

Begrijp ik dat goed?

Probleemrepresentatie in de Direct Duidelijk-campagne

Problem representation in the Dutch campaign for comprehensible government communication

**Kernwoorden: Direct Duidelijk, WPR-analyse, het weergegeven probleem, begrijpelijke
communicatie**

Charlotte Duthler

1021675

charlotte.duthler@student.ru.nl

Masterscriptie

LET-CIWM401

Eerste lezer: dr. L.B.E. van Hal

Tweede lezer: prof. dr. J. Sanders

Aantal woorden: 11.962 woorden

Voorwoord

In de oriëntatiefase van dit traject werd voor mij duidelijk dat ik met mijn onderzoek graag iets wilde doen dat iets kon bijdragen aan de Nederlandse maatschappij. Iets dat een inzicht biedt in een onderwerp dat de Nederlander dagelijks bezighoudt. Binnen het vak communicatie was overheidscommunicatie voor mij dus een duidelijke keus. Ook omdat ik zelf regelmatig moeite heb gehad met begrijpen wat de overheid mij wil vertellen (ik kijk naar jou DUO). Door te solliciteren op het scriptiethema ‘interdisciplinaire communicatie’ dacht ik het best te kunnen kijken naar het verschil in hoe de overheid communiceert en hoe de gebruiker dit zelf doet, want dit leek mij de oorzaak van het probleem; ambtenarentaal versus gewone mensentaal. Een verdieping in interdisciplinaire communicatie bleek echter niet de beste manier om naar overheidscommunicatie te kijken en mijn begeleider, dr. van Hal, heeft mijn ogen geopend voor WPR-analyse van Bacchi (2009) en mij de ruimte gegund om mijn eigen weg in te slaan met dit onderwerp. Deze scriptie is geschreven in de tijd dat het coronavirus ons land even op de kop zette en dit betekende een hele andere manier van werken. Maar hoezeer ik soms door de bomen het bos niet meer zag, kijk ik positief terug op de afgelopen maanden als een tijd waarin ik niet alleen veel heb geleerd over begrijpelijke communicatie, maar ook over mijzelf. Mijn dank daarvoor gaat natuurlijk uit naar dr. van Hal, die mij altijd het bos weer kon laten zien en ondanks corona altijd voor mij klaar stond. Ook een bedankje voor prof. Sanders voor haar aanbevelingen op mijn onderzoeksvorstel.

Samenvatting

De Nederlandse overheid heeft in 2019 de Direct Duidelijk-campagne opgericht om overheidscommunicatie begrijpelijker te maken (Rijksoverheid, 2019). In 1979 en 1998 werden eerdere soortgelijke campagnes opgericht (SIRE, z.d.; SIREcampagnes, 2013), maar zonder het gewenste effect. Het probleem dat de overheid met de Direct Duidelijk-campagne wil oplossen is dat veel Nederlanders moeite hebben om overheidscommunicatie begrijpen. Bacchi (2009) ziet beleid niet als een reactie op een probleem dat in de samenleving wacht om opgelost te worden, maar als een proces waarin keuzes worden gemaakt die een probleem vormgeven. Dit betekent dat overheidsbeleid niet gegarandeerd de oplossing is voor het probleem dat aangepakt dient te worden. In dit onderzoek wordt daarom een documentanalyse uitgevoerd van de Direct Duidelijk-campagne om, met behulp van de WPR-analyse van Bacchi (2009), een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag: Welke representatie van het probleem definieert de Nederlandse overheid in het beleid ‘de Direct Duidelijk Brigade’ en wat zijn hier de onbedoelde gevolgen van?

Binnen de Direct Duidelijk-campagne heeft de Nederlandse overheid de keuze gemaakt om zich te richten op het verbeteren van geschreven teksten door rekening te houden met de taalbeheersing en de voorkennis van de gebruiker en te kiezen welk communicatiemiddel het meest gepast is. Echter, de overheid heeft hierbij niet de keuze gemaakt om verschillende richtlijnen te hanteren voor verschillende soorten gebruikers. Ook kiest de overheid er niet voor om directe communicatie te verbeteren. Daarnaast is de Direct Duidelijk-campagne opgericht door en voor de overheid en minimale samenwerking met gebruikers. Deze keuzes suggereren dat de overheid een representatie van het probleem heeft gedefinieerd die zoals zij die ervaren. Het probleem is niet dat mensen moeite hebben met overheidscommunicatie, maar dat de Nederlandse overheid negatieve gevolgen ervaart omdat mensen overheidscommunicatie niet begrijpen.

Introductie

Duidelijke overheidscommunicatie is belangrijk. Het zorgt ervoor dat mensen zich houden aan wet- en regelgeving, maar kan ook een groter draagvlak creëren voor (nieuw) beleid (Maxwell, 2003). De Nederlandse overheid heeft in 2019 de Direct Duidelijk-campagne opgericht om overheidscommunicatie begrijpelijker te maken (Rijksoverheid, 2019). In 1979 en 1998 werden eerder soortgelijke campagnes opgericht (SIRE, z.d.; SIREcampagnes, 2013), maar de overheid zag in 2019 de noodzaak voor een nieuw initiatief om haar communicatie te verbeteren. De algemene consensus lijkt ook te zijn dat overheidscommunicatie nog altijd veel onduidelijker is dan het hoeft te zijn (NOS, 2019).

Dat mensen moeite hebben om overheidscommunicatie te begrijpen is dus geen nieuw probleem, maar blijkbaar wel een complex probleem om op te lossen.

Overheidscommunicatie lijkt van nature een mate van onbegrijpelijkheid in zich te dragen. Dit wordt vaak toegeschreven aan de verschillen die bestaan tussen ambtenaar en burger (Graber, 2002). Verschillen in taalbeheersing, voorkennis en de sociale leefwereld van de gebruiker, maar ook de invloed van het communicatiemiddel, kunnen ervoor zorgen dat iemand een tekst niet begrijpt (Hogan, Bridges, Justice & Cain, 2011; Pander Maat, 2012; Froonjian & Garnett, 2013). Hoewel er steun was voor de nieuwe Direct Duidelijk-campagne, was er ook kritiek omdat de overheid aanstuurt op taalniveau B1 en een ‘one size fits all-aanpak’ hanteert (Volkskrant, 2019; NRC, 2019).

Deze kritiek brengt een belangrijk punt aan het licht. Namelijk dat de overheid in haar beleidsvorming verschillende keuzes maakt die onbedoelde gevolgen kunnen hebben voor het probleem dat opgelost wordt met het beleid. Bacchi (2009) ziet beleid als een proces waarin keuzes worden gemaakt die een probleem vormgeven. Organisaties doen er verstandig aan om zich bewust te zijn van dit proces om zicht te krijgen op welke problemen het beleid oplost en welke niet (Bacchi & Goodwin, 2016). Hoewel het probleem dat de Direct Duidelijk-campagne op moet lossen door de overheid geformuleerd wordt als ‘mensen hebben moeite met het begrijpen van overheidscommunicatie’, zijn er in de campagne keuzes gemaakt die wellicht een ander probleem definiëren. In dit onderzoek wordt daarom onderzocht welke keuzes de Nederlandse overheid had en welke zij gemaakt heeft om uiteindelijk een antwoord te formuleren op de vraag: Welke representatie van het probleem definieert de Nederlandse overheid in het beleid ‘de Direct Duidelijk Brigade’ en wat zijn hier de onbedoelde gevolgen van?

Theoretisch kader

Dat overheidscommunicatie moeilijk te begrijpen is komt volgens Graber (2002) vooral doordat er culturele verschillen bestaan tussen zender en ontvanger, in dit geval de ambtenaar en de gebruiker van de tekst. Dit zorgt ervoor dat een ambtenaar zich moeilijker kan inleven in de gebruiker, waardoor deze verschillen invloed uit kunnen oefenen op de mate waarin de gebruiker communicatie begrijpt. De belangrijkste verschillen, of factoren, die uit de literatuur naar voren komen zijn de taalbeheersing, voorkennis en de sociale leefwereld van de gebruiker, maar ook de invloed die het communicatiemiddel zelf heeft. De Nederlandse overheid heeft de keuze om zich wel of niet op elk van deze factoren te focussen. Om verder in kaart te brengen welke keuzes de overheid heeft worden deze factoren hier in meer detail besproken. Ook wordt gekeken welke keuzes vergelijkbare initiatieven in andere sectoren met een vergelijkbare doelgroep als de overheid hebben gemaakt. Dit zijn expertisecentrum Pharos en projectgroep 'LEZEN ≠ BEGRIJPEN'. Pharos richt zich op het toegankelijk maken van de zorg voor mensen die moeizaam communiceren door bijvoorbeeld psychische klachten, laaggeletterdheid of hun sociale situatie. Hiervoor stellen ze kennis en tools beschikbaar om gezondheidscommunicatie, zoals bijsluiters en patiëntgesprekken, begrijpelijker te maken (Pharos, 2019). Projectgroep 'LEZEN ≠ BEGRIJPEN' heeft, in samenwerking met Syncasso en Kredietbank Nederland, onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen lees- en rekenvaardigheden en financiële problemen dat laat zien dat laaggeletterden oververtegenwoordigd zijn bij gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverlening. Op basis van dit onderzoek bieden ook zij adviezen om begrijpelijker te communiceren (Keizer, 2019).

Factoren van begrijpelijke communicatie

Taalbeheersing is een belangrijke factor in de mate waarin communicatie begrepen wordt (Catts, Hogan & Adlof, 2005; Hogan, Bridges, Justice & Cain, 2011). 'The Simple View of Reading' is een theorie die stelt dat begrijpend lezen wordt ondersteund door vaardigheden op het gebied van lezen en luisteren; woordenschat, grammatica, herkennen van tekststructuren en het kunnen trekken van logische conclusies (Gough & Tunmer, 1986).

Communicatieadviezen die door Pharos, BureauTaal en 'LEZEN ≠ BEGRIJPEN' worden gegeven spelen in op deze aspecten van taalbeheersing, zoals structuuraanduidingen en korte samenvattingen. Daarnaast wordt in beleid vaak geadviseerd om op B1-niveau te schrijven (BureauTaal, z.d.; Rijksoverheid, z.d.a). Communicatie op B1-niveau maakt gebruik van korte, eenvoudige en actieve zinnen en makkelijke, veelgebruikte woorden. Volgens onderzoek zou dit het niveau zijn dat 95% van mensen goed kunnen begrijpen (Council of

Europe et al., 2001). Ook beleid dat zich richt op begrijpelijk communiceren met laaggeletterden focust zich vaak op het B1-niveau, het stellen van vragen en het herkennen en opleiden van laaggeletterden (UMC Utrecht, 2019; Rijksoverheid, z.d.b). Echter, onderzoek wijst uit dat laaggeletterden vaak niet op B1-niveau zitten (Bohenn, Ceulemans, Van de Guchte, Kurvers & Van Tendeloo, 2004). Er is ook kritiek op het gebruiken van B1-niveau als vereiste omdat het tekstgericht is in plaats van lezersgericht, wat de begrijpelijkheid niet zou vergroten (Penmann, 1993). Een ander kritiekpunt is dat makkelijke woorden niet altijd volstaan om complexe ideeën uit te leggen, omdat bijvoorbeeld vakjargon in sommige gevallen onvermijdelijk is (Assy, 2011). Carr (2006) stelt echter dat het gebruik van vakjargon juist kan helpen om mensen op te leiden over een onderwerp, zolang deze termen maar uitgelegd worden.

Vakjargon speelt ook een rol bij een andere factor van tekstbegrip, namelijk voorkennis. Voorkennis is nodig om minder gangbare woorden te begrijpen en om nieuwe informatie intern te organiseren (Sweller, 2005). Yoshimura (2006) vond in zijn studie dat voorkennis de mate waarin een tekst werd begrepen significant beïnvloedt, ongeacht het doel waarmee de tekst gelezen wordt; om het te onthouden, na te vertellen of een actie uit te kunnen voeren. Pander Maat (2012) adviseert om rekening te houden met voorkennis door een tekst te ontwerpen op basis van gebruikersvragen en minder gangbare begrippen uit te leggen. In de Toolkit Gezonde Taal van het UMC Utrecht (2019) wordt geadviseerd hoe gezondheidswerkers patiënten met lage ‘gezondheidsvaardigheden’ zo duidelijk mogelijk kunnen informeren. Patiënten moeten namelijk vaak zelf complexe keuzes maken in het zorgproces en zorgverleners zijn daarom verplicht om mensen hiertoe in staat te stellen door ze te informeren. Zowel het UMC Utrecht als Pharos (2019) adviseren om een terugvraagmethode te gebruiken om het informeren zo goed mogelijk aan te passen op de individuele behoeftes van de patiënt. Een huisarts kan bijvoorbeeld vragen of iemand begrepen heeft wat zij moet doen.

Daarnaast speelt ook de sociale leefwereld van de gebruiker een rol in begrijpelijke communicatie. Er is bij laaggeletterden bijvoorbeeld vaak ook sprake van sociale aspecten die van invloed zijn op begrip. Zo zag Keizer (2019) dat financiële problemen bij laaggeletterden vaak verergerden doordat zij geen contact op durfden te nemen met een organisatie om vragen te stellen. De vraag is vaak hoe organisaties de juiste mensen kunnen bereiken. Gebruikers kunnen minder goed bereikbaar zijn door sociale aspecten zoals taal- en cultuurverschillen,

economische omstandigheden, een onvoorspelbare levensstijl, isolatie en psychologische of fysieke beperkingen. Deze aspecten kunnen ervoor zorgen dat mensen bijvoorbeeld afgesloten zijn van reguliere communicatiekanalen (Froonjian & Garnett, 2013). Daarnaast kunnen mensen ook lastig te bereiken zijn omdat ze ‘verborgen’ zijn. India ziet bijvoorbeeld al jaren een hoge verspreiding van het HIV-virus omdat de overheid moeite heeft om seksuele voorlichting te geven aan homoseksuele mannen, die hun geaardheid vaak verbergen uit angst voor discriminatie (Agoramoorthy & Minna, 2007).

