

Formulieren in Nederland

1. Inleiding

Zijn de formulieren die de burger in Nederland moet invullen de afgelopen 25 jaar beter ontworpen en zijn ze daardoor ook begrijpelijker geworden? Een goed empirisch onderbouwd antwoord op die vragen valt niet te geven. We hebben geen corpus met vergelijkbare formulieren uit 1983 en 2008, en we beschikken niet over resultaten van grootschalige vergelijkende studies naar de problemen waarmee Nederlandse formuliereninvullers de afgelopen kwart eeuw zijn geconfronteerd. Onze ambities met dit artikel zijn dan ook bescheidener. We hebben een analyse uitgevoerd op één formulier dat in de loop van de jaren door miljoenen mensen is ingevuld, en dat gaat over een regeling die een zichtbare rol heeft gespeeld in de geschiedenis van de taalbeheersing: de huursubsidie, sinds 2006 officieel aangeduid als de huurtoeslag. We hebben het huursubsidieformulier uit 1983 vergeleken met het huurtoeslagformulier uit 2008. Bij beide formulieren bespreken we voor welke problemen de invuller wordt gesteld, en hoe hij¹ wordt geholpen, als hij de deeltaken uitvoert die samenkomen bij het invullen van formulieren. Voorafgaand aan die vergelijkende analyse brengen we een onderzoeksproject rond Nederlandse overheidsformulieren in herinnering dat eind jaren tachtig in Twente werd uitgevoerd, en dat onder meer het deeltakenmodel opleverde waarvan we ook in dit artikel gebruik zullen maken. Na de analyse van onze twee huursubsidieformulieren aan de hand van het deeltakenmodel bespreken we de eerste effecten van het Nederlandse overheidsbeleid rond formulieren, dat er sinds begin 2007 expliciet op gericht is belangrijke bestaande en alle nieuwe formulieren begrijpelijk te maken.²

Samenvatting

Taalbeheersers doen al enkele decennia onderzoek naar de begrijpelijkheid van formulieren. Invullers van overheidsformulieren blijken telkens weer problemen te ervaren: vragen en toelichtingen worden niet goed begrepen of ten onrechte overgeslagen. Een model voor deeltaken van de invuller, ontwikkeld in 1989, helpt bij de analyse van die problemen en een drietal uitgangspunten voor optimalisering helpt bij de revisie van formulieren. In een case study is het formulier voor huursubsidie van 1983 vergeleken met het formulier voor huurtoeslag uit 2008. De conclusie is dat het nieuwe formulier er aantrekkelijker uitziet, maar dat de begrijpelijkheid van kernbegrippen nog steeds problematisch is. Dat lijkt het gevolg van het streven om aan te sluiten bij alledaags taalgebruik, ook als daardoor soms juridische specificaties nodig worden die de invuller voor nieuwe problemen stellen. Recent beleid van de overheid is gericht op de ontwikkeling van betere formulieren. In dat nieuwe beleid is de invloed van taalbeheersingsonderzoek goed zichtbaar.

2. De start van het onderzoek naar formulieren in Nederland

De oorsprong van het onderzoek naar Nederlandse formulieren ligt in Twente, waar een onderzoek werd uitgevoerd naar de begrijpelijkheid van een folder over Individuele Huursubsidie (Jansen en Steehouder, 1981). Deze folder, die inhoudelijk gezien dicht aansluit bij het toenmalige formulier voor de huursubsidie, werd getest in vier varianten. De conclusie was dat in geen van die varianten meer dan 15% van de respondenten in staat was te bepalen hoeveel huursubsidie een gezin uit een situatieschets kon verwachten. Dat was een helder signaal: de schriftelijke overheidscommunicatie over regelingen als de Individuele Huursubsidie bood ruime verbeteringsmogelijkheden, en het was niet direct evident wat de beste aanpak zou zijn om die verbeteringen ook daadwerkelijk te bereiken. In de schriftelijke overheidscommunicatie over complexe regelingen kon, zoals dat in de eerste decennia van de beoefening van de Nederlandse taalbeheersing wel werd aangeduid, 'hulp worden geboden bij het oplossen van taalverkeersproblemen'. De belangstelling binnen de taalbeheersing voor taalgebruik in zijn maatschappelijke context nam dan ook snel toe. Een duidelijk teken was het themanummer van het *Tijdschrift voor Taalbeheersing* dat in 1987 verscheen met als titel *Taalbeheersing in de markt* (Jansen & Woudstra, 1987). Zoals Braet (2007) laat zien is het daar bepaald niet bij gebleven en heeft, enigszins tot diens teleurstelling, de professionele communicatie de aandacht van de taalbeheersers voor de noden in het schoolvak Nederlands steeds verder naar de achtergrond gedrongen.

De stap van onderzoek naar een folder over een overheidsregeling naar de analyse van het daarmee verbonden formulier lag voor de hand. De bijzonderheid van dit genre ligt met name in de complexiteit van de rollen en de taken van de burger die met het formulier aan de slag moet. Die is afwisselend lezer (en dus ontvanger) en invuller (en dus zender). En hij moet niet alleen goed lezen en begrijpen wat er van hem verlangd wordt en die handelingen vervolgens ook correct uitvoeren (ook als er bijvoorbeeld gerekend moet worden); hij moet ook steeds doorzien op welk moment hij moet schakelen van het lezen van vragen en toelichtingen naar het beantwoorden van vragen (en terug), en hij moet steeds de juiste selectiebeslissingen nemen door te bepalen welke vragen uit het formulier wel en niet van toepassing zijn en welke tekstdelen uit de toelichting hij wel en niet kan overslaan. Dat maakt het invullen van een formulier tot een inherent complexe cognitieve taak, die lastiger wordt naarmate de regeling waar het formulier uit voortvloeit meer, en moeilijker toegankelijke informatie van de invuller verlangt. In termen van de *cognitive load theory* (Paas et al. 2003) is er sprake van een *intrinsieke taakcomplexiteit*, die nog los staat van de ontwerpbeslissingen die er voor het formulier zijn genomen. Als politici en ambtenaren een ingewikkelde regeling hebben ontworpen met tal van voorwaarden en uitzonderingen, dan leidt dat onvermijdelijk tot een moeilijker invultraak dan wanneer de regeling eenvoudig is. Daar komt de complexiteit bij die wordt gecreëerd door het ontwerp van het formulier: de *extraneous cognitive load*, die onder andere wordt veroorzaakt door het jargon in de vragen, moeilijke zinnen, de moeite die het kost om letters en cijfers in vakjes te schrijven. En ten slotte is er de zogenaamde *germane cognitive load*: de energie die de gebruiker moet besteden aan het ontwikkelen en actualiseren van cognitieve schema's en het automatiseren van handelingen. Het zijn niet alleen de bijzonderheid van de tekstsoort en de complexiteit van de cognitieve belasting voor de invuller die het formulier tot een relatief veel onderzocht thema binnen de taalbeheersing gemaakt hebben, ook het maatschappelijk belang dat met goede

overheidsformulieren wordt gediend, speelde en speelt daarin een rol. Binnen een enkel ministerie kunnen duizenden verschillende formulieren in omloop zijn, waarvan sommige door miljoenen Nederlanders moeten worden ingevuld. Ontstaan daarbij problemen, dan kan dat niet alleen schadelijk zijn voor de belangen van de invuller, die bijvoorbeeld te veel belasting moet betalen of te weinig subsidie krijgt uitgekeerd, maar het kan ook de adequate uitvoering van de desbetreffende wet of regeling serieus in de weg staan, tot onnodig hoge verwerkingskosten leiden³ en afbreuk doen aan het zorgvuldig opgebouwde imago van een klantgerichte overheidsorganisatie.

