

Gemeenten besteden wel aandacht aan schriftelijke communicatie, maar dat doen ze niet erg structureel. Het gevolg is dat schrijvende beleidsmedewerkers, ondanks eerdere afspraken en trainingen, in de praktijk vaak hun eigen gang gaan. Er is weinig uniformiteit in verschijningsvorm en tekstkwaliteit. En schrijfprocessen verlopen moeizaam. De Rijksuniversiteit Groningen onderzocht dit fenomeen en werkt mee aan een oplossing.

KEES FRENAY

is zelfstandig tekstadviseur in Groningen.

JACQUELINE VAN KRUININGEN

is universitair docent bij de afdeling Communicatie- & Informatiewetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.



Amerikaanse ambtenaren, jaren 50

‘We doen maar wat’

Het schrijfbeleid van beleidsschrijvers

We doen maar wat. Dat is de wat oneerbiedige samenvattende conclusie die te trekken valt uit een aantal recente studentonderzoeken naar de praktijk van schrijvende beleidsmedewerkers bij gemeenten. Niet dat er niet gestreefd zou worden naar goede beleidsteksten. Dat is zeker wel het geval. De kwestie is meer dat we eigenlijk niet zo goed weten wat een goede beleidstekst is. In de meeste gemeenten ontbreekt het aan gemeenschappelijke normen en criteria. Er is een grote variatie aan opvattingen over wanneer een beleidstekst goed is. Dat maakt het werk van beleidschrijvers lastig en vaak frustrerend.

- Soms krijg je een vage opdracht en dan ga je ook een vaag stuk schrijven; dan weet een uitvoerende organisatie ook niet precies wat die moet doen.
- Dan krijg je input van mensen van buiten. En die er dan met een hele andere blik tegenaan kijken. [...] en die komen opeens met een heel ander beeld van wat ze eigenlijk van het product verwachten aan documenten.
- Een tekst is goed als de wethouder enthousiast is.
- Voordat een stuk echt definitief helemaal klaar is dan zijn er al zoveel plasjes overheen gedaan.

Vorm en kwaliteit

Bovenstaande citaten komen uit studies bij noordelijke gemeenten, uitgevoerd door studenten Communicatiewetenschappen en Taalbeheersing van de Rijksuniversiteit Groningen. Uit deze studies komt naar voren dat gemeenten en provincies wel aandacht besteden aan schriftelijke communicatie, maar niet heel structureel. Het gevolg is dat iedereen, ondanks eerdere afspraken en trainingen, in de dagelijkse praktijk vaak zijn eigen gang gaat. Er is weinig uniformiteit in verschijningsvorm en tekstkwaliteit. Medewerkers hebben verschillende visies op transparantie en begrijpelijke taal. Wethouders hebben particuliere voorkeuren. Schrijfprocessen verlopen, door vage opdrachten en complexe samenwerkingsprocessen, moeizaam.

De studies zijn geïnitieerd door het Kennisplatform Tekst met Beleid (zie het gelijknamige kader), dat zich ten doel stelt bestuurskunde en tekstwetenschap meer met elkaar te verbinden. Beleid ontwikkelen is teksten schrijven. Althans in een democratie waar in elke fase van het beleidsproces vele anderen gevraagd

en ongevraagd (willen) meedenken en meepraten. Dat gebeurt nagenoeg altijd op basis van documenten. Beleidsdocumenten zijn zodoende onmisbare instrumenten in ons bestuurlijke systeem. De inrichting en werking van het bestuurlijke systeem is het domein van de bestuurskunde, het produceren en functioneren van teksten dat van de tekstwetenschap. Dat zijn twee tot nu toe vooral gescheiden werelden. Het vermoeden van het Kennisplatform is dat in deze scheiding een belangrijke oorzaak van ‘slechte’ beleidsteksten ligt. Een vermoeden dat door de eerste reeks studies bevestigd lijkt te worden.

Fases en rollen

In een beleidsproces zijn verschillende fases te onderscheiden: agendering, analyse, doel- en kaderstelling, verkenning, advies, besluitvorming, uitvoering en

evaluatie. In elke fase spelen verschillende partijen hun rol. Bestuurders, vakspecialisten, belanghebbenden en volksvertegenwoordigers. Die rollen zijn niet steeds dezelfde, de invulling hangt af van de fase in het proces en van de gekozen bestuurlijke stijl. Beleidsprocessen vertonen dus een grote variatie. Het is de taak van de schrijvende beleidsmedewerker om dit proces met zijn teksten te faciliteren. Wat heeft de tekstwetenschap hem of haar te bieden?

Schrijfboeken

De bekendste en meest gezaghebbende handboeken verschenen alweer (vele) jaren geleden (Janssen, Van den Hoven, Münsterman & Stijnen, 1996; Neutelings & Janssen, 1999; Lamers, 2003). Dat is op zich natuurlijk geen bezwaar, zolang de inzichten nog correct en praktisch bruikbaar zijn. Een globale verkenning van de

bovengenoemde literatuur en van de op de markt zijnde praktische schrijfgidsjes (o.a. Berkenbosch & Koetsenruijter, 2008; Ruck, 2004; Tiggeler, 2007) leert twee dingen:

- Beleidsteksten worden primair beschouwd als adviestekst; het document dat aan het eind van het beleidsontwikkelingstraject aan de verantwoordelijken ter besluitvorming wordt aangeboden. Alle andere documenten in de voorgaande en de erop volgende fases in het beleidsproces krijgen in de schrijfboeken veel minder aandacht;
- Het perspectief in de handboeken en gidsen is vrijwel uitsluitend tekstueel: het gaat over tekststructuren, consistentie, argumentatie, stijl en leesbaarheid. De specifieke politiek-bestuurlijke context waarin beleidsteksten ontstaan, blijft grotendeels buiten beschouwing.

Een aanzet om tekst en context beter met elkaar te verbinden, is te vinden in *Beleidsnota's die (door)werken* van Hoppe, Jeliaskova, Van der Graaf en Grin (1998, derde druk 2004). Zij onderscheiden in het beleidsvormingsproces dertien typen beleidsdocumenten, waarvoor zij in hun ‘handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding’ een set gereedschappen en heuristieken aanbieden. Deze zijn vooral bestuurskundig, procesmatig en sociaal-psychologisch van aard. Praktische adviezen over hoe een en ander dan uiteindelijk in een tekst terecht moet komen, blijven beperkt tot suggesties voor de inhoudsopgave van de onderscheiden typen beleidsdocumenten. Verder gaan zij niet: ‘De handleiding is geen schrijfwijzer.’ (...) ‘Wie hierin geïnteresseerd is, verwijzen we naar boeken over deze onderwerpen.’

Ambtelijk vakmanschap

In de jaren 90 verschenen er studies die een tekstuele benadering combineerden met een sociaal en contextueel perspectief, gericht op de taakomgeving van beleidschrijvers en hun lezers (o.a. gebundeld in Janssen & Van der Mast, 2001). Dankzij deze studies weten we dat het realiseren van consensus tussen opdrachtgevers en beslissers in het politieke bedrijf soms belangrijker is dan het schrijven van een heldere tekst. De afgelopen decennia zijn in Nederland geen vervolgstappen gezet om deze complexe schrijfprocessen verder te ontrafelen. Laat staan dat we nu antwoorden hebben op de vraag hoe beleidschrijvers bij gemeenten en provincies hun schrijfklassen kunnen organiseren en teksten kunnen produceren die voldoen aan eisen van transparantie en begrijpelijkheid. Deze vraag is des te interessanter

omdat de bestuurlijke werkelijkheid in ons land met de actuele beweging naar een netwerk- en participatiesamenleving verandert. Een ‘doe-democratie’ vraagt om herdefiniëring van rollen en verantwoordelijkheden in het bestuurlijke proces. En dus om andere documenten en om een andere organisatie van het schrijfproces.

In een analyse van het opleidingsaanbod voor ambtenaren wijzen Kwakkelstein & Beaumont (2014) erop dat de Rijksleergang voor ambtenaren, met belangrijke vakken als Recht, Taalvaardigheid en Maatschappijleer, al bijna een halve eeuw niet meer bestaat en dat er – op enkele uitzonderingen na – niets voor in de plaats is gekomen. Ook het verdwijnen van de bestuursacademies past in deze trend. Zij pleiten voor opleidingen gericht op specifiek ambtelijk vakmanschap op basis van

Wat bepaalt de keuzes van een beleidsschrijver?

In het kader van haar scriptieonderzoek sprak Marit Holman met elf ‘beleidschrijvers’ van een grote gemeente. Wat opvalt in haar onderzoek is dat het moment van schrijven in het besluitvormingsproces een grote rol speelt. Wanneer er nog veel onduidelijkheid bestaat over het proces, blijft een tekst vaak algemeen en passief, in plaats van concreet en actief, omdat beleidsschrijvers dan nog weinig kunnen en willen vastleggen. Een strategisch plan kan volgens de beleidschrijvers onmogelijk helder geschreven worden, omdat de inhoud niet tot in detail uitgedacht is. Wanneer een organisatie

duidelijke teksten verwacht, zal ze hiermee rekening moeten houden. Om duidelijk te kunnen schrijven, moet een beleidsschrijver genoeg kennis hebben van de inhoud en politieke gevoeligheden. Maar (te) veel kennis zorgt weer voor lastige teksten die weinig lezergericht zijn.

Kennis maakt het lastig

Om een stuk vastgesteld te krijgen, moet een schrijver vaak schipperen tussen verschillende partijen. Een respondent: ‘Ik moest dit neerleggen in het MT regionaal bureau, regionaal MT, commandantenoverleg, directieoverleg hulpverleningsdienst, dagelijks bestuur, 23 burgemeesters, en daarna 23 colleges van B en W. En elke keer moest ik weer wat anders,

dus ik ben mee gaan laveren want het doel voor mij was: het stuk vastgesteld krijgen. Dat is wel irritant, er bemoeien zich veel mensen met mijn stuk en ik neem dat vaak over, maar daardoor gaat je tekst juist rammelen, dan is de structuur niet meer logisch. Dat doe ik niet goed genoeg, daar moet ik wel wat standvastiger in zijn. Maar als een wethouder zegt dat het anders moet, dan doe je dat.’ Hoe meer kennis, hoe moeilijker het is om in te schatten wat voor de lezer van belang is. Een respondent merkte dat haar teksten in het begin duidelijker waren omdat zij toen minder wist van het onderwerp dan nu: ‘Toen ik hier kwam schreef ik simpeler, toen wist ik minder van zaken.’

Een omweg maken

Volgens twee ervaren beleidsschrijvers is het mogelijk om noodoplossingen te verzinnen wanneer er tijdsdruk is. ‘Ik heb voor morgen bijvoorbeeld niet mijn informatie voor een voortgangsreportage. Datgene wat ik nu heb, zet ik in een tabel zonder analyse en ik probeer de wethouder op andere gedachten te brengen. Ik doe er een voorbeeld van een andere gemeente bij en zeg: “Dit is een inspirerend document”, en dan gaat het daarover. En dan heb ik geen probleem maar ik heb mijn deadline niet gehaald. Je kunt omtrekkende bewegingen maken.’

Sommige respondenten melden dat ze tevreden zijn over hun schrijven, maar weten dat het beter kan en geen ro ver-

dient. Toch is investeren in tekstkwaliteit volgens hen niet de moeite omdat stukken zonder extra aandacht eveneens goedgekeurd worden en die tijd beter in iets anders gestopt kan worden: ‘Daar heb je de tijd ook niet voor. We werken van belastinggeld en als je het zo mooi gaat zitten maken dat het een 10 is, dan kun je je tijd beter aan iets anders besteden.’

Wolligheid kan functioneel zijn

‘Vaagtaal is soms nuttig om je doel te bereiken.’ Dat doel kan nogal verschillen: ‘Soms is het doel een goede relatie te behouden. Dat is dan belangrijker dan je punt maken. Of je houdt het vaag omdat je er nog niet uit bent hoe het moet. Er kunnen allemaal belangen achter zitten.’ Van-

wege de verschillende belangen is het volgens een beleidsschrijver soms nodig dat een tekst wollig is: ‘Soms is dat nodig, je moet allemaal een beetje geven en nemen. Het is ook niet erg dat een tekst dan wollig is, het gaat om het doel.’ Wethouders hebben er volgens een andere geïnterviewde weleens behoefte aan: ‘Sommige wethouders hebben behoefte aan wollig taalgebruik. Ik heb een collega die fantastische volzinnen kan schrijven waarin hij niets zegt. Politici vinden dat prachtig want dan zeggen ze iets heel moois maar ze zeggen eigenlijk niks.’

Uit: ‘Een tekst is goed wanneer de wethouder enthousiast is – Een kwalitatief onderzoek naar taakopvattingen en organisatorische factoren die bepalend zijn voor tekstkeuzes van beleidsschrijvers in een politiek-bestuurlijke context’. Marit Holman (NTC-master-scriptie 2012 RUG)

‘wetenschappelijke inzichten uit verschillende kerndisciplines, zoals bestuurskunde, politicologie, rechten en economie’. Waarbij het opmerkelijk is dat de tekstwetenschap in dit rijtje ontbreekt.

Blokken

Inmiddels is in een door een van de partners in het Kennisplatform verzorgde serie schrijfttrainingen voor beleidsmedewerkers een model ontwikkeld dat beleidschrijvers houvast lijkt te bieden in het turbulente politiek-bestuurlijke schrijfgevoel. Dat model koppelt fasen in het beleidsproces aan ‘blokken’ in het document. Het eerste blok (dat kan bestaan uit meerdere hoofdstukken) beantwoordt de vraag *Waar gaat het over?* (probleemanalyse). Het tweede blok *Wat willen (en kunnen) we?* (ambities, doelen en kaders). En vervolgens de blokken drie: *Wat zouden we kunnen doen?* (verkenning van de mogelijkheden), vier: *Wat kiezen we?* (voorstel met argumentatie), vijf: *Hoe/wie/wanneer gaan we het doen* (uitvoering) en zes: *Wat is er van terecht gekomen?* (evaluatie). Wat en hoeveel er in de verschillende blokken aan bod komt, varieert. Essentieel is echter dat alle tekstonderdelen bij elkaar in het goede blok staan en dat de volgorde van de blok-

ken altijd dezelfde moet zijn, dat wil zeggen: de logica van de beleidscyclus volgt. Of het nu een korte notitie is over een eenvoudig onderwerp of een dikke nota over een complex maatschappelijke probleem, je kunt pas iets zinnigs zeggen over een mogelijke oplossing als het probleem helder is en je weet wat je wilt en – binnen de kaders en met de beschikbare middelen – kunt bereiken. Argumenten (bij het voorstel) hebben alleen betekenis in relatie tot wat we belangrijk vinden (zie het kader op pagina 12 en 13). Enzovoort.

Structuur voor alles

Onze indruk is dat als beleidsteksten slecht of moeilijk leesbaar worden gevonden, dit in praktisch alle gevallen komt doordat bepaalde onderdelen niet in het goede blok staan of ontbreken. Over de oorzaken daarvan is in de scripties van de studenten het een en ander te lezen. Als politici en bestuurders met een probleem worden geconfronteerd, hebben ze vaak snel allerlei ideeën over de oplossing. Die moeten dan het liefst zo snel mogelijk aan bod komen in de tekst. Dat leidt ertoe dat problemen en oplossingen door elkaar gaan lopen en dat er te weinig aandacht wordt besteed aan kaders en randvoor-

waarden. Ook de inbreng van andere meedenkers in het beleidsontwikkelingsproces komt nogal eens in het verkeerde blok terecht. Het ‘blokkenmodel voor een transparante beleidstekst’ helpt de draad vast te houden. Onze veronderstelling is dat op deze manier opgebouwde teksten ook positief zullen bijdragen aan het debat over de beleidsvoorstellen. Praten we over het probleem of over de oplossing? Over politieke uitgangspunten of over operationele randvoorwaarden? Een tekst waarin deze verschillende zaken helder worden onderscheiden, biedt houvast. Uiteraard helpt het ook als beleidsteksten een beetje prettig leesbaar zijn. Dit aspect verdient zeker ook aandacht, maar is niet het grootste probleem. Beter matige tekst in een goede structuur dan slechte structuur met goede tekst.

