

# LET OP JE WOORDEN!

Van buiten naar  
binnen formuleren

DOOR HANNE BIKKER EN GUIDO RIJNJA

**Hoe vaak gebeurt het niet dat interne termen en namen ongemerkt doorsijpelen in externe communicatie? Met als gevolg: onbegrip en – in het ergste geval – regelingen die niet aanslaan. Een praktische handreiking om vanaf het allereerste begin de juiste woorden te kiezen.**

De beleidsambtenaar pakt een schone ordner en zet de stift op de rug. Zucht: 'Afweging in breder kader' is wel een lang begrip. Met vaste hand verschijnen drie letters op het etiket: 'ABK'. En vooruit, denkt ze, en kalkt er in een kleiner corps onder 'Startfase'. Zo, de kop is eraf, het werk kan beginnen: een bezuiniging van 52 miljoen euro op de bedrijfsvoering. Maar wat staat daar eigenlijk? Achter de beleidsnaam gaat natuurlijk een veelheid aan beleidswoorden schuil. Maar laten we ons hier beperken tot de cruciale beginfasen van probleemerkenning en formulering van oplossingen. De naam zorgt voor een eerste indruk. En daarvoor heb je maar één kans. Hoe kun je vroegtijdige interne aandacht voor externe betekenisgeving laten wortelen?

## **Werknaam als merknaam**

De aanleiding voor deze bijdrage is een terugkerende ervaring: te vaak en juist bij de overheid wordt te laat nagedacht over de betekenis van de vlag boven de lading. Waar aanstaande ouders vanaf de ontdekking van de zwangerschap maandenlang stoeien met het vaandel boven hun vrucht, start de beleidsnaamgeving vaak met een luchtige pennenstreek. Zo wordt een *werknaam* een onwrikbare *merknaam*, waar je maar lastig van af komt. "Misschien is alle ellende wel begonnen met die naam", verzuchtte oud-minister Annemarie Jorritsma in een documentaire over de Betuweroute. De naam van de spoorlijn was volgens oud NS-gebruik genoemd naar een deel waardoor ze werd aangelegd. Onbedoeld vestigde de overheid de aandacht op een gebied dat vooral associaties oproept met bloesem van fruitbomen. Dat moet dus kapot, hoefde de milieubeweging alleen maar te zeggen en het verzet had geen affiche meer nodig. Tel uit je verlies.

Aan voorbeelden geen gebrek. Iedereen heeft wel een voorbeeld van een beladen beleidsbegrip. De naam van een dossier is daarbij een bruikbaar onderwerp van bespreking. In de praktijk gaat het immers ook om de taal die in een nota, Kamerbrief of publieksuiting volgt. Maar de naam maakt de eerste indruk, en

daarvoor heb je maar één kans. Drie redenen schragen de relevantie van vroegtijdige aandacht voor beleidsnamen (en dus beleidstaal) bij de overheid:

*Het vertrekpunt van beleidscommunicatie is negatief*

De overheid handelt in problemen die de samenleving niet alleen kan oplossen. Schoolverzuim, onrendabel vervoer, ruimtenood en woningschaarste: wat de overheid op haar bord neemt is om te beginnen vaak een *abstract probleem*. Pas bij bewerking komen *concrete oplossingen* in zicht.

*De deuren staan meteen open*

Wanneer iets op het bord belandt, staat het zo in de krant. De wettelijke plicht tot openbaarmaking en het recht van de burger op die informatie maken dat van meet af aan iedereen kan meekijken, meedenken of meewerken. *'Halfabrikaten* gaan meteen in de etalage. *Dát* verwondert me van de overheid het meest', zei oud Philips-topman Jan Timmer eens.

*Processen zijn vaag*

Wie het openbaar bestuur een goed imago wil bezorgen, kan zelden leunen op krachtige resultaten en scherpe doelen. De overheid maakt geen banen, maar bevordert het scheppen ervan. Op ultieme 'voorrechten' als het geweldsmonopolie na is een overheid vooral in de weer om mensen in staat te stellen zelf hun welvaart, welzijn en welbevinden te bereiken. Wie in producten handelt, spreekt kloeke taal, proceshandelaren wikken en wegen hardop.

Er zijn meer redenen. Zoals: een bureaucratie draagt altijd een communicatieve tijdbom met zich mee. Naar binnen gekeerde drang om de werkelijkheid betekenis te geven voedt bestuurlijk jargon. Maar dat maak je ook in andere grote instituten mee; bureaucraten vind je ook bij grotere bedrijven. Komt het daardoor dat bij departementen het woord 'burgers' zo anders klinkt dan bij gemeenten: waar mensen namen hebben als 'Hagenaars', of nog specifiek: naar de wijk waar ze wonen? Schaal verschraalt taal.

### **Taal in de beleidscyclus**

Zelden is beleidsvorming een fluïde cyclische beweging, maar de beleidslevenscyclus van Pieter Winsemius biedt praktisch houvast. Hij onderscheidt de fasen van:

- probleem(h)erkenning;
- formulering van oplossingen;
- besluitvorming;
- uitvoering, en;
- beheer en handhaving.

De eerste fasen van de beleidslevenscyclus spelen zich vooral af binnen de muren van de overheidsorganisaties zelf. Maar naarmate een beleidsonderwerp zich ontwikkelt, krijgt communicatie met de buitenwereld een grotere rol. Een beleidsonderwerp beweegt zich als het ware in een aantal stappen van het interne domein naar het externe. Met als gevolg dat de interne woord- en naamkeus doorsijpelt in de externe communicatie, als je niet uitkijkt.

Onze boodschap laat zich in het licht van voorgaande alinea's niet moeilijk raden: start het nadenken over externe communicatie niet in de fase van beleidsuitvoering; maar veranker het in de voorliggende fasen van probleem(h)erkenning en beleidsformulering. Investeer tijd in de fase van oplossingen en formuleer in termen van concrete en tastbare resultaten. Daarvoor is het nodig om in de eerste fasen al vragen te stellen die (anders) onbetwist later aan de orde komen:

- Hoe spreken relevante publieksgroepen over het probleem?
- Hoe spreken ze over oplossing(s)richting(en)?
- Welke woorden gebruiken ze, waar we op aan kunnen sluiten?

### INTERNE TAAL VERSUS EXTERNE TAAL

Confronteer vanaf het begin van de beleidslevencyclus de interne taal met de verwachtingen en taalgebruik van externe betrokkenen:

abstracte vraagstukken	–	concrete uitkomsten
impliciete worstelingen	–	expliciete oplossingen
zoektochten	–	resultaten
waarden (afwegingen)	–	uitkomsten
binnenshuis discours	–	buitenshuis geluid
staattaal	–	straattaal

De laatste zes woorden zijn mogelijk de sleutelwoorden in dit verhaal: aanhaken op belevingen en woorden en beelden die mensen al gebruiken is makkelijker dan het introduceren van nieuwe woorden. Zo omarmde het publiek rap het begrip 'zalmsnip' voor de kabinetsmaatregel om huishoudens 100 gulden te geven uit de hogere opbrengst van aardgasverkoop. Toen enkele maanden geleden geprobeerd werd het begrip 'verlofknip' te lanceren voor de levensloopregeling mislukte de interventie. Het begrip 'knip' riep te veel verschillende associaties op: het sloot niet aan.

**Pagina 40** < *Interne taal sijpelt onvermijdelijk door in externe communicatie, vreest het debatpanel*

### **In de praktijk**

Hoe ga je hiermee om in de praktijk? Essentieel is het om in de fase van probleem(h)erkenning en uiterlijk in die van beleidsformulering enkele vragen te beantwoorden. De opbrengst hiervan moet worden gedeeld met sleutelfiguren, om te beginnen in eigen kring. Het zijn vragen als:

- Wat weten we over de externe associatie bij ons intern zo logisch klinkende begrip? Zo brengt het begrip 'oproepingskaart' uitstekend onder woorden welke intentie de afzender heeft met dit meest onderschatte communicatiemiddel tje dat bestuursorganen minimaal één keer per vier jaar tot hun beschikking hebben. Maar – onbedoeld – brengt het begrip niet onder woorden welke functie de kaart heeft voor de ontvanger: stemmen.
- Waarom draagt deze 'stemkaart' nog steeds de interne naam? Hilarisch was de

- reactie toen één onzer in een gezelschap tijdens een kennismakingsronde de enthousiaste pas benoemde 'projectleider huiselijk geweld' confronteerde met de vraag: 'Dat lijkt me een lastige doelstelling!'. Voorkomen van het geweld was het doel en eigenlijk vooral het bewapenen (...) van kwetsbare doelgroepen.
- Waarom blijkt het doel of beoogd product van een project niet uit de projectnaam? Op een bureau in een ministerie zagen we eens de 'toolkit huiselijk geweld' staan. Geen zwepen of messen bevat de voorlichtingsmap, maar instructies om dreigende ontsparingen in het oog te krijgen.

Met de ontwikkeling van het beleidsdossier, ontwikkelt zich ook het taalgebruik. Naarmate oplossingen en uitvoering in zicht komen, wordt het ook makkelijker om concreet en in termen van resultaten te formuleren. We hebben de hulpvragen per fase in het beleidsproces gerangschikt tot een soort checklist. Met daarbij een aantal mogelijke werkvormen om de antwoorden op de vragen te achterhalen.

De ervaring leert dat hiermee niet altijd en van meet af aan de juiste namen, woorden en zinnen op tafel liggen. Maar niet zelden komt het voor dat de woorden gewoon voor het oprapen liggen en mensen al spreken in termen van oplossingen zonder dat de oplossing er is. Focusgroepen zijn een steeds meer beproefd middel om achter bruikbare connotaties te komen. Burgers zijn onbewust bekwame overheidsdienaren, en daarvoor verdienen ze niet slechts eens in de vier jaar 'waardering'. Vernoem een veranderingsproject niet naar Apollo als jij denkt dat de associatie is: 'we gaan iets bijzonders bereiken', terwijl op de werkvloer vooral wordt gedacht aan verre reizen van kleine groepjes experts en 'naar de maan gaan'...

De Afweging in Breder Kader uit de eerste alinea betrof een bezuiniging met het doel sneller beslissingen te kunnen nemen in de organisatie. Zoek dan dus de woorden op die mensen rond snelheid en beslissingen in de organisatie gebruiken. Bijvoorbeeld. Alleen zo kwam ook de Belastingdienst op het idee dat je aanstaande belastingbetalers niet moet lastigvallen met betekenis van belastingen (waarden), maar met de belofte dat je hen helpt zo snel mogelijk van dat rotklusje af te komen (uitkomst). Dezelfde Belastingdienst die zonder succes in spotjes het begrip 'belastinggezien' probeerde te introduceren. Dat was de trouwe en kritische onderdaan een brug te ver. *Taalgezien* verkeren we in een kwetsbare biotoop, terwijl taal in haar eenvoud juist ook kan verrijken: 'de krachtige stad' (voor het grote-stedenbeleid), 'rijbewijs – halen, hebben, houden', 'kiezen voor landbouw'.

CHECKLIST WOORDGEBRUIK PER BELEIDSFASE		
Fase	Probleem (h)erkenning	Formulering oplossingen
Kenmerk taalgebruik	Impliciet Abstract Interne focus	Expliciet Concreet Focus kantelt naar buiten
Hulpvragen	Wie zijn (eind)gebruikers? Welke woorden gebruiken ze? Wat is het discours? In welke mate is sprake van weerstand of commitment? Welke uitkomst hebben we voor ogen?	Idem + Welke argumenten komen over? Waar hikt men tegen aan en hoe noemt men dit? Wat is de functie van dit beleid, wat zijn de voordelen voor (eind-)gebruikers?
Werkvorm	Focusgroep Interviews Media-analyse	Idem + Werkgroepen en consultaties Intermediairs

### Hardnekkig

Wie zich verwondert over de hardnekkigheid waarmee abstracte, impliciete, waardengeoriënteerde en jargonzwangere namen tot stand blijven komen, vindt in de sociale psychologie diverse verklaringen. Eén daarvan is het inzicht dat mensen op een verschillende manier betrokken kunnen zijn bij een onderwerp, namelijk op basis van ‘waarden’, ‘impressies’ of ‘uitkomst’. Het publiek (als eindgebruiker) heeft vaak weinig oog voor onderliggende waarden, wat meer voor impressies (deugt de zender?) en vooral voor uitkomsten (wat schuift het?). Wie voor een beleidsafwijking staat, richt zich op waarden – zoals rechtszekerheid en zorgvuldigheid – en pas in latere instantie op uitkomsten. Wie zich van deze uiteenlopende oriëntaties bewust is en vooruit kan denken, ziet bij beleidsvorming de openingen: argumenteer niet over jouw waarden als mensen open staan voor uitkomsten... Beleidsmakers en hun (communicatie)adviseurs moeten hun woorden gebruiken om in daden te denken.

*Drs. J. (Hanne) Bikker is als beleidsadviseur werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en G. W. (Guido) Rijnja is adviseur kennisdiensten bij de Academie voor Overheidscommunicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.*

### Literatuur

- *Namen maken merken*, Suzanne Latour, Addison Weekly Longman, 1998.
- *De transactionele overheid*, Gerard Bartels, Wil Nelissen en Hans Ruelle, Kluwer, 1998.
- *Naamgeving als publieke troef*, Guido Rijnja, Cahier 33 Hogeschool van Utrecht, 2003.
- *Beste brave burger: de ambtelijke taal ontleed*, Tini Viser, Wolters Noordhoff, 2001.
- *Politiek woordenboek: de taal van ambtenaren en politici in het Nederlands vertaald*, Marco Bunge, Contact, 1985.