

*Netwerk Begrijpelijke Overheid
p/a Nederlandse Taalunie
Johan Van Hoorde
Postbus 10595
2501 HN Den Haag
Nederland*

Direct duidelijk: Op weg naar meer helderheid in de overheidscommunicatie

Versie: 5 november 2017

Veel Nederlandse en Vlaamse burgers, en niet alleen de laaggeletterden onder hen, ondervinden problemen als ze teksten en andere uitingen van de overheid proberen te begrijpen. Daardoor worden ze gehinderd:

- in hun rol van staatsburgers die in een democratische samenleving moeten kunnen voorzien wat de overheid vindt, doet en zou kunnen doen, maar ook
- in hun rol van gebruikers van overheidsdiensten die moeten kunnen voorzien wat er van hen verwacht wordt bij de uitoefening van hun rechten en plichten.

Vanuit het Nederlands-Vlaamse *Netwerk Begrijpelijke Overheid*, een initiatief van de Taalunie, pleiten we voor een campagne getiteld *Direct duidelijk*, om de overheidscommunicatie in het Nederlandse taalgebied begrijpelijker te maken. Bestuurders, beleidsvoorbereiders en politici in Nederland en Vlaanderen wordt met klem verzocht om concreet invulling aan *Direct duidelijk* te geven. Hieronder leggen we uit waarom dat nodig is en hoe dat kan gebeuren.

Waarom moet de overheid begrijpelijker gaan communiceren?

De nadelige gevolgen van onbegrijpelijke overheidsuitingen zijn groot, zowel in materieel als in niet-materieel opzicht. Om met dat laatste te beginnen: onbegrijpelijke communicatie is funest voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Dat vertrouwen is van essentieel belang voor het goed functioneren van een samenleving. De toenmalige nationale ombudsman wees er in 2013 nog op dat het vertrouwen van burgers wordt geschaad als ze vastlopen in websites, call centers en onbegrijpelijke regelingen en formulieren. “Dan ontstaat vanzelf een gevoel van machteloosheid”, aldus de ombudsman.

Onbegrijpelijkheid van de kant van de overheid kan ook forse financiële consequenties hebben, voor de burgers die erdoor getroffen worden maar ook voor de betrokken overheidsorganisaties zelf. Burgers die recht hebben op uitkeringen of toeslagen worden gedupeerd als ze de regelingen niet doorzien, niet beseffen wat hun rechten zijn, en die rechten niet kunnen doen gelden.

Niet voor niets nemen onbegrijpelijk taalgebruik en lastig in te vullen formulieren een prominente plaats in in de top tien van knelpunten in de dienstverlening aan burgers. Met name onbegrijpelijke formulieren kunnen een cruciale hindernis zijn voor burgers die gebruik willen maken van overheidsdiensten. Onbegrijpelijke formulieren en andere overheidsteksten dragen ertoe bij dat toeslagen en kortingen juist die mensen niet bereiken die er het meest afhankelijk van zijn. Deze zogenoemde ‘onderconsumptie van sociale regelingen’ en de schuldsituaties die daarvan het gevolg kunnen zijn, vormen een bedreiging voor het maatschappelijke functioneren van met name de vele laaggeletterden die Nederland en Vlaanderen ook anno 2017 nog tellen. De initiatieven van bijvoorbeeld de Nederlandse *Stichting Lezen en Schrijven* en het Vlaamse *Centrum voor Basiseducatie* om de laaggeletterdheid in het Nederlandse taalgebied terug te dringen verdienen ruime steun, maar ze zijn niet voldoende om het probleem op te lossen. Ten minste zo noodzakelijk is het dat de overheid zelf zo helder mogelijk communiceert. De uitingen waarmee burgers met uiteenlopende niveaus van geletterdheid worden geconfronteerd, moeten in begrijpelijke taal zijn gesteld. Waar nodig moeten die uitingen ook worden ondersteund met andere (al dan niet visuele, al dan niet interactieve, gesproken of geschreven) communicatiemiddelen. De oplossing voor problemen in de overheidscommunicatie is dus tweeledig: versterken van vaardigheden van mensen én begrijpelijker taal gebruiken. Over die tweede, minstens zo belangrijke kant gaat het hier.

