

Klare taal

Preadviezen van
Willem van Boom
Geerke van der Bruggen
Tirza Cramwinckel
Henk Pander Maat
Ted Sanders
André Verburg



Wolters Kluwer

Klare taal

Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging

152e jaargang/2023

Klare taal

Preadviezen van

Prof. mr. Willem van Boom
Drs. Geerke van der Bruggen
Mr. dr. Tirza Cramwinckel
Dr. Henk Pander Maat
Prof. dr. Ted Sanders
Mr. dr. André Verburg



Wolters Kluwer

Wolters Kluwer – 2023

Verkorte citeerwijze: Van Boom e.a., *Klare taal* 2023/[paragraafnummer]
Volledige citeerwijze: W.H. van Boom e.a., *Klare taal*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Het complete productaanbod vindt u in de online webshop: www.wolterskluwer.nl/shop.

Ontwerp omslag: Hans Roenhorst, www.h2rplus.nl

ISBN 978 90 13 17233 1
NUR 820-102

© 2023, Wolters Kluwer Nederland B.V., W.H. van Boom e.a.

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties.
Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: wolterskluwer.com/nl-nl/solutions/nederland/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via wolterskluwer.com/nl-nl/privacy-cookies.

De preadviseurs



Prof. mr. Willem van Boom is hoogleraar burgerlijk recht aan het Onderzoekscentrum Onderneming & Recht (OO&R), Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn onderzoek bestrijkt het privaatrecht in brede zin, en omvat ook rechtsvergelijking en methodologie van privaatrechtelijk onderzoek. Weerkerend thema in zijn recente werk is de plaats en werking van het privaatrecht in een sociaal-economische context. In zijn boek *‘Privaatrecht en markt’* (2020) analyseert hij bijvoorbeeld de verbanden tussen het vermogensrecht, de regulering van markten en het gedrag van marktactoren. Hij heeft met verschillende anderen onderzoek gedaan naar de privaatrechtelijke aspecten van tekstbegrip en transactiebesluiten.



Drs. Geerke van der Bruggen is schrijftrainer en tekstschrijver. Zij houdt zich al ruim tien jaar intensief bezig met de vraag wat ervoor nodig is om juridische teksten begrijpelijker te maken voor leken. De rechterlijke uitspraak heeft haar speciale interesse. Sinds 2019 is ze voor een promotieonderzoek over dat onderwerp verbonden aan de Universiteit Utrecht. Zij publiceert regelmatig over de noodzaak en haalbaarheid van begrijpelijke teksten in het juridisch domein, zoals in *NJB*, *Trema*, *NTB* en *JBplus*.



Mr. dr. Tirza Cramwinckel is advocaat bij Stibbe en universitair docent bij de Universiteit Leiden (Afdeling Belastingrecht). Zij studeerde Fiscaal recht en Nederlandse Taal en Cultuur aan de Universiteit Leiden. Zij is op 12 oktober 2022 *cum laude* gepromoveerd aan de Universiteit Leiden op het proefschrift *‘Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context. Een juridisch en communicatiewetenschappelijk onderzoek naar gewekt vertrouwen’*. Zij is bestuurslid van de Vereniging voor Belastingwetenschap en publiceert regelmatig, waaronder als vaste medewerker voor *FED*, *Tijdschrift Formeel Belastingrecht* en *TaxVisions*.



Dr. Henk Pander Maat is senior-onderzoeker bij het Departement Talen, Literatuur en Communicatie van de Universiteit Utrecht. Hij onderzoekt de begrijpelijkheid en effectiviteit van teksten met behulp van lezersonderzoeken en tekstanalyses. In het kader van het NWO-programma Begrijpelijke Taal ontwikkelde hij LiNT, een nieuwe leesbaarheidstool voor het Nederlands. Verder werkt hij mee aan periodiek peilingsonderzoek naar de kwaliteit van overheidscommunicatie.



Prof. dr. Ted Sanders is hoogleraar Taalbeheersing in het Departement Talen, Literatuur en Communicatie en het Institute for Language Sciences (ILS) van de Universiteit Utrecht. Hij is doet onderzoek naar coherentie en tekststructuur: hoe zijn teksten opgebouwd, hoe creëren taalgebruikers samenhang? Daarbij worden zeer diverse methoden van onderzoek gebruikt, uiteenlopend van corpus-onderzoek naar connectieven (*omdat, want, dus*) in diverse talen tot experimenteel leesonderzoek. De vraag waarom sommige teksten begrijpelijker zijn dan andere is direct relevant voor communicatie. Hij leidde het landelijke onderzoeksprogramma Begrijpelijke Taal en Effectieve communicatie, gesubsidieerd door NWO en diverse maatschappelijke partners. Momenteel is hij vicedecaan Onderzoek en Impact van de Faculteit Geesteswetenschappen van de UU.



Mr. dr. André Verburg is rechter bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en rechter-plaatsvervanger bij de Centrale Raad van Beroep. Ook is hij verbonden aan de Universiteit Utrecht. Hij traint mensen binnen de rechtspraak en bestuursorganen in begrijpelijke taal en publiceert over begrijpelijke juridische taal. Daarnaast geeft hij cursussen in enige bestuursrechtelijke onderwerpen: procesrecht, bewijsrecht, finale geschilbeslechting en in het bijzonder procedurele rechtvaardigheid. Over die onderwerpen publiceert hij ook. In 2019 promoveerde hij in Utrecht op *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs*.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
<i>Tirza Cramwinckel, Henk Pander Maat en Ted Sanders</i> Begrijpelijke overheidscommunicatie. Een communicatief-juridisch evaluatiekader	7
<i>Geerke van der Bruggen en André Verburg</i> Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken	157
<i>Willem van Boom</i> Duidelijk en begrijpelijk. Over teksten en transactiebesluiten in het privaatrecht	247
<i>Corjo Jansen</i> De Nederlandse Juristen-Vereniging en taal. Over de kloof tussen recht en volk aan het einde van de 19e eeuw en in het begin van de 20e eeuw	307

Voorwoord

De taal is het instrument van de jurist. Het is een cliché, maar ook een belangrijke constatering. Met geschreven taal wordt het leven van burgers beïnvloed: wetten, besluiten, rechterlijke uitspraken, contracten en voorlichting zijn allemaal geschreven teksten – de incidentele filmpjes en infographics daargelaten. Daarmee is helder taalgebruik een thema dat juridische specialismen overstijgt, en daarmee typisch een thema voor de Nederlandse Juristen-Vereniging (NJV).

Het is dan ook niet de eerste keer dat de NJV zich met dit thema bezighoudt. NJV-voorzitter Corjo Jansen laat in zijn bijdrage zien dat er binnen de NJV al aan het begin van de 20^e eeuw zorgen leefden over onbegrijpelijk taalgebruik door juristen. Hij gaat in op de samenstelling en werkwijze van de commissie die het NJV-bestuur had ingesteld om te komen met aanbevelingen voor de verbetering van de rechtstaal en die in 1916 een rapport uitbracht. De auteur bespreekt de kritiek op de taal en stijl van wetten en rechterlijke uitspraken aan het einde van de 19^e eeuw en in het begin van de 20^e eeuw. Deze kritiek hing samen met de angst dat het recht van het volk zou vervreemden. Corjo Jansen bespreekt vervolgens enkele preadviezen uit het begin van de twintigste eeuw over helder taalgebruik, zij het dat de toenmalige invalshoeken net wat anders waren. Het preadvies van 1908 ging over de mogelijkheid om leken te betrekken bij de rechtspraak om de hiervoor genoemde kloof te dichten. In 1912 ging het om meer aandacht voor taal en vorm van de wetten bij de herziening van het burgerlijke recht en in 1916 richtten de preadviezen – toen nog prae-adviezen – zich op een ‘grotere rol’ van het gewoonterecht in het rechtsleven.

Ook in meer recente tijden kan de begrijpelijkheid van juridische uitingen rekenen op een warme belangstelling. In de rechtspraak wordt jaarlijks de Klare Taalbokaal uitgereikt en bestaan projecten als WIEB (Wat Ik Eigenlijk Be-

doel)¹ en Helder recht²; ambtenaren hebben een Direct Duidelijk Brigade waarin zij elkaar helpen met duidelijke en toegankelijke communicatie³; in het civiele recht worden algemene voorwaarden soms ‘hertaald’ naar eenvoudig Nederlands.⁴

Onderzoek op het gebied van taal en communicatie wordt veelal niet verricht door juristen, maar door communicatiewetenschappers, neerlandici en psychologen. Omdat de NJV meent dat hun inzichten juristen verder kunnen helpen, heeft zij specialisten uit die disciplines benaderd om samen met juristen de preadviezen voor dit jaar te schrijven. Dat heeft drie zeer informatieve en inspirerende preadviezen opgeleverd.

Begrijpelijke overheidscommunicatie. Een communicatief-juridisch evaluatiekader

Neerlandica en juriste Tirza Cramwinckel en communicatiewetenschappers Henk Pander Maat en Ted Sanders bespreken in hun preadvies communicatie van de overheid gericht op uitvoering van wet- en regelgeving (‘uitvoeringscommunicatie’), waarbij zij zich vooral richten op communicatie door de Belastingdienst aan burgers. Begrijpelijk communiceren is van belang, vooral met het oog op de ongelijkheid in macht en deskundigheid tussen overheid en burger. Geplaatst in het perspectief van de rechtsstaat betekent dit dat de burger weet waar hij aan toe is wat betreft het recht en hij de benodigde informatie krijgt om aan zijn verplichtingen te voldoen. Duidelijke communicatie stimuleert de burger om te handelen in overeenstemming met die wet- en regelgeving en beoogt bovendien bij te dragen aan vertrouwen in de overheid.

De preadviseurs stellen zich in hun preadvies ten doel om aan de hand van communicatieve en juridische inzichten de kwaliteit van uitvoeringscommunicatie te kunnen evalueren. Daartoe gaan zij eerst na wat in communicatief en juridisch opzicht mag worden verwacht van de kwaliteit van uitvoeringscommunicatie. In dat verband formuleren zij zes kwaliteitseisen voor begrijpelijke communicatie door overheidsinstanties: informatie van de overheid moet toegankelijk zijn, relevant, duidelijk, juist, tijdig en betrouwbaar. Vervolgens bespreken de preadviseurs hoe deze eisen worden genormeerd en of rechterlijke toetsing mogelijk is. Als concreet aanknopingspunt kunnen daarbij, aldus de preadviseurs, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur fungeren, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Zij ontwikkelen een interdisciplinair evaluatiekader aan de hand waarvan beter rekening kan wor-

1 <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/De-uitspraak-20-de-rechtspraak-en-klare-taal.aspx>.

2 <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2020/januari/standaard-overwegingen-in-heldere-taal/>.

3 Inmiddels opgegaan in het initiatief Gebruiker Centraal, zie: <https://www.gebruikercentraal.nl/direct-duidelijk/>.

4 <https://www.energie-nederland.nl/klant-centraal-algemene-voorwaarden-begrijpelijke-taal/>.

den gehouden met de geformuleerde kwaliteitseisen. Dit evaluatiekader passen zij vervolgens toe op een aantal concrete voorbeelden uit het belastingrecht. Zij leiden uit die voorbeelden probleemgevallen af waarin de begrijpelijkheid te wensen overlaat omdat er onvoldoende oog is voor de burger die de tekst gebruikt, maar ook signaleren zij dat er dilemma's zijn die samenhangen met kwaliteitseisen die met elkaar conflicteren; zo kunnen relevantie en duidelijkheid van informatie op gespannen voet komen te staan met de juistheid en precisie ervan. Dat vergt afwegingen.

De preadviseurs besluiten hun preadvies met een aantal aanbevelingen: in de eerste plaats doen zij een oproep aan de overheid om begrijpelijk communiceren een hogere prioriteit te geven. In de tweede plaats roepen zij ertoe op de juridische normering van situaties waarin de overheid met de burger communiceert beter in lijn te brengen met het belang van begrijpelijkheid. Tot slot menen zij dat het een goede zaak zou zijn als interdisciplinair vervolgonderzoek zou plaatsvinden naar problemen in overheidscommunicatie en de juridische behandeling ervan.

Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken

Neerlandica Geerke van der Bruggen en staatsraad (rechter) André Verburg houden in hun preadvies een pleidooi voor sprekende rechterlijke uitspraken. De belangstelling voor duidelijkheid in rechterlijke uitspraken is niet nieuw, zo signaleren zij: al een aantal jaren is in de rechtspraak de begrijpelijkheid van uitspraken en vonnissen een punt van aandacht. Dat vinden zij positief. In de diverse initiatieven ligt de focus op het vermijden van moeilijke woorden. Dat achten de preadviseurs niet voldoende om tot duidelijke uitspraken te komen. Het gaat er ook om dat de rechter in het oog houdt voor wie hij de uitspraak schrijft. De preadviseurs verdedigen dat de norm die elke rechter zou moeten hanteren bij het schrijven van uitspraken het algemene publiek zou moeten zijn: mensen met een gemiddelde ontwikkeling, maar zonder juridische kennis. Zij gaan daarna in op de belangrijke maatschappelijke functies die rechterlijke uitspraken vervullen en de noodzaak dat de burger rechterlijke uitspraken begrijpt. Het mag niet zo zijn dat rechterlijke uitspraken de burger het gevoel geven dat die uitspraken niet voor hen zijn. Omdat het gezag van de rechter in de huidige tijd niet meer vanzelfsprekend is, is het – aldus de preadviseurs – belangrijker dan ooit dat de rechter zijn beslissingen helder en goed uitlegt. De kloof tussen rechtspraak en samenleving wordt alleen maar groter als burgers rechterlijke uitspraken niet goed begrijpen.

Vervolgens leggen de preadviseurs de focus op de rechterlijke uitspraak als genre: een tekst met een vaste structuur die wordt bepaald door de deelgenoten van een professionele gemeenschap – in dit geval rechters – en die alle schrijvers in die groep hanteren. De preadviseurs betogen dat de individuele schrij-

ver weinig invloed heeft op het genre. De omslag naar een genre rechterlijke uitspraak die voor de burger begrijpelijk(er) is, moet volgens hen dan ook worden gemaakt door de rechterlijke macht als geheel. Daarbij laten de preadviseurs het niet. Zij bieden de rechtspraak handreikingen om de boodschap van een uitspraak of vonnis zo overtuigend mogelijk te presenteren. Die handreikingen baseren zij losjes op de Retorica van Aristoteles. Het preadvies gaat daartoe in op manieren waarop overtuigingsmiddelen die al in uitspraken worden gebruikt nog beter kunnen worden ingezet. In dat verband bespreken zij of de volgorde waarin de rechter de redenering weergeeft logisch is voor het algemene publiek (logos), of de rechter in zijn uitspraak laat zien dat hij zich bewust is van de emoties die een zaak bij het publiek teweegbrengen (pathos) en of het beeld dat de rechter van zichzelf als gezagsdrager oproept wel bijdraagt aan de doelen van de uitspraak (ethos). De preadviseurs besluiten hun preadvies met een pleidooi voor een veel diepergaande acceptatie van het streven naar begrijpelijkheid dan door ‘trucjes’ zoals oppervlakkig hertalen van een uitspraak in eenvoudiger taal. Zij menen dat de rechter de hele uitspraak moet denken, opbouwen en beargumenteren vanuit een intrinsieke motivatie om een zo groot mogelijk publiek te laten zien dat de beslissing klopt. De preadviseurs spreken de hoop uit dat de rechtspraak als geheel gaat werken aan begrijpelijke uitspraken: sprekende uitspraken die alle deelgenoten van het recht in staat stellen tot hun recht te komen.

