Whitepaper

Uitsluitend AI? Waarom aandacht voor inclusie onmisbaar is in de keuze voor AI bij de overheid

Gebruiker Centraal, november 2026



Gebruiker Centraal
Voor een gebruiksvriendelijke overheid

Inhoud

1. Samenvatting 3

Kennis van inclusie organiseren ... 3
Gebruikers structureel betrekken ... 3

2. Over dit whitepaper 4

Voor wie is dit whitepaper ... 5
Definities: waar hebben we het over? ... 5
Aanpak ... 6
Disclaimer: gebruik van AI ... 7
Het fenomeen AI ... 7

3. AI-ontwikkelingen gaan snel 8

AI als doel, niet als middel ... 9
Uitsluiting door digitalisering ... 9

4. AI-geletterdheid 10

Trainingen over AI-geletterdheid ... 10
Kritische blik op AI ... 11
Trainingen over digitale inclusie ... 11

5. Inclusieve dienstverlening 13

Vormen van uitsluiting door AI ... 13
AI voor het bevorderen van inclusie en toegankelijkheid ... 14
Tools voor inclusieve dienstverlening ... 14

6. Probleem van gescheiden werelden 16

Alleen ambassadeurschap is kwetsbaar ... 17
Van het kastje naar de muur ... 17

7. Oplossingsrichtingen 18

Oplossingsrichting 1: Inclusie als onderdeel van AI-geletterdheid ... 18
Oplossingsrichting 2: Oplossingen voor en door ambassadeurs ... 19
Gebruikers betrekken ... 19
Kennis over welke doelgroepen je mogelijk buitensluit ... 20
Snippervaardigheden en omnichannel diensten ... 21
Waarborgen van inclusie ... 21

8. Conclusie 23

Tools en handvatten uit dit whitepaper ... 23

1. Samenvatting

De centrale vraag van dit whitepaper is: wat hebben mensen die AI inzetten in dienstverlening nodig om inclusief te zijn, zonder iemand uit te sluiten? Het antwoord is simpel: veel van de kennis bestaat al, maar is niet voldoende aanwezig op de plek waar de beslissingen over AI worden genomen.

Daarin is AI niet het probleem. Dat de overheid het snel wil inzetten, wel. Die snelheid zorgt dat beslissingen worden genomen vóór de vraag te stellen wie erdoor wordt uitgesloten. En dat terwijl het antwoord vaak al ergens in de organisatie ligt, bij collega's die inclusieve dienstverlening als vak hebben. Of bij belangenverenigingen. Of in bestaande toetsingskaders.

Kennis van inclusie organiseren

Die kennis komt niet vanzelf op de juiste plek terecht. Dat gebeurt pas als je het organiseert, bijvoorbeeld door inclusie een vast onderdeel te maken van programma's voor AI-geletterdheid. Doe dat met bestaande kennis en tools, en zoek daarvoor verbinding met wie veel weet over inclusieve dienstverlening.

Gebruikers structureel betrekken

Wat verder helpt: gebruikers structureel betrekken bij elke processtap, niet alleen bij de start of aan het eind. Sta bovendien stil bij je eigen blinde vlekken. Ga in gesprek met de groepen die je mist, bijvoorbeeld via belangenverenigingen. Blijf altijd een alternatief bieden naast AI en je andere digitale oplossingen. Want één oplossing werkt nooit voor 100% van je doelgroep. Geef iemand met kennis van inclusie een vaste adviesrol bij AI-projecten. En leg dit alles vast: in doelen, in KPI's, in processen, en in wie waarvoor verantwoordelijk is.

Dat laatste willen we vanuit Gebruiker Centraal extra benadrukken. Op dit moment wordt dit onderwerp vooral gedragen door individuele ambassadeurs. Mensen die het belang zien en zich ervoor inzetten, zonder dat het ergens formeel belegd is.

Misschien ben jij wel zo'n ambassadeur, en draag jij dit onderwerp binnen je organisatie op eigen kracht. Dat is enorm waardevol. Maar als het proces afhangt van een individu, is het ook kwetsbaar. Dan is het risico groot dat AI of digitalisering in het algemeen iemand uitsluit. Dat risico hoort niet af te hangen van wie het belangrijk vindt.

2. Over dit whitepaper

AI wordt steeds vaker ingezet in publieke dienstverlening, met de belofte van meer efficiëntie en betere service. Die belofte is aantrekkelijk, maar niet bewezen. Ondertussen gaan veel mensen en organisaties voorbij aan de kloof die er is tussen mensen met en zonder digitale vaardigheden.

Inclusie lijkt ook ondergesneeuwd te raken in de AI-ontwikkelingen. Niet omdat niemand het belangrijk vindt, maar omdat de kennis over inclusieve dienstverlening en de kennis over AI zelden bij dezelfde mensen, op hetzelfde moment, samenkomen.

Voor dit whitepaper onderzochten we wat er speelt op het snijvlak van AI-geletterdheid en inclusie. Dit deden we via deskresearch, interviews, online sessies en een co-creatiesessie. Aan deze interviews en sessies deden tientallen professionals (vooral overheid) mee. Er wordt op dit moment enorm veel kennis ontwikkeld en verspreid over AI, onder de noemer ‘AI-geletterdheid’. Toch is hierin nog amper aandacht voor inclusie. Dat is zorgelijk, omdat hierdoor sneller mensen worden uitgesloten. Om hier meer aandacht voor te krijgen, komt Gebruiker Centraal met dit whitepaper.

De kennis om nieuwe toepassingen inclusief in te zetten is er grotendeels al. In Nederland wordt namelijk al jaren kennis ontwikkeld over digitale inclusie. Die kennis is ook op AI van toepassing. Maar door de ongelofelijke snelheid waarmee AI-toepassingen worden ontwikkeld en vermarkt, wordt vaak vergeten welke impact AI kan hebben op álle doelgroepen. In dit whitepaper laten we zien waar en waarom dat misgaat, en dragen we mogelijke oplossingen aan voor hoe dit in de toekomst anders kan.

Wat heeft degene die beslist over de inzet van AI in dienstverlening nodig om niemand buiten te sluiten? En hoe nemen mensen die beslissen over het inzetten van AI in dienstverlening, het risico op uitsluiting mee in hun afwegingen? Deze vragen vormen de basis van dit whitepaper.

Voor wie is dit whitepaper

Herken jij je in een van de onderstaande omschrijvingen? Dan is dit whitepaper bedoeld voor jou:

- Je bent enthousiast over de mogelijkheden van AI, en je bent bereid om na te denken over hoe de overheid AI op een verantwoorde manier inzet.
- Je zet je in voor het vergroten van AI-geletterdheid en vraagt je af wat daar allemaal onder moet vallen.
- Je ziet dat AI niet altijd de juiste oplossing is, en dat er mensen worden buitengesloten, maar je weet niet helemaal hoe dit probleem tot stand komt.
- Je wil het gesprek over inclusie graag op gang brengen, bijvoorbeeld bij de AI-ontwikkelaars. Of je doet dat al, maar je hebt meer onderbouwing nodig.
- Je wil concreet aan de slag met het inclusiever maken van je (digitale) dienstverlening.

Kortom, dit whitepaper is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij zowel inclusieve dienstverlening als AI. Niet alleen voor inhoudelijk experts, ook voor beslissers, adviseurs, ontwikkelaars en beleidsmakers.

Definities: waar hebben we het over?

Interpretaties van termen kunnen flink verschillen. Om onduidelijkheid te voorkomen, werken we voor dit whitepaper met de volgende definities:

AI

Definitie: Artificial Intelligence (AI) is een verzamelnaam voor het imiteren van menselijk gedrag, door algoritmes en andere systemen. Deze systemen kunnen goed (en steeds beter) patronen herkennen, en op basis daarvan voorspellingen maken. De belangrijkste vorm van AI die we nu veel zien is generatieve AI. Hierbij genereert het systeem zelf bijvoorbeeld tekst. Een large language model (LLM) is daar een voorbeeld van. Een LLM kan op basis van heel grote hoeveelheden taal, zelf tekst genereren. Chatbots zoals ChatGPT en Claude zijn bekende toepassingen van LLM's.

In dit whitepaper: We kijken naar AI-toepassingen die worden ingezet door een dienstverlener en direct in contact staan met de eindgebruiker (burger, inwoner, ondernemer, klant of welke term passend is voor je eigen organisatie). Bijvoorbeeld een chatbot op de website van een gemeente. In dit whitepaper gaat het dus niet over AI voor intern gebruik. Zoals een chatbot die medewerkers helpt zoeken door de kennisbank van hun eigen organisatie. En ook niet over AI die eindgebruikers zelf inzetten, zoals een applicatie die AI gebruikt om een brief van de overheid om te zetten in begrijpelijke taal.

AI-geletterdheid

Definitie: Voor dit whitepaper gaan we uit van de definitie van AI-geletterdheid van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP): 'Iedereen die binnen of namens een organisatie met AI-systemen werkt, moet vaardigheden, kennis en begrip hebben over de technische werking van AI-systemen, maar ook over de sociale, ethische en praktische aspecten hiervan.'

In dit whitepaper: Het gaat over de AI-geletterdheid van medewerkers die AI inzetten in dienstverlening. Dus niet over de AI-geletterdheid van eindgebruikers zelf.

Digitale inclusie

Definitie: Voor dit whitepaper gaan we uit van de definitie van digitale inclusie van Digitale Overheid: 'Digitale inclusie is het streven dat iedereen kan meedoen in de digitale samenleving. Dat is belangrijk, want steeds meer diensten worden digitaal geleverd.'

In dit whitepaper: Bij deze definitie hoort de kanttekening dat het onhaalbaar is dat écht iedereen kan meedoen in de digitale samenleving. Digitaal is namelijk een kanaal dat per definitie mensen uitsluit. Omdat een groot deel van de dienstverlening gaat via digitale kanalen, moet je er altijd naar streven dat iedereen kan meedoen.

Aanpak

Dit whitepaper is het resultaat van:

1. **Deskresearch en interviews**, uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau InnoValor. Daarmee wilden we erachter komen wat er gebeurt op het snijvlak van AI-geletterdheid en inclusie, en wie zich daarmee bezighouden. We interviewden mensen die bijvoorbeeld werken bij overheidsorganisaties (gemeentes, ministeries, en uitvoeringsorganisaties), bij kennisinstellingen en bij stichtingen en samenwerkingsverbanden die zich inzetten voor AI en/of digitale inclusie. Er zijn 12 mensen/organisaties geïnterviewd.
2. **Online sessies,** waarin we de resultaten toetsten, en ideeën ophaalden om het gat tussen de behoefte en de huidige realiteit te vullen. Hieraan deden ongeveer 50 mensen mee. Met name overheidsprofessionals.
3. **Een co-creatiesessie,** waarin we met vooral overheidsprofessionals het probleem en mogelijke oplossingen hebben verkend. Hieraan deden ruim 30 mensen mee.

De uitkomsten van deze 3 onderdelen zijn in dit whitepaper verwerkt. Sommige uitspraken van deelnemers aan interviews, zijn in dit whitepaper als quote uitgelicht.



Over de schrijver

Dit whitepaper is geschreven door Afke van Egmond, adviseur bij ICTU en onderzoeker bij Gebruiker Centraal. Ze werkt aan innovatie binnen overheidsdienstverlening, met focus op hoe ze mensen kan helpen nét even anders te kijken en denken. Dat doet ze door methodieken te ontwikkelen, sessies te begeleiden, experimenten op te zetten, en adviezen te geven. Daarnaast zet Afke zich in voor diversiteit en inclusie binnen en buiten haar organisatie.

Redactie van dit whitepaper door Jeroen Schalk, namens Gebruiker Centraal. Ook veel dank aan de verschillende professionals die feedback gaven op de conceptversie van dit whitepaper. Dit whitepaper is een publicatie van Gebruiker Centraal: kenniscommunity voor en door overheidsprofessionals. Meer over Gebruiker Centraal lees je op de laatste bladzijde van dit whitepaper.

Disclaimer: gebruik van AI

Voor dit whitepaper is AI gebruikt. Het gaat dan om het samenvatten van resultaten uit de online sessies en co-creatiesessie, en het uitlichten van de belangrijkste bevindingen. Verder hebben we ook stukken tekst (zoals de samenvatting en de conclusie) deels laten genereren door AI. Als laatste hebben we AI gebruikt om relevante quotes uit de interviewdata te halen. Alle door AI gegenereerde output is gecheckt op juistheid. Ook zijn delen regelmatig herschreven of uiteindelijk alleen gebruikt als suggestie of denkrichting, zodat de precieze lading zoals bedoeld wordt gedekt. De gebruikte AI-toepassingen zijn Claude en Proton Lumo.

Het fenomeen AI

Er is veel bekend over de risico's en gevolgen van (onverantwoord) AI-gebruik. Denk aan inbreuk op auteursrecht, schending van mensenrechten, en de grote hoeveelheden water en stroom die bij AI-gebruik horen. Hier sluit Gebruiker Centraal de ogen niet voor. Toch is toenemend gebruik van AI de realiteit, ook binnen de overheid. Met dat gegeven willen we in ieder geval bijdragen aan zo verantwoord – en in dit geval zo inclusief – mogelijk gebruik van AI voor overheidsdienstverlening.

3. AI-ontwikkelingen gaan snel

AI ontwikkelt zich in hoog tempo. Daarom worden er vaak grote beloftes gedaan over AI. Direct AI gebruiken in dienstverlening neemt daarom risico's met zich mee. Vooral voor de mensen die ermee dreigen uitgesloten te worden.

De ontwikkelingen van AI gaan snel en beïnvloeden steeds meer hoe organisaties werken, beslissingen nemen en dienstverlening vormgeven. Toepassingen lijken eindeloos en veel organisaties gaan mee in de 'hype', bang om achter te raken.

Ook overheidsorganisaties willen AI inzetten in hun dienstverlening. Zo gebruiken bijvoorbeeld meerdere uitvoeringsorganisaties en gemeentes al chatbots die contact hebben met burgers. Een voorbeeld is OpenGem, een chatbot die door meerdere gemeentes wordt gebruikt. Voor meer voorbeelden, zie de Overheidsbrede Monitor Generatieve AI, waarin TNO in 2025 in kaart bracht hoe Nederlandse overheidsorganisaties generatieve AI inzetten.

De belofte die AI brengt is groot: een toename in efficiëntie en productiviteit. Dat wil natuurlijk iedereen. Maar die belofte is nog niet bewezen. Net als met digitalisering in het algemeen, vallen we vaak voor techno-optimisme: het idee dat technologie al onze problemen gaat oplossen. En dat het gaat leiden tot breed gedeelde welvaart, terwijl dit over het algemeen niet zo is.

> "Het wiel is allang uitgevonden en werkt niet!"

Zoals iemand het in een interview verwoordde tijdens de deskresearch-fase: "Het wiel is allang uitgevonden en werkt niet!" Dit sentiment vinden we terug in meerdere bronnen:

- Het boek Power and Progress zet uiteen hoe in de geschiedenis positieve beloftes van technologie vaak niet zijn nagekomen. Sterker nog: ze hebben juist voor grotere ongelijkheid gezorgd.
- Het Rathenau Instituut roept in een opiniestuk de Nederlandse overheid op om de kansen van digitalisering niet te overschatten.
- Het boek To Save Everything, Click Here beargumenteert dat we te hard alles willen oplossen met technologie ('solutionism'). En dat we veel beter moeten kijken naar de morele consequenties.

AI als doel, niet als middel

Door die angst om achter te blijven en het misschien wat disproportionele optimisme, zien we vaak dat AI wordt ingezet als doel in plaats van als middel. We willen zó graag AI inzetten, dat we op zoek gaan naar kansen daarvoor. In plaats van dat we redeneren vanuit een probleem dat moet worden opgelost (waarbij eventueel AI wel zou kunnen helpen).

> “De vanzelfsprekendheid van: het kan, dus we doen het, en het idee dat het ons allemaal gaat redden. Tegelijkertijd zie ik weinig reflectie op de vraag of we het allemaal wel willen.”

Uitsluiting door digitalisering

In ons enthousiasme om ‘iets’ met AI te doen, lopen we het risico om mensen uit te sluiten van (digitale) dienstverlening. We bedienen een heel divers spectrum aan mensen, met verschillende niveaus van (digitale) vaardigheden. Niet iedereen komt mee met digitalisering, en al helemaal niet met de ontwikkelingen rond AI.

Uitsluiting door digitalisering is een probleem waar we als overheid al lang mee bezig zijn. Kennis en bewustzijn over digitale inclusie is bij veel organisaties wel aanwezig. Het risico op uitsluiting speelt ook zeker bij AI. Maar bij de mensen die beslissen of adviseren over de inzet van AI zien we nog te weinig kennis over dat risico. Dat blijkt uit de interviews die onderdeel vormden van deskresearch voor dit whitepaper.

Er wordt wel veel ingezet op het vergroten van AI-geletterdheid. Medewerkers moeten beschikken over voldoende kennis en vaardigheden. Om AI verantwoord te kunnen inzetten en de bijbehorende risico’s te herkennen. Alleen komt het risico op uitsluiting van mensen daarin nog te weinig terug. Hoe dat zit, lees je in het volgende hoofdstuk.

4. AI-geletterdheid

Op het gebied van AI-geletterdheid gebeurt er genoeg. De vraag is of er hierin genoeg aandacht is voor inclusie.

Sinds augustus 2024 geldt de Europese AI-verordening. Deze benadrukt aan organisaties die AI-systemen aanbieden of gebruiken, om te zorgen dat hun medewerkers AI-geletterd zijn. Oftewel voldoende kennis en vaardigheden hebben om AI verantwoord te kunnen inzetten en gebruiken.

Door deze verplichting is AI-geletterdheid in veel organisaties hoger op de agenda gekomen. Het probleem is alleen: er zijn geen duidelijke criteria vastgesteld in de AI-verordening over wanneer je AI-geletterd bent. En er ontbreekt ook duidelijkheid over wie daar toezicht op houdt. Daardoor is het lastig om in te schatten waar je moet beginnen, waar je op moet focussen, bij welke partij(en) je moet zijn voor hulp hierbij, en wanneer je voldoende AI-geletterd bent.

Trainingen over AI-geletterdheid

Wel zijn veel organisaties begonnen met het aanbieden van trainingen aan hun medewerkers. Die trainingen gaan vaak over technisch begrip: hoe je goede prompts (opdrachten aan de AI-toepassing) schrijft of hoe je de output (resultaat van de AI-toepassing) beoordeelt. Een training kan ook breder zijn. Met aandacht voor ethiek: transparantie, privacy, bias, en maatschappelijke/ecologische gevolgen.

De trainingen zijn vaak generiek: organisaties ontwikkelen één basistraining die voor alle medewerkers wordt ingezet, ongeacht hun rol of verantwoordelijkheid. Door die ‘one-size-fits-all’-aanpak zijn de trainingen voor een groot deel van de medewerkers niet diepgaand genoeg. En zien we dat bestuurders vaak niet effectief of onderbouwd beslissingen kunnen nemen over de inzet van AI.

> “De mensen die er veel over weten zitten niet in beslissende rollen. De beslissers weten er te weinig over. Kennis zit niet op de juiste plek.”

Kritische blik op AI

Nu de AI-hype al een tijdje aan de gang is, wordt er steeds meer kritisch (of realistisch) gekeken naar AI. Inmiddels zijn er ook opleidingen die helpen kritisch naar de nieuwste ontwikkelingen te kijken. Zoals de opleiding Kritische AI-geletterdheid van de Radboud Universiteit. Bovendien geeft Gebruiker Centraal een podium aan geluiden die in de AI-hype soms verloren lijken te gaan. Bijvoorbeeld tijdens een paneldiscussie van de jaarlijkse Gebruiker Centraal-conferentie.

Dit soort kritiek gaat vaak niet over inclusie, maar geeft wel aan dat er steeds kritischer wordt nagedacht over AI-inzet. Dit biedt ruimte om óók het risico op uitsluiting aan te kaarten.

Trainingen over digitale inclusie

Er zijn wel trainingen over inclusie, in relatie tot digitale dienstverlening. Trainingen over inclusie gaan bijvoorbeeld over transparantie, mogelijke discriminatie door algoritmes, of toegankelijkheid van digitale systemen. Deze onderwerpen komen ter sprake in de trainingen en e-learnings van Platform AI & Overheid en de Rijks Academie voor Digitalisering en Informatisering Overheid (RADIO).

Algoritmische transparantie komt uitgebreid aan bod in het programma ALGOLIT, een samenwerking tussen partners uit Frankrijk, België en Nederland. Dit programma onderzoekt hoe ambtenaren kunnen worden ondersteund in het uitleggen van beslissingen aan burgers, als die beslissingen worden gemaakt door algoritmes.

Als discriminatie aan bod komt in trainingen over AI-geletterdheid, gaat het vaak over de vooroordelen die in de output zitten, wat komt omdat de data waarop een systeem is getraind ook vooroordelen bevatten. En als toegankelijkheid ter sprake komt, heeft dit te maken met Web Content Accessibility Guidelines, namelijk hoe je zorgt dat de applicatie waarin jouw AI wordt aangeboden toegankelijk is. Spoiler alert: volgens onderzoek van Digimonitor voldeed in 2025 geen enkele van de chatbots van de gemeentes aan de toegankelijkheidseisen voor websites en applicaties van de overheid.

Wat ontbreekt

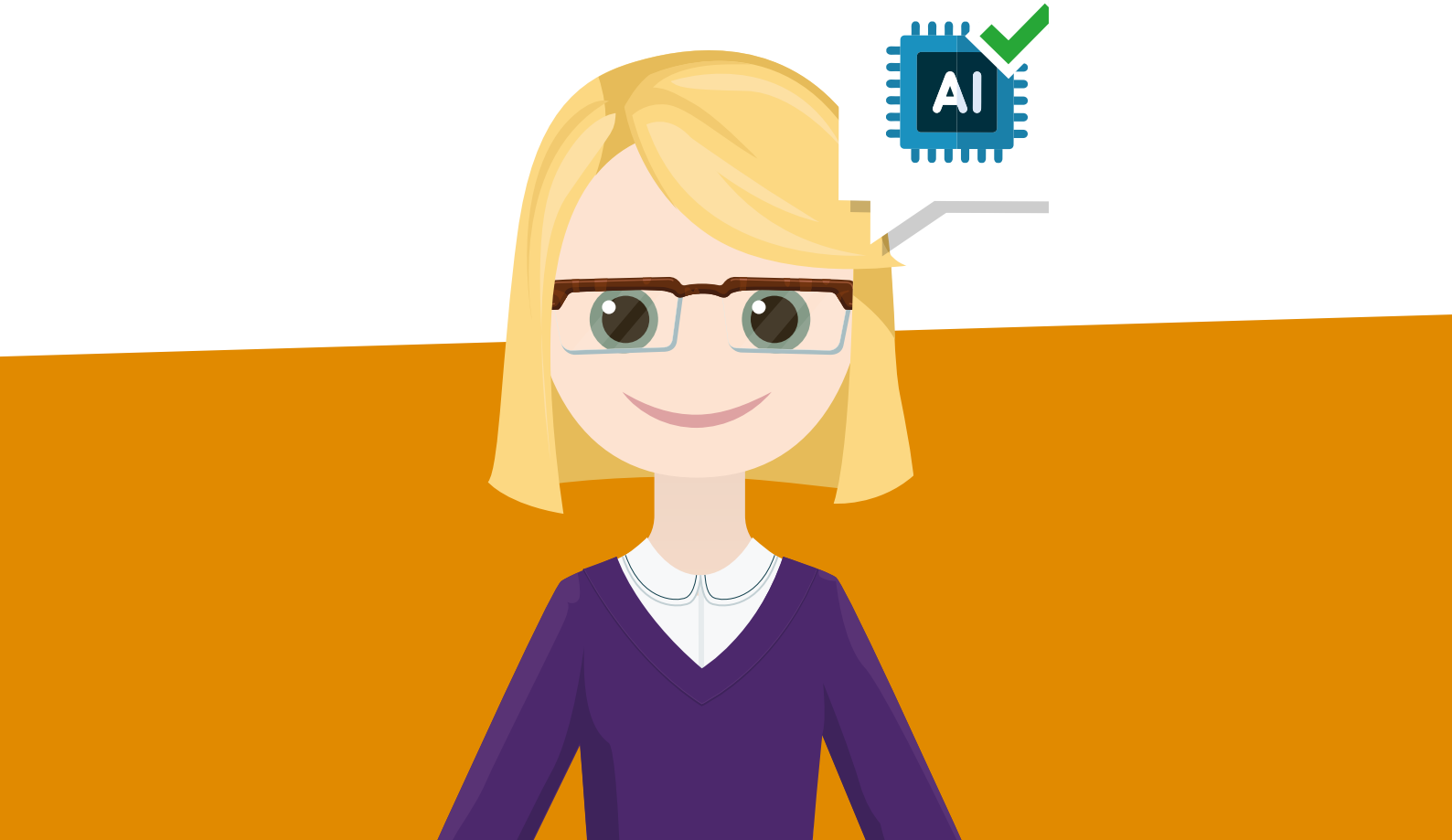
Er is dus wel aandacht voor de inclusiviteit van AI-systemen zelf, wat heel belangrijk is. Maar er is zelden aandacht voor hoe inclusief het inzetten van AI in dienstverlening is. De overheid moet weten wat de impact is van het inzetten van AI voor verschillende groepen mensen. Zodat overheidsorganisaties goed kunnen kiezen of ze het wel of niet inzetten in dienstverlening.

> “Je moet starten bij de mens en niet de technologie.”

Je kunt een chatbot ontwikkelen die aan alle toegankelijkheidseisen voldoet, en zorgen dat die zo min mogelijk vooroordelen bevat. Maar dan nog kan iemand die niet met het internet kan werken de chatbot niet gebruiken.

Hierbij gaat het dus helemaal niet specifiek over AI, maar over kennis over inclusie. En dat gaat veel breder over het inzetten van digitale technologie. Digitale dienstverlening, met of zonder AI, heeft impact op welke mensen wel en niet mee kunnen komen in de samenleving. Eerder deelde Gebruiker Centraal dit in een position paper, gericht aan de commissie Digitale Zaken van de Tweede Kamer.

Kennis over hoe je je dienstverlening zo inclusief mogelijk ontwerpt, moet in ieder geval terechtkomen bij de mensen die beslissen over het inzetten van AI. Daarnaast bij mensen die AI inkopen en ermee gaan werken. Deze kennis moet ook onderdeel worden van AI-geletterdheid. Daarvoor moet je eerst begrijpen wat inclusieve dienstverlening nu precies inhoudt. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.



5. Inclusieve dienstverlening

Het is belangrijk om te weten wat inclusieve dienstverlening inhoudt, welke kennis en tools er al bestaan om dienstverlening toegankelijker te maken en hoe AI zowel mensen kan uitsluiten als insluiten.

Kennis over inclusieve dienstverlening is al langer onderdeel van de publieke dienstverlening. Experts op dit gebied, werkzaam bij of voor dienstverleners, richten zich op het toegankelijk maken van dienstverlening voor alle mensen. Ongeacht hun digitale vaardigheden, opleidingsniveau, taalvaardigheid of eventuele beperkingen. Hierbij staan vragen centraal als:

- Kan iedereen gebruikmaken van je dienstverlening?
- Begrijpen mensen de informatie die je aanbiedt?
- Bedien je ook groepen die minder digitaal vaardig zijn?

Vormen van uitsluiting door AI

AI kan de kloof tussen mensen en groepen vergroten. Dit zien we ook terug in onderzoek:

- Onderzoek van de Universiteit Twente laat zien dat mensen met minder digitale vaardigheden meer kansen mislopen, en meer risico lopen op negatieve ervaringen.
- De Hong Kong Baptist University toonde aan dat mensen met een lager inkomen en opleidingsniveau minder goed weten wanneer ze AI kunnen gebruiken. En dat ze minder goed herkennen wanneer zij informatie tot zich nemen die door AI is gegenereerd.

De kans is groot dat de voordelen van AI vooral terechtkomen bij mensen en organisaties die al voldoende digitale vaardigheden hebben. Juist voor de mensen die moeite hebben met digitale dienstverlening, of afhankelijk zijn van ondersteuning, vormt AI mogelijk een extra drempel.

> “Sociale ongelijkheid en digitale ongelijkheid versterken elkaar. Als je in een sociaal ongelijke situatie bent beland vanwege wat dan ook, dan heb je minder toegang tot nieuwe apparaten, snel internet et cetera.”

Ook schuilt er een risico in de eerdergenoemde belofte dat AI alles efficiënter en productiever maakt. Door in die belofte te geloven vóór de overheid bewijs heeft, is er een groot risico op uitsluiting. Bijvoorbeeld als wordt bezuinigd op het klantcontactcentrum, omdat het grootste deel van het contact nu via een AI-chatbot verloopt. Deze situatie is vooral vervelend voor groepen die meer afhankelijk zijn van persoonlijk contact via het klantcontactcentrum.

AI voor het bevorderen van inclusie en toegankelijkheid

We willen benadrukken dat AI ook kansen biedt om juist groepen die buiten de boot vallen, te ondersteunen en beter te betrekken. Denk aan toepassingen die teksten automatisch vereenvoudigen, vertalen of spraak omzetten naar tekst. AI kan daarmee bijdragen aan toegankelijkere dienstverlening. Als deze toepassingen zorgvuldig worden ontwikkeld en getest met de mensen voor wie zij bedoeld zijn. Want ook die AI's kunnen mensen uitsluiten.

Voorbeelden van AI uitsluiting

- Een AI die automatisch ondertitelt voor slechthorenden, maar daarbij fouten maakt.
- Een app voor slechtzienden die hen helpt navigeren, maar die niet up-to-date is.
- Een AI die een website automatisch omzet naar een toegankelijke vorm, maar de belangrijkste pagina niet kan omzetten.

Een chatbot die uitgaat van een te hoog taalniveau en niet goed reageert op andere talen of op taalfouten. Deze AI-toepassingen worden ontwikkeld voor mensen die worden uitgesloten, maar de toepassingen slaan net de plank mis. Hierdoor kunnen de mensen voor wie ze zijn ontwikkeld, alsnog niet vertrouwen op de AI.

Tools voor inclusieve dienstverlening

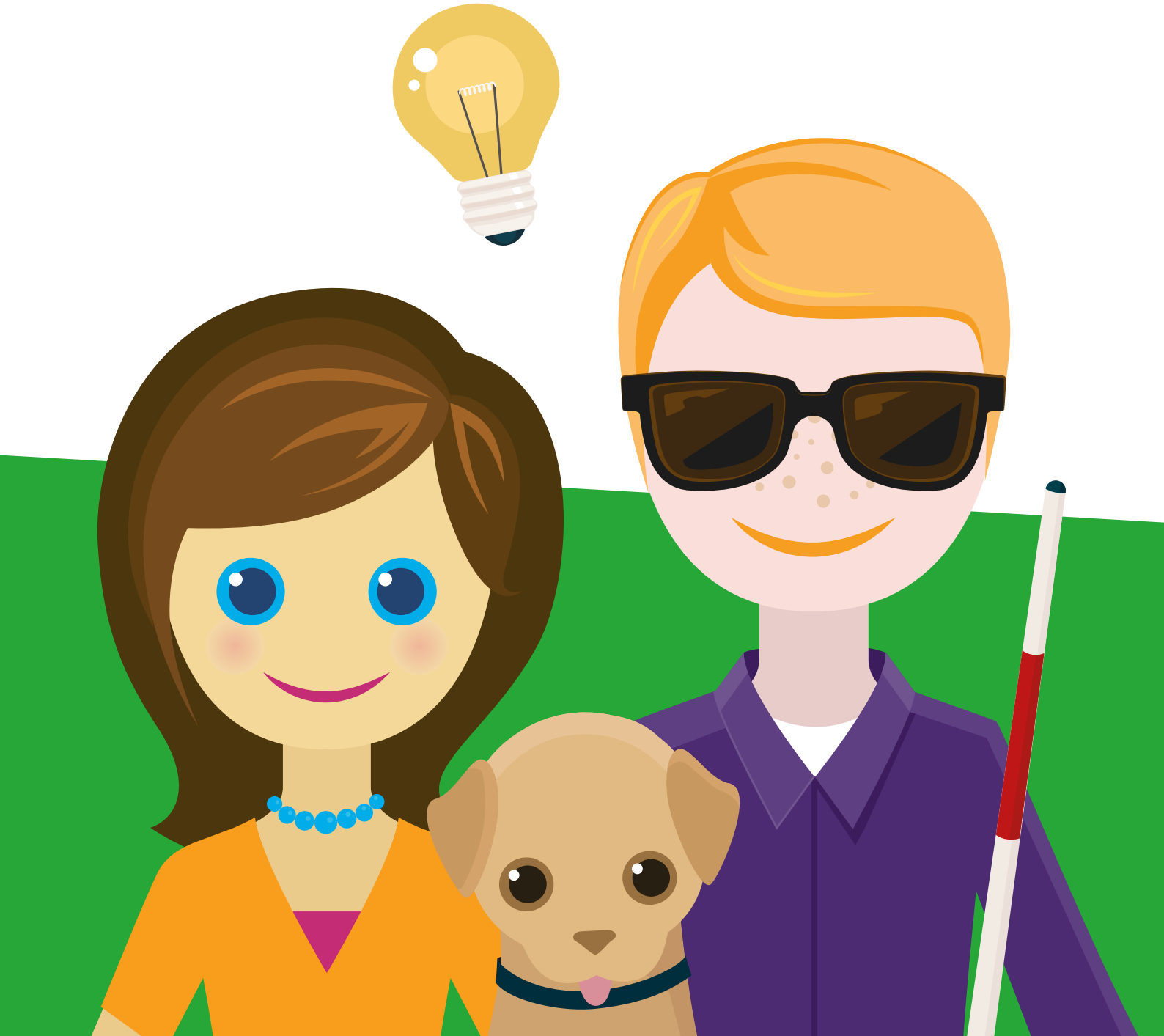
De overheid moet ervoor zorgen dat in de basis overheidsdienstverlening al voor iedereen werkt en inclusief is. Alleen dán kunnen ook de kansen van AI voldoende worden benut. Gelukkig zijn er veel handvatten ontwikkeld voor inclusieve dienstverlening, die ook toepasbaar zijn op het inzetten van AI. Zo is er het Toetsingskader Inclusie. Dit helpt dienstverleners hun processen onder de loep te nemen en kritisch te bekijken waar het inclusiever kan.

Het DigComp-raamwerk, ontwikkeld door de Europese Commissie, biedt een aanpak om digitale vaardigheden van verschillende doelgroepen te meten en te ontwikkelen.

Verder zijn er talloze stichtingen, belangenverenigingen, coalities en kenniscentra. Zij vertegenwoordigen doelgroepen, doen onderzoek naar digitale inclusie, jagen actief de community aan, en bieden tools en handreikingen aan. Denk aan Alliantie Digitaal Samenleven (ADS), Stichting Lezen en Schrijven, Ieder(in), en het Centrum voor Digitale Inclusie van de Universiteit Twente.

Je vindt ook veel stichtingen en verenigingen op de website van Gebruiker Centraal.

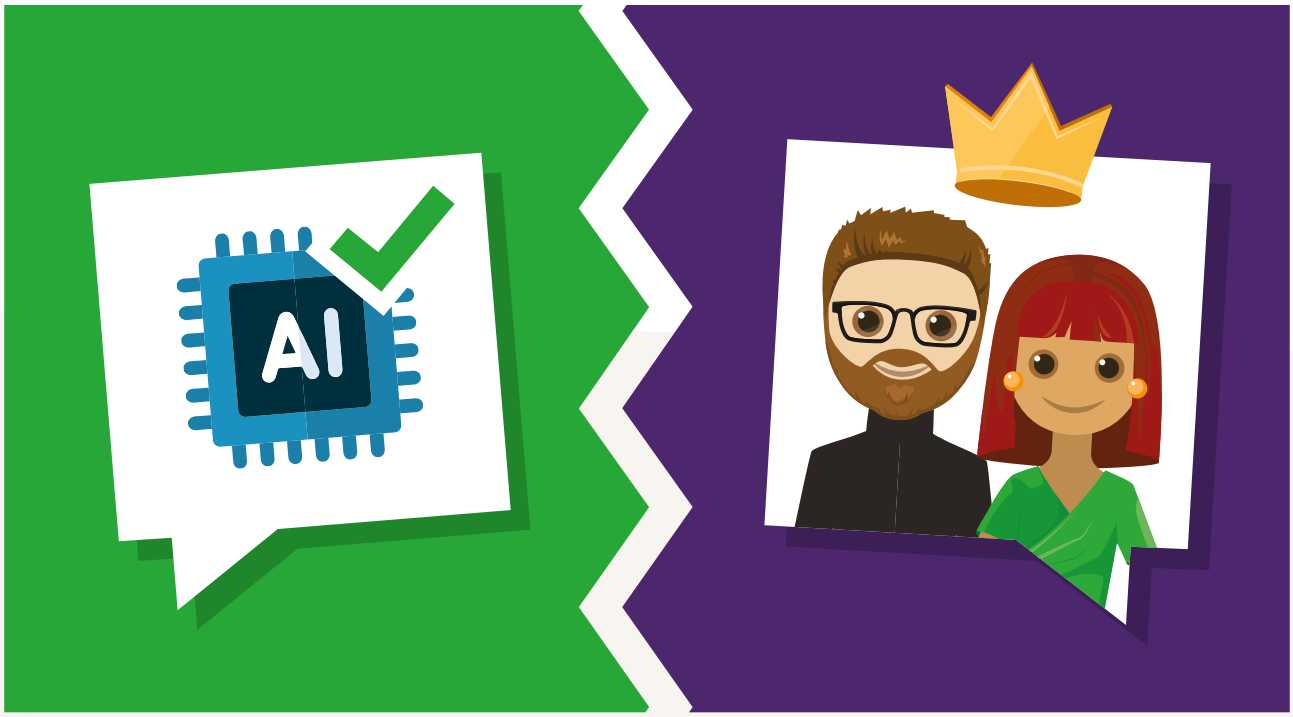
Er is dus ongelofelijk veel kennis en expertise op het gebied van inclusieve dienstverlening. Toch zien we die kennis nog niet (of veel te weinig) terechtkomen bij de mensen die zich met AI en/of AI-geletterdheid bezighouden. Mogelijke redenen daarvoor bespreken we in het volgende hoofdstuk.



6. Probleem van gescheiden werelden

AI-geletterdheid en inclusie blijven in de praktijk gescheiden werelden. Dat is een serieus probleem, met grote gevolgen. Nu en op de lange termijn.

Eerst het goede nieuws: er is veel kennis over AI-geletterdheid en inclusieve dienstverlening. Deze gebieden raken elkaar duidelijk, en staan vaak ook beide wel op de bestuurlijke agenda. Dan het slechte nieuws: AI-geletterdheid en inclusie worden binnen organisaties vrijwel altijd als 2 totaal verschillende onderwerpen gezien en opgepakt.



Dit komt onder andere omdat beide onderwerpen vanuit verschillende ontwikkelingen zijn ontstaan. AI-geletterdheid krijgt pas recent veel aandacht, vooral door de AI-verordening. Inclusieve dienstverlening staat bij veel organisaties al langer op de agenda, als onderdeel van het verbeteren van dienstverlening.

Deze 2 onderwerpen vallen vaak onder verschillende afdelingen. Terwijl een combinatie juist wenselijk is. Zoals een afdeling of programma dat over inclusieve AI gaat, of een bestuurder die zich expliciet verantwoordelijk voelt voor de vraag hoe AI op een inclusieve manier kan worden ontwikkeld, toegepast en ondersteund.

> “Als je niet scherp hebt wie dat soort verantwoordelijkheden kan en mag dragen, durft niemand zich eraan te branden.”

Daardoor zien we in de praktijk nauwelijks een gecombineerde aanpak. Een waarin de ontwikkeling van AI-competenties wordt verbonden met de maatschappelijke impact van AI op verschillende groepen gebruikers. Medewerkers die veel weten van AI, hebben niet automatisch veel expertise over inclusie. En andersom: mensen die dagelijks werken aan inclusieve dienstverlening zijn zich vaak niet bewust van de mogelijkheden en risico’s van AI.

Alleen ambassadeurschap is kwetsbaar

Initiatieven die wél de 2 onderwerpen combineren, worden vaak gedragen door individuele medewerkers met een persoonlijke betrokkenheid. Misschien ben jij wel zo’n (informele) ambassadeur, bijvoorbeeld met een dubbelrol in zowel techniek als toegankelijkheid.

Dat is ontzettend waardevol. Maar dit maakt het proces tegelijk kwetsbaar, omdat het afhankelijk is van een los persoon (of een paar personen). Het is belangrijk dat formeel is vastgelegd wie er verantwoordelijk voor is. Alleen zo kan inclusie in relatie tot AI een vast onderdeel worden van trainingen, ontwerp- en ontwikkelprocessen rondom AI. Hier komen we verder op terug in het volgende hoofdstuk.

Van het kastje naar de muur

Ook tijdens het samenstellen van dit whitepaper kwamen we het gebrek aan duidelijkheid over verantwoordelijkheid tegen. Het was bijvoorbeeld lastig om de juiste mensen te spreken te krijgen. Bovendien was bij de deelnemers aan de online sessies en de co-creatiesessie niemand formeel verantwoordelijk voor AI(-geletterdheid) én inclusie. Ze waren juist vaak expert op óf AI óf inclusie.

Voor deze sessies was veel interesse. Net als de geïnterviewden hadden de deelnemers allemaal de overtuiging dat dit een belangrijk onderwerp is. Tegelijk zien we duidelijk dat veel mensen het lastig vinden om écht iets te beslissen op het snijvlak van AI en inclusie, en enkel de rol van ambassadeur kunnen aannemen.

7. Oplossingsrichtingen

Dit hoofdstuk biedt 2 concrete oplossingsrichtingen: één voor wie zich bezighoudt met AI-geletterdheid, en één met handvatten voor de individuele ambassadeur die het risico op uitsluiting ziet bij het inzetten van AI, maar niet weet hoe dat risico ondervangen kan worden.

Tijdens de sessies die we hebben georganiseerd, merkten we dat het ingewikkeld is om echt grip te krijgen op het probleem. Het kost tijd om je te verdiepen in AI-geletterdheid én inclusie, en in waar ze elkaar raken. Uitsluiting door AI kan op veel plekken het proces insluipen, en daar zijn veel verschillende mensen bij betrokken. Er is dus ook niet één oplossing voor dit probleem.

1. Oplossingsrichting 1: Inclusie als onderdeel van AI-geletterdheid

AI-geletterdheid gaat onder meer over het vergroten van kennis over AI, en daarmee ook kennis over alle risico's die komen kijken bij het inzetten van AI. Het risico op uitsluiting valt hier ook onder. Op dit moment is hier geen of amper aandacht voor. Kennis over digitale inclusie in relatie tot AI gaat over meerdere dingen tegelijk:

Toegankelijkheid

Kan iedereen gebruikmaken van AI-ondersteunde dienstverlening? En zijn er alternatieve routes beschikbaar?

Transparantie en begrip

Begrijpen burgers en medewerkers wanneer AI wordt ingezet en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn?

Digitale vaardigheden

Begrijpen burgers hoe de digitale dienstverlening werkt en welke processen ze moeten volgen?

Invloed

Kunnen mensen vragen stellen en bezwaar maken als AI een rol speelt in besluitvorming?

Gelijke behandeling

Worden bepaalde groepen onbedoeld benadeeld door data, modellen of processen? Wordt dit goed gemonitord en bijgestuurd?

Er bestaan veel initiatieven rond AI-geletterdheid. Het gaat erom inclusie daar onderdeel van te maken. Dat kan bijvoorbeeld op basis van de bestaande kennis, adviezen en tools die we achterin dit whitepaper op een rij hebben gezet. Verder geven de ideeën onder Oplossingsrichting 2 ook richting aan hoe je inclusievere dienstverlening ontwerpt.

Kennis en verantwoordelijkheid voor digitale inclusie is in veel organisaties al aanwezig. Namelijk bij de mensen die zich met (inclusieve) dienstverlening bezighouden. Betrek experts over inclusie bij de initiatieven over AI-geletterdheid. Zorg dat mensen die over AI gaan, óók leren over inclusieve dienstverlening en het risico op uitsluiting door AI. Zo kunnen zij beter samenwerken en daarmee betere afwegingen maken over (AI in) dienstverlening.

2. Oplossingsrichting 2: Oplossingen voor en door ambassadeurs

Bij veel organisaties is er niemand formeel verantwoordelijk voor het probleem, maar er zijn wél een hoop ambassadeurs die willen meedenken over oplossingen. Deze mensen helpen we graag om in hun eigen organisatie het belang van inclusie bij AI en de juiste kennis verder te verspreiden. We hebben met mensen die dagelijks aan AI en/of dienstverlening werken, nagedacht over mogelijke oplossingen.

Gebruikers betrekken

Een belangrijke bevinding die naar voren kwam: (eind)gebruikers worden structureel te weinig betrokken in het ontwerpen en ontwikkelen van dienstverlening. Als het al gebeurt, dan is het beperkt. Bijvoorbeeld bij interviews, helemaal aan het begin, om het probleem te analyseren. Of een gebruikerstest als er al een prototype is. Maar bijna nergens zijn gebruikers structureel onderdeel van het gehele proces.

Geef de mensen voor wie je dienstverlening ontwerpt, consistent een stem in hoe dienstverlening voor hen het beste werkt. In iedere stap in je ontwerp- en ontwikkelproces moet je dus je gebruikers aan tafel hebben:

- Laat ze vertellen waar ze tegenaan lopen.
- Laat ze meedenken over mogelijke oplossingen.
- Laat ze feedback geven op ideeën die jouw team bedenkt.
- Laat ze je prototypes testen.

En vooral: erken dat zij beter kunnen vertellen wat het probleem is of waar een mogelijke oplossing aan moet voldoen, dan dat je dat zelf kunt bedenken.

Zorg dat dit niet alleen bij een intentie blijft, maar dat dit een vastgelegd onderdeel van je processen is. Verzamel tools waarmee je gebruikers kunt betrekken, zoals werkvormen uit Design Thinking. Kijk af bij anderen hoe zij die gebruiken. Leg vast in procesbeschrijvingen hoe en wanneer je gebruikers gaat betrekken. En neem je bestuurders mee in het belang, zodat zij helpen deze processtappen te borgen en bewaken.

Kennis over welke doelgroepen je mogelijk buitensluit

Als je gebruikers betrekt, dan moet zoveel mogelijk de hele breedte van je doelgroep vertegenwoordigd zijn. Als dienstverlener ken je vaak vooral de doelgroep die je al goed bereikt, maar mis je ook veel informatie van andere doelgroepen. Misschien ontbreekt het je aan kennis over welke doelgroepen je minder goed bereikt of ben je je niet bewust dat je ze buitensluit.

Deze 'blinde vlekken' heeft iedereen die aan dienstverlening en communicatie werkt. De bestuurders. De ambassadeurs. De hele organisatie. Het is belangrijk dat je dat erkent. Maar die blinde vlekken zijn niet nodig. Er is veel data over diversiteit beschikbaar. Bijvoorbeeld de Barometer Culturele Diversiteit en de Emancipatiemonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Of het Factsheet 'Hoe divers is de Nederlandse samenleving?', van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Vergelijk dat soort data eens met je doelgroep, kijk welke gaten er zijn en hoe je die mensen toch zo goed mogelijk kunt betrekken.

Voor doelgroepen die soms lastiger te bereiken zijn, kun je contact opnemen met belangenverenigingen die bepaalde doelgroepen representeren. Zie ook dit Overzicht Ervaringsdeskundigen van Gebruiker Centraal, een lijst van ervaringsdeskundigen binnen bepaalde doelgroepen.

Sta ook goed stil bij hoe je jezelf en je organisatie (re)presenteert. Het kan helpen als degene die in gesprek gaat met een bepaalde doelgroep, zelf ook deel van die doelgroep is. Of er relatief dichtbij staat, om meer vertrouwen en openheid te creëren.

De groep mensen die je als dienstverlener bedient, is vaak enorm divers én intersectioneel. Dat wil zeggen dat mensen niet tot één dimensie te reduceren zijn. Ze zijn juist allemaal deel van verschillende doelgroepen, afhankelijk van op welk kenmerk je focust. En andersom: veel kenmerken behoren niet tot slechts één doelgroep. Hoe dat zit, leggen we uit in het artikel 'Iedereen is beperkt'.



Belangrijk om te beseffen: je kunt nooit de gehele gebruikersgroep representeren. Je zult altijd mensen missen. Je kunt dat alleen erkennen en zorgen dat je een zo goed mogelijke representatie hebt. Waardoor je zo min mogelijk mensen uitsluit.

Snippervaardigheden en omnichannel diensten

De mensen die je moet bedienen als dienstverlener hebben vaak snippervaardigheden: een doelgroep is vaak niet alleen wel óf niet digitaal vaardig. En digitale vaardigheden op één gebied betekent niet dat iemand ook digitale vaardigheden heeft op elk ander gebied.

Denk aan jongeren, die heel goed met digitale middelen overweg kunnen, maar nog nooit met de overheid in aanraking zijn geweest, en daarmee dus 'bureaucratische vaardigheden' missen. Deze groep heeft weer andere behoeftes dan bijvoorbeeld een oudere die niet goed met een computer overweg kan, maar wél veel ervaring heeft met het aanvragen van bepaalde regelingen.

Door de grote diversiteit in doelgroepen én hun vaardigheden, kan één oplossing eigenlijk nooit werken voor 100% van je doelgroep. Bied daarom je diensten altijd via meerdere manieren/kanalen aan. Doe dit op een 'omnichannel'-manier: zorg dat de verschillende kanalen naadloos op elkaar aansluiten. En dat gebruikers overal hetzelfde antwoord krijgen, ongeacht via welk kanaal ze hun vraag stellen.

Dit hoeft niet automatisch te betekenen dat traditionele vormen van dienstverlening verdwijnen. Juist een combinatie van digitale en fysieke ondersteuning kan ervoor zorgen dat nieuwe technologie leidt tot meer, in plaats van minder toegankelijkheid. Denk bijvoorbeeld aan de nieuwe mogelijkheid om te videobellen in gemeentes. Dat is vooral handig als je lang moet reizen om het gemeentehuis te bereiken.

Waarborgen van inclusie

Gebruikers betrekken, kennis opdoen over alle doelgroepen, en opties aanbieden die voor al die doelgroepen werken: het zijn manieren om je dienstverlening inclusiever te maken. Dit doe je niet zomaar tussendoor, als de tijd het toelaat. Het is belangrijk om deze manieren ook te formaliseren, zodat ze meetbaar zijn en je erop kunt sturen.

De organisaties die we hebben gesproken in dit traject, hebben vaak geen concrete doelen of visie als het gaat over inclusieve dienstverlening. Terwijl ze deze doelen of visie formeel kunnen vastleggen, bijvoorbeeld in KPI's. Zoals hoeveel en welke mensen je bereikt met je dienst, welke kanalen het meest gebruikt worden en door wie, in hoeverre gebruikers zijn betrokken, en de klanttevredenheid per doelgroep.

Pas als je inclusie vastlegt in processen, kaders, definities, en meetinstrumenten, kun je concreet meten en verbeteren hoe inclusief de dienstverlening is. En als je formele doelen hebt, kun je er makkelijker normen en doelen aan koppelen. Maak in ontwikkelteams ook altijd iemand expliciet verantwoordelijk voor de inclusiviteit van de dienstverlening. Betrek altijd iemand van dat team of met die expertise bij het ontwikkelen van nieuwe dienstverlening. Die persoon kan de juiste tools inzetten, bijvoorbeeld het eerdergenoemde Toetsingskader Inclusie. Of tools uit de Toolkit Inclusie. Zodat medewerkers gegronde afwegingen kunnen maken.

Door inclusie te meten, concrete doelen te stellen en verbeterstappen formeel vast te leggen, wordt het structureel opgenomen in ontwerp- en ontwikkelprocessen. Het is dan niet langer iets dat je alleen doet als je er de tijd voor hebt of als toevallig iemand het belangrijk vindt.





8. Conclusie

Door AI en door digitalisering in het algemeen loop je het risico iemand uit te sluiten in dienstverlening. Hoe groot dit risico is, hangt vaak af van hoe belangrijk iemand dit vindt die werkt aan dienstverlening. Maar eigenlijk mag het niet alleen van deze persoon afhangen.

Daarom roepen we op: gebruik dit whitepaper om het gesprek in je organisatie te openen. Dring erop aan dat er een formele plek voor dit onderwerp komt in het beleid, in een team, via een mandaat. In de tussentijd kun je zelf aan de slag gaan met de tools die we in dit whitepaper hebben benoemd. De kennis is er al. In dit whitepaper staat het nu op de juiste plek.

Tools en handvatten uit dit whitepaper

De tools, kaders en bronnen die in dit whitepaper worden genoemd, hebben we op een rij gezet, aangevuld met andere informatie.

Wet- en regelgeving/kaders

- Definitie AI-geletterdheid van Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
- Definitie digitale inclusie van Digitale Overheid
- Europese AI-verordening
- Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA)
- Algoritmekader van het Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Fundamental Rights Impact Assessment (FRIA)
- Web Content Accessibility Guidelines
- European Accessibility Act

AI-geletterdheid: trainingen en programma's

- AI-geletterdheid door de Autoriteit Persoonsgegevens
- Platform AI & Overheid
- Rijks Academie voor Digitalisering en Informatisering Overheid (RADIO)
- Kritische AI-geletterdheid van de Radboud Universiteit
- ALGOLIT

Tools

- OpenGem
- LeesSimpel en SchrijfSimpel

Inclusieve dienstverlening

- Toetsingskader Inclusie
- Toolkit Inclusie
- DigComp-raamwerk
- Design Thinking
- Direct Duidelijk

Belangenverenigingen, netwerken, organisaties

- Overzicht Ervaringsdeskundigen
- Alliantie Digitaal Samenleven (ADS)
- Stichting Lezen en Schrijven
- Ieder(in)
- Centrum voor Digitale Inclusie van de Universiteit Twente

Naslagwerk

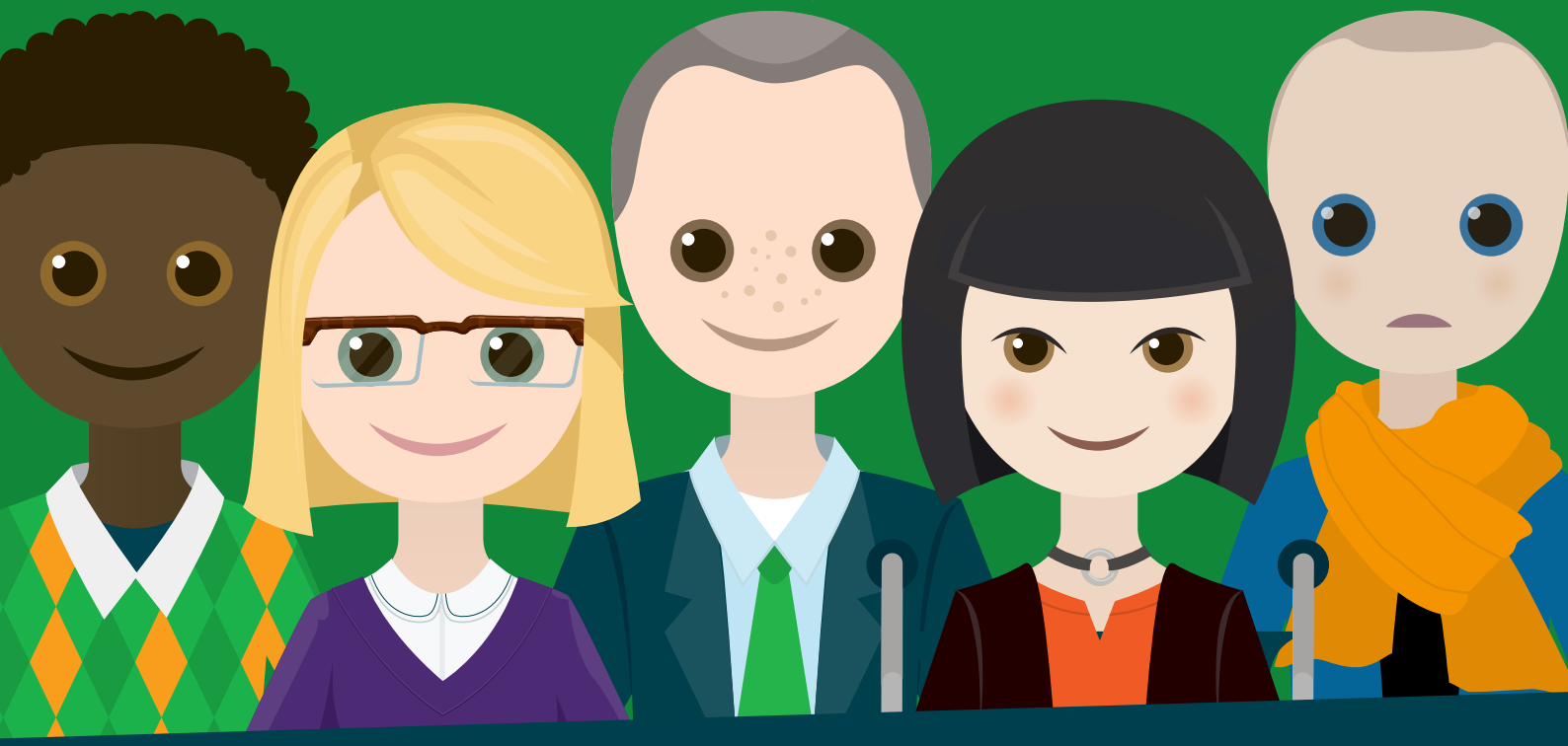
- Overheidsbrede Monitor Generatieve AI
- Wetenschappelijk artikel dat beschrijft hoe AI de belofte van verhoogde efficiëntie en productiviteit nog niet nakomt
- Boek ‘Power and Progress’
- Opiniestuk van het Rathenau Instituut over techno-optimisme
- Boek ‘To Save Everything, Click Here’
- Boek ‘Dit is AI – De valse belofte van kunstmatige intelligentie’
- Onderzoek van Digimonitor naar toegankelijkheid van gemeentelijke chatbots
- Position paper van Gebruiker Centraal over digitale inclusie
- Onderzoek van de Universiteit Twente naar de digitale kloof
- Onderzoek van de Hong Kong Baptist University naar de digitale kloof
- Barometer Culturele Diversiteit
- Emancipatiemonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek
- Factsheet ‘Hoe divers is de Nederlandse samenleving?’ van het Sociaal en Cultureel Planbureau
- De digitale basis op orde: 5 inzichten voor betere overheidsdienstverlening
- ‘AI is een hamer en alles wordt ineens een spijker’
- Iedereen is beperkt
- Hoe omnichannel dienstverlening verbetert
- Monitorrapportage van College voor de Rechten van de Mens over digitale toegankelijkheid en dienstverlening volgens het VN-verdrag handicap

Over ons

Een toegankelijke, bruikbare en begrijpelijke overheid. Met inclusieve dienstverlening die iedereen kan én wil gebruiken. Omdat deze ontworpen is met mensen in plaats van overheidssystemen als uitgangspunt. Daar gaan we voor.

Gebruiker Centraal is de community van en voor overheidsprofessionals die werken aan dienstverlening en communicatie. We delen kennis en organiseren evenementen, over thema's als direct duidelijke taal, testen en klantreizen. Ook ontwikkelen we hulpmiddelen die je in je eigen organisatie kunt toepassen. En we brengen mensen samen in onze community's.

Zodat we ons samen kunnen inzetten voor overheidsdienstverlening.
Die voor iedereen werkt.



Gebruiker Centraal
Voor een gebruiksvriendelijke overheid