

Vergaderjaar 2007–2008

31 201

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2008

Op 20 december heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mij verzocht om een reactie te geven op de aangehouden motie van de leden Van der Burg en Pechtold. Het betrof de motie over de begrijpelijkheid van formulieren (TK 31 201, nr. 15). Deze motie constateerde dat het kabinet heeft besloten om tot 1 januari 2009 de 25 meest gebruikte overheidsformulieren begrijpelijk te maken. Daarnaast werd vastgesteld dat slechts 40% van de Nederlanders in staat is om de huidige overheidsformulieren te begrijpen. Beide cijfers werden te summier bevonden. Tevens werd geconstateerd dat het instrumentarium om overheidsformulieren begrijpelijk te maken reeds beschikbaar is. Hierop werd verzocht om alle overheidsformulieren voor 1 januari 2009 voor 95% van de Nederlanders begrijpelijk te maken. Graag wil ik reageren op uw overwegingen.

Het begrijpelijk maken van overheidsformulieren heeft een hoge prioriteit in het kabinetsbeleid. Vorig jaar is het doel gesteld dat alle nieuwe overheidsformulieren per 1 september 2007 begrijpelijk moeten zijn voor de doelgroep waar ze voor bestemd zijn. In de afgelopen maanden zijn al veel formulieren vooral op taalniveau verbeterd. Daarnaast is een tweede doelstelling vastgesteld, waarin wordt nagestreefd om de 25 meest gebruikte overheidsformulieren begrijpelijk te maken voor 1 januari 2009. Dit is momenteel uitgebreid naar ongeveer 50 overheidsformulieren, evenredig verdeeld in bedrijfsformulieren en burgerformulieren. Deze doelstelling betreft bestaande formulieren.

Ik hecht veel belang aan het begrijpelijk maken van formulieren. In 2007 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken het project begrijpelijke formulieren gestart. Ik zal aan het einde van deze brief duidelijkheid geven over de huidige ontwikkelingen binnen het project begrijpelijke formulieren, om aan te geven dat ik het uitgangspunt van de motie steun. Ook ik ben van mening dat formulieren beter kunnen aansluiten op de wensen van burgers en bedrijven.

Ik wil met deze brief enige opmerkingen maken ten aanzien van de haalbaarheid en de taalgerichtheid van de voorgestelde motie. Uit cijfers van OESO blijkt dat 6% van de Nederlandse werkende bevolking ongeletterd is. Dit percentage ligt bij de jongeren tussen de 16 en 24 jaar rond de 7%. Daarnaast wordt een categorie laaggeletterden onderscheiden. Dit zijn personen die met zeer veel moeite korte teksten kunnen begrijpen. Het gaat hierbij om nog eens 10% van de bevolking. De in de motie voorgestelde norm dat alle overheidsformulieren voor 95% van de Nederlanders begrijpelijk moeten zijn is dan ook niet haalbaar. Het theoretische maximum is gezien de OESO cijfers 83%.

Ook is een praktisch struikelblok aan te wijzen voor de haalbaarheid van de in de motie gestelde termijn van 1 januari 2009. Een organisatie als de belastingdienst is op dit moment bezig met het ontwikkelen van formulieren die in 2012 gebruikt gaan worden. Een dergelijke tijdspanne heeft te maken met de complexiteit van de wetgeving en de grote aandacht die wordt besteed aan het ontwikkelen van formulieren.

Vervolgens bestaat nog een reden om het streven naar 95% van alle Nederlanders als onrealistisch te bestempelen. Formulieren worden namelijk gemaakt voor zeer uiteenlopende doelgroepen. Het formulier «Opgave aanvullende gegevens landbouwbedrijven meststoffen en dieren» bevat bijvoorbeeld veel jargon. Gezien de doelgroep mag een dergelijk formulier ook jargon bevatten. Het gevolg is weliswaar dat het formulier voor een heel groot deel van de Nederlanders vrij onbegrijpelijk is, maar gelet op de specifieke doelgroep is dat geen probleem. Vereenvoudiging van het taalgebruik is in dat geval niet noodzakelijk. Sterker nog: de invullers zijn bekend met het jargon en zullen zich waarschijnlijk zelfs storen aan vereenvoudigde woordkeuze. Simpele taal kan en hoeft daarom soms niet. Tot deze conclusie komen ook enkele vooraanstaande wetenschappers in het januarinummer van Onze Taal (2008).

De motie hanteert vervolgens het gegeven dat slechts 40% van de Nederlanders overheidsformulieren zou begrijpen. Het percentage van 40% is gebaseerd op cijfers uit een onderzoek dat is uitgevoerd door een commercieel taalbureau. Dit onderzoek ging uit van het taalniveau van teksten. Uit de resultaten is een eigen meetinstrument ontwikkeld. Dit instrument is op zijn beurt weer gebruikt om het taalgebruik in formulieren te analyseren. De conclusie was dat 60% van de teksten in overheidsformulieren niet begrepen zouden worden. Echter binnen de wetenschap bestaat nog veel discussie over de kwaliteit en validiteit van dit instrument. Het voornaamste argument hierbij is dat het instrument uitgaat van het verkorten van zinnen en het kiezen van makkelijke woorden als verbeterpunten. Hier wordt voorbijgegaan aan de voorkennis van de lezer. Voorkennis is moeilijk in formules te vatten, waardoor het meten van de moeilijkheidsgraad van een tekst ook veel lastiger is dan vaak wordt gedacht. De taalwetenschappers Carel Jansen en Leo Lentz¹ hebben dit uitvoerig onderzocht. Zij ontdekten dat, volgens dit meetinstrument, slechts 15% van de volwassen Nederlanders het kinderboek Pinkeltje zou begrijpen. Een aantal formulieren is in het afgelopen jaar op taalniveau verbeterd. We moeten ons daarbij echter realiseren dat het verbeteren van formulieren op taal alleen volstrekt onvoldoende is om te kunnen stellen dat het begrijpelijke formulieren zijn geworden.

Bovenstaande bevindingen vereisen een ander beleid om de begrijpelijkheid van formulieren te verbeteren. Uitgangspunt daarbij blijft de doelstelling dat formulieren begrijpelijk moeten zijn voor de doelgroep waarvoor ze zijn bestemd. Binnen het project begrijpelijke formulieren is eerst vastgesteld dat begrijpelijkheid wel start maar niet ophoudt bij het verbeteren

¹ Onze Taal, januari 2008.

op taalniveau. Vele andere verbeteringen zijn aan te brengen om een formulier begrijpelijk te maken. Vaak dragen deze zelfs meer bij aan de begrijpelijkheid van een formulier dan de taal alleen.

Door een commissie van experts op het gebied van formulieren is een aantal criteria geformuleerd. Voorbeelden van deze criteria zijn de structuur, de titel, de toelichting, het ontwerp, doelgroepanalyse en de taal. Bij de ontwikkeling van het formulier moet aan al deze criteria worden voldaan. Daarbij bepaalt de organisatie van wie het formulier is zelf het gewenste kwaliteitsniveau, waarbij de doelgroep van het formulier en de met het formulier beoogde overheidbesluiten door de organisatie in de overwegingen over het gewenste kwaliteitsniveau kunnen worden meegenomen. De formulierenmaker maakt een verslag van de gemaakte keuzes. Dit verslag vormt het kwaliteitsrapport over de begrijpelijkheid van het formulier. Om de formulierenmaker te helpen is een handleiding in de vorm van een stappenplan ontworpen voor het maken van formulieren. Deze handleiding wordt via een internetsite ondersteund.

Om de voortgang te kunnen monitoren kan een verplichting worden opgenomen voor overheidsorganisaties die een formulier hebben ontwikkeld het kwaliteitsrapport over het formulier op internet te publiceren. Hiermee kan iedereen constateren of de ontwikkeling zodanig is georganiseerd dat aannemelijk is dat het formulier begrijpelijk is voor de doelgroep.

Recentelijk is de mogelijke extra last onderzocht die het maken van een begrijpelijk formulier oplevert¹. Uit dit onderzoek blijkt dat de extra last voor het maken van een begrijpelijk formulier minder groot is dan de tijdwinst die voor de informatievragende organisatie kan worden geboekt doordat er met een begrijpelijk formulier minder fouten worden gemaakt bij het invullen. Daarnaast blijkt de invuller een positievere beleving over te houden aan het invullen van een dergelijk begrijpelijker formulier. Een van de aanleidingen voor het opzetten van het project begrijpelijke formulieren was de hoge score van onbegrijpelijke formulieren in de irritatie top tien.

Natuurlijk ben ik blij met de kritische aandacht van de Kamer voor het onderwerp begrijpelijke formulieren. Ik ben ook van plan de rijksoverheid en de andere overheden aan te zetten tot het aanpakken van hun formulieren en zal hen daarbij ook zo veel mogelijk faciliteren. Ik zal de Kamer dan ook graag in de zomer rapporteren over de stand van zaken van de genoemde doelstellingen en de totstandkoming van de hierboven genoemde formulierenverslagen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Rapportage tijdwinst en foutenreductie formulieren, SIRA consulting in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nieuwegein, 9 januari 2008.