

# Schrijven van beleidsnotities

Handleiding voor het opstellen  
van korte adviesteksten  
over beleid



Noordhoff Uitgevers

Rinke Berkenbosch, Willem Koetsenruijter

5<sup>e</sup> druk



# Schrijven van beleidsnotities

Handleiding voor het opstellen van  
korte adviesteksten over beleid

**Rinke Berkenbosch**

**Willem Koetsenruijter**

---

Vijfde druk

Noordhoff Uitgevers bv Groningen / Houten

*Ontwerp omslag:* Rocket Industries, Groningen

*Omslagillustratie:* Getty images

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:  
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13,  
9700 VB Groningen, e-mail: [info@noordhoff.nl](mailto:info@noordhoff.nl)

Ofschoon iedere poging is ondernomen om de volgens de auteurswet rechthebbenden van het in dit boek opgenomen illustratiemateriaal te traceren, is dit in enkele gevallen niet mogelijk gebleken. In het onderhavige geval verzoekt de uitgever rechthebbende met hem contact op te nemen.



0 / 17

© 2017 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.*

ISBN (ebook) 978-90-01-87536-7

ISBN 978-90-01-87535-0

NUR 624

# Woord vooraf

Beleid is erop gericht veranderingen teweeg te brengen. Dat kan soms met één telefoontje ('Wil je voortaan de post in het postvak gooien en niet op je bureau laten liggen?'). Vaak betreft het complexere kwesties en gaan veranderingen in organisaties gepaard met tekst op papier. Dit boekje gaat over dergelijke teksten: beleidsnotities, of eigenlijk korte adviesteksten over beleid.

De vierde druk van dit boek verscheen in 2013. Inmiddels was deze editie aan een update toe: voorbeelden vergden een actualisering en ook op andere punten is de inhoud aangepast. Verwijzingen naar competenties zijn vervangen door het recent vastgestelde Referentiekader Taal van het ministerie van OCW. De inleiding is uitgebreid met didactische aanwijzingen, zodat het boekje ook zonder de website te gebruiken is.

Er zijn nieuwe casussen geschreven, nieuwe voorbeelden toegevoegd en onze eigen trainingspraktijk heeft ons op details toch weer nieuwe inzichten opgeleverd over de inhoud van dit boek. Wij hopen dat dit tot verbeteringen heeft geleid.

Wij hebben het boek de afgelopen jaren veel gebruikt in schrijftrainingen voor beleidsmedewerkers en projectleiders uit allerlei bedrijven en overheidsinstanties. In de praktijk blijkt dat het ook goede diensten bewijst bij schrijfcursussen aan universiteiten en hogescholen. Door zijn beknoptheid is het bij uitstek geschikt voor korte modulaire schrijfcursussen.

Leiden / De Meern 2017  
Rinke Berkenbosch  
Willem Koetsenruijter



# Inhoud

Inleiding 7  
Referentieniveaus hbo en wo 7  
Didactische notities 8

- 1 De beleidsnotitie in het beleidsproces 11**
  - 1.1 Wat is een korte beleidsnotitie? 12
  - 1.2 Aan welke eisen moet een korte beleidsnotitie voldoen? 14  
Oefeningen 19
  
- 2 De centrale vraag 21**
  - 2.1 Wat zijn de functies van de centrale vraag? 22
  - 2.2 Aan welke eisen moet de centrale vraag voldoen? 24
  - 2.3 De plaats van de centrale vraag in de inleiding 27  
Oefeningen 31
  
- 3 Tekstschema's 35**
  - 3.1 Wat is een tekstschema? 36
  - 3.2 Aan welke eisen moet een tekstschema voldoen? 37
  - 3.3 Uitgebreid standaardtekstschema voor korte beleidsnotities 45
  - 3.4 Variaties op het standaardtekstschema 49  
Oefeningen 53
  
- 4 Alinea-indeling 57**
  - 4.1 Wat zijn de functies van de alinea-indeling? 58
  - 4.2 Aan welke eisen moet de alinea-indeling voldoen? 59
  - 4.3 Verbanden tussen en binnen alinea's 64  
Oefeningen 68
  
- 5 De presentatie 73**
  - 5.1 Oriënterende lezing mogelijk maken 74
  - 5.2 Globale lezing mogelijk maken 77  
Oefeningen 80
  
- 6 Leesbaarheid op zinsniveau 85**
  - 6.1 Te veel noten 86
  - 6.2 Beperk de zinslengte 86
  - 6.3 Houd bij elkaar wat bij elkaar hoort 87