Jun (2012) stelt dat organisaties gebruik kunnen maken van *social construction*; het definiëren, interpreteren en begrijpen van de realiteit zoals deze wordt ervaren door de communicatiegebruiker. Dit betekent dat organisaties in gesprek zullen moeten gaan met mensen die zij als lastig te bereiken beschouwen. Via organisaties die regelmatig in contact staan, zoals daklozenopvang of vluchtelingenhulp, en door gebruik te maken van sneeuwballsampling kunnen deze mensen vanuit een vertrouwde omgeving benaderd worden (Froonjian & Garnett, 2013; Van den Muijsenbergh, Teunissen, van Waal-Baumgarten & van Weel, 2019).

Ten slotte is overheidscommunicatie niet beperkt tot schriftelijke communicatie, zoals brieven of folders. Veel communicatie vindt online plaats via websites, gebruikersportalen, sociale media en chatbots. Onderzoek laat zien dat mensen die een goede leesvaardigheid hebben van offline teksten, niet altijd een goede leesvaardigheid hebben van online teksten (Coiro, 2007). Leu, Coiro, Castek, Hartman, Henry & Reinking (2008) beargumenteren dat dit komt doordat we informatie op het internet lezen met als doel een probleem op te lossen of vraag te beantwoorden en we deze informatie daarom anders verwerken. Voorkennis speelt hierin een belangrijke rol omdat de gebruiker zelf informatie moet zoeken die aanvult wat hij of zij al wel weet. Ook vergt het zoeken en verwerken van online communicatie bepaalde vaardigheden waar niet iedereen over beschikt, zoals het gebruik van zoekmachines. In de Nederlandse wet is opgenomen dat (semi-)overheidswebsites digitaal toegankelijk moeten zijn voor mensen met nauwelijks digitale vaardigheden of mensen die een beperking hebben en daardoor meer moeite hebben met het online communicatie. Volgens onderzoek dat is uitgevoerd door ‘Stuurlui’ (2019) voldoen slechts 83 van 355 (semi-)overheidswebsites aan de regels die hiervoor zijn opgesteld. Een toegankelijke site betekent volgens Stuurlui duidelijke structuren, naast tekst ook visuele en auditieve communicatie en zorgen voor genoeg kleurcontrast.

Organisaties staan ook direct met mensen in contact via telefoon- en face-to-face-gesprekken. Vaak is de veronderstelling dat deze vorm van communicatie begrijpelijker is vanwege de directheid. Er kan immers meteen om verduidelijking gevraagd worden wanneer iemand iets niet begrijpt. Een voordeel van face-to-face-communicatie is dat mensen ook geholpen worden bij het interpreteren door non-verbale aanwijzingen, zoals gezichtsuitdrukkingen en handgebaren (Sueyoshi & Hardison, 2005; Kelly, Özyürek & Maris, 2010). Echter, onderzoek wijst ook uit dat directe gesprekken vaker indirect en ambigu taalgebruik bevatten dan geschreven communicatie (Grimshaw, 1987). Zo hebben mensen de neiging om verzoeken indirect te brengen om beleefd te zijn (Brown en Levinson, 1978; Holtgraves & Yang, 1992). Als verbale communicatie moeilijk te begrijpen is zullen mensen andere manieren vinden om communicatie te interpreteren, zoals de status van de spreker (Holtgraves, 1994) en hun eigen aannames (Keysar, Barr, Balin & Brauner, 2000). Dit kan misverstanden veroorzaken omdat het ruimte overlaat voor verkeerde interpretaties.

Voor overheden geldt steeds vaker dat zij samenwerken met partijen buiten de overheid. In dit soort gesprekken is vaak sprake van ‘kwalitatieve contrasten’; verschillen, spanningen, tegenstellingen en dilemma’s die zich onuitgesproken voordoen (Taylor, 2009). Wanneer een gemeente bijvoorbeeld in gesprek gaat met een particulier bedrijf kunnen tegengestelde belangen spelen wanneer de gemeente meer tijd nodig heeft om plannen uit te werken en intern te bespreken, terwijl het bedrijf hierdoor extra kosten maakt en een winstoogmerk heeft. Om misverstanden te voorkomen adviseert Clark (1985) om zulke contrasten juist expliciet te maken. Ook Van der Pool en Rijnja (2019) geven als advies om ‘waardierend’ te communiceren door je bewust te zijn van gedeelde perspectieven en onderliggende drijfveren in het gesprek en deze te benoemen.

Om beter in kaart te kunnen brengen op welke factoren de overheid inspeelt zijn concrete kenmerken besproken van elke factor. Bij taalbeheersing is dat het communiceren op B1-niveau, eenvoudig taalgebruik, bespreken van laaggeletterdheid en het hanteren van Toolkit of andere ondersteuning door communicatie- en taalexperts. Beleidsmakers kunnen inspelen op voorkennis door te communiceren vanuit gebruikersvragen, aandacht te besteden aan vakjargon en een terugvraagmethode te hanteren. Ook vergt een goed beeld krijgen van de voorkennis van de gebruiker een directe of indirecte samenwerking met de gebruiker, bijvoorbeeld met een onderzoeksbureau dat de doelgroep kent. Om rekening te houden met de invloed die het communicatiemiddel zelf heeft op de begrijpelijkheid moet gefocust worden op het verbeteren van digitale en directe communicatie. Bijvoorbeeld door het hanteren van

wet- en regelgeving omtrent digitale toegankelijkheid, maar ook door aandacht te besteden aan overlegstrategieën, zoals waarderend communiceren, en non-verbale communicatie. Ten slotte is een overheid die rekening houdt met de sociale leefwereld van de gebruiker zich bewust van ‘moeilijk bereikbare’ mensen in de samenleving en past haar communicatie hierop aan. Net als bij voorkennis is het van belang dat de overheid direct of indirect samenwerkt met gebruikers om te voldoen aan de individuele behoeftes van de gebruiker.

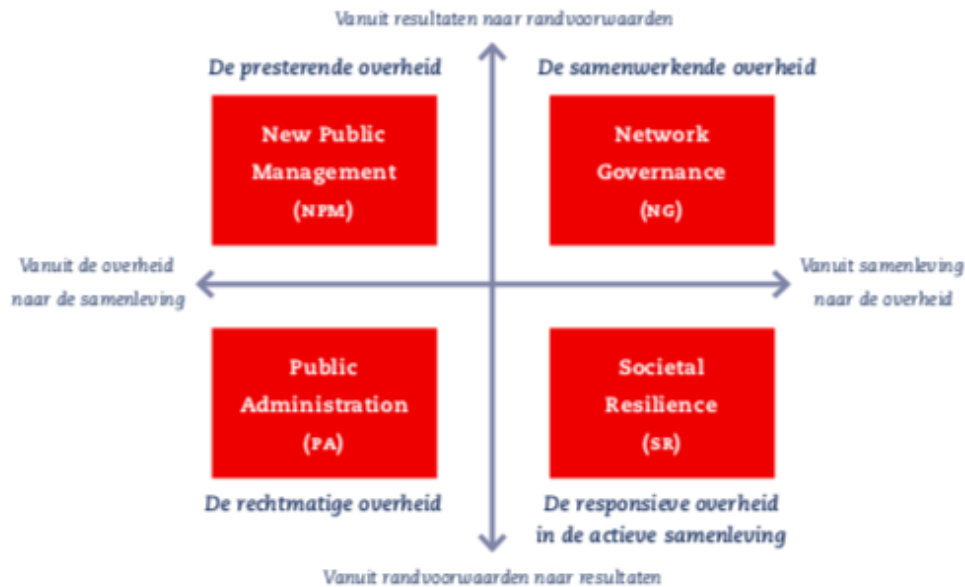
Sturingsperspectieven binnen overheidsbeleid

Hoewel het doel van de Direct Duidelijk-campagne is om overheidscommunicatie begrijpelijker te maken, is communicatie op zichzelf geen doel maar een middel om een doel te bereiken (Lentz & Pander Maat, 2004). Het is belangrijk dat een tekst begrepen wordt omdat het doel van de tekst anders niet behaald wordt. In de functionele analyse van Lentz en Pander Maat (2004) worden informeren, overtuigen, motiveren, instrueren en emotioneren genoemd als mogelijke doelen die een tekst in zich draagt. Voor een tekst van de overheid is het vaak noodzakelijk dat deze doelen behaald worden zodat mensen goed geïnformeerd zijn over hun situatie of de juiste acties uitvoeren. Wanneer overheidscommunicatie niet begrepen wordt door burgers kan dat negatieve gevolgen teweegbrengen, zoals het negeren van wet- en regelgeving, wantrouwen in de overheid of onbegrip voor (nieuw) beleid en soms zelfs tot protest (Maxwell, 2003). Je zou dus kunnen veronderstellen dat het doel dat de Nederlandse overheid met de Direct Duidelijk-campagne wil behalen niet beperkt is tot ‘iedereen begrijpt de teksten van de overheid’. Door te kijken naar manier waarop de Direct Duidelijk-campagne tot stand kwam wordt wellicht duidelijk welk(e) doel(en) zij willen bereiken door ervoor te zorgen dat mensen overheidscommunicatie beter begrijpen.

Er wordt meestal onderscheid gemaakt tussen beleid dat tot stand is gekomen als initiatief van de overheid zelf en beleid dat inhaakt op initiatieven in de samenleving. Runhaar (2008) heeft het bijvoorbeeld over twee benaderingen van openbaar beleid; de rationeel-analytische benadering, waarbij doelen, richtlijnen en processen worden opgesteld door de overheid zonder invloed van buitenaf. En de sociaal-interactieve benadering, waarbij beleid tot stand komt door constant samenwerken, onderhandelingen en compromissen sluiten met partijen buiten de overheid. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2015) werkt dit idee verder uit in vier sturingsperspectieven van waaruit overheden beleid vormen; de rechtmatige, presterende, responsieve en samenwerkende overheid (figuur 1). Overeenkomstig met de benaderingen van Runhaar (2008) wordt op de horizontale as de rol van de samenleving

bedoeld; links is de samenleving enkel ontvanger van beleid, rechts is de samenleving actieve deelnemer in het vormen van beleid. De verticale as is de mate van overheidssturing; onderin wordt er vanuit randvoorwaarden en doelen toegewerkt naar resultaten, bovenin wordt vanuit resultaten toegewerkt naar randvoorwaarden.

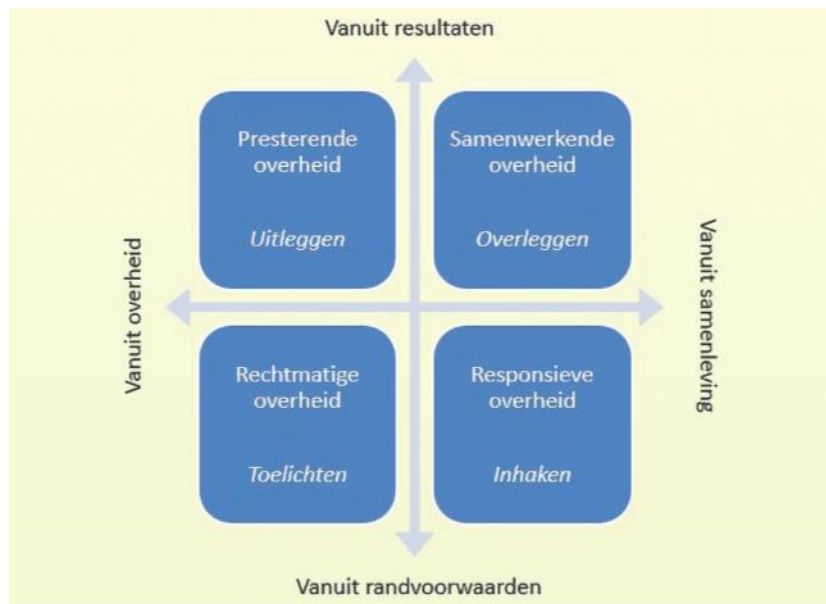
Figuur 1. Vier sturingsperspectieven in overheidsbeleid (NSOB, 2015)



De manier waarop beleid tot stand komt, vanuit randvoorwaarden of resultaten, en door wie er in dat beleid gehandeld wordt, door (semi-)overheden of in samenwerking van buitenaf, vertelt ons vanuit welk sturingsperspectief de overheid handelt en welke doelen zij nastreeft. Waar de rechtmatige overheid handelt vanuit het bewaken van rechten en plichten, handelt de responsieve overheid als reactie op doelen die in de samenleving gesteld worden en waar ze zich mee moet verbinden. De presterende overheid handelt om meetbare resultaten op een zo efficiënt mogelijke wijze en volgens vooropgezette afspraken te behalen. De samenwerkende overheid wil hetzelfde, maar heeft hiervoor hulp nodig uit de samenleving (NSOB, 2015).

Van der Pool en Rijnja (2017) beargumenteren daarnaast dat elk sturingsperspectief op een eigen manier communiceert om doelen te behalen (figuur 2). Aan de linkerkant van het kwadrant heeft de overheid vooral een sturende rol; het toelichten van beleid en besluiten en op het uitleggen van de bedoelingen ervan. Aan de rechterkant is de overheid daarentegen aan het overleggen over en inhaken op wat er speelt in de samenleving.

Figuur 2. Communicatieve doorvertaling sturingsperspectieven (Van der Pool & Rijnja, 2017)



In de praktijk neemt de overheid vaak afwisselend verschillende rollen in binnen beleid (Van der Pool & Rijnja, 2019). Het is dus niet het streven om precies te bepalen vanuit welk sturingsperspectief de overheid binnen de Direct Duidelijk-campagne opereert, maar om deze theorie te gebruiken om uit te zoeken hoe, en vooral waarom, de campagne is opgezet door te kijken vanuit waar het initiatief is gekomen, met wie de overheid samenwerkt in de opzet van de campagne, welke communicatiedoelen zij nastreven, hoe de samenleving wordt geadresseerd in de campagne en welke doelen de overheid zelf noemt.

Probleemstelling

De Nederlandse overheid wil ervoor zorgen dat iedereen overheidscommunicatie begrijpt (Rijksoverheid, 2019). Dat lijkt een lastige opgave; het is de derde soortgelijke poging die de overheid onderneemt (SIRE, z.d.; SIREcampagnes, 2013) en er werden meteen vraagtekens gezet bij de aanpak van de nieuwe campagne (Volkskrant, 2019; NRC, 2019). Begrijpelijk communiceren blijkt ook complex. In de eerste plaats omdat de mate waarin iemand een tekst begrijpt afhankelijk is van verschillende individuele factoren, maar vooral omdat juist het zicht krijgen op deze individuele factoren zo lastig is voor de overheid omdat ze vaak verschillen van de gebruiker (Graber, 2002). Daarom is het belangrijk om (in)direct samen te werken met gebruikers en responsief te zijn, maar dit is niet altijd de keuze die de overheid maakt in het vormen van beleid (NSOB, 2015). Kortom, de overheid maakt in beleid veel keuzes die gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van het beleid. Maar de

doeltreffendheid van de Direct Duidelijk-campagne is op zichzelf al lastig te meten, want hoe weet de overheid of mensen overheidscommunicatie beter begrijpen? Dat komt doordat begrijpelijk communiceren geen doel is, maar een middel om een doel te bereiken (Lentz & Pander Maat, 2004). Wellicht is het probleem van het communicatiebeleid van de Nederlandse overheid dat het niet duidelijk is welk doel men wil behalen en dat zij daarom niet de juiste keuzes maakt om dit doel te behalen.

Welk doel de Direct Duidelijk-campagne moet bereiken kan ook geformuleerd worden als; ‘welk probleem moet de Direct Duidelijk-campagne oplossen?’. Om hierachter te komen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de WPR-analyse van Bacchi (2009) (afbeelding 1). De WPR-analyse geeft antwoord op de vraag; ‘*What is the problem represented to be?*’. In deze analyse wordt overheidsbeleid niet gezien als een reactie op problemen die buiten de overheid, in de samenleving, aan het wachten zijn om gevonden en opgelost te worden. Bacchi (2009) veronderstelt dat de overheid zelf een eigen representatie van het probleem definieert om op te lossen. Als de overheid bijvoorbeeld meer gymles op scholen invoert om overgewicht bij kinderen tegen te gaan, dan is het gerepresenteerde probleem; inactiviteit onder kinderen. Als de overheid dit wil oplossen door fastfoodreclames na schooltijd te verbieden, dan is het gerepresenteerde probleem; beïnvloeding door onethische televisiereclame. Overheidsbeleid draagt dus meerdere mogelijke oplossingen en problemen in zich die bepalen hoe er in het beleid gehandeld wordt.

Afbeelding 1. De zeven stappen in de WPR-analyse (Bacchi & Goodwin, 2016)

What’s the Problem Represented to be? (WPR) approach to policy analysis

Question 1: What’s the problem (e.g., of “gender inequality”, “drug use/abuse”, “economic development”, “global warming”, “childhood obesity”, “irregular migration”, etc.) represented to be in a specific policy or policies?

Question 2: What deep-seated presuppositions or assumptions underlie this representation of the “problem” (*problem representation*)?

Question 3: How has this representation of the “problem” come about?

Question 4: What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the “problem” be conceptualized differently?

Question 5: What effects (discursive, subjectification, lived) are produced by this representation of the “problem”?

Question 6: How and where has this representation of the “problem” been produced, disseminated and defended? How has it been and/or how can it be disrupted and replaced?

Step 7: Apply this list of questions to your own problem representations.

De WPR-analyse bestaat uit zeven punten (afbeelding 1) en is erop gericht om de manier waarop beleid tot stand is gekomen af te zetten tegen de manier waarop het *niet* tot stand is gekomen. Bacchi en Goodwin (2016) formuleren dit als volgt:

“[...] work backwards” from policy proposals to examine the “unexamined ways of thinking” on which they rely, to put in question their underlying premises, to show that they have a history, and to insist on questioning their implications.”

Volgens Bacchi en Goodwin (2016) gebruikt de overheid kennis zelden om een zo accuraat mogelijk beeld van de realiteit te schetsen, maar geeft zij bepaalde kennis ‘autoriteit’ om haar eigen realiteit op te maken. Dit wordt meestal niet bewust gedaan, maar wordt veroorzaakt doordat mensen vanuit hun eigen veronderstellingen en ervaringen geneigd zijn om bepaalde kennis als waar aan te nemen en andere kennis te negeren (Foucault, 1994). In de vorming van de Direct Duidelijk-campagne heeft de overheid zichzelf ongetwijfeld de vraag moeten stellen hoe men overheidscommunicatie kan verbeteren zodat mensen het beter begrijpen. Hierbij hebben ze de keus om op meerdere factoren te letten; de taalbeheersing, voorkennis en de sociale leefwereld van de gebruiker, maar ook de invloed die het communicatiemiddel zelf heeft. De eerste deelvraag die in dit onderzoek beantwoord wordt is daarom:

1. *Op welke factoren van begrijpelijke communicatie wordt in het beleid van de Direct Duidelijk-campagne ingespeeld?*

Daarnaast zijn er ook keuzes gemaakt in de manier waarop de Direct Duidelijk-campagne gevormd is. Volgens het model van de NSOB (2015) kan de overheid vanuit vier sturingsperspectieven opereren in het vormen en uitvoeren van beleid. Met de keuzes die de overheid maakt in de organisaties waar zij mee samenwerkt en vanuit welke randvoorwaarden of resultaten ze werkt dragen ook een bepaalde representatie van het probleem in zich. De tweede deelvraag is daarom:

2. *Vanuit welke sturingsperspectieven handelt de overheid in het beleid van de Direct Duidelijk-campagne?*

Door antwoord te geven op deelvraag 1 en 2 wordt duidelijk welke keuzes de Nederlandse overheid in de Direct Duidelijk-campagne wel gemaakt heeft. In het theoretisch kader is

daarnaast een overzicht gegeven van mogelijke keuzes die de overheid had kunnen maken. Door deze keuzes tegen elkaar af te zetten komt een bepaalde representatie van het probleem naar voren, zoals de Nederlandse overheid deze zelf heeft gedefinieerd. Deze probleemdefiniëring heeft ten slotte onbedoelde gevolgen voor het leven van stakeholders, hoe er gedacht wordt over het probleem en hoe stakeholders geadresseerd worden. De hoofdvraag waar in dit onderzoek een antwoord op geformuleerd wordt is:

Welke representatie van het probleem definieert de Nederlandse overheid in het beleid 'de Direct Duidelijk Brigade' en wat zijn hier de onbedoelde gevolgen van?

Methode

Om antwoord te geven op de hoofd- en deelvragen is een documentanalyse uitgevoerd. Documenten zijn non-reactief; ze worden geproduceerd voor eigen doeleinden en niet als reactie op het onderzoek. Dit komt de objectiviteit van de informatie die verkregen wordt en de reproduceerbaarheid van het onderzoek ten goede. Een nadeel van documentanalyses is dat er geen recht kan worden gedaan aan het perspectief van de auteur, hoewel dit in het geval van dit onderzoek juist voordelig is omdat het niet relevant is wat actoren die betrokken zijn bij beleidsvorming denken, maar we alleen willen weten wat in beleid is opgenomen (Bacchi & Goodwin, 2016). Wel is het bij een documentanalyse van belang dat er op een zorgvuldige en valide wijze geselecteerd wordt welke documenten geanalyseerd worden, om te voorkomen dat de subjectiviteit van de onderzoeker invloed heeft op het onderzoek. Voorafgaand aan de documentenanalyse is de checklist voor ethische toetsing van de Radboud Universiteit ingevuld.

Selectiemethode

De documenten in dit onderzoek zijn op te delen in 1) documenten die informatie geven over de Direct Duidelijk-campagne zelf; de site en zes artikelen en rapporten die op de site staan, en 2) documenten die informatie geven over de uitwerkingen van de campagne bij overheden, de goede praktijkvoorbeelden die op de site staan. Deze praktijkvoorbeelden bestaan uit twee beleidsplannen, dertien communicatieacties en -plannen, één onderzoeksrapport, zes schrijfwijzers en zes voorbeelden van 'direct duidelijke teksten'. Deze documenten zijn verkregen in de periode van april 2020 tot en met juni 2020.

Data-analyse

De documenten zijn geanalyseerd in drie stappen; open, axiaal en selectief. Het open coderen is gedaan met behulp van het programma Atlas.ti, maar het axiaal en selectief coderen is gedaan met behulp van Excel. Hoewel de Direct Duidelijk-site, de artikelen en rapporten op de site, en veertien van de praktijkvoorbeelden zijn gecodeerd met behulp van Atlas.ti, waren niet alle praktijkvoorbeelden geschikt om op deze wijze te coderen. Deze documenten zijn wel geanalyseerd en betrokken bij de axiale en selectieve codeerfase. De documenten die zijn gebruikt in dit onderzoek zijn opgenomen in een aparte bronnenlijst.

De codes zijn op een abductieve manier tot stand gekomen. Dat wil zeggen dat er codes vooraf zijn opgesteld op basis van de theorie die besproken is in het theoretisch kader, namelijk de verschillende factoren van begrijpelijke communicatie, de kenmerken van verschillende sturingsperspectieven (NSOB, 2015) en de vragen uit de WPR-analyse (Bacchi, 2009) (bijlage 1). Door deze codes voor te leggen en te bespreken met de begeleider van dit onderzoek, is rekening gehouden intersubjectiviteit van de codeur. Idealiter was er op meerdere manieren geprobeerd om deze intersubjectiviteit te ondervangen, maar door omstandigheden is het niet gelukt om de codes voor te leggen aan bijvoorbeeld medestudenten.

Casusomschrijving

De Direct Duidelijk-campagne is van start gegaan in oktober 2019 om overheidsorganisaties te helpen bij begrijpelijk communiceren (Rijksoverheid, 2019). De campagne maakt deel uit van het Netwerk Begrijpelijke Overheid (NBO), een initiatief van de Taalunie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit netwerk bestaat uit meer dan zeventig organisaties die zich bezighouden met communicatie. Van deze organisaties worden de volgende genoemd op de Direct Duidelijk-site; Stichting Lezen & Schrijven, Genootschap Onze Taal, Stichting Makkelijk Lezen, Stichting ABC, Stichting Accessibility, Gebruiker Centraal, VNG (Direct Duidelijk, z.d.). De Brigade gaat op verschillende manieren te werk. Ten eerste bieden ze de site, www.directduidelijk.nl, aan als eerste hulpmiddel voor ambtenaren die moeite hebben met begrijpelijke communicatie door hier al verscheidene hulpmiddelen, checklists, schrijfwijzers en goede voorbeelden te geven. Ten tweede is het de bedoeling dat de campagne ervoor zorgt dat overheden een netwerken vormen waarin zij kennis en ervaringen met elkaar kunnen uitwisselen. Ten slotte zorgt de Brigade ook voor workshops en bijeenkomsten waar ambtenaren aan deel kunnen nemen en die in het teken staan van begrijpelijke communicatie (Direct Duidelijk, z.d.). Hoewel het initiatief 'Direct

Duidelijk' genoemd wordt, worden de mensen die actief zijn binnen de campagne de 'Direct Duidelijk Brigade' genoemd. De Brigade bestaat uit een groep experts, taalcoaches en taalambassadeurs. Via de site, www.directduidelijk.nl, kunnen ambtenaren zich aanmelden voor de Brigade.

Resultaten

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de keuzes die de Nederlandse overheid wel heeft gemaakt in de Direct Duidelijk-campagne. In de discussie worden deze keuzes afgezet tegen de keuzes die de overheid had kunnen maken om zo antwoord te geven op de vraag; welke representatie van het probleem definieert de Nederlandse overheid in het beleid 'de Direct Duidelijk-campagne' en wat zijn hier de onbedoelde gevolgen van?

Ook worden de keuzes die in de Direct Duidelijk-campagne worden gemaakt en de keuzes die in de praktijkvoorbeelden van overheden zijn gemaakt apart besproken bij elk onderdeel. Dit heeft twee redenen. De eerste reden is dat de goede praktijkvoorbeelden in veel gevallen niet zijn opgezet in het verlengde van de Direct Duidelijk-campagne, maar al langer bestonden. Het is dus verstandig om deze in de analyse van elkaar te scheiden omdat ze niet één en dezelfde campagne zijn. De tweede reden dat ze apart besproken worden is dat deze voorbeelden een gedetailleerd en realistisch beeld geven van de keuzes die overheden maken in de praktijk, waar de Direct Duidelijk-campagne een weergave is van hoe dit beleid er idealiter uit zou moeten zien volgens de Nederlandse overheid.

Het centraal stellen van de gebruiker

De belangrijkste boodschap die de overheid mee lijkt te willen geven in de Direct Duidelijk-campagne is dat de gebruiker centraal gesteld moet worden. In de Direct Duidelijk-campagne wordt dit bijvoorbeeld op de volgende manier geformuleerd:

“Direct duidelijk communicatie is: communicatie waarin je zo goed mogelijk rekening houdt met je lezers. Welke vragen hebben je lezers over het onderwerp, welke informatie verwachten ze van je te krijgen, en wat weten ze al over het onderwerp? Verplaats je in je lezers en bedenk hoe je hen het best kunt helpen.”

In dit voorbeeld gaat het vooral om inspelen op welke voorkennis de gebruiker heeft. De campagne geeft hier een duidelijke instructie voor, namelijk; schrijf vanuit gebruikersvragen

en vermijd vakjargon en juridische termen. Hiervoor heeft de campagne ook een aantal lijsten met makkelijke woorden die een alternatief zijn voor ambtenarentaal.

De Direct Duidelijk-campagne noemt ook het inleven in de sociale leefwereld als vorm om de gebruiker centraal te stellen wanneer zij het hebben over het gebruik van beeldmateriaal in een tekst:

“Houd rekening met je doel en je doelgroep. Wat is je belangrijkste boodschap? Wat zijn de kenmerken van je doelgroep (voorkennis, leefomgeving, levensfase)?”

En:

“Het is gericht op ouders met een Marokkaans-Nederlandse achtergrond. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de theepot en de kopjes die op tafel staan.”

Met de gebruiker centraal stellen wordt door de Direct Duidelijk-campagne ook bedoeld dat, afhankelijk van het onderwerp en de voorkeur van de gebruiker, er verschillende communicatiemiddelen gebruikt kunnen worden:

“Schrijf bijvoorbeeld een brief als je een instructie wilt geven die de lezer stap voor stap moet volgen. Maar pak de telefoon om een ingewikkelde kwestie aan iemand uit te leggen. Heb je nieuws voor alle inwoners van de gemeente? Verspreid dit dan via algemene kanalen.”

Overheden in de praktijkvoorbeelden houden dezelfde richtlijnen aan om de gebruiker centraal te stellen; het werken vanuit gebruikersvragen, het vermijden van vakjargon en juridische termen, de toon van de tekst aanpassen op de (houding van de) gebruiker en kiezen van het juiste medium. De gemeente Oss (z.d.) is de enige organisatie die gebruikers zelf aan het woord laat om een beeld te schetsen van waar zij tegenaan lopen:

“Voorheen communiceerden we in Lith wel anders met de gemeente dan nu. Er woonden slechts zo'n 7.000 mensen. De lijnen waren dus kort. En het was écht persoonlijk. [...] Je buurman was de wethouder. De vader van het vriendje van je kinderen was raadslid. De zus van de buurvrouw was beleidsmedewerker.”

De overheid gaat er in de Direct Duidelijk-campagne dus vanuit dat gebruikers van Nederlandse overheidscommunicatie hierin van elkaar verschillen en dat de Nederlandse bevolking uit verschillende ‘doelgroepen’ bestaat met elk hun eigen taalniveau, voorkennis en op een bepaalde manier het best te bereiken zijn. In de tekst op de site van de Direct Duidelijk-campagne worden geen specifieke doelgroepen genoemd maar wordt wel in het algemeen gesproken over verschillende doelgroepen:

“Bepaal de gemeenschappelijke kenmerken van je lezers als de tekst voor veel mensen bedoeld is. Hebben ze bijvoorbeeld hetzelfde opleidingsniveau, dezelfde leeftijd en hetzelfde taalniveau?”

Op de Direct Duidelijk-site worden wel indirect doelgroepen genoemd. Hier staat een rapport van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018) met concrete plannen om ervoor te zorgen dat mensen met een handicap mee kunnen doen in de samenleving. In het bestand met tips voor het gebruik van beeldmateriaal staan een aantal voorbeelden van doelgroepen waar men rekening mee zou moeten houden; jongere zwangere vrouwen, gezinnen met verschillende samenstellingen, mensen met een laag inkomen, ouders met een Marokkaans-Nederlandse achtergrond en jongeren. Veel van deze voorbeelden zijn afkomstig van expertisecentrum Pharos. In de Direct Duidelijk Tour werden ten slotte de volgende ‘moeilijk bereikbare’ doelgroepen genoemd; laaggeletterden, jongeren met een taalontwikkelingsstoornis, mensen met fysieke, auditieve en/of visuele functiebeperkingen, mensen met verstandelijke beperkingen en gedrags- en/of psychiatrische problemen en ouderen.

Overheden hebben het in de praktijkvoorbeelden over het algemeen weinig over verschillende doelgroepen. Gemeente Den Haag (2019) zegt bijvoorbeeld alleen:

“Om je boodschap goed te kunnen overbrengen moet je je afvragen wie je lezer is. Het college van B en W? Een collega? De bewoners van een bepaalde straat? Probeer de gezichten van je lezers ‘door je beeldscherm heen’ te zien.”

De gemeente Enschede en de gemeente Den Haag noemen als enigen mensen met een niet-Nederlandse achtergrond:

“Zo hebben veel mensen van buitenlandse afkomst moeite met uitdrukkingen.”

De gemeente Den Haag (z.d.) heeft daarnaast een ‘jongerenstadslab’ georganiseerd, waarin zij in gesprek gingen met jongeren om uit te zoeken hoe jongeren beter bij haar beleidsvorming betrokken kunnen worden:

“Toch weet iedere communicatiedeskundige dat ‘jongeren’ een voor de gemeente moeilijk bereikbare en politiek minder geïnteresseerde doelgroep vormen.”

Laaggeletterden worden vaker genoemd, maar er wordt geen specifiek communicatieadvies gegeven dat verschilt van de algemene richtlijnen om begrijpelijk te communiceren:

“Vooral laaggeletterden en mensen die niet in Nederland geboren zijn, hebben daar moeite mee. De kans bestaat dat zij figuurlijke taal letterlijk nemen.”

Alleen geschreven teksten worden verbeterd

De Direct Duidelijk-campagne heeft het doorlopend over het verbeteren van ‘teksten’, waarmee zij directe communicatie niet uitsluiten:

“Een tekst kan van alles zijn: een brief, een formulier, een (telefoon)gesprek, een folder, een website of een twitterbericht.”

Directe communicatie wordt ook regelmatig genoemd als alternatief van geschreven communicatie, zoals in het voorbeeld dat eerder werd gegeven:

“Schrijf bijvoorbeeld een brief als je een instructie wilt geven die de lezer stap voor stap moet volgen. Maar pak de telefoon om een ingewikkelde kwestie aan iemand uit te leggen.”

Echter, de campagne legt de nadruk op geschreven communicatie. De gebruiker wordt bijvoorbeeld meestal ‘de lezer’ genoemd en de richtlijnen die de campagne geeft staan onder een kopje dat ‘schrijftips’ heet. Sommige van deze richtlijnen zijn ook bruikbaar in een direct (telefoon)gesprek, zoals:

“Begin je tekst met de kernboodschap. Begin ook elk volgend tekstonderdeel met de belangrijkste informatie.”

Toch is het grootste gedeelte van de tips en richtlijnen op de Direct Duidelijk-site alleen bruikbaar als een tekst geschreven wordt. Bijvoorbeeld:

“Maak je zinnen niet langer dan gemiddeld twaalf woorden. Knip lange zinnen op tot kortere zinnen.”

En uit de checklist:

“Een meelezer heeft de tekst beoordeeld en zijn tips zijn verwerkt.”

Overheden doen in de praktijkvoorbeelden hetzelfde. Het gaat voornamelijk over ‘lezers’, ‘brieven’, ‘ontvangers’ en ‘schrijftips’. Ook hier worden (telefoon)gesprekken wel genoemd als alternatief voor geschreven teksten:

“Bel eens met de burger! [...] Ten eerste omdat we dan vaak nog een duidelijker beeld krijgen van hun situatie/klacht. Niet iedere burger kan namelijk helder schrijven.”

(Gemeente Oss, z.d.)

Maar tegelijkertijd wordt directe communicatie ook als ongewenst beschouwd door de overheid zelf, omdat het bijvoorbeeld extra tijd of geld kost:

“Het komt regelmatig voor dat mensen niet op afspraken komen opdagen, te laat betalen, niet reageren of 14070 bellen omdat ze informatie uit een brief niet goed begrijpen.”

(Gemeente Den Haag, 2019)

In het boek van de gemeente Oss (z.d.) wordt meermaals door gebruikers benoemd dat ze problemen ondervinden met directe communicatie:

“Dan zou ik toch niet de gemeente bellen. Dat voelt namelijk een beetje knullig. Ik raadpleeg dan liever mijn familie of vrienden. Dat is een stuk laagdrempeliger.”

En:

“Tijdens de commissievergadering van de raad had ik 5 minuten spreektijd om dit toe te lichten. [...] Maar toen de commissievergadering voorbij was, had ik slechts antwoord op 2 vragen. Op 1 vraag kwam geen enkel standpunt; die vraag werd volledig genegeerd. En om 1 vraag werd heen gedraaid. [...] Ik bleef boos achter.”

In beide gevallen is de oplossing voor deze problemen dat geschreven communicatie begrijpelijker moet.

Focus op taalniveau B1 en tekststructuur

De Direct Duidelijk-campagne legt in de richtlijnen voor begrijpelijke communicatie de meeste nadruk op communiceren op B1-niveau en het gebruiken van een overzichtelijke tekststructuur die de belangrijkste informatie eerst geeft en de gebruiker helpt bij het navigeren van de tekst. B1-niveau wordt gekenmerkt door makkelijke, veelgebruikte woorden, korte en actieve zinnen zonder ontkenningen of te veel komma's en het vermijden van figuurlijk taalgebruik en synoniemen. Voorbeelden hiervan die op de Direct Duidelijk-site zijn:

“De zinnen zijn niet te lang. Ze hebben gemiddeld twaalf woorden.”

En:

“In de tekst staan zo weinig mogelijk ontkenningen. Er staat geen enkele dubbele ontkenning in de tekst.”

Ook worden er concrete regels gegeven voor de structuur en opbouw van een tekst:

“Begin je tekst met de kernboodschap. Begin ook elk volgend tekstonderdeel met de belangrijkste informatie. Groepeer de informatie in duidelijke deelonderwerpen. Laat die deelonderwerpen goed aansluiten bij je kernboodschap.”

“Maak alinea's niet langer dan maximaal zes regels. Maak ze bij voorkeur niet korter dan twee regels.”

Zowel de Direct Duidelijk-campagne als de overheden in de praktijkvoorbeelden zien taalniveau B1 als de belangrijkste voorwaarde voor begrijpelijke communicatie omdat 95% het begrijpt. In slechts één van de praktijkvoorbeelden werd benoemd dat niet iedereen op dit taalniveau zit:

“Maar 20% dus niet. Een vaak is dat juist de groep die je wilt bereiken. Bestaat jouw doelgroep ook of vooral uit mensen met een lager taalniveau? Pas je communicatie daar dan op aan. Je kiest bijvoorbeeld voor een ander taalniveau of een ander kanaal/middel.”

(Gemeente Den Haag, 2019)

Verder worden in de praktijkvoorbeelden dezelfde richtlijnen gehanteerd als in de Direct Duidelijk-campagne:

“Gebruik in één brief dezelfde woorden om verwarring te voorkomen. Zeker voor lezers met een kleine woordenschat, werkt het verwarrend als je begrippen door elkaar gebruikt.”

(Gemeente Enschede, 2017)

Zorgen voor digitale toegankelijkheid

De Direct Duidelijk-campagne besteedt veel aandacht aan digitale communicatie, waarbij ze vooral doelen op websites. Voor digitale teksten worden geen aparte richtlijnen genoemd, maar ze focussen zich vooral op de structuur van de site:

“Geef websites een eenvoudige navigatiestructuur. Hou het aantal onderdelen beperkt, zodat bezoekers zo weinig mogelijk moeten doorklikken naar onderliggende webpagina's. Zo kunnen ze de informatie die ze zoeken snel vinden.”

Ook heeft de campagne een rapport op de site gezet van de studiegroep ‘Maak waar!’ (2017) dat de Nederlandse overheid oproept om actief werk te maken van digitalisering binnen de overheid. Een van de punten in het rapport is dat er binnen de overheid een te kort is aan digitale kennis en kunde en dat beleidsmakers de snelheid waarmee digitale technologie zich ontwikkelt onderschatten.

De campagne geeft ook tips voor het gebruik van beeldmateriaal ter ondersteuning van een tekst:

“Zorg ervoor dat je weet waarom je voor beeldmateriaal kiest. Wat voegt het beeld toe? Wat moet het precies verduidelijken?”

In de praktijkvoorbeelden gaat het meestal over de verbetering van de teksten op de website. Ook zijn overheden zich ervan bewust dat digitale communicatie belangrijk is. Er wordt bijvoorbeeld vaak aangeraden om door te verwijzen naar een site. De gemeente Horst aan de Maas (z.d.) benoemd wel dat digitale communicatie toegankelijker moet zijn:

“Het zou beter zijn als het format van de voorstellen helemaal op maat van de iPad wordt gemaakt. Bijvoorbeeld met een groter lettertype en een landscape-formaat. Zodat je de tekst niet meer met je vingers hoeft te vergroten.”

Zowel werken vanuit randvoorwaarden als resultaten

De Direct Duidelijk-campagne en de overheden in de praktijkvoorbeelden werken zowel vanuit randvoorwaarden als resultaten. Inhoudelijk bestaat het beleid vooral uit randvoorwaarden. Deze voorwaarden worden niet zozeer gepresenteerd als een vereiste voor begrijpelijke overheidscommunicatie, maar als richtlijnen waarvan ambtenaren en overheden zelf mogen bepalen welke ze gebruiken. Hoewel de Direct Duidelijk-campagne mensen dus niet verplicht om alle regels op te volgen, is het wel de bedoeling dat ten minste driekwart van de richtlijnen gehanteerd worden om begrijpelijk te communiceren. Als 18 van 30 punten worden aangevinkt in de checklist van de campagne resulteert dit bijvoorbeeld het volgende commentaar:

“Score 60%. Je score zit onder de 75%. Kijk nog eens kritisch naar je tekst. Bij welke punten heb je geen vinkje gezet? Lees de tips die bij deze punten horen. Kun je de tekst nog verbeteren? Vraag eventueel advies aan een collega.”

De Direct Duidelijk-campagne en de overheden in de praktijkvoorbeelden noemen als belangrijke randvoorwaarde voor de beleidsvorming dat begrijpelijke communicatie op een

duurzame manier onder de aandacht gebracht moet worden. Op de Direct Duidelijk-site wordt bijvoorbeeld gezegd:

“Stel je erop in dat duidelijke taal geen project is met een begin- en einddatum. Het is een werkwijze die je altijd moet vasthouden. Blijf je teksten testen. Blijf nagaan wat je Direct Duidelijk-beleid oplevert. Blijf nieuwe dingen proberen.”

De gemeente Etten-Leur (z.d.) heeft zelfs een boek gewijd aan dit thema genaamd; ‘Hoe zet en houd je heldere taal op de kaart in jouw organisatie?’. Zij geven in dit boek dezelfde adviezen als de Direct Duidelijk-campagne geeft op de website, namelijk het aanwijzen van een taalambassadeur:

“Daarom houden wij sinds 5 jaar verkiezingen met stemrondes. En kiest een jury van communicatiedeskundigen ieder jaar een nieuwe Ambassadeur Heldere Taal. Samen met die ambassadeur schrijven we een inspirerend boekje over heldere taal.”

En door ambtenaren op te leiden tot taalcoaches, die aanwezig zijn op elke afdeling binnen een organisatie en mensen op een laagdrempelige manier kunnen helpen met begrijpelijk communiceren:

“In de gemeente Etten-Leur zorgen onder andere 20 schrijfcoaches ervoor dat heldere taal op de kaart blijft staan. Ieder team binnen de gemeente heeft minimaal 1 schrijfcoach. Zodat ambtenaren van alle afdelingen gemakkelijk om feedback op hun teksten kunnen vragen.”

De Direct Duidelijk-campagne werkt ook vanuit resultaten. Zo stellen ze concrete afspraken en doelen vast:

“In 2020 moeten in ieder geval 1.000 overheidsteksten verbeterd zijn.”

En de campagne raadt overheden aan om hetzelfde te doen in eigen communicatiebeleid:

“Leg afspraken over duidelijk taalgebruik vast in een document. Maak die afspraken zo concreet mogelijk. Bijvoorbeeld: ‘We willen 50% minder vragen van burgers over dit onderwerp.’”

In de praktijkvoorbeelden wordt niet vanuit resultaten gewerkt. Als het over de toekomst gaat dan is dit meer in een algemene zin:

“Maar echt klaar zijn we nooit: we zien steeds weer nieuwe taalzaken die we willen verbeteren.”

(Gemeente Horst aan de Maas, z.d.)

Ten slotte wil de Direct Duidelijk-campagne dat overheden en ambtenaren zich aansluiten bij het Direct Duidelijk-netwerk om kennis en ervaringen te delen en ervoor te zorgen dat begrijpelijke communicatie blijvend onder de aandacht wordt gebracht. Veel van de tekst op de Direct Duidelijk-site wordt gebruikt om de bezoeker te overtuigen om zich aan te sluiten bij de campagne. Dit doen ze door zelf originele acties te implementeren, zoals het ondertekenen van de Direct Duidelijk-deal en het uitreiken van prijzen aan ambtenaren die zich hebben ingezet voor de campagne. Ook staat er een video op de site waarin drie gemeentes hun lof uiten over de Direct Duidelijk-campagne:

“Trots dat ik hier m’n handtekening mag zetten en dat wij als gemeente als zo ver zijn op dit gebied.”

Indirect samenwerken met gebruikers

De Direct Duidelijk-campagne werkt samen met een aantal partijen die de belangen behartigen van de gebruiker, zoals; Stichting Lezen & Schrijven en Genootschap Onze Taal. Op deze manier werkt de campagne dus indirect samen met de gebruiker, omdat Stichting Lezen & Schrijven bijvoorbeeld direct samenwerkt met gebruikers en deze kennis deelt met Direct Duidelijk. Echter, op basis van de documentenanalyse kan niet gezegd worden op welke wijze met deze partijen samengewerkt wordt en op welke manier zij bij de beleidsvorming betrokken zijn geweest. Ook gebruikt de campagne andere organisaties als bron, zoals expertisecentrum Pharos in het advies over toegankelijk gebruik van beelden.

Ook maakt de Direct Duidelijk-campagne deel uit van het Netwerk Begrijpelijke Overheid (NBO). Dit netwerk bestaat uit meer dan zeventig Vlaamse en Nederlandse organisaties die zich bezighouden met communicatie, zoals de stichtingen die hierboven al genoemd zijn. Het netwerk bestaat echter ook uit een aantal organisaties die niet door op de Direct Duidelijk-site genoemd worden zoals; de belastingdienst (Centrum voor Kennis en Communicatie), de Autoriteit Consument en Markt en de Sociale Verzekeringsbank. Omdat deze organisaties niet genoemd worden op de site, maar bijvoorbeeld wel in de visietekst waar op de site naar gelinkt wordt, is ook niet duidelijk welke invloed deze organisaties hebben gehad op de beleidsvorming van de Direct Duidelijk-campagne of hoe nauw de campagne samenwerkt met deze organisaties.

Op de Direct Duidelijk-site wordt ook gehint naar een directe samenwerking met gebruikers. In de video op de homepagina wordt het volgende verteld:

“Ook vraagt de Brigade welke teksten mensen moeilijk vinden.”

Echter, het is niet duidelijk wie er precies bedoeld wordt met ‘mensen’; gebruikers, ambtenaren of beiden.

De Direct Duidelijk-campagne lijkt niet direct samen te werken met particuliere organisaties, maar de overheden in de praktijkvoorbeelden werken regelmatig samen met adviesbureau Loo van Eck. Het bureau heeft in veel gevallen ook geholpen bij het opstellen van het document, zoals bij het boek ‘De weg naar heldere raadsvoorstellen’ van de gemeente Oost Gelre (z.d.). Overheden die ambtenaren opleiden tot taalcoaches doen dit door taaltrainingen aan te bieden die verzorgd worden door Loo van Eck:

“Daarom volgden 20 mensen niet alleen een schrijftraining bij Loo van Eck, maar ook een schrijfcoachtraining en een verdiepingscursus.”

(Gemeente Etten-Leur, z.d.)

De Direct Duidelijk-campagne werkt niet direct samen met Loo van Eck, maar heeft in het vormen van richtlijnen wel gebruik gemaakt van schrijfwijzers van overheden, zoals de gemeente Oss (z.d.), waar het adviesbureau aan mee heeft gewerkt.

Beschermen van rechten en plichten

Op de homepagina van de Direct Duidelijk-site begint introduceert de campagne zich met deze zin: ‘Direct duidelijke taal voor iedereen!’. Een soortgelijke redenvoering wordt in de praktijkvoorbeelden gebruikt, vaak in de vorm van: ‘Iedereen heeft recht op begrijpelijke communicatie’. Dit wekt de indruk dat het beleid er is voor de burger, zij moeten uiteindelijk profijt hebben van het beleid. In dit onderdeel wordt besproken welke doelen ten behoeve van de burger de overheid met de Direct Duidelijk-campagne en in de praktijkvoorbeelden wil behalen.

Het eerste doel dat de Direct Duidelijk-campagne zegt te willen bereiken is inclusiviteit. Zo organiseert de campagne in de Direct Duidelijk-Tour een webinar genaamd ‘Zo betrek je burgers, op een inclusieve manier’, maar ook gaat het op de Direct Duidelijk-site vaak over ‘iedereen’ en ‘alle mensen’. In de praktijkvoorbeelden komt dit doel ook vaak terug, zoals in het een van de workshops die de gemeente Den Haag (2018) organiseert:

“Een inclusieve samenleving. Daar gaan we voor, maar tegelijkertijd weten we dat het bereiken van bepaalde groepen mensen een lastige opgave is voor gemeenten.”

Het tweede doel dat de Direct Duidelijk-campagne wil bereiken het beschermen van rechten en plichten. In de visietekst waar op de site naar gelinkt wordt staan de volgende twee problemen die gebruikers ervaren door onduidelijke communicatie:

“Onduidelijke taal maakt het voor veel mensen lastig om goed te begrijpen wat de overheid vindt, doet of zou moeten doen. Daardoor kunnen ze niet volop meedoen in onze democratische samenleving.”

En:

“Onduidelijke taal zorgt ervoor dat veel mensen niet goed weten wat hun rechten en plichten zijn, en wat er precies van hen verwacht wordt. Daardoor kunnen ze de diensten van de overheid niet goed gebruiken.”

Daarnaast noemt de campagne in deze visietekst ook andere negatieve gevolgen die ‘de burger’ ervaart door onduidelijke overheidscommunicatie:

“Verder kan onduidelijke overheidstaal burgers veel geld kosten. Zo kunnen ze toeslagen en kortingen mislopen, terwijl ze daar wel recht op hebben.”

Overheden noemen in de praktijkvoorbeelden ook een aantal doelen ten behoeve van de burger, zoals het beschermen van het recht op begrijpelijke communicatie zodat mensen zelfstandige beslissingen kunnen nemen:

“Burgers nemen beslissingen op basis van overheidsinformatie. Maar dat kunnen ze alleen als ze snappen wat de regels, besluiten en verordeningen inhouden. Heldere communicatie is dus een noodzaak, geen luxe. Het is een recht.”

(Gemeente Oss, z.d.)

Ook wordt vaker gesproken over het voorkomen van negatieve gevolgen die burgers ervaren doordat ze overheidscommunicatie niet begrijpen. Zoals moeite met het uitvoeren van belangrijke taken:

“Bij een toelichtende tekst over een belastingaanslag is je belangrijkste doel dat mensen hun belasting zonder problemen betalen.”

(Gemeente Den Haag, 2019)

En het besparen van tijd en moeite:

“Het komt regelmatig voor dat mensen niet op afspraken komen opdagen, te laat betalen, niet reageren of 14070 bellen omdat ze informatie uit een brief niet goed begrijpen.”

(Gemeente Den Haag, 2019)

Beleidsvormen door en voor de overheid

De Direct Duidelijk-campagne is opgezet door en voor de overheid zelf. Het is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie. Hoewel de site het regelmatig heeft over ‘organisaties’ en de site ook voor niet-overheidsorganisaties beschikbaar is, is de informatie op de site gericht op overheden en ambtenaren. De informatie op de site op zo’n manier wordt gegeven dat overheden en ambtenaren het in de praktijk

kunnen brengen. Wanneer er een voorbeeld wordt gegeven bij een tip wordt vaak een voorbeeld gebruikt dat een ambtenaar of overheidsorganisatie zal herkennen, zoals:

“U kunt de aangifte voor het productiejaar 2016 uiterlijk op 14 maart 2017 indienen.”

En:

“Elke inwoner moet zijn of haar nieuwe adres meteen doorgeven als hij of zij naar een andere straat in zijn of haar gemeente gaat verhuizen.”

Ook is de Direct Duidelijk-site geadresseerd aan overheden en ambtenaren. De site kan natuurlijk bezocht worden door gebruikers, maar op de site wordt over gebruikers gesproken als een separate, derde partij:

“Bekijk hoe je organisatie nu met de burgers communiceert. Via welke kanalen gebeurt dat? Met wat voor teksten of ander materiaal? Wie (of welke afdeling) maakt wat?”

Ook de praktijkvoorbeelden lijken geschreven te zijn voor overheden en ambtenaren:

“Dit boekje beschrijft de manier waarop wij ‘heldere taal’ in Horst aan de Maas hebben ingezet. [...] U maakt voor uw organisatie vast andere keuzes.”

(Gemeente Horst aan de Maas, z.d.)

En ook in de praktijkvoorbeelden worden burgers als een derde, niet betrokken partij behandeld:

“De meeste burgers werken niet bij de overheid en kennen dus niet ons jargon.”

(Gemeente Den Haag, 2019)

En:

“Een burger ziet immers niets van een fusie. Tot hij aan de balie staat of een brief krijgt. Dat is dus de kans om te laten zien wie je bent.”

(Gemeente Horst aan de Maas, z.d.)

Als de Direct Duidelijk-site en de praktijkvoorbeelden geadresseerd zijn aan de overheid, dan is het wellicht niet verrassend dat in de documenten vooral de focus ligt op de voordelen die begrijpelijke communicatie biedt voor overheden. Zoals de Direct Duidelijk-campagne op de site adviseert aan beleidsmakers:

“Zorg dat iedereen begrijpt dat duidelijke taal goed is voor burgers én de overheid zelf.”

De Direct Duidelijk-campagne noemt drie doelen die bereikt kunnen worden door begrijpelijk te communiceren waar de overheid profijt van heeft. Ten eerste imagoverbetering:

“Als mensen de overheid beter begrijpen, heeft dat ook voordelen voor de overheid zelf. Mensen begrijpen dan bijvoorbeeld beter wat de overheid voor hen doet. Dat vergroot de kans dat ze dat ook waarderen.”

Overheden in de praktijkvoorbeelden benadrukken ook vaak dat begrijpelijke communicatie in een brief of op de website het ‘visitekaartje van de gemeente is’ (Gemeente Enschede, 2017). Ook willen ze door begrijpelijk te communiceren het vertrouwen in de overheid vergroten:

“Duidelijker communiceren zorgt voor meer vertrouwen van de burger in ons.”

(Gemeente Oss, z.d.)

Het tweede doel dat door de Direct Duidelijk-campagne benoemd is dat begrijpelijk communiceren de overheid kosten kan besparen:

“Duidelijke taal kan er ook voor zorgen dat de overheid kosten bespaart. Zo lukte het de gemeente 's-Hertogenbosch om in één jaar 125.000 euro te besparen door simpelweg één formulier voor zorgaanvragen begrijpelijker te maken.”

Dit komt ook vaak terug in de praktijkvoorbeelden:

“En extra kosten voor ons: een nieuwe afspraak inplannen, een nieuw gesprek voeren, uitleg geven ... Kortom: het had ons veel tijd bespaard als we duidelijke taal hadden gebruikt. En tijd = geld.”

(Gemeente Oss, z.d.)

Ten slotte wordt ook regelmatig herhaald dat begrijpelijke communicatie de algemene efficiëntie van de overheid kan verbeteren. Bijvoorbeeld omdat gebruikers geen contact opnemen met vragen naar aanleiding onduidelijke communicatie. Op de Direct Duidelijk-site staat bijvoorbeeld:

“In Noorwegen zorgde duidelijke overheidstaal ervoor dat burgers veel minder vaak de helpdesk belden en veel minder e-mails met vragen stuurden. Dat scheelt de overheid veel tijd en dus ook geld, dat aan iets anders besteed kan worden.”