Duidelijk en begrijpelijk. Over teksten en transactiebesluiten in het privaatrecht

Willem van Boom schreef zijn privaatrechtelijke preadvies alleen, maar behandelt daarin empirisch onderzoek dat hij veelal samen met wetenschappers uit andere vakgebieden heeft uitgevoerd. In zijn preadvies richt hij zich op teksten en ‘transactiebesluiten’ in dat rechtsgebied. De nadruk daarbij ligt op financiële producten en dienstverlening zoals verzekeringsovereenkomsten en bancaire producten. De woorden, en de verwachtingen die afnemers van die producten daaraan ontleen, zijn het begin en het einde van het contract. Des te belangrijker is het aandacht te hebben voor de begrijpelijkheid van die woorden. Zo kan onduidelijkheid in gekozen bewoordingen een gat slaan in wilsovereenstemming tussen partijen: als kleine lettertjes leemtes vertonen, kan dat consequenties hebben, zo betoogt de preadviseur. Bovendien is het onderwerp begrijpelijke taal belangrijk als in aanmerking wordt genomen dat het vermogensrecht zich bezighoudt met een economische uitwisseling, vaak tussen partijen die verschillen in capaciteiten, kennis, sociaal-economische status en macht. Onduidelijke, versluiserende taal van de ene partij maakt dat de ander op zijn hoede zal (moeten) zijn voor valkuilen. Dat is slecht voor het vertrouwen. In het preadvies komen eerst algemene aspecten van tekstvereenvoudiging aan de orde, zoals het tekstniveau en de factoren die het niveau

bepalen en die welke de leesvaardigheid en leesinspanning van de lezer bepalen. De preadviseur staat stil bij een aantal voorbeelden van tekstvereenvoudiging en tekststijlen. Vervolgens onderzoekt de preadviseur hoe beleidsmakers omgaan met tekstvereenvoudiging: of het gebruikt wordt als beleidsinstrument, of zij de bestaande kennis over ‘wat werkt’ voldoende benutten en of de deskundigheid op dit vlak kan worden verbeterd.

Het transparantievereiste in het recht over algemene voorwaarden is het volgende onderdeel van het preadvies. Aan de hand van voorbeelden uit eerder verricht onderzoek wordt het belang van transparantie en duidelijkheid geïllustreerd. De preadviseur legt uit dat in dat vereiste van transparantie een aantal lijnen samenkomen: taalkundige duidelijkheid blijkt slechts een voorbode van een ingrijpender toetsing van contractvoorwaarden. In dat verband komt ook de vraag aan de orde of rechters die toetsing zelf en zelfstandig moeten uitvoeren of dat zij ‘hulptroepen’ moeten inroepen. Van Boom denkt daarbij aan taalwetenschappers, psychologen en bedrijfswetenschappers die als *amicus curiae* wijsheid kunnen bieden. Volgens de preadviseur is het transparantiegebod nog niet uitontwikkeld. Hij verwacht dat dat gebod het in toenemende mate nodig zal maken dat juristen zich verdiepen in de empirie van de gemiddelde consument.

Het preadvies besluit met het advies verder te gaan met het stimuleren van klare taal in privaatrechtelijke verhoudingen.

Elk van de preadviezen maakt duidelijk dat er nog veel te winnen is op het gebied van klare taal, en ook dat helder taalgebruik alléén niet voldoende is om het recht werkelijk toegankelijk te maken voor de burger. Relevantie, juistheid, betrouwbaarheid en inleving in de wereld van degene die de teksten tot zich neemt – om maar een paar factoren te noemen – zijn van zeker zo groot belang. De preadviezen verrijken het denken over klare taal. Wij zien uit naar de discussie tijdens de jaarvergadering op 9 juni 2023 in Den Bosch.

De begeleidingscommissie van de NJV

Corjo Jansen
Mariken van Hilten
Branda Katan

Begrijpelijke overheidscommunicatie.

Een communicatief-juridisch evaluatiekader

Tirza Cramwinckel, Henk Pander Maat en Ted Sanders¹

1	Inleiding	11
1.1	<i>Aanleiding</i>	11
1.2	<i>Kernbegrippen</i>	13
1.3	<i>Onderzoeksvragen, doel en opbouw</i>	16
1.4	<i>Afbakening, methode en beoordelingskader</i>	17
2	De bijzondere relatie tussen overheid en burger	19
2.1	<i>Overheidscommunicatie in juridische context</i>	19
2.2	<i>Burgerrollen bij communicatie met de overheid</i>	21
2.3	<i>Maatwerk</i>	22
2.4	<i>Tussenconclusie</i>	23
3	Communicatief perspectief op eisen aan overheidscommunicatie	25
3.1	<i>Inleiding</i>	25
3.2	<i>De analyse van communicatiesituaties</i>	26
3.2.1	<i>Leesdoelen</i>	27
3.2.2	<i>De leestaak</i>	28
3.2.3	<i>De leessituatie</i>	28
3.2.4	<i>Drie eisen aan communicatie</i>	30
3.2.5	<i>Hoe begrijpelijkheid de ervaren rechtvaardigheid kan verbeteren</i>	30
3.2.6	<i>Begripelijkheid en het verminderen van bureaucratische belasting</i>	31
3.2.7	<i>Tussenconclusie</i>	32
3.3	<i>Toepassingsgericht onderzoek naar begrijpelijkheid</i>	32
3.4	<i>Tussenconclusie</i>	43

1 Tirza Cramwinckel is advocaat bij Stibbe en universitair docent aan de Afdeling Belastingrecht van de Universiteit Leiden. Henk Pander Maat en Ted Sanders zijn resp. als senior-onderzoeker en hoogleraar verbonden aan het departement Talen, Literatuur & Communicatie en het Institute for Language Sciences (ILS) van de Faculteit Geesteswetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Met dank aan drs. V.L. Meijerman, dr. T.D. Geldof en G. van der Bruggen voor hun commentaar op de conceptversie bij de NJV jonge expertsessie op 27 januari 2023. Daarnaast dank aan prof. M. Scheltema, mr. dr. E.A.M. Huiskers-Stoop, prof. mr. dr. J.L.M. Gribnau en prof. mr. dr. J.P. Boer voor hun commentaar en gedachtewisselingen bij eerdere versies. Het onderzoek voor dit preadvies is afgerond op 31 januari 2023.

4	Communicatieve eisen bezien vanuit de overheid zelf	45
4.1	<i>Uitgangspunten Overheidscommunicatie</i>	45
4.2	<i>Behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman</i>	47
4.3	<i>Het communicatiebeleid van de Belastingdienst</i>	49
4.4	<i>Tussenconclusie</i>	52
5	Juridisch perspectief op eisen aan overheidscommunicatie	53
5.1	<i>Juridische grondslag voor overheidscommunicatie</i>	53
5.2	<i>Juridisch gebaseerde kwaliteitseisen aan overheidscommunicatie</i>	56
5.2.1	Algemene en specifieke kwaliteitsnormen	57
5.2.2	Wettelijke verankering van begrijpelijke communicatie?	58
5.3	<i>Juridische normering van communicatie met de burger via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur</i>	62
5.3.1	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en communicatie	63
5.3.1.1	Motiveringsbeginsel	63
5.3.1.2	Intermezzo: een jurisprudentieonderzoek naar het motiveringsbeginsel in fiscale zaken	68
5.3.1.3	Zorgvuldigheidsbeginsel	70
5.3.1.4	Vertrouwensbeginsel	74
5.3.1.5	Gelijkheidsbeginsel	77
5.3.1.6	Evenredigheidsbeginsel	79
5.3.2	Juridische afdwingbaarheid van kwaliteitseisen en consequenties bij schending	81
5.3.3	Samenvatting leemten juridische normering en toetsing	86
5.4	<i>Tussenconclusie</i>	87
6	Een interdisciplinair evaluatiekader voor overheidscommunicatie	89
6.1	<i>Uitgangspunten voor een evaluatiekader</i>	89
6.2	<i>Kwaliteitseisen aan uitvoeringscommunicatie: een synthese</i>	90
6.3	<i>Een evaluatiekader voor overheidscommunicatie</i>	91
6.4	<i>Tussenconclusie</i>	93
7	Analyses van communicatieproblemen	95
7.1	<i>Schendingen van de kwaliteitseisen relevantie en duidelijkheid</i>	95
7.1.1	Voorbeeld 1: Brief van de Belastingdienst over teruggaafverzoek	95
7.1.2	Voorbeeld 2: De behandeling van een verzoek tot kwijtschelding van belastingen	104

7.2	<i>Conflicten tussen enerzijds juistheid en anderzijds begrijpelijkheid</i>	108
7.2.1	Het concept simplicity	109
7.2.2	Voorbeeld 3: Navordering bij een ‘nieuw feit’	111
7.2.3	Voorbeeld 4: Duidelijkheid versus juistheid bij doelgroepdifferentiatie in informatie	114
7.3	<i>Dilemma’s rond betrouwbaarheid</i>	118
7.3.1	Voorbeeld 5: Inlichtingen via de website van de Belastingdienst en de BelastingTelefoon	118
7.4	<i>Juridische normering van (potentiële) normconflicten schiet tekort</i>	121
7.4.1	Beginselen van behoorlijk bestuur beschermen slechts ten dele	122
7.4.2	Kloof tussen ambities en juridisch kader	123
7.5	<i>Tussenconclusie</i>	123
8	Afronding: conclusies en oplossingsrichtingen	125
8.1	<i>Beantwoording van de onderzoeksvragen</i>	125
8.2	<i>Aanbevelingen</i>	128
8.2.1	Aanbeveling 1: Geef begrijpelijk communiceren een hogere prioriteit	128
8.2.2	Aanbeveling 2: Werk aan juridische normering en toetsing van communicatiekwaliteit	129
8.2.3	Aanbeveling 3: Doe vervolgonderzoek naar problemen in overheidscommunicatie en de juridische behandeling daarvan	137
8.3	<i>Stellingen</i>	138
	Literatuurlijst	139

1 | Inleiding

Er bestaat een opvallende kloof tussen enerzijds het belang dat aan begrijpelijke overheidscommunicatie wordt gehecht en anderzijds de bescherming die het recht burgers biedt indien begrijpelijkheid tekortschiet. In dit preadvies verkennen wij deze kloof en analyseren we overheidscommunicatie vanuit zowel communicatief als juridisch perspectief.

1.1 Aanleiding

Voor een verkenning als deze bestaan goede redenen. De enorme aandacht voor begrijpelijke overheidscommunicatie wekt stellig de indruk dat overheidsteksten niet altijd begrijpelijk zijn.¹ Onbegrijpelijke communicatie kan tot problemen leiden, waaronder financiële consequenties.² Over de volle breedte van de overheid worden er initiatieven ontplooid om de communicatie met burgers te verbeteren, zoals het programma ‘Direct Duidelijk’³ voor overheidsinstanties, project ‘Begrijpelijke brieven’ van de Belastingdienst⁴ en de

1 Daarvoor is ook wel enige evidentie. Uit onderzoek blijkt dat veel burgers niet goed uit de voeten kunnen met brieven en andere informatie van de overheid. Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Nationale ombudsman, *Mijn onbegrijpelijke overheid*. Jaarverslag over 2012 (in 86% van de gevallen is zijn oordeel ‘niet behoorlijk’ bij het criterium ‘open en duidelijk’ waaronder de goede en begrijpelijke motivering valt); het nieuwsbericht van NOS, ‘Moelike overheidsbrieven moeten duidelijker: snap jij dit?’, 23 oktober 2019 te raadplegen via: Moelike overheidsbrieven moeten duidelijker: snap jij dit? | NOS. In een peilingsonderzoek naar gemeenteteksten over schuldhelpverlening vinden Pander Maat & Van der Geest (2021, p. 19) dat slechts 39% van de teksten op het eenvoudigste niveau geschreven is, terwijl mensen met schulden vaker dan gemiddeld een lage leesvaardigheid hebben of zelfs laaggeletterd zijn.

2 Zie bijvoorbeeld Scheltema, *NTB* 2021/104; bovengenoemde Blog van de Belastingdienst van 22 september 2022 (“De inhoud van de blauwe envelop die bij mensen op de mat valt moet beter, want helaas blijkt nog te vaak dat de inhoud niet duidelijk genoeg is. En daar heeft iedereen last van.”) en het nieuwsbericht dat moelike brieven kunnen leiden tot fouten en financiële problemen (R. Khaddari, 16 november 2022, ‘Moelike brieven spelen rol in financiële problemen van jongvolwassenen’ via <https://www.parool.nl/amsterdam/moelike-brieven-spelen-rol-in-financiele-problemen-van-jongvolwassenen~b0aaab34/>).

3 Het ministerie van BZK, programma Direct Duidelijk, bedoeld om o.a. de begrijpelijkheid voor de burger te bevorderen. Zie: <https://www.gebruikercentraal.nl/direct-duidelijk/>.

4 Zie het bericht ‘Onze brieven moeten echt begrijpelijker’ van 22 september 2022 via <https://over-ons.belastingdienst.nl/blog-onze-brieven-moeten-echt-begrijpelijker/>.

