet helder zijn, wordt er veel input verzameld die niet altijd bruikbaar is.
- Een testproces waarin testen worden herhaald: test een tekst of dienst herhalend, waarbij elke testronde opnieuw feedback wordt opgehaald en het product wordt verbeterd. Belangrijk is dat er al een kwalitatief goede basis is bij de start van de test.
- Steekproef van tien tot twintig personen: een gesprekspartner wijst erop dat de wetenschap stelt dat een steekproef van tien tot twintig personen voldoende is voor gebruikersonderzoek. Er gelden wel een aantal criteria: het moet gaan om een homogene testgroep en de testpersonen moeten mensen zijn die de dienst (of de tekst) daadwerkelijk (gaan) gebruiken.

4.4 Verbetering inclusieve dienstverlening vraagt om fundamentele aanpak

Alle gesprekspartners staan positief tegenover het beoogde doel: het verbeteren van inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie. Opvallend is dat de meeste gesprekspartners aangeven dat er meer nodig is dan enkel een structureel landelijk burgerpanel. Zij zien een burgerpanel als één van de mogelijke interventies, maar niet als de meest impactvolle. Daarvoor is het nodig om het vraagstuk bij de 'bron' te verbeteren. Overheden doen meestal aan 'policy push': de overheid wil dat mensen iets gaan doen en dan wordt er vanuit de overheid beleid gemaakt om dat te bewerkstelligen.

Volgens een groot deel van de gesprekspartners is een grootschalige verandering nodig. Iedere ambtenaar, van beleid tot en met uitvoering, moet begrijpen waarom toegankelijkheid en begrijpelijkheid belangrijke thema's zijn en daar ook naar handelen. De overheid heeft een groot bereik, maar weet niet iedereen te bereiken, omdat communicatie en dienstverlening niet altijd aansluiten. Een gesprekspartner stelt treffend: "maatwerk is niet nodig als de basisdienstverlening goed is; zet daar op in".

Het valt ons ook op dat er onderscheid wordt gemaakt tussen communicatie en dienstverlening. Expertise op het gebied van communicatie en dienstverlening is bij veel overheidsorganisaties belegd bij aparte afdelingen. Het kan bevorderend werken om opgaven op het gebied van inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie multidisciplinair aan te pakken. Denk daarbij aan het bundelen van onder andere expertise van communicatieprofessionals, taalexperts, UX-experts en ontwikkelaars. Het stimuleren van integrale samenwerking zou ook helpen bij het delen van kennis en vaardigheden. Hierbij zou de eindgebruiker altijd centraal moeten staan. Dit betekent dus ervaringsdeskundigen aan het begin van processen te betrekken. Of het nu gaat om communicatie, dienstverlening of beleidsontwikkeling.

Tot slot hebben gesprekspartners uiteenlopende ideeën geuit, anders dan een structureel landelijk burgerpanel, voor het verbeteren van inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie. Gesprekspartners noemen onder andere:

- een landelijke campagne om aandacht te vragen voor begrijpelijke taal;
- het aanbieden van een taaltraining 'schrijven op B1-niveau';
- het structureel borgen van taalvaardigheid in de beoordelingssystematiek van ambtenaren;
- het verstevigen van de positie van taalcoaches bij de overheid;
- het opzetten van een centrale database met gevalideerde modelteksten en/of -brieven.

HOOFDSTUK 5.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en analyse beantwoorden we in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen. Ook doen we aanbevelingen aan het ministerie van BZK over het inzetten van een structureel landelijk burgerpanel. En over het verder verbeteren van inclusieve dienstverlening en begrijpelijke overheidscommunicatie.

In de verkenning stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Op welke wijze en voor welk doel is het inzetten van een structureel landelijk burgerpanel inclusieve dienstverlening van meerwaarde?
2. Op welke wijze kan een structureel landelijk burgerpanel inclusieve dienstverlening doelmatig en doeltreffend zijn voor het beleidsdoel?
3. Welk advies geven wij aan BZK over de inrichting en aanpak van een structureel landelijk burgerpanel?

