

Inleiding

Rotterdam, een bruisende stad waar van alles gebeurt, waar mensen van diverse pluimage rondlopen en een stad waar tientallen talen worden gesproken.

Een aantal talen zijn bij iedereen bekend, zoals Engels, Duits en Frans. Daarnaast horen we de harde g van het Arabisch, de zangerige tonen van het Turks en het schelle van het Chinees. Ook zijn er nog redelijk onbekende talen, zoals Aramees, Sanskriet en Ivviet. En natuurlijk niet te vergeten, de vaktalen zoals technisch Engels of Duits en de ambtenarentaal oftewel de ambtelijke taal.

Ambtenarentaal stelt heel wat mensen op de proef; bedoelen ze nu 'ja' of proberen ze nu 'nee' uit te drukken, bedoelen ze nu 'altijd' of proberen ze nu 'regelmatig' uit te drukken.

Kortom ONBEGRIJPelijk.

De gemeente Rotterdam hanteert servicenormen voor haar dienstverlening. Het BurgerPanel is gevraagd*, advies uit te brengen over één van deze servicenorm namelijk 'onze informatie is actueel en begrijpelijk'.

Er zijn geen exacte aantallen bekend over de hoeveelheid stukken die het gemeentelijk apparaat op jaarbasis produceert. Maar men kan er van uitgaan dat er jaarlijks toch een klein bos aan papier wordt verschreven, aan beleidsnota's, stukken bij raadsvergaderingen, afgifte van vergunningen, notulen van vergaderingen en folders voor de Rotterdammers.

Tijdens overleg over deze opdracht met een woordvoerder van de gemeente is daarom de opdracht beperkt tot de onderzoeksvraag:

Is de schriftelijke publiekscommunicatie van de gemeente actueel en begrijpelijk voor de Rotterdamse burger?

Vrij vertaald komt het er op neer dat iedere Rotterdammer, ongeacht zijn oorspronkelijke taal of achtergrond de folders van de gemeente zou moeten kunnen lezen en begrijpen.

Een valkuil bij het begrijpelijk maken van een tekst is het gebruik van Jip- en Janneke taal.

De noodzaak van diverse juridische termen komt vaak de begrijpelijkheid niet ten goede.

Na diverse vergaderingen en dikke 'leesportefeuilles' kwamen wij tot een werkwijze hoe een en ander te onderzoeken.

Dit rapport bestaat uit twee gedeeltes:

1. de rapportage
2. een uitgebreide aparte bijlage met alle testen en brieven (alleen op aanvraag beschikbaar)

In cursief zijn enkele treffende uitspraken weergegeven, gemaakt tijdens de werkzaamheden van deze productie, die wij de lezer niet wilden onthouden.

En nu de grootste uitdaging: is deze rapportage van het BurgerPanel Rotterdam begrijpelijk? Veel leesplezier!

* Het BurgerPanel Rotterdam geeft zowel ongevraagd als gevraagd advies.

Werkwijze

De Dienst Publiekszaken heeft advies gevraagd aan het BurgerPanel. De gemeente Rotterdam hanteert servicenormen voor haar dienstverlening. Rotterdam wil een bereikbare en servicegerichte gemeente zijn. Hiervoor zijn servicenormen opgesteld en een van deze normen is "Onze informatie is actueel en begrijpelijk".

Gevraagd advies

Een communicatieadviseur van de Dienst Publiekszaken gaf een nadere uitleg over het gevraagd advies. Het gaat om algemene schriftelijke publiekscommunicatie. De gemeente is benieuwd naar hoe begrijpelijk ze is. De inhoud moet helder zijn en er moet begrijpelijk taalgebruik gehanteerd worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen publieks- en specifieke communicatie. Publiekscommunicatie is gericht op alle burgers en specifieke communicatie richt zich op een individu.

Toelichting op opdracht

Volgens de communicatieadviseur is er nooit onderzoek naar de begrijpelijkheid van de communicatie gedaan door de gemeente. Er zijn geen voorbeelddocumenten over de standaard begrijpelijkheid beschikbaar en er wordt geen definitie van actueel en begrijpelijk gehanteerd. Een kader of taal- of schrijfwijzer en handboek zijn niet aanwezig. Opvallend is echter dat het BurgerPanel recent is benaderd of zij mee willen werken aan een onderzoek over het testen van een folder van de dienst dS+V. Blijkbaar verrichten diensten af en toe wel onderzoek naar begrijpelijkheid en schakelen zij hier burgers voor in.

Folderjacht

Wij verzamelden communicatiemateriaal door langs diverse Stadswinkels te gaan om folderrekken te bekijken en zoveel mogelijk materiaal mee te nemen.

Wij besloten een beperking in de stapel folders aan te brengen door te kiezen voor twee onderwerpen. Onderwerpen waar veel Rotterdammers mee te maken hebben of krijgen. Wij kozen voor de onderwerpen

- gemeentelijke belastingen
- vergunningen.

Opnieuw op folderjacht en gericht folders zoeken over deze onderwerpen. Wij maakten de volgende selectie:

- folder "Gemeentelijke belastingen waar u als inwoner mee te maken heeft"
- folder "Gemeentelijke belastingen waar u als ondernemer mee te maken heeft"
- folder "Welkom in Rotterdam", parkeren voor bezoekers
- folder "De regels van het spel" over parkeerboetes, wielklem en wegslepen van de auto
- brieven van de gemeente betreffende aanvraag van bouwvergunningen, sloopvergunningen en wijzigen bestemmingsplan.

Hoe oordeel je over begrijpelijkheid? Hoe ga je na of Rotterdammers deze folders begrijpelijk vinden? Een lastige vraag die wij probeerden te beantwoorden met het opstellen van testen bij de verschillende folders voor verschillende doelgroepen.

Op pad met de folders

Wij gingen de folders testen bij studenten van het Albeda College, bij ouderen en bij ondernemers. De folders over parkeren zijn getest bij twintig 1^e en 2^e jaars studenten van de MBO opleiding voor Sociaal Cultureel Werk van het Albeda College. De folder over gemeentelijke belastingen voor bewoners is getest bij negentien ouderen in ouderen ontmoetingscentra en de folder over gemeentelijke belastingen is getest bij een tiental ondernemers.

De brieven

Een flinke stapel met brieven is gelezen en het oordeel was over het algemeen dat ze niet begrijpelijk zijn. Wij besloten hulp in te roepen van professionele tekstschrijvers. Wij gaven ze de opdracht om een brief te herschrijven. Drie brieven werden geselecteerd en drie verschillende bureaus herschreven ieder op hun eigen manier een brief.

Opstellen conclusies en aanbevelingen

De testen werden verwerkt en de herschreven brieven kritisch bekeken. Op grond van al deze informatie hebben we conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

Resultaten

De folderjacht

Bij de ronde langs diverse Stadswinkels hebben wij het volgende gesignaleerd

- de folderrekken waren niet compleet
- folders zijn niet actueel, verkeerd logo en telefoonnummer
- folders zijn vaak professioneel gemaakt en zien er mooi uit
- de folderrekken zijn onduidelijk gerubriceerd
- niet alle rubrieken zijn vertegenwoordigd, bijvoorbeeld veel folders over de Roteb maar niets over aangifte geboorte.
- ook bij navraag kregen wij oude folders mee
- folders zijn niet altijd beschikbaar
- in de stadswinkel heeft niemand het overzicht van wat er is en wat er zou moeten staan

Test bij studenten

In twee verschillende klassen van de opleiding Sociaal Cultureel Werk van het Albeda College zijn twee folders over parkeren van stadstoezicht met een vragenlijst voorgelegd. Het betrof de folders "de regels van het spel" en "welkom in Rotterdam". Met de vragen is getest hoe begrijpelijk de folders waren. In de vragen is het niet over de actualiteit van de folders gegaan.

In algemene zin scoren de folders goed op het aspect begrijpelijkheid. De deelnemers, met minimaal VMBO-niveau als achtergrond, begrepen wat er in de folders stond en bleken in staat de meest relevante informatie uit de folders te destilleren.

Bij enkele vragen gaven de deelnemers verschillende antwoorden, wat duidt op gebrek aan duidelijkheid. Zo kregen we verschillende antwoorden op de vraag wat P+R (Park en Ride) is. Ook kregen we verschillende antwoorden op de vraag wat de goedkoopste manier van parkeren is. Deelnemers noemden naast P+R ook garages, wat niet klopt. Tot slot gaven deelnemers aan dat P+R gratis is. Ze noemden daarbij niet dat dit alleen in combinatie met een OV-bewijs geldt, zoals de folder vermeldt.

Waardering folders:

De studenten gaven als waardering voor deze folders een voldoende of ze schreven bij deze vraag dat ze het goed leesbaar vonden en begrijpelijk.

Test bij ouderen

Onderzocht is de leesbaarheid van drie folders van de belastingdienst:

1. Belastingen voor inwoners 2007
2. Kwijtschelding 2007
3. WOZ niet te hoog niet te laag.

Deze folders zijn voorgelegd aan negentien ouderen afkomstig van de rechter maasoever (deelgemeente Noord) in drie zittingen.

Na het doorlezen van de folders werden de geënquêteerden gevraagd een formulier in te vullen. Het formulier omvatte ruim dertig stellingen die betrekking hadden op de inhoud van de drie folders. (zie bijlage)

Aan het eind van het formulier is de geënquêteerden gevraagd de folders met een cijfer te waarderen.

"Waar komen die eenheden vandaan, in die folder over belastingen? Snappen jullie dat?"

1. Belasting voor inwoners 2007.

Onroerende Zaakbelasting

Bij de vraagstelling rond de Onroerende Zaakbelasting (OZB) wisten de huiseigenaren feilloos te stellen dat ze belasting moeten betalen. Maar ze waren niet op de hoogte dat de OZB geen apart onderdeel van de huur is.

Het merendeel van de huurders weet dat ze geen OZB (meer) hoeven te betalen.

Hondenbelasting

Ruim tweederde van de geënquêteerden weet dat ze deze belasting moeten betalen, ongeacht men uitsluitend een AOW uitkering heeft of een achtertuin heeft.

Maar één van de ondervraagden miste dat voor een andersoortig loslopende huisdier geen (honden)belasting betaald hoeft te worden.

De (misleidende) stelling dat een tweede hond net zo zwaar belast wordt als de eerste was een instinker. De harde werkelijkheid van een veel hoger gemeentelijk tarief voor de tweede huisvriend werd maar door eenderde van ondervraagden gekend.

Afvalstoffenheffing

De voorlichting over de afvalstoffenheffing in de folder is goed begrijpelijk.

Vragen over betaling door de huisbaas, betaling per zak, vrijstelling van betaling en het al dan niet wegbrengen van afval naar een afvalcontainer gaven geen problemen. De mogelijkheid om vrijstelling te krijgen bij een laag inkomen werd door het overgrote deel van de ondervraagden goed beantwoord.

Alleen de vraag of er een relatie bestaat tussen de heffing en het aantal leden van de huishouding gaf verwarring. Slechts de helft van de ondervraagden wist dat voor de afvalstoffenheffing het aantal leden van de huishouding niet van belang is.

2. Kwijtschelding 2007

De mogelijkheid voor het krijgen van ontheffing voor gemeentelijke belastingen is onduidelijk. Dat kwijtschelding voor gemeentelijke (afvalstoffen)heffing automatisch verleend wordt bij een bijstandsuitkering weten maar een paar ondervraagden.

Duidelijk is wel dat een AOW uitkering en ontheffing niet automatisch gekoppeld zijn.

Tweederde van de ondervraagden onderschreef de onjuiste stelling dat een alleenstaande (extra) argumenten heeft voor ontheffing. Een hoog kindertal als een reden voor ontheffing noemde tweederde van de ondervraagden onterecht.

Van de ondervraagden wist ruim driekwart dat een gedeelde woning of langdurig verblijf in het buitenland geen reden is voor ontheffing van gemeentelijke belasting.

3. WOZ niet te hoog niet te laag

De WOZ (Waardebepaling Onroerende Zaken) werd als afkorting in eerste instantie gezien als een soort belasting.

De juiste betekenis van de afkorting werd pas in tweede instantie door tweederde van de ondervraagden begrepen.

De overgrote meerderheid van de ondervraagden weet dat de gemeente en niet één van de andere bestuurslagen of publiekrechtelijke instanties verantwoordelijk is voor de vaststelling van de WOZ.

Waardering folders:

Tot slot de cijfers die de deelnemers aan de folders gaven.

Hoewel men kon kiezen voor een cijfer tussen 1 en 10 was voor alle folders een 5 het laagste cijfer en een 8 het hoogste. Gemiddeld werd voor de folder "belasting voor inwoners" en de "WOZ" folder een 6.3 gegeven, de folder over "kwijtschelding" kreeg met een 6.5 de beste waardering voor begrijpelijkheid.

Test bij ondernemers

Onderzocht is de begrijpelijkheid van de folder "gemeentelijke belastingen voor ondernemers 2007". Deze folder is voorgelegd aan een tiental ondernemers uit diverse sectoren (middenstanders, trainer/coaches, architectenbureau, adviesbureau in ICT). Na het doorlezen van de folder is aan de ondernemers een vragenlijst voorgelegd, deels met gesloten vragen (22) en deels met open vragen (5).

Gemeentelijke belastingen voor ondernemers 2007

Onroerend Zaakbelasting

Bijna alle ondernemers kennen de betekenis van de afkorting OZB.

WOZ-waarde

Het is voor alle ondernemers duidelijk dat de WOZ (Waardebepaling Onroerende Zaken) door de gemeente wordt bepaald. Hoe deze waarde wordt bepaald, is voor de meeste onduidelijk. Een begrip als kapitalisatiefactor is niet bekend bij de doelgroep. Bijna alle ondernemers geven aan geen idee te hebben wat 'een kapitalisatiefactor die afhankelijk is van het renteniveau en het risico dat een investeerder loopt bij bepaalde typen onroerend zaken', betekent ofwel de letterlijke tekst uit de folder. De helft van de ondernemers weet dat de vergelijkingsmethode inhoudt, dat verkoopcijfers van vergelijkbare bedrijfsobjecten worden vergeleken. Hoewel het voor ondernemers van groot belang kan zijn om te weten dat je bezwaar kan maken tegen de WOZ, kan de helft van de ondernemers dit niet uit de folder afleiden.

Rioolrecht

De verrekening van het rioolrecht begrijpen alle ondernemers. Ook dat de hoogte van het bedrag afhankelijk is van het oppervlakte van de bedrijfsruimte. Of rioolrecht zowel door de eigenaar als huurder moet worden betaald, haalt de meerderheid niet uit de folder.

Bedrijfsreinigingsrecht

Het is duidelijk voor alle ondervraagde ondernemers, dat iedere ondernemer een aanslag ontvangt. Waar de hoogte van de tarieven van afhankelijk is, is niet helder. Bijna iedereen denkt dat je structureel bedrijfsafval moet aanbieden om een aanslag voor bedrijfsreinigingsrecht te ontvangen. De meerderheid kan niet uit folder halen hoeveel afval ze aanbieden aan de gemeente of hoe ze dit zouden moeten berekenen. Een ondernemer denkt dat het alleen van toepassing is op de horecabranche. Bij de vraag over wat is 'structureel bedrijfsafval' bij een onderneming aan huis, zijn de antwoorden zeer divers. De antwoorden variëren van: oud papier, regelmatig aangeboden afval, injectiespuiten van de huisarts, inktpatronen tot alle afval die een pedicure produceert.

Precario en reclamebelasting

Dit onderwerp is het minst duidelijk. Moet je wel of niet precariorechten betalen voor voorwerpen op eigen grond? Valt tijdelijke kerstversiering in de etalage onder reclamebelasting? Men weet het niet of geeft niet het juiste antwoord. Dit beeld wordt bevestigd bij de open vraag. Het berekenen van een kostenplaatje en bedenken of je wel of niet precario of reclame-rechten zou moeten betalen is voor enkelen glashelder. Althans, ze maken een berekening, met eenmaal het goede antwoord. Voor anderen is het geheel onduidelijk en is men van mening dat je in het geheel geen geld zou moeten betalen voor reclame. "Sfeerverhogende reclame en vlaggen zijn immers wenselijk voor het straatbeeld" volgens een van de ondervraagden.

Antwoord op de vraag Wat is een kapitalisatiefactor? "geen idee, ik zou een inburgeringscursus moeten doen".

Waardering folder

Tot slot gaven alle ondernemers een cijfer voor de begrijpelijkheid van de folder. In de uitslag was weinig variatie. De folder kreeg van de helft van de ondernemers een 6 en van de andere helft een 7. Met een uitzondering van één iemand die het cijfer 0 gaf, met de slotopmerking; "wat een brakke folder, deze folder levert meer vragen op dan antwoorden".

Hoe actueel zijn de folders?

Wij hebben ons de het volgende afgevraagd:

- Is de inhoud in overeenstemming met de op dat moment geldende werkelijkheid?
- Is de folder of het invulformulier aangepast aan de laatste ontwikkelingen?
- Zijn de adresgegevens, telefoonnummers c.a. actueel?
- Worden de verouderde folders en formulieren tijdig vervangen door de meest actuele exemplaren op de plaatsen waar deze te verkrijgen zijn?
- Worden de lege vakken in de rekken op tijd aangevuld en wie is daar verantwoordelijk voor?
- Is alle publiekscommunicatie in de actuele Rotterdam lay-out?

De eerste ronde was een verkennende ronde over alle brochures, folders, brieven, krantenberichten van de gemeente Rotterdam die wij konden bemachtigen. Wij troffen verschillende stijlen, formats en oude logo's van gemeentelijke diensten aan. Bijvoorbeeld het oude logo van Roteb en een invulformulier van gemeentebelastingen met nog het guldenteken in plaats van het euroteken. De voorraad folders in de Stadswinkels op de daarvoor bestemde rekken en op de overige plaatsen in de stad was niet altijd volledig en niet actueel.

De folders over het parkeerbeleid zijn veelal niet volledig dus niet actueel. Sterker nog, er staat foute informatie in. Wat betreft actualiteit komen de folders over de gemeentelijke belastingen er beter van af. Volledig en actueel is onze conclusie.

De brieven van de gemeente betreffende aanvraag van bouwvergunningen, sloopvergunningen en wijzigen bestemmingsplan zijn het minst actueel wat stijl en taal betreft. Zie het resultaat van de specialisten op het gebied van tekstschrijven.

De geschreven brieven

De drie brieven die nader bekeken zijn, behandelden een aanvraag voor een sloopvergunning, een aanvraag voor een bouwmarkt en een verzoek om wijziging van een bestemmingsplan. Opvallend is de gebruikte taal en stijl. Wij kunnen ons voorstellen, dat er op verschillende niveaus gecorrespondeerd wordt en dat dat consequenties heeft voor het taalgebruik. Maar een sloopvergunning of een verzoek tot wijziging van een bestemmingsplan bereikt burgers van allerlei pluimage en opleiding. Niet alleen de aanvrager maar ook omwonenden kunnen rechtstreeks te maken krijgen met de gevolgen van vergunningen.

De geschreven brieven leverden geen pakkend antwoord op om een leesbare brief te produceren. Wij raakten opnieuw in discussie over de begrijpelijkheid. Echter door een van de tekstschrijvers aangeleverde criteria waarop een brief bekeken kan worden, hielpen ons bij het beoordelen van de begrijpelijkheid.

"In een brief horen geen afkortingen"

De criteria zijn:

- is de formulering afgestemd op de doelgroep? (voorkennis en terminologie)
- is de structuur duidelijk?
- is de formulering duidelijk?
- is de formulering prettig leesbaar?
- wordt er rekening gehouden met mijn behoeftes en belangen als aanvrager?

De drie brieven scoren voldoende bij het criterium of de formulering afgestemd is op de doelgroep. Echter de vraag is wie is de doelgroep. Mag je ervan uitgaan dat aanvragers juridisch onderlegde, hoogopgeleide personen zijn? Dat valt te betwijfelen.

Bij een langere brief wordt al zeer snel de structuur een obstakel. Over het algemeen kan de opbouw logischer en kan de helderheid toenemen door het gebruik van tussenkopjes.

De formulering is vaak omslachtig en daardoor niet helder. Zinnen in de lijdende vorm zijn hierbij een boosdoener. De service voor de aanvrager kan verhoogd worden door duidelijk te vermelden wat de aanvrager nu dient te doen en helder te maken waar de betreffende wetsartikelen te vinden zijn.

Opvallend zijn de volgende zaken:

- in de inleiding van alle brieven is het niet duidelijk waar het over gaat.
- Onduidelijk voor de aanvrager is wat de genoemde artikelen inhouden.
- een heldere structuur met tussenkopjes ontbreekt.

Conclusies

Algemeen

De publiekscommunicatie is niet eenduidig en niet consequent in uitvoering. De folderrekken in de Stadswinkels zijn niet compleet, zijn soms niet actueel en er is geen overzicht van alle publiekscommunicatie per onderwerp.

De folders

De onderzochte publiekscommunicatie is in veel gevallen niet actueel.

De folders zijn over het algemeen redelijk tot goed begrijpelijk. De tekst is begrepen maar de toepassing levert regelmatig onduidelijkheden op.

De folders 'regels van het spel' en 'welkom in Rotterdam' zijn voldoende begrijpelijk maar onvoldoende actueel. De drie folders over belastingen voor inwoners van Rotterdam scoren zowel voor begrijpelijkheid als actueel een voldoende. De folder belastingen voor ondernemers scoren voldoende voor begrijpelijkheid en zijn actueel.

Echter bij doorvragen blijkt dat lang niet alle informatie of gehanteerde termen begrepen zijn. Het gebruik of de toepassing van de informatie zal dan door burgers verschillend en wellicht verkeerd zijn.

De brieven

Het taalgebruik in deze brieven is moeilijker dan nodig, het is regelmatig oubollig Nederlands dat de begrijpelijkheid niet ten goede komt. De formulering is omslachtig.

De brieven hebben geen heldere structuur, er wordt niet gewerkt met tussenkopjes.

Er staan veel verwijzingen naar wetsartikelen en gemeentelijke besluiten in, waarvan het onduidelijk is waar deze exact te vinden zijn.

Onze conclusie op de vraag of de schriftelijke publiekscommunicatie van de gemeente Rotterdam actueel en begrijpelijk voor de Rotterdamse burger is, moet helaas met 'nee' worden beantwoord.

Aanbevelingen

1. Zorg dat de Stadswinkel de juiste folders heeft, actueel zijn, worden bijgehouden en het aanbod regelmatig wordt ververs.
2. Om alles actueel te krijgen en te houden is het van groot belang dat de verantwoordelijkheid voor het uitgeven en actueel houden van folders en brochures duidelijk is. Leg vast wie verantwoordelijk is voor welke folder. Zorg voor eenduidigheid in schrijfwijze en lay-out in de schriftelijke publiekscommunicatie.
3. Geef een beloning aan een burger die aantoont dat een folder niet actueel is.
4. Leg een register aan van alle publiekscommunicatie. Zorg dat de publicaties een uitgiftedatum en een vervaldatum hebben.
5. Ontwikkel beleid op begrijpelijk schrijven.
 - zorg voor een frisse wind of externe prikkel,
 - maak kennis met de 'taaldokter' van de gemeente Den Haag,
 - stel een handboek samen,
 - school de ambtenaren
 - gebruik de inbreng van burgers.
6. Verklaar in ieder geval de volgende woorden in schriftelijke publiekscommunicatie taboe: "alsdan", "vigerend", "derhalve", "krachtens", "onderhavig", "alsmede", "evenwel"
7. Verklaar de volgende woorden tot norm: "begrijpelijk" en "actueel" en stel voor alle medewerkers geldende definities van deze woorden op.