Niet alleen voor de burgers, maar ook voor overheidsorganisaties zelf is helderheid in de communicatie met burgers cruciaal. Telkens weer wanneer wordt nagegaan wat voor een overheidsorganisatie de effecten zijn van begrijpelijker teksten (formulieren bijvoorbeeld), blijkt dat die leiden tot tijdwinst en lagere verwerkingskosten. In Nederland wist bijvoorbeeld de gemeente 's-Hertogenbosch met de ontwikkeling van slechts één vereenvoudigd formulier voor zorgaanvragen in één jaar een kostenbesparing van circa 125.000 euro te bereiken. Uit onderzoek bij de toenmalige *Nederlandse Informatiseringsbank* (nu *DUO*) bleek dat vereenvoudiging van ook slechts één formulier, in dit geval voor ouders van aankomende studenten, tot aanmerkelijk lagere verwerkingskosten zou leiden. Het percentage formulieren dat naar de ouders terug gestuurd moest worden omdat de formulieren verkeerd of onvolledig ingevuld waren (8%) kon worden gereduceerd tot 2%. Dat betekende dat drie kwart van de studenten van wie de ouders de formulieren voorheen opnieuw in zouden moeten vullen, nu aanmerkelijk sneller konden worden geïnformeerd over hun financiële situatie. Maar het betekende ook dat er voor de overheidsorganisatie in kwestie veel minder verwerkingstijd noodzakelijk was en dat de daarmee gemoeide kosten aanzienlijk konden worden gereduceerd.

Voorbeelden uit het buitenland komen onder meer uit Frankrijk en de Scandinavische landen. In Noorwegen bijvoorbeeld leidde het expliciete beleid van de centrale overheid om op alle niveaus in de communicatie met de burger heldere taal te gebruiken er bij diverse overheidsorganisaties toe dat de burgers tevredener waren over de manier waarop ze benaderd

waren. Ook vond er een aanmerkelijke reductie plaats van de benodigde helpdesk-gesprekken en e-mail-correspondentie.

Wat moet er gebeuren?

Zoals buitenlandse voorbeelden laten zien, is bestuurlijke en politieke wil, van bovenaf, een noodzakelijke voorwaarde voor succes. Vanuit de overheid in Nederland en in Vlaanderen dient dan ook actie te worden genomen om te bewerkstelligen dat overheidsuitingen voor burgers voortaan zo geschreven en vormgegeven worden dat de mensen voor wie ze bedoeld zijn:

1. die uitingen optimaal begrijpen;
2. zo goed mogelijk voorzien wat in de eigen situatie de consequenties van die uitingen zijn;
3. die uitingen zo hoog mogelijk waarderen.

‘Uitingen’ is hier bedoeld in de meest ruime zin van het woord: het kan gaan om brieven, formulieren, (samenvattingen van) beleidsnota’s, brochures, websites, berichten op sociale media, mondelinge presentaties, en andere mogelijke uitingen van overheidsorganisaties.

Om de bovengenoemde drie doelen op afzienbare termijn te bereiken, pleiten we vanuit het Nederlands-Vlaamse *Netwerk Begrijpelijke Overheid* voor een campagne onder de noemer *Direct duidelijk*. Met deze campagne wordt aangesloten bij de *Uitgangspunten Overheidscommunicatie* zoals die in maart 2017 zijn gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van het Nederlandse Ministerie van Algemene Zaken en die tot stand zijn gekomen door de inbreng van diverse staatscommissies en een daaropvolgende discussie in de Voorlichtingsraad. Onder de noemer ‘Toegankelijk, begrijpelijk en passend’ wordt als een van de uitgangspunten voor de communicatie gesteld dat die technisch en inhoudelijk voldoende “toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk” moet zijn. Ook wordt erop gewezen dat de informatievoorziening in alle beleidsfasen “begrijpelijk, tijdig, zo gericht mogelijk en niet overbodig” dient te zijn, dit in het belang van goede en democratische besluitvorming. Aan deze belangrijke uitgangspunten kan met *Direct duidelijk* een concrete en uitgewerkte bijdrage worden geleverd – niet alleen in Nederland maar ook in Vlaanderen, en niet alleen op het centrale maar ook op andere bestuursniveaus.

Welke middelen kunnen er worden ingezet?

Middelen die ingezet kunnen worden in een werkplan dat erop gericht is het probleem van onduidelijke overheidsuitingen aan te pakken en zo de doelen van *Direct duidelijk* te bereiken, zijn bijvoorbeeld:

- agendering bij bestuurders, beleidsvoorbereiders en politici van het thema *Direct duidelijk*, bij overheids- en semi-overheidsinstellingen en bij andere instellingen met veel

ingewikkelde regels en lastig taalgebruik, zoals verzekeringsmaatschappijen, banken, ziekenhuizen;

- informatievoorziening aan een breed publiek van mogelijk belangstellenden, via een groot scala van beschikbare media en met inschakeling van vertrouwenwekkende ambassadeurs van *Direct duidelijk*;
- ontwikkeling van een handvest *Direct duidelijk*, met daarin de belangrijkste principes van begrijpelijke (overheids)communicatie en manieren waarop die principes door organisaties duurzaam in de praktijk toegepast kunnen worden en deel van de organisatiecultuur kunnen worden;
- ontwikkeling van hulpmiddelen voor organisaties die werken in het kader van *Direct duidelijk*, zoals communicatieplannen voor de in- en externe communicatie over de doelstelling, uitvoering en effecten van *Direct duidelijk* in de eigen organisatie;
- ontwikkeling van hulpmiddelen voor individuele medewerkers die werken aan het realiseren van de doelstellingen van *Direct duidelijk*, zoals tekstmodellen en individuele adviezen;
- inrichting van een platform voor onderlinge communicatie van individuele medewerkers;
- verdere ontwikkeling van stimuleringsmiddelen voor begrijpelijke (overheids)communicatie;
- vaststelling van een onderzoeksagenda en facilitering van het in die agenda geprioriteerde onderzoek rond de effectiviteit van mogelijke opties voor begrijpelijke (overheids)communicatie.

Hoe kan het Netwerk Begrijpelijke Overheid de krachten bundelen?

Met een goed gecoördineerde samenwerking, van centrale tot en met lokale overheid in Nederland en in Vlaanderen, hoeft het wiel niet overal opnieuw uitgevonden te worden en kunnen materialen, inzichten, modellen en praktijken worden gedeeld. Die zijn immers in grote mate breed inzetbaar en niet land- of overheidsspecifiek. Bundeling van krachten draagt ook bij aan kostenbeheersing. De noodzakelijke investeringen in voorzieningen kunnen immers gedeeld worden, waardoor de investering voor elk overheidsniveau relatief beperkt kan blijven terwijl de 'return on investment' maximaal kan zijn. Het Nederlands-Vlaamse *Netwerk Begrijpelijke Overheid*, geïnitieerd door de Nederlandse Taalunie in samenspraak met het Nederlandse Ministerie van BZK, kan en wil hierin een belangrijke rol spelen. De Nederlandse Taalunie, die functioneert onder verantwoordelijkheid van een Comité van Ministers, bestaand uit zowel Nederlandse als Vlaams bewindspersonen van verschillende ministeries, staat borg voor grensoverschrijdend en overheidsbreed beleid.

Welke voorbeelden kunnen we volgen?

Aangesloten kan worden bij het veelbelovende initiatief *Heerlijk helder*, dat de Vlaamse overheid onlangs heeft opgezet. Als inspiratiebron kan verder het project *Of course we can!* worden genoemd, dat de laatste jaren in Noorwegen vorm heeft gekregen en waarvan intussen ook een evaluatie met een aantal positieve uitkomsten heeft plaatsgevonden. Gebruik kan ook worden gemaakt van de resultaten van internationaal wetenschappelijk onderzoek op het gebied van 'Plain language' en de uitkomsten van het onlangs afgeronde Nederlandse NWO-onderzoeksprogramma *Begrijpelijke taal en effectieve communicatie*, waarin onder meer studies zijn uitgevoerd naar mogelijkheden om communicatie over pensioenen transparanter te maken, gezondheidsvoorlichting aan laaggeletterden te verbeteren, en een instrument te ontwikkelen waarmee de leesbaarheid van teksten snel en betrouwbaar gemeten kan worden.

Waarheen moeten we op weg?

Onze ambitie met *Direct duidelijk* is dat de hierboven genoemde middelen op korte termijn worden ingezet, en dat daarmee in het Nederlandse taalgebied een aantoonbare en duurzame verbetering wordt bereikt in de communicatie tussen overheidsinstellingen en burgers. Mensen voor wie uitingen van de overheid bedoeld zijn, moeten die beter gaan begrijpen, ze moeten beter gaan doorzien wat de consequenties voor hun eigen situatie zijn, en ze moeten de communicatie met de overheid hoger gaan waarderen. Zo wordt de effectiviteit van overheidsinstellingen vergroot en worden de financiële belangen van individuele burgers gediend. Maar belangrijker nog is dat het vertrouwen in de overheid wordt versterkt als er adequaat en dus begrijpelijk met de burger wordt gecommuniceerd. Het is eenvoudigweg een democratische plicht voor de overheid om *Direct duidelijk* te zijn.

Namens het Netwerk Begrijpelijke Overheid,

Carel Jansen (Rijksuniversiteit Groningen)

Johan Van Hoorde (Nederlandse Taalunie)

Netwerk Begrijpelijke Overheid

In het Netwerk Begrijpelijke Overheid zijn op dit ogenblik een 75-tal organisaties betrokken, voornamelijk overheidsinstellingen en NGO's die actief zijn op het gebied van begrijpelijke taal en/of laaggeletterdheid. Hieronder noemen we enkele van de belangrijkste instellingen.

Overheid Nederland

- Ministerie van Algemene Zaken (AZ), Dienst Publiek en Communicatie
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Directie Democratie en Burgerschap
- Belastingdienst, Centrum voor Kennis en Communicatie
- Autoriteit Consument en Markt
- Sociale Verzekeringsbank
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)
- Gemeenten Den Haag, Enschede en Emmen

Overheid Vlaanderen

- Vlaams Parlement
- Vlaamse overheid, Departement Kanselarij en Bestuur, team Taaladvies
- Vlaamse Gemeenschapscommissie Brussel
- VDAB
- Gemeenten Gent en Mechelen

NGO's Nederland en Vlaanderen

- Stichting Lezen en Schrijven
- Stichting Makkelijk Lezen
- Stichting ABC
- Kortom vzw
- Wablief / VOCVO

Het Netwerk Begrijpelijke Overheid beschikt over een Stuurgroep die de acties voorbereidt en coördineert en de basis heeft gelegd voor de visietekst Direct Duidelijk.

- Carel Jansen, Rijksuniversiteit Groningen, woordvoerder
- Johan Van Hoorde, Nederlandse Taalunie, woordvoerder/coördinator
- Paulijn de Bruijne, Ministerie AZ
- Jeroen Hatendoer, wethouder gemeente Enschede
- Wouter Jongepier, Ministerie BZK

- Ted Sanders, Universiteit Utrecht
- Kristien Spillebeen, Vlaams Parlement
- Thea van der Geest, Hogeschool Arnhem - Nijmegen
- Lodewijk van Noort, gemeente Den Haag
- Eric van Oosterhout, burgemeester gemeente Emmen

Vragen? Meer informatie?

Nederlandse Taalunie

Johan Van Hoorde

jvanhoorde@taalunie.org

tel. +31 70 311 71 55 of +31 614 356 035