Onderzoeksvraag 1 en 2 beantwoorden we in paragraaf '5.1 Conclusies' en onderzoeksvraag 3 ten aanzien van het advies aan het ministerie van BZK beantwoorden we in paragraaf '5.2 Aanbevelingen'.

5.1 Conclusies

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is het beoogde doel van het structureel landelijk burgerpanel om overheidsdienstverlening en -communicatie begrijpelijker en toegankelijker te maken. Dit werkt door teksten en dienstverlening te testen bij de doelgroep (ervaringsdeskundigen). Daarbij wordt verondersteld dat een structureel landelijk burgerpanel zowel doeltreffend als doelmatig is om het beoogde doel te kunnen realiseren.

Conclusie 1: structureel landelijk burgerpanel is beperkt van meerwaarde om het beleidsdoel te bereiken

Onderzoeksvraag 1 is erop gericht om in beeld te brengen op welke wijze en voor welk doel het inzetten van een structureel landelijk burgerpanel inclusieve dienstverlening van meerwaarde is. Op basis van de uitgevoerde verkenning concluderen we dat een structureel landelijk burgerpanel slechts een beperkte meerwaarde heeft om het beoogde doel te bereiken. We concluderen namelijk dat burgerpanels als instrument van meerwaarde kunnen zijn om overheidscommunicatie te valideren, wanneer die lokaal worden ingezet. En waarbij op basis van een specifiek doel wordt getest onder een doelgroep. Bovendien is een burgerpanel van meerwaarde om de benodigde capaciteit te bieden aan overheidsorganisaties en eventueel (taal)stichtingen te ontlasten. Daarentegen zijn er al veel panels beschikbaar in de praktijk en is het de vraag of een landelijk panel in de behoeften van overheidsorganisaties voorziet.

Conclusie 2: structureel landelijk burgerpanel is beperkt doeltreffend en onvoldoende doelmatig

Onderzoeksvraag 2 is erop gericht om scherp te krijgen op welke wijze een structureel landelijk burgerpanel inclusieve dienstverlening doelmatig en doeltreffend kan zijn. Op basis van de uitgevoerde verkenning concluderen we dat een burgerpanel niet het meest doeltreffende instrument is om inclusieve dienstverlening en begrijpelijke taal te bevorderen. Het is ook niet het meest doelmatige instrument. We concluderen dat een burgerpanel beperkt doeltreffend is om teksten te testen, zolang er wordt gewerkt vanuit een duidelijk afgebakend doel, er wordt getest onder de juiste doelgroep (gebruikers) en rekening wordt gehouden met de selectiebias en leerbias. Een burgerpanel kan in dat geval doeltreffend zijn om teksten te verbeteren, maar niet om algehele dienstverlening begrijpelijker en toegankelijker te maken. Daar zijn aanvullende interventies voor nodig. Verder concluderen we op basis van de verkenning dat een centraal georganiseerd, landelijk burgerpanel minder doeltreffend is dan lokaal georganiseerde panels die kunnen inspelen op specifieke lokale behoeften.

Daarnaast concluderen we ter beantwoording van onderzoeksvraag 2 dat een burgerpanel niet het meest doelmatig is. Dit komt door de investering in tijd en geld om het panel in te richten en te beheren, om de testen op te zetten en de uitkomsten te analyseren. Bovendien is een goede aansluiting met de doelgroep van belang, en de verwachting dat hoe centraler een panel wordt ingericht, hoe groter die afstand wordt ervaren. Daarmee wordt het ook lastiger om de juiste doelgroep te bereiken en benodigde diversiteit in een landelijk panel te borgen. Zeker als het ministerie van BZK de ambitie stelt om het burgerpanel voor alle kwetsbare doelgroepen in te zetten. Hiermee wordt de beoogde doelgroep voor het panel dusdanig breed dat het onvoldoende leidt tot optimaal en gewenst effect.

We sluiten af met de opmerking dat gesprekspartners hebben aangegeven dat er bij overheidsorganisaties wel behoefte is aan een structurele aanpak op landelijk niveau voor het verbeteren van duidelijke taal. Daarmee doelen zij niet op een burgerpanel op landelijk niveau, maar op andere structurele interventies en aanpakken, zoals meer kennisdeling, expertiseontwikkeling en een modellendatabase. Hoewel er op dit vlak allerlei initiatieven en samenwerkingen worden ontplooid en activiteiten worden ontwikkeld, hebben gesprekspartners behoefte aan verdere doorontwikkeling van deze initiatieven en een structurele aanpak.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf beantwoorden we onderzoeksvraag 3. We kijken daarbij af van het geven van specifiek advies over de inrichting en aanpak van een structureel landelijk burgerpanel. Dit komt omdat we bij onderzoeksvragen 1 en 2 concluderen dat een structureel landelijk burgerpanel niet het meest doeltreffende en doelmatige beleidsinstrument is om het beoogde beleidsdoel te bereiken. We beantwoorden onderzoeksvraag 3 daarom op basis van de in de verkenning verzamelde inzichten. We doen daartoe de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: zet in op een cultuurverandering en maak de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van beleid, diensten en communicatie het uitgangspunt

Het beoogde doel is overheidsdienstverlening en communicatie begrijpelijk en toegankelijk te maken. Bovendien is het doel om het perspectief van burgers centraal te stellen in de dienstverlening. Om dat te bereiken, adviseren wij het inzetten van stevigere beleidsinstrumenten. Het nadeel van een burgerpanel is dat het instrument reactief is. Er worden namelijk met terugwerkende kracht verbeteringen doorgevoerd in dienstverlening en/of communicatie. De aanbeveling is om de burger centraal te stellen als gebruiker van overheidsdiensten en -communicatie.

Dat vraagt om een proactief handelen van ambtenaren op het gebied van toegankelijke, gebruiksvriendelijke en begrijpelijke dienstverlening en communicatie. Ons advies is om daarom in te zetten op een cultuurverandering. Dat vraagt allereerst om bewustwording op grote schaal, vervolgens om het inzetten van training en interventies voor ambtenaren en borging daarvan. Idealiter worden burgers altijd betrokken bij beleidsontwikkeling, dienstontwikkeling en communicatieontwikkeling. Het uitgangspunt in het VN-verdrag Handicap 'Niets over ons zonder ons' zou het criterium moeten zijn. Dit vraagt om bestuurlijk leiderschap op dit thema.

Aanbeveling 2: ontwikkel een landelijk expertisecentrum voor toegankelijke, gebruiksvriendelijke en begrijpelijke dienstverlening en communicatie van de overheid

De fusie van Gebruiker Centraal en Direct Duidelijk per 1 januari 2022 is een goede stap om te komen tot een centrale plek om aan de slag te gaan met toegankelijke dienstverlening. Hier kunnen professionals samenkomen om ervaringen uit te wisselen, nieuwe ideeën te bedenken en activiteiten te ontplooiën. Dit heeft tot doel dat meer burgers van (digitale) diensten gebruik kunnen en willen maken. Wij adviseren om verder te investeren in de groei en positie van deze community en er een structurele organisatie van te maken. Dit zou kunnen in de vorm van een landelijk expertisecentrum voor toegankelijke, gebruiksvriendelijke en begrijpelijke dienstverlening en communicatie van de overheid. Geschikte uitgangspunten daarbij kunnen de volgende zijn: 1) het ontwikkelen en verzamelen van kennis, 2) het ontwikkelen van hulpmiddelen, zoals trainingen, 3) het stimuleren van ontwikkeling bij ambtenaren, 4) het structureel agenderen van een cultuur- en gedragsverandering.

