

## Tekst als testbeeld voor beleid

Door Rijk Willemse

*Voor een passende formulering van nieuw ontwikkeld beleid wordt vaak een externe tekstschrijver ingeschakeld. De eerste concepttekst van de tekstschrijver leidt vaak tot verheldering en in veel gevallen ook tot bijstelling van het beleid. Het is raadzaam om hier als tekstschrijver op voorhand rekening mee te houden en de tekst als ‘testbeeld’ voor het beleid te gebruiken. Dat zorgt voor een duidelijke omschrijving van de opdracht en voor nieuwe invalshoeken.*

Waar beleid wordt gemaakt speelt tekst een centrale rol. In de meeste gevallen komt het geformuleerde beleid terecht in een beleidsdocument. Uitvoerders van het beleid nemen dit document als richtsnoer voor hun handelen. Beleidsmakers in aangrenzende beleidsvelden en belangstellenden kunnen in het beleidsdocument lezen wat de voorgenomen koers is voor het betreffende beleidsonderwerp.

### Cyclisch proces

De formulering van beleid luistert heel nauw. Geen wonder dus dat hiervoor vaak een beroep wordt gedaan op een externe tekstschrijver. Deze wordt niet gehinderd door te diepgaande kennis van het onderwerp en kan daardoor de juiste vragen stellen, beleidsjargon vertalen naar toegankelijke formuleringen en al te snelle denkstappen in de redenering uiteenzetten in een logische opeenvolging van kleinere stappen. In het ideale geval is het maken van een beleidsdocument een lineair proces.

De beleidsmakers vertellen wat hun voornemens zijn en wat hiervoor de argumenten zijn. De tekstschrijver vertaalt dit naar een beleidsdocument met een toegankelijke indeling en formulering. Na afstemming met de beleidsmakers kan de tekstschrijver het beleidsdocument definitief maken. Het is in dit geval een directe afspiegeling van wat zich in de hoofden van de beleidsmakers bevindt. De praktijk is echter vaak anders. Dat begint bij de afstemming over de eerste concepttekst die de tekstschrijver maakt. Beleidsmakers zien dan veelal voor het eerst hun opvattingen toegankelijk en in samenhang op papier, in een vorm die de kritische toets van de buitenwereld moet kunnen weerstaan. Dat opent vele ogen.

### Geen product maar instrument

De beleidsmakers zien in de eerste concepttekst niet alleen vele kansen om het beleid nóg duidelijker te formuleren, het komt ook voor dat zij het beleid zelf nog willen aanpassen. ‘Als het er op deze manier staat, dan moeten we het beleid nog op enkele punten bijstellen’, is een veelgehoorde (soms eufemistische) uitspraak in deze fase. De concepttekst krijgt nu een nieuwe functie.

Het wordt een instrument voor het formuleren van beleid. In grote organisaties legt het beleidsteam verantwoording af aan directeuren of managers die verantwoordelijk zijn voor de grote lijnen van het beleid. Zij lezen de eerste concepttekst in deze fase op een vergelijkbare manier. Hun terugkoppeling aan het beleidsteam zorgt niet alleen voor aanpassing van de formulering maar vaak ook voor bijstelling van het beleid. Ook voor hen fungeert de concepttekst als instrument voor het formuleren van beleid.

## Draagvlak genereren

Tekstschrijvers die beleidsteams ondersteunen, moeten van dit gegeven gebruikmaken. Als zij ingeschakeld worden voor het schrijven van een beleidsdocument kunnen zij hun opdrachtgever erop wijzen dat dit een cyclisch proces is - met afstemming tussen tekstschrijver en beleidsteam, maar vooral ook tussen beleidsteam en de andere verantwoordelijken voor het beleid binnen de organisatie. En dat dit proces vaak leidt tot bijstelling van het beleid.

De eerste concepttekst is in dat geval een ‘testbeeld’ voor beleid, in deze fase primair bedoeld om te toetsen of het beoogde beleid goed geformuleerd is en om intern draagvlak te genereren. Dat vraagt om een andere presentatie van de eerste concepttekst dan gebruikelijk. De interne meelezers moeten zorgvuldig geselecteerd worden en moeten een duidelijke boodschap over de status van het stuk krijgen. Ze moeten weten wat er van hen gevraagd wordt: inhoudelijke terugkoppeling. Klopt de inhoud, is deze volledig of kunnen er nog onderdelen anders of juist weggelaten worden?

*Een voorbeeld van een tekst als testbeeld voor beleid zien we bij onze inzet voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die bouwstenen wil leveren voor de investeringsagenda van het komende kabinet. De Strategische Investeringsagenda van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een beleidsdocument dat de politiek moet ondersteunen bij investeringskeuzen voor de besteding van € 4,4 miljard in de periode tot 2011. Het verantwoordelijke beleidsteam voorzag een uitgebreide cyclus van terugkoppeling met de minister, en met directeuren van het eigen departement en van aanliggende departementen. Met het oog daarop formuleerden wij in nauwe samenwerking met het beleidsteam een testbeeld waarin een spectrum van doelstellingen schetsmatig geplaatst werd tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen en trends, en visies op de taakopvatting van het departement. Dit testbeeld onderging meerdere inhoudelijke bijstellingen en toevoegingen in een nauwkeurig gepland traject van interne terugkoppeling met minister en directeuren van de betrokken departementen. Toen het interne draagvlak verzekerd was, had het testbeeld dankzij alle beleidsmatige toevoegingen en bijstellingen de status van concepttekst gekregen. Bij de afwerking daarvan konden wij ons concentreren op de niet-inhoudelijke formulering en de vormgeving van het document.*

## Meedenken door vragen te stellen

Het testbeeld dient dus om de formulering van het beleid scherp af te stellen. Dat vraagt vaak meerdere rondes van terugkoppeling. Pas nadat deze cyclus voltooid is, kunnen we spreken van een concepttekst die nog op niet-inhoudelijke formuleringkwesties bekeken en bijgesteld moet worden. Een bijkomend voordeel van deze werkwijze is dat de tekstschrijver hierdoor ruimte krijgt om ook beleidsmatige input te leveren.

Denk daarbij bijvoorbeeld aan de beschrijving van de missie van de organisatie, van opvattingen over trends en ontwikkelingen en van (nieuwe) invalshoeken uit aangrenzende beleidsvelden. Deze moeten organisatiebreed consistent geformuleerd worden, dus ook in het voorliggende beleidsdocument. De onvermijdelijke verkokering in grote organisaties zorgt ervoor dat dit niet altijd het geval is. Natuurlijk moet de

tekstschrijver zich ervoor hoeden op de stoel van de beleidsmakers te gaan zitten; hij kan hooguit vragen stellen en suggesties doen.

### **Sterkere band met opdrachtgever**

Deze nieuwe benadering van de concepttekst voor beleidsdocumenten betreft de rol van de betrokken tekstschrijver. Deze rol is niet alleen het verwerken van beschikbare beleidsinformatie, maar ook het leveren van een bijdrage aan de formulering van het betreffende beleid. Dat de tekstschrijver zich hierdoor in eerste instantie buiten zijn traditionele rol moet begeven vraagt om een behoedzame introductie en om een passende formulering van de opdracht, maar dat is ook een kans om de relatie met de opdrachtgever te versterken.