

Taaladvies bij wetgevende teksten: de rol van de Raad van State

door

Karl HENDRICKX

INLEIDING

Iedereen wordt geacht de wet te kennen. Je kunt dus niet komen aandragen met het excuus dat je niet wist dat je een bouwvergunning nodig had voor je huis, want je moet de wet kennen. Je kunt zelfs niet zeggen dat je de wet niet kent als blijkt dat je huis in een zogenaamde "groene ruimte" staat, terwijl je dacht dat er in het gewestplan alleen sprake was van "groene zone". Neen, in het Brussels Gewest bestaan er ook "groene zones" en men wilde ook nog "groengebieden" invoeren¹.

Als je in een bos een omgewaaide boom of wat sprokkelhout meeneemt, zou je wel eens veroordeeld kunnen worden wegens het wegnemen van de "windworp". Ook daar helpt het bezwaar niet dat je zelfs niet wist dat er zoiets bestond als "de windworp"². En wat kun je als verhuurder aanvragen met een bepaling als: "De verhuurder kan, indien hij zes weken na de opzegging geen schriftelijke mededeling van de huurder dat hij in de beëindiging van de huurovereenkomst toestemt, ontvangen heeft, zich op de gronden vermeld in de opzegging tot de vrederechter wenden met het verzoek het tijdstip vast te leggen waarop de huurovereenkomst eindigt"?

Het adagium zegt toch: "iedereen wordt geacht de wet te kennen". Maar in het laatste voorbeeld zul je al snel zeggen: ik wil de wet wel kennen, maar ze is zo ingewikkeld en zo onbegrijpelijk geschreven dat ik ze gewoon niet kan begrijpen. Deze voorbeelden duiden aan dat wetteksten vaak wel technisch moeten zijn vanwege de behandelde materie, maar dat het van groot belang is dat ze vooral ook eenduidig en leesbaar blijven, zodat interpretatieconflicten en onduidelijkheid vermeden worden. Een duidelijke en eenvormige, maar ook verzorgde taal is dus bij wetgeving, gezien het gezag en het prestige van dergelijke teksten, van groot belang.

1. Ontwerp van ordonnantie betreffende het behoud en de bescherming van de natuur, Brusselsche Hoofdstedelijke Regering, in behandeling.

2. Boswetboek, titel VIII.

Of en hoe dat doel in de praktijk bereikt wordt, daarover gaat deze bijdrage, en dan met name over één belangrijke instantie in het proces van de talige totstandkoming van wetgevende teksten, nl. de Raad van State.

1. DE ROL VAN DE RAAD VAN STATE

1.1. *Inleiding*

De Raad van State speelt een doorslaggevende rol in de totstandkoming van de rechtstaal en dan vooral de taal van wetgevende teksten. Wat zijn rol is en hoe die tot stand gekomen is, daar gaan we nu even nader op in.

De Raad van State werd opgericht door de Wet van 23 december 1946. Het algemeen procedurereglement dateert van 23 december 1948 en het eerste advies van de afdeling Wetgeving werd verleend op 21 november 1948³. De Raad van State bestaat met andere woorden zo'n vijftig jaar.

De Raad is samengesteld uit twee afdelingen. De afdeling Administratie heeft een rechtsprekende bevoegdheid en behandelt klachten over handelingen van de overheid. Ze beslist dus over geschillen tussen burgers en de overheid. Zo kan ze beslissingen van de overheid, zoals koninklijke besluiten en ministeriële besluiten, maar ook benoemingen, vernietigen als die onwettig zijn. Deze afdeling, die algemeen als de belangrijkste wordt beschouwd – ze is ook veruit de grootste – interesseert ons hier niet.

De andere afdeling, de afdeling Wetgeving, daarentegen wel. De taak van die afdeling is een soort juridisch raadgever voor de wetgever te zijn. De afdeling houdt daarom geen openbare terechtzittingen maar brengt in gesloten zitting adviezen uit bij ontwerpen van regelgevende teksten, zoals wetsontwerpen en –voorstellen, ontwerpen van koninklijk besluit enzovoort. Die adviezen gaan na of de ontwerp teksten juridisch voldoende onderbouwd zijn en ingepast kunnen worden in de bestaande wetgeving (de zgn. 'rechtsgrond', d.w.z. de basis in de bestaande wetgeving), of ze volgens de juiste bevoegdheid genomen zijn en of ze geen conflict doen ontstaan met bestaande wetgeving. Daarnaast geeft het advies echter, misschien tot verbazing van veel mensen, ook opmerkingen over de taal, stijl en structuur en opbouw van de ontwerp tekst. Heel vaak vindt men in

3. G. Baeteman, 'De Raad van State op de drempel van de 21ste eeuw', in: G. Baeteman, G. Debersaques en M. Van Damme, *50 Jaar Raad van State*. Brugge: Die Keure, 1998, p. 3.

adviezen opmerkingen die puur van taalkundige of tekststructurele aard zijn.

1.2. *Concrete werkwijze van de Afdeling Wetgeving*

De afdeling Wetgeving bestaat uit vier kamers, twee Nederlandsstalige en twee Franstalige, iedere keer samengesteld uit drie magistraten (een voorzitter en twee staatsraden) en twee assessoren: externe specialisten (meestal hoogleraren) die optreden als adviseur.

De kamer stelt het dossier echter niet alleen op. Ook het coördinatiebureau en het auditoraat werken er aan mee. De referendarissen van het coördinatiebureau werken specifiek voor de afdeling wetgeving en hebben als taak de stand van de wetgeving bij te houden. Zij zijn dus een soort documentaristen en gaan voor elk wetsontwerp na op welke bestaande wetgeving het steunt en welke bestaande wetgeving ermee verwant is.⁴ Bovendien kijken zij ook de wetgevings-technische kant van de ontwerp teksten na: zijn alle vormelijke vereisten nageleefd. Het auditoraat werkt voor beide afdelingen van de Raad: voor de afdeling Administratie onderzoeken de auditoren de ingediende vorderingen en voor de afdeling Wetgeving onderzoeken ze de inhoudelijke kant van de wetgeving: is de voorgestelde wetgeving wel grondwettelijk; heeft de ontwerper ervan de juiste bevoegdheid enzovoort.

Concreet betekent dit dat een ontwerp tekst een hele procedure doorloopt voordat hij een advies krijgt. Als een ontwerp tekst bij de eerste voorzitter van de Raad van State binnenkomt, wijst die een kamer van de afdeling Wetgeving aan die de tekst zal behandelen. De teksten worden verdeeld naar inhoud: traditioneel worden ontwerp teksten van de ministers van Economie en Sociale Zaken door de Nederlandstalige kamers behandeld, Justitie en Binnenlandse Zaken gaan naar de Franse kamers. Dit criterium is echter intern bepaald door de Raad zelf en kan dus gewijzigd worden. De voorzitter van de aangewezen kamer stelt een zittingsdag vast en stuurt de tekst door naar het coördinatiebureau en het auditoraat. Het coördinatiebureau stelt dan het eerst zijn 'nota' op waarin het vermeldt welke wetteksten relevant zijn voor het nieuwe ontwerp, op welke wetteksten het steunt of verkeerdelijk beweert te steunen. Het geeft bovendien meteen aan welke formele vermeldingen ontbreken of waar afgeweken is van de vaste formuleringen. Het bureau heeft

4. M. Van Damme, *Raad van State. Afdeling Wetgeving*. Brugge: Die Keure, 1998, p. 18-20.

daarvoor trouwens zelf een 'handleiding bij de wetgevingstechniek' gemaakt die scrupuleus gevolgd wordt, ook wat de concrete verwoordingen betreft⁵. Bovendien geeft het coördinatiebureau waarschijnlijk – dat zal onderzocht moeten worden – soms al terminologische problemen aan. Zo probeert het de eenheid van terminologie binnen de wetgeving te bewaren (dat is althans een hypothese van ons onderzoek). De nota vormt dus al een eerste basis voor talige opmerkingen.

Op basis van de nota van het coördinatiebureau gaat de ontwerp-tekst naar het auditoraat. Een auditeur kijkt het ontwerp meer inhoudelijk juridisch na en schrijft een verslag, eventueel na overleg met een gemachtigde ambtenaar van het betrokken ministerie of kabinet. Het is in deze fase van ons onderzoek nog niet duidelijk of ook in het verslag van de auditeur taalkundige opmerkingen voorkomen, maar dat valt zeker niet uit te sluiten.