‘Klare taal’-initiatieven⁵ in de rechtspraak.⁶ Ook in de juridische literatuur wordt het belang van begrijpelijke communicatie door de overheid met burgers onderkend.⁷ Juridisch bezien vallen dergelijke ontwikkelingen te plaatsen in de context van de opkomende aandacht voor ‘het burgerperspectief’: het recht moet meer oog hebben voor de leefwereld en werkelijkheid van de gewone burger.⁸ De toeslagenaffaire heeft de tijdgeest veranderd: er is een roep om een overheid die meer oog heeft voor de burger, met een empathische en ‘responsieve’ grondhouding, die meer ‘maatwerk’ en ‘menselijk maat’ levert in het recht.⁹ Dat is bovendien concreet zichtbaar in de aangekondigde contouren van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, waarmee de wetgever – gelet op maatschappelijke ontwikkelingen, het belang van de menselijke maat en een realistischer burgerbeeld – wijzigingen beoogt in de Awb.¹⁰

Tot op heden is in de juridische literatuur relatief weinig bekend over wat ‘goede’ overheidscommunicatie inhoudt, hoe zij kan worden bevorderd en welke knelpunten daarbij kunnen optreden. Dat geldt eveneens specifiek ten aanzien van de begrijpelijkheid van overheidscommunicatie. Duidelijk is wel dat het om méér gaat dan eenvoudige taal en B1-niveau. Er zullen dus meerdere soorten begrijpelijkheidsproblemen onderscheiden moeten worden. Ten tweede kan de begrijpelijkheidseis in deze context in conflict komen met andere eisen aan communicatie, zoals juistheid. Er zal dus ook inzicht nodig zijn

-
- 5 Zie bijvoorbeeld www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/De-uitspraak-20-de-rechtspraak-en-klare-taal.aspx. Zie over klare taal in rechterlijke uitspraken het preadvies NJV 2023 van G. van Bruggen en A. Verburg in deze bundel.
 - 6 Zie overigens ook in internationale context, bijvoorbeeld begrijpelijkheid van communicatie door de Europese Unie in *Político* van 6 november 2022, ‘Scientifically proven: The EU is incomprehensible’, via <https://www.politico-eu.cdn.ampproject.org/c/s/www.politico.eu/article/european-commission-data-jargon-incomprehensible/amp/> (geraadpleegd 14 november 2022). Zie ook het artikel ‘Nieuw-Zeeland verplicht ambtenaren begrijpelijke taal te gebruiken in overheidscommunicatie’ in de Volkskrant van 20 oktober 2022 (<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nieuw-zeeland-verplicht-ambtenaren-begrijpelijke-taal-te-gebruiken-in-overheidscommunicatie-bc13736d/>).
 - 7 Zie bijvoorbeeld Michiels 2017 (bestuursrechtelijke invalshoek). Algemene zin zie Van den Bergh, *Recht en taal* 1979; Loth 1991, Mellinkoff 1963; Van Doorn e.a. 1988; Maley 2013; Gerits 2001. Zie ook het themanummer in *Ars Aequi* over ‘Recht en Taal’ (2015).
 - 8 Zie uitgebreider in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.2. Zie recent Hulst, Marseille & Steenhagen, *NJ* 2022/39 over de vraag hoe het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond kan krijgen; Ippel & Beirmaert 2022 over het burgerperspectief bij de uitvoering van wetgeving.
 - 9 Zie bijvoorbeeld Scheltema 2021a, p. 809-820. In het belastingrecht zie bijvoorbeeld Meussen, *WFR* 2022/148 en *WFR* 2021/96. Op wetgevingsniveau bijvoorbeeld wetsvoorstel Wet delegatiebepalingen tegemoetkoming schrijnende gevallen, *Kamerstukken II* 2021/22, 35930 (ingediend op Prinsjesdag 2021, maar inwerkingtreding niet per 1 januari 2022, maar op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip). Overigens kan de overheid zelf de ontwikkelingen haast niet bijbenen, zie het artikel van 3 november 2022 in *NRC*: ‘Aan een niet-functionerende overheid kan ook een bestuursrechter weinig doen’.
 - 10 Vlak voor afronding van de finale tekst van dit preadvies verscheen de ‘pre-consultatieve’-versie van genoemd wetsvoorstel (zie de brief van Bruins Slot van 20 januari 2023, ‘toezending ter kennisname teksten pre-consultatief wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb’, kenmerk 2023-0000045334 met bijlagen; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/aanbiedingsbrief-tk-toezending-ter-kennisname-teksten-pre-consultatief>).

in dergelijke dilemma's. Bovendien is weinig bekend over de juridische implicaties van begrijpelijke overheidscommunicatie, en de consequenties bij gebreken op dit punt.

Zoals we in dit preadvies in kaart zullen brengen, biedt het (bestuurs)recht slechts beperkte bescherming tegen gebrekkige overheidscommunicatie. Niet alleen ontbreekt grotendeels een specifiek wettelijk kader dat overheidscommunicatie normeert; het kader dat wél beschikbaar is, wordt – zo leiden wij af uit de rechtspraak – vaak niet burgervriendelijk gebruikt. Dit leidt tot een discrepantie tussen enerzijds het belang dat burgers én overheden hechten aan goede communicatie, en anderzijds de juridische normering bij communicatieproblemen. We zullen die kloof in paragraaf 7 uitgebreid illustreren.

Kortom, iedereen vindt begrijpelijke communicatie belangrijk, maar wat is dat precies, welk soort problemen doen zich ermee voor en hoe kan het recht daarmee slagvaardiger omgaan? We benaderen deze vragen interdisciplinair, in een poging om tot beter begrip van het probleem en tot verkleining van de kloof te komen. In dit preadvies brengen we daarom de disciplines van het (belasting)recht en de taal- en communicatiewetenschap samen in één evaluatiekader voor overheidscommunicatie. Vervolgens bespreken we voorbeelden van communicatieproblemen en bieden enkele handreikingen voor verbetering, zowel communicatieve als juridische.

1.2 Kernbegrippen

Waar de overheid het recht vormt, uitvoert en toepast, moet zij daarover communiceren. In dit preadvies concentreren wij ons op communicatie door bestuursorganen in het kader van de uitvoering van wet- en regelgeving (denk aan belastingaanslagen, beschikkingen, brieven, besluiten, etc.), waarbij we ons specifiek richten op communicatie met burgers door wetsuitvoerders.¹¹ We spreken verder ook wel van *uitvoeringscommunicatie*. We zijn ons ervan bewust dat overheidscommunicatie méér omvat dan de uitvoeringscommunicatie waarop wij ons concentreren, bijvoorbeeld voorlichting over gezond eten of informatie over coronamaatregelen. Wél is uitvoeringscommunicatie een cruciaal en zeer typerend onderdeel van overheidscommunicatie te noemen: het is immers de communicatie met de burger in zijn rol van gebruiker ('consument') en rechtssubject bij wet- en regelgeving (par. 2.2).

11 Dit preadvies neemt communicatie met burgers (natuurlijke personen) als vertrekpunt. Uiteraard communiceert de overheid ook met ondernemers en bedrijven, waarvoor 'begrijpelijkheid' eveneens van belang is.

Overheids- en uitvoeringsorganisaties voeren een veelheid van wettelijke regelingen uit in interactie met burgers. Zij worden daarbij niet alleen geacht de regeling adequaat toe te passen in hun beslissingen, maar ook ‘goed’ te communiceren. Onder *communicatie* verstaan wij het delen van informatie met als doel het beïnvloeden van de kennis, houding, emoties, gedrag en/of intenties van een doelgroep. Meer specifiek heeft uitvoeringscommunicatie als doel om de burger op drie manieren te bedienen (waarmee de overheid uiteindelijk ook is gediend).

1. **Informereren over wet- en regelgeving:** om te beginnen zou de overheid de burger begrijpelijk moeten informeren over (het bestaan en de inhoud van) een regeling. Bijvoorbeeld: de verplichting om jaarlijks belastingaangifte voor de inkomstenbelasting te doen.
2. **Vorbereiding van het effectueren van rechten en plichten:** de overheid moet het de burger makkelijk maken om informatie aan te leveren waarop deze beslissingen in het kader van de regeling kan baseren. Soms gebeurt dat op initiatief van de burger (bijvoorbeeld in een subsidieaanvraag of aanvraag voor een fiscale faciliteit), soms gebeurt dat verplicht (bijvoorbeeld in een belastingaangifte, waarbij sommige gegevens al vooraf ingevuld zijn). Beide gevallen vergen heldere instructies, zoals in formulieren en toelichtingen.
3. **Communicatie over de beslissing:** als het komt tot een beslissing in het kader van een regeling, moet de overheid begrijpelijk informeren over:
 - a) de beslissing zelf (bijvoorbeeld de belastingaanslag);
 - b) de motivering daarbij (bijvoorbeeld de elementen waarop de belastingaanslag is gebaseerd); en
 - c) de verplichtingen en handelingsmogelijkheden voor de burger die eruit voortvloeien (bijvoorbeeld rechtsmiddelvoorlichting, waarbij ook heldere instructies nodig zijn).

Dit preadvies gaat over de eisen die vanuit juridisch en communicatief oogpunt gesteld mogen worden aan uitvoeringscommunicatie en over de mogelijke spanning tussen beide sets van eisen. Communicatie heeft twee aspecten: er is een *product* (boodschap) en een *proces* van taalgebruik (communicatieproces).¹² In het navolgende leggen we de nadruk op de eigenschappen van de boodschap, zoals duidelijkheid, relevantie en juistheid. Ook eigenschappen van het communicatieproces (*proceskenmerken*) zijn natuurlijk van belang, zoals vindbaarheid, toegankelijkheid, tijdigheid, kanaal- en mediakeuze. Dergelijke proceskenmerken zullen meer zijdelings aan bod komen.¹³

12 Zie ook Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, p. 355, Janssen 2002a, p. 9 en Wopereis 1996, p. 9.

13 Bijvoorbeeld in paragraaf 7.1.2 bespreken we een voorbeeld waarbij (ook) proceskenmerken aan bod komen.

Met *burgers* bedoelen we primair natuurlijke personen in een staatsrechtelijke relatie tot de (Nederlandse) *overheid*. Het gaat om burgers met een doorgaans relatief beperkte juridische deskundigheid, die een rechtsverhouding met de overheid hebben. ‘De’ burger bestaat overigens niet: mensen verschillen in hun relatie met de overheid, feitelijke situatie, deskundigheid en geletterdheid, etc.¹⁴

Met het begrip *overheid* bedoelen wij in algemene zin het instituut waaraan in Nederland het hoogste gezag is toegekend.¹⁵ Onder *uitvoeringsorganisaties* scharen wij overheidsorganisaties die wet- en regelgeving uitvoeren, waarbij we hier in het bijzonder aandacht besteden aan voorbeelden van de Belastingdienst.

Onder *begrijpelijke communicatie* verstaan wij communicatie met boodschappen die voor de doelgroep te vinden, te snappen en te gebruiken zijn. Met andere woorden, boodschappen zijn *toegankelijk, duidelijk en relevant*. Begrijpelijkheid omvat hieronder dus meer dan duidelijkheid; overigens omvat duidelijkheid ook weer meer dan eenvoudige taal (par. 3).

Begrijpelijkheid is juridisch gezien een uiterst relevant thema. Dat overheidscommunicatie begrijpelijk moet zijn, vloeit primair voort uit de rechtsstaat. Zo vereist het rechtsstatelijke rechtszekerheidsbeginsel dat de burgers duidelijkheid hebben over hun rechtspositie. Begrijpelijk communiceren over wet- en regelgeving is daarmee van belang met het oog op rechtszekerheid. Naast dit fundamentele belang dient begrijpelijke overheidscommunicatie ten minste twee beleidsdoelen. Ten eerste stimuleert begrijpelijke communicatie over wet- en regelgeving burgers om daarmee in overeenstemming te handelen, bijvoorbeeld tijdige en juiste belastingaangiftes te doen (*compliance*). Het mes snijdt dus aan twee kanten.¹⁶ Ten tweede beoogt begrijpelijke communicatie bij te dragen aan het vertrouwen in de overheid.¹⁷ Beide componenten

14 In Nederland is ongeveer 12% van de bevolking laaggeletterd, dat wil zeggen ongeveer 2,1 miljoen mensen. Op <https://geletterdheidinzicht.nl/> valt te zien hoe de geletterdheid kan verschillen per regio en bevolkingssegment. Laaggeletterden hebben zo veel moeite met lezen dat het niet goed mogelijk is om deze groep te bereiken met overheidsteksten. Bij het verwerken van die teksten zullen zij in het algemeen hulp nodig hebben uit hun sociale netwerk, of speciaal op hen gerichte ondersteuning. We moeten dit thema hier laten rusten omwille van de afbakening van het preadvies. Voor laaggeletterdheid in fiscale context zie bijvoorbeeld Van Hout 2019 (par. 2).

15 Dat is een ruime opvatting van het overheidsbegrip, die voldoende afgebakend is voor het doel van dit preadvies, waarvoor niet nodig is om de inhoud van het begrip ‘overheid’ ter discussie te stellen.

16 Vgl. Jaarplan Belastingdienst 2023, p. 3: “We maken onze brieven beter begrijpelijk, zodat burgers en ondernemers weten wat ze moeten doen. De verwachting is dat de ontvangers daardoor minder fouten maken en sneller in actie komen als dat nodig is.”

17 Vgl. Handreiking Duidelijke Overheidscommunicatie voor gemeenten 2022; p. 7 geeft vijf redenen om duidelijk te communiceren: 1) de lezer begrijpt de boodschap beter en sneller; 2) de gemeente bereikt zijn doelen beter en sneller; 3) het bespaart tijd en geld; 4) meer tevreden ‘klanten’ en een beter imago, vergroot vertrouwen in de overheid; en 5) bevorderen van gelijke kansen.

komen duidelijk aan bod in bijvoorbeeld de uitvoeringsstrategie van de Belastingdienst, waarbij dat vertrouwen in de Belastingdienst een belangrijk tussen-doel is voor compliance.¹⁸

1.3 Onderzoeksvragen, doel en opbouw

Wij willen in dit preadvies een interdisciplinair, communicatief-juridisch perspectief ontwikkelen op de kwaliteit van overheidscommunicatie. We zetten daartoe drie stappen. Ten eerste gaan we na wat in communicatief en juridisch opzicht mag worden verwacht van de kwaliteit van uitvoeringscommunicatie door de overheid met burgers. Ten tweede analyseren we concrete voorbeelden om beter zicht te krijgen op dilemma's en knelpunten in de praktijk. Ten derde bespreken hoe met deze kwaliteitseisen beter rekening kan worden gehouden, zowel bij het verbeteren van communicatie als bij de juridische normering en toetsing van communicatiekwaliteit.

Meer specifiek zullen we de volgende onderzoeksvragen aan de orde stellen.

1. *Wat is bijzonder aan de relatie tussen burger en overheid bij overheidscommunicatie? (par. 2)*
2. *Welke eisen worden aan begrijpelijke overheidscommunicatie gesteld vanuit communicatief oogpunt? (par. 3)*
3. *Welke eisen stelt de overheid zelf aan (begrijpelijke) communicatie met de burger? (par. 4)*
4. *Welke normen gelden juridisch gezien voor (begrijpelijke) overheidscommunicatie? (par. 5)*
5. *Hoe kunnen de geïnventariseerde normen (par. 3, 4 en 5) worden omgezet naar een interdisciplinair evaluatiekader? (par. 6)*
6. *Welke problemen en dilemma's doen zich voor bij het streven naar vervulling van de kwaliteitseisen uit het evaluatiekader? (par. 7)*
7. *Welke communicatieve en juridische acties zijn denkbaar ter verbetering en normering van de kwaliteit van overheidscommunicatie? (par. 8)*

Aan het slot van dit preadvies volgen de conclusies, aanbevelingen en stellingen (par. 8).

¹⁸ Zie Rijksbegroting 2023 (Ministerie van Financiën), *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 IX, nr. 2, p. 76-77 e.v. Zie ook Belastingdienst Beleidsplan Communicatie 2011-2015, paragraaf 3.3 over de rol van communicatie bij compliancebevordering, Belastingdienst Jaarplan Communicatie 2020, p. 2 over de rol van communicatie bij vertrouwen in de Belastingdienst. Over de beleidsmatige redenen van de Belastingdienst om goede voorlichting en dienstverlening te verstrekken, zie verder in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.2.3.