We openden deze bijdrage met ‘We doen maar wat’. Misschien dat we over een paar jaar kunnen schrijven ‘We zijn goed bezig’. Daarvoor is het nodig dat tekstspecialisten (weer) een actieve rol gaan spelen op het raakvlak van bestuurskunde en tekstwetenschap. ■

Literatuurverwijzingen zijn te vinden op de website van *Tekstblad*.

Kennisplatform Tekst met Beleid

Het Kennisplatform Tekst met Beleid is een initiatief van de vakgroepen Bestuurskunde en Taalbeheersing van de Rijksuniversiteit Groningen en twee adviesbureaus. Het doel van het platform is wetenschappelijke en praktische verbindingen te leggen tussen de bestuurskunde en tekstwetenschap.

www.tekstmetbeleid.nl

Partners

- Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Letteren, Vakgroep Taalbeheersing, Nederlandse Taal en Cultuur (prof. dr. C.M. de Gloppe, dr. J. van Kruiningen);
- Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde (prof. dr. H.B. Winter);
- De tekstadviseur, Groningen (drs. C.M Frenay);
- Pro Facto, onderzoeks-, advies en onderwijsbureau, Groningen (prof. dr. H.B. Winter, mr. C. Bloemhof).

Man kijkt uit raam

TOM DE HOOG is zelfstandig tekstprofessional en oud-voorzitter van Tekstnet

Er is een schilderij van Edward Hopper waar ik aan moest denken toen ik recent een uitwisseling van berichten zag op de volprezen mailinglist van Tekstnet. Dat schilderij heet *Office in a Small City* en is in 1953 door Hopper geschilderd.

Wat Hopper – zoals altijd – fantastisch uitbeeldt, is wat de buitenkant zegt over de binnenkant. Wat zien we? In een stadje kijken we van buiten naar binnen in een kantoorruimte op een redelijk hoge verdieping. Daar zit een man aan een bureau. Hij staart naar buiten en rookt. De man is alleen. Er zijn geen collega's in de buurt.



Office in a Small City (1953).
Edward Hopper,
Metropolitan
Museum of Art,
New York

Hij is niet aan het werk en heeft niets voor zich. Dat heeft hij wellicht net weggelegd. Ook een telefoon ontbreekt. De man staart in de leegte van de blauwe lucht buiten. Of kijkt over de daken aan de overkant van de straat. In ieder geval staart hij naar niks. Hij bevindt zich ver boven het straatruimoer en zit daar alleen. Stil, maar vol van gedachten, dat wel.

Noem het een moment van bezinning. Of het verwerken van een tegenslag. Iets wat een van mijn Tekstnet-collega's ook recent overkwam. Bij een grote klant van hem verdwenen binnen korte tijd al zijn contacten op de communicatieafdeling en zo

raakte hij die opdrachtgever en omzet kwijt. Voor de mensen die eruit gebouwd werden, kwamen wel anderen. Maar ja, die namen hun eigen hofhouding mee. Dus was hij niet meer nodig.

Zo veranderen zaken zonder dat je daar als tekstprofessional direct invloed op hebt. Klant kwijt, omzet weg. Een moment om even stil voor je uit te kijken. En, te bedenken wat je kunt ondernemen om die verloren omzet te compenseren. De afgebeelde man op Hoppers schilderij zou ook zo'n probleem kunnen hebben. Hij kijkt niet vrolijk. Dat doen mannen – en vrouwen – sowieso niet op Hoppers schilderijen. The American Way of Life brengt niet iedereen ‘van krantenverkoper tot miljonaire’. Geluk is niet te koop, is ook zo'n cliché en dus waar.

Anders dan deze man, het zou zomaar een vroege versie van de zzzp'er kunnen zijn, kan de Tekstnet-collega die tegen een probleem oploopt terecht op de mailinglist. Daar vond onze collega die zijn klant onder zijn ogen zag verkrumelen dan ook advies, medeleven, bezorgdheid en tips en wist hij zich gesteund. Dat is mooi van al die collega's, die in principe toch ook weer elkaars concurrenten zijn. ■