In onze optiek vraagt dat ook om het verder uitbouwen van een kernteam dat structureel tijd en aandacht kan besteden aan toegankelijke, gebruiksvriendelijke en begrijpelijke communicatie en dienstverlening. Om het kernteam heen is een hele pool personen denkbaar die (op meer vrijwillige basis) bijdragen aan deze doelstellingen.

In het verlengde daarvan adviseren we dan ook om de expertise, die al bij bestaande stichtingen en belangenorganisaties aanwezig is, te benutten. Zij staan dichtbij de eindgebruikers, weten hun doelgroepen goed te benaderen en mobiliseren, en kunnen effectief en efficiënt bijdragen aan het verbeteren van overheidscommunicatie. Wij adviseren om structurele samenwerking te organiseren met die specifieke partijen en hen te verbinden aan het landelijk expertisecentrum. Daartoe adviseren wij het ministerie van BZK om het initiatief te nemen in het organiseren van een bijeenkomst met meerdere expertisepartijen. Deze bijeenkomst heeft tot doel om in gezamenlijkheid afspraken te maken over structurele coördinatie, samenwerking en kennisdeling.

Aanbeveling 3: pak inclusieve dienstverlening en begrijpelijke communicatie als multidisciplinaire opgaven op

In de huidige praktijk worden overheidsdienstverlening en -communicatie vaak nog vanuit eigen processen en systemen bekeken. Ook in de huidige verkenning merken we op dat overheden beide onderwerpen, dienstverlening en communicatie, vaak als aparte zaken beschouwen. Ze zijn dan ook vrijwel altijd separaat binnen overheidsorganisaties belegd. Het betekent dat er in de praktijk vanuit andere expertises door verschillende professionals wordt gewerkt aan het verbeteren van inclusieve dienstverlening en/of communicatie van overheden.

Wij bevelen aan om het verbeteren van inclusieve dienstverlening en begrijpelijke communicatie als multidisciplinaire opgave vanuit een integrale aanpak te adresseren. Dit stimuleert niet alleen de samenwerking, maar ook de versterking van kennis en ervaring in beide domeinen. Een concrete invulling van deze aanbeveling kan worden uitgewerkt in de vorm van een handreiking, die wordt aangeboden aan de relevante afdelingen bij overheden en uitvoeringsorganisaties.

Aanbeveling 4: maak gebruiksgericht ontwerpen de norm bij het ontwikkelen van diensten en communicatie voor burgers

Investeer in de kennis en vaardigheden bij overheden en uitvoeringsorganisaties op het gebied van gebruiksgericht ontwerpen. Stimuleer het denken (en handelen) vanuit het perspectief van de gebruiker. Laat de doelgroep de eerste ideeën en ontwerpen voor een dienst of communicatieboodschap/-middel in een vroegtijdig stadium valideren. Op die manier wordt tijdens het ontwerpen bij de gebruikers getoetst of het beoogde effect wordt bereikt. En kunnen gebruikers aan het begin van het proces aandachtspunten meegeven.

In dit kader herhalen we de ideeën van diverse bij deze verkenning betrokken en gesproken professionals. Zij wijzen erop dat het toepassen van gebruiksgericht ontwerpen al kan door simpelweg eropuit te gaan, naar gebruikers toe, voor een kort vraaggesprek. Denk bijvoorbeeld aan burgers die in het stadhuis aanwezig zijn, door aan hen te vragen of zij willen reageren op een eerste versie van een initiatief. Op dit punt kan vanuit het op te richten expertisecentrum training worden georganiseerd.



BIJLAGEN

Bijlagen bij rapport

Bijlage 1 – Lijst met gesprekspartners

Bijlage 2 – Lijst met gehanteerde definities

Bijlage 3 – Overzicht van bestaande varianten van panels

1. Lijst met gesprekspartners

- Op alfabetische volgorde van organisatiernaam:
- DUO: Relatiemanager Data & Informatie en Relatiemanager Internationale Diensten
- Gebruiker Centraal: Adviseur en initiatiefnemer
- Gemeente Rotterdam: Communicatieadviseur
- Gemeente Zwolle: Projectleider Versimpelteam
- I&O Research: Projectleider pilot DDB en onderzoeker
- Ieder(in): Beleidsmedewerker Digitale Toegankelijkheid en Programma-manager Wonen en Leven
- Logius: Business Consultant
- Ministerie van AZ, Dienst Publiek en Communicatie: Communicatieadviseur
- Nationale Ombudsman: Design researcher
- Stichting ABC: Voorzitter
- Taalhuis Midden-Brabant: Projectleider Taalnetwerk Midden-Brabant & NT1 en Sociaal werker
- TU Delft: Assistent-professor User-centered design
- UWV: Projectleider en Marktonderzoeker

2. Lijst met gehanteerde definities

Er zijn in de praktijk uiteenlopende manieren waarop panels worden aangeduid. In deze verkenning zijn wij uitgegaan van de volgende definities:

- **Burgerpanel.** Een burgerpanel is een selecte groep inwoners die op basis van hun eigen ervaring en beleving meedenken over verschillende beleidsonderwerpen. Zij kunnen inspraak hebben in praktische zaken of worden gevraagd naar hun mening over een specifiek onderwerp.
- **Testpanel.** Een testpanel is een selecte groep inwoners die worden gevraagd om een bepaald product of dienst te testen.
- **Gebruiker panel.** De gebruiker is diegene die gebruik maakt van het panel.
- **Eigenaar/beheerder panel.** Dit is de partij die het panel in beheer heeft.
- **Structureel panel.** Onder een structureel panel verstaan wij een panel waar op regelmatige basis gebruik van wordt gemaakt. Het is een panel, bestaande uit een vaste groep inwoners, dat structureel meedenkt of test. Het is een vanzelfsprekendheid dat zij worden betrokken.
- **Incidenteel panel.** Onder een incidenteel panel verstaan wij een panel dat incidenteel wordt bevroegd. Het is een panel dat zelden wordt betrokken of eenmalig wordt ingezet voor een specifiek doel.
- **Panel duidelijke taal.** Onder een panel duidelijke taal verstaan we alleen die panels die zich specifiek focussen op duidelijke en toegankelijke taal.
- **Panel inclusieve dienstverlening.** Onder een panel inclusieve dienstverlening verstaan we die panels die bredere thema's beslaan, zoals toegankelijkheid van gebouwen, gebruikersvriendelijkheid, et cetera.
- **Ervaringsdeskundigen.** Een ervaringsdeskundige is iemand die op basis van persoonlijke en collectieve ervaringskennis in staat is deze kennis door te geven aan anderen. Daarbij is 'het in staat zijn om kennis over te dragen' een belangrijk kenmerk. Iemand die een bepaalde ervaring heeft, is niet vanzelfsprekend een ervaringsdeskundige.

3. Overzicht bestaande varianten van panels

In de huidige praktijk zijn diverse varianten van panels te onderscheiden. Hieronder staat schematisch weergegeven welke varianten er bestaan en wie hiervan de voornaamste gebruikers zijn.

Thema	Opties	Variante	Gebruikers
Gebruik van panels in de huidige praktijk	Panel in eigen beheer	Burgerpanel dat gericht is op een breed aantal onderwerpen	Gemeenten
		Burgerpanel dat gericht is op een breed aantal onderwerpen (en incidenteel op begrijpelijke taal)	Gemeenten
		Testpanel dat gericht is op meerdere onderwerpen (o.a. begrijpelijke taal)	Gemeenten, uitvoeringsorganisaties
		Testpanel dat gericht is op begrijpelijke taal	Gemeenten
	Panel in gezamenlijk beheer	Panel dat gericht is op meerdere onderwerpen (o.a. begrijpelijke taal)	Gemeenten
		Panel dat gericht is op begrijpelijke taal	Gemeenten
	Uitbesteding	Markt (I&O; top-onderzoek etc.)	Rijk, provincies, gemeenten
		Stichting (bijv. ABC)	Rijk, provincies, gemeenten



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl