

# Begrijpelijke boodschappen

Willem Huberts<sup>1</sup>

Bespreking van het preadvies voor de NJV-jaarvergadering 2023 van Tirza Cramwinckel, Henk Pander Maat & Ted Sanders, 'Begrijpelijke overheidscommunicatie. Een communicatief-juridisch evaluatiekader', in: W.H. van Boom e.a., *Klare taal. Handelingen NJV*, 152e jaargang/2023, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 7-156

**D**e mens communiceert, dus hij is. Wat ooit begon met gebaren, ging verder met grommende geluiden en ontwikkelde zich uiteindelijk tot spraak. Later vastgelegd in steen, op papier en tegenwoordig in bits op chips. In juli 1969 bracht het de mens op de maan. Dat is wat goede communicatie vermag. Slechte communicatie kennen we ook. Dat was toen minister-president Rutte en minister De Jonge midden in de COVID-pandemie, in juli 2021, lieten weten dat het weer okay was om te gaan 'Dansen met Janssen'.

Vroeger dachten we dat de staatsmacht afgeleid was van de op dat moment vigerende godheid en dat het staatshoofd ook de baas van de samenleving was. Sinds de Franse Revolutie het hoofd van het lichaam van Lodewijk XVI scheidde, weten we dat het anders ligt: in een democratie is het volk de baas en het verleent de staatsmacht aan personen die het volk dienen te dienen. Vandaar de term *civil servant*. Dit kader bepaalt, of althans zou idealiter moeten bepalen, de manier waarop de overheid dient te communiceren met de burger. Dat de communicatie tussen burger en overheid niet optimaal verloopt is niets nieuws. Ware dat wel zo, dan was het preadvies *Klare taal* niet nodig geweest.

Dat brengt me op het gebruik van de term 'communicatie'. De titel van het preadvies dat ik bespreek, luidt: 'Begrijpelijke overheidscommunicatie. Een communicatief-juridisch Evaluatiekader'. Tweemaal wordt de term 'communicatie' gebruikt. Volgens Van Dale heeft communicatie tussen personen de volgende betekenissen: kennisgeving, uitwisseling van gedachten, geestelijk met elkaar verkeren. Communicatie is dus een intermenselijke interactie, waarbij sprake is van een zender, een ontvanger en een boodschap. Essentieel is dat de zender en de ontvanger van rol (kunnen) wisselen: slechts dan is er sprake van wederkerigheid en gelijkwaardigheid in de uitwisseling van informatie. Wie slechts spreekt en nooit luistert raakt snel uitgepraat en zijn publiek kwijt, als het publiek een keus heeft, tenminste. Dat is een van de problemen van overheidscommunicatie: dat het publiek geen keus heeft.

## Als de rollen van zender en ontvanger vast liggen en niet wisselen, kan er niet van communicatie in de ware zin des woords worden gesproken

Het kan niet naar iets of iemand anders gaan luisteren voor een bouwvergunning of een belastingteruggaaf. Als de rollen van zender en ontvanger vast liggen en niet wisselen, kan er niet van communicatie in de ware zin des woords worden gesproken. Dan is de term 'informatieoverdracht' of 'voorlichting' accurater. Het onderhavige preadvies spreekt van (overheids)communicatie. Binnen het kader van dit preadvies is echter geen sprake van tweerichtingsverkeer tussen overheid en burger, het gaat uitsluitend over de informatiestroom vanuit de overheid naar de burger. Het lijkt zinvol dit vast te stellen, omdat de term 'communicatie' in het dagelijkse spraakgebruik vrijwel altijd tweerichtingsverkeer met zich meebrengt, dan wel veronderstelt. Het preadvies had er wellicht beter aan gedaan de term communicatie te vervangen door informatie(stroom) of iets dergelijks.

### 'Uitvoeringscommunicatie'

Beknopt weergegeven bespreken de auteurs in dit preadvies de communicatie (de informatieverstrekking) vanuit de overheid gericht op uitvoering van wet- en regelgeving ('uitvoeringscommunicatie'), in het bijzonder de communicatie door de Belastingdienst. Binnen dit kader merken zij op dat de ongelijkheid tussen overheid en burger wordt versterkt wanneer de overheid niet zo

Auteur

1. Dr. W.S. Huberts is literair-historisch onderzoeker, uitgever, biograf, dichter en auteur.



© Shutterstock

*begrijpelijk mogelijk* informeert. Hieronder verstaan zij dat de burger *zo precies mogelijk* te horen krijgt wat zijn rechten zijn en dat hij daarnaast alle relevante informatie krijgt om te kunnen voldoen aan zijn verplichtingen. De overheid dient *zo helder mogelijk* te informeren omdat hierdoor het vertrouwen in die overheid wordt versterkt; een noodzakelijk streven in het huidige tijdsgewricht, waarin een gestaag afnemend vertrouwen in de overheid, haar handelen en haar vertegenwoordigers kan worden opgemerkt. Dit preadvies is daarom sterk gericht op het concept 'kwaliteit van de communicatie', bezien vanuit twee invalshoeken: de juridische en de communicatieve.

De auteurs formuleren uiteindelijk zes criteria waaraan begrijpelijke communicatie door overheidsinstanties moet voldoen: toegankelijk, relevant, duidelijk, juist, tijdig en betrouwbaar. Deze criteria kunnen ook worden beschouwd als de minimale eisen waaraan goede overheidsinformatie moet voldoen. Daarna formuleren zij welke normen mogen worden gesteld aan de zes criteria.

Eveneens aan de orde komt de mogelijkheid van rechterlijke toetsing aan die criteria. Vervolgens worden enkele voorbeelden uit de praktijk van het belastingrecht langs de maatlat van de zes criteria gelegd, waarbij blijkt dat het tweede en derde criterium (relevant en duidelijk) soms strijdig kunnen zijn met dat van de juistheid van de informatie.

De belangrijkste aanbevelingen die de auteurs aan het slot van hun preadvies geven, omvatten naast een oproep aan de overheid om de begrijpelijkheid van overheidscommunicatie hoog op de prioriteitenlijst te zetten, ook dat de overheid de juridische toets van haar communicatie niet ten koste moet laten gaan van de begrijpelijkheid ervan.

Het is een helder preadvies, inzichtelijk geformuleerd binnen een strak en logisch opgebouwd begrippenkader. De overheid kan er haar voordeel mee doen, waardoor uiteindelijk zowel overheid als burger beter af zijn. Mankeert er dan niets aan? Ja, toch wel. Ik noem enkele punten.

## Bijna één op de zes mensen worden dus niet, nauwelijks of slecht bereikt door de overheid, wanneer zij gebruik maakt van communicatie die gelezen moet worden

### Talige criteria

De zes criteria (eisen) van toegankelijkheid, relevantie, duidelijkheid, juistheid, tijdigheid en betrouwbaarheid bewegen zich op het gebied van de taal. Sommige doelgroepen waarop de overheid zich richt, hebben echter niet zoveel met taal. Dat zijn de laag- of niet-geletterden. In Nederland hebben circa 2,5 miljoen mensen van zestien jaar en ouder moeite met lezen en schrijven (de cijfers variëren overigens, afhankelijk van het onderzoek waarop men zich beroept). Dat is 18% van de bevolking. Deze bijna één op de zes mensen worden dus niet, nauwelijks of slecht bereikt door de overheid, wanneer zij gebruik maakt van communicatie die gelezen moet worden. Dit preadvies geeft hiervoor geen oplossing. Dat is jammer, nademaal deze circa 2,5 miljoen mensen het verdienen om serieus te worden genomen. Het enige dat ik in het preadvies heb kunnen vinden over (on)geletterdheid, is dat de auteurs menen dat maatwerk in communicatie een kwestie is van 'afstemming op de doelgroep' (p. 24). De in mijn ogen logische vervolgstap om de vraag te beantwoorden op welke wijze de overheid dan zou kunnen of moeten omgaan met deze 18% wordt niet gezet.

De auteurs besteden terecht veel aandacht aan het criterium 'begrijpelijkheid'. Met een begrijpelijke boodschap wordt het doel van overheidscommunicatie immers beter bereikt dan met een boodschap die dat minder of niet is. In de woorden van de auteurs: 'Een *begrijpelijke boodschap* stelt dus zo veel mogelijk ontvangers in staat om hun communicatiedoelen te bereiken' (p. 26). Er lijkt hier op het eerste gezicht sprake te zijn van een verschrijving die zender en ontvanger van de boodschap verwart, maar bedoeld zal zijn dat (bijvoorbeeld) de Belastingdienst zoveel mogelijk belastingplichtigen in staat stelt (i) hun fiscale verplichtingen na te komen (zoals (correct) aangifte doen als zij daartoe verplicht zijn) en (ii) hun fiscale rechten te kennen en daartoe zo nodig tijdig een (correcte) aanvraag of verzoek in te dienen.

Op p. 55 leest men: dat de overheid en burger elk hun eigen vertrekpunt hanteren in communicatie; het risico van miscommunicatie ligt dus op de loer. Hier zou de overheid zich extra bewust van moeten zijn bij het vormgeven van informatie waar zij tot communicatie overgaat. Kortom: de overheid moet zich inleven in de belevingswereld van degenen die zij wenst te bereiken, maar dat is uiteraard zeer lastig bij algemene voorlichting. Bovendien zal het 'eigen vertrekpunt in communicatie' van de burger jegens de Belastingdienst in het algemeen zijn dat hij zo weinig mogelijk wil betalen (bekend

is het voorbeeld van de aangifte inkomstenbelasting van een belastingplichtige die aangaf dat hij had verdiend 'ongeveer wat ik nodig had'), terwijl het 'eigen vertrekpunt in communicatie' van de Belastingdienst jegens de burger gericht zal zijn op maximale uitvoering van de belastingwet.

De Belastingdienst krijgt een tik op de vingers, ondanks de lovende woorden die de auteurs ook uitdelen aan diezelfde dienst inzake aard en inhoud van de informatie, zoals de laatste decennia verstrekt aan de burger. Op p. 88 melden de auteurs dat deze dienst lang niet altijd consequenties verbindt 'aan gebrekkig gemotiveerde beslissingen, tekortschietende voorlichting of onduidelijke brieven'. Dit vinden zij reden om de juridische uitgangspunten van deze communicatieve uitingen kritisch tegen het licht te houden. De auteurs onderkennen daarbij overigens opnieuw dat het streven naar maximale begrijpelijkheid op gespannen voet kan komen te staan met de noodzakelijke zorgvuldigheid van juridische teksten.

Inzake de eis van de begrijpelijkheid van overheidsinformatie leggen de auteurs ook nog een interessante vinger op een wonde plek. Zij signaleren op p. 123 dat de wetgever ten aanzien van de eis van de begrijpelijkheid in het civiele recht een andere positie inneemt dan in het bestuursrecht. Civielrechtelijk blijkt onbegrijpelijkheid voor risico van de wetgever te komen, terwijl bestuursrechtelijk gezien het risico van onbegrijpelijke teksten bij de burger ligt. Omdat het hier gaat om rechts(on)gelijkheid in de manier waarop de overheid de burger informeert, bepleiten de auteurs herijking van dit uitgangspunt. Een begrijpelijk pleidooi, ni fallor.

### Logica

De neerlandicus die ik ben, veroorlooft zich om af te sluiten met enige observaties ingegeven door de taalkundige aard van het preadvies. Dat de wetenschappelijke disciplines rechtsgeleerdheid en taalkunde elkaar raken en deels overlappen is natuurlijk niet onbekend. Taal is het instrumentarium van juristen. Taal is het enige instrument waarover zij beschikken. Daarom is het van belang dat zij uitblinken in logisch, helder en zuiver formuleren. De zorgvuldigheid die hun vakgebied hun oplegt, dwingt hen daartoe. Zonder de strikte logica van de taal zou de rechtsgeleerde machteloos zijn.

De begrippen woord, taal en logica stammen alle drie af van het Grieks  $\lambda\acute{o}\gamma\omicron\varsigma$  en het is dan ook logisch dat rechtsgeleerdheid, taalkunde en wiskunde zich alle baseren op de logica. De beste rechtsgeleerden zijn dan ook zij, die zich soepeltjes kunnen bewegen op het kleine terrein waar de drie disciplines elkaar overlappen:  $R \cap T \cap W$ . Maar ik wijd uit. En, *wovon man nicht sprechen kann, darüber muss man schweigen*, dixit Wittgenstein.

Het valt te prijzen dat de auteurs, afkomstig uit zowel de rechtsgeleerdheid als de taalkunde, pogen een 'communicatief-juridisch evaluatiekader' te ontwerpen, waarbij zij niet schromen om de bevindingen van het vakgebied van de taalwetenschap te incorporeren in het juridische domein. Ik ben het met hen eens dat deze grensoverschrijdende activiteiten positief kunnen uitwerken op de wijze waarop de overheid zich met haar burgers dient te verstaan. •