1.4 Afbakening, methode en beoordelingskader

We richten ons op communicatie door wetsuitvoerders, zoals de Belastingdienst. Daarmee blijft dus communicatie op het niveau van de wetgevende macht of de rechtsprekende macht (denk aan de kwaliteit van wetgeving of de begrijpelijkheid van rechterlijke uitspraken) buiten beschouwing.¹⁹

Ons thema is algemeen van aard, maar de voorbeelden worden met name ontleend aan communicatie van de Belastingdienst. Bij de juridische invalshoek nemen wij het belastingrecht als uitgangspunt ('toepassingsdomein'). Dit rechtsgebied leent zich bijzonder goed voor het verkennen van het thema 'begrijpelijke overheidscommunicatie', gezien de hoge mate van complexiteit van het belastingrecht, het gedwongen karakter, het massale karakter van belastingheffing en de administratieve verplichtingen die op burgers rusten (denk aan jaarlijkse belastingaangifte), evenals de noodzaak voor de Belastingdienst om daarover met grote groepen burgers op begrijpelijke(re) wijze te communiceren.²⁰ De thematiek is evenwel niet tot het belastingrecht beperkt. In alle gevallen waarin de overheid met de burger communiceert, is begrijpelijkheid relevant. De wettelijke aanknopingspunten zoeken we met name in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en algemene fiscale wetgeving, zoals de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). De behandelde knelpunten zullen dus vaak een bredere juridische relevantie hebben. Vanzelfsprekend zijn soortgelijke studies naar andere juridische domeinen te verwelkomen.

Qua onderzoeksmethode is deze bijdrage het best te zien als een synthese op basis van literatuuronderzoek, gecombineerd met voorbeeldanalyses. Daarnaast hanteren we de gebruikelijke juridische onderzoeksmethoden: literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Verder maken we gebruik van beleidsstukken en parlementaire geschiedenis.

De interdisciplinaire benadering in dit preadvies houdt in dat we verschillende disciplinaire benaderingen integreren.²¹ Meer specifiek is interessant hoe communicatiewetenschappelijke en juridische perspectieven op communicatie elkaar kunnen aanvullen, én hoe communicatieve inzichten verantwoord zijn te gebruiken in een juridische context.²² Immers, niet alles wat communicatief

19 Over de begrijpelijkheid van rechterlijke uitspraken, zie het preadvies van Van der Bruggen en Verburg in deze bundel. Over de begrijpelijkheid van wetgeving, zie Veerman 2018, met name hoofdstuk 4. Over de rol van taal en communicatie binnen overheidsorganisaties zie H. van Rooij, *Luisteren naar ruis. Een onderzoek bij de Belastingdienst naar communicatie als spanningsreductie* (diss. Nijmegen), verdedigd op 8 februari 2023.

20 Over de eigenschappen van het belastingrecht uitgebreider in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtssatelliet context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.2.1.

21 Hukkinen et al. 2010 onderscheiden verschillende vormen van disciplinaire integratie. In hun termen gaat het in dit preadvies vooral om *theoretische integratie*.

22 *Asser/Vranken Algemeen deel***** 2014/24; Vgl. Schrama 2007, p. 150.

bezien gewenst is, kan of moet juridisch worden geïmplementeerd.²³ Dit vraagt om een juridische maatstaf (beoordelingskader) waarmee de juridische relevantie van communicatieve inzichten kan worden beoordeeld. Wij vinden dat kader in de bijzondere communicatiecontext van de rechtsstaat (par. 2).

23 Bijvoorbeeld vanwege belangenafweging en uitvoeringstechnische bezwaren; zie ook paragraaf 7.2.

2 | De bijzondere relatie tussen overheid en burger

Communicatie tussen burger en overheid is een ander soort communicatie dan die tussen een dokter en een patiënt, een commercieel bedrijf en een klant of die tussen twee vrienden. Wat maakt de interactie tussen overheid en burger bijzonder? We schetsen hieronder eerst de rechtsstatelijke context van deze interactie (par. 2.1). Vervolgens gaan we kort in op de bijzondere dubbelrol ('consument' en 'rechtssubject') die de burger speelt ten opzichte van de overheid (par. 2.2). Ten slotte zetten we vanuit ons thema een paar kanttekeningen bij het actuele begrip *maatwerk* (par. 2.3).

2.1 Overheidscommunicatie in juridische context

Juridisch bezien is relevant dat de communicatie tussen overheid-burger plaatsvindt in een specifieke institutionele context, namelijk die van de overheid en het recht. Instituties gaan gepaard met rolverdelingen en machtsverhoudingen. Tussen de burger en de overheid is sprake van een 'asymmetrische rechtsbetrekking': een niet-vrijwillige relatie waarin de overheid eenzijdig rechten en plichten oplegt aan de burger.¹ Naast het machtsverschil zijn er vaak verschillen tussen de burger en de overheid qua deskundigheid, vaardigheden en emotionele betrokkenheid.² Deze aspecten vereisen verantwoordelijk en zorgvuldig overheidshandelen. Op de overheid rust een 'rechtsstatelijke zorgplicht', zoals Scheltema en Ippel terecht betogen in hun VAR-preadvies (2023), waarvan communicatie onderdeel is.³ Begrijpelijke overheidscommunicatie, wat wij beschouwen als een specifiek onderdeel van die zorgplicht, is dus bij uitstek een normatief thema.

Het normatieve karakter van overheidscommunicatie is ook ingebed in de bijzondere context van de rechtsstaat: een staatsvorm waarin de macht van de

1 Zie in fiscale context Gribnau 1998, p. 135 en 265-274; Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.2.1; Van den Berge 2016 (algemeen bestuursrecht).

2 Zie o.a. Jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2009, p. 96 en 107.

3 M. Ippel & M. Scheltema, *De rechtsstatelijke zorgplicht* (VAR preadvies), 2023 (waarvan wij in concept kennis hebben genomen).

overheid is gebonden aan het recht.⁴ In de rechtsstaat gelden volgens Scheltema's gezaghebbende opvatting vier gemeenschappelijke waarden.⁵ Deze waarden worden vertegenwoordigd in rechtsstatelijke beginselen, namelijk die van:

- *rechtszekerheid* (duidelijkheid over rechtspositie);
- *rechtsgelijkheid* (gelijke behandeling van gelijke gevallen);
- *democratie* (besluitvormingswijze voor overheidsoptreden – dit beginsel zal in het preadvies verder buiten beschouwing blijven); en
- *de dienende overheid* (de overheid dient niet zichzelf, maar de burger).⁶

Deze rechtsstatelijke beginselen vormen volgens Scheltema de grondslagen waarop het bouwwerk van de rechtsstaat rust. Dat betekent dat overheidshandelen dus in overeenstemming dient te zijn met deze beginselen. Zij vormen daarmee een maatstaf voor overheidsoptreden ten opzichte van de burger, ook waar het gaat om communicatie. Volgens ons impliceren de beginselen van *rechtszekerheid* en *rechtsgelijkheid* inherent een begripelijkheidsnorm voor communicatie. Bovendien brengt het *beginsel van de dienende overheid* naar onze mening mee dat de overheid niet op onbegrijpelijke wijze met haar burgers mag communiceren.⁷ Daarbij komt dat begrijpelijke communicatie bijdraagt aan de *rechtsbescherming* van burgers.⁸ Dan gaat het niet enkel om toegang tot het recht (zoals een bezwaar- of beroepsprocedure), maar ook om de effectiviteit van de bescherming (zoals de begrijpelijkheid van de in te stellen rechtsmiddelen voor de burger en het kunnen beoordelen van de wenselijkheid daarvan).

De rechtsstatelijke context van overheidscommunicatie betekent dus dat de wijze waarop de overheid met haar burgers *communiceert* dient te voldoen aan de eisen die de rechtsstaat stelt. In eerder onderzoek is daarvoor het beoordelingskader geformuleerd van 'de rechtsstaat die het burgerperspectief in acht

4 Scheltema 1989, paragraaf 1; Scheltema 2021a, p. 810; Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017, paragraaf 1.2, punt 14; Gribnau 1988, p. 13-18.

5 Het is niet onze bedoeling om het begrip 'rechtsstaat' te problematiseren en wij sluiten aan bij de rechtsstatelijke benadering van Scheltema. Ten eerste is deze toonaangevend in de juridische doctrine (zie bijvoorbeeld Jaarverslag Raad van State 2020, p. 18; Adviescommissie Praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 18-19 en de literatuur), ten tweede past zijn visie – waarin de burger steeds een centrale rol heeft – bijzonder goed bij het onderwerp van dit preadvies, omdat communicatie tussen overheid en burger ook specifiek aandacht vergt voor de positie en het perspectief van de burger.

6 Scheltema 1989, p. 15 e.v.

7 Vgl. de titel van het Jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2012: 'Mijn onbegrijpelijke overheid'. Dit valt ook te plaatsen in de voorgestelde codificatie van het *dienstbaarheidsbeginsel* in art. 2:4a Awb (zie de brief van Bruins Slot van 20 januari 2023, 'toezending ter kennisname teksten pre-consultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb', kenmerk 2023-0000045334 met bijlagen).

8 Rechtsbescherming is op te vatten als een van de negen dimensies van rechtszekerheid, zie Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid* 1998, paragraaf 2.3.

neemt'.⁹ Dit beoordelingskader houdt in dat er bij de invulling van en toetsing aan de beginselen oog moet zijn voor de belangen van de burger. Die kijkrichting kleurt een hedendaagse interpretatie van rechtsstatelijke beginselen (is het aan de burger uit te leggen?¹⁰). Zo kan op juridisch verantwoorde wijze rekening worden gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen in rechtsstatelijke context, ook op communicatief terrein.

2.2 Burgerrollen bij communicatie met de overheid

Vanuit de communicatiewetenschap bezien is tussen overheid en burger eveneens sprake van een bijzonder soort communicatie. In de communicatie tussen overheid en burgers worden vier burgerrollen onderscheiden:¹¹

- de burger als kiezer;
- de burger als coproductent van beleid;
- de burger als klant van overheidsdiensten ('klant');
- de burger als subject van rechten en plichten ('rechtssubject').

Hoewel overheidsdiensten steeds vaker vanuit een markt-frame worden bekeken, is de burger niet echt een 'klant' van de overheid.¹² Om te beginnen is de burger niet vrijwillig afnemer van overheidsdiensten, omdat de overheid nu eenmaal de enige aanbieder is van bepaalde diensten. Verder zijn overheden in hun handelen veelal op het algemene belang gericht en niet op dat van de individuele burger; en over de mate waarin overheidshandelen het algemene belang dient, wordt geen verantwoording afgelegd aan de individuele burger, maar aan vertegenwoordigende organen.¹³ De burger is dus niet alleen een klant die geholpen moet worden; de overheid biedt burgers in het kader van wettelijke regelingen vaak diensten aan op bepaalde voorwaarden, met als doel hun gedrag te sturen. Die voorwaarden zijn er veelal ook omdat de wetgever wil voorkomen dat burgers misbruik maken van overheidsregelingen. Ten slotte is de overheid bij haar handelen aan veel meer regels gebonden dan private partijen.

9 Dit beoordelingskader is ontwikkeld in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, 7.2.2; zie voor een nadere toelichting aldaar.

10 Scheltema, *NTB* 2019/24, paragraaf 7. Zie een uitwerking aan de hand van communicatieve principes in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 7.2.2.1.

11 Tops & Zouridis 2001.

12 Van Twist 2001, Hoogwout 2010, Tops & Zouridis 2001. De Belastingdienst worstelde in zijn communicatiebeleid uit de jaren 90 overigens zichtbaar met een marketingachtige benadering van belastingen waarbij de belastingplichtige wordt benaderd als 'klant'. Zie bijvoorbeeld Belastingdienst Beleidsplan Diensten en communicatie 1993-1997, paragraaf 3.4: "Belastingen hebben een laag 'verkoopgehalte'. Het is en blijft een moeilijk product."

13 Veerman 2018, p. 25 e.v.

Kortom, uitvoeringscommunicatie vindt plaats tussen partijen die elk specifieke rechten en plichten hebben. De taak van overheden (incl. uitvoeringsorganisaties) is complex. Ten eerste moeten zij allerlei beslissingen nemen in het kader van de regeling. Ten tweede werken zij aan verschillende vormen van uitvoeringscommunicatie, zoals besproken in de inleiding. Zowel die beslissingen als de communicatie zijn gebonden aan twee randvoorwaarden. Inhoudelijk moeten overheden de wet of regeling getrouw volgen; en in hun optreden in het algemeen moeten zij de beginselen van behoorlijk bestuur volgen. In dit preadvies spreken we niet over de uitvoeringsbeslissingen zelf; we concentreren ons op de communicatie. Het is duidelijk dat de twee genoemde randvoorwaarden uitvoeringscommunicatie lastiger maken dan de klantencommunicatie van commerciële dienstverleners.

Ook aan burgers stelt overheidscommunicatie hoge eisen. Het voldoen aan plichten en het claimen van rechten vergt namelijk specifieke kennis, vaardigheden en zelfdiscipline (par. 3).

2.3 Maatwerk

Een actuele ontwikkeling in de publieke discussie over overheidsdienstverlening is die rond de zogenoemde ‘menselijke maat’ en ‘maatwerk’.¹⁴ Die is mede ingegeven door de affaire rond de kinderopvangtoeslag en daarover is al veel geschreven.¹⁵

Juridisch gezien¹⁶ gaat ‘maatwerk’ in de uitvoeringssfeer om het idee dat rechtstoepassing geen ‘oogklepexercitie’ is, maar wordt toegesneden op de relevante omstandigheden van het geval. De juridisch relevante vraag daarbij is of en in hoeverre de regel ruimte laat om maatwerk te bieden. Dat vergt bovendien – ondanks een geobjectiveerd juridisch systeem – aandacht voor de concrete situatie in het licht van de regel. Daarnaast gaat het bij de ‘menselijke maat’ om een niet-bureaucratische, maar menselijke – en waar nodig: per-

14 Bruins Slot 2022 schreef onlangs in een kamerbrief: “De menselijke maat dient principieel tot uiting te komen in de normstelling.” Vanuit de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid onderschrijven wij dat. Soms lijkt de menselijke maat gelijk te worden gesteld aan het tonen van mildheid in individuele gevallen. De Beer (2021) wijst er terecht op dat hierbij eigenlijk wordt gepleit voor een grote discretionaire bevoegdheid. Echter, primair moet de wet en/of het beleid zelf meer rekening houden met de situatie waarin de burger zich bevindt.

15 Zie o.a. Schuurmans e.a. 2020; Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (commissie Van Hout), 2021; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, rapport ‘Klem tussen balie en beleid’, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2. In de fiscale literatuur zie o.a. Meijerman 2021; Van Horzen, *WFR* 2021/37; Poelmann & Baron 2020a, p. 9; Poelmann & Baron 2020b; Gribnau 2018; Schelte-ma 2021a.