In de praktijkvoorbeelden wordt dit punt ook vaak benadrukt, maar wordt ook aangegeven dat begrijpelijke communicatie intern ook voor een efficiëntere manier van werken zorgt:

“Tijdens de vergadering is nu duidelijk wat het doel is van de bijeenkomst of van een agendapunt. [...] We gaan geen discussie meer aan als we weten dat we een besluit moeten nemen. En nu de stukken ook op deze gedachte aansluiten, is het proces veel beter gestroomlijnd.”

(Gemeente Oss, z.d.)

Kortom, de keuzes die de Nederlandse overheid in de Direct Duidelijk-campagne wel gemaakt heeft zijn: het centraal stellen van de gebruiker, alleen geschreven worden teksten verbeteren, focus op taalniveau B1 en tekststructuur, zorgen voor digitale toegankelijkheid, zowel werken vanuit randvoorwaarden als resultaten, indirect samenwerken met gebruikers, begrijpelijk communiceren, beschermen van rechten en plichten en beleidsvorming door en voor de overheid.

Discussie

In de resultaten zijn de keuzes besproken die de Nederlandse overheid in het beleid ‘de Direct Duidelijk-campagne’ wel gemaakt heeft. In dit hoofdstuk worden deze keuzes afgezet tegen de keuzes die ze hadden kunnen maken, zoals deze zijn omschreven in het theoretisch kader. In de conclusie wordt ten slotte antwoord gegeven op de hoofdvraag; ‘Welke representatie van het probleem definieert de Nederlandse overheid in het beleid ‘de Direct Duidelijk Brigade’ en wat zijn hier de onbedoelde gevolgen van?’.

De Nederlandse overheid lijkt het eens te zijn met de veronderstelling van Graber (2002) dat onbegrijpelijke overheidscommunicatie veroorzaakt wordt doordat ambtenaren en burgers van elkaar verschillen. Daarom wordt er zowel in de Direct Duidelijk-campagne als in de praktijkvoorbeelden door overheden veel nadruk gelegd op het ‘inleven in de gebruiker’. Hierbij wordt vooral veel rekening gehouden met de taalbeheersing, de voorkennis van de gebruiker en het kiezen van het juiste communicatiemiddel. Echter, er wordt geen rekening gehouden met het feit dat B1-niveau niet voor alle Nederlanders het geschikte taalniveau is. Voor laaggeletterden is dit niveau bijvoorbeeld vaak alsnog lastig te begrijpen (Bohenn, Ceulemans, Van de Guchte, Kurvers & Van Tendeloo, 2004). De overheid is zich hier wel bewust van, maar geeft geen specifieke richtlijnen om communicatie begrijpelijk te maken voor laaggeletterden. Hoewel het B1-niveau volgens velen voor 95% van de Nederlandse bevolking goed te begrijpen is (Council of Europe et al., 2001), wordt hiermee geen rekening gehouden met een groep mensen in de samenleving die juist oververtegenwoordigd is bij gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverlening (Keizer, 2019). Hetzelfde geldt voor het inleven in de sociale leefwereld van de gebruiker. De overheid is zich bewust van het feit dat de Nederlandse bevolking onderling enorm van elkaar kan verschillen wat betreft taal, cultuur, economische omstandigheden, opleidingsniveau, psychologische en fysieke omstandigheden en sociale omstandigheden. Zo worden veel ‘moeilijk bereikbare’ doelgroepen genoemd, zoals jongeren, ouderen, gehandicapten en mensen met een niet-Nederlandse achtergrond. De ‘bereikbaarheid’ van deze mensen wordt soms ook als probleem gedefinieerd. Toch wordt de ambtenaar weinig hulp geboden wanneer het gaat om het ‘inleven’ in mensen waarbij dat wellicht meer moeite kost dan bij de buurman of ‘Jan met de pet’. Als er al tips worden gegeven om bijvoorbeeld mensen met een niet-Nederlandse achtergrond te bereiken dan gaat het alleen over hun taalbeheersing, maar bijvoorbeeld niet over het feit dat deze mensen nauwelijks voorkennis hebben de manier waarop de Nederlandse overheid georganiseerd is of dat er misschien psychologische, culturele of

sociale omstandigheden zijn waardoor iemand helemaal geen communicatie van de Nederlandse overheid ontvangt (Froonjian & Garnett, 2013). Soortgelijke initiatieven in andere sectoren, zoals expertisecentrum Pharos in de gezondheidszorg, nemen deze ‘moeilijk bereikbare’ mensen juist apart en geven specifiek, concreet advies om begrijpelijk met hen te communiceren. Zij adviseren bijvoorbeeld om in gesprek te gaan met iemand die weinig voorkennis en hierin de terugvraagmethode te gebruiken (UMC Utrecht, 2019).

Kortom, de Nederlandse overheid is zich er bewust van dat begrijpelijke communicatie betekent dat er gecommuniceerd wordt vanuit de behoefte van de gebruiker en is zich ook bewust van het feit dat er Nederlandse gebruikers zijn wiens behoeftes meer inlevingsvermogen kosten dan bij de gemiddelde Nederlander, maar maakt niet de keuze om zich te focussen op deze ‘moeilijk bereikbare’ mensen in de Direct Duidelijk-campagne. In plaats daarvan wordt deze campagne gebruikt om richtlijnen op te stellen die voor zoveel mogelijk gebruikers gelden, in plaats van zich daarnaast ook te focussen op een groep die alternatieve behoeftes heeft.

Een andere keuze die de Nederlandse overheid niet maakt in de Direct Duidelijk-campagne is het begrijpelijker maken van directe communicatie. Directe communicatie wordt wel genoemd als een tekst die ook begrijpelijk moet zijn, zowel door de campagne als door overheden in de praktijkvoorbeelden, maar wordt ook aangeraden als een communicatiemiddel dat in sommige gevallen begrijpelijker is dan geschreven communicatie. De overheid lijkt er dus vanuit te gaan dat directe communicatie over het algemeen makkelijker te begrijpen is dan geschreven communicatie, bijvoorbeeld door non-verbale aanwijzingen (Sueyoshi & Hardison, 2005; Kelly, Özyürek & Maris, 2010). Ze gaan echter wel voorbij aan het feit dat directe communicatie haar eigen problemen met zich meebrengt, zoals ambigu en indirect taalgebruik (Grimshaw, 1987; Brown en Levinson, 1978; Holtgraves & Yang, 1992; Holtgraves, 1994; Keysar, Barr, Balin & Brauner, 2000). In de praktijkvoorbeelden werden deze problemen ook genoemd door burgers, maar de overheid reageert hierop door geschreven communicatie te verbeteren zodat mensen minder vaak direct hoeven te communiceren met de overheid. De overheid had er ook voor kunnen kiezen om zich te focussen op richtlijnen voor gespreksstrategieën, zodat ambtenaren beter begrijpen welke onderliggende perspectieven en drijfveren de gebruiker heeft, om misverstanden te voorkomen en bijvoorbeeld de terugvraagmethode te gebruiken om zeker te weten of de gebruiker iets begrepen heeft (Clark, 1985; Van der Pool & Rijnja, 2019). Daarnaast neemt de overheid niet alleen deel aan directe één op één gesprekken, maar gaat zij ook regelmatig in

gesprek met andere organisaties en meerdere burgers in bijvoorbeeld een participatieproces. Binnen deze gesprekken spelen vaak onuitgesproken contrasten een rol, zoals tegengestelde belangen en overtuigingen (Taylor, 2009). De overheid kiest ervoor om dit buiten beschouwing te laten.

Deze keuze om zich te focussen op geschreven communicatie laat zien dat de overheid zichzelf in de campagne positioneert als zender van communicatie, in plaats van deelnemer in communicatie. De gebruiker is slechts ontvanger van communicatie. Dit heeft gevolgen, want hoe weet je als overheid zeker of de gebruiker een tekst begrepen heeft wanneer je niet responsief bent voor de gebruiker?

Een overheid die zichzelf als zender positioneert in beleid is een typisch kenmerk van de presterende en rechtmatige overheid uit het kwadrant van de NSOB (2015). Hierbij is de samenleving slechts ontvanger van het beleid, in plaats van deelnemer in de beleidsvorming. Nu is de Direct Duidelijk-campagne beleid dat is gericht aan overheden en niet aan de samenleving, maar het beleid is wel gevormd ten behoeve van de samenleving omdat begrip uiteindelijk wel of niet ontstaat bij de gebruiker. Dat de overheid in de Direct Duidelijk-campagne de rol aanneemt van rechtmatige of presterende overheid wordt ook ondersteunt doordat het voornaamste doel dat de campagne nastreeft is het beschermen van rechten en plichten van de burger. Echter, de meeste doelen die expliciet worden genoemd zijn doelen voor de overheid zelf, zoals; het besparen van tijd en kosten, het verbeteren van de efficiëntie van de overheid en het vertrouwen in de overheid vergroten. De door gebruikers ervaren problemen die de overheid op wil lossen in de campagne, zoals het overtreden van wet- en regelgeving en het volop mee kunnen doen in de democratische samenleving, worden bovendien ook door de overheid zelf ervaren. De Nederlandse overheid heeft er ook baat bij wanneer mensen zich aan wet- en regelgeving houden en mee kunnen doen in de democratische samenleving, omdat op die manier bijvoorbeeld meer vertrouwen in overheidsbeleid ontstaat. Deze focus op voordelen voor de overheid komt doordat de campagne geadresseerd is aan ambtenaren en overheden. De overheid gebruikt de Direct Duidelijk-site om het beleid toe te lichten, maar gebruikt de site ook om overheden en ambtenaren te overtuigen om het beleid te volgen. Ook dit is een kenmerk van de presterende overheid (NSOB, 2015). De samenleving, of de burger, wordt in de Direct Duidelijk-campagne gezien als een separate, niet betrokken entiteit die slechts ontvanger is van begrijpelijke communicatie.

Het is niet zo dat de Nederlandse overheid de gebruiker volledig buiten de beleidsvorming laat in de Direct Duidelijk-campagne. De campagne maakt deel uit van het NBO, waarbinnen wordt samengewerkt met meerdere stichtingen en organisaties die de belangen behartigen van de gebruiker. Daarnaast werken veel overheden in het vormen van communicatiebeleid samen met adviesbureau Loo van Eck. Op deze manier werkt de overheid wel indirect samen met de gebruiker, omdat deze organisaties kennis over de gebruiker delen met de overheid. Echter, het is niet duidelijk uit het onderzoek naar voren gekomen hoe deze organisaties precies bij de beleidsvorming van de campagne betrokken zijn geweest en welke invloed ze hebben gehad. Hoewel bijvoorbeeld meerdere stichtingen de belangen behartigen van laaggeletterden, werd hier binnen door de overheid in de campagne vrijwel geen aandacht aan besteed.

Methodologische reflectie

In dit onderzoek is met behulp van een documentanalyse een antwoord gezocht op wat het probleem is dat in het Direct Duidelijk-beleid wordt vormgegeven. Hoewel dit de onderzoeksmethode is die wordt aangeraden om de WPR-analyse uit te voeren (Bacchi & Goodwin, 2016), was de informatie die uit deze documenten verkregen kon worden beperkt. Aanvullende interviews hadden meer inzicht kunnen geven in de manier waarop de Direct Duidelijk Brigade te werk gaat, hoe de Direct Duidelijk-campagne in contact staat met gebruikers en op welke manier er is samengewerkt met andere organisaties. Deze informatie had meer inzicht kunnen geven in de keuzes die zijn gemaakt in de beleidsvorming. Voor een vervolgonderzoek dat gebruik maakt van de WPR-analyse van Bacchi (2009) is het wellicht verstandig om de documentenanalyse aan te vullen met een andere vorm van onderzoek om meer inzicht te krijgen in de beleidsvorming.

Daarnaast heeft dit onderzoek nog een beperking. Hoewel in het theoretisch kader een overzicht is gegeven van de belangrijkste keuzes die de Nederlandse overheid had in het vormen van de Direct Duidelijk-campagne, zijn er ongetwijfeld keuzes onbelicht gelaten. Hoewel iemand die niet betrokken was bij de beleidsvorming op een kritische manier kan kijken naar de keuzes die uiteindelijk gemaakt zijn, weet ik niet op welke manier deze keuzes precies tot stand zijn gekomen. Wellicht heeft de overheid bijvoorbeeld wel overwogen om zich te focussen op directe communicatie, maar hebben zij uiteindelijk besloten omdat niet te doen om een reden die in dit onderzoek onbelicht is gelaten.

Er zijn genoeg suggesties voor vervolgonderzoek. Zo kan het interessant zijn om met behulp van de WPR-analyse te kijken welke keuzes er gemaakt zijn in eerdere campagnes van de Nederlandse overheid (SIRE, z.d.; SIREcampagnes, 2013) en deze te vergelijken met de Direct Duidelijk-campagne. Is de representatie van het probleem hetzelfde gebleven of is deze veranderd? Ook wordt op die manier wellicht inzichtelijk waarom de overheid bepaalde keuzes wel of niet heeft gemaakt in de Direct Duidelijk-campagne.

Ten slotte heeft dit onderzoek geprobeerd om twee principes met elkaar te verenigen, omdat het op een beleidswetenschappelijke manier naar communicatie wil kijken. De functionele analyse van communicatie van Lentz en Pander Maat (2004) en de poststructuralistische kijk op beleidsvorming van Bacchi (2009). Zowel communicatie als overheidsbeleid zijn geen doel op zich, maar een middel om een doel te bereiken. Door de keuzes die worden gemaakt in het ontwerpen van een tekst en het vormen van beleid kan dit doel worden behaald, maar de keuzes die iemand maakt worden beïnvloed door hun eigen representatie van het doel. Dit kan zorgen voor spanning tussen dat wat de tekst of het beleid zou moeten doen en wat het daadwerkelijk doet. Achterhalen welke representatie van het doel, of het probleem, verborgen zit in het achterhoofd van de ontwerper is de sleutel tot het bereiken van het doel of het oplossen van het probleem.

Conclusie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag ‘Welke representatie van het probleem definieert de Nederlandse overheid in het beleid ‘de Direct Duidelijk-campagne’ en wat zijn hier de onbedoelde gevolgen van?’, maar eerst wordt antwoord gegeven op de deelvragen.

Op welke factoren van begrijpelijke communicatie wordt in het beleid van de Direct Duidelijk-campagne ingespeeld?

De overheid spoort overheden en ambtenaren in de Direct Duidelijk-campagne aan om zich in te leven in de gebruiker en te communiceren vanuit de behoeftes van de gebruiker. In de uitwerking hiervan ligt de focus voornamelijk op de taalbeheersing en de voorkennis van de gebruiker, door te focussen op het gebruik van taalniveau B1, een overzichtelijke tekststructuur en te communiceren vanuit gebruikersvragen. Er wordt geen rekening

gehouden met factoren uit de sociale leefwereld van de gebruiker; zoals culturele, sociale, economische, psychologische en fysieke omstandigheden. Er wordt geen aangepast advies gegeven voor mensen die door deze omstandigheden moeilijk bereikbaar zijn, hoewel de overheid zich wel bewust is van de behoeftes van deze mensen. Ook wordt er rekening gehouden met de invloed die het communicatiemiddel heeft op de begrijpelijkheid van communicatie. Zo wordt aangeraden om digitale communicatie toegankelijk te maken door een site bijvoorbeeld makkelijk navigeerbaar te maken. Hoewel directe communicatie wel genoemd wordt en ook geproblematiseerd wordt, maakt de overheid geen onderscheid tussen het verbeteren van geschreven en directe communicatie door bijvoorbeeld te adviseren om bepaalde gespreksstrategieën, zoals de terugvraagmethode, te gebruiken.

Vanuit welke sturingsperspectieven handelt de overheid in het beleid van de Direct Duidelijk-campagne?

De overheid handelt in het beleid van de Direct Duidelijk-campagne vanuit de linkerkant van het kwadrant van de NSOB (2015) (figuur 1). Hoewel de overheid de samenleving, of de gebruiker, indirect betreft bij de beleidsvorming is niet duidelijk welke invloed deze samenwerking heeft gehad op het beleid en bovendien wijzen de meeste andere keuzes die zijn gemaakt in de beleidsvormen op een rechtmatige of presterende overheid. Zo is het beleid opgezet door de overheid en wordt het geadresseerd aan de overheid, de samenleving wordt gezien als een niet-betrokken profiteur van het beleid. Ook zijn de doelen die de overheid met de Direct Duidelijk-campagne wil bereiken kenmerkend voor sturingsperspectieven die werken vanuit de linkerkant van het kwadrant. Dat doel is in de eerste plaats het beschermen van rechten en plichten van de burger, maar ook doelen ten behoeve van de overheid. Omdat de campagne geadresseerd is aan ambtenaren en overheden is het in haar beleid ook bezig om deze organisaties overtuigen. Om dit te doen maakt de overheid de keuze, zowel in de campagne als in de praktijkvoorbeelden, om zich voornamelijk te focussen op doelen waar de overheid zelf profijt van heeft. Doelen zoals het verminderen van kosten, het besparen van tijd, het verbeteren van de efficiëntie van de overheid en het vergroten van het vertrouwen in de overheid.

De overheid kiest ervoor om één makkelijk te hanteren set richtlijnen op te stellen voor geschreven teksten. Makkelijk te hanteren houdt in; een set waarvan alle richtlijnen op alle geschreven teksten toegepast kunnen worden en voor zoveel mogelijk mensen de

communicatie begrijpelijker zullen maken. Ze kiezen er niet voor om verschillende sets met richtlijnen te maken die elk voor verschillende soorten communicatie, zoals directe communicatie, en voor verschillende gebruikers met verschillende behoeftes, zoals laaggeletterden, toe te passen zijn. Ook positioneert de overheid zichzelf in de campagne als zender van communicatie en de gebruiker als ontvanger, waardoor zij niet responsief zijn voor de gebruiker. De Direct Duidelijk-campagne is opgezet door de overheid, met minimale samenwerking met gebruikers, en de overheid kiest ervoor om de gebruiker in de uitvoering van het beleid als niet participerende ontvanger van het beleid te behandelen. Het beleid is geadresseerd aan, en wordt verdedigd vanuit het perspectief van, de overheid; welke problemen zij ervaren en welke voordelen voor hen uit het beleid te halen zijn. Er wordt gekozen om het perspectief van de gebruiker erbuiten te laten.

De overheid heeft overwegend keuzes gemaakt vanuit het perspectief van overheden en ambtenaren, niet vanuit het perspectief van de gebruiker. Hoewel de randvoorwaarden in de campagne erop gericht zijn om de burger ten goede te komen, worden er in de uitvoering van het beleid keuzes gemaakt die voor de overheid het voordeligst zijn; het hanteren van één makkelijk te implementeren set richtlijnen. Deze keuzes wijzen erop dat de overheid niet inhaakt op een probleem dat zich afspeelt in de samenleving, zoals een responsieve overheid (NSOB, 2015), maar reageert op een probleem dat zich afspeelt binnen de Nederlandse overheid zelf. De representatie van het probleem die de overheid definieert is dus niet dat er mensen zijn die moeite hebben met overheidscommunicatie, maar vooral dat dit ten gevolge heeft dat de overheid negatieve gevolgen ondervindt doordat mensen overheidscommunicatie niet begrijpen. De negatieve gevolgen die genoemd worden in de Direct Duidelijk-campagne zijn dat de overheid op dit moment meer kosten maakt, meer tijd kwijt is, verminderde efficiëntie ervaart en imagoschade oploopt.

Dit heeft een aantal onbedoelde gevolgen. Ten eerste betekent dit dat de Direct Duidelijk-campagne niet zorgt voor begrijpelijke overheidscommunicatie voor 'iedereen'. Er zal een substantieel gedeelte van de Nederlandse samenleving zijn die overheidscommunicatie beter begrijpt als gevolg van de Direct Duidelijk-campagne, maar er zullen ook gebruikers zijn die geen profijt hebben van de campagne. En dit zijn juist de mensen die op dit moment de meeste moeite hebben met overheidscommunicatie en er het meeste baat bij zouden hebben als teksten op hun taalniveau, voorkennis en sociale leefwereld aangepast werden. Omdat zij op dit moment de meeste negatieve gevolgen ervaren zoals schulden, boetes en

gezondheidsklachten. Mensen zoals laaggeletterden, analfabeten, mensen met een niet-Nederlandse achtergrond, mensen met fysieke of psychologische beperkingen, daklozen etc.

Ook zal directe communicatie een probleem blijven vormen. Dit heeft negatieve gevolgen voor mensen die de overheid vaker opbellen met vragen en dit zullen juist de mensen zijn die geen profijt hebben van de Direct Duidelijk-campagne en het meest verschillen van ambtenaren wat betreft culturele, economische en sociale omstandigheden. Dit zal ten gevolge hebben dat mensen vooralsnog geen direct contact zullen zoeken met de overheid om vragen te stellen en dit is jammer, want juist in direct contact, door bijvoorbeeld de terugvraagmethode te hanteren, kan de overheid veel responsiever zijn voor haar gebruikers. Doordat de overheid zichzelf echter positioneert als zender en het probleem vooral definieert vanuit het perspectief van de overheid, zullen veel van deze problemen onopgemerkt en onopgelost blijven. Dit wordt ook in de hand gewerkt doordat de Direct Duidelijk-campagne wel zichzelf wel profileert als een campagne voor 'iedereen'. Overheden en ambtenaren werken vanuit de veronderstelling dat zij communicatie verbeteren voor alle mensen, omdat dit zo geadverteerd wordt, terwijl dit niet zo is.

Kortom, een heleboel mensen zullen profiteren van de Direct Duidelijk-campagne, maar voor diegenen waar de campagne zich niet op richt zullen problemen niet alleen onopgelost blijven, maar misschien zelfs verergeren.

Literatuurverwijzingen

- Agoramoorthy, G., & Minna, J. H. (2007). India's homosexual discrimination and health consequences. *Revista de saúde pública*, 41(4), 657-660.
- Assy, R. (2011). Can the law speak directly to its subjects? The limitation of plain language. *Journal of Law and Society*, 38(3), 376-404.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Education.
- Bacchi, C. & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. Springer.
- Berntzen, L., Johannessen, M. R., & Ødegård, A. (2016). A citizen-centric public sector: Why citizen centricity matters and how to obtain it. In *CENTRIC 2016, The Ninth International Conference on Advances in Human-oriented and Personalized Mechanisms, Technologies, and Services*.
- Bovens, M. A. P., 'T Hart, P. & Van Twist, M. (2007). *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie En Politiek*. [7E, herz. dr.] ed. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

- BureauTaal. (z.d.). *Eenvoudig Nederlands*. Geraadpleegd van <https://www.bureautaal.nl/eenvoudig-nederlands-26>
- Brown, P., & Levinson, S. C. (1978). Universals in language usage: Politeness phenomena. In *Questions and politeness: Strategies in social interaction* (pp. 56-311). Cambridge University Press.
- Carr, S. (2006). *Technical jargon: an approach, an idea and an offering*. Geraadpleegd van <https://irp-cdn.multiscreensite.com/aaf9e928/files/uploaded/TechnicalJargon.pdf>
- Catts, H. W., Hogan, T. P., & Adlof, S. M. (2005). Developmental changes in reading and reading disabilities. *The connections between language and reading disabilities* (pp. 25-40). Psychology Press.
- Clark, H. H. (1985). Language use and language users. *Handbook of social psychology*, 179-232.
- Coiro, J. (2007). Exploring changes to reading comprehension on the Internet: Paradoxes and possibilities for diverse adolescent readers. *Unpublished doctoral dissertation*. University of Connecticut, Storrs.
- Council of Europe. Council for Cultural Co-operation. Education Committee. Modern Languages Division. (2001). *Common European Framework of Reference for Languages: learning, teaching, assessment*. Cambridge University Press.
- Direct Duidelijk. (z.d.a). Homepagina. Geraadpleegd vanaf <https://directduidelijk.nl/>
- Direct Duidelijk. (z.d.b). Wie zijn wij? Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/over-de-campagne/wie-zijn-wij>
- Direct Duidelijk Tour. (z.d.). Zo betrek je burgers, op een inclusieve manier. Geraadpleegd van <https://directduidelijk.gebruikercentraal.nl/terugkijken-webinars/zo-betrek-je-burgers-op-een-inclusieve-manier-28-mei/>
- Foucault, M. (1994). So is it important to think? In J. D. Faubion (Red.), *Power: Essential works of Foucault 1954-1984* (vol. 3). London, Engeland: Penguin.
- Froonjian, J., & Garnett, J. L. (2013). Reaching the hard to reach: Drawing lessons from research and practice. *International Journal of Public Administration*, 36(12), 831-839.
- Gough, P. B., & Tunmer, W. E. (1986). Decoding, reading, and reading disability. *Remedial and special education*, 7(1), 6-10.
- Graber, D. A. (2002). *The power of communication: Managing information in public organizations*. CQ press.
- Grimshaw, A. D. (1987). Disambiguating discourse: Members' skill and analysts' problem. *Social psychology quarterly*, 186-204.

- Hogan, T., Bridges, M. S., Justice, L. M., & Cain, K. (2011). Increasing higher level language skills to improve reading comprehension. University of Nebraska – Lincoln.
- Holtgraves, T. (1994). Communication in context: Effects of speaker status on the comprehension of indirect requests. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, 20(5), 1205.
- Holtgraves, T., & Yang, J. N. (1992). Interpersonal underpinnings of request strategies: General principles and differences due to culture and gender. *Journal of personality and social psychology*, 62(2), 246.
- Jun, J. S. (2012). *Social Construction of Public Administration, The: Interpretive and Critical Perspectives*. SUNY Press.
- Johannessen, M. R., Berntzen, L., & Ødegård, A. (2011). A review of the Norwegian plain language policy. In *International Conference on Electronic Government* (pp. 187-198). Springer, Cham.
- Keizer, M. (2019). *Lezen = begrijpen. De invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen*. Geraadpleegd van <https://www.lezenisnietbegrijpen.nl/materialen/>
- Kelly, S. D., Özyürek, A., & Maris, E. (2010). Two sides of the same coin: Speech and gesture mutually interact to enhance comprehension. *Psychological Science*, 21(2), 260-267.
- Keysar, B., Barr, D. J., Balin, J. A., & Brauner, J. S. (2000). Taking perspective in conversation: The role of mutual knowledge in comprehension. *Psychological Science*, 11(1), 32-38.
- Lentz, L., & Pander Maat, H. (2004). Functional analysis for document design. *Technical communication*, 51(3), 387-398.
- Leu, D. J., Coiro, J., Castek, J., Hartman, D. K., Henry, L. A., & Reinking, D. (2008). Research on instruction and assessment in the new literacies of online reading comprehension. *Comprehension instruction: Research-based best practices*, 2, 321-346.
- Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2018, juni). Programma VN-verdrag Onbeperkt Meedoen! Geraadpleegd van https://directduidelijk.nl/sites/default/files/2018-10/Programma_VN_verdrag.pdf
- Van den Muijsenbergh, M., Teunissen, E., van Waal-Baumgarten, E. & van Weel, C. (2019).

- Sociaal kwetsbare groepen in onderzoek en praktijk. Geraadpleegd van https://www.pharos.nl/wpcontent/uploads/2020/03/VandenMuijsenbergh.2019.HenW_.kwetsbare-groepen-in-onderzoek-en-praktijk.pdf
- NOS. (2019, 23 oktober). Moeilijke overheidsbrieven moeten duidelijker: snap jij dit? Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2307397-moeilijke-overheidsbrieven-moeten-duidelijker-snap-jij-dit.html>
- NRC. (2019, 25 oktober). Brigade van drie miljoen. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/25/brigade-van-drie-miljoen-a3977971>
- NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur). (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag.
- Pander Maat, H. (2012). Naar gebruiksvriendelijke hypotheekinformatie-Vier soorten praktijkstudies. *Tijdschrift voor taalbeheersing*, 34(1), 74-103.
- Penman, R. (1993). Unspeakable acts and other deeds: a critique of plain legal language. *Information design journal*, 7(2), 121-131.
- Pharos. (2020). [Homepagina]. Geraadpleegd van <https://www.pharos.nl>
- Pharos. (2019, februari). Checklist 'Communicatie op maat – gesprekken voeren'. Geraadpleegd van <https://www.pharos.nl/wp-content/uploads/2018/10/Checklist-Communicatie-op-maat-gesprekken-voeren-.pdf>
- Van der Pool, E. & Rijnja, G. (2019). Maatwerk in contact: vragen om verschillen bij complexe opgaven. *Bestuurswetenschappen*, 73.
- Van der Pool, E. & Rijnja, G. (2017). Halte ongemak, waarderend communiceren maakt het verschil. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 27, 35-48.
- Ricketts, J., Jones, C. R., Happé, F., & Charman, T. (2013). Reading comprehension in autism spectrum disorders: The role of oral language and social functioning. *Journal of autism and developmental disorders*, 43(4), 807-816.
- Rijksoverheid. (z.d.a). *Taalniveau B1*. Geraadpleegd van <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/rijkswebsites/aanbevolen-richtlijnen/taalniveau-b1>
- Rijksoverheid. (z.d.b). [Laaggeletterden]. Geraadpleegd van <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/laaggeletterden>
- Runhaar, H. (2008). *Omgevingsbeleid: analyse, evaluatie, ontwerp*. Uitgever: Open Universiteit Nederland.
- Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. (2017). Maak Waar! Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/over-de-campagne/artikelen-en-rapporten>

- Stuurlui. (2019, 3 oktober). Hoe toegankelijk zijn websites van Nederlandse gemeenten? Geraadpleegd van <https://stuurlui.nl/blog/development/onderzoek-toegankelijkheid-nederlandse-gemeenten-2019/#conclusie>
- Taalunie. (2019, 18 juli). [Netwerk Begrijpelijke Overheid (NBO)]. Geraadpleegd van <http://taalunieversum.org/inhoud/netwerk-begrijpelijke-overheid-nbo>
- Taylor, C. M., Stoltenkamp, M., & Dohmen, L. J. M. C. (2007). Bronnen van het zelf: De ontstaansgeschiedenis van de moderne identiteit. Lemniscaat.
- Stichting Lezen & Schrijven. (z.d.). Wat doen wij. Het belang van taal, rekenen en digitale vaardigheden. Geraadpleegd van <https://www.lezenenschrijven.nl/wat-wij-doen>
- Sueyoshi, A., & Hardison, D. M. (2005). The role of gestures and facial cues in second language listening comprehension. *Language Learning*, 55(4), 661-699.
- Sweller, J. (2005). Implications of cognitive load theory for multimedia learning. In R.E. Mayer (Red.), *The Cambridge Handbook of Multimedia Learning* (pp. 19-30). Cambridge: Cambridge University Press.
- UMC Utrecht. (2019). Laaggeletterdheid in de zorg. Geraadpleegd van: <https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/345fb287-a38d-01b4-78c8-e8a2289ab91c/8192c505-ff42-4843-82e9-03cbab3cb77f/Toolkit-Gezonde-Taal-2019.pdf>
- Yoshimura, F. (2006). Does manipulating foreknowledge of output tasks lead to differences in reading behaviour, text comprehension and noticing of language form?. *Language Teaching Research*, 10(4), 419-434.

Geanalyseerde bronnen

- Documenten in de analyse van de Direct Duidelijk-campagne*
- Direct Duidelijk. (z.d.). de website. Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl>
- Direct Duidelijk. (z.d.a). Artikelen en rapporten. Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/over-de-campagne/artikelen-en-rapporten>
- Rijksoverheid. (2017). Uitgangspunten overheidscommunicatie. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/documenten/richtlijnen/2010/12/09/uitgangspunten-overheidscommunicatie>
- Rijksoverheid. (2018). Programma VN-verdrag onbeperkt meedoen! Implementatie VN verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap. Geraadpleegd van https://directduidelijk.nl/sites/default/files/2018-10/Programma_VN_verdrag.pdf
- Bureau Nationale Ombudsman. (2017). Hoezo MIJNoverheid? Geraadpleegd van

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/DEF%20Rapport%20Hoezo%20MijnOverheid.pdf>

Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. (2017). Maak waar! Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/over-de-campagne/artikelen-en-rapporten>

Johannessen, M. R., Berntzen, L., & Ødegård, A. (2017, September). A review of the Norwegian plain language policy. In International Conference on Electronic Government (pp. 187-198). Springer, Cham.

Berntzen, L., Johannessen, M. R., & Ødegård, A. (2016). A citizen-centric public sector: Why citizen centricity matters and how to obtain it. In CENTRIC 2016, The Ninth International Conference on Advances in Human-oriented and Personalized Mechanisms, Technologies, and Services.

Documenten in de analyse van de goede praktijkvoorbeelden

Direct Duidelijk. (z.d.b). Goede praktijkvoorbeelden. Geraadpleegd via

<https://www.directduidelijk.nl/goede-voorbeelden/bekijk-hier-goede-voorbeelden>

[Poster] Regio West-Brabant. (z.d.). Hoe u iemand overtuigt met heldere teksten.

Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/goede-voorbeelden/bekijk-hier-goede-voorbeelden>

Gemeente Enschede. (2017). Enschedese schrijfwijzer. Helder communiceren. Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/sites/default/files/2020-06/Enschedese%20Schrijfwijzer.pdf>

Gemeente Etten-Leur. (z.d.). Hoe zet en houd je heldere taal op de kaart. Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/goede-voorbeelden/bekijk-hier-goede-voorbeelden>

Gemeente Den Haag. (2019, mei). Helder taal. Geraadpleegd van <https://directduidelijk.nl/sites/default/files/2019-11/schrijfwijzer%20den%20haag.pdf>

Gemeente Den Haag. (2018). Toelichting van de workshops tijdens de wasstraat 2018. Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/sites/default/files/2019-11/Toelichting%20workshops%20wasstraat%20den%20haag.pdf>

Gemeente Den Haag. (z.d.). Jongeren-stadslab Den Haag be vraagt de doelgroep. Geraadpleegd van <https://directduidelijk.nl/sites/default/files/2019-11/Jongerenstadslab%20in%20boek%20Galjaard-parel%202016%281%29.pdf>

Gemeente Den Haag. (2015). Jongerenstadslab Den Haag be vraagt de doelgroep. Geraadpleegd van <https://directduidelijk.nl/goede-voorbeelden/jongeren-betrekken-met-een-jongerenstadslab>

Gemeente Horst aan de Maas. (z.d.). De weg naar heldere taal in Horst aan de Maas. Geraadpleegd van <https://directduidelijk.nl/goede-voorbeelden/boekje-de-weg-naar-heldere-taal-horst-aan-de-maas>

Gemeente Oss. (z.d.). Waarom is heldere taal zo belangrijk? Geraadpleegd van <https://www.directduidelijk.nl/goede-voorbeelden/bekijk-hier-goede-voorbeelden>

[Poster] Gemeente Zwolle. (z.d.). Het Versimpelspel. Geraadpleegd van <https://directduidelijk.nl/sites/default/files/2019-12/Versimpelspel.pdf>

Gemeente Etten-Leur. (z.d.). Hoe zet en houd je heldere taal op de kaart in jouw organisatie. Geraadpleegd van <https://directduidelijk.nl/sites/default/files/2019-11/Jongerenstadslab%20in%20boek%20Galjaard-parel%202016%281%29.pdf>

Bijlage 1 **Codeboek**

Het codeboek is opgedeeld in drie onderdelen; codes die factoren van begrijpelijke communicatie in kaart brengen, codes die kenmerken van de verschillende sturingsperspectieven laten zien en overige codes die helpen om antwoord te geven op de vragen uit de WPR-analyse (Bacchi, 2009). Dit is geen volledig overzicht van alle codes die zijn gebruikt in de documentanalyse, maar de codes die vooraf zijn opgesteld op basis van onderzoekbare variabelen die zijn gevonden in het theoretisch kader.

1. Factoren van begrijpelijke communicatie

1.1 Taalbeheersing

1.1.1 Focus op B1-niveau

- Makkelijke woorden en zinnen
- Geen ingewikkelde zinsconstructies
- Korte zinnen, alinea's en documenten
- Geen synoniemen gebruiken (altijd hetzelfde woord)
- Actieve vorm gebruiken
- Geen afkortingen/afkortingen uitleggen

1.1.2 Kritiek op B1-niveau

- Noemen van nadelen van gebruik B1-niveau
- Noemen van B1-niveau /laaggeletterden

1.1.3 Tekststructuur

- Focus op overzichtelijke structuur
- Focus op opsommingen
- Focus op juist gebruik van koppen en titels

1.1.4 Actoren

- Inzetten van communicatie-/taalexperts
- Gebruik maken van tools (sites, checklists)

1.2 Voorkennis

- Rekening houden met voorkennis (het noemen)
- Werken vanuit gebruikersvragen
- Rekening houden met bereikbaarheid van overheid zelf
- Noemen van vakjargon

- Zorgen dat gebruiker vragen kan stellen

1.3 Communicatievorm

1.3.1 Algemeen

- Noemen van verschillende communicatievormen
- Focus op alleen geschreven communicatie

1.3.2 Digitale communicatie

- Noemen van digitale communicatie
- Rekening houden met (lage) digitale vaardigheden
- Focus op beeld, geluid en animaties
- Maak een site makkelijk navigeerbaar

1.3.3 Sociale media

- Noemen van sociale media; ... (Facebook, Instagram, Twitter, etc.)

1.3.4 Directe communicatie

- Noemen van directe communicatie
- Focus op begrijpelijk maken van directe communicatie
- Directe communicatie heeft problemen

1.4 Leefwereld

1.4.1 Noemen minder bereikbare mensen

- Laaggeletterden
- Mensen met fysieke beperking
- Mensen met psychologische beperking
- Niet-Nederlanders (vluchtelingen, band met Nederland)

1.4.2 Bereikbaarheid algemeen

- Noemen van bereikbaarheid als probleem
- Communicatie via traditionele kanalen
- Communicatie via niet-traditionele kanalen (sociale media, wijkteams)

1.4.3 Inleven in leefwereld

- 'Zijn waar de doelgroep is'
- Noemen van leefwereld van de gebruiker
- 'Gebruiker centraal' stellen
- Kloof tussen overheid en burger benoemd
- Discrepancie communicatievorm/leefwereld

1.4.4 Actoren

- Samenwerken met organisaties m.b.t. moeilijk bereikbare mensen

2. Kenmerken van sturingsperspectieven

2.1 Rechtmatige overheid

2.1.1 Samenwerkingen

- Beleid is initiatief van de overheid
- Samenwerkingen met (semi-)overheidsorganisaties

2.1.2 Werken vanuit randvoorwaarden

- Opstellen van regels en richtlijnen
- Concrete afspraken maken

2.1.3 Communicatiedoel: toelichten

- Toelichten van (details van) beleid

2.1.4 Beschermen van rechten en plichten

- Noemen van recht op begrijpelijke communicatie
- Noemen van wet- en regelgeving
- Burger willen beschermen

2.2 Presterende overheid

2.2.1 Samenwerkingen

- Beleid is initiatief van de overheid
- Samenwerkingen met (semi-)overheidsorganisaties

2.2.2 Werken vanuit resultaten

- Stellen van/werken naar doel/prestatie
- Noemen van doel... (kostenbesparing, veiligheid vergroten etc.)

2.2.3 Communicatiedoel: uitleggen

- Uitleggen wat beleid inhoudt
- Uitleggen waarom beleid van belang is (overtuigen?)

2.3 Responsieve overheid

2.3.1 Samenwerkingen

- Samenwerkingen binnen en buiten (semi-)overheid
- Beleid is gebaseerd op initiatief uit samenleving
- Samenwerking met burgers
- Burger/particuliere participatie stimuleren

2.3.2 Werken vanuit randvoorwaarden

- Focus op richtlijnen/regels gebaseerd op gebruikersbehoeftes

2.3.3 Communicatiedoel: inhaken

- Probleemsignalering door meldpunt
- Reactie op maatschappelijk doel/probleem
- Noemen van maatschappelijk probleem ... (ontevredenheid burger, discriminatie etc.)

2.4 Samenwerkende overheid

2.4.1 Samenwerkingen

- Samenwerkingen binnen en buiten (semi-)overheid

2.4.2 Werken vanuit resultaten

- Stellen van maatschappelijke doelen... (economische groei, innovatie etc.)

2.4.3 Communicatiedoel: samenwerken

- Stimuleren van participatie
- Openstaan /kansen bieden aan ideeën van buiten overheid
- Samenwerken/netwerk als belangrijk achten

3. *Beleidsvorming en -voering in het algemeen*

De reden dat deze codes zijn opgesteld is dat voorafgaand aan de analyse werd verwacht dat wellicht niet alle relevantie resultaten onder te verdelen waren in bepaalde factoren of sturingsperspectieven. Daarom is er ruimte gelaten voor ‘algemene’ of ‘overige’ resultaten met betrekking tot (communicatie)beleidsvorming en -voering.

3.1 Wie wordt er geadresseerd in het document?

- Burgers
- Overheden/ambtenaren
- Private bedrijven

3.2 Wie wordt er aangewezen als ‘eigenaar van het probleem’?

- Burgers
- Overheden/ambtenaren
- Private bedrijven