- 6.4 Gebruik de lijdende vorm bewust 88
  - 6.5 Houd het levendig 89
  - 6.6 Wees spaarzaam met voorzetsels 90
  - 6.7 Check of verwijzingen duidelijk zijn 91
  - 6.8 Houd het kort en verwijder stoplappen 91
- Oefeningen 94

**Appendix 1 Opdrachtgeving 95**

**Appendix 2 Schema voor de beoordeling van beleidsnotities 100**

**Appendix 3 Oefencasussen 101**

**Register 114**

**Over de auteurs 116**

**Illustratieverantwoording 117**



# Inleiding

Een schoenmaker maakt schoenen en een taxichauffeur vervoert mensen. Dat zijn heel concrete werkzaamheden: het resultaat van dat werk is meteen waarneembaar. Daarnaast is er heel veel ander werk waarvan de resultaten voor een groot deel alleen op papier bestaan. Niet zelden heel belangrijk werk overigens, laat daar geen misverstand over bestaan.

Maar het belangrijkste, tastbare, direct zichtbare resultaat van het werk van adviseurs, bestuurders of beleidsmakers is een stapeltje papier: de neerslag van weken, maanden of soms zelfs jaren onderzoek, vergaderen, bellen en nog eens vergaderen samengebond in tien, vijftig of honderd A4'tjes: een beleidsnotitie. Die tekst is het belangrijkste direct zichtbare resultaat van het werk.

Zo'n tekst moet dus perfect zijn, het is immers het eerste – en niet zelden het enige – wat de schrijver laat zien. En dat terwijl veel beleidsmakers, bestuurders en adviseurs helemaal niet zijn opgeleid als schrijver. Ze zijn organisatiedeskundige, econoom, personeelswerker, chemicus, historicus, noem maar op. Maar geen schrijver. Toch besteden ze een flink deel van hun tijd aan schrijven en worden ze in niet onbelangrijke mate afgerekend op hun output: de beleidsnotitie.

## Referentieniveaus hbo en wo

Dit boek gaat over twee zaken: schrijven en beleidsnotities. Een flink deel van wat we hier vertellen gaat dus over schrijven in het algemeen; het gaat ook op voor andere genres, zoals adviesrapporten, memo's of journalistieke stukken. De *kennis* die daarvoor nodig is, is vakinhoudelijk. Die valt niet te leren met dit boek, daar is een opleiding voor nodig, zoals een opleiding voor verkeerskundige, personeelswerker, econoom, bedrijfskundige, creatief therapeut, maatschappelijk werker of verpleegkundige. De *vaardigheden* die nodig zijn om over deze onderwerpen te schrijven zijn wel te leren met dit boek. Ze sluiten direct aan bij het *Referentiekader Taal en Rekenen* dat is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van OCW, genoemd onder de niveaus 3F en 4F. Dat wil zeggen eind vwo en vooral hbo en wo. Het boek sluit aan bij wat binnen die niveaus aangegeven wordt over het schrijven van verslagen, werkstukken, samenvattingen en artikelen. Wat betreft de kenmerken van de taakuitvoering sluit het boek vooral aan bij de kenmerken genoemd onder *samenhang*, *afstemming op doel en publiek* en *leesbaarheid*.

## Didactische notities

### Een beleidstekst is geen roman

Dit boek is het resultaat van een grote reeks schrijftrainingen die wij de afgelopen jaren hebben gegeven. We gaven die trainingen bij zeer uiteenlopende instellingen en bedrijven: van accountantskantoren en pensioeninstellingen, tot sociale diensten en banken, bij automatiseerders en ziekenhuizen. Natuurlijk was ook het publiek heel verschillend: juristen, maatschappelijk werkers, gemeenteambtenaren, ingenieurs, informatici, medici en de laatste jaren ook veel universitaire studenten. Er zaten grote verschillen tussen al die groepen: in hun vaardigheden, maar ook in de houding die ze hadden ten opzichte van teksten. Maar ze hadden allemaal een ding gemeen: ze waren veel te optimistisch over de “leesbereidheid” van hun lezers. Wij beginnen onze cursussen daarom vaak met een citaat van Sweder van Wijnbergen, de toenmalig secretaris-generaal van het ministerie van Economische zaken, afkomstig uit een interview in NRC Handelsblad:

*Lange stukken lees ik sowieso nooit. (...) Als er geen samenvatting bij is, vind ik vijf pagina's al erg lang. En de kans dat ik een stuk van vijftig pagina's lees is nul. Zulke stukken ontstaan alleen door luiheid, door gebrek aan discipline. Moet ik twee uur gaan zitten lezen omdat een ander zich niet heeft weten in te houden? (...) Wat daar in staat, kunnen mensen me ook in tien minuten vertellen. En als ze dat niet kunnen, hebben ze niet genoeg nagedacht. (Sweder van Wijnbergen, voormalig Secretaris Generaal van het Ministerie van Economische zaken, NRC 10.02.98.)*

Van Wijnbergen is een typische lezer van beleidsteksten: een man die zijn agenda in blokjes van tien minuten indeelt en geen tijd wil verliezen. Rode draad door onze schrijftraining is daarom: schrijven voor lezers met weinig tijd. We beginnen altijd met onze cursisten ervan te doordringen dat niemand hun beleidsnotities voor zijn plezier leest, dat niemand ze van kaft tot kaft leest en dat hoofdstukken bovendien niet zelden in een willekeurige volgorde worden gelezen. Daar kun je somber van worden, maar dat is het lot van de beleidstekstenschrijver. De beleidstekst is een middel tot besluitvorming, geen roman.

De lezers van beleidsteksten zijn vaak drukbezette mensen die dagelijks stapels van tientallen centimeters door moeten nemen: er een mening over moeten vormen, er actie op ondernemen, et cetera. Als schrijver moet je dat werk faciliteren. Je moet dus zorgen dat je lezer snel verder kan en goed zijn weg kan vinden door de tekst. En dat kan niet als je de conclusie voor het laatst bewaart. Bewaar spannend schrijven voor het weekend als je aan je eigen roman werkt. Nu is het tijd om je faciliterend op te stellen voor een lezer met weinig tijd. En dat is de mantra die voortdurend op de achtergrond van dit boekje meezingt.

### Schrijven leer je door doen

Dit boek is niet dik. Er zijn wel hele dikke boeken over schrijven, maar wij geloven niet dat dergelijke boeken nodig zijn of helpen om beter te leren schrijven. Daarom is ons boek een dun boekje. Het bevat een aantal nuttige adviezen en verder is het credo: veel doen. Zelf waren wij in de gelukkige omstandigheid dat we allebei een leraar Nederlands hadden die eindeloos onze teksten van commentaar voorzag. Veel hebben we later geleerd toen

we een tijdje als ambtenaar in verschillende instellingen werkten. Het is dus allereerst van belang dat uw studenten of cursisten veel schrijven. Liefst zoveel mogelijk verschillende genres, maar waar het een cursus beleidsteksten schrijven betreft, zoveel mogelijk soorten beleidsteksten.

**Schrijven leer je door kritiek**

Goed schrijfonderwijs staat of valt bij gedetailleerde kritiek op stukken. Dáár leren studenten of cursisten het meest van. En dat kost tijd. Hoewel het schrijfonderwijs moet uitgaan van lezers met weinig tijd, zouden docenten meer tijd moeten hebben. In de docentenhandleiding die bij dit boek hoort geven we ook tips voor docenten met weinig tijd. De checklists in het boek kunnen helpen om dat commentaar te structureren. In de appendix hebben we ook een voorbeeld van een commentaarformulier opgenomen.



# 1

## De beleidsnotitie in het beleidsproces

- 1.1 Wat is een korte beleidsnotitie?**
- 1.2 Aan welke eisen moet een korte beleidsnotitie voldoen?**

Een organisatie die beleid uitvoert, doet dat om problemen op te lossen, te verminderen of te voorkomen. Beleid bestaat bij de gratie van problemen. Het vormt als het ware een antwoord op een bestaand of te verwachten probleem. In dit hoofdstuk gaan we in op het beleidsproces en de plaats die de beleidsnotitie daarin inneemt. Verder formuleren we de globale eisen die aan een beleidsnotitie gesteld moeten worden. Daarbij maken we onderscheid in eisen aan de inhoud, de opbouw, de formulering en de presentatie.



## 1.1 Wat is een korte beleidsnotitie?

Voorafgaand aan de uitvoering van beleid moet het nodige werk verzet worden. Die voorbereidende werkzaamheden noemen we het *proces* van beleidsvorming en binnen dat proces kan een grove tweedeling gemaakt worden in:

- 1 voorbereiden van het beleid
- 2 bepalen van het beleid

Het voorbereiden van beleid begint met de constatering dat er in de huidige situatie een probleem is of dat in de toekomst een probleem dreigt te ontstaan als men niet tijdig ingrijpt. Zo kan een beheerder van een woonvoorziening voor bejaarden constateren dat het aantal inbraken in de afgelopen jaren sterk is gestegen en dat bovendien het karakter van die inbraken steeds brutaler wordt, waardoor de bewoners zich steeds onveilig voelen. Of een gemeentelijke afdeling Verkeer en Vervoer krijgt steeds meer klachten over de slechte parkeergelegenheid in de binnenstad en de wethouder van verkeer komt onder grote druk te staan om maatregelen te nemen.

De volgende stap in de beleidsvoorbereiding bestaat uit het bepalen van beleid waarmee een doel bereikt moet worden: het geconstateerde probleem moet opgelost of verminderd worden of het dreigende probleem moet worden voorkomen. De beheerder van de woonvoorziening kan bijvoorbeeld overwegen gevellampen aan te brengen en een particuliere bewakingsdienst in te schakelen om te bereiken dat het aantal inbraken afneemt, zodat de bewoners zich weer veilig voelen. En de eerdergenoemde afdeling Verkeer en Vervoer kan bijvoorbeeld een plan uitwerken om een braakliggend terrein aan de rand van de stad als parkeerplaats te gebruiken. Een pendeldienst kan de gebruikers vervolgens van en naar het stadscentrum vervoeren. Deze voorbeelden illustreren dat de tweede stap in de beleidsvoorbereiding bestaat uit het bedenken van maatregelen en resulteert in *een advies* om bepaalde maatregelen in te voeren.

Bij het bepalen van het beleid draait het om dit advies. De beleidsbepaling houdt in dat de verantwoordelijke personen (het bestuur van een woonvoorziening, het college van burgemeester en wethouders, de directie van een bedrijf, het bestuur van een stichting enzovoort) de beslissing nemen om de voorgestelde maatregelen wel of niet, of in aangepaste vorm, uit te voeren.

### 1.1.1 Inhoud en functie van beleidsnotities

Met behulp van deze (vereenvoudigde) weergave van de activiteiten in beleidsvormingsprocessen is goed aan te geven wat de inhoudelijke en functionele kenmerken zijn van de teksten die in dit boek centraal staan. De teksten waar het hier om gaat, vormen het omslagpunt van beleidsvoorbereiding naar beleidsbepaling: ze vormen de uitkomst van de beleidsvoorbereiding en fungeren als uitgangspunt voor de beleidsbepaling.

Inhoudelijk kenmerkt dit soort teksten zich doordat men daarin:

- bestaande of te verwachten problemen beschrijft, beoordeelt en verklaart
- doelstellingen formuleert
- maatregelen beschrijft en beoordeelt op hun positieve en negatieve effecten
- een advies geeft om de beste maatregel in te voeren
- aanbevelingen doet om desgewenst de verdere invoering van het beleid in goede banen te leiden

De functie van deze beleidsnotities is de verantwoordelijke beleidsbepalers te adviseren over de te nemen maatregelen. Dat adviseren het einddoel is, heeft een belangrijke consequentie voor de schrijver. Het betekent dat zijn beleidsnotitie een betogende tekst is. De schrijver kan niet volstaan met 'we moeten dit' en 'we moeten dat'. Zijn lezers zullen immers niet klakkeloos zijn advies overnemen. Er zijn argumenten nodig om hen ervan te overtuigen dat invoering van de maatregelen wenselijk is.

Voor wie beleidsnotities bestemd zijn, hoe ze in de praktijk tot stand komen en hoe ze eruitzien, verschilt enorm per geval. Daarom is het nodig naast de inhoudelijke en functionele kenmerken ook enkele andere kenmerken te noemen van de beleidsnotities waarover deze handleiding gaat.

### **1.1.2 Opdrachtgeving**

Anders dan verhalen, gedichten of ingezonden brieven worden beleidsnotities in de praktijk bijna nooit spontaan of ongevraagd geschreven, maar altijd in opdracht van iemand anders.

Wie is die opdrachtgever? Meestal is dat iemand die hiërarchisch gezien boven de schrijver staat: een hoge ambtenaar, een afdelingschef, een lid van het managementteam van een organisatie enzovoort. De opdrachtgever kan deel uitmaken van de groep van beleidsbepalers die uiteindelijk een beslissing moet nemen over de geadviseerde maatregelen, maar noodzakelijk is dit niet. Het bestuur van een organisatie moet bijvoorbeeld uiteindelijk de beslissing nemen over de in te voeren maatregelen, maar de opdracht om de beleidsnotitie te schrijven kan door een afdelingshoofd worden gegeven dat niet in het bestuur zit en dus ook niet mag meedoen met het doorhakken van de knopen. Zo'n afdelingshoofd is dan niet meer dan een doorgeefluik voor de tekst.

In de praktijk blijkt aan de opdrachten die schrijvers van beleidsnotities krijgen nogal eens het nodige te mankeren. Niet zelden wordt de schrijver ontboden bij zijn chef, krijgt van hem vervolgens enkele summier gegevens over de problemen en de te bereiken doelstellingen en wordt ten slotte weggestuurd met de veel te vage opdracht: 'schrijf daar maar een notitie over'. Omdat het schrijven van goede beleidsnotities toch al niet eenvoudig is, is zo'n vage opdracht wel een heel erg ongelukkig vertrekpunt. Duidelijke opdrachten zijn een voorwaarde voor het schrijven van goede teksten.

Aan welke eisen de opdracht minimaal moet voldoen, wordt uiteengezet in de appendix 1. Hier gaat het er slechts om dat in de praktijk een opdracht bijna altijd het vertrekpunt vormt voor het schrijven van een beleidsnotitie. Daarom is deze handleiding beperkt tot beleidsnotities die niet spontaan, maar in opdracht van iemand anders worden geschreven.

### **1.1.3 Lezers**

De opdrachtgever is natuurlijk geïnteresseerd in wat er van zijn opdracht terechtgekomen is, dus zal hij altijd de moeite nemen het eindproduct in z'n geheel door te lezen. Maar de opdrachtgever is beslist niet de enige lezer. Beleidsnotities zijn altijd bestemd voor verschillende lezers.

Soms is de lezersgroep betrekkelijk homogeen. In dat geval hebben alle lezers ongeveer evenveel voorkennis over het onderwerp, hebben ze dezelfde belangen en willen ze allemaal op dezelfde manier met het stuk kunnen omgaan.

In de meeste gevallen is de lezersgroep echter heterogeen: niet alle lezers hebben evenveel voorkennis, niet alle lezers hebben dezelfde belangen en niet alle lezers willen het stuk op dezelfde manier gebruiken. Zo kan een beleidsnotitie bijvoorbeeld bestemd zijn voor een vergadering van directie en ondernemingsraad. De directieleden die het stuk lezen, kunnen dan vooral geïnteresseerd zijn in de bedrijfseconomische consequenties van de besproken maatregelen, terwijl de interesse van de ondernemingsraad meer uitgaat naar de consequenties van de maatregelen voor het personeel. Of de bedrijfsjurist concentreert zich op de juridische aanvaardbaarheid van de besproken maatregelen, terwijl de bedrijfsaccountant of de fiscale specialist vooral naar de financiële en belastingtechnische gevolgen kijkt.

In dit boek gaan we ervan uit dat een beleidsnotitie niet voor een enkele lezer en ook niet voor een homogene lezersgroep bestemd is, maar voor lezers die tezamen een heterogene groep vormen.

#### **1.1.4 Omvang van de tekst**

De omvang van beleidsnotities varieert in de praktijk van korte notities van twee pagina's tot lijvige rapporten van 150 pagina's of meer met ook nog eens zo'n 400 pagina's aan bijlagen (in de praktijk is het bijlagenapparaat vaak veel omvangrijker dan de tekst zelf).

Of een beleidsnotitie heel erg lang of juist erg kort moet worden, maakt nogal wat uit voor de manier waarop de schrijver te werk moet gaan en de eisen die aan de tekst gesteld worden. Het is dan ook onmogelijk om beleidsnotities van elke mogelijke omvang aan de orde te laten komen. Een beperking is geboden.

In dit boek gaat het – zoals ook uit de ondertitel blijkt – over korte beleidsnotities: teksten met een lengte variërend van twee tot zes à zeven pagina's op A4-formaat (eventuele bijlagen niet meegerekend). In de praktijk worden namelijk veel meer korte dan lange beleidsnotities geschreven. Korte teksten kunnen relatief snel geschreven en gelezen worden, terwijl lange teksten een enorme tijdsinvestering vergen van zowel de schrijvers als de lezers.

Die beperking tot korte teksten impliceert dat de kwesties waarover geschreven wordt betrekkelijk eenvoudig zijn. Hoe bijvoorbeeld het verkeers- en vervoersbeleid er in het komende decennium zou moeten uitzien, of hoe een groot bedrijf moet inspringen op bijvoorbeeld een ingrijpende herziening van het belastingstelsel laat zich niet uiteenzetten in een stuk van zeven kantjes. In deze handleiding gaat het over eenvoudiger problemen die wél behandeld kunnen worden in een korte tekst. De adviezen die we geven, gelden overigens ook in grote lijnen voor langere teksten.

## **1.2 Aan welke eisen moet een korte beleidsnotitie voldoen?**

De eisen waaraan een korte beleidsnotitie moet voldoen, vallen in vier items uiteen: inhoud, opbouw, formulering en presentatie. We lichten die vier hierna toe.



### 1.2.1 Inhoud

Om een verantwoorde beleidsbeslissing te kunnen nemen, moet in een beleidsnotitie precies die informatie overgedragen worden die de beleidsbepalers daarvoor nodig hebben: niet meer en niet minder. Dat betekent dat de tekst aan de ene kant gevrijwaard moet zijn van uiteenzettingen over irrelevante details. Aan de andere kant mag geen informatie ontbreken die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen.

Welke informatie wel en niet thuishoort in een goede beleidsnotitie komt in de volgende hoofdstukken nog uitgebreid aan de orde, maar kort gezegd gelden voor de inhoud van goede beleidsnotities in het algemeen de volgende eisen:

- Beschrijf en verklaar nauwkeurig de relevante problemen. Beargumenteer ook expliciet – wanneer te verwachten is dat niet alle lezers meteen de ernst van de problemen inzien – waarom de genoemde feiten en situaties zo problematisch zijn dat ingrijpen noodzakelijk is.
- Formuleer de doelstellingen zo helder en zo precies mogelijk, onder vermelding van eventuele randvoorwaarden voor middelen die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken.
- Beschrijf de te overwegen maatregelen helder en beoordeel ze systematisch: geef steeds zo precies mogelijk aan wat de maatregel in kwestie inhoudt en wat de te verwachten voor- en nadelen zijn.
- Maak ondubbelzinnig duidelijk welke maatregel de voorkeur verdient en waarom. Geef dus een expliciet advies en beargumenteer dit advies ook.
- Zet ten slotte helder uiteen welke concrete acties noodzakelijk zijn om – als de beleidsbepalers het advies overnemen – de verdere voorbereiding van de invoering van de geadviseerde maatregel in goede banen te leiden. Een beleidsnotitie moet dus afgesloten worden met concrete aanbevelingen.

### 1.2.2 Opbouw

Bouw de tekst systematisch op. Dit betekent dat de informatie goed gegroepeerd en logisch geordend moet zijn. Goed gegroepeerd houdt in dat wat bij elkaar hoort ook werkelijk bij elkaar staat in paragrafen, subparagrafen, tekstblokjes en alinea's. Alle relevante problemen moeten bijvoorbeeld in een apart onderdeel van de tekst (meestal een paragraaf) behandeld worden. Zo is het minder systematisch wanneer bij de beoordeling van de maatregelen opeens allerlei problemen ter sprake komen die nog niet eerder behandeld zijn, of wanneer in de argumentatie voor het advies opeens nieuwe voor- en nadelen geïntroduceerd worden, die bij de beoordeling van de maatregelen nog niet genoemd zijn. Ook is het ongewenst dat de behandeling van voor- en nadelen van de maatregelen kriskras door elkaar staat, zodat de lezer moet gaan zitten puzzelen welk voor- of nadeel nu precies bij welke maatregel hoort.

Logisch geordend houdt in dat het stuk een duidelijke lijn heeft. De schrijver mag zijn lezers pas met een volgende stap confronteren, wanneer de logisch daaraan voorafgaande stap gezet is. Het is bijvoorbeeld onhandig eerst de mogelijke maatregelen te bespreken en pas dan te vertellen waarom die maatregelen de aandacht verdienen: de problemen in de huidige situatie. Ook is het onhandig om op de voor- en nadelen van een maatregel in te gaan, voordat precies duidelijk is gemaakt wat die maatregel nu eigenlijk inhoudt, of om een verklaring voor een probleem te geven voordat het probleem accuraat beschreven is.

### 1.2.3 Formulering

De gekozen formuleringen, dat wil zeggen de zinsbouw en de woordkeuze, moeten aan drie eisen voldoen. De formuleringen moeten begrijpelijk, aanvaardbaar en correct zijn.

De eis van *begrijpelijkheid* houdt onder andere in dat zinnen zo opgebouwd zijn dat de lezers ze in één keer kunnen begrijpen. Overdreven lange zinnen en moeilijke zinsconstructies moeten dus vermeden worden. Verder moet de schrijver gebruikmaken van voor de lezers begrijpelijke woorden. Het is raadzaam vage woorden zoveel mogelijk te vermijden en vaktermen uit te leggen als ze niet voor alle lezers duidelijk zijn.

De eis van *aanvaardbaarheid* houdt in dat de schrijver zijn informatie op een adequate manier presenteert (zonder omslachtig taalgebruik bijvoorbeeld) en ervoor zorgt dat zijn taalgebruik past bij de situatie: te modieus of zeer ouderwets en plechtstatig taalgebruik in beleidsnotities wordt doorgegaan niet erg gewaardeerd; een zakelijke stijl zonder al te veel opsmuk verdient de voorkeur.

De eis van *correctheid* houdt kort gezegd in dat de schrijver geen spelfouten maakt en geen ongrammaticale zinnen gebruikt.

Dit zijn eisen die aan iedere zakelijke tekst (memo, rapport, notulen, jaarverslag, enzovoort) gesteld worden. Hoewel ze niet specifiek zijn voor beleidsnotities, hebben we er in deze handleiding toch een hoofdstuk aan besteed. In hoofdstuk 6 gaan we in op formuleren op zinsniveau en geven we zeven gemakkelijk te onthouden tips om de tekst op zinsniveau op te knappen.

### 1.2.4 Presentatie

De tekst moet zo gepresenteerd worden dat het mogelijk is hem op verschillende manieren te lezen. Wat bedoelen we precies met deze eis en waarom is dit belangrijk?

Zoals we in paragraaf 1.1 hebben gezien, is de lezersgroep van beleidsnotities bijna altijd heterogeen. Enkele lezers lezen de gehele tekst, maar verreweg de meeste lezers willen snel achterhalen of het stuk voor hen echt van belang is. En zo ja, dan is het bijzonder handig voor de meeste lezers om zich te kunnen beperken tot de hoofdzaken en de details over te slaan. Het klinkt misschien wat paradoxaal, maar goede beleidsnotities schrijven bestaat er voor een belangrijk gedeelte uit de lezers in staat te stellen de gehele tekst of passages daaruit die voor hen niet interessant zijn ongelezen te laten.

En zelfs in het weinig realistische geval dat alle lezers uiteindelijk de gehele tekst zouden willen (of moeten) lezen, dan nog verdient het aanbeveling de tekst zo te presenteren dat deze zich leent voor verschillende manieren van lezen. Geen enkele geroutineerde lezer begint linksboven aan pagina 1 om vervolgens de gehele tekst tot rechts onder aan de laatste pagina in één keer door te lezen. Een geroutineerde lezer leest in rondes.

Om het alle lezers naar de zin te maken, moet de schrijver de tekst zo presenteren dat het mogelijk is hem op drie verschillende manieren te lezen: oriënterend, globaal en intensief.

Het doel van een *oriënterende* lezing is tweeledig: de lezer wil hiermee achterhalen wat het onderwerp van de tekst is en hoe de tekst in grote lijnen is opgebouwd. Voor sommige lezers kan zo'n oriënterende lezing voldoende zijn, omdat zij dan al kunnen vaststellen dat de tekst voor hen niet van belang is. Andere lezers zullen het niet bij een oriënterende lezing willen laten. De oriëntatie is dan wel nuttig geweest omdat het daardoor eenvoudiger wordt de gedetailleerdere informatie te verwerken.

De aandachtspunten bij deze manier van lezen zijn:

- de titel
- de inleiding met daarin de centrale vraag (de belangrijkste vraag die in de tekst beantwoord wordt)
- de titels van de paragrafen en subparagrafen
- de inhoudsopgave

De consequenties voor de schrijver zijn dat hij zijn stuk van een informatieve titel voorziet, in de inleiding een duidelijke centrale vraag formuleert, de paragrafen en subparagrafen een informatieve titel geeft en eventueel een inhoudsopgave aan het stuk toevoegt.

Het doel van een *globale* lezing is de hoofdzaken uit de tekst te halen. Ook hier geldt weer dat het voor sommige lezers voldoende is wanneer ze de hoofdzaken kennen; meestal zal dat zelfs voor het grootste gedeelte van de lezersgroep zo zijn. Deze lezers kunnen het dus bij een globale lezing laten. Maar ook voor de enkele lezer voor wie de details wel belangrijk zijn, is een globale lezing niet nutteloos: het is eenvoudiger de details te verwerken als de hoofdzaken al bekend zijn.

De aandachtspunten bij globaal lezen zijn:

- inleiding en slot van de langere paragrafen
- de tussenkopjes
- de beginzinnen van alinea's
- de samenvatting

De consequenties voor de schrijver zijn dat hij in de inleiding van de langere paragrafen duidelijk aankondigt wat in de desbetreffende paragraaf behandeld wordt en hoe de paragraaf is opgebouwd. In het slot vat hij de hoofdzaken uit de paragraaf overzichtelijk samen. Verder maakt hij de tekst toegankelijk door informatieve kopjes te plaatsen.

Voor een globale lezing is vervolgens de alinea-indeling belangrijk. Wie globaal leest, probeert de hoofdzaken uit de tekst te halen door van alinea naar alinea te springen. De schrijver moet er dan voor zorgen dat de belangrijkste informatie steeds zoveel mogelijk in de eerste zin van een alinea staat, of dat die eerste zin aankondigt hoe de alinea verder in elkaar zit, zodat de lezer snel kan vinden wat hij zoekt. Ten slotte moeten de hoofdzaken bij een wat langere tekst overzichtelijk worden samengevat.

Bij een *intensieve* lezing leest de lezer de gehele tekst door. Daarvoor gelden geen speciale aandachtspunten. Alles wat in de tekst staat, wordt gelezen: de hoofdzaken, maar ook de details.

**CHECKLIST****Inhoud**

- 1 Zijn alle relevante problemen beschreven, verklaard en beargumenteerd?**
- 2 Zijn doelstellingen en randvoorwaarden zo helder en zo precies mogelijk geformuleerd?**
- 3 Zijn de te overwegen maatregelen helder beschreven en systematisch beoordeeld, inclusief voor- en nadelen?**
- 4 Geeft de tekst een expliciet en beargumenteerd advies?**
- 5 Sluit de tekst af met concrete aanbevelingen?**

**Opbouw**

- 6 Is de tekst systematisch opgebouwd? Dat wil zeggen: is de informatie goed gegroepeerd en logisch geordend op hoofdstuk-, paragraaf- én alinea-niveau?**

**Formulering**

- 7 Zijn de gekozen formuleringen begrijpelijk, aanvaardbaar en correct?**

**Presentatie**

- 8 Is de tekst zó gepresenteerd dat zowel oriënterende, globale als intensieve lezing mogelijk is?**
- 9 Zijn de titels informatief?**
- 10 Bevat de inleiding een duidelijke centrale vraag en eventueel een inhoudsopgave?**

# Oefeningen

- 
- 1.1** Zoek op internet een beleidsnotitie waarin concreet beleid wordt gepresenteerd. Dat kan bijvoorbeeld op websites van overheden, zoals provincies, gemeenten of ministeries, sites van overheidsinstellingen, zoals Rijkswaterstaat of de RIVD, maar ook op sites van koepelorganisaties van onderwijs- of zorginstellingen. *Scroll* erdoorheen, lees hier en daar een pagina, maar lees vooral de tekst niet van voor naar achter. Langer dan vijftien minuten moet je hieraan niet besteden. Je gedraagt je dus als een globale lezer. Schrijf de exacte titel en vindplaats van de notitie op en geef daarna antwoord op de volgende drie vragen:
- a** Wat is de belangrijkste vraag die in de notitie beantwoord wordt?
  - b** Waar staat wat de nadelen van het plan zijn?
  - c** Wie moet het voorgestelde beleid gaan uitvoeren?
- Reflecteer vervolgens in maximaal 350 woorden op een van onderstaande twee vragen:
- a** Als je de drie vragen niet eenvoudig kon beantwoorden: wat zegt dat dan over de beleidsnotitie?
  - b** Als je de drie vragen wel vlot kon beantwoorden, hoe kwam dat dan? Illustreer met voorbeelden.
- 1.2** Zoek nog een of twee beleidsnotities, noteer titel en vindplaats. In paragraaf 1.2.3 van dit hoofdstuk staat dat de formuleringen in een beleidsnotitie begrijpelijk, aanvaardbaar en correct moeten zijn. Dat is in beleidsnotities niet altijd het geval. Geef voorbeelden van formuleringen die niet begrijpelijk, niet aanvaardbaar of niet correct zijn. Geef er ten minste drie en geef aan waar het aan ligt dat ze niet begrijpelijk, aanvaardbaar of correct zijn.
- 1.3** Geef uit een van de hierboven gebruikte notities ten minste drie concrete voorbeelden van middelen die de auteur heeft gebruikt om het mogelijk te maken de tekst op verschillende manieren te lezen. Verwijs duidelijk naar de pagina en benoem het middel.
-