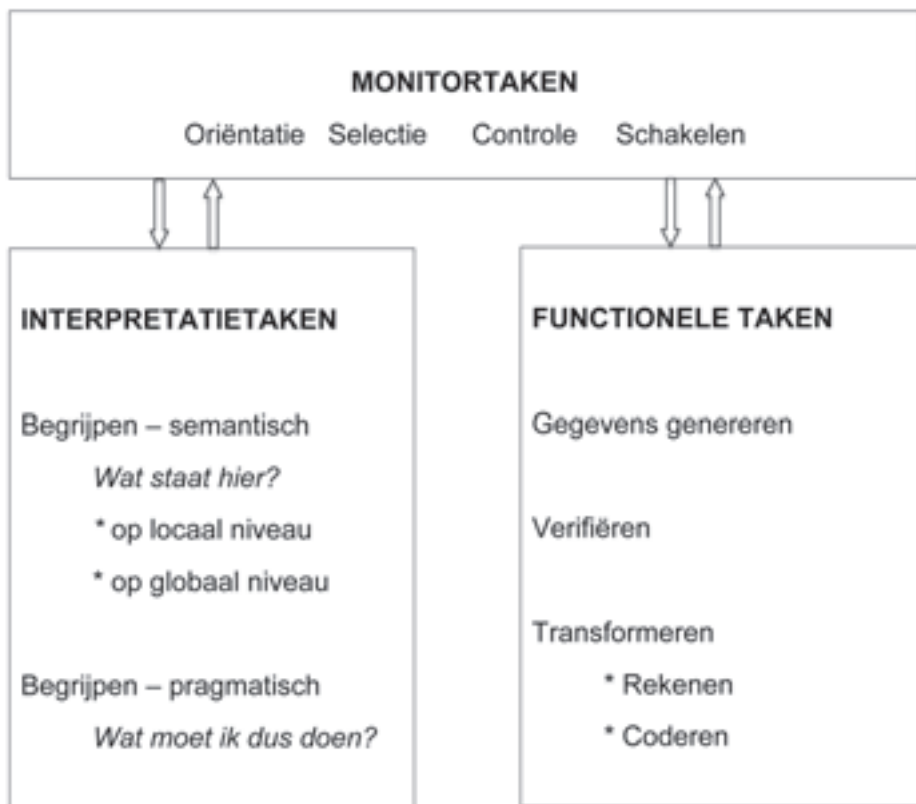
Een mooie gelegenheid om het formulierenonderzoek een impuls te geven deed zich voor toen de Rijksvoorzichtingsdienst in 1987 aan een groep taalbeheersers de opdracht gaf de problemen te analyseren die invullers hadden met een tiental formulieren van diverse ministeries.⁴ Op basis van die analyse moesten verbetervoorstellen voor die formulieren worden geformuleerd en geïmplementeerd, en die moesten vervolgens op hun waarde worden getoetst. Het geheel moest uitmonden in een aantal wetenschappelijke publicaties (zie Jansen & Steehouder 1991;1992; Steehouder & Jansen 1992), waaronder een proefschrift (Jansen & Steehouder 1989) en in een handboek voor formulierontwerpers bij Nederlandse overheidsinstellingen. Dat werd de *Formulierenwijzer* (Jansen et al. 1989).

3. Een model van deeltaken

De analyse van de taak van de invuller van een formulier leidde tot de ontwikkeling van het zogenaamde *model van deeltaken bij het gebruik van instructieve teksten* (Jansen & Steehouder 1989, p. 48-51). Op basis daarvan kon het concept *invulgemak* verder worden geoperationaaliseerd op grond van deeltaken die in Figuur 1 zijn uitgewerkt. Verderop in dit artikel zullen we dit model gebruiken om verschillen in invulgemak te beschrijven tussen een oud en een modern overheidsformulier.

Er worden drie taakniveaus onderscheiden. Deeltaken die rechtstreeks tot de eigenlijke taak behoren, worden in navolging van Landa (1974) *functionele taken* genoemd. Deeltaken die moeten worden uitgevoerd om te achterhalen welke functionele deeltaken er voorliggen heten *interpretatietaken*. En deeltaken die nodig zijn om het hele proces te kunnen sturen, worden aangeduid als *monitortaken*.

Tot de functionele deeltaken behoren *genereren* (het produceren van de gegevens waarvan wordt gevraagd), *verifiëren* (nagaan of een gegeven in een bepaalde categorie valt) en *transformeren* (een gegeven in een andere vorm omzetten, door er een berekening mee uit te voeren of door er een bepaalde codering voor te kiezen). Bij de interpretatietaken wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds *semantisch begrijpen* (de betekenis doorzien van visuele signalen, woorden, woordgroepen en zinnen op lokaal niveau en van grotere tekstelementen op globaal niveau) en anderzijds *pragmatisch begrijpen* (uit de betekenis van tekstonderdelen afleiden wat voor functionele handelingen er moeten worden uitgevoerd). Ten slotte zijn er vier soorten monitortaken: *oriënteren* (een overzicht krijgen van enerzijds de documenten waarmee moet worden gewerkt, en anderzijds van de taak als geheel die daarmee uitgevoerd moet worden), *selecteren* (beslissen welke deelhandelingen op functioneel niveau op een bepaald moment moeten worden uitgevoerd, en welke documenten en documentonderdelen daartoe wel en niet moeten worden geraadpleegd), *controleren* (retrospectief of anticiperend



Figuur 1: Deeltaken bij het gebruik van instructieve overheidsdocumenten (Jansen & Steehouder 1989, p. 48).

inschatten of de taakuitvoering correct verloopt) en *schakelen* (de uitvoering van functionele taken onderbreken voor interpretatietaken en omgekeerd – schakelen van invullen naar lezen dus, en van lezen naar invullen).

In hardopdenkonderzoek bij circa honderd invullers die aan het werk werden gezet met een of twee van de overheidsformulieren die de Twentse projectgroep moest proberen te verbeteren, bleek dat er geen deeltaak was die niet voor ten minste een deel van de invullers problemen met zich meebracht. Zo ontbrak het bij de invullers veelal aan oriëntatie- en controle-activiteiten, werden veel selectiebeslissingen genomen die los stonden van de aanwijzingen die daarvoor in het document werden gegeven, en werd er veel minder geschakeld van formulier naar toelichting dan noodzakelijk was om de diverse vragen goed te kunnen beantwoorden. Problemen met interpretatietaken waren er ook te over: vaak bleken zinnen en alinea's te ingewikkeld, waren woordbetekenissen te ver verwijderd van het alledaagse taalgebruik en bleken grafische signalen te ongebruikelijk om begrepen te worden. En ook op het functionele vlak waren er veel problemen: gegevens bleken vaak te moeilijk om te achterhalen (de aansluiting bij de aanwezige achtergrondkennis schoot menigmaal te kort), berekeningen bleken te lastig om correct uit te voeren en codeersystemen bleken te onconventioneel om gehanteerd te worden zoals dat door de formulierenontwerpers was bedoeld.

4. Uitgangspunten voor optimalisering

Daarmee was helder dat de formulieren die werden onderzocht serieuze tekortkomingen vertoonden, en ook was benoemd waar die tekortkomingen lagen. Maar nog niet beantwoord was de vraag hoe de invulproblemen konden worden verminderd of misschien zelfs weggenomen binnen een context waarin de organisatorische en juridische randvoorwaarden voor nieuwe formulieren dezelfde zouden zijn als die voor bestaande formulieren golden. Voor de herschrijving, of beter het herontwerp van de formulieren werden op basis van de analyse van de invulproblemen drie uitgangspunten gekozen. In de eerste plaats zouden de nieuwe formulieren moeten worden opgezet vanuit het *handelingsperspectief* van de invuller. Niet de invuller moet de vertaalslag maken van ambtelijke terminologie en uitleg over de achterliggende regeling naar instructies over, en hulp bij handelingen die uitgevoerd moeten worden, die vertaalslag moet al gemaakt zijn door de ontwerper van het formulier. Het tweede uitgangspunt was dat van de *strakke sturing* van het lees- en invulgedrag, met als beoogd effect een vermindering van de monitorproblemen, in het bijzonder rond het schakelen en selecteren. Het laatste uitgangspunt was dat van de goed geplaatste en helder geformuleerde *achtergrondinformatie*. Die moet ervoor zorgen dat de invuller niet alleen geïnformeerd wordt over wat hij bij welke vraag moet doen maar ook begrijpt waarom dat van hem verlangd wordt, zodat bij twijfel over de correcte semantische interpretatie van een symbool of tekst toch steeds de juiste pragmatische interpretatie gekozen kan worden.

Herontwerp van de formulieren volgens de uitgangspunten bleek te helpen. Uit een vergelijking van de antwoorden die aan de hand van een situatieschets waren ingevuld door de deelnemers aan het Twentse onderzoek die hardopdenkend met de oorspronkelijke versies aan het werk waren gezet, met de antwoorden die werden ingevuld door een vergelijkbare groep hardopdenkende deelnemers die de opnieuw ontworpen formuliersversies voorgelegd kregen, bleek dat het totaal aantal fouten met circa 60% was afgenomen (Jansen & Steehouder 1989, p. 209–210). Dat wil niet zeggen dat er geen ruimte meer was voor verdere verbetering (nog steeds werd bijna de helft van de formulieren zo ingevuld dat er geen correcte beslissing op zou kunnen worden gebaseerd), en ook was nog niet aangetoond wat het aandeel was van de verschillende soorten ingrepen in het toegenomen invulgemak. Maar de resultaten gaven voldoende vertrouwen in de gehanteerde uitgangspunten om daar veel van de adviezen in de *Formulierenwijzer* (Jansen, e.a. 1989) op te baseren. Dat handboek, waarin ook de resultaten van ander, met name Engelstalig onderzoek rond formulieren te herkennen zijn⁵, werd vervolgens door de Rijksvoorlichtingsdienst en het Ministerie van O&W onder de aandacht gebracht van ambtenaren bij de Rijksoverheid die verantwoordelijk waren voor de formulierenstroom in hun organisatie, er werden cursussen aangeboden met de *Formulierenwijzer* als studiemateriaal, en het boek kwam terecht op de bureaus van professionele formulierenontwerpers die opdrachten voor de overheid uitvoerden.

Moeilijk te zeggen is in hoeverre dat alles leidde tot daadwerkelijke implementatie (of in elk geval gedachtevorming daarover) van adviezen uit de *Formulierenwijzer* in het ontwerpproces van overheidsformulieren die na 1989 in Nederland werden verspreid. Wel kan worden vastgesteld dat er sinds 1989 in het Nederlandse taalgebied aan formulieren gewerkt is door een groeiende groep taalbeheersers, die niet alleen nieuwe onderzoeksresultaten publiceerden maar die ook aandacht hadden en van hun lezers vroegen, voor de praktische consequenties

van die onderzoeksbevindingen.⁶ De opkomst aan het eind van de vorige eeuw van de digitale formulieren (naast of in plaats van hun papieren equivalenten) en met name de snelle ontwikkelingen rond de webformulieren leidden er logischerwijs toe dat ook in taalbeheersingsonderzoek en advisering een belangrijk accent werd gelegd op online-invulgedrag⁷ en op de gevolgen die dat gedrag voor het ontwerp van digitale formulieren zou moeten hebben.⁸ In het vervolg van dit artikel, waarin de analyse van verschillende versies van een overheidsformulier centraal staat, concentreren we ons op twee papieren versies - een van dit jaar en een van 25 jaar geleden - en laten we omwille van de vergelijkbaarheid de inmiddels ook beschikbare online-versie⁹ buiten beschouwing.

5. Van huursubsidie tot huurtoeslag: een case study

Zijn de formulieren die de burger in Nederland moet invullen de afgelopen 25 jaar beter ontworpen en begrijpelijker geworden? Voor dit artikel hebben we een analyse uitgevoerd op het formulier voor de huursubsidie. Sinds 2006 is, zoals gezegd, de naam van die regeling veranderd in de huurtoeslag. Een vergelijking tussen de beide formulieren uit 1983 en 2008 heeft een problematische kant, omdat niet alleen de regeling zelf veranderd is maar ook omdat de uitkerende instantie verhuisd is van het Ministerie van VROM naar de Belastingdienst. Het is verleidelijk om de verschillen tussen de regeling uit die beide jaren in detail te bestuderen. Hier concentreren we ons echter op de formulieren, omdat de kern van de regeling en daarmee de kern van de taak van de invuller van het formulier hetzelfde is gebleven.¹⁰

Het uitgangspunt bij onze analyse is dat we een formulier (plus de eventuele toelichting) als beter geslaagd beschouwen naarmate de invuller beter ondersteund wordt bij diens taak om precies die informatie te verstrekken die de overheid nodig heeft om de juiste beslissing te nemen over toekenning. In het geval van de huursubsidie c.q. -toeslag moet de invuller met behulp van formulier en toelichting zo goed mogelijk in staat worden gesteld om informatie te verstrekken over drie onderwerpen die voor de toepassing van de regeling cruciaal zijn:

- de eisen waaraan de woning moet voldoen,
- de hoogte van de huurprijs,
- het inkomen van de aanvrager (en medebewoners).

Hieronder gaan we voor de formulieren uit 1983 en 2008 na hoe goed die ondersteuning in de praktijk uitvalt. Een aantal verschillen valt direct op. Formulier en toelichting uit 2008 zien er bij eerste aanblik heel anders uit dan de voorganger van 25 jaar eerder. Er worden kleuren gebruikt, er is een stroomschema, er wordt een fictieve aanvrager ten tonele gevoerd met een bijpassend fotootje, het lettertype en de bladspiegel zijn gemoderniseerd, en op de voorpagina van het formulier wordt de eenvoud van de procedure benadrukt met een simpele trits: *Vul het formulier in; Stuur het formulier terug; U ontvangt binnen acht weken bericht*. Al deze veranderingen wijzen in dezelfde richting: het lijkt een stuk gemakkelijker in 2008.

Maar interessanter zijn de dieper liggende verschillen en overeenkomsten. Om daar een beeld van te krijgen hebben we een *expertbeoordeling* uitgevoerd. Gewapend met kennis van het formulierenonderzoek zoals dat sinds de jaren tachtig in Nederland en daarbuiten is uitgevoerd, hebben we ons geconcentreerd op problemen met lastige functionele-, interpreta-

tie- en monitortaken. Wordt het de invuller anno 2008 gemakkelijker gemaakt door de toepassing van ontwerpprincipes die in de literatuur beschreven zijn, zoals een keuze voor het handelingsperspectief van de gebruiker, strakke sturing en goed geplaatste toelichtingen?

Voor onze vergelijking maken we gebruik van een relatief eenvoudig scenario (De Jong en Lentz, 2006) waarbij een fictieve huurder met het formulier aan de slag moet. In dit scenario gaat het om een gezin met twee kinderen. Eén van de kinderen heeft een bijbaan in de horeca en dus ook inkomsten. De beide ouders, man en vrouw, hebben een baan met een vast inkomen. Zij hebben geen vermogen. Eén kamer wordt verhuurd aan een student, die ook inkomsten geniet als student-assistent. Zoals we hierboven al vermeldden, gaat het bij de huursubsidie om drie kernthema's: de *woonsituatie*, de *huur* en het *inkomen*. Op deze punten hebben we de complexiteit van het formulier nader geanalyseerd.

5.1 De woning. Over de woning werden in 1983 vijf vragen gesteld, waarvan er twee vermoedelijk weinig problemen opleverden. De eerste eenvoudige vraag was van wie de woning wordt gehuurd: de gemeente, een woningbouwvereniging of een andere verhuurder. De andere eenvoudige vraag was of de verhuurder zelf ook in de woning woont. In 2008 worden deze vragen niet meer gesteld. Een moeilijke vraag in 1983 was wellicht die naar het bouwjaar van de woning. Veel huurders zullen dat niet precies geweten hebben. Die vraag vinden we in 2008 niet meer terug. Moeilijk was waarschijnlijk ook de vraag naar het soort woning, een kwestie die anno 2008 nog steeds relevant is. In 1983 waren er twee deelvragen:

- In welke categorie valt de woning (voor zover bekend)
 - 0 woningwetwoning
 - 0 premiehuurwoning
 - 0 vrije sector
- Soort woning
 - 0 gewone woning
 - 0 bejaardenwoning
 - 0 wooneenheid

In 2008 is er nog maar één vraag over:

- Kruis het soort woning aan. *U kunt dit navragen bij uw verhuurder, of lees bij vraag 4a op blz. 8 in de Toelichting.*
 - 0 zelfstandige woning
 - 0 woonwagen
 - 0 aangewezen onzelfstandige woonruimte
 - 0 aangewezen groepswoning

We zien twee signalen voor vraagcomplexiteit: de melding in 1983 'voor zover bekend' en de instructie in 2008 om de toelichting te raadplegen. De complexiteit heeft betrekking op de interpretatie van het jargon in de antwoordopties. Dat jargon heeft betrekking op iets volkomen alledaags: het huis met een slaapkamer en een keuken waar de invuller woont. Opmerkelijk is dat in de antwoordopties geen enkele term uit 1983 terugkeert in 2008. Dat is een teken van de mate waarin het taalgebruik in het formulier is losgezongen van alledaagse taal. In 25 jaar is ons eigen taalgebruik in dit domein immers niet veranderd. Is de vraag over de

woning in 2008 begrijpelijker geformuleerd? Dat valt te betwijfelen; de vraag is weliswaar korter, met vier tegenover zes keuzemogelijkheden, maar de termen zijn niet echt eenvoudiger. Daar is nog steeds een toelichting voor nodig. De onderscheiden categorieën gaan nog steeds terug op in juridische regelingen onderscheiden soorten woningen, en de termen die daar gehanteerd worden, hebben geen equivalent in het alledaagse taalverkeer.

In de toelichtingen uit 1983 en 2008 treffen we één gemeenschappelijke term aan: *zelfstandige woning*. Hoewel die term in 1983 niet in de antwoordopties werd gebruikt, was hij ook toen al relevant, omdat uit de toelichting blijkt dat onder een ‘wooneenheid’ een woning wordt verstaan die geen zelfstandige woning is. Een mooie kans om de begrijpelijkheid van de toelichtingen te vergelijken.

‘Zelfstandige woningen’ zijn eengezinswoningen, appartementen, flats en andere woonruimten die voorzien zijn van een eigen toegang, eigen toilet en een eigen keuken die geschikt is om complete maaltijden te bereiden. Onder ‘eigen toegang’ moet worden verstaan, dat men de woonruimte kan bereiken zonder daarbij vertrekken of gangen e.d. te hoeven passeren waarover anderen bij uitsluiting zeggenschap hebben krachtens eigendom of huur.

(Toelichting 1983)

Zelfstandige woning

Dit is een woning met een toegangsdeur die u van binnen en buiten op slot kunt doen. In de woning moet op zijn minst aanwezig zijn:

- een eigen woon(slaap)kamer;
- een eigen keuken met aanrecht, aan- en afvoer voor water en een aansluitpunt voor een kooktoestel;
- een eigen toilet met waterspoeling.

(Toelichting 2008)

Wat zijn de verschillen? In 1983 vinden we een lange, ingebedde opsomming; deze is in 2008 omgezet in een lijst met bolletjes. Daarnaast is de juridische formulering (‘bij uitsluiting zeggenschap hebben krachtens eigendom of huur ...’) vervangen door een deur die van binnen en van buiten op slot kan. Een eenvoudig alledaags criterium, inclusief een aanspreking. Dat is vooruitgang. Maar wel vinden we nu een waarschijnlijk overbodige melding van een waterspoeling en een halfslachtige definitie van een keuken, en is er sprake van een toegangsdeur die bij de invuller vermoedelijk gewoon een voordeur heet.

Hoewel de toelichting dus nog wel begrijpelijker kan, concluderen we dat de invuller in 2008 een betere toelichting bij het begrip ‘zelfstandige woning’ aantreft dan in 1983. Het is echter de vraag of dit jargonprobleem het best met een toelichting kan worden opgelost. We weten immers dat invullers toelichtingen bij voorkeur vermijden. Als de makers van de regeling bepalen dat het huis een eigen keuken met aanrecht, aan- en afvoer voor water en een aansluitpunt voor een kooktoestel moet hebben, dan kan dat ook in de vorm van een aantal vragen aan de invuller voorgelegd worden. Gevraagd moet dan worden of er een keuken is met een aanrecht, en of de voordeur wel van binnen en buiten op slot kan. Het hele begrip ‘zelfstandige woning’ kan dan in het formulier ongenoemd blijven. Een bezwaar van formulierenmakers kan zijn dat deze oplossing tot te veel en te gedetailleerde vragen leidt. Anders

gezegd: met zulke vragen zou allicht het principe van relevantie geschonden worden. Is immers niet vanzelfsprekend dat de voordeur op slot kan, dat de keuken een aanrecht met een kooktoestel heeft, en dat er een toilet in de woning is? Maar dat bezwaar laat zich eenvoudig weerleggen: ook bij het invullen van het huidige formulier moet de invuller zich deze vragen stellen om te kunnen bepalen of hij wel of niet in een zelfstandige woning woont. Het verschil is dat hij de antwoorden op die vragen nu niet zichtbaar hoeft te produceren voor de verwerkers van het formulier, en dat wel zou doen als de term ‘zelfstandige woning’ uit het formulier en de toelichting verdwijnen.

De toelichting die in 2008 wordt gegeven, voldoet overigens niet om de ‘zelfstandige woning’ te onderscheiden van de woonwag, want ook die heeft tegenwoordig een toilet en een keuken met aansluitpunten. En om het onderscheid te kunnen maken met de twee overige categorieën, de aangewezen onzelfstandige woonruimte en de aangewezen groepswooning, zijn de kenmerken van de ‘zelfstandige woning’ die in de toelichting worden genoemd irrelevant. Voor dat onderscheid is immers bepalend of er wel of niet een aanwijzing is van de Belastingdienst dat het gebouw tot een van de genoemde types behoort. Daar zou het formulier zich dus toe kunnen beperken: stel een vraag of er zo’n aanwijzing is en leg de invuller uit hoe die er achter kan komen als hij dat niet weet. De route via de definities van kenmerken in toelichtingen is onnodig en ongewenst, omdat invullers die negeren en ook omdat het einde vaak zoek is. Want is in het genoemde voorbeeld wel zo duidelijk wat een toegangsdeur is? Moet dat woord niet ook nader bepaald worden? In appartementen en flatgebouwen is immers vaak sprake van meerdere toegangsdeuren. Welke moet er op slot kunnen? En wie moet die deur dan op slot kunnen doen? Mag dat ook de huismeester zijn? En wat is eigenlijk een woon(slaap)kamer?

5.2 De huur. Het tweede thema van de regeling is de huurprijs. Als die te laag of te hoog is, dan is er geen recht op huursubsidie. De aanvrager moet dus precies opgeven hoeveel huur hij betaalt. Maar wat is de definitie van ‘huur’? Wat valt daar wel en niet onder? In 2008 gaat het om de ‘kale huur’, een term die de meeste huurders wel zullen kennen. In 1983 kwam deze term in het formulier niet voor. De formulierenmakers lijken op dit punt anno 2008 gebruik te maken van het advies om aan te sluiten bij alledaags taalgebruik. Maar de term moet blijkbaar wel toegelicht worden.

In de toelichting staat het volgende:

De kale huurprijs is de huurprijs van uw woning, zónder de servicekosten. De kale huurprijs staat meestal in uw huurcontract of brief met de jaarlijkse huurverhoging.

(Toelichting 2008)

In het formulier van 2008 vinden we vaker zo’n verwijzing naar een document waar de invuller iets op kan zoeken. Dit vergemakkelijkt de uitvoering van de monitortask. In de toelichting vinden we ook een apart kopje ‘Handig om bij de hand te hebben’ met een lijstje waar die documenten opgesomd worden. Een duidelijke handreiking richting de invuller. Toch schuilt er soms een adder onder het gras, zo blijkt in dit voorbeeld, want de invuller kan niet volstaan met het melden van de kale huur die hij vindt in het document waar naar verwezen wordt. Het formulier stelt nog vier vragen over servicekosten. Dat blijkt in dit verband een problematisch begrip: terwijl er veel servicekosten zijn die niet mogen worden opgevoerd, zijn er ook di-

verse soorten servicekosten die – tot een bepaald maximum – wèl opgevoerd mogen worden: energiekosten en schoonmaakkosten voor gemeenschappelijke ruimtes, huismeesterkosten, en kosten voor dienst- en recreatieruimtes. En een niveau dieper is er weer een probleem, omdat nader bepaald is welke energiekosten voor de gemeenschappelijke ruimtes uitsluitend opgevoerd mogen worden: verlichting, de lift, de alarminstallatie en de hydrofoorinstallatie.

Daar had de invuller in 1983 geen last van. In dat formulier stond een vraag over de totale huurprijs en vervolgens moesten daar de volgende bedragen van worden afgetrokken:

- kosten voor de garage
- kosten voor een bedrijfsruimte
- kosten voor meubelen of stoffering
- kosten voor gas, water en elektriciteit
- kosten voor de centrale antenne-installatie.

Die kosten moesten eerst worden opgeteld en de som moest dan worden afgetrokken van het totale huurbedrag. Vervolgens was er een vraag naar de servicekosten (zonder stookkosten) en de stookkosten (bij centrale verwarming). De servicekosten omvatten toen blijkbaar nog niet vanzelfsprekend de kosten voor energie. Verwarrend is in dit formulier weer wel dat er een vraag was over stookkosten (bij centrale verwarming) en een vraag over gas, water en elektriciteit. Wat moest de invuller doen met een eigen op gas gestookte cv-ketel?

Ondanks die verwarring lijkt ons de aanpak van 1983 te prefereren boven die van 2008. In 1983 moest de invuller het totale huurbedrag invullen en er daarna allerlei bijzondere kosten van aftrekken. Aan het resulterende bedrag werd geen naam gegeven; dat was ook nergens voor nodig. In 2008 wordt de alledaagse term ‘kale huur’ gehanteerd waar dus al een heleboel kosten van zijn uitgezonderd. Maar vervolgens zijn diverse servicekosten toch als subsidiabel in het formulier terecht gekomen, waarbij sommige servicekosten weer een extra nadere bepaling kregen, zoals die voor de energie voor gemeenschappelijke ruimtes. Daarmee is het formulier in 2008 alleen maar ingewikkelder geworden. Dat past niet bij een overheid die administratieve lastenverlichting tot een speerpunt heeft gemaakt.

5.3 Het inkomen. Het derde onderdeel van onze vergelijking gaat over het inkomen. Hoe hoger het inkomen, des te minder huursubsidie of huurtoeslag. Daarom moet de invuller gegevens verstrekken over het inkomen. In 1983 vinden we 27 vragen die over dit onderdeel gaan. Ruim drie van de acht bladzijden zijn gereserveerd voor vragen over het inkomen. De toelichting besteedt er drie bladzijden aan. In 2008 is het inkomenstaandeel nog groter geworden; daar zijn vier van de acht bladzijden in het formulier gereserveerd voor vragen over het inkomen, met in totaal 39 afzonderlijke vragen. De toelichting op dit onderdeel beslaat ook drie bladzijden. Wanneer we alleen op de omvang afgaan, concluderen we dat de inkomensvragen het belangrijkste en vermoedelijk ook het moeilijkste onderdeel van het formulier zijn. Die moeilijkheid betreft zowel de interpretatietaak (veel leeswerk van vragen en toelichtingen) als de functionele taken (er moeten veel vragen beantwoord worden en daarbij moet ook gerekend worden). Al met al een onderdeel dat op het eerste gezicht niet gemakkelijker is geworden sinds 1983. Dat is op zichzelf opmerkelijk, als we vaststellen dat de Belastingdienst in 2008 van elke inwoner met een sofinummer alle gegevens over het inkomen digitaal beschikbaar heeft. De Belastingdienst weet ook of de aanvrager van de huurtoeslag een zogenaamde ‘toeslagpartner’ heeft. Toch bevat het formulier een uitvoerige toelichting om vast te stellen of er sprake is van een toeslagpartner. Vraagt de overheid hier

niet naar informatie die al bekend is? Kan niet met een eenvoudige vermelding van softnummers (tegenwoordig 'burgerservicenummers') van de aanvrager en de medebewoners worden volstaan? Dat zou de functionele taken van de invuller aanmerkelijk verlichten.

Hoe is het in de twee formulieren gesteld met de begrijpelijkheid van vragen en toelichtingen over het inkomen? De invuller moest in 1983 allerlei gegevens overnemen van zijn belastingaangifte over 1982 en vervolgens schatten of de inkomsten in 1983 zouden veranderen. Daarbij werd de volgende vraag gesteld:

Verwacht u dat het totaal van de inkomens over 1983 tenminste 25% hoger of lager zal zijn dan het totaal over 1982 verhoogd met 3%?

Uiteraard verdient zo'n vraag een toelichting. Die luidde als volgt.

In het vorige subsidietijdvak (82/83) was het mogelijk om van elk inkomen een aparte schatting op te geven. Voor het nieuwe tijdvak echter gaat het om een schatting van de som van alle inkomens.

Als kan worden verwacht dat het totaal van de inkomens van u, uw partner(s) en inwonende kinderen over 1983 ten minste 25% hoger of lager zal zijn dan het totaal van de inkomens over 1982 verhoogd met 3%, moet u daarvan een schatting maken bij 12 (voor de aanvrager en de partner) en voor de inwonende kinderen op de aparte bijlage. De opgave van een geschat inkomen van één persoon terwijl er meerdere verdienenden zijn, is dus niet mogelijk.

De schattingen moeten zo nauwkeurig mogelijk zijn; bij een te laag geschat inkomen wordt het bedrag dat daardoor teveel is uitgekeerd teruggevorderd.

Dit mag nauwelijks een toelichting heten. In feite wordt de kern van de vraag herhaald, met als toevoeging dat dit nu echt voor de beide partners moet (en inwonende kinderen) en dat de schatting nauwkeurig moet zijn. Wie de moeilijke vraag niet heeft begrepen, komt met deze toelichting niets verder. Hier zien we een vraag die door weinig invullers goed begrepen zal zijn, met als gevolg dat slechts enkelen ingevuld zullen hebben dat ze een wijziging verwachtten.

In 2008 wordt de invuller voor heel andere problemen geplaatst. Hij moet nu allereerst met de rekenhulp het 'toetsingsinkomen' berekenen. Daar doen zich een paar interpretatieproblemen voor. Allereerst is er een nieuw woord gevoegd bij de toch al niet eenvoudige verzameling woorden die de Belastingdienst bedenkt voor ons inkomen: loon, uitkering, pensioen, studiefinanciering, vermogen, verzamelinkomen, belastbaar inkomen, en nu dus toetsingsinkomen. De toelichting probeert ons echter gerust te stellen.

Voor het berekenen van uw toetsingsinkomen 2008 hoeft u bijna niets te doen. Beantwoord alleen onderstaande vragen.

Schrijf van uw laatste (voorlopige) aanslag Inkomstenbelasting het verzamelinkomen over. Vul in hoeveel bruto inkomen u meer verwacht over heel 2008. Bijvoorbeeld een loonsverhoging of een bonus.

Vermeld inkomen uit het buitenland dat niet in Nederland is belast en vermeld ook vrijgesteld inkomen.

Tel alle bedragen bij elkaar. Uw inkomen kan in 2008 ook minder worden. Trek dan nog het bedrag af dat u minder verwacht.

De uitkomst is het geschatte toetsingsinkomen. Neem dit over op het formulier.

Dat is eenvoudig gezegd. Eerst tel je op wat je meer verwacht en dan trek je af wat je minder verwacht. Maar hoe kan de invuller zowel meer als minder verdienen? En heeft iedereen wel een (voorlopige) aanslag beschikbaar met de aanduiding van het verzamelinkomen? Wat moet de invuller doen als hij die niet heeft? Op dezelfde bladzijde biedt de Belastingdienst nog meer geruststellende woorden.

Schatten: precies werk, maar niet moeilijk!

Pas als het jaar 2008 voorbij is, weet u hoe hoog uw inkomen was. Maar u vraagt eerder een toeslag aan. U moet daarom een schatting maken van uw inkomen voor heel 2008. Dus van 1 januari tot en met 31 december 2008. Met deze rekenhulpen bent u er vast zo uit.

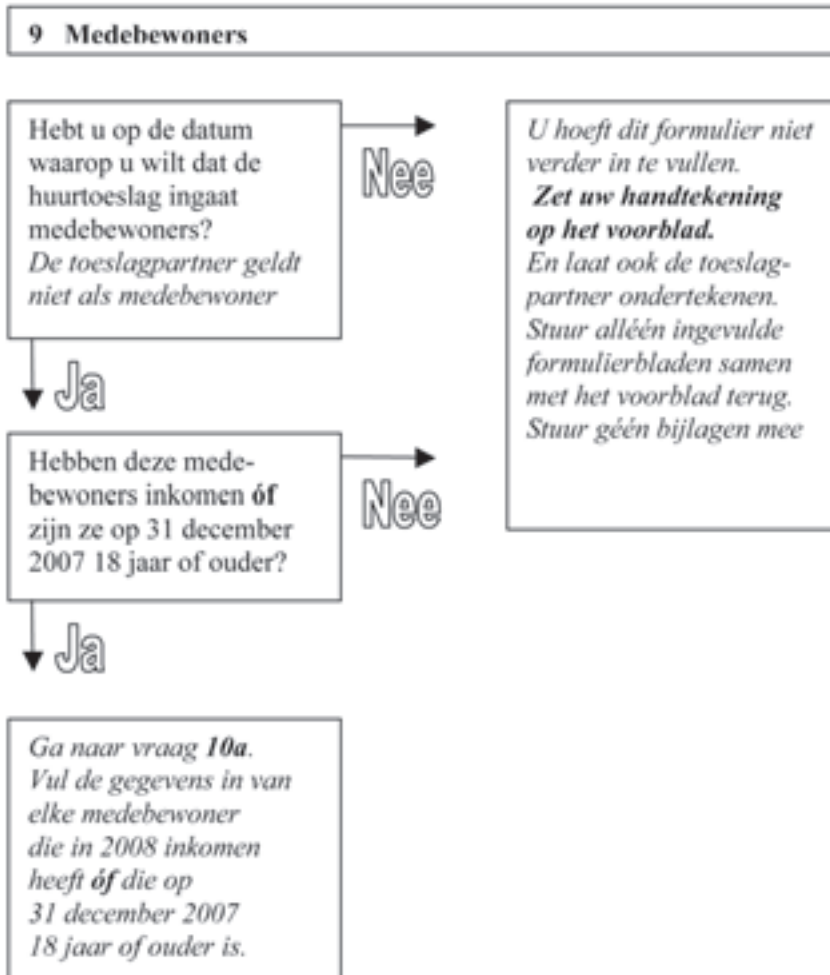
Die toonzetting is hier opmerkelijk anders dan in het formulier uit 1983. De Belastingdienst doet anno 2008 veel moeite om ons ervan te overtuigen dat het allemaal erg meevalt. Maar is die geruststellende toon ook op z'n plaats? Is het schatten van het inkomen over het lopende jaar echt niet moeilijk, ook niet voor een deel van de invullers? De rekenhulp helpt op dit punt niet werkelijk; die biedt geen zicht op de financiële verwachtingen van de invuller. We zien als ondersteuning een aantal overzichtelijke stroomschema's verschijnen, zoals het stroomschema dat helpt te bepalen van wie het inkomen moet worden meegenomen in de berekening van het toetsingsinkomen. Maar hoe goed kan de invuller met dat stroomschema nagaan van welke bewoners het inkomen als toetsingsinkomen moet gelden?

De eerste vraag in het schema luidt:

Hebt u op de datum waarop u wilt dat de huurtoeslag ingaat medebewoners? *De toeslagpartner geldt niet als medebewoner.*

Dit is een vraag met een inbedding en een aanvullende voorwaarde waarin een lastige term voorkomt: *toeslagpartner*. Een woord dat in geen enkele Van Dale bij ons in de boekenkast voorkomt en zelfs op de online applicatie van Van Dale niks oplevert. De invuller moet nu eerst nagaan of hij een toeslagpartner heeft. Eigenlijk is dat merkwaardig. Vermoedelijk had de invuller al veel eerder aan de Belastingdienst moeten melden wie hij als toeslagpartner ziet, als dat niet vanzelf spreekt zoals bij een echtpaar met kinderen. Het lijkt er nu op alsof iedereen bij de aanvraag van de huurtoeslag voor het eerst een toeslagpartner moet kiezen, of na een eerdere keuze nog weer eens een andere toeslagpartner kan kiezen. Onduidelijk is ook of de invuller in een situatie met verschillende volwassen medebewoners verplicht is een toeslagpartner te kiezen, en de andere medebewoners in een andere categorie in te delen. De toelichting biedt misschien steun.

Woont u met meer mensen in huis, dan moet u meestal een toeslagpartner opgeven. Niet iedereen kan uw toeslagpartner zijn; want er gelden bepaalde voorwaarden én verplichtingen. Als u medebewoners heeft, zoek dan in het schema op blz. 4 en 5 op wie de toeslagpartner is. **Niet iedereen kan de toeslagpartner zijn. Er gelden bepaalde voorwaarden.**



Figuur 2: Het stroomschema bij vraag 9 in het formulier voor de huurtoeslag 2008. De vormgeving in de presentatie hierboven wijkt af van die in het formulier wat betreft kleur en lettertype.

Deze toelichting is onbevredigend. Allereerst vinden we geen verwijzing naar een belastingdocument waar de invuller misschien al eerder een toeslagpartner heeft opgegeven. Ook deze toelichting wekt de indruk dat de invuller nu voor het eerst met deze kwestie aan de slag moet. Het woordje 'meestal' in de eerste zin laat daarbij in het midden wanneer er wel en niet een toeslagpartner moet worden opgegeven. Ook krijgt de invuller geen antwoord op de vraag wat de gevolgen zijn van de keuze voor een toeslagpartner. In welk geval wordt de huurtoeslag hoger, en wanneer lager? Nergens staat uitgelegd wat het verschil in effect is tussen het meetellen van het inkomen van een toeslagpartner en dat van een andere medebewoner. Hier wordt voorbijgegaan aan het perspectief van de invuller. Die wil geholpen worden bij zijn invultraak, ook en misschien wel vooral als hij kan kiezen uit diverse antwoordopties die voor hem meer of minder gunstige consequenties hebben. De informatie

die hij daarvoor nodig heeft, wordt hem anno 2008 in formulier en toelichting onthouden. En wat er wel staat, wijkt soms flink af van betekenissen die op basis van het alledaagse taalgebruik te verwachten zijn. We lichten dat toe aan de hand van ons eerder beschreven scenario (zie par. 5).

Stel dat de man in ons scenario het huurtoeslagformulier invult, dan geldt zijn vrouw als toeslagpartner en is zij volgens de instructie in het huurtoeslagformulier *dus* geen medebewoner. Hier wordt een alledaags woord ‘medebewoner’ op fiscale gronden van een nieuwe betekenis voorzien die uitsluit dat de echtgenoot of echtgenote medebewoner is. Dat is een semantische manoeuvre die stellig de complexiteit van de interpretatietaken vergroot. Het vergt nogal wat lenigheid om op de vraag naar medebewoners *nee* in te vullen, ook al woon je met je (toeslag)partner samen. We zien hier een mogelijk interpretatieprobleem dat het gevolg is van een herdefinitie van een term door de Belastingdienst, zoals we dat al eerder zagen bij de termen ‘zelfstandige woning’, ‘kale huur’ en ‘servicekosten’. De uitkomst van de keuze voor een toeslagpartner (dat is in ons scenario de echtgenote) leidt naar een nieuwe vraag of er medebewoners (dus anderen dan de toeslagpartner) zijn. Wie hier *ja* antwoordt, krijgt als vervolgvraag:

Hebben deze medebewoners inkomen **óf** zijn ze op 31 december 2007 18 jaar of ouder?

Hier ontstaat een nieuw interpretatieprobleem: er worden twee condities in één vraag geformuleerd. Dat het woordje **óf** vet is gedrukt en van een accent is voorzien, laat zien dat de formulierontwerper probeert te anticiperen op dit probleem. Hij bedoelt: als u op één van beide condities positief reageert, ga dan verder met **ja**. De kans lijkt echter groot dat een invuller met een kind van 17 jaar dat een goede baan heeft in de horeca, hier ten onrechte verder gaat met **nee**, omdat het kind geen 18 is. Deze vragen hadden beter in twee aparte blokjes van het stroomschema gepresenteerd kunnen worden.

Als de invuller eenmaal heeft bepaald welke medebewoners relevant zijn voor de huurtoeslag, moet vervolgens van elke medebewoner het toetsingsinkomen ingevuld worden. In ons scenario moet dat dus ook voor de inwonende student gebeuren, en eventueel voor kinderen die meer dan € 4.268 verdienen. De forse omvang van het formulier wordt mede bepaald door de gereserveerde ruimte voor maar liefst vijf medebewoners.

We stellen vast dat de invuller het met de vragen over het inkomen in 2008 niet echt gemakkelijker lijkt te hebben dan de invuller in 1983. De interpretatietaken zijn moeilijker geworden door de introductie van nieuw jargon (toeslagpartner, toetsingsinkomen) en de vreemde manoeuvre om het eenvoudige woord *medebewoner* van een nieuwe definitie te voorzien (alle medebewoners exclusief de toeslagpartner). Ook de vraagformulering is in het nieuwe formulier niet eenvoudiger geworden. Er zijn fraai uitgevoerde stroomschema's, maar die bevatten moeilijke inbeddingen. Het lijkt alles bijeen een stuk gemakkelijker, maar dat is het niet. Ook op functioneel niveau is de taak complexer geworden omdat van elke relevante medebewoner gegevens verstrekt moeten worden. In 1983 was het formulier op dit punt eenvoudiger, hoewel de toelichting een verraderlijk zinnetje bevat: ‘Als er sprake is van inkomsten van meerdere partners, moet u de gegevens daarvan op een bijlage vermelden.’ Opmerkelijk is dat in 1983 het woord ‘medebewoner’ vermeden werd ten gunste van het woord ‘partner’ dat hier een ruimere betekenis lijkt te krijgen dan de betekenis die de Van Dale uit die tijd levert: ‘degene met wie men paart’.

5.4 Wel leuker, maar ook gemakkelijker? Samenvattend concluderen we dat het nieuwe formulier in allerlei opzichten rustiger, vriendelijker, overzichtelijker en aantrekkelijker oogt dan het ‘ambtelijke’ formulier uit 1983. Vanuit het tekstontwerpperspectief laat het nieuwe formulier zien dat er de afgelopen decennia sprake is geweest van een sterke professionalisering in zowel het visuele ontwerp als het tekstontwerp die duidelijk ten gunste werkt van de invuller. Die wordt met de rustiger en overzichtelijker vormgeving beter gesteund bij de uitvoering van zijn monitortaken. Ook het overzicht van de benodigde documenten en de sturing naar relevante vragen via stroomschema’s ondersteunen de monitortaken. Verder lijken de functionele taken in 2008 eenvoudiger te zijn geworden dankzij de frequente en concrete verwijzingen naar andere documenten waar een antwoord gevonden kan worden op een specifieke vraag. Ook de vermindering van het aantal vragen dat beantwoord moet worden draagt daaraan bij. Maar de interpretatietaken blijven bij elk van de drie kernthema’s (woning, huur en inkomen) problematisch; de formuleringen in formulier en toelichting zijn op onderdelen zelfs lastiger te begrijpen geworden. De keuze van de ontwerpers om in het nieuwe formulier aan te sluiten bij alledaagse begrippen blijkt een serieus risico in te houden: als zo’n begrip toch nog nadere juridische specificatie behoeft, is de schade snel groter dan de winst.

Nieuw is de geruststellende toon in de toelichting van 2008, zoals bij de schatting van het toekomstige inkomen. Deze verandering raakt een dimensie die in het deeltakenmodel uit 1979 geen rol speelt: de attitude van de invuller ten opzichte van de taak. De ontwerpers van het nieuwe formulier lijken zich te hebben bekommerd om die attitude, getuige de introductie van fictieve personages die vertellen dat het allemaal best meeviel om een huurtoeslag aan te vragen, de moederlijke toon van een met foto gepresenteerde mevrouw Brinkhorst van de Belastingtelefoon die aanraadt alles even rustig door te lezen, en de expliciete mededeling dat het erg eenvoudig is om het inkomen voor volgend jaar te schatten. Ook deze keuze houdt een serieus risico in: als de invuller ervaart dat het allemaal nogal tegenvalt, zal de relatie tussen de organisatie en de burger door de geruststellende mededelingen eerder geschaad dan bevorderd worden. De kans dat dat gebeurt achten wij in het geval van het huurtoeslagformulier 2008 reëel, gelet op de problemen die we hierboven beschreven hebben.

Een ander verschil mag ten slotte niet onvermeld blijven. Bij het ontwerp van formulieren is het verschaffen van adequate uitkomstinformatie een belangrijk aspect: kan de invuller een schatting maken van het resultaat van zijn werk? In 1983 kon de invuller de te verwachten huursubsidie vinden door een tabel te raadplegen in de toelichting. In 2008 wordt die mogelijkheid in de toelichting niet geboden. Daar staat de digitale context tegenover die in 2008 beschikbaar is gekomen: op de website van de Belastingdienst kan men nu een aantal gegevens invoeren en een zogenaamde ‘proefberekening’ maken.¹¹ De toelichting van 2008 verwijst naar die mogelijkheid. Nieuw is ook de mogelijkheid om de aanvraag van de huurtoeslag helemaal digitaal af te handelen. Die digitale context biedt de ervaren computergebruiker veel extra mogelijkheden waar we in deze analyse van de papieren formulieren aan voorbij moesten gaan.

6. Een regeringsbesluit met perspectief

Het formulier voor de huurtoeslag dat we hierboven besproken hebben, dateert van 2008. Een jaar eerder, kort voordat het vorige kabinet-Balkenende viel, werd een belangrijk besluit genomen door de regering: het invulgemak van formulieren van de rijksoverheid moest aangepakt worden.¹² Directe aanleiding was de vaststelling in de voortgangsrapportage Administratieve Lastenverlichting Burgers (Merkbaar minder én beter, 2006) dat onduidelijke formulieren een hoge positie innamen op de zogenaamde irritatie-toptien van burgers en bedrijven. Concreet hield het kabinetsbesluit in dat per 1 september 2007 alle nieuwe formulieren van de Rijksoverheid begrijpelijk¹³ moeten zijn. Dit moet gaan gelden voor formulieren voor burgers en bedrijven, en voor zowel papieren als digitale formulieren. Iets later is nog besloten dat per 1 september 2008 ook alle nieuwe gemeentelijke formulieren begrijpelijk zouden moeten zijn, en nog weer iets later dat vanaf 1 januari 2009 ook de 25 meest gebruikte *bestaande* formulieren begrijpelijk moeten zijn. Om dat te bereiken moest een aantal instrumenten worden ontwikkeld, zoals een norm voor begrijpelijkheid, een website, een helpdesk en een cursus.¹⁴ Dat zijn opmerkelijke, en vanuit de taalbeheersing bezien verheugende besluiten. Een belangrijke vraag is natuurlijk wel hoe er verder invulling aan wordt gegeven.

Het ministerie dat het voortouw heeft genomen bij de implementatie van het kabinetsbesluit, is dat van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daar is onder meer de website www.begrijpelijkeformulieren.nl in het leven geroepen, een voor een groot publiek bedoelde website waar aandacht voor de begrijpelijkheid van formulieren wordt gevraagd, waar overtuigende filmpjes te zien zijn van invullers die met een weinig toegankelijk formulier in de weer zijn, en waar kort verslag wordt gedaan van de vorderingen in het project. Op deze site kan de belangstellende lezer ook vinden met welke problemen een formuliereninvuller zoal geconfronteerd wordt en aan welke uitgangspunten een formulier dient te voldoen om die problemen te reduceren. Veel van dit alles is gemakkelijk herkenbaar voor wie op de hoogte is van het hierboven besproken deeltakenmodel uit 1989 en van de uitgangspunten voor betere formulieren die zijn gehanteerd in het Twentse formulierenproject en in de daaruit voortgekomen *Formulierenwijzer*. Maar daarmee zijn formulierenontwerpers die op zoek zijn naar concrete voorbeelden en uitgewerkte adviezen nog niet goed genoeg geholpen. Voor hen is daarom intussen, op advies van een wetenschappelijke begeleidingscommissie die voor het grootste deel bestaat uit taalbeheersers¹⁵, een zogenaamde *Formulierenwaaier* (2008) ontwikkeld. Ook is er een website (www.formulierenwaaier.nl) waar de adviezen uit de *Formulierenwaaier* verder worden uitgewerkt, waar ervaringen van formulierenontwikkelaars kunnen worden uitgewisseld, waar voorbeelden van succesvolle oplossingen voor ontwerpproblemen worden gepresenteerd en waar een actueel overzicht wordt gegeven van relevante vakliteratuur.

Het doel van de *Formulierenwaaier* (2008) en de achterliggende website is eerst en vooral een verdere professionalisering van de wijze waarop in Nederland overheidsformulieren worden ontwikkeld. Om dat te bereiken kan binnenkort bij elk nieuw formulier en ook bij belangrijke bestaande formulieren de verplichting worden opgenomen, aldus de verantwoordelijke staatssecretaris,¹⁶ om op het internet een voor iedereen toegankelijk *ontwikkeldossier* te publiceren, waarin stap voor stap wordt verantwoord welke ontwerpbeslissingen er zijn genomen, waarop die beslissingen gebaseerd waren, hoe concepten van het formulier getest zijn en wat voor consequenties er aan de testuitslagen zijn verbonden. Op het moment waarop dit artikel wordt geschreven, is nog niet beslist hoe streng die verplichting precies zal gaan worden, en ook niet wat voor kwalitatieve en kwantitatieve verwachtingen we van de ontwikkeldossiers mogen hebben.

Wel is duidelijk dat de *Formulierenwaaier* en de achterliggende website sterk gekleurd (zullen) zijn door het werk dat taalbeheersers in de laatste decennia op het terrein van formulieren gedaan hebben. Dat geeft enig vertrouwen in de mogelijke valorisatie van resultaten in ons vakgebied.

Afsluitend

Er is een lange traditie van onderzoek naar het invulgemak van formulieren in Nederland, en er is ook een lange traditie van klachten over de begrijpelijkheid van overheidsformulieren. Taalbeheersers beschikken over theoretische noties en praktische inzichten die goed ingezet kunnen worden ten behoeve van de bevordering van begrijpelijkheid. Ondanks een toenemende bekendheid van Nederlandse formulierenontwerpers met die inzichten, worden overheidsformulieren niet vanzelf beter. Daarvan getuigen onder meer de resultaten van de hier gepresenteerde analyse van de formulieren voor de huurtoeslag. Door recente beleidsmaatregelen is formulierkwaliteit hoger op de agenda gezet. Effecten van dat beleid in termen van duidelijker formulieren zijn nog niet zichtbaar. In elk geval is in de nabije toekomst onderzoek gewenst naar de wijze waarop de beleidsmaatregelen worden geïmplementeerd en naar de effectiviteit van het beleid. Een van de aandachtspunten in zo'n evaluatie is de insteek van de beleidsmaatregelen: voorop staat niet de toetsing van productkenmerken (aan foutenpercentages bij respondenten of aan criteria voor begrijpelijke formuleringen, zoals in de beleidscontext van de medische bijsluiter het geval is), maar de verantwoording van proceskenmerken (langs welke weg is dit formulier tot stand gekomen?). De vruchtbaarheid van die insteek verdient zeker ook een nadere evaluatie.

Noten

- 1 Waar we in dit soort zinnen hij gebruiken, is vanzelfsprekend ook steeds zij bedoeld.
- 2 Zie www.begrijpelijkeformulieren.nl/. Een website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 3 Zie voor een concreet geval Jansen et al. (1991).
- 4 De projectgroep bestond uit K. Edens, J. Mulder, H. Pander Maat, P. Slot, C. Jansen en M. Steehouder; de laatste twee hadden de eindverantwoordelijkheid.
- 5 Een beeld van het formulierenonderzoek binnen en buiten Nederland tot en met 2000 geeft Jansen & Steehouder, 2001.
- 6 Zie onder meer Bergen, Scheifes & Jansen (1992), Jansen & Mulder (1998), Maes (1991a;1991b;1992a;1992b), Mulder (1989), Lentz & De Jong (2005), Lentz, Jochmann & De Jong (2006), Snijkers (2002;2007) en Van Humbeeck (2004).
- 7 Zie bijvoorbeeld Bergen, Scheifes & Jansen (1992), Lentz & De Jong (2005) en Lentz, Jochmann & De Jong (2006).
- 8 Zie bijvoorbeeld Jansen, Steehouder & Gijsen (2006).
- 9 Zie www.toeslagen.nl/ (geraadpleegd op 24-8-2008)
- 10 Formulier en toelichting uit 1983 zijn te vinden op: <http://www.careljansen.nl/map1/Huursubsidie1983-1984.html/>
De versies uit 2008 kunnen worden gedownload op: <http://www.careljansen.nl/map1/Huurtoeslag2008.html/>

Formulieren in Nederland

- 11 Zie <http://www.toeslagen.nl/reken/huurtoeslag/> (geraadpleegd op 29 augustus 2008)
- 12 Persbericht dd. 16-2-2007, gepubliceerd op www.regering.nl/ (geraadpleegd op 24-8-2008)
- 13 Begrijpelijkheid moet in deze context worden verstaan als invulgemak: gestreefd wordt naar formulieren die door de invuller goed worden begrepen, en die gemakkelijk, zonder fouten en zonder hulp voor anderen kunnen worden ingevuld (Formulierenwaaier 2008, p.5).
- 14 Zie www.begrijpelijkeformulieren.nl/ -> Over Begrijpelijke formulieren -> Het project Begrijpelijke formulieren (geraadpleegd op 24-8-2008).
- 15 De begeleidingscommissie bestaat uit: C. Jansen, L. Lentz, M. van Oostendorp, J. Renkema, M. Steehouder en G. Snijkers.
- 16 Zie de brief over de motie Begrijpelijkheid van overheidsformulieren die Staatssecretaris Bijleveld op 25-2-2008 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd.

Bibliografie

- Bergen, P., Scheifes, J. & Jansen, C. (1992).** Beeldschermformulieren of papieren formulieren? Een onderzoek naar het verschil in invulgedrag. *Communicatief*, 5 (3), 2-6.
- Braet, A. (2007).** Hebben de taalbeheersers hun zaak verraden? Een overzicht van het Taalbeheersingsonderzoek van 1980-2005. *Tijdschrift voor Taalbeheersing*, 29 (4), 333-354.
- Formulierenwaaier. In 10 stappen een begrijpelijk formulier maken* (2008). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Jansen, C., et al. (1989).** *Formulierenwijzer. Handboek voor het redigeren van formulieren*. Den Haag: SDU.
- Jansen, C., Klatter, S. & Vet, D. de (1991).** Formulierenonderzoek bij de Informatiseringsbank. *Communicatief*, 4 (3), 189-204.
- Jansen, C. & Mulder, J. (1998).** Blokletters of schuinschrift op formulieren? Zin en onzin van handschriftinstructies. In: M. Steehouder, C. Jansen & E. Woudstra (red.), *Van taaladvies tot tekstontwerp. Opstellen aangeboden aan Jan van der Staak bij zijn afscheid van de vakgroep Toegepaste Taalkunde van de Universiteit Twente*. Enschede: Universiteit Twente, pp. 61-68.
- Jansen, C. & Steehouder, M. (1981).** Een taalverkeersprobleem: de voorlichting over Individuele Huursubsidie. In: M. Steehouder, M. & C. Jansen (red.), *Taalbeheersing 1981. Lezingen op het VIOT-taalbeheersingscongres op 8, 9 en 10 september 1981 aan de Technische Hogeschool Twente*. Enschede: VIOT, pp. 7-19.
- Jansen, C. & Steehouder, M. (1991).** Formulieren als bron van taalverkeersproblemen. *Tijdschrift voor Taalbeheersing*, 13 (1), 30-45.
- Jansen, C. & Steehouder, M. (1992).** Forms as a source of communication problems. *Journal of Technical Writing and Communication*, 22, 179-194.
- Jansen, C. & Steehouder, M. (2001).** How research can lead to better government forms. In: D. Janssen & R. Neutelings (eds.), *Reading and writing government documents*. Amsterdam: Benjamins, pp. 11-36.
- Jansen, C., Steehouder, M. & Gijsen, M. (red.) (2006).** *Professioneel communiceren. Taal- en communicatiegids*. Tweede, herziene druk. Groningen/Houten: Martinus Nijhoff.
- Jansen, C. & Woudstra, E. (red.) (1987).** *Taalbeheersing in de markt. Themanummer Tijdschrift voor Taalbeheersing*, 9 (1).
- Jong, M. de & Lentz, L. (2006).** Scenario evaluation of municipal websites: Development and use of an expert-focused evaluation tool. *Government Information Quarterly*, 23 (2), 191-206.
- Landa, L.N. (1974).** *Algorithmization in Learning and Instruction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lentz, L., Jochmann, H. & Jong, M. de (2006).** De toelichting in het digitale formulier. *Tekst[blad]*, 12 (1), 38-42.

- Lentz, L. & Jong, M. de (2005).** Name and address forms on the web: research into usability. In: *Proceedings of the STC's annual conference, May 8-11 2005*. Arlington, VA, pp. 268-272.
- Maes, A. (1991a).** De overheid formuleert slecht. Regelingen en formulieren van de overheid. In: M.A.E. van Scherpenzeel (red.), *Overheid en burger: rechtstaal en communicatie. Handelingen van het Vierde Nederlands Taalcongres van de Vereniging Algemeen Nederlands in Antwerpen*, 8 december 1990. Brussel: Vereniging Algemeen Nederlands, pp. 51-71.
- Maes, A. (1991b).** Tips voor gebruiksvriendelijke formulieren. *Terzake. Praktijkblad over Gemeentebeleid*. 9 (2), 1-16.
- Maes, A. (1992a).** Praktische tips voor het ontwerpen van formulieren. *Praktijkgids management lokale besturen*. Afl. 7 (mei 1992). Deventer: Kluwer. 21 pp.
- Maes, A. (1992b).** Wilt u dit even invullen? *Taalbeheersing in de Praktijk*, 31 (1), p. 14-19; 31 (2), p. 46-52; 31 (3), p. 79-84; 31 (4), p. 110-118.
- Merkbaar minder én beter!* (2006). Voortgangsrapportage Administratieve Lastenverlichting Burgers. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Paas, F., Tuovinen, J. E., Tabbers, H. K., & Van Gerven, P. W. M. (2003).** Cognitive load measurement as a means to advance cognitive load theory. *Educational Psychologist*, 38 (1), 63-67.
- Steehouder, M. & Jansen, C. (1992).** Optimizing the quality of forms. In: H. Pander Maat & M. Steehouder (eds.), *Studies of functional text quality*. Utrecht Studies in language and communication, nr. 1. Amsterdam/Atlanta: Rodopi, pp. 159-172.
- Snijkers, G. (2002).** *Cognitive laboratory experiences. On pre-testing computerised questionnaires and data quality*. Dissertatie Universiteit Utrecht.
- Snijkers (2007).** *Between chaos and creation. Last en noodzaak van enquêtes*. Oratie Universiteit Utrecht.
- Van Humbeeck, P. (red.). (2004).** *Checklist formulieren. Administratieve lastenvermindering door goede formulieren*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Kenniswetmatiging.