Op de zitting zelf worden alle documenten bij elkaar gelegd, worden de problemen besproken en worden de te vermelden punten vastgelegd. Een lid van de kamer stelt daarna een ontwerpadvies op, waarop de collega-magistraten dan opmerkingen kunnen maken. Eventueel wordt het advies een tweede maal besproken in een nieuwe zitting. Het ontwerpadvies wordt daarna ook vertaald door de dienst Overeenstemming der Teksten, gemeenzaam de concordantiedienst genoemd.

Die dienst bestaat uit gespecialiseerde vertalers en tekstrevisoren, die de adviezen (en ook arresten van de afdeling administratie) nauwgezet vertalen. Gaandeweg heeft de dienst echter zijn werkterrein wat uitgebreid en worden vaak ook de originele ontwerpen van wetteksten mee nagekeken wat de overeenstemming Nederlands-Frans betreft (iets wat ook door de kamer zelf gebeurt). Vaak geeft de dienst, en dan voornamelijk de revisor, daarbij taalkundige opmerkingen, die, na overleg met de magistraten, meestal ook in het advies opgenomen worden. De concordantiedienst is dus waarschijnlijk de belangrijkste bron van taalkundige opmerkingen in de adviezen, maar ook dat moet nader onderzocht worden.

Het advies wordt daarna teruggezonden aan de aanvragende overheid. Die is niet verplicht het te volgen: het advies is altijd vrijblijvend. De termijn waarin al deze werkzaamheden gebeuren, verschilt nogal. Normalerweise is er geen vooraf bepaalde termijn waarbinnen

5. M. Van Damme, *o.c.*, p. 53-54; Raad van State, *Handleiding bij de wetgevingstechniek*, Brussel: Raad van State, 1998. Eerdere versies waren al verschenen in 1982, o.l.v. Ch. Lambotte, referendaris bij de Raad, en begin jaren '90 o.l.v. de Centrale Commissie voor Rechts- en bestuurstaal.

de Raad een advies moet uitbrengen. Hij bepaalt dus zelf wanneer hij een bepaald advies geeft. De wetten op de Raad van State bepalen echter wel dat de aanvrager in dringende gevallen een advies binnen drie werkdagen mag eisen, als hij zijn spoedaanvraag motiveert. Ook een aanvraag binnen één maand is mogelijk. De recente evolutie toont aan dat enorm veel aanvragen als 'dringend' gekwalificeerd worden⁶. De raad probeert deze termijnen strikt op te volgen, zodat de dringende adviezen vaak minder diepgaand zijn. Het valt te verwachten dat taalkundige opmerkingen als eerste weggelaten zullen worden. Ook dat moet nog nader worden onderzocht.

2. HET ONDERZOEK ZELF

Welke soorten opmerkingen worden nu zoal gemaakt, en in welke mate? Om een juist beeld te krijgen van de invloed van de Raad van State op de ontwikkeling van de Nederlandse wets- en rechtstaal in België, heb ik de opmerkingen in een aantal adviezen onderzocht. Het onderzoek is nog niet afgerond, maar enkele eerste resultaten kan ik hier al presenteren.

2.1. *Corpus*

In een eerste fase van het onderzoek is gebruik gemaakt van een corpus van duizend adviezen van de afdeling wetgeving. Dit getal is gekozen omdat het een vrij groot aantal adviezen bevat (in totaal zijn er tot nu toe 28.000 adviezen gegeven), terwijl het nog overzichtelijk blijft als testcorpus. In een latere fase zal dit aantal gevoelig uitgebreid worden.

Het corpus bestaat dus uit duizend adviezen, die een chronologisch aaneensluitend geheel vormen. Buiten enkele adviezen aan het begin van de reeks omvat het corpus de adviezen L14900 tot L15917. Deze adviezen werden gegeven tussen 12 oktober 1982 en 14 december 1983.

Deze periode is gekozen als aanvangsfase om verschillende redenen. Allereerst een praktische reden: de adviezen zijn beschikbaar op de concordantiedienst van de Raad vanaf die datum. Vóór die datum zou het archief geraadpleegd moeten worden. Bovendien is het begin van de jaren '80 een goede aanvangsperiode: de staats hervorming

6. Voor concrete cijfers: zie M. Van Damme, *o.c.*, p. 158 e.v. en M. Van Damme, 'Knelpunten in de adviesprocedure voor de afdeling wetgeving', p. 99 e.v. in: G. Baeteman, G. Debersaques en M. Van Damme, *o.c.*

van 1980 was net uitgevoerd en ook de wetten op de Raad van State waren net gewijzigd. Zo stelde de wet van 9 augustus 1980 grenzen aan het aanvoeren van dringende noodzakelijkheid en werd in 1982 het aantal staatsraden uitgebreid. Bovendien heeft het onderzoek geen volledig historisch overzicht van de talige werkzaamheden van de Raad op het oog.

Wijlen de heer Paul Buysse, oud-hoofd van de concordantiedienst, verzekerde mij dat in de eerste jaren van de Raad het taaladvies vaak ongestructureerd en mondeling verliep, zodat er weinig sporen van overgebleven zijn in de documenten.

Dat alles heeft ons ertoe gebracht de adviezen vanaf ongeveer 1982 te behandelen. In een eerste fase is gekozen voor een aaneensluitend blok van adviezen, om een goed beeld te krijgen van de activiteit die de Raad op het gebied van taal aan de dag legt. Pas in een latere fase, nadat een goed beeld gekregen is van het type opmerkingen en de manier van werken, zal het corpus uitgebreid worden tot aan de huidige adviezen, zodat ook een diachroon beeld van de taalopmerkingen geschetst kan worden.

Welke adviezen zijn nu opgenomen in het corpus? Alle adviezen die op de taaldienst van de Raad beschikbaar zijn, werden opgenomen. Er werden dus geen uitzonderingen gemaakt. De 115 eentalig Franse adviezen afkomstig van de overheden van het Waalse Gewest of de Franse Gemeenschap zijn echter niet meegerekend in de verwerking. De evidente reden daarvoor is dat ze op geen enkele wijze invloed uitoefenen op de Nederlandse rechtstaal. Het effectief aantal adviezen dat geanalyseerd kon worden, bedroeg daardoor 885.

Voorts werden alle adviezen opgenomen, dus zowel de tweetalige adviezen voor wetgevende teksten van de federale overheid en ook het (latere) Brussels Hoofdstedelijk Gewest als eentalig Nederlandse adviezen voor teksten afkomstig van de Vlaamse Gewest- of Gemeenschapsoverheden. Ook als het advies vermeldde dat er 'geen opmerkingen' te maken vielen, dat het ontwerp ongrondwettelijk was of rechtsgrond miste, is het toch opgenomen in het corpus, uiteraard om een zo volledig mogelijk beeld van de verdeling van de opmerkingen over de adviezen te krijgen. In de verwerking van de resultaten zal uiteraard met deze factoren rekening gehouden worden. (cf. infra)

2.2. Verwerking van de gegevens in twee delen

De adviezen werden op twee manieren verwerkt. Enerzijds werd een lijst opgesteld met algemene informatie per advies, waardoor een beeld gevormd kon worden van de verdeling van de opmerkingen

over de soorten adviezen, naargelang van hun herkomst, type regelgevende tekst enzovoort. De classificatie biedt een goede basis om totalen en percentages van de verschillende categorieën opmerkingen te maken. Daarnaast werd de opmerking zelf opgenomen in een aparte lijst, met een taalkundige classificatie ervan.

2.2.1. Algemene verwerking

In de algemene verwerking werd een aantal relevante gegevens van elk advies opgenomen, om later de invloed daarvan op het type en aantal opmerkingen te kunnen beoordelen. Zo werd een volgnummer toegekend, werd de behandelende kamer, datum van het advies, overheid en ministerie waarvan de ontwerptekst afkomstig was⁷ en type ontwerptekst (wet, KB, MB, decreet, ordonnantie, besluit) in een databank opgenomen. Daarbij werd ook toegevoegd of het advies tweetalig of eentalig Nederlands was en of er een termijn vastgesteld was (drie dagen of onbepakt)⁸.

