

DE ZIN VAN AMBTELIJK TAALGEBRUIK

Onbegrijpelijke beleidsnota's
als bewuste keuze

DOOR NIELS VAN DER MAST

Ambtenaren kunnen wel degelijk toegankelijk schrijven, alleen doen ze dit om welbewuste redenen vaak niet. Het belangrijkste doel van veel beleidsnota's is het bereiken van overeenstemming. Ambtelijke formuleringen zijn dan zinvol, zo blijkt uit onderzoek.

Aan de roep om beter leesbare overheidsteksten liggen twee misvattingen ten grondslag. De eerste misvatting is dat ambtelijke teksten (te) onbegrijpelijk zijn voor de lezers ervan. Maar wat is onbegrijpelijk? En voor wie zijn ze onbegrijpelijk? Het merendeel van de overheidsteksten wordt over het algemeen niet geschreven voor een breed publiek. Ze zijn veelal bestemd voor specifieke doelgroepen, die meestal goed overweg kunnen met de teksten die ze onder ogen krijgen. Zo laat Rob Neutelings in zijn boek *De eigenzinnige lezer* zien dat Kamerleden die beleidsnota's moeten lezen uitstekend uit de voeten kunnen met deze teksten en hun eigen leesstrategieën hebben ontwikkeld om de nota's snel te doorgronden.

Uiteraard is het zinvol dat overheidsteksten die wel zijn bedoeld voor een breed publiek in begrijpelijke taal zijn geformuleerd. En dat het daar nog aan schort, blijkt onder andere uit een artikel van Helene Bakker-Renes en Marian Hoefnagel, 'Teksten in gewone taal'. Hierin analyseren ze een moeilijk geformuleerde brief over een wijziging in de eigen bijdrage voor de thuiszorg. De te ingewikkelde tekst zorgde ervoor dat duizenden mensen ten onrechte de thuiszorg opzegden. Voor dit soort overheidsteksten geldt: hoe begrijpelijker, hoe beter. Maar de algemene conclusie dat *alle* overheidsteksten dan dus maar in meer begrijpelijke taal geschreven moeten worden, is te kort door de bocht.

[Lees meer over ontoegankelijke publieksteksten > Pagina 32](#)

De tweede misvatting is dat de ambtenaren die overheidsteksten produceren niet begrijpelijk kunnen schrijven en daarom onleesbare teksten het licht laten zien. Als we deze ambtenaren nu maar beter leren schrijven, dan komt het met de leesbaarheid van overheidsteksten ook wel goed, zo is vaak de gedachte. Uit onderzoek naar het schrijven van beleidsnota's blijkt echter dat beleidsschrijvers, zoals we ze maar even noemen, helemaal niet zo slecht kunnen schrijven. Dat mogen we althans afleiden uit het artikel 'Stilistische variatie bij ambtenaren': "Als ambtenaren hun nota's moeten herschrijven voor een ruimer publiek, blijken ze goed in staat te zijn een aantal stijlkenmerken van ambtelijk Nederlands te vermijden", zo

luit een van de conclusies. Beleidsschrijvers kunnen dus wel degelijk begrijpelijk schrijven. Maar waarom doen ze het dan niet?

Het voornaamste doel van beleidsnota's is het bereiken van overeenstemming over de tekst. Het produceren van een leesbare tekst heeft daarbij niet de hoogste prioriteit

Het bereiken van overeenstemming als doel

Het voornaamste doel dat schrijvers van beleidsnota's voor ogen hebben wanneer ze hun teksten produceren, is het bereiken van overeenstemming over de tekst. Dit is de voornaamste conclusie van *Schrijven aan beleidsnota's*, het proefschrift van Daniël Janssen. Om overeenstemming te bereiken, zo stelt hij, gaan beleidsschrijvers strategisch te werk; het produceren van een leesbare tekst heeft daarbij zeker niet de hoogste prioriteit. De beleidstekst is dus het middel waarmee in een sociaal schijfproces overeenstemming tussen verschillende betrokkenen moet worden bereikt. Tegelijkertijd is de uiteindelijke beleidstekst ook het eindresultaat van dit onderhandelingsproces.

In mijn eigen boek, *Woordenwisselingen*, heb ik de taalkundige aspecten van dit strategisch schrijven verder onderzocht. Ik heb gekeken op welke manier ambtelijke tekstkenmerken nu precies bijdragen aan het bereiken van overeenstemming over beleidsteksten. Hiervoor heb ik opeenvolgende versies van drie provinciale beleidsnota's geanalyseerd, waarbij ik vooral geïnteresseerd was in tekstverschillen vóór en na inspraakrondes.

Eén van de belangrijke conclusies was dat de helft van alle tekstwijzigingen het directe resultaat is geweest van commentaar dat betrokkenen in het schrijfproces hebben geleverd.

Verder bleek dat het invoegen van nieuwe tekst dé manier is waarop schrijvers tegemoetkomen aan commentaar. Om de betrokken partijen hun zin te geven worden de teksten gedurende het schrijftraject dus langer en langer.

Nog interessanter is de manier van formuleren die wordt gebruikt in de nieuwe, en vaak ook in de gewijzigde passages. Om overeenstemming over hun tekst te bereiken, brengen de notaschrijvers een heel arsenaal aan ambtelijke stijlkenmerken in stelling. Een voorbeeld ter illustratie. Het fragment uit de tekstversie voor de inspraakronde luidde:

Bovenstaande hoofdstrategieën komen voor de onderscheiden soorten afvalstoffen niet geheel op hetzelfde neer. (...)

Op een inspraakavond werd naar aanleiding van deze passage opgemerkt dat het soms zelfs zo is dat glas uit de glasbak niet meer verwerkt kan worden vanwege het te grote aanbod, waardoor verwerkers kwaliteitseisen (o.a. aanlevering schoner glas) gaan stellen. Het enige antwoord hierop is echte preventie, bijvoorbeeld in de vorm van statiegeld. De gedeputeerde reageerde hierop door te zeggen dat zaken als het heffen van statiegeld en productaansprakelijkheid niet op provinciaal niveau ingevoerd kunnen worden, aangezien de discussie op landelijk niveau wordt gevoerd. Ook gaf hij aan dat hierover iets in de tekst zou worden opgenomen. In de

zogenaamde *Nota van Wijzigingen*, die voorafgaand aan de definitieve versie van het beleidsplan werd gemaakt, valt hierover het volgende te lezen:

p. 55, toevoegen 'Het heffen van statiegeld en het meer benadrukken van productaansprakelijkheid zijn zaken die het overwegen en het uitvoeren waard zijn en zullen nader in beschouwing worden genomen'.

In het gereviseerde fragment hieronder zien we hoe deze wijziging uiteindelijk in de tekst is terechtgekomen. De toegevoegde tekst is onderstreept:

Bovenstaande hoofdstrategieën komen voor de onderscheiden soorten afvalstoffen niet geheel op hetzelfde neer. Dat laat onverlet dat wij mogelijkheden tot het heffen van bijv. statiegeld en nadruk op productaansprakelijkheid (waar mogelijk en uitvoerbaar) steeds nadrukkelijker bij onze overwegingen zullen betrekken. (...)

In de revisie zien we dat het standpunt van de commentator op de inspraakavond in de tekst is opgenomen. Wat hierbij opvalt is hoe strategisch dit is gedaan. Het originele standpunt is wel opgenomen maar tekstueel zo gemodificeerd dat de provincie zichzelf niet in de vingers snijdt, maar wel betrokkenheid toont. In onderstaand kader zijn de wijzigingen gedetailleerd weergegeven. De gedeeltelijke overeenstemming tussen schrijver en commentator in het uiteindelijke fragment wordt vooral bereikt door de (schuin gedrukte) ambtelijke formuleringen. Maar het meest interessante aan dit fragment is dat juist deze formuleringen zorgen voor een slechtere leesbaarheid van de tekst!

TEKSTUELE MODIFICATIE VAN HET STANDPUNT VAN DE COMMENTATOR OP DE INSPRAAKAVOND	
Standpunt commentator	de provincie moet het heffen van statiegeld en soortgelijke maatregelen invoeren
Modificatie 1	wij <i>zullen</i> het heffen van bijv. statiegeld en nadruk op productaansprakelijkheid invoeren
Modificatie 2	wij <i>zullen</i> het heffen van bijv. statiegeld en nadruk op productaansprakelijkheid <i>overwegen</i>
Modificatie 3	wij <i>zullen</i> het heffen van bijv. statiegeld en nadruk op productaansprakelijkheid <i>steeds nadrukkelijker bij onze overwegingen betrekken</i>
Modificatie 4 = uiteindelijke fragment	wij <i>zullen mogelijkheden tot het heffen van bijv. statiegeld en nadruk op productaansprakelijkheid (waar mogelijk en uitvoerbaar) steeds nadrukkelijker bij onze overwegingen betrekken</i>

Zinvol ambtelijk schrijfsgedrag – oftewel strategisch schrijven – leidt dus niet alleen tot langere teksten en dikkere beleidsnota's. Ook worden teksten gaandeweg het schrijfsproces steeds minder begrijpelijk. Dit laatste komt vooral door het veelvuldig gebruik van ambtelijke formuleringen die moeten zorgen voor overeenstemming tussen schrijver en commentatoren. In het kader staat een overzicht van

dit soort fraseringen, die gebruikt zijn in de gereviseerde fragmenten van de drie bestudeerde provinciale beleidsnota's. Het zijn woorden die we herkennen als 'typisch ambtelijk'.

'AMBTELIJKE' FORMULERINGEN VOOR OVEREENSTEMMING

aangeven of (...) bijstelling behoeft, aanwezig zijn, adequaat reageren op, als, als uitzondering op, bij overwegingen betrekken, echter, een dergelijk ..., een hierop afgestemd ..., enige, evenmin, eventueel, evenwel, geen, grotere ... dan nu voorzien en haalbaar geacht, in beeld komen, in beginsel, indien, in een deel van ..., inspelen op, in ogeschouw nemen, is aanvaardbaar, is gewenst, is mogelijk, is toelaatbaar, kunnen, maar, meegaan met voornemens, meewegen, minder, minder goed, mits, mogelijkheden, mogelijk zijn, niet, ook, open houden, overigens, overwegingen, slechts, tenzij, tevens, trachten, uitwerken, waar mogelijk, waar uitvoerbaar, wel, zouden, zullen.

Zinvol ambtelijk schrijfgedrag – oftewel strategisch schrijven – leidt tot langere en minder begrijpelijke teksten

Ambtelijke taal als bewuste keuze

Is het gebruik van dit soort ambtelijke formuleringen een bewuste keuze van de opstellers van beleidsnota's? Deze vraag stond centraal in het tweede deel van mijn onderzoek. Uit interviews die ik heb gehouden met de schrijvers van de beleidsnota's in kwestie, kwamen de zinvolle redenen voor hun tekstwijzigingen duidelijk naar voren. Ambtelijke formuleringen worden inderdaad vaak zorgvuldig en strategisch gekozen. Een voorbeeld hiervan is onderstaand tekstfragment en de uitspraken van de schrijver hierover.

De oostelijke stadsrand wordt bepaald door de [naam snelweg]. Deze weg is in het provinciaal beleid een harde begrenzing van het stedelijk gebied, met uitzondering van een verdere voltooiing van universiteitscentrum [naam]. T.b.v. de studentenhuisvesting in [naam universiteitscentrum] is de bouw van 1000 woningen toegestaan. Gelet op factoren als beschikbare ruimte, geluidhinder en veiligheidszonerings lijkt het zuidelijk deel van [naam universiteitscentrum] het meest geschikt. Op bestemmingsplanniveau zal een nadere locatie-afweging moeten plaatsvinden. Er moeten ruime marges in acht worden genomen ten opzichte van het landgoed [naam] en de gebieden die [naam] en [naam] omringen.

Over de wijzigingen (onderstreept) in dit fragment zei de schrijver onder andere het volgende:

"Nou, daar is naar gekeken. Daar bovenop zat dus inderdaad de druk vanuit de [naam woningbouwvereniging] en de gemeente enzo om daar studentenhuisvesting te laten plaatsvinden (...) Toen hebben wij gezegd van, laten we daar voorzichtig mee wezen. De gemeente opteert zelf voor de zuidkant. Nou, wij zien daar wel enige logica in, hoewel er ook best wel andere mogelijkheden zijn (...) Toen hebben we gezegd, laten we het

dan gewoon heel voorzichtig in de tekst formuleren, hè, dus 'lijkt het meest geschikt', 'Op bestemmingsplanniveau moet een nadere afweging'. Kortom wij zeggen voorlopig van gemeente, probeer maar aan de zuidkant, zet een bestemmingsplanprocedure in gang, niet een bouwplan / (...) Maar in eerste instantie lijkt het ons verstandig om die weg maar in te slaan, hè, dat is de ruimte die we ze geboden hebben."

Beleidschrijvers blijken dus veelal bewust formuleringen te gebruiken die te boek staan als ambtelijk taalgebruik. Bovendien maakt het (veelvuldig) gebruik van dit soort formuleringen overheidsteksten inderdaad minder goed leesbaar, en soms voor de leek volstrekt onbegrijpelijk. Maar beleidschrijvers minder of niet meer strategisch laten schrijven, is een advies dat aan dovemansoren gericht zal zijn; ambtelijk taalgebruik heeft immers duidelijk zin.

Beleidschrijvers minder of niet meer strategisch laten schrijven, is een advies dat aan dovemansoren gericht zal zijn

Ook de politieke context vraagt om ambtelijk taalgebruik, zo stelt Jan Terlouw > Pagina 20

De onzin van ambtelijke taal

Naast de zin van ambtelijke taal bestaat er echter ook nog iets dat we de onzin van ambtelijke taal kunnen noemen. Het gaat hierbij om taalgebruik dat niet het resultaat is van bewuste, strategische keuzes zoals hierboven beschreven, maar dat vaak *onbewust* overheidsteksten binnensluipt. Oorzaak van dit binnensluipen zijn de impliciete overtuigingen van schrijvers over wat binnen hun organisatie wordt beschouwd als een 'goede' tekst. Deze overtuigingen komen voort uit de ongeschreven wetten van de schrijfcultuur (*the way we write things around here*), die weer ontstaat uit de bedrijfscultuur (*the way we do things around here*). Dit soort factoren hebben een niet te onderschatten invloed op schrijvers en hun schrijfgedrag en dus op de kwaliteit en leesbaarheid van de teksten die ze produceren.

Dit blijkt onder andere uit onderzoek van twee Amerikanen, Robert Brown en Carl Herndl. Zij ontdekten dat de hoeveelheid nominalisering of naamwoordstijl – het gebruik van bijvoorbeeld 'de besluitvorming' in plaats van 'besluiten' en 'evaluatie' in plaats van 'evalueren' – in teksten werd beïnvloed door de status van een schrijver binnen zijn afdeling en de mate waarin hij zich onzeker voelde over behoud van zijn baan.

Schrijvers met weinig status binnen een afdeling maakten in hun teksten veel meer gebruik van de naamwoordstijl dan schrijvers met veel status binnen de afdeling. Bovendien was er een duidelijk effect van *job security*: schrijvers met status die zich zeker voelden gebruikten ongeveer evenveel nominalisering als schrijvers met status die zich onzeker voelden. Maar bij de schrijvers met weinig status lag dit anders: de lage-status-schrijvers die zich onzeker voelden over hun baan gebruikten significant meer naamwoordstijl in hun teksten dan lage-status-schrijvers die zich wel zeker voelden over hun baan.

Brown en Herndl verklaren dit fenomeen als volgt: het gebruik van nominaliseringen wordt over het algemeen gezien als een teken dat de schrijver weet waarover hij het heeft. Het lijkt er dus op dat de schrijvers met weinig status dit stijlkenmerk overwaarderen: ze zetten nominaliseringen te pas en te onpas in, om maar te laten zien dat ze verstand van zaken hebben; op deze manier proberen ze hun eigen onzekerheid te maskeren.

Naar mijn mening is de kans groot dat er bij schrijvers van overheidsteksten vergelijkbare onbewuste mechanismen aan het werk zijn. En deze onbewust aangeleerde schrijfpatronen kunnen voor een groot deel de problemen van 'onleesbare' beleidsteksten verklaren. Immers, het overvloedig gebruik van afkortingen, moeilijke woorden, jargon, abstracte begrippen en lange zinnen dient lang niet altijd een strategisch doel. Hetzelfde geldt voor tekstelementen die vaak leiden tot slechte zinsstructuren: lijdende vormen, tangconstructies, voorzetselconstructies en -ketens, lange aanlopen en omslachtige formuleringen. Want waarom zou een schrijver een zin produceren als:

In het licht van de huidige verwachtingen over de kostprijsontwikkeling van duurzame en fossiele energie, is het duidelijk dat het vereiste aandeel duurzame energie leidt tot opwaartse druk op de electriciteitsprijs naar mate een groter deel van de electriciteit en warmte wordt opgewekt met duurzame bronnen. (Uit de nota *Duurzame energie in opmars*. Bron: *Beleidstekstwijzer*)

... als hij die met voldoende taalkundige bagage ook kan formuleren als de zin hieronder?

Gegeven de huidige kostprijsontwikkeling van energiebronnen, leidt een groter aandeel duurzame energie tot een stijging van de electriciteitsprijs. (Bron: *Beleidstekstwijzer*)

Toegankelijk overeenstemming bereiken

Hoewel misschien een andere indruk is gewekt, is de boodschap van dit artikel niet dat overheidsteksten onbegrijpelijk moeten blijven. De boodschap is dat het wel degelijk mogelijk is om taalgebruik in overheidsteksten toegankelijker te maken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de strategische doelen die de schrijvers van deze teksten willen bereiken. De kunst is om bewust gekozen, zinvol ambtelijk taalgebruik de juiste plek in de tekst te geven en tegelijkertijd de tekst te vrijwaren van ongewenste insluipers: de onbewust gekozen en daarom vaak onzinnige ambtelijke stijlkenmerken.

Om deze kunst te leren beheersen zijn drie dingen nodig.

Allereerst moeten schrijvers inzicht krijgen in de onbewuste ideeën die er binnen hun organisatie leven over wat 'goede' teksten zijn, waar deze ideeën vandaan komen en welke, eventueel problematische, stijlkenmerken hier het gevolg van zijn. Daarnaast moeten ze taalkundig worden ondersteund om problematische ambtelijke stijlkenmerken te leren omzetten naar begrijpelijker taalgebruik.

Tenslotte moet er aandacht zijn voor de strategische kanten van het schrijfproces. Beleidsschrijvers willen en kunnen best toegankelijk schrijven, maar dit mag niet ten koste gaan van hun voornaamste schrijfdoel: het bereiken van overeenstemming. Op deze manier ontstaat er ruimte voor welbewust ambtelijk taalgebruik en raakt de zin verlost van de onzin.

Dr. N.P. (Niels) van der Mast *werkt sinds 1998 als zelfstandig trainer en communicatieadviseur in uiteenlopende projecten voor overheid en bedrijfsleven. In 1999 promoveerde hij aan de Universiteit Utrecht op het proefschrift Woordenwisselingen. Een onderzoek naar de manier waarop schrijvers consensus over beleidsteksten bewerkstelligen.*

Literatuur

- Bakker-Renes, H. en M. Hoefnagel (2005): 'Teksten in gewone taal'. In: *Tekstblad*, 1, 41-45.
- Brown, R.L. en C.G. Herndl (1986): 'An ethnographic study of corporate writing: job status as reflected in written text'. In: B. Couture (ed.), *Functional approaches to writing: reseach perspectives*. London: Frances Pinter Ltd, 11-28.
- Janssen, D. (1991): *Schrijven aan beleidsnota's; schrijfprocessen van beleidsambtenaren empirisch-kwalitatief onderzocht*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Jansen, F., D. Janssen & A. van Reenen (1993): 'Stilistische variatie bij ambtenaren'. In: *Gramma/TTT*, 2, 1, 61-74.
- Mast, N.P. van der (1999): *Woordenwisselingen. Een onderzoek naar de manier waarop schrijvers consensus over beleidsteksten bewerkstelligen*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Neutelings, R. (1997): *De eigenzinnige lezer; hoe Tweede-Kamerleden en gemeenteraadsleden beleidsteksten beoordelen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Neutelings, R. en D. Janssen (1999): *Beleidstekwijzer*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Mast, N. van der (1999). *Woordenwisselingen. Een onderzoek naar de manier waarop beleidsschrijvers consensus over beleidsteksten bewerkstelligen*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Mast, N. van der (1998). 'Stem(ver)vorming; polyfonie in (sociale) onderhandelingsprocessen'. In: *Tekstblad*, 1, 4, 38-41.
- Mast, N. van der & D. Janssen (1997). 'Dank voor je nuttige commentaar'. In: *Handboek voor de schrijver*. Amsterdam: Stichting Schrijven, 287-296.