16 Vgl. Meijerman 2021, paragraaf 2: “De menselijke maat valt (...) uiteen in twee hoofdonderdelen: een menswaardige en professionele, waar nodig persoonlijke, bejegening van burgers en het leveren van maatwerk dat is toegesneden op de individuele situatie van een burger. De menselijke maat-discussie bestaat dan uit het streven naar: 1) procedurele rechtvaardigheid; en 2) distributieve rechtvaardigheid.”

soonlijke – bejegening van burgers. Dat vergt dat niet alleen bij de inhoud, maar ook in de manier waarop, rekening wordt gehouden met de burger op wie de overheid zich richt.

De actuele maatwerk- en menselijke maat-discussie raakt ook die over overheidscommunicatie.¹⁷ Communicatief gezien interpreteren wij maatwerk zo dat goede communicatie afgestemd is op de doelgroep (als in: een bepaalde groep gebruikers). Dat criterium vloeit rechtstreeks voort uit onze definitie van communicatie als het via informatie beïnvloeden van kennis, houding, gevoelens en intenties van een doelgroep. Dat kan alleen succesvol gebeuren wanneer de communicatie is aangepast aan de kenmerken en aan de situatie van die doelgroep.

Algemener gesteld menen wij dat maatwerk in communicatie een kwestie is van ‘afstemming op de doelgroep’. Juist zulke communicatie zal een ‘menselijke’ indruk maken: iemand die duidelijk formuleert en zich richt op de situatie van de burger, komt welwillender over.¹⁸ Daarbij tekenen we wel aan dat het in de context van overheidscommunicatie niet noodzakelijk om afstemming op individuen gaat (‘wiens maat is menselijk?’¹⁹). Het is immers niet werkbaar om aan elke burger een communicatieprofessional bij de overheid toe te wijzen die persoonlijke boodschappen maakt.²⁰ Dat is ook niet wenselijk wat betreft rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.²¹ Eerder gaat het erom dat het ontwerp van boodschappen gebruikmaakt van wat er bekend is over de doelgroep. We zullen dit in paragraaf 3 concretiseren.

2.4 Tussenconclusie

De bijzondere relatie tussen overheid en burgers brengt een bijzonder soort communicatie mee, die wordt gekleurd door onder andere ongelijkheid in macht en deskundigheid. Het juridische kader waarin die communicatie plaatsvindt, is dat van de rechtsstaat, waarbij rechtsstatelijke beginselen de waarden waarborgen die in de rechtsstatelijke verhouding als wenselijk wordt beschouwd, zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en de dienende overheid.

17 De preconsultatieversie van de Awb van 18 januari 2023 bevat het voorstel om in het motiveringsbeginsel (art. 3:47 Awb) op te nemen dat de motivering ‘voor belanghebbenden begrijpelijk’ moet zijn. Daarmee wordt uitgedrukt dat ook hier maatwerk aan de orde is, in de zin van afstemming op de doelgroep.

18 Zie Pander Maat & Gravekamp (2022) over de waarderingseffecten van duidelijke taal.

19 Van Horzen, *WFR* 2021/37.

20 Zie Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie (SteR nr. 45)* 2019, p. 62-63; Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context (FM nr. 177)* 2022, p. 95 in het kader van onder- en bovengrenzen van de voorlichtende taak en paragraaf 3.2.10 over het gewenste niveau aan dienstverlening door de Belastingdienst.

21 Vgl. De Beer (2021).

Concreet betekent dit dat de overheid zodanig dient te communiceren dat burgers weten waar zij aan toe zijn in het recht, en daadwerkelijk ondersteund worden met informatie. Zo kunnen burgers hun rollen ten opzichte van de overheid vervullen, zoals het nakomen van plichten (rechtssubject) en het gebruiken van rechten (klant). Daarmee wordt zowel het belang van de overheid als dat van de burger gediend. Ten slotte kan begrijpelijk communiceren worden gezien als een vorm van maatwerk, in die zin dat het vraagt om afstemming op de doelgroep.

3.1 Inleiding

Overheidscommunicatie behoort begrijpelijk te zijn – daarover zullen taal- en communicatiewetenschappers en juristen het eens zijn. In de juridische discipline is evenwel maar weinig bekend over wat begrijpelijkheid precies is, hoe zij kan worden getoetst en wat ervoor nodig is om een boodschap begrijpelijk te maken. Dit is het domein van de taal- en communicatiewetenschap. Kennis hierover is voor het recht van belang. Overheidscommunicatie is immers een bijzondere vorm van communicatie: niet alleen is zij cruciaal in het uitvoeren van allerlei wet- en regelgeving, de kwaliteit ervan is zelf weer voorwerp van wet- en regelgeving (zie paragraaf 5 over de juridische invalshoek).

Wat is begrijpelijkheid? De begrijpelijkheid van communicatieboodschappen wordt vaak geassocieerd met eenvoudig taalgebruik. Het gaat dan om woordkeuze (in een advies als ‘vermijd juridisch jargon’), zinsbouw (vermijd de lijdende vorm, vermijd de zogenaamde tangconstructies), of meer algemeen om schrijven op het zogenaamde B1-niveau.¹ Maar uit taal- en communicatiewetenschappelijk onderzoek is de laatste decennia gebleken dat er voor geslaagde communicatie meer nodig is dan een eenvoudig geformuleerde tekst. Om beginnen draait het niet alleen om de formulering, maar ook om de opbouw, vormgeving en inhoud van de tekst. Verder speelt niet alleen de tekst een grote rol, maar ook factoren als leesvaardigheid en voorkennis van lezers. En ten slotte gaat het niet alleen om teksten en lezers, maar ook om de gebruikssituatie rondom de tekst, die we verder zullen aanduiden als de *leestaak*: begrijpelijk communiceren betekent niet alleen dat de lezers begrijpen wat er staat, maar ook waar ze de tekst kunnen vinden, en vooral wat ze ermee kun-

1 Vergelijk bijvoorbeeld deze tekst over de training *Extreem helder schrijven op B1-niveau*: https://www.nbbi.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/Informatie-Schrijfttraining-Extreem-Helder-Schrijven-B1-van-tekstmodel.nl_.pdf.

nen of moeten doen. En voor dat laatste aspect is niet alleen de vorm, maar ook de inhoud van de tekst belangrijk.

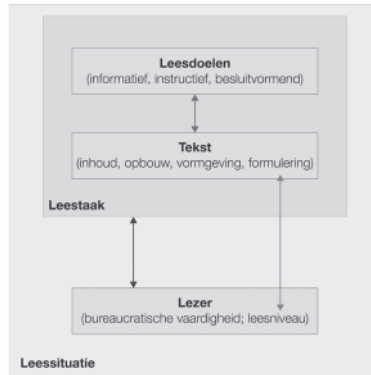
Een *begrijpelijke boodschap* stelt dus zo veel mogelijk ontvangers in staat om hun communicatiedoelen te bereiken. Met andere woorden, het doel van een begrijpelijke overheid is om de burgers optimaal te bedienen in hun informatiebehoefte. Om de kans daarop zo groot mogelijk te maken, moeten de drie componenten van de communicatiesituatie (tekst, lezer, leestaak) op elkaar worden afgestemd. Het is die afstemming die zorgt voor begrijpelijke communicatie.²

Hieronder zullen we dieper ingaan op de genoemde componenten, en daaruit eisen afleiden aan begrijpelijke communicatie (par. 3.2). Daarna bespreken we wat er gedaan kan worden aan het beter vervullen van die eisen. We doen dat niet met voorschriften voor communicatieboodschappen, maar door het bespreken van vier methoden voor praktijkgericht communicatieonderzoek: het analyseren van communicatiedoelen, het beoordelen van teksten op bepaalde criteria, het automatisch analyseren van de stijl van teksten en het testen van teksten onder lezers (par. 3.3). Die methoden zijn niet alleen bruikbaar voor professionals die in overheidsorganisaties communicatie willen beoordelen en verbeteren, ze kunnen ook juristen helpen bij het identificeren en wege van communicatieproblemen.

3.2 De analyse van communicatiesituaties

Uit onze analyse van communicatiesituaties zullen we uiteindelijk twee eisen aan communicatieboodschappen afleiden, namelijk duidelijkheid en relevantie. Ons analysemodel is samengevat in Figuur 1. We bespreken nu de onderdelen daarvan.

2 Onze drie componenten (tekst, lezer, leestaak) komen globaal overeen met die in het zogenaamde TTR-model voor geletterdheid van White (2011): Text, Task, Reader. Meer over de taakcomponent is te vinden in Kirsch (2005 p. 101-111).



Figuur 1. De leessituatie; de pijlen staan voor afstemmingsrelaties die begripelijkheid bepalen.

Legenda: De bovenste pijl gaat over de doelgerichtheid van de tekst, dus over relevant communiceren. De andere twee pijlen gaan over duidelijk communiceren; de rechter pijl staat voor afstemming van de tekst op de leesvaardigheid van de lezer, en de linker pijl voor de afstemming van de leestaak als geheel op de bureaucratische vaardigheid van de lezer.

3.2.1 *Leesdoelen*

We beginnen met de communicatiedoelen van de burger. Voor het gemak gaan we verder uit van tekstuele informatie, en zullen we spreken van *leesdoelen* (hoewel het soms ook gaat over luisterdoelen). De vraag is dus: hoe zorgt een overheidsboodschap ervoor dat burgers hun leesdoelen bereiken? Burgers hebben minimaal drie soorten doelen, die we kort omschrijven.³

- *Informatief* (men zoekt correcte en relevante kennis); informatief zijn vragen als:
 - o Welke regelingen zijn mogelijk van belang voor mijn situatie?
 - o Hoeveel moet ik betalen?
 - o Waarom is mijn bezwaar afgewezen?
- *Instructief* (men wil weten hoe er gehandeld moet worden); instructief zijn vragen als:
 - o Hoe moet ik een aanvraag doen?
 - o Hoe moet ik betalen?
 - o Hoe kan ik bezwaar maken?
- *Besluitvormend* (men gebruikt informatie om inschattingen te maken en beslissingen te nemen):
 - o Val ik (waarschijnlijk) onder deze regeling?
 - o Heeft het zin om bezwaar te maken tegen deze beslissing?

3 Zie verder Karreman & Van Enschot (2018).

3.2.2 *De leestaak*

Een combinatie van bepaalde leesdoelen met een bepaalde boodschap noemen we een *leestaak*. De afstemming tussen doel en boodschap wordt in Figuur 1 voorgesteld als een blauwe pijl. Naarmate de afstemming beter is, wordt de taak makkelijker uit te voeren. Deze afstemming vindt plaats op verschillende niveaus van het tekstontwerp: inhoud, opbouw, formulering en vormgeving. Voor de inhoud is, ervan uitgaande dat de informatie juist is, de relevantie van de informatie van belang⁴; daaronder valt ook de hoeveelheid informatie (te veel informatie geven is niet relevant communiceren). Wat betreft opbouw is het bijvoorbeeld nodig dat de belangrijke informatie een prominente plaats heeft aan het begin, en dat de tekst via kopjes duidelijk maakt hoe hij is opgebouwd. Bij formulering gaat het vooral om de woordkeus, zinsbouw en de verbanden tussen zinnen. Een op besluitvorming gerichte passage kan bijvoorbeeld een andere, minder precieze en meer abstracte woordkeus vergen, en meer vraagzinnen, dan een instructief bedoelde passage. Qua vormgeving gaat het vooral om typografie en eventuele beeldelementen (tabellen, diagrammen, afbeeldingen).

In principe gaat de afstemmingsrelatie tussen teksten en doelen twee kanten op: doelen kunnen worden aangepast aan teksten, en teksten aan doelen. Maar in zakelijke communicatiecontexten worden doelen meestal als gegeven genomen, dus worden vaak alleen de teksten aangepast qua opbouw of formulering. Toch kunnen tekstaanpassingen ook de leestaak veranderen. Zo betekent een meer specifieke formulering vaak dat de lezer bepaalde inschattingen uit handen worden genomen, zodat een besluitvormingstaak verandert in een instructietaak.

Voorbeeld

Wie leest dat een regeling bedoeld is voor burgers *die niet in staat zijn om zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien*, moet zelf op zoek naar de criteria die gelden voor dit predicaat. Dat wordt anders wanneer er staat *uw netto-inkomen moet lager zijn dan 1000 euro per maand*. Kortom, hier wordt een vrij open besluitvormingsdoel vervangen door een specifiek instructief doel (check op uw loonstrook een bepaald bedrag).

3.2.3 *De leessituatie*

Een derde component verschijnt wanneer een leestaak wordt uitgevoerd door een bepaalde lezer (burger). Deze combinatie van taak en lezer noemen we de *leessituatie*; die term staat voor de informatieverwerkingssituatie in haar ge-

4 Onze drie begripelijkheidsaspecten (relevantie, duidelijkheid, toegankelijkheid) worden al heel lang als eis geformuleerd door communicatiewetenschappers, zie bijvoorbeeld De Jong & Schellens (1995, p. 24-26).

heel. *Duidelijkheid* is een kenmerk van leessituaties: onder *duidelijke communicatie* verstaan we dat de informatieverwerking in kwestie een grote kans op succes heeft, doordat de leestaak de lezer niet overvraagt wat betreft vaardigheden. Dan is immers de kans op het bereiken van leesdoelen het grootst. Daarbij spelen twee aspecten van duidelijkheid een rol.

Ten eerste vergt duidelijke communicatie afstemming tussen de *eenvoud van de taak* en de *bureaucratische vaardigheid* van de lezer (zie de rode pijl in Figuur 1). De leessituatie wordt kansrijker indien de taak eenvoudig is en/of de lezer erg bureaucratisch vaardig is.

Bureaucratische vaardigheid is bij Döring (2021) een breed concept met verschillende onderdelen. Zo zijn bureaucratisch vaardige burgers vertrouwd met administratieve procedures (hoe werkt een aanvraagproces?) en instanties (wie doet wat?), weten zij hoe je effectief communiceert in formele contacten (bijvoorbeeld hoe schrijf ik een officiële brief?), zijn ze in staat om informatie te verzamelen over regelingen, en begrijpen ze bureaucratische en formele taal (leesvaardigheid). De leesvaardigheid stelt vooral eisen aan de formulering van de tekst (zie de groene pijl in Figuur 1).⁵

Bureaucratische vaardigheid is onze vertaling van ‘administrative literacy’.⁶ Deze vaardigheid is het menselijk kapitaal dat nodig is bij het omgaan met *bureaucratische belasting* (‘administrative burdens’⁷). Burgers ervaren bureaucratische belasting door, kort gezegd, de kosten die zijn gemoeid met:

- (i) het inwinnen van informatie over de regelingen in kwestie (‘learning costs’);
- (ii) de administratieve verplichtingen waaraan burgers moeten voldoen om in aanmerking te komen voor regelingen (‘compliance costs’); en
- (iii) de afhankelijkheid van overheidsregelingen (‘psychological costs’).

Bureaucratische belasting heeft twee kanten: (i) de intrinsieke complexiteit van de regeling en de administratie eromheen, die gelijk is voor alle burgers;

5 Deze afstemming heeft afzonderlijke aandacht gekregen in het zogenaamde leesbaarheidsonderzoek (Bailin & Grafstein 2016). In dat onderzoek draait het niet om leestaken, maar puur om het taalgebruik in de teksten. Dat moet afgestemd zijn op de leesvaardigheid van de ontvanger.

6 Döring 2021, p. 58 omschrijft *bureaucratische vaardigheid* als ‘a domain-specific category of human capital, necessary to reduce administrative burdens and lower the related costs’.

7 Herd, Moynihan & Harvey (2016). Onze term *bureaucratisch* is beschrijvend bedoeld en niet negatief. Hij sluit aan op de titel van Döring (2021), ‘how-to-bureaucracy’. Het belang van het concept bureaucratie blijkt ook uit het feit dat de term bij Döring (2021, p. 1161) voorkomt in de omschrijving van alle zes componenten van zijn begrip ‘administrative literacy’. Een expliciete definitie van *bureaucratie* ontbreekt, maar de term verwijst bij Döring naar formele processen van publieke dienstverlening. Bureaucratische vaardigheid is wat je nodig hebt voor de contacten die afwisselend ‘citizen-state encounters’ (p. 1160), ‘bureaucratic encounters’ (p. 1164), ‘formal public encounters’ (p. 1165) en ‘formal service encounters’ (p. 1165) worden genoemd.

en (ii) de feitelijk ervaren belasting, die niet alleen afhangt van de objectieve bureaucratische complexiteit, maar ook van de belastbaarheid van de concrete burger. Kennis over die belastbaarheid kan dus bijdragen aan (verbetering van) de duidelijkheid van communicatie.

3.2.4 *Drie eisen aan communicatie*

Onze analyse stelt ons in staat om eisen te stellen aan communicatie. De belangrijkste daarvan zijn *relevantie* en *duidelijkheid*.⁸ *Relevantie* wil zeggen: de boodschap is afgestemd op de leestaak, met andere woorden op de vragen waarmee de lezer de boodschap benadert. Die vragen zijn meestal specifiek, in die zin dat ze gaan over de situatie van deze lezer. *Duidelijkheid* wordt bepaald door de leessituatie, dat wil zeggen door de combinatie van taak en lezer. Communicatie wordt duidelijker naarmate de leestaak meer is afgestemd op de bureaucratische vaardigheid en de leesvaardigheid van de lezer.

Naast relevantie en duidelijkheid is er voor voorlichtingsteksten nog een derde eis, namelijk *toegankelijkheid*. Regelmatig zullen lezers immers attent gemaakt moeten worden op informatie die voor hen van belang is, omdat zij uit zichzelf niet op zoek gaan naar die informatie, of er niet in slagen deze te vinden.⁹ In dit preadvies zullen we slechts zijdelings ingaan op *toegankelijkheid*, omdat we ons concentreren op de analyse van boodschappen zelf.

3.2.5 *Hoe begrijpelijkheid de ervaren rechtvaardigheid kan verbeteren*

Tot dusver lijkt begrijpelijkheid vooral te gaan over wat een burger moet doen in het kader van een regeling. Daarmee bevinden we ons in de eerste twee fasen van uitvoeringscommunicatie. Maar de derde fase is even belangrijk: begrijpelijk communiceren over uitvoeringsbeslissingen. Begrijpelijkheid in deze fase is van groot belang voor rechtvaardigheidspercepties. In onderzoek blijkt namelijk dat niet alleen de uitkomst van een beslissing als eerlijk moet worden ervaren (*distributieve rechtvaardigheid*), maar ook het beslissingsproces (*procedurele rechtvaardigheid*).¹⁰ Zo wordt de bereidheid om vrijwillig belasting te betalen niet alleen hoger als dat eerlijk wordt gevonden vanuit een uitkomstperspectief, maar ook als de burger de procedure eerlijk acht.¹¹

8 Zoals gewoon in communicatiewetenschappelijke benaderingen, nemen we hier aan dat de informatie juist en volledig is. Dat spreekt natuurlijk niet vanzelf, en we komen er later nog op terug. Een andere eis waarop we later terugkomen is dat overheidsboodschappen geen verkeerde verwachtingen bij burgers wekken.

9 Zie bijvoorbeeld Matikka & Paukeri (2022), die vaststellen dat het helpt om gericht de doelgroep te attenderen op een bepaalde inkomensregeling voor gepensioneerden.

10 Van den Bos 2007, p. 189.

11 Van Dijke et al. 2019.

3.2.6 *Begrijpelijkheid en het verminderen van bureaucratische belasting*

Hierboven is het begrip *bureaucratische belasting* geïntroduceerd, waarbij duidelijkheid van communicatie een van de relevante factoren is. Onderzoek laat zien dat bureaucratische belasting ervoor kan zorgen dat er minder gebruik wordt gemaakt van overheidsdiensten.¹² Dat betekent dat burgers geen gelijke toegang hebben tot diensten en regelingen die juist tot doel hebben ongelijkheid te verminderen.

Het is dus belangrijk om bij het ontwerpen van overheidsdiensten rekening te houden met de belasting die zij opleveren voor burgers. Anders gezegd, deze diensten vergen van burgers nogal wat ‘doenvermogen’.¹³ Bovens en Keizer¹⁴ doen interessante voorstellen om de burgerbelasting van overheidsregelingen te verminderen. Ze willen dat beleidsontwerpers daartoe vooraf kijken naar de volgende thema’s:

1. het aantal acties dat de burger moet uitvoeren in het kader van het beleid;¹⁵
2. de eventuele samenloop van deze acties met ‘levensgebeurtenissen’¹⁶ of andere stresssituaties;
3. de eventuele cumulatie van lasten doordat verschillende regelingen gelden voor één burger;
4. de gevolgen van onoplettendheid (die niet onredelijk groot mogen zijn).

Meer algemeen adviseren Bovens en Keizer in regelingen te werken met *defaults*, dat wil zeggen dat de burger alleen iets hoeft te doen als de standaardoptie niet van toepassing is.

Deze suggesties sluiten aan bij het pleidooi van minister Bruins Slot¹⁷ om de menselijke maat zo veel mogelijk te verankeren in het beleid zelf. In de punten 2, 3 en 4 van Bovens en Keizer wordt duidelijker hoe dat kan: rekening houden met de situatie van de burger wat betreft levensgebeurtenissen en andere regelingen waarin deze valt, en flexibeler omgaan met burgers die procedurele foutjes maken. Hun eerste punt (kijk naar het aantal acties waartoe je de burger dwingt) raakt niet alleen het beleid, maar ook de uitvoeringscommunicatie. Het verminderen van het aantal burgeracties zal beginnen bij een analyse

12 Christensen et al. 2020, Van Mechelen & Janssens 2020, p. 9.

13 Staatssecretaris Vijlbrief van Financien van 20 februari 2020, kenmerk 2020-0000027577, *V-N* 2020-12.3 gaf aan dat de ‘doenvermogenstoets’ onderdeel wordt van fiscale wet- en regelgeving vanaf het Pakket Belastingplan 2021.

14 Bovens & Keizer 2021.

15 Meer specifiek vinden Gandy et al. (2016, 62) dat vooraf gekeken moet worden de acties die nodig zijn om een dienst aan te vragen en te ontvangen, informatie te zoeken en verwerken, en de aanvraag zelf te doen.

16 Voor voorbeelden, zie <https://www.overheid.nl/dienstverlening/levensgebeurtenissen>.

17 Bruins Slot 2022, p. 8.

van het dienstverleningstraject als geheel. Maar ook binnen de context van een bepaalde boodschap kan het ontwerp ervoor zorgen dat de bureaucratische belasting voor burgers zo laag mogelijk blijft. Een brief die alleen informatie geeft die rechtstreeks van belang is voor de burger in kwestie, vermindert het aantal stappen in het informatieverwerkingsproces. In die zin kan begrijpelijke overheidscommunicatie een bijdrage leveren aan het maatwerk dat overheden moeten leveren.

3.2.7 *Tussenconclusie*

Onze analyse maakt duidelijk dat begrijpelijke overheidscommunicatie *relevant* en *duidelijk* moet zijn. Beide kwaliteiten gaan over de afstemming van boodschappen op burgers, in het bijzonder op hun doelen en hun vaardigheden. Deze contextafhankelijkheid maakt de kwaliteiten op zich al minder grijpbaar dan we zouden wensen. Bovendien wordt duidelijk dat de boodschap aan de burger iets heel anders is dan de tekst van de onderliggende wet- en regelgeving. Het recht zou kunnen en moeten helpen bij het omgaan met de spanningen die daaruit voortkomen (par. 5 e.v.).

3.3 **Toepassingsgericht onderzoek naar begrijpelijkheid**

In hoeverre een concrete communicatiesituatie aan de relevantie- en duidelijkheidseisen voldoet, kan op verschillende manieren worden onderzocht. We bespreken hier de vier meest relevante methoden voor praktijkgericht onderzoek naar de kwaliteit van boodschappen, met name wat betreft *relevantie* en *duidelijkheid*. De methoden hebben verschillende sterktes en zwaktes, en vullen elkaar in die zin aan (Tabel 1).

De methoden zijn niet alleen te gebruiken door onderzoekers, maar ook door communicatieprofessionals en juridische professionals die problemen willen opsporen in communicatieboodschappen, zoals we hieronder illustreren.¹⁸

<i>Manier</i>	<i>Functionele analyse</i>	<i>Tekstevaluatie met checklist</i>	<i>Automatische tekstanalyse</i>	<i>Lezersonderzoek</i>
Levert informatie over:				
Relevantie van de tekst	Ja	Ja	Nee	Ja
Duidelijkheid van de tekst	Nee	Ja	Ja	Ja

Tabel 1. Vier methoden om de begrijpelijkheid van leessituaties te onderzoeken

18 Ook Van Boom pleit er in paragraaf 5 van zijn preadvies (deze bundel) voor dat juristen zich gaan verdiepen in wat een gemiddelde lezer feitelijk begrijpt, en dat zij hiervoor gebruik gaan maken van taal- en gedragswetenschappelijke methoden.

Methode 1: Functionele analyse

Teksten hebben als functie om bepaalde doelen van zender en ontvanger te dienen. Wie relevant wil communiceren, doet er goed aan om de doelen van boodschappen vrij precies te omschrijven in een functionele analyse. Zo'n analyse bestaat uit een samenhangende lijst tekstfuncties. Een goede tekstfunctieomschrijving heeft vier componenten.¹⁹

1. Het tekstthema T;
2. Het beoogde cognitief effect CE, dat wil zeggen een effect op kennis, houding, emoties of intenties (oftewel: het weten, kunnen, vinden, voelen of willen) van de ontvanger;
3. De doelgroep D;
4. Het beleidsdoel B waaraan het effect bijdraagt.

Voorbeelden

- Een bekeurde burger (D) in staat stellen (CE) de bekeuring te betalen (T), zodat het recht zijn loop heeft (B).
- De burgers (B) ertoe aanzetten (CE) hun aangifte op tijd in te dienen (T), zodat de afhandeling ervan soepel kan verlopen (B).

Uiteraard zijn er in de regel meerdere beleidsdoelen betrokken bij een boodschap.

Soms staat een communicatieve functie in dienst van een andere communicatieve functie met dezelfde doelgroep en hetzelfde thema. We voegen dan een tweede cognitief effect toe. Zo dient informatie vaak om bepaalde attitudes te doen vormen:

- Een belastingplichtige (D) informeren (CE1) over de motieven voor de beslissing over zijn bezwaar (T), zodat deze de beslissing redelijk of minimaal begrijpelijk acht (CE2)

Met andere woorden, doelen vormen meestal een hiërarchische structuur waarin het hoogste communicatiedoel het beleidsdoel ondersteunt.²⁰ Zo'n doelenboom nodigt uit tot kritisch denken over doel-middel-relaties.

Het formuleren van functies is eenvoudiger naarmate de doelen van zender en ontvanger volkomen in elkaars verlengde liggen. Zo hebben zowel de producenten als de gebruikers van diensten en producten belang bij maximaal ondubbelzinnige gebruiksaanwijzingen: zij besparen daar beiden tijd door. Maar in sommige vormen van overheid-burger-communicatie ligt de zaak minder eenvoudig. Neem de voorlichting over een subsidieregeling (Lentz & Pander Maat 1993, p. 66-70). Daarin wil de subsidiegever potentiële aanvra-

¹⁹ Karreman & Van Enschoot (2018).

²⁰ Zie Karreman & Van Enschoot 2018, en voor een praktijkvoorbeeld <https://www.communicatierijk.nl/campagnekeuken/campagnedoelstellingen-formuleren>.

gers inzicht geven in de criteria waarmee hij aanvragen beoordeelt. Naarmate die criteria helderder geformuleerd zijn, is het voor aanvragers makkelijker om hun kansen in te schatten. Zij kunnen dan effectief doen aan 'zelfselectie', en alleen aanvragen doen wanneer zij kansrijk zijn. Maar er zijn ook subsidie-regelingen waarin het aanvragen een meer open karakter heeft: er is geen enkele garantie op toekenning. Hoe ruimer de criteria zijn geformuleerd, hoe meer aanvragers kunnen denken dat zij kans hebben, en hoe meer aanvragers er wellicht zijn. Dat heeft als voordeel voor de subsidiegevers dat zij veel vrijheid hebben bij de beoordeling, en veel keuze; daartegenover staat het nadeel dat zij veel werk hebben aan het verwerken van minder kansrijke aanvragen, en wellicht aan het motiveren van hun beslissingen. Voor aanvragers zijn ruime criteria daarentegen duidelijk minder gunstig, omdat zij in het duister tasten bij hun aanvragen, en vaak nul op het rekest zullen krijgen.

Een andere spanning in de context heeft te maken met het feit dat de burger niet alleen consument is van beleid, maar ook rechtssubject. Veel teksten gaan over verplichtingen en verplichtingen zijn vaak niet populair. Het heeft daarom niet veel zin om uitvoeringscommunicatie te ontwerpen met het doel om burgers enthousiast te maken over alle regels. Mede daarom denken we dat strikt *persuasieve* doelen in uitvoeringscommunicatie minder belangrijk zijn dan *informatieve*, *instructieve* en *besluitvormingsdoelen*. De literatuur over bureaucratische belasting laat daarbij zien dat het volgen van de regels liefst zo makkelijk mogelijk moet zijn (vgl. *leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker*). Tegelijkertijd stuit dit streven op de complexiteit van veel regelgeving, die vaak het gevolg is van een complexe werkelijkheid die soms om complexe regels vraagt.

Behalve dat het omschrijven van doelen uitnodigt tot het overdenken van dit soort complexiteiten in de communicatiesituatie, heeft het ook als nuttig effect dat het tekstontwerpers dwingt om expliciet te zijn over hun ambitieniveau. Als het doel is om alle burgers die recht hebben op een ondersteuning in staat te stellen om dat recht te effectueren, dan stelt dit hogere eisen aan de communicatie dan wanneer het doel is om burgers te attenderen op het bestaan van de regeling.

Wanneer de communicatiedoelen bekend zijn, kan de tekstontwerper kijken naar de aansluiting tussen de tekstinhoud en de leesdoelen, dus naar de *relevantie* van de tekst. Er kunnen twee soorten relevantieproblemen optreden. Ten eerste kan bepaalde informatie in de tekst ontbreken. Denk aan de situatie dat de tekst onvoldoende informatie biedt om iemand in staat te stellen tot de gewenste handeling (probleem met instructief doel), of de situatie dat de tekst geen motivering biedt voor een beslissing (probleem met informatief doel). Ten tweede kan bepaalde tekstinformatie overbodig zijn; daarvan zullen we hieronder nog voorbeelden zien.

Methode 2: Tekstevaluatie met een checklist

Na de functionele analyse komt onze tweede onderzoeksmethode in beeld: een handmatige tekstanalyse met behulp van een checklist. De checklist is een vorm van ‘performance support’²¹, dat wil zeggen een hulpmiddel bij complexe beslissings- en beoordelingstaken. De checklist is geïntegreerd in de taakuitvoering: het doorwerken van de checklist is het uitvoeren van de taak. Checklists stimuleren de gebruiker om de werkwijze van een expert na te bootsen, in dit geval een expert op het terrein van tekstkwaliteit. Dit betekent dat niet-experts de analyse in principe ook kunnen uitvoeren.

In principe kan de tekstkwaliteitschecklist informatie opleveren over zowel relevantie als duidelijkheid. Dat veronderstelt wel dat de beoordelaar zich enigszins kan verplaatsen in de vaardigheden van de gemiddelde lezer.

We laten in Figuur 1 een voorbeeld van een checklist zien.²² Het gaat om een lijst die aanvankelijk is voorgesteld door de ‘Direct Duidelijk’-campagne van de Nederlandse overheid, later herzien in Pander Maat & Van der Geest (2021), en in Corsius et al. (2023). De checklist bevat acht rubrieken.

Is de tekst op dit punt in orde?					
			Ja	Nee	Nvt
Doelgericht	1.	De tekst heeft een duidelijke kernboodschap over de situatie van de lezer.	☐	☐	
	2.	De lezer weet wat te doen.	☐	☐	
Relevante informatie	3.	De tekst beantwoordt de vragen van de lezer.	☐	☐	
	4.	De tekst bevat geen onnodige informatie.	☐	☐	
	5.	De tekst geeft informatie over de specifieke situatie van lezer.	☐	☐	☐
	6.	De tekst noemt positieve gevolgen van het gewenste gedrag.	☐	☐	☐
Verwijst zo nodig door	7.	De tekst verwijst naar eventuele bijlagen.	☐	☐	☐
	8.	De tekst linkt naar een webpagina met meer informatie.	☐	☐	☐
	9.	De tekst verwijst door naar een contactpersoon voor meer informatie.	☐	☐	☐
Heldere opbouw	10.	De titel of onderwerpregel maakt duidelijk waar de tekst over gaat.	☐	☐	
	11.	De kernboodschap van de tekst staat aan het begin.	☐	☐	
	12.	De tekst is overzichtelijk ingedeeld in alinea's.	☐	☐	

21 Rossett & Schafer 2007.

22 Andere voorbeelden zijn te vinden in Mira et al. (2013) en Shoemaker et al. (2014).

Is de tekst op dit punt in orde?					
			Ja	Nee	Nvt
	13.	Elke alinea heeft één boodschap.	☐	☐	
	14.	De alinea's hebben een logische volgorde.	☐	☐	
	15.	De tekst heeft kopjes.	☐	☐	
	16.	De kopjes zijn helder geformuleerd en dekken de lading.	☐	☐	☐
Juiste toon	17.	De tekst stelt waar nodig gerust en/of neemt onnodige zorgen weg.	☐	☐	☐
	18.	De tekst heeft een vriendelijke toon.	☐	☐	
	19.	De tekst spreekt de lezer direct aan met 'u' of 'jij'.	☐	☐	
Heldere woordkeus	20.	De tekst bevat geen onnodige moeilijke en/of formele woorden.	☐	☐	
	21.	Waar vaktermen nodig zijn, geeft de tekst uitleg.	☐	☐	☐
	22.	De tekst bevat geen algemene en/of vage formuleringen.	☐	☐	
	23.	Verwijzingen binnen de tekst zijn duidelijk.	☐	☐	☐
	24.	Als afkortingen nodig zijn, geeft de tekst uitleg.	☐	☐	
	25.	Voor één begrip gebruikt de tekst steeds hetzelfde woord.	☐	☐	☐
Heldere zinsbouw	26.	De zinnen zijn overzichtelijk, ook als ze bijzinnen bevatten.	☐	☐	
	27.	De tekst bevat geen zinnen die te lang zijn.	☐	☐	
	28.	De tekst gebruikt actieve formuleringen.	☐	☐	
	29.	Woorden in een zin die bij elkaar horen, staan dicht bij elkaar.	☐	☐	
	30.	De tekst gebruikt geen onnodige ontkenningen.	☐	☐	
	31.	Voor langere opsommingen gebruikt de tekst opsommingstekens.	☐	☐	☐
Heldere vormgeving	32.	De letters zijn groot en duidelijk genoeg.	☐	☐	
	33.	De opmaak is aangenaam (witregels; vet e.d.).	☐	☐	
	34.	Visualisaties (bijvoorbeeld tabellen, schema's of plaatjes) dragen bij aan het tekstbegrip.	☐	☐	☐

Figuur 2. Checklist Monitor Begrijpelijke overheidsteksten

Pander Maat & Van der Geest bespreken uitgebreid welke problemen de checklist aan het licht kan brengen.²³ Hieronder volgt een illustratie rondom de relevantie van de tekstinhoud: de meest basale functionaliteitseisen uit de

checklistitems 1-6. (Verderop komen nog formuleringsaspecten aan de orde, in de bespreking van een leesbaarheidstool). Hieronder leest u een brief aan een burger die schuldhulpverlening krijgt.

1	U heeft een aanvraag schuldenregeling ingediend. Inmiddels zijn uw inkomsten en uitgaven op orde en u heeft aangegeven welke schuldeisers er zijn. Dat betekent dat we verder kunnen met de volgende stap in uw regeling: het benaderen van uw schuldeisers.
2	We willen komen tot een regeling van uw schulden. De regeling die we willen treffen moet voldoen aan een aantal regels die zijn vastgelegd in de Gedragscode Schuldregeling van de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (www.nvvk.eu). Belangrijke regels zijn dat alle schuldeisers gelijk behandeld worden en dat er alleen een regeling tot stand kan komen als alle schuldeisers er aan meewerken. Om alle schuldeisers te laten meewerken is vooral uw eigen inzet nodig: u moet aan uw schuldeisers laten zien dat u zich maximaal inspent om uw schulden af te lossen.
3	Het BAZ heeft inmiddels een brief gestuurd naar de schuldeisers die u hebt doorgegeven. In die brief vragen we de schuldeisers om het precieze bedrag van uw openstaande schulden op te geven. Ook de instanties van uw vaste lasten hebben zo'n brief gehad. De schuldeisers reageren met een opgave van de schulden en op basis daarvan maakt het BAZ een totaaloverzicht van uw schulden. Dat is de basis voor het betalingsvoorstel. Het is dus heel belangrijk dat dit overzicht compleet is.
4	Als bijlage vindt u een overzicht van alle aangeschreven schuldeisers. Controleer deze lijst goed. U hoeft niet te letten op de genoemde bedragen. Mist u een schuldeiser of instantie, geef dat dan zo snel mogelijk door aan het BAZ en lever de stukken hiervan in. Het BAZ neemt dan alsnog contact op met deze schuldeiser. Als er nog schuldeisers bekend worden nadat het totaaloverzicht compleet is, dan kan dat ernstige consequenties hebben voor uw schuldenregeling. Klopt het overzicht van de schuldeisers, dan hoeft u niets te doen.
5	Als alle aangeschreven schuldeisers hebben gereageerd, stuurt het BAZ u het totaaloverzicht toe om te controleren en te ondertekenen. Meestal duurt het ongeveer 7 weken voor dat overzicht er is.

Tekstvoorbeeld 1. Een brief aan een burger over zijn schuldhulpverleningstraject (LiNT-score: 44; zie de toelichting op LiNT verderop in deze bijdrage)

Deze brief bevat te veel informatie. Zo is niet duidelijk wat het nut is van de informatie over de NVVK-code in alinea 2; en alinea 3 vertelt nogal uitgebreid hoe het overzicht in de bijlage tot stand is gekomen. Deze informatie leidt af van de kernboodschap, namelijk dat er een overzicht van schuldeisers bij de brief zit waarop de lezer aanvullingen moet doorgeven. Het hoofddoel van de tekst is immers de lezer daartoe in staat te stellen. Helaas blijkt uit alinea 4 dat het te controleren overzicht zelf ook weer overbodige informatie bevat, namelijk de bedragen; daar hoeft de lezer namelijk niet op te letten. De nu geschetste relevantieproblemen zouden ook aan het licht zijn gekomen bij een functionele analyse. We raden organisaties aan om zo'n analyse te doen bij het ontwerpen van nieuwe teksten. Maar wanneer de tekst er al ligt, zijn de eerste checklistitems een manier om eerder gegroeide functionaliteitsproblemen alsnog aan het licht te brengen.

Method 3: Automatische leesbaarheidsanalyse

Voor het opsporen van lastige formuleringen in teksten is er een automatisch instrument voorhanden. Het gaat om twee tekstanalysetools die zijn ontwikkeld aan de Universiteit Utrecht, te weten (i) T-Scan en (ii) LiNT. T-Scan is een tool voor taalonderzoekers, die 450 complexiteitskenmerken uit teksten haalt.²⁴ LiNT (*Leesbaarheidsinstrument voor Nederlandse Teksten*) is meer gericht op de praktijk; het gebruikt een formule met vier T-Scan kenmerken om de moeilijkheid van teksten te schatten. Ook rapporteert LiNT een ruimere set van dertien T-Scan kenmerken; daarop vergelijkt het een tekst qua stijl met negen bekende Nederlandse tekstgenres. Een demonstratie van LiNT is te zien in videofilmpjes op lint.gebruikercentraal.nl.

De LiNT-formule kan de complexiteit van een tekst inschatten aan de hand van vier, hieronder toe te lichten, kenmerken.

1. de woordfrequentie

Een woordfrequentie geeft aan hoe vaak een woord voorkomt in een grote verzameling teksten. Bij de gemiddelde lezer zijn frequente woorden bekend dan zeldzame woorden.

2. de proportie concrete zelfstandige naamwoorden

T-Scan berekent ook hoeveel van de zelfstandige naamwoorden in de tekst concreet zijn. Hoe lager die proportie, hoe lastiger de tekst. ‘Concreet’ betekent hier dat de woorden verwijzen naar zaken die waarneembaar zijn. Dat geldt voor bijvoorbeeld gebruiksvoorwerpen en voedingsmiddelen. Ook tijden en plaatsen worden als concreet beschouwd.

3. het aantal inhoudswoorden per deelzin

Een ‘deelzin’ is een stukje tekst met een vervoegd werkwoord erin. Bijvoorbeeld: in *ik ga naar huis omdat ik moe ben* staan twee deelzinnen. Hoe meer informatie men geeft per werkwoord, hoe lastiger de tekst. We kunnen de hoeveelheid informatie meten door het aantal ‘inhoudswoorden’ te tellen, dat wil zeggen zelfstandige naamwoorden, bijvoeglijke naamwoorden, werkwoorden en bijwoorden. De volgende zin bevat veertien inhoudswoorden rondom twee vervoegde werkwoorden (*informeert* en *moet*), en is dus complex: In deze brief informeert het college u (mede indachtig de toezegging daartoe in de commissie AZ van 13 januari) nader over het proces dat moet leiden tot het aanwijzen van een voorkeurslocatie voor het Erotisch Centrum in de stad.

24 Meer over de woordkenmerken van T-Scan is te lezen in Pander Maat & Dekker (2016); de zinsbouwkenmerken komen aan bod in Pander Maat (2017).

4. de gemiddelde maximale afhankelijkheidslengte

Een grammaticale afhankelijkheid is een relatie tussen twee zinsdelen die bij elkaar horen, zoals een onderwerp en een gezegde, of een bijvoeglijke bepaling en het naamwoord waar die bij hoort. De software zoekt per zin de afhankelijkheidsrelatie waarvan de onderdelen het verst van elkaar af staan, en neemt daarvan de afstand in woorden. Per tekst geldt het gemiddelde van die afstanden.

Taaladviseurs noemen een lange afhankelijkheid ook wel een ‘tangconstructie’. Zo’n tang maakt het lastiger om een zin te lezen, omdat het eerste deel van de relatie lang moet worden vastgehouden in het werkgeheugen. Een voorbeeld van een zin met een lange maximale afhankelijkheidslengte is: *soms heeft u hulp nodig om zelfstandig thuis te blijven wonen of om uw dagelijkse of wekelijkse activiteiten te organiseren*. In deze zin moet *hulp* lang worden vastgehouden om uiteindelijk *organiseren* aan te koppelen: het gaat immers om hulp bij het organiseren.²⁵

De LiNT-formule gebruikt de vier bovenstaande kenmerken om de moeilijkheid van de tekst te schatten op een schaal die loopt van 0 (heel makkelijk) naar 100 (heel moeilijk). De schaal is verder ingedeeld in vier moeilijkheidsniveaus: niveau 1 is het eenvoudigst, niveau 4 het moeilijkst. Vervolgens is geschat hoeveel volwassen lezers moeite zullen hebben om teksten op dat niveau te begrijpen.²⁶

Het eindresultaat staat in Tabel 2. Op niveau 1 is een tekst nog moeilijk voor bijna 14% van onze volwassen lezers kwijt; daarbij gaat het in de praktijk vooral om laaggeletterden. Niveau 4 daarentegen is te moeilijk voor 80% van de Nederlanders. Ter illustratie vermelden we in dit preadvies bij elk tekstvoorbeeld de LiNT-score. Tekstvoorbeeld 1 hierboven over de lijst met schuldeisers heeft niveau 44, en zit dus ‘hoog in niveau 2’.

25 Meer over afhankelijkheidslengtes is te lezen in Pander Maat (2017).

26 De moeilijkheidschatting is gebaseerd op leesbaarheidsonderzoek onder 2750 leerlingen uit het voortgezet onderwijs (Kleijn 2018). Daarin werd het tekstbegrip van 120 teksten voorspeld uit de vier genoemde tekstenkenmerken. Bij het bouwen van LiNT zijn de data van Kleijn gebruikt om te schatten hoeveel volwassen lezers problemen hebben met teksten op een bepaald moeilijkheidsniveau. Dat is gebeurd in drie stappen. 1. Per moeilijkheidsniveau bekeken we hoe vaak leerlingen op vijf niveaus van voortgezet onderwijs problemen hebben met de tekst. 2. Op basis daarvan schatten we hoeveel procent van de Nederlandse leerlingen moeite heeft met teksten op een niveau. 3. Op basis daarvan schatten we hoeveel volwassen Nederlandse lezers moeite heeft met teksten op een niveau.

Moeilijkheidsniveau	Bijbehorende LiNT-score	Hoeveel volwassen lezers kunnen dit niveau <i>niet</i> aan?
1	0 – 36	13,8%
2	36 – 51	30,1%
3	47 – 61.5	45,8%
4	61.5 – 100	80,1%

Tabel 2. De vier moeilijkheidsniveaus in LiNT

Corsius et al. 2023 gebruiken LiNT om de moeilijkheid te bepalen van 245 overheidsteksten. Ten eerste ging het om 120 dagelijks verstuurdde overheids-teksten rond betalingen: brieven, folders en websiteteksten over belastingen en boetes. Verschillende fasen in het betaaltraject zijn vertegenwoordigd: toelichtingen (waarom betalen?), instructies (hoe betalen, hoe bezwaar maken?), aanslagen, aanmaningen, betalingsregelingen en kwijtschelding. Ten tweede zijn 125 teksten onderzocht over zorg en ondersteuning thuis in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet langdurige zorg. De teksten gaan over allerlei voorzieningen, zowel in natura als in de vorm van een persoonlijk gebonden budget.

De resultaten staan in Tabel 3. Van de betaalteksten zit 39% op het laagste, meest veilige moeilijkheidsniveau; de rest is dus lastig voor minimaal 30% van de bevolking. De zorgteksten zijn nog lastiger: daarvan zit slechts 15% op het veiligste niveau.

Moeilijkheids-niveau	LiNT-score	Hoeveel lezers kunnen dit niveau <i>niet</i> aan?	Hoeveel betaal-teksten hebben dit niveau?	Hoeveel zorg-teksten hebben dit niveau?
1	0 – 36	13.8%	47 (39%)	19 (15%)
2	36 – 51	30.1%	62 (52%)	96 (77%)
3	51 – 61.5	45.8%	9 (8%)	10 (8%)
4	61.5 – 100	80.1%	2 (2%)	0 (0%)

Tabel 3. De moeilijkheidsniveaus voor 120 teksten over betalen en ondersteuning thuis

Methode 4: Lezersonderzoek

Er zijn veel verschillende soorten onderzoek naar lezen en lezers. Het fundamenteel gerichte leesonderzoek is veelal experimenteel van aard: subtiel verschillende tekstvarianten worden voorgelegd aan lezers, waarbij vaak het leestempo en de oogbewegingen nauwkeurig gevolgd worden. Dit psycholinguïstische leesonderzoek heeft veel inzicht opgeleverd in wat er nodig is voor het begrijpen van een tekst wat betreft taalkennis, voorkennis en geheugen-

kwaliteit; en in tekstkenmerken die het lezers in het algemeen makkelijker en moeilijker maken.²⁷

Hoe belangrijk dit onderzoek ook is, voor ons thema is een andere vorm van onderzoek relevanter: het toepassingsgerichte lezersonderzoek waarin de kwaliteit van één bepaalde tekst centraal staat. Het Team Taaladvies van de Vlaamse Overheid (2022) geeft een mooi overzicht van toepassingsgerichte methoden voor lezersonderzoek, waaraan Tabel 4 hieronder is ontleend. Het uitvoeren van lezersonderzoek heeft allerlei voordelen: het leidt niet alleen tot betere teksten, maar ook tot meer kennis over de doelgroep en tot beter schrijven in het algemeen. De onderzoeksvraag bij een lezersonderzoek leidt men in het algemeen af uit communicatiedoelen die met de tekst worden nagestreefd, meer specifiek naar de relevantie en de duidelijkheid van de tekstinformatie. Daarnaast kan het onderzoek zich richten op twee belangrijke randvoorwaarden voor effectiviteit:

- vertrouwt en accepteert de lezer de informatie uit de tekst?
- wekt de tekst negatieve emoties op?

Methode	Omschrijving
<i>Terugvraag-methode</i>	De onderzoeker vraagt de testpersonen om een stukje tekst samen te vatten in hun eigen woorden.
<i>Hardoplees-methode</i>	De onderzoeker vraagt de testpersonen om de tekst hardop te lezen en daarbij te zeggen wat ze denken. Er volgt een nagesprek over de commentaren tijdens het lezen, en haperingen en fouten.
<i>Hardopwerk-methode</i>	De onderzoeker vraagt de testpersonen om te zeggen wat ze denken terwijl ze een bepaalde opdracht uitvoeren met behulp van de tekst. In een nagesprek lichten de testpersonen eventuele onduidelijkheden en problemen toe.
<i>Plus-min-methode</i>	De onderzoeker vraagt de testpersonen om plussen in de kantlijn te zetten bij passages die ze goed vinden en minnen bij passages die ze slecht vinden. In een nagesprek geven lezers de redenen voor hun plussen en minnen.
<i>Interview</i>	De onderzoeker voert een gestructureerd vraaggelicht met de testpersonen over de tekst.
<i>Focusgroep-gesprek</i>	Een groep van 6 tot 10 deelnemers bespreekt de tekst, onder leiding van een gespreksleider.
<i>Schriftelijke vragenlijst</i>	De testpersonen vullen een papieren of digitale vragenlijst in over de tekst.

Tabel 4. Zeven methoden voor lezersonderzoek (bewerkt overgenomen uit: Team Taaladvies Vlaamse Overheid 2022).

27 Daarbij zijn vier thema's met name van belang: woordherkenning (zie voor een overzicht Balota, Yap & Cortese 2006), zinsontleding (Pickering & Van Gompel 2006), begrip op tekstniveau (Zwaan & Rapp 2006) en verschillen in begripsvaardigheid tussen lezers (Long, Johns & Morris 2006).

Uitgezonderd de laatste vorm, zijn lezersonderzoeken vaak kleinschalig en vrij open van opzet. Het voordeel van die open opzet is dat de kans bestaat dat tekstontwerpers onverwachte inzichten opdoen door lezersreacties. Zie Tekstvoorbeeld 2 (Pander Maat & Van der Geest 2021) (namen zijn fictief).

Onderwerp: wijziging inhouding

Geachte heer Jansen,

U ontvangt een uitkering op grond van de Participatiewet (PW) voor de kosten van levensonderhoud. Op uw uitkering is door Deurwaarderskantoor Brons beslag gelegd.

Met ingang van 01-05-2019 moet de afdeling Werk en Inkomen, het op uw uitkering in te houden bedrag voor beslag wijzigen in € 0 per maand. Dit komt omdat er een of meerdere inhoudingen zijn die voorrang hebben.

Tekstvoorbeeld 2. Fragment uit een brief aan een burger over zijn schuldhulpverleningstraject (LiNT-score: 66)

De tekst is bijzonder lastig geschreven, zowel door de woordkeus (veel onbekende vaktermen en abstracte woorden) als door de zinsbouw (de derde zin is vrijwel niet te volgen in zijn structuur). Het verbaast daarom niet dat de LiNT-score (66) op het hoogste moeilijkheidsniveau terechtkomt.

Wat staat er nu eigenlijk? De onderzoekers kwamen er pas in gesprekken met deskundigen achter: er verandert niets aan het maandelijkse bedrag aan leefgeld voor de lezer, er verandert alleen iets in de regelingen die getroffen zijn met de verschillende schuldeisers, waaronder deurwaarderskantoor Brons. Brons komt lager in de rangorde van schuldeisers, waardoor er niets meer kan worden ingehouden voor dit kantoor.

Hoe interpreteert een gemiddelde lezer deze tekst nu? We deden een hardop-werkonderzoek met tien deelnemers met uiteenlopende opleidingsniveaus. De deelnemers moesten zich voorstellen dat zij een vriend van de heer Jansen waren, en hem moesten uitleggen wat de brief voor hem betekent. Slechts drie van de tien lezers begrijpen dat er voor de heer Jansen niets verandert, alleen wel voor een schuldeiser. Eén lezer denkt ten onrechte dat hij nu meer leefgeld krijgt, drie lezers denken ten onrechte dat zijn uitkering op korte termijn wordt stopgezet, drie anderen twijfelen over wat de tekst betekent. De (vermeende) boodschap van de brief roept bij het merendeel van de lezers niet alleen verwarring op, maar ook angst en verontwaardiging. De meeste lezers zouden meteen de gemeente bellen en om uitleg vragen.

Het is daarmee duidelijk dat de brief niet effectief is. Het onderliggende probleem betreft zowel duidelijkheid als relevantie. Want niet alleen is de taal onduidelijk, het is ook niet duidelijk waarom de lezer deze brief in de bus krijgt. Dat tezamen is een explosieve combinatie. Lezers gaan er namelijk van

uit dat de brief relevant nieuws biedt; zij volgen het samenwerkingsbeginsel van de taalfilosoof Grice (1975). Volgens dat beginsel is het onwaarschijnlijk dat er een brief gestuurd wordt over een verandering waarvan de lezer uiteindelijk niets merkt. Daardoor construeren veel lezers een interpretatie waarin er wél iets verandert in hun situatie; en dat leidt tot verontrustende conclusies.

3.4 Tussenconclusie

In deze paragraaf hebben we twee algemene eisen geformuleerd aan begrijpelijke overheidscommunicatie. De communicatieboodschappen moeten zijn:

- (i) *relevant*, dat wil zeggen afgestemd op de doelen van lezers;
- (ii) *duidelijk*, dat wil zeggen dat de leestaak als geheel moet worden afgestemd op de bureaucratische vaardigheden van de lezer, en de tekst van de boodschap moet worden afgestemd op de leesvaardigheid van de lezer.

Vervolgens hebben we vier activiteiten geschetst waarmee men communicatieproblemen kan opsporen: (1) communicatiedoelen grondig in kaart brengen en kijken hoe de tekst daarop aansluit, (2) teksten beoordelen met behulp van checklists, (3) de taal in teksten beoordelen met een automatische tool en (4) teksten testen in lezersonderzoek onder de doelgroep. Men kan deze methoden zowel gebruiken om communicatie te beoordelen als om deze te verbeteren.

Wie zich op deze wijze kritisch bezighoudt met overheidsboodschappen, stuit niet alleen op communicatieproblemen, maar ook op problemen die juridisch relevant zijn. Ten eerste blijkt dat begrijpelijkheid in uitvoeringscommunicatie vraagt om het intelligent en soms creatief ‘vertalen’ van informatie uit wetten, regelingen en rechtspraak. Die vertaling moet zelf ook weer juridisch genormeerd worden, zo zal verderop duidelijk worden (par. 5). Ten tweede kunnen we stuiten op een meer fundamenteel probleem. Een regeling kan zo complex zijn, of de rechtspraak erover kan zodanig in beweging zijn, dat het vrijwel onmogelijk is om er 100% juist (correct, betrouwbaar, volledig) over te communiceren. Waar nodig, moet het recht dan ook (nog) beter rekening houden met de consequenties van pogingen om zo begrijpelijk mogelijk te communiceren.

In de vorige paragraaf hebben we eisen aan overheidscommunicatie geformuleerd vanuit een algemeen model van begrijpelijke communicatie, gebaseerd op inzichten uit de taal- en communicatiewetenschap. Maar overheden zijn zichzelf natuurlijk ook bewust van het belang van goede communicatie.¹ In deze paragraaf bespreken wij welke algemene eisen zijn geformuleerd door respectievelijk de Rijksoverheid (par. 4.1), de Nationale ombudsman (par. 4.2) en de Belastingdienst als wetsuitvoerder (par. 4.3). Deze invalshoeken geven – gerangschikt van algemeen naar concreet – zicht op normen die van overheidswege aan communicatie met burgers worden gesteld. Hieruit volgt dat de overheid communicatiekwaliteit hoog in het vaandel heeft en een relatief hoog ambitieniveau heeft voor een goede communicatie met burgers.

4.1 Uitgangspunten Overheidscommunicatie

De Rijksoverheid heeft regels voor communicatie neergelegd in haar *Uitgangspunten overheidscommunicatie* (2017).² Deze uitgangspunten – die voorheen werden aangeduid als ‘Principia in de voorlichting van de rijksoverheid’³ – gelden voor alle communicatie-uitingen van de gehele Rijksoverheid, dus ook voor die van bijvoorbeeld de Belastingdienst.⁴ Het zijn ‘principiële uitgangspunten’ en zij zijn tot stand gekomen op basis van adviezen van diverse staatscommissies die zich sinds de Tweede Wereldoorlog hebben bezig ge-

1 Zo stelt de Belastingdienst in de zogenaamde Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst 2015, paragraaf 2.4, de Belastingdienst de vraag (alvorens het functioneren van dienstverlening wordt gemeten): “Waarom moet goede overheidsdienstverlening eigenlijk voldoen?” En in de nota ‘Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie’, *Kamerstukken II* 1996/97, 20644, nr. 30, p. 3, worden kwaliteitseisen beschreven met het oog op de elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie.

2 Uitgangspunten Overheidscommunicatie 2017, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/documenten/richtlijnen/2010/12/09/uitgangspunten-overheidscommunicatie> (laatstelijk geraadpleegd 22 juni 2022).

3 Principia in de voorlichting van de rijksoverheid 2001. De Principia zijn vastgesteld in 1985 en zijn destijds ontwikkeld bij de vernieuwde WOB (*Kamerstukken I*, 2001/02, 26 387, nr. 12, p. 25).

4 Vgl. Belastingdienst Beleidsplan Communicatie 2011-2015, paragraaf 3.3 waarin wordt verwezen naar de ‘Uitgangspunten Overheidscommunicatie’. Vgl. Kabinetsreactie op het rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie 2001, p. 25.

houden met het voorlichtingsbeleid en informatieverstrekking door de overheid.⁵

Met het oog op uitvoeringscommunicatie zijn met name de volgende uitgangspunten relevant:

- *Actieve voorlichting* (Uitgangspunt 4). Dat wil zeggen dat de overheid actief ervoor moet zorgen dat informatie de burger – die het aangaat – bereikt, zodat burgers in de gelegenheid worden gesteld gebruik te maken van hun rechten en zich te houden aan de plichten die het beleid stelt.
- *Bereikbaarheid en responsiviteit* (Uitgangspunt 7). Dat wil zeggen dat de overheid bereikbaar en responsief is. Bij responsiviteit gaat het erom dat de overheid snel en adequaat reageert op verzoeken en klachten. Bereikbaarheid is techniekonafhankelijk: de burger mag het communicatiekanaal kiezen.
- *Voldoende en juiste informatie* (Uitgangspunt 8). De communicatie is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om burgers tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid. Het gaat om juistheid, begrijpelijk en tijdigheid, zo gericht mogelijk en niet overbodig. Daarbij mogen niet bepaalde feiten overgeaccentueerd worden of feiten worden weggelaten.
- *Toegankelijk, begrijpelijