

# Taaladvies door de (Belgische) Raad van State: correct of toegankelijk?

Karl Hendrickx

*De Raad van State is in België één van de belangrijkste taaladviseurs van de wetgevende macht. Hij geeft verplicht advies bij het merendeel van de nieuwe regelgevende teksten. Naast de controle van de vormvoorschriften en de wettigheid, gaat de Raad ook de externe coherentie van de tekst na, namelijk de inpassing ervan in het bestaande recht, en de interne coherentie, namelijk de 'logische opbouw' en de 'leesbaarheid' van de tekst. Op basis van een diachroon corpus van tweeduizend adviezen heb ik onderzocht welke taalopmerkingen de Raad maakt en wat zijn belangrijkste aandachtspunten daarbij zijn. De opmerkingen zijn ingedeeld volgens taalkundig niveau (lexicaal, syntactisch, tekstueel, conventioneel) en daarna volgens het gesignaleerde probleem (correctheid, vaagheid, omslachtigheid). Op basis van de frequenties en een aantal voorbeelden bespreek ik welke problemen de Raad het meest signaleert en het belangrijkste acht. Op die manier kan ik nagaan hoe hij het begrip 'leesbaarheid' invult. Tot slot ga ik ook na welke opmerkingen uiteindelijk in de bekendgemaakte tekst in het Staatsblad overgenomen zijn en welke niet.*

## 1 Inleiding: taaladvies door de (Belgische) Raad van State

De Raad van State, en dan specifiek de afdeling Wetgeving, is in België, net zoals in Nederland, de belangrijkste raadgever van de wetgevende macht. De Raad geeft verplicht advies bij alle voorontwerpen van regelgevende teksten (die uitgaan van de uitvoerende macht, de regering) en facultatief bij voorstellen van wetgevende teksten (die uitgaan van de wetgevende macht, het parlement). Zowel wetgevende teksten (wetten, decreten, ordonnanties) als uitvoeringsbesluiten (koninklijke en ministeriële besluiten, besluiten van de Vlaamse regering, enzovoort) en zowel federale (Belgische) als regionale (Vlaamse, Waalse en Brusselse) worden dus aan de Raad om advies voorgelegd (Van Damme, 1998).

De Belgische Raad van State is, zeker in vergelijking met de Nederlandse en Franse Raad van State, een jonge instelling. Hoewel er al plannen voor een adviesorgaan voor de wetgever waren vanaf de Belgische onafhankelijkheid in 1830, duurde het tot in 1946 voor de Raad van State effectief opgericht werd. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Vermeylen noemde de Raad bij de oprichting 'la plume intelligente du législateur'. Dat was ook de belangrijkste reden voor de oprichting. In het rapport van de parlementaire voorbereiding van de oprichting van de wet staat immers te lezen:

"Het euvel waarin het wetsontwerp vooreerst verbetering wenscht te brengen, is de gebrekkige opstelling van de wetten, haar tegenstrijdigheden [...] De redactie van deze wetsontwerpen laat dikwijls zeer veel te wensen over. [...] De redactie van wetsontwerpen door de verschillende ministeries heeft ook tot gevolg dat de teksten zeer dikwijls een verschillende terminologie gebruiken. Elk van de ministeries heeft de zijne, - dit euvel is vooral gevoelig wat de Nederlandse wetteksten betreft, - vandaar

gemis aan eenheid in de bewoordingen van onze wetten.” (Kamer der Volksvertegenwoordigers, 1946, 356).

Een correcte en toegankelijke redactie, vooral wat de Nederlandse tekst van de voorontwerpen betreft, was dus een van de aandachtspunten waarop de Raad van State in zijn adviezen zou letten. Dat is vandaag nog altijd het geval. Het advies van de Raad van State gaat immers over de *tekst* van het ontwerp en niet de (politieke) inhoud, die door de beleidsmakers bepaald wordt. De Raad hanteert voor zijn advies drie grote criteria: de wettigheid van de tekst, de inpasbaarheid ervan in de bestaande wetgeving en de leesbaarheid van de tekst. Op basis van dat laatste criterium maakt de Raad ook opmerkingen over de taal en de formulering van de teksten.

De verschillende diensten van de Raad dragen elk vanuit hun eigen opdracht bij aan die taalkundige opmerkingen. Als een ontwerptekst aan de Raad om advies voorgelegd wordt, gaat hij eerst naar het Coördinatiebureau. Dat bureau zoekt bij de nieuwe ontwerptekst alle bestaande verwante wetgeving op. Op basis daarvan kan het bureau al taalopmerkingen maken, bijvoorbeeld over het niet-overnemen van geijkte terminologie. Het bureau kijkt het ontwerp ook wetgevingstechnisch na op basis van de officiële *Aanbevelingen en formules voor de wetgevingstechniek*, die aanwijzingen over de structuur van de tekst, de verplichte vermeldingen en de voorgeschreven openings- en slotformules bevatten. Daarna gaat de ontwerptekst samen met de nota van het Coördinatiebureau naar de auditeur. Die maakt een meer inhoudelijke, juridische analyse. Daarbij kan hij opmerkingen maken over de vaagheid of dubbelzinnigheid van de gebruikte formuleringen, de mate van precisie of overtolligheid of de verstaanbaarheid van de tekst.

Vervolgens wordt het ontwerp op de zitting van de Raad van State besproken door de kamer van de Raad, op basis van het verslag van de auditeur en de nota van het Coördinatiebureau. De magistraten van de Raad kunnen uiteraard ook nog opmerkingen over de taal en de formulering aan het uiteindelijke advies toevoegen. Dat advies wordt ten slotte door de vertaaldienst van de Raad, de Concordantiedienst, vertaald. Die dienst heeft er echter van bij de oprichting van de Raad een taak bijgekregen: de vertalers en revisoren vertalen niet alleen het advies maar kijken vaak ook de eigenlijke ontwerptekst nog eens taalkundig na. Zij vormen dan ook een belangrijke bron van opmerkingen over de taal en de vooral de taalkundige correctheid van de ontwerpen.

Door zijn positie binnen de totstandkoming van wetgeving en door zijn opdrachtomschrijving is de Raad van State de belangrijkste adviseur van de overheid op het vlak van de wetgeving en daarbij dus ook op taalkundig vlak.

## 2 Opzet en methode van het onderzoek

### 2.1 Opzet

In mijn doctoraatsonderzoek (Hendrickx, 2002) ben ik nagegaan welke taal- en formuleringsproblemen de Raad van State opmerkt in zijn adviezen bij nieuwe regelgevende teksten. Ik heb ervoor gekozen de taal- en formuleringsproblemen indirect te onderzoeken, via het oordeel van vakspecialisten en niet rechtstreeks, door bijvoorbeeld naar de teksten zelf te kijken. Voor die keuze zijn verschillende redenen.

Allereerst wil ik voorkomen dat de problemen die een taalkundige uit de teksten haalt, door de juristen afgewezen worden als onjuist, onvermijdelijk of irrelevant.

Tussen taalkundigen en juristen ontstaan immers al te vaak dovemansgesprekken. Taalkundigen menen dan een aantal taalkundige problemen ontdekt te hebben die de toegankelijkheid en kwaliteit van wetteksten schaden en die ze via tekstrevisie kunnen wegwerken. De juristen vegen die problemen en oplossingen meteen van tafel als respectievelijk inherent aan wetgevende teksten en schadelijk voor de rechtszekerheid. Door na te gaan welke taal- en formuleringsproblemen mensen uit het vak zelf aanhalen, kan ik dergelijke dovemansgesprekken voorkomen.

Daarnaast is de Raad van State, zoals al aangehaald, de belangrijkste en ook meest gezaghebbende raadgever van de wetgever. Hij is dus medebepalend de normen en kwaliteitseisen waaraan een goede regelgevende tekst moet voldoen, ook op taalkundig vlak. Een mogelijke tegenwerping tegen mijn keuze om de opmerkingen van de magistraten te onderzoeken en niet de problemen in de teksten zelf, zou kunnen zijn dat ik de opmerkingen van de Raad kritiekloos als ‘de waarheid’ of ‘de norm’ beschouw. Die tegenwerping lijkt enerzijds te impliceren dat het een taalkundige toekomt die ‘waarheid’ of ‘norm’ vast te leggen, waar ik het geenszins mee eens kan zijn. Anderzijds gaat ze voorbij aan de concrete staatkundige en juridische positie van de Raad van State, die hem in de praktijk inderdaad maakt tot de belangrijkste normgever op het vlak van kwaliteit van wetgeving;

Tot slot is het onderzoek in België naar de taalkwaliteit van regelgevende teksten zo beperkt, dat er geen basis is om onderzoeksresultaten mee te vergelijken. In een verder stadium van het onderzoek kunnen de concrete problemen zoals een taalkundige ze in de ontwerp teksten aantreft, vergeleken worden met de problemen die de magistraten van de Raad van State opmerken. Uit die vergelijking kan dan de broodnodige interdisciplinaire samenwerking ontstaan om die problemen zo efficiënt mogelijk te verhelpen.

## 2.2 Methode

Om na te gaan welke taal- en formuleringsproblemen de Raad van State in nieuwe regelgevende teksten opmerkt, heb ik gebruik gemaakt van een corpus van tweeduizend recente adviezen. De tweeduizend adviezen omvatten de periode 1980-2000: duizend adviezen komen uit de jaren tachtig, duizend uit de jaren negentig. De keuze voor de periode 1980-2000 kan als volgt verantwoord worden. In 1980 vond de belangrijkste staatshervorming in België tot nu toe plaats. Sindsdien hebben de regio's (de gemeenschappen en de gewesten) een grotere legislatieve autonomie. In mijn corpus heb ik op die manier ook teksten van de Vlaamse en de Brusselse overheid kunnen opnemen. De periode tussen 1980 en 2000 garandeert enerzijds een voldoende actueel beeld en biedt anderzijds ook de mogelijkheid diachrone ontwikkelingen na te gaan. Zowel federale, Vlaamse als Brusselse adviezen zijn opgenomen met verder geen enkele stratificatie. De adviezen moesten alleen een inhoudelijke bespreking van de tekst bevatten: adviezen die al vooraf aangaven dat noodzakelijke vormvoorschriften niet vervuld waren of op een fundamentele on(grond)wettigheid wezen, werden uitgesloten. Dergelijke adviezen bevatten immers geen bespreking van de tekst van het ontwerp.

Van elk advies zijn een aantal kenmerken genoteerd in een database: de overheid die het advies gevraagd heeft (federaal, Vlaams, Brussels), het concrete ministerie (Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs), het type ontwerp waarover advies gegeven wordt (wet, decreet, koninklijk besluit, besluit van een regionale regering), de termijn waarin het advies gevraagd wordt (dringend of niet), de kamer van de Raad die het advies uitgebracht heeft. Op basis van die kenmerken kan ik nagaan of er verschillen

in aantal en soorten taalopmerkingen te merken zijn tussen de verschillende soorten ontwerpen.

Daarnaast zijn alle taalopmerkingen opgenomen in een database. Als taalopmerking is elke opmerking opgenomen die de formulering van de tekst wil aanpassen om taalkundige redenen. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat er een taalfout gemaakt is (*voorzien* in plaats van *vaststellen*) of omdat de conventies voor de indeling niet gevolgd zijn (een artikel van een regelgevende tekst mag bijvoorbeeld slechts ingedeeld worden in paragrafen zodra er meer dan één paragraaf is). Ook problemen van vaagheid, overtolligheid enzovoort zijn opgenomen. Zo worden toevoegingen als ‘onverminderd andersluidende bepalingen’ meestal als te vaag afgekeurd en vindt de Raad het onnodig dat telkens ‘(artikel drie) *van dit besluit*’ geschreven wordt. Ik heb dus voor een vrij brede definitie van het begrip ‘taalopmerking’ gekozen om te vermijden dat alleen de klassieke taalfouten (gallicismen en zo meer) zouden overblijven.

De opmerkingen zijn vervolgens op drie niveaus geïnclassificeerd. In een eerste algemeen taalkundig niveau is aangegeven of de opmerking slaat op één woord (woordniveau), op een stuk zin of een hele zin (zinsniveau), een stuk tekst of de gehele tekst (tekstniveau), op spelling of vaste voorgeschreven formules (conventies). In een speciale categorie van ‘metatallige’ opmerkingen komen opmerkingen terecht die expliciet de taalkwaliteit van het gehele ontwerp veroordelen, die wijzen op problemen met de wettigheid van de tekst door de gebruikte formulering of die louter wijzen op een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst bij federale en Brusselse adviezen. In een tweede specifiek taalkundig niveau zijn de algemene niveaus verder opgesplitst: het woordniveau in de diverse woordsoorten, het zinsniveau onder meer in ‘bepaling’ tegenover ‘hele zin’, het tekstniveau in onder meer ‘artikel’, ‘hoofdstuk’, ‘hele tekst’. Het specifieke taalkundige niveau komt in deze bijdrage niet aan bod.

Tot slot is aangegeven welk probleem de Raad signaleert in zijn opmerking. Voor de drie belangrijkste algemene niveaus (woord-, zins- en tekstniveau) zijn daarvoor vijf gemeenschappelijke categorieën gebruikt, die afgeleid zijn uit de literatuur over het opstellen van wetgeving en een klein proefonderzoekje vooraf. De vijf gemeenschappelijke problemen zijn ‘correctheid’, ‘vaagheid’, ‘dubbelzinnigheid’, ‘omslachtheid’ en ‘overtolligheid’. De vijf gemeenschappelijke problemen garanderen een voldoende mate van generalisering zonder de nuances weg te vlakken. Per algemeen niveau zijn ze met specifieke categorieën aangevuld (op woordniveau bijvoorbeeld ‘eenheid van terminologie’, op zinsniveau ‘woordvolgorde’ en op tekstniveau ‘indelingswijze’).

Concrete voorbeelden van opmerkingen per categorie met telkens een bespreking geef ik in deel vier van deze bijdrage, na een overzicht van de (cijfermatige) resultaten in het volgende onderdeel.

### 3 Resultaten

#### 3.1 Algemene resultaten: overzicht

In het corpus van tweeduizend adviezen bleek 75% (1507 adviezen) taalkundige opmerkingen te bevatten. Gemiddeld bevat een advies 8 van dergelijke opmerkingen (11933 opmerkingen in 1507 adviezen). Een ijverig tekstrevisor zou misschien opmerken dat dat eigenlijk weinig is: bij elke tekst – zeker regelgevende teksten met

hun groot maatschappelijk belang en hun kwalijke reputatie op het vlak van toegankelijkheid – zijn taalopmerkingen te maken. Toch lijkt mij de omgekeerde conclusie veel plausibeler: als men rekening houdt met de in eerste instantie juridische adviesopdracht van de Raad van State en de beoordeling door vrijwel uitsluitend juristen (op de vertalers van de concordantiedienst bij tweetalige ontwerpen na), dan zijn dat hoge cijfers. De Raad, die enkel uit juristen bestaat, concentreert zich in eerste instantie op het juridisch-inhoudelijke advies. Ondanks de tijds- en werkdruk acht hij het toch nodig om in driekwart van al zijn adviezen opmerkingen over taal- en formulering te maken, en gemiddeld niet eentje of twee per advies maar acht. Die resultaten wijzen erop dat de Raad zijn taak als beoordelaar van de leesbaarheid van nieuwe regelgeving ernstig neemt en consciëntieus uitvoert. Tegelijk geven de resultaten aan dat de kwaliteit van de redactie van nieuwe regelgeving nog sterk verbeterd kan worden.

### 3.2 Algemene resultaten: ontwikkeling

Als we de ontwikkeling tussen de jaren tachtig en jaren negentig van de vorige eeuw nagaan, dan blijkt het aantal adviezen dat opmerkingen krijgt uiterst significant toegenomen te zijn van 67,5% naar 83,2% ( $p < 0,000$ ).<sup>1</sup> Hetzelfde geldt voor het gemiddeld aantal opmerkingen dat gestegen is van 5,9 per advies naar 9,5 ( $p < 0,000$ ).

De verklaring voor die opvallende stijging kan op twee vlakken gezocht worden: ofwel is de Raad van State strenger geworden, ofwel is de kwaliteit van de ontwerp teksten achteruitgegaan. Voor de eerste mogelijke verklaring zijn geen objectieve argumenten te vinden. Voor de tweede zijn er wel aanwijzingen. Tussen 1980 en 2000 is het aantal adviesaanvragen bij de Raad van State zeer sterk gestegen. Daarbij is het aantal dringende adviezen, waarbij het advies binnen drie werkdagen verleend moet zijn, ook nog eens sterk toegenomen. (Andersen & Van Damme, 1999). De werkdruk en het tijdsgebrek zijn dus toegenomen, zodat het weinig waarschijnlijk is dat de Raad zijn houding verstrengd zou hebben of zijn taalkundig onderzoek van de teksten diepgaander zou voeren. Bovendien blijkt dat dringende adviezen significant minder opmerkingen bevatten dan niet-dringende (gemiddeld 6,5 tegenover 8;  $p < 0,000$ ). Als de Raad van State ondanks die toenemende werkdruk het toch nodig acht om meer taalopmerkingen te maken, moet de conclusie zijn dat de kwaliteit van de ontwerp teksten achteruitgegaan is.

In de jaren negentig ontstaat er wel een lichte kentering: het aantal opmerkingen daalt significant (Hendrickx, 2002). Mogelijk is er daar wel sprake van een minder strenge houding van de Raad van State door de toenemende werkdruk.

### 3.3 Resultaten volgens algemeen taalkundig niveau

Als we kijken naar de verdeling van de opmerkingen over de algemene taalkundige niveaus (woord-, zins-, tekstniveau, conventies, metatalige opmerkingen), dan blijkt de Raad van State voor alle niveaus aandacht te hebben: 27,5% van de opmerkingen slaat op het woordniveau, 25% op het zinsniveau en 26% op het tekstniveau. 16% van de opmerkingen gaat over conventies en 5,5% zijn metatalige opmerkingen die expliciet de taalkwaliteit van de tekst veroordelen of wijzen op problemen met de wettigheid van de tekst door de gebruikte formulering.

Als we de drie belangrijkste niveaus – woord-, zins- en tekstniveau – beschouwen, krijgt het woordniveau (27,5%) weliswaar significant meer opmerkingen dan de rest (25% en 26%,  $p < 0,000$ ), maar liggen de percentages toch niet dusdanig ver uit

elkaar dat er sprake is van een eenzijdig onderzoek door de Raad van State. Het soms gehoorde verwijt dat de Raad van State een ‘palais de la virgule’ zou zijn omdat hij alleen maar op woordjes en punten en komma’s zou letten, is dus manifest onjuist. De Raad onderzoekt de gehele tekst in al zijn onderdelen. Opmerkingen over conventies worden uiteraard gemaakt, maar vormen zeker geen meerderheid.

### 3.4 Resultaten volgens gesignaleerd probleem

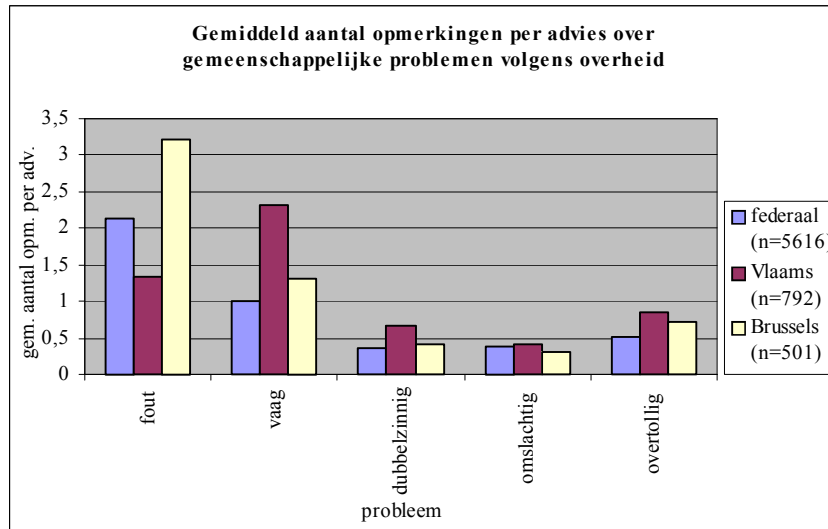
Bij de problemen die de Raad van State in zijn taalopmerkingen aangeeft, blijkt iets meer dan de helft van de opmerkingen (58%) ondergebracht te kunnen worden in de vijf probleemcategorieën die zowel op woord-, zins- als tekstniveau voorkomen: correctheid, vaagheid, dubbelzinnigheid, omslachtigheid en overtolligheid. 58% toont aan dat die vijf problemen inderdaad het merendeel van de opmerkingen omvatten, zonder daarbij de nodige nuances uit te vlakken (die in de specifieke probleemcategorieën, zoals bijvoorbeeld ‘eenheid van terminologie’ op woordniveau of ‘indelingswijze’ op tekstniveau, opgevangen worden).

Binnen de vijf gemeenschappelijke problemen is correctheid veruit het belangrijkste: het omvat 27% van alle opmerkingen. Op de tweede plaats volgt vaagheid, dat 14,5% van de opmerkingen (slechts half zoveel als correctheid dus) omvat. De overige drie problemen nemen een veel kleiner aandeel voor hun rekening: dubbelzinnigheid 5%, omslachtigheid 5% en overtolligheid 7%. De klassieke taalkundige correctheid vormt dus nog altijd het belangrijkste probleem dat de Raad van State in zijn opmerkingen aangeeft. Op het vlak van correctheid kunnen regelgevende teksten dus nog heel wat beter opgesteld worden.

Daarnaast moeten we ook rekening houden met de opmerkingen over vaagheid en overtolligheid. We kunnen ze immers beschouwen als twee aspecten van hetzelfde probleem. Een tekst die te vaag is, bevat immers te weinig informatie, een tekst met overtolligheden te veel. Vaagheid en overtolligheid<sup>2</sup> kunnen zo beschouwd worden als twee afsplitsingen van een groter concept, namelijk de informatiehoeveelheid of informatiebalans die een regelgevende tekst nodig heeft om de regel zo efficiënt mogelijk kenbaar te maken. Als we beide scores optellen (14,5% van vaagheid en 7% van overtolligheid), blijkt die balancerings van de informatiehoeveelheid met 21,5% van alle opmerkingen voor de Raad van State duidelijk een belangrijk aandachtspunt te zijn, dat vlak na correctheid komt. Het juist afwegen van wat er in een wettekst moet staan, met voldoende precisie en detail maar zonder te veel herhaling, blijkt voor opstellers van regelgevende teksten vaak een probleem te zijn.

### 3.5 Gesignaleerde problemen volgens overheid en taalversie

Op basis van de kenmerken van het advies die genoteerd zijn, kunnen we ook nagaan of er verschillen in de gesignaleerde problemen zijn tussen bijvoorbeeld de overheid die het advies vraagt (federaal, Vlaams, Brussels) of bij tweetalige ontwerp teksten, tussen de taalversie waarop de opmerking slaat (uitsluitend Nederlands, uitsluitend Frans of beide taalversies samen). Onderstaande grafiek toont de gesignaleerde problemen volgens overheid: federaal, Vlaams en Brussels.



*Figuur 1 Gemiddeld aantal opmerkingen per advies over gemeenschappelijke problemen volgens overheid*

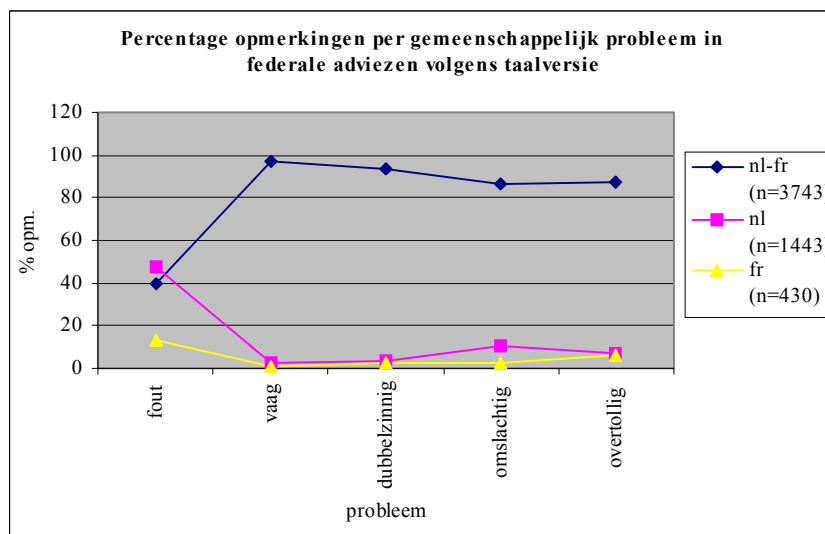
Uit figuur 1 blijkt dat er duidelijke verschillen zijn in gesignaleerde problemen tussen de verschillende overheden. Vlaamse ontwerpen scoren erg goed op taalkundige correctheid maar doen het veel minder goed op het vlak van vaagheid, dubbelzinnigheid en overtolligheid. Die laatste drie problemen zijn dan weer veel minder aanwezig bij de federale teksten, die echter slecht scoren op correctheid. Dat laatste is ook het belangrijkste probleem bij Brusselse ontwerpen. De verschillen tussen de overheden zijn telkens uiterst significant ( $p < 0,000$ ).

Vlaamse teksten zijn dus wel correct opgesteld, maar hebben meer problemen met het afwegen van de juiste hoeveelheid informatie, terwijl voor de federale ontwerpen de omgekeerde conclusie getrokken kan worden. Een volledige verklaring daarvoor is moeilijk te geven. De Vlaamse overheid heeft sinds het begin van de jaren negentig eigen taaldiensten opgericht die verplicht voorafgaand taaladvies geven bij elk ontwerp van regelgevende tekst. Vlaamse teksten zijn dus al door taalkundigen nagelezen. Waarschijnlijk verklaart dat ten dele hun goede score op het vlak van correctheid. Waarom Vlaamse teksten dan niet volledig foutloos bevonden worden door de Raad, kan verschillende oorzaken hebben. Mogelijk worden de ontwerpen na de taalcontrole nog geamendeerd, waardoor opnieuw taalfouten kunnen binnensluipen ofwel – en minstens zo waarschijnlijk – hanteert de Raad andere (conservatievere) taalnormen dan de Vlaamse taaldiensten.

De slechte score op het vlak van de informatiebalancing is moeilijker te verklaren. Een aantal magistraten van de afdeling Wetgeving meent dat de typische bevoegdheden van de Vlaamse overheid een verklaring kunnen bieden. Vlaanderen heeft de typisch ‘zachte’ bevoegdheden onder zich, zoals onderwijs, cultuur, bijstand aan personen en zo meer. Het beleid in die sectoren zou meer door sociologen dan door juristen bepaald worden, wat een weerslag heeft op de stijl van redigeren van de

regelgevende teksten: een wolliger en wijdloper taalgebruik, dat op kritiek botst van de juristen van de Raad van State. De ‘hardere’ bevoegdheden van de federale overheid (justitie, defensie, buitenlandse zaken enzovoort) zouden meer de traditionele, bondige juridische redactie volgen. Uit mijn onderzoek blijkt dat die verklaring slechts ten dele klopt: bij de resultaten per ministerie blijken de ‘zachte’ Vlaamse departementen zeker niet meer kritiek te krijgen dan de ‘harde’ Vlaamse departementen: de Vlaamse departementen van Financiën en Economie scoren slechter dan die van Volksgezondheid, Cultuur of Gezin en Welzijnszorg (Hendrickx, 2002). Dat Vlaamse regelgevende teksten een eigen stijl hebben, die bij de Raad van State minder in de smaak valt, is echter heel duidelijk.

Men zou ook kunnen opwerpen dat de goede score van correctheid bij Vlaamse teksten en de slechte score bij federale teksten te maken heeft met hun respectievelijk eentalig en tweetalig karakter. Vlaamse teksten worden immers alleen bekendgemaakt in het Nederlands en zouden dus niet de mogelijk schadelijke invloed van een Franse versie ondervinden die wel aanwezig is bij federale en Brusselse teksten. Dat argument blijkt niet helemaal te kloppen als we kijken naar de taalversies waarop opmerkingen in federale teksten slaan.



Figuur 2 Percentage opmerkingen per gemeenschappelijk probleem in federale adviezen volgens taalversie

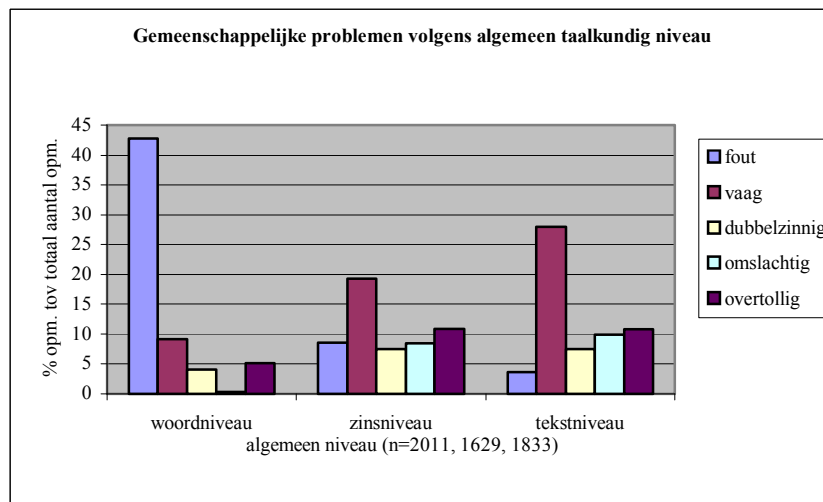
Figuur 2 toont duidelijk aan dat de meeste opmerkingen in federale adviezen op beide taalversies slaan (de donkerblauwe lijn met ruitjes). Bij vaagheid, dubbelzinnigheid, omslachtigheid en overtolligheid slaat om en bij 90% van de opmerkingen zowel op de Nederlandse als op de Franse versie van het ontwerp. Alleen opmerkingen over correctheid slaan in 47% van de gevallen uitsluitend op het Nederlands (de roze lijn met vierkantjes) en slechts in 40% van de gevallen op beide taalversies. De Nederlandse versie van de tweetalige federale teksten is dus op het vlak van



correctheid nog altijd het zwakke broertje, maar ook daar is er dus geen overweldigende meerderheid van de opmerkingen die uitsluitend op het Nederlands slaat. De invloed van het Frans als oorzaak van fouten bij het Nederlands moet dus gerelativeerd worden: De Raad signaleert veel meer taalonafhankelijke problemen of problemen in beide taalversies dan problemen die uitsluitend in het Nederlands voorkomen.

### 3.6 Gesignaleerde problemen volgens niveau

We kunnen tot slot nagaan hoe de gemeenschappelijke fouten verdeeld zijn over de algemene niveaus. Onderstaande grafiek toont die verdeling:



*Figuur 3 Verdeling van de gemeenschappelijke problemen volgens algemeen taalkundig niveau*

De resultaten uit figuur 3 komen overeen met de verwachting: problemen met correctheid blijken zich voornamelijk voor te doen op woordniveau, terwijl de overige problemen en dan vooral vaagheid en overtolligheid, zich vooral voordoen op zins- en tekstniveau. Vaagheid en overtolligheid hebben immers te maken met de aangeboden informatiehoeveelheid en die wordt normalerwijze bekeken per zin of via grotere tekstdelen. Een lezer, en ook de afdeling Wetgeving, beoordeelt immers of een afgerond blok tekst (meestal een lid of een artikel) voldoende informatie bevat om de rechtsregel te begrijpen of niet. De context speelt daarbij een belangrijke rol zodat men pas op macroniveau (tekstniveau) volledig kan oordelen of er te weinig informatie aangeboden wordt of niet.

Omslachtigheid komt pas voor vanaf het zinsniveau: op woordniveau is die probleemcategorie volledig afwezig. Ook op zins- en tekstniveau omvat omslachtigheid slechts een vrij klein gedeelte van de opmerkingen; het vormt duidelijk geen echt aandachtspunt voor de afdeling Wetgeving. De conclusie dat de teksten zelf geen omslachtige formuleringen zouden bevatten, lijkt weinig plausibel als we kijken

naar de andere problemen die wel in grotere mate aanwezig zijn. Precisie (vaagheid en overtolligheid) en correctheid zijn dus veel belangrijker aandachtspunten voor de Raad van State dan omslachtigheid.

## 4 Voorbeelden van gesignaleerde problemen

### 4.1 Woordniveau

Welke problemen wijst de Raad van State nu aan in zijn adviezen? Op woordniveau en op het vlak van correctheid is er echt sprake van een toptien van steeds terugkerende fouten. Daartoe behoren de meeste klassiekers uit de taalverzorging: *modaliteiten, voorzien, in toepassing van, binnen de (24 uur)* en het nodeloos toevoegen van *moeten, dienen* of *zullen* aan een regel terwijl de tegenwoordige tijd van het werkwoord volstaat. Dat de Raad daarbij soms een vrij conservatief standpunt inneemt, blijkt uit tekstverbeteringen zoals *gebeuren* dat geregeld in *geschieden* veranderd wordt omdat *gebeuren* niet in een wettekst zou thuishoren.

Verder vormt op woordniveau de eenheid van terminologie een belangrijk aandachtspunt. Begrippen als *belasting, retributie* en *heffing* mogen niet als synoniem gebruikt worden maar moeten in hun eigen specifieke betekenis aangewend worden. Dat de Raad daarin erg ver gaat blijkt uit voorbeelden waarin het moderne *documenten* geweerd wordt omdat in een bestaand verwante tekst sprake is van *bescheiden*. Hetzelfde geldt voor *instelling* dat plaats moet ruimen voor het archaisch maar door bestaande wetgeving geijkte *inrichting*.

### 4.2 Zinsniveau

Op zinsniveau spelen vooral problemen in verband met vaagheid en overtolligheid een rol. Opsommingen moeten precies en ondubbelzinnig zijn; zo moet het bijvoorbeeld volledig duidelijk zijn of alle onderdelen van de opsomming samen moeten voorkomen of dat slechts één element van de opsomming al volstaat om de regel al dan niet van toepassing te verklaren. Het voegwoord *en / of* wordt steevast afgekeurd en vervangen door *of*, hoewel dat taalkundig dubbelzinniger is dan het eerste: *of* kan immers inclusief of exclusief gelezen worden terwijl *en / of* altijd een inclusieve lezing heeft. Een zelfde consequente afkeuring is te merken voor een verwijzing met *onverminderd* waarna een vage bepaling volgt, zoals *onverminderd andersluidende bepalingen*. Dergelijke bepalingen hinderen niet alleen de leesbaarheid maar zetten ook de rechtszekerheid op het spel.

Overtolligheden zoals herhalingen van (gedeeltes van) bestaande regels worden bijna nooit geduld. Een dergelijke herhaling maakt een tekst in de visie van de Raad van State niet toegankelijker maar kan alleen maar voor verwarring zorgen over de juiste draagwijdte van de bepaling. Als de bepaling achteraf gewijzigd wordt, bestaat bijvoorbeeld de kans dat de wijziging slechts op één plaats doorgevoerd wordt, zodat er tegenstrijdige versies van dezelfde regel ontstaan. Dat bondigheid en het vermijden van lege woorden op zich ook een duidelijk aandachtspunt vormen voor de afdeling Wetgeving blijkt uit de talrijke opmerkingen die frases als ‘de bepalingen van artikel drie van dit besluit’ inkorten tot ‘artikel drie’.

Omslachtigheid daarentegen vormt niet echt een aandachtspunt op zich, zoals al bleek uit figuur 3. Omslachtige formuleringen en constructies worden soms wegge-

werkt maar soms ook toegevoegd: naamwoordstijl, passieve en zeker ook negatieve constructies en vooral lidwoord-substantieftangen worden geregeld gebruikt door de afdeling Wetgeving bij het herschrijven van bepalingen. Slechts zelden vormen zij een voldoende reden op zich voor een opmerking of een herschrijving.

### 4.3 Tekstniveau

Op tekstniveau komen min of meer dezelfde problemen voor als op zinsniveau (zie figuur 3), maar speelt vaagheid nog een iets grotere rol. Zoals ik al opgemerkt heb, kan men pas bij voldoende grote tekstgehelen (leden, paragrafen, artikelen) nagaan of er voldoende informatie wordt aangeboden of niet. Anderzijds blijft bondigheid een belangrijk criterium, ook op tekstniveau. Herhalingen van bestaande bepalingen worden zo goed als altijd geschrapt; de Raad verkiest ook een verwijzing boven een herhaling of parafrasering van de bepaling in kwestie, om juridische problemen bij wijziging achteraf te voorkomen.

Daarnaast gaat er veel aandacht naar de indelingswijze van de teksten: inhoudelijk verwante bepalingen moeten samengebracht worden, uiteenlopende bepalingen moeten gesplitst worden.

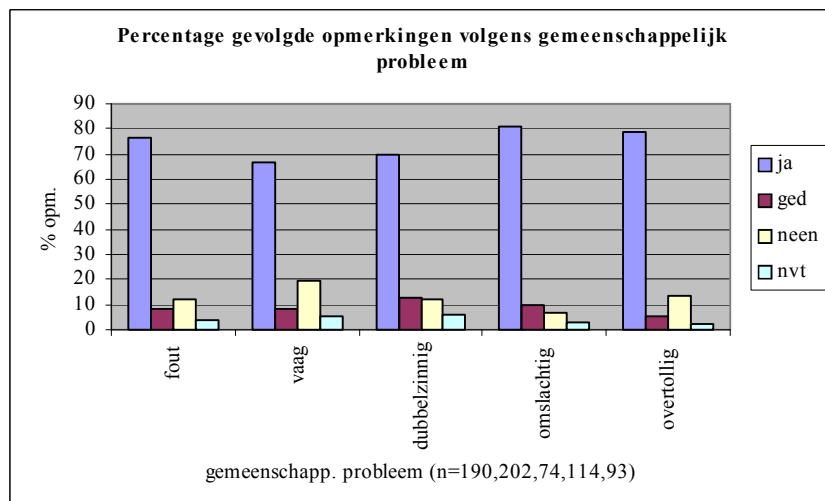
## 5 Opvolging van de opmerkingen

Houdt de wetgever bij de bekendmaking van de goedgekeurde teksten uiteindelijk rekening met de opmerkingen van de Raad van State of legt hij ze naast zich neer? Aangezien het advies van de Raad niet bindend is, kan de wetgever het ook gewoon negeren. Toch blijkt dat voor de taalopmerkingen maar zelden voor te komen. In 72% van de gevallen wordt de opmerking volledig gevolgd en wordt de formulering aangepast aan de opmerking van de Raad. In 10% gebeurt dat slechts gedeeltelijk, in 14% helemaal niet en bij 4% van de opmerking is de opvolging niet van toepassing (omdat de tekst bijvoorbeeld inhoudelijk fundamenteel gewijzigd is).

Dat betekent dat aan 82% van de taalopmerkingen enig gevolg gegeven wordt. Een dergelijk hoog percentage vormt een bewijs van de kwaliteit en de relevantie van de taalopmerkingen: de wetgever stelt de opmerkingen duidelijk op prijs en past ze ook toe.

Ook hier kunnen we nagaan of er een verschil is in opvolging tussen de opmerkingen over de verschillende problemen. Uit figuur 4 blijkt dat de opmerkingen over omslachtigheid en overtolligheid het meest opgevolgd worden, terwijl aan opmerkingen over vaagheid en dubbelzinnigheid het minst gevolg gegeven wordt. Die resultaten zijn op zich niet zo verwonderlijk. Opmerkingen over omslachtigheid en overtolligheid, en ook correctheid, houden weinig politiek en juridisch risico in. Ze zullen zelden de inhoud van de tekst veranderen, waardoor het soms moeizaam bereikte politieke compromis in de tekst geen gevaar loopt. Dat kan wel het geval zijn bij opmerkingen over vaagheid, die bijvoorbeeld ook gewild in de tekst ingebracht kan zijn om politieke tegenstellingen uit te vlakken.

De opvolging toont wel aan dat opmerkingen over omslachtigheid door de wetgever geapprecieerd worden, terwijl net die opmerkingen door de Raad niet als fundamenteel beschouwd worden.



Figuur 4 Percentage gevolgde opmerkingen volgens gemeenschappelijk probleem

## 6 Conclusie

De Belgische Raad van State vormt de belangrijkste inhoudelijke maar ook taalkundige raadgever van de wetgevende macht. In zijn adviezen bij nieuwe regelgevende teksten gaat hij niet alleen de wettigheid en de inpasbaarheid in de bestaande wetgeving na, maar ook de leesbaarheid van de tekst. Op basis van dat laatste criterium maakt de Raad van State heel wat taalopmerkingen.

De Raad doet daarbij een evenwichtig onderzoek van alle niveaus binnen de teksten: hij beperkt zich bijvoorbeeld niet tot het woordniveau. Wat de gesignaleerde problemen betreft, blijken vooral de taalkundige correctheid en het juiste balanceren van de informatiehoeveelheid (niet te weinig maar ook niet te veel informatie) de belangrijkste beoordelingscriteria van de Raad te zijn. Vlaamse teksten scoren daarbij goed op correctheid maar minder goed op informatiehoeveelheid, federale teksten scoren net omgekeerd. Bij de federale teksten slaan de opmerkingen meestal op beide taalversies en niet op het Nederlands alleen.

Correctheid, zowel taalkundig als juridisch (hoeveelheid informatie) blijkt dus de hoofdbekommernis te zijn van het – inderdaad in eerste instantie juridische – advies van de Raad van State. Opmerkingen die de uitsluitend de toegankelijkheid van de teksten willen verhogen en die bijvoorbeeld op omslachtigheid wijzen, komen veel minder voor.

Toch worden net die opmerkingen het meest opgevolgd door de wetgever in de uiteindelijk bekendgemaakte teksten. In het algemeen worden de taalopmerkingen van de Raad trouwens in hoge mate opgevolgd, wat een bewijs is van hun relevantie en kwaliteit en wat meteen aantoont dat een dergelijke taalkundige controle noodzakelijk blijft. De hoeveelheid en de frequentie van de taalopmerkingen wijzen erop dat de redactie en de taalkwaliteit van de regelgeving nog heel wat beter kan. Bijkomende

Hendrickx

aandacht door middel van wetgevingsambtenaren en een verplichte voorafgaande taalcontrole zoals bij de Vlaamse overheid, kunnen daartoe bijdragen, terwijl de Raad van State zijn positie als onafhankelijke eindbeoordelaar moet behouden.

#### Noten

1.  $p$ -waarde steeds op basis van chi-kwadraattoets.
2. Het gaat hier over woorden die volledig overtoollig zijn; niet over bijvoorbeeld het herhalen van een volledige NP in plaats van gebruik te maken van een verwijswoord. Dergelijke gevallen zijn bij 'omslachtheid' geïnclassificeerd.

#### Literatuur

- Andersen, R. & Damme, M. Van (1999). De afdeling Wetgeving van de Raad van State. Raad van State (Ed.), *Vijftig jaar Raad van State. Liber Memorialis* (pp. 91-119). Gent: Mys en Breesch.
- Damme, M. Van (1998). *Raad van State. Afdeling Wetgeving*. Brugge: Die Keure.
- Hendrickx, K. (2002). *Taal- en formuleringsproblemen in de regelgeving. De taalopmerkingen in de adviezen van de Raad van State*. Niet-gepubliceerd doctoraatsproefschrift. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Kamer der Volksvertegenwoordigers (1946). *Instelling van een Raad van State. Parlementaire documenten en handelingen*. Brussel: Kamer der Volksvertegenwoordigers.