In een aantal categorieën werd dan aangegeven in hoeverre het advies bruikbaar was. Eerst werd aangegeven of de ontwerptekst inhoudelijk door de Raad besproken is. Soms is dat niet het geval: in een aantal gevallen is de adviesaanvraag niet-ontvankelijk, of wordt de ontwerptekst meteen afgewezen als ongrondwettig, onwettig of zonder rechtsgrond. Soms is de adviesvragende overheid niet bevoegd voor de materie van de ontwerptekst of wordt expliciet alleen de bevoegdheid onderzocht. Daarna werd aangegeven of er ook effectief taalopmerkingen te vinden waren in het advies. Tot slot werd aangemerkt of het advies interessant genoeg was om in een tweede fase van het onderzoek uitgebreider onderzocht te worden (cf. infra bij conclusies en verder onderzoek).

2.2.2. Verwerking in detail

Nadat van het advies de nodige gegevens waren ingevoerd, werden in een aparte databank de taalopmerkingen zelf geanalyseerd. Daarvoor werd een analysefiche ontworpen waarop eerst een aantal praktische gegevens staan zoals een volgnummer, het nummer van het advies, de bladzijde in het advies waar de opmerking te vinden is en de plaats in de wettekst waarop de opmerking slaat. Dat alles is

7. Met overheid wordt bedoeld federaal of regionaal. De categorie 'regionaal' werd niet gebruikt maar werd opgesplitst in 'Vlaams' of 'Brussels' omdat dat de regionale overheden waren waarvan de adviezen geanalyseerd werden. Om ook een onderscheid per ministerie in te voegen werd die categorie apart toegevoegd. Ook de aanvragen door de voorzitters van de verschillende wetgevende kamers vonden hierin hun plaats.

8. De termijn van één maand was in de onderzochte periode nog niet van toepassing.

nodig om in een tweede fase van het onderzoek bepaalde adviezen in detail te bekijken en het diende ook als mogelijk controlesysteem.

Daarna wordt de opmerking zelf opgenomen, in de meeste gevallen in de letterlijke formulering van het advies zelf. Die opmerking wordt dan op twee manieren gekwalificeerd. Enerzijds is er een algemene taalkundige kwalificatie. Daarbij zijn de gehanteerde indelingscriteria: lexicaal, syntactisch, tekstopbouw, conventies en andere opmerkingen. De inhoud van de meeste criteria is intuïtief wel duidelijk: 'lexicaal' behandelt alle opmerkingen over afzonderlijke woorden, 'syntactisch' gaat over de constructie van één zin, 'tekstopbouw' slaat op het niveau boven de zin. De categorie 'conventies' bevat zaken als spelling, lees- en indelingstekens, maar ook opmerkingen over vaste formules die steeds in een vaste vorm in wetteksten moeten voorkomen, zoals vaste openings- en afsluitingsformules. Tot slot is er de categorie andere opmerkingen. Dit is een soort restcategorie om opmerkingen op te vangen die niet in het klassieke schema thuishoren. Hier komen opmerkingen terecht die handelen over de overeenstemming Nederlands - Frans, opmerkingen die alleen gaan over het Frans (opgenomen om de hoeveelheid daarvan te testen tegenover de zuiver Nederlandstalige), expliciete veroordelingen van het Nederlandse taalgebruik in het algemeen, of de uitzonderlijke gevallen waarbij de formulering zelf zorgt voor een onwettigheid in de tekst. Daardoor is de categorie 'andere opmerkingen' een erg krachtige categorie, want de opmerkingen die hierin thuishoren, zijn meestal van een krachtiger karakter dan de pure correcties die in de andere categorieën terechtkomen.

De algemene classificatie geeft wel een goed beeld van de verdeling en de soorten opmerkingen die gemaakt worden, maar is natuurlijk onvoldoende om een beeld te krijgen van welk type fouten nu in een wettekst voorkomt en voor welk type de Raad aandacht heeft. Daarom werd een tweede detailclassificatie ingevoerd, waarbij elke basiscategorie verdeeld werd in een aantal kleinere categorieën. Die categorieën zijn gegroeid op basis van een aantal adviezen die bij het begin geanalyseerd werden. Ze is daarna één keer ingrijpend bijgesteld, waarbij drie te algemene categorieën (formulering onduidelijk, opbouw onduidelijk, hoeveelheid informatie) geschrapt werden en herverdeeld werden over bestaande en nieuwe categorieën (zoals overtollig, dubbelzinnig, vaag, slechte opbouw, omslachtig). Uiteraard zijn alle bestaande opmerkingen uit die categorieën opnieuw ingedeeld, zodat inconsequenties bij het classificeren zoveel mogelijk vermeden zijn.

De categorie 'lexicaal' werd zo verdeeld in 'terminologie', 'lexicaal algemeen', 'modale en hulpwerkwoorden', 'voegwoorden',

'voorzetsels', 'getal' en 'lidwoorden'. Deze categorieën zijn misschien niet gelijk van gewicht (de twee eerste zijn veel breder van 'scope' dan de andere), maar ze zijn voortgekomen uit de concrete opmerkingen zelf. 'Terminologie' bevat uiteraard alle opmerkingen over het gebruik van specifieke juridische termen en vakjargon, voor zover de opmerking niet te classificeren valt onder andere categorieën zoals 'vaag' of 'dubbelzinnig'. 'Lexicaal algemeen' bevat dan alle opmerkingen over algemene woordenschat. De andere meer gedetailleerde categorieën zijn intuïtief wel duidelijk. Zij zijn als aparte categorieën opgenomen omdat zij vaak als aparte opmerking voorkwamen in adviezen.

De categorie 'tekstopbouw' is gesplitst in 'dubbelzinnig' (voor alle constructies die de Raad expliciet aangaf als dubbelzinnig), 'vaag' (alle opmerkingen waarbij de betekenis onduidelijk was, zonder daarom dubbelzinnig te zijn), 'slechte opbouw' (waarbij tekstdelen zoals zinnen, leden of paragrafen van artikels, artikels slecht opgebouwd waren), 'overtollig' (waarbij zins- of tekstdelen weggelaten konden of ook moesten worden), omslachtig (waarbij zins- of tekstdelen vereenvoudigd konden worden), 'indeling' (waarbij de manier van indelen op zich – zonder de opbouw – onlogisch of slecht was), 'titel'⁹ (alles wat te maken had met gebruik en formulering van titels en opschriften, behalve indien ze te classificeren waren als dubbelzinnig enz.) en 'verwijswoorden' (alles wat te maken had met verwijzingen en verwijswoorden in de tekst, breed opgevat).

Al snel bleek dat de gehanteerde categorieën bij 'tekstopbouw' niet alleen noodzakelijk waren als verdeling van 'tekstopbouw' maar dat ze ook konden worden gebruikt bij andere basiscategorieën. Zo waren er niet alleen dubbelzinnige zinsconstructies (syntactisch) of tekstdelen, maar ook lexicale uitdrukkingen. Vandaar dat 'dubbelzinnig' voorkomt als detailclassificatie bij de drie grote basiscategorieën. Hetzelfde geldt voor 'vaag' (zowel lexicaal, syntactisch als tekstopbouw). 'Omslachtig' is van toepassing op syntactisch maar ook op tekststructureel vlak.

De categorie 'syntactisch' kreeg maar één onderverdeling: 'formulering syntactisch'. Deze categorie bevat alle opmerkingen over zinsconstructies, maar fungeert tegelijk ook als restcategorie. Heel vaak staat immers in adviezen dat iets 'anders' geformuleerd moet worden. Meestal gaat het daarbij over zinnen en wordt er meteen een alternatief gegeven. Er wordt echter niet gespecificeerd

9. Hoewel in een wettekst traditioneel niet gesproken wordt van 'titel' maar van 'opschrift' is toch deze algemene term gebruikt als overkoepelend begrip voor alle opmerkingen in verband met titels, opschriften, kopjes enzomeer.

waarom iets 'anders', beter zus of beter zo geformuleerd moet worden. Al deze opmerkingen zijn beland in de categorie 'formulering syntactisch', die daardoor veruit de grootste categorie vormt binnen de detailcategorieën.

De categorie 'conventies' bestond uit de evidente details van hoofdletters, leestekens en spelling. Uit de praktijk bleek echter dat er bij conventies ook de classificatie 'indeling' moest worden toegevoegd, voor de terugkerende opmerkingen over de vaste stramienien om een regelgevende tekst in te delen. Ook de classificatie 'formulering syntactisch' werd toegevoegd om de vaste formules van aanhef, opening van een artikel, vaste formules om wetteksten te wijzigen, te beginnen of af te sluiten, te classificeren. Hier komen de typisch legistische (wetgevingstechnische) opmerkingen naar voren.

In de berekeningen van de resultaten zijn de detailcategorieën die gebruikt zijn als uitwerking van verschillende basiscategorieën, voor elk van die basiscategorieën apart berekend, zodat ook een beeld gevormd kan worden van die verdeling.

Tot slot is er de categorie 'andere opmerkingen'. Die werd gesplitst in de categorieën 'overeenstemming NL-FR' (als de opmerking expliciet ging over vertaalfouten of discordanties), opmerkingen over het Frans (als de opmerking in de Nederlandse tekst van het advies stond maar alleen over de Franse versie van de ontwerptekst handelde), 'expliciete opmerkingen over NL' (als er in expliciete en algemene bewoordingen gezegd werd dat de kwaliteit van het Nederlands van de ontwerptekst slecht was) en 'onwettig door formulering' (wanneer er wettigheidsproblemen ontstonden alleen door de formulering van de tekst of door het gebruik van bv. verkeerde terminologie).

2.2.3. Overzicht van de mogelijke classificaties

Lexicaal:	Terminologie	
	Lexicaal algemeen	
	Modale en hulpwerkwoorden	
	Voegwoorden	
	Voorzetsels	
	Getal	
	Lidwoorden	
	Dubbelzinnig	
	Vaag	
	Syntactisch:	Formulering syntactisch
		Dubbelzinnig

	Vaag Omslachtig
Tekstopbouw:	Dubbelzinnig Vaag Slechte opbouw Overtollig Omslachtig Indeling Titel Verwijswoorden
Conventies:	Hoofdletters Leestekens Spelling Formulering syntactisch Indeling
Andere:	Overeenstemming NL – FR Expliciete opmerkingen over het Nederlands Onwettig door formulering

2.3. Hypothesen

Zoals bij elk onderzoek, ben ik gestart vanuit een aantal hypothesen. Voor de algemene gegevens zijn dat de volgende:

1. Slechts in een minderheid van de adviezen komen taalopmerkingen voor.
2. Er is een kleiner aantal taalopmerkingen te vinden in eentalig Nederlandse teksten van de Vlaamse overheid dan in tweetalige teksten van de federale of Brusselse overheid.
3. Er is geen verschil te merken in het aantal taalopmerkingen naargelang van het type ontwerptekst waarover advies gegeven wordt.
4. Er is een kleiner aantal taalopmerkingen te vinden in adviezen die gevraagd zijn binnen drie dagen dan in adviezen verleend binnen een maand of binnen een onbepaalde termijn.
5. Er is geen verschil te merken in aantal taalopmerkingen naargelang van de kamer van de Raad van State die de wetsontwerptekst behandelt.
6. Er is geen verschil te merken in aantal taalopmerkingen naargelang van de materie die de ontwerptekst behandelt (ministerie waarvan het afkomstig is).

7. Er is een kleiner aantal taalopmerkingen te vinden in recentere adviezen dan in oudere adviezen.¹⁰

Voor de classificatie van de opmerkingen zelf werden vooraf geen hypothesen geformuleerd. Men kan daarbij wel verwachten dat het aandeel van de categorie 'lexicaal' en de subcategorie 'terminologie' vrij belangrijk zal zijn, terwijl categorieën als 'conventies' (met o.m. spelling, leestekens enz.) minder aan bod zullen komen. Normalerweise zou ook de categorie 'tekstopbouw' ruim vertegenwoordigd moeten zijn. Bovendien moet in een volgende fase van het onderzoek onderzocht worden of de hypothesen niet alleen gelden voor het *aantal* maar ook voor de *soorten* opmerkingen die gemaakt worden.

2.3. Resultaten

2.3.1. Algemene verwerking

<i>Geteste categorie</i>	<i>Absoluut aantal</i>	<i>% van totaal aantal met inhoud</i>	<i>Aantal met opm.</i> ¹¹	<i>% van absoluut aantal</i>	<i>Absoluut aantal opm.</i> ¹²	<i>Gemidd. aantal opm.</i> ¹³
algemeen						
<i>totaal behandeld</i> ¹⁴	1000	-	-	-		
<i>met inhoud</i> ¹⁵	885	-	-	-		
	731	100	483	66,1%	2454	5,1
overheid ¹⁶						
<i>federaal</i>	684	93,6%	449	65,6%	2243	5,0
<i>Vlaams</i>	40	5,5%	29	72,5%	168	5,8

10. Deze hypothese kan pas in een volgende fase van het onderzoek getoetst worden.

11. Resultaat telkens berekend via zelfde query als absoluut aantal, met als bijkomend criterium 'opm.? ja'. Controle via zelfde manier.

12. Resultaat telkens berekend via query op totaal aantal opmerkingen, gerelateerd aan query met het resultaat van de query 'absoluut aantal', waarbij telkens de velden 'nummer advies' gerelateerd werden. Daardoor werden in de totale lijst opmerkingen alleen de opmerkingen geselecteerd die horen bij de geteste categorie.

13. Resultaat berekend door het absoluut aantal opmerkingen van de categorie te delen door het absoluut aantal adviezen met opmerkingen in die categorie.

14. Aantal Nederlandse en tweetalige adviezen. Eentalig Franse zijn weggelaten.

15. Resultaat berekend via query op totaal aantal behandelde adviezen, met als criterium 'inhoud? ja' en controle via query 'inhoud? neen'.

16. Resultaat telkens berekend via query op totaal aantal adviezen met inhoud, met als criterium 'overheid = federaal / Vlaams / Brussels'. Controle via query op totaal aantal behandelde adviezen, met als criteria 'inhoud? ja' en 'overheid = federaal / Vlaams / Brussels'.

<i>Brussels</i>	7	1,0%	5	71,4%	43	8,6
totaal	731	100%	483	-	2454	-
type¹⁷						
<i>wet</i>	143	19,6%	87	60,8%	660	7,6
<i>KB</i>	482	65,9%	317	65,8%	1496	4,7
<i>MB</i>	66	9,0%	49	74,2%	129	2,6
<i>decreet</i>	28	3,8%	21	75,0%	132	6,3
<i>besluit</i>	12	1,6%	9	75%	37	4,1
Totaal	731	100%	483	-	2454	-
Termijn¹⁸						
<i>Zonder termijn</i>	484	66,2%	339	70,0%	1792	5,3
<i>Drie dagen</i>	247	33,8%	144	58,3%	662	4,6
Totaal	731	100%	483	-	2454	-
Kamer¹⁹						
<i>1e</i>	208	28,5%	111	53,4%	421	3,8
<i>2e</i>	218	29,8%	168	77,0%	904	5,4
<i>8e</i>	137	18,7%	93	67,9%	613	6,6
<i>9e</i>	93	12,7%	60	64,5%	189	3,2
<i>Vakantie</i>	53	7,3%	40	75,5%	233	5,8
<i>Ver. Kamers</i>	17	2,3%	7	41,2%	16	2,3
<i>Andere²⁰</i>	5	0,7%	4	80,0%	78	19,5
Totaal	731	100%	483	-	2454	-

Ministerie (fed.)²¹						
<i>Begroting</i>	2	0,3%	2	100%	35	17,5
<i>Binnenl. Z.</i>	28	3,8%	20	71,4%	111	5,6
<i>Buitenl. Z.</i>	16	2,2%	11	68,8%	23	2,1

17. Resultaat telkens berekend via query op totaal aantal behandelde adviezen, met als criteria 'type = wet / KB / MB / decreet / besluit' en 'inhoud? ja.' Controle via query op totaal aantal adviezen met inhoud met als criterium 'type = wet / KB / MB / decreet / besluit'.

18. Resultaat telkens berekend via query op totaal aantal behandelde adviezen met als criteria 'inhoud? Ja' en 'termijn = geen / 3 dagen'. Controle op totaal aantal adviezen met inhoud, met als criterium 'termijn = geen / 3 dagen'.

19. Resultaat telkens berekend via query op totaal aantal behandelde adviezen met als criteria 'inhoud? Ja' en 'kamer = 1 / 2 / 8 / 9 / ?V / VR'. Controle op totaal aantal adviezen met inhoud, met als criterium 'kamer = 1 / 2 / 8 / 9 / ?V / VR'.

20. Adviezen gegeven door de Algemene vergadering (1) of twee kamers samen (2) of Verenigde Kamers en een andere kamer (2).

21. Resultaat telkens berekend via query op totaal aantal behandelde adviezen met als criteria 'inhoud? ja' en 'instantie = te testen instantie'. Om het aantal met taalopmerkingen te testen werd het criterium 'opm.? ja' toegevoegd. Niet alle combinaties zijn getest omdat de absolute aantallen te klein zouden zijn. Alleen de belangrijkste zijn weergegeven.

<i>Econ. Z.</i>	25	3,4%	19	76,0%	131	6,9
<i>Eerste min.</i>	191	26,1%	102	53,4%	418	4,1
<i>Financiën</i>	37	5,0%	21	56,8%	101	4,8
<i>Justitie</i>	50	6,8%	34	68,0%	280	8,3
<i>Landbouw</i>	18	2,5%	17	94,4%	81	4,8
<i>Landsverd.</i>	29	4,0%	23	79,3%	122	5,3
<i>Middenst.</i>	23	3,1%	12	52,1%	73	6,1
<i>Onderwijs</i>	13	1,8%	9	69,2%	70	7,8
<i>Ontwikk.</i>	7	1,0%	7	100%	36	5,1
<i>Openbaar ambt</i>	28	3,8%	24	85,7%	82	3,4
<i>Openbare w.</i>	8	1,1%	3	37,5%	13	4,3
<i>Pensioenen</i>	8	1,1%	3	37,5%	6	2
<i>Pitt</i>	22	3,0%	19	86,4%	57	3
<i>Sociale Z.</i>	50	6,8%	27	54,0%	102	3,8
<i>Tewerkst.</i>	34	4,7%	23	67,6%	89	3,9
<i>Verkeersw.</i>	42	5,7%	36	85,7%	148	4,1
<i>Volksgcz.</i>	5	0,7%	4	80,0%	43	10,8
<i>Voorzitter Kamer</i>	12	1,6%	4	33,3%	28	7
<i>Voorzitter Senaat</i>	5	0,7%	3	60,0%	6	2
Ministerie (Vl.)²²						
<i>Binnenl. A.</i>	3	0,4%	3	100%	28	9,3
<i>Gezin en welzijn</i>	6	0,8%	4	66,7%	50	12,5
<i>Huisvesting</i>	2	0,3%	2	100%	2	1
<i>Leefmilieu</i>	5	0,7%	5	100%	22	4,4
<i>Ruimtelijke Ordening</i>	8	1,1%	5	62,5%	14	2,8
<i>Voorzitter Vl. Raad</i>	6	0,8%	3	50,0%	6	2

2.3.2. Detailverwerking

<i>Geteste categorie²³</i>	<i>absoluut aantal</i>	<i>percent</i>	<i>gemiddeld aantal opm.</i>
totaal	2454	100%	5,1
Type algemeen			
<i>lexicaal</i>	705	28,7%	1,5
<i>syntactisch</i>	591	24,1%	1,2
<i>tekstopbouw</i>	615	25,1%	1,3

22. Idem.

23. Resultaten telkens berekend via query op totaal aantal opmerkingen, met als criterium 'typealgemeen = te testen categorie' of 'typedetail = te testen categorie'.

<i>conventies</i>	228	9,3%	0,5
<i>andere</i>	315	12,8%	0,7
totaal	2454	100%	
Type in detail			
<i>terminologie</i>	277	11,3%	0,57
<i>lexicaal algemeen</i>	225	9,2%	0,47
<i>modale en hulpww.</i>	30	1,2%	0,06
<i>voegwoorden</i>	16	0,7%	0,03
<i>voorzetsels</i>	15	0,6%	0,03
<i>getal</i>	10	0,4%	0,02
<i>lidwoorden</i>	12	0,5%	0,02
<i>dubbelzinnig</i>	51	2,0%	0,11
<i>vaag</i>	291	11,9%	0,60
<i>slechte opbouw</i>	65	2,6%	0,13
<i>overtollig</i>	123	5,0%	0,25
<i>omslachtig</i>	60	2,4%	0,12
<i>indeling</i>	193	7,8%	0,40
<i>titel</i>	90	3,7%	0,19
<i>verwijswoorden</i>	93	3,8%	0,19
<i>formulering syntactisch</i>	497	20,3%	1,03
<i>hoofdletters</i>	5	0,2%	0,01
<i>leestekens</i>	43	1,8%	0,09
<i>spelling</i>	41	1,7%	0,08
<i>overeenstemming NL-FR</i>	102	4,2%	0,21
<i>opm. over Frans</i>	177	7,2%	0,37
<i>expliciete opm. NL</i>	21	0,9%	0,04
<i>onwettig door formulering</i>	15	0,6%	0,03
<i>tekstopbouw</i>	2	0,1%	0,004
totaal	2454	100%	
Type in detail per type algemeen²⁴			
<i>Dubbelzinnig lexicaal</i>	25	49,0%	0,05
<i>Dubbelzinnig syntactisch</i>	16	31,4%	0,03
<i>Dubbelzinnig tekstopbouw</i>	10	19,6%	0,02
Totaal	51	100%	
<i>Vaag lexicaal</i>	94	32,3%	0,19
<i>Vaag syntactisch</i>	132	45,4%	0,27
<i>Vaag tekstopbouw</i>	65	22,3%	0,13
Totaal	291	100%	-

24. Resultaten telkens berekend via query op totaal aantal opmerkingen, met als criterium 'typealgemeen = te testen categorie' en 'typedetail = te testen categorie'

<i>Omslachtig syntactisch</i>	51	85,0%	0,11
<i>Omslachtig tekstopbouw</i>	9	15,0%	0,19
Totaal	60	100%	-
<i>Indeling tekstopbouw</i>	164	85,0%	0,34
<i>Indeling conventies</i>	29	15,0%	0,06
Totaal	193	100%	-
<i>Formulering syntactisch</i>	390	78,5%	0,81
<i>Formulering syntactisch conventies</i>	107	21,5%	0,22
Totaal	497	100%	-

2.4. Bespreking van de resultaten

Uit de resultaten valt af te leiden dat een aantal van de gestelde hypothesen bevestigd wordt, maar ook dat een aantal verworpen of zelfs omgekeerd moet worden. Bovendien kunnen er bijkomende resultaten afgeleid worden. We bespreken eerst de gestelde hypothesen.

2.4.1. Hypothesen bij de algemene verwerking

1. Slechts in een minderheid van de adviezen komen taalopmerkingen voor.

Men zou kunnen verwachten dat met de toenemende taalzorg sinds de Tweede Wereldoorlog de kwaliteit van de taal in wetteksten dusdanig is dat er slechts in beperkte mate opmerkingen over gemaakt moeten worden. Dat blijkt (helaas) niet het geval. In ongeveer tweederde (66%) van het aantal adviezen met inhoud, zijn ook taalopmerkingen te vinden. Dat resultaat toont al meteen aan dat de taalkundige kant van de beoordeling van ontwerp tekst zeker niet geminimaliseerd mag worden. Dit onderdeel behoort wel degelijk tot de praktijk van adviesgeven, of sommigen dat nu onbelangrijk of irrelevant vinden of niet. Bovendien ligt het gemiddeld aantal opmerkingen per advies op vijf, wat nog eens bevestigt dat het niet gaat om een occasionele opmerking, maar veeleer om een systematische analyse.

2. Er is een kleiner aantal taalopmerkingen in adviezen over een-talig Nederlandse teksten (van de Vlaamse overheid) dan in tweetaalige teksten (van de federale of Brusselse overheid).

Vlaamse teksten zouden beter van taalkwaliteit moeten zijn dan de Nederlandse versies van hun tweetalige federale en Brusselse tegenhangers. Het zijn immers nooit vertalingen, zodat een aantal typische vertaalfouten vermeden kan worden. De resultaten tonen echter aan dat dat voorsnog niet het geval is. Integendeel zelfs. Terwijl Vlaamse teksten in 73% van de gevallen opmerkingen krijgen, ligt het percentage voor federale op ongeveer 66%. Echt groot is dat verschil niet (statistische tests moeten uitwijzen of het significant is), maar het wijst er in elk geval op dat de Vlaamse teksten zeker niet beter van kwaliteit zijn. Bovendien ligt ook het gemiddeld aantal opmerkingen bij Vlaamse teksten ietsje hoger (5,0 federaal tegenover 5,8 Vlaams), wat de trend nog eens bevestigt. Het aantal onderzochte Brusselse teksten ligt te laag om als bijkomende vergelijking te dienen. Dat zal worden opgevangen in de latere diachronische uitbreiding van het corpus. Het gemiddeld aantal opmerkingen ligt bij Brusselse teksten wel heel wat hoger: 8,6. Dat kan erop wijzen dat de gemiddelde kwaliteit van Brusselse teksten lager is, aangezien er meer opmerkingen per tekst gemaakt worden. Dat zou dan alvast de bevestiging van een algemeen gangbare opinie zijn.

3. Er is geen verschil in aantal opmerkingen naargelang van het type ontwerp tekst waarover advies gegeven wordt.

Wetsontwerpen²⁵, koninklijke en ministeriële besluiten, decreten, ordonnanties en besluiten van regionale regeringen zouden allemaal ongeveer even veel opmerkingen moeten krijgen. We mogen er immers van uitgaan dat bij alle types regelgevende teksten even veel aandacht besteed wordt aan de redactie en de formulering. Ook die hypothese wordt niet bevestigd. De resultaten tonen dat wetteksten minder opmerkingen krijgen dan KB's en zeker minder dan MB's (resp. 61%, 66% en 74%). Decreten krijgen daarentegen meer opmerkingen dan wetten en KB's (75%), maar ongeveer even veel als hun 'afgeleide' teksten, de besluiten (eveneens 75%). Hoe kunnen we deze resultaten verklaren? We mogen ervan uitgaan dat er geen verschil in behandeling is door de kamers naargelang van het type regelgevende tekst waarover advies moet worden gegeven. De kamers zullen met andere woorden een MB niet zomaar strenger gaan beoordelen dan een wet. We moeten dus concluderen – een conclusie die niet zo verwonderlijk is – dat wetteksten van een betere taalkwa-

25. In dit stadium wordt geen onderscheid gemaakt tussen wetsontwerpen en wetsvoorstellen. Dat onderscheid wordt pas gemaakt bij het niveau 'aanvragende overheid', waar een onderscheid per ministerie wordt gemaakt en waar ook de voorzitters van de wetgevende vergaderingen vermeld worden. Zij doen de aanvraag als het gaat om een wetsvoorstel.

liteit zijn dan hun afgeleide teksten, de KB's en MB's. Dat dit niet zo verwonderlijk is, is te verklaren uit de aard van de teksten zelf: wetten zijn teksten die door meer mensen en met meer zorg opgesteld worden. Ze zijn immers als basistekst bedoeld en moeten coherenter en meer waterdicht zijn dan de afgeleide teksten, die waarschijnlijk door een kleinere ploeg kabinetsmedewerkers opgesteld worden, tegen een veel sneller tempo. Ze komen ook minder aan bod in parlementaire commissies en krijgen minder amendementen. Ze worden dus duidelijk minder kritisch bekeken en dat wreekt zich een beetje in de taalkwaliteit. Die tendens zet zich niet echt voort bij de regionale teksten, waar besluiten even goed scoren als decreten (rond 75%). Wel moet daarbij worden opgemerkt dat een decreet en een besluit zich niet op dezelfde manier verhouden als een wet en een KB. De hierboven vermelde percentages worden schijnbaar tegengesproken door het gemiddeld aantal opmerkingen: een wet krijgt meer opmerkingen (gemiddeld 7,6) dan een KB en een MB (4,7 en 2,6) en ook een decreet krijgt meer opmerkingen dan een besluit (6,3 tegenover 4,1). Dat is echter slechts een schijntegenstelling: wetten zijn doorgaans immers langer dan KB's en zeker dan MB's. Bovendien wordt bij KB's en MB's vaak een advies binnen drie dagen gevraagd, terwijl bij wetteksten meestal geen termijn wordt opgelegd. De Raad heeft dus meestal meer tijd voor wetten dan voor KB's en MB's, die bovendien korter zijn. Hoe de processen van totstandkoming van deze teksten juist lopen, is stof voor een latere fase van het onderzoek.

4. Er is een kleiner aantal taalopmerkingen te vinden in adviezen die gevraagd zijn binnen drie dagen dan in adviezen verleend binnen een onbepaalde termijn.²⁶

De hypothese dat dringende adviezen minder opmerkingen krijgen, wordt duidelijk bevestigd. Terwijl bij adviezen zonder termijn in 70% van de gevallen opmerkingen worden gegeven, vinden we maar in 58% van de adviezen binnen drie dagen opmerkingen. Dit verschil is erg begrijpelijk: de taalkundige beoordeling is de minst zwaarwegende in het geheel van het advies (behalve indien er echt problemen in verband met de wettigheid ontstaan). Door de tijdsdruk om het advies binnen drie dagen af te werken, worden de taalopmerkingen als eerste weggelaten. De resultaten worden bevestigd door het gemiddeld aantal opmerkingen, dat in een advies zonder termijn op 5,3 ligt en in een advies binnen drie dagen op 4,6. Als we er daar-

26. De termijn van 1 maand was nog niet van toepassing in de behandelde periode.

bij mee rekening houden dat vooral bij KB's een advies binnen drie dagen gevraagd wordt, terwijl bij wetteksten meestal geen termijn geldt, versterken deze resultaten ook nog eens de vorige conclusie. Ondanks het feit dat de Raad in het algemeen minder tijd heeft bij de bespreking van een KB, krijgen KB's toch vaker opmerkingen dan wetten, waarvoor de Raad over meer tijd beschikt.

5. Er is geen verschil te merken in aantal taalopmerkingen naargelang van de kamer van de Raad van State die de ontwerptekst beoordeelt.

Men mag verwachten dat alle kamers de adviezen op dezelfde wijze beoordelen en even veel aandacht hebben voor de talige kwaliteit van de ontwerpteksten. Dat blijkt helaas niet zo te zijn: uit de resultaten blijken duidelijk verschillen tussen de kamers. Zo is de eerste kamer duidelijk het minst actief (slechts in 53% van de gevallen opmerkingen en een gemiddelde van 3,8) terwijl de tweede kamer veruit het actiefst is (77% en een gemiddelde van 5,4). De achtste en negende kamer zitten daartussenin, waarbij de achtste kamer meer op de taal let dan de negende (resp. 68 en 65% en 6,6 tegenover 3,2). De vakantiekamers, die tijdens de vakantieperiode optreden, zijn – ondanks hun tijdstip van optreden – zeker niet minder actief: zij scoren zelfs het tweede hoogste aantal (75% en 5,8). De verenigde kamers vallen hierbij wat uit de toon (slechts in 41% van de gevallen opmerkingen, en dan slechts een gemiddelde van 2,3%) maar deze resultaten worden verklaard door hun specifieke taak: ze worden aangewezen door de eerste voorzitter van de Raad als er bijzondere problemen, vooral in verband met bevoegdheid, rijzen. Vandaar dat ze zich in hun advies concentreren op de juridische aspecten van de ontwerptekst en vaak zelfs niet toekomen aan een taalkundige bespreking, omdat zij al voldoende juridische problemen hebben aangewezen om de tekst volledig te laten herzien. De categorie 'andere' omvat combinaties van twee kamers, of van verenigde kamers met één aparte kamer. Alle mogelijke combinaties zijn niet berekend, maar het is te verwachten dat een dergelijke combinatie van kamers slechts in uitzonderlijke gevallen optreedt als er een grondige bespreking nodig is. In dat geval is er vaak een juridisch onderzoek door de verenigde kamers wat bevoegdheid en zo meer betreft, waarna één specifieke kamer de tekst zelf bekijkt. Vandaar dat zij ook erg hoog scoren wat taalopmerkingen betreft. De representatieve percentages wijzen erop dat er geen coherente politiek is tussen de kamers van de afdeling Wetgeving wat het maken van taalopmerkingen betreft. Waarschijnlijk is het zelfs veeleer de rol

van bepaalde personen binnen een kamer die bepalend is voor het aantal taalopmerkingen. Deze conclusie duidt op een belangrijk probleem dat later meer onderzoek moet krijgen: het is uit de adviezen namelijk onduidelijk van waar of van wie de opmerkingen uiteindelijk vandaan komen. Dat kunnen zowel individuele personen zijn, magistraten, leden van het auditoraat, het coördinatiebureau of de taaldienst, of ze kunnen collegiaal ontstaan tijdens de bespreking.

6. Er is geen verschil te merken in aantal taalopmerkingen naargelang van de materie die de ontwerptekst behandelt (van welk ministerie de tekst afkomstig is).

Het zou logisch zijn dat de taalkwaliteit van de teksten van de verschillende ministeries ongeveer even hoog ligt. De resultaten bij deze berekening zijn moeilijker te interpreteren door het groot aantal ministeries waarvan adviezen geanalyseerd zijn. Dat maakt dat het absolute aantal van geanalyseerde adviezen per ministerie soms vrij laag is, waardoor de resultaten aan betrouwbaarheid verliezen. Zo lijken op het eerste gezicht de teksten van de eerste minister en van de minister van Financiën erg goed te scoren (respectievelijk slechts in 53% en 57% van de gevallen opmerkingen en slechts een gemiddelde van 4,1 en 4,8), terwijl de ministeries van Buitenlandse en Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, Landsverdediging en Volksgezondheid schommelen tussen de 70% en 80%. Slecht scoren de ministeries van Landbouw (94%), Openbaar ambt (86%), PTT (86%) en Verkeerswezen (86%). Het gemiddeld aantal opmerkingen nuanceert de percentages. Hoewel Buitenlandse Zaken in bijna 70% van de adviezen opmerkingen krijgt, ligt het gemiddeld aantal heel erg laag: 2,1. Binnenlandse Zaken scoort qua percentage bijna even goed, maar heeft een veel hoger gemiddelde: 5,6. We kunnen dus besluiten dat Buitenlandse Zaken volgens deze gegevens een betere taal en structuur hanteert dan Binnenlandse Zaken. De ministeries van Landsverdediging en Volksgezondheid krijgen beide in 80% van de gevallen opmerkingen, maar het gemiddeld aantal ligt bij Landsverdediging op 5,3 terwijl het bij Volksgezondheid op een spectaculaire 10,8 ligt. Volksgezondheid scoort dus veel minder goed. De ministeries van Landbouw, Openbaar Ambt en Verkeerswezen scoren dan weer wel slecht qua percentage (boven 80%) maar hun gemiddeld aantal opmerkingen ligt tussen 4 en 5, wat de resultaten wat verzacht. De voorzitters van Kamer en Senaat scoren 33% en 60%, met gemiddelden van 7 en 2. Hun resultaat is dus opvallend goed (hoewel de absolute aantallen heel klein zijn, wat de resultaten onbetrouwbaar maakt). In feite vertegenwoordigen zij hier de categorie

'wetsvoorstellen', want alle andere teksten zijn rechtstreeks afkomstig van een minister en zijn dus echte ontwerp teksten. De lage score van deze categorieën wordt echter niet verklaard door een betere taalkwaliteit maar door een andere manier van benaderen door de Raad van State. Om de scheiding der machten zoveel mogelijk te respecteren, geeft de Raad met opzet minder taalopmerkingen bij teksten die al van het parlement zelf komen dan bij teksten die van een kabinet komen en nog ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd moeten worden.

Al deze resultaten moeten echter statistisch verder op hun betrouwbaarheid getest worden en gecombineerd worden met meer achtergrondinformatie om het resultaat betrouwbaarder te maken. Ook voor de Vlaamse overheid moeten meer teksten onderzocht worden om tot een betrouwbaar resultaat te komen.

2.4.2. Bespreking van de detailverwerking

Bij de detailverwerking werden vooraf geen hypothesen geformuleerd omdat het moeilijk te voorspellen was welke types opmerkingen zouden voorkomen en in welke mate. Op basis van een aantal adviezen werd – zoals al vermeld – een dubbele classificatie opgesteld: een algemene en daaruit afgeleid een meer gedetailleerde. We bekijken achtereenvolgens de resultaten voor beide classificaties.

In de verwerking zijn alleen het absolute aantal en het percentage belangrijk. Het gemiddeld aantal opmerkingen per advies is wel berekend maar niet echt bruikbaar als maat, zeker niet bij de detailclassificatie. Het aantal categorieën is immers te groot, zodat een gemiddelde van 1 per advies nergens gehaald wordt. We laten die berekening dan ook buiten beschouwing.

2.4.2.1. Algemene classificatie: type algemeen

Bij de algemene classificatie waren vijf categorieën mogelijk: lexicaal (woordniveau), syntactisch (zinsniveau), tekstopbouw (tekstopbouw), conventies, andere. Daarin blijkt lexicaal de belangrijkste categorie (28,7% van de opmerkingen), op de voet gevolgd door syntactisch en tekstopbouw met een vergelijkbaar percentage van 25%. Opmerkingen over conventies omvatten ongeveer 10% en andere 12%. Dat geeft als resultaat een heel mooi verdeeld beeld, waarin een kwart naar syntaxis, een kwart naar tekstopbouw, iets meer dan een kwart naar woordenschat en terminologie gaat en het overige kwart naar conventies en andere opmerkingen. De resultaten tonen dan ook aan dat het taalkundig onderzoek systematisch en volledig gebeurt en zich zeker niet alleen concentreert op het juiste

gebruik van vakjargon, of het logisch opbouwen van wetsartikels. Integendeel, de aandacht blijkt mooi gespreid te liggen over alle talige aspecten.

2.4.2.2. Detailclassificatie: type in detail

De twee voornaamste categorieën die voortkomen uit de basiscategorie 'lexicaal', nl. 'terminologie' en 'lexicaal' vormen samen een belangrijk deel van de opmerkingen. Opgeteld vertegenwoordigen ze 502 opmerkingen, ofwel een vijfde van het totaal. Apart genomen, heeft de categorie 'terminologie' lichtjes de bovenhand op 'lexicaal algemeen' (11% tegenover 9%), maar dat is ook niet zo verwonderlijk, gezien het belang van het juiste gebruik van vaktermen in dergelijke technische teksten. De andere categorieën zijn verwaarloosbaar klein: ze vallen allemaal onder de 1%. Het gaat bij opmerkingen over hulpwerkwoorden van tijd en modaliteit, voorzetsels, getal en lidwoorden duidelijk om occasionele opmerkingen die niet de basis van de analyse vormen, in tegenstelling tot de vaktermen of de opmerkingen over woordenschat in het algemeen.

De belangrijkste groep categorieën heeft echter te maken met de duidelijkheid van de formulering. Als we opmerkingen over dubbelzinnigheid, vaagheid, slechte opbouw, overtolligheid en omslachtigheid optellen, komen we aan 590, oftewel 24% van het totaal. Een kwart van de opmerkingen gaat dus over de duidelijkheid van de tekst, onder verschillende vormen. Dat is op zich niet zo verwonderlijk: interpretatieproblemen en onduidelijkheid vormen natuurlijk het grootste gevaar van een regelgevende tekst. Binnen die groep categorieën is het dan ook niet verwonderlijk dat 'vaagheid' de belangrijkste categorie vormt (12% van het totaal). Vaagheid omvat daarbij vaagheid van termen en begrippen (32% van het totaal van 'vaagheid'), vaagheid in de zinsconstructie (45%) en vaagheid in tekstopbouw (22%). Na 'vaagheid' komt, misschien verbazingwekkend, de categorie 'overtollig' (5%). Daarbij moet wel vermeld worden dat de tekstfragmenten (dat kan een woord tot een hele zin zijn) die als overtollig worden bestempeld, dat meestal niet zijn om puur taalkundige redenen. Meestal is hun *inhoud* overtollig (impliciet duidelijk, puur herhalend) of zelfs ongewenst (mogelijke aanleiding tot nodeloze verwarring). Toch blijkt uit de hoge score van de categorie 'overtollig' dat de Raad aandacht heeft voor een eenvoudige formulering, waarbij er geen woorden of zinnen te veel staan die de lezer van de echte inhoud en opbouw van de tekst zouden kunnen afbrengen. Die tendens wordt trouwens bevestigd door de score van de categorie 'omslachtig' (2,5%), waarbij de Raad expliciet opmerkt

dat een formulering (zinstuk, zin of tekststuk) eenvoudiger geformuleerd kan worden, en uiteraard ook door de score 'dubbelzinnig'. Die score zou zowat het kernpunt moeten vormen van de beoordeling, want het stereotiepe beeld bij de taal van de wet is dat er vooral geen dubbelzinnigheden mogen zijn. Daarbij kan men concluderen dat die categorie lager scoort dan verwacht. Dat heeft waarschijnlijk verschillende verklaringen: ook de opstellers van regelgevende teksten weten dat ze in elk geval dubbelzinnigheid moeten vermijden. Er zal dus vooraf al vrij veel aandacht aan besteed worden. Bovendien kan de lage score van dubbelzinnigheid ook aantonen dat de Raad veel meer punten beoordeelt dan alleen de pure dubbelzinnigheden. Uit dat alles blijkt dat de Raad dus wel degelijk aandacht heeft voor een eenvoudige en toegankelijke formulering. Of de aandacht voldoende groot is, zal pas kunnen blijken in een volgende fase van het onderzoek.

Problemen met indeling bevestigen de aandacht voor duidelijkheid en eenduidigheid. De manier waarop de tekst is ingedeeld en de opbouw van de regels en artikels is van groot belang voor de Raad, zoals blijkt uit het percentage van 8% dat die categorie scoort, zeker als men dat nog aanvult met de 2,6% opmerkingen over een slechte opbouw van de tekst (onlogische opbouw van de inhoud enz.).

De scores van de categorieën afgeleid van 'conventies' liggen – zoals te verwachten was – veel lager. Opmerkingen over spelling, hoofdlettergebruik en gebruik van leestekens (waarbij ook indelingstekens gerekend werden) zijn duidelijk niet de hoofdzaak van de analyse, maar gebeuren veel meer occasioneel. Opmerkingen over conventies van indeling en conventies van bepaalde vaste formuleringen zoals openings- en afsluitingsformules ('conventies formulering syntactisch') krijgen wel aandacht, wat weer verklaard kan worden door de grote aandacht voor eenvormigheid binnen het geheel van wetteksten.

Tot slot is er de grote restcategorie 'formulering syntactisch'. Die omvat zowel opmerkingen alleen over echte constructieproblemen, als vooral de algemene opmerkingen van de Raad waarbij die voorstelt een zin, lid of paragraaf te herschrijven en vormt meteen de grootste categorie binnen de detailclassificatie met meer dan 20% van alle opmerkingen. Meestal geeft de Raad daarbij geen reden of verklaring *waarom* de passage in kwestie nu herschreven dient te worden. Ook hier liggen waarschijnlijk motieven van eenduidigheid en toegankelijkheid aan de basis, maar aangezien de adviezen de originele formulering niet mee opnemen, is dat in het huidige stadium van het onderzoek moeilijk te beoordelen. In een volgende fase

zal van een aantal adviezen het volledige dossier opgevraagd worden, zodat beter gekeken kan worden welke impliciete veranderingen de Raad aanbrengt in zijn alternatieve formulering.

De laatste categorie 'andere opmerkingen' is moeilijker te beoordelen omdat ze wat disparater van karakter is. Basis van deze categorie zijn de opmerkingen over de overeenstemming Nederlands-Frans, het basiscriterium waarop de talige beoordeling van de tekst zou moeten plaatsvinden. Uit de score blijkt dat dat inderdaad een niet te verwaarlozen categorie is (4%) maar dat het duidelijk (en gelukkig maar) zeker niet het enige beoordelingscriterium is. Gezien tegen de andere belangrijke categorieën is het zelfs van ondergeschikt belang. De andere gevallen uit die categorie komen nog minder vaak voor: expliciete veroordelingen van de kwaliteit van het Nederlands komen gelukkig slechts sporadisch voor, evenals de veroordeling dat de formulering zorgt voor problemen met de wettigheid van de tekst. Uiteraard zijn die laatste categorieën voor ons heel erg interessant, vandaar dat ze allemaal opgevraagd zullen worden voor een uitgebreidere analyse in een volgende fase. Tot slot is er categorie 'opm. over Frans'. Daarin zijn telkens de opmerkingen over de Franse versie van de ontwerp teksten opgenomen. Zo krijgen we een vergelijkingspunt om te zien of er systematisch meer opmerkingen over het Nederlands dan over het Frans gemaakt worden. Hoewel de resultaten niet volledig betrouwbaar zijn (soms komt het voor dat opmerkingen die uitsluitend gaan over de Nederlandse of de Franse versie van de tekst, alleen in de overeenkomstige versie van het advies opgenomen worden; de controle daarvan is niet systematisch gebeurd omdat dit buiten onze opzet valt), is het duidelijk dat die hypothese zeker bevestigd wordt: op 2454 opmerkingen gaan er slechts 177 of 7% over het Frans, de rest gaat over het Nederlands of over beide talen. De getallen liggen ver genoeg uit elkaar om duidelijk aan te geven dat de Franse versie minder taalkundige aandacht krijgt dan de Nederlandse of van betere kwaliteit is.

3. CONCLUSIES EN VERDER ONDERZOEK

Het is duidelijk dat de Raad van State een van de belangrijkste actoren is in de totstandkoming van en de controle op de taal en formulering van wetgevendende teksten. Dat de Raad deze taak systematisch en diepgaand uitvoert, blijkt uit het aantal adviezen dat taalopmerkingen bevat en de brede waaier van aandachtspunten die aan bod komen. Uit de analyses blijkt dat de voornaamste aandachts-

punten en probleemgebieden draaien rond eenduidigheid en toegankelijkheid van de formulering (vaagheid van woordkeuze, zinsbouw en tekstopbouw) en rond het correcte en uniforme gebruik van terminologie en woordenschat. In een aantal gevallen wordt de kwaliteit van het Nederlands zelfs expliciet gehekelde. Uit de onderlinge vergelijking van de opmerkingen per kamer van de afdeling wetgeving, blijkt echter dat die kamers niet altijd even uitgebreid beoordelen: sommige kamers zijn duidelijk actiever dan andere.

Wat de kwaliteit van de wetgevende teksten in het algemeen betreft, blijkt uit de conclusies dat eentalig Vlaamse teksten niet beter van kwaliteit zijn dan hun federale tweetalige tegenhangers. De stelling dat slechte Nederlandse overheidstaal ontstaat uit 'vertaald Frans', geldt dus niet meer. Wetten blijken in het algemeen beter van kwaliteit dan hun afgeleide teksten (KB's en MB's), hoewel dat niet het geval is voor de verhouding decreten – besluiten. Verschillen in kwaliteit tussen ministeries zijn eveneens te zien, zij het dat we daar wat voorzichtiger moeten zijn door de kleine aantallen bestudeerde teksten. Bij de ministeries valt voornamelijk op dat teksten van de eerste minister en de ministeries van Financiën en Sociale Zaken van goede kwaliteit zijn, terwijl Economische Zaken en Volksgezondheid het wat minder goed doen.

De voorgestelde analyse is slechts een eerste testcase van het onderzoek. Bedoeling is dat in een verdere fase van de meest representatieve adviezen het volledige dossier wordt opgevraagd zodat nagegaan kan worden of in de ontwerp teksten nog punten zitten die taalkundige aandacht verdienen maar waarover de Raad geen opmerking gemaakt heeft, welke opmerkingen er uiteindelijk gevolgd zijn en wie de eigenlijke auteur is van de opmerkingen.

Na deze testcase wordt het corpus uitgebreid met een representatief aantal teksten per categorie (overheid, instantie, taalgroep enz.) en ook diachroon tot aan de recentste adviezen, zodat ook een mogelijke evolutie in de opmerkingen onderzocht kan worden. Die uitbreiding moet statistisch verantwoord en getest worden. Ook voor de berekende resultaten moet nagegaan worden of ze statistisch significant zijn. Een aantal onderlinge relaties kan nog verder getest worden om tot bijkomende conclusies te komen. Bovendien zou onderzocht moeten worden (maar dan niet via corpusonderzoek of statistiek) wie de eigenlijke maker is van de opmerkingen, want dat blijft volkomen onduidelijk uit de adviezen. Mogelijke auteurs zijn referendarissen van het coördinatiebureau, auditeurs, staatsraden en assessoren, maar ook (en misschien vooral, hoewel onbekend) de vertalers-revisoren van de dienst Overeenstemming der Teksten.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Baeteman, G. "De Raad van State op de drempel van de 21ste Eeuw", in: Baeteman, G., Debersaques, G. en Van Damme, M. *50 jaar Raad van State*. Brugge: Die Keure, 1998, p. 3-35.
- Raad van State, *Circulaire. Wetgevingstechniek. Aanbevelingen en formulieren*. Brussel: Raad van State, 1998.
- Van Damme, M. "Knelpunten in de adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving", in: Baeteman, G., Debersaques, G. en Van Damme, M. *50 jaar Raad van State*. Brugge: Die Keure, 1998, p. 97-139.
- Van Damme, M. *Raad van State. Afdeling Wetgeving*. Brugge: Die Keure, 1998 (Administratieve rechtsbibliotheek, algemene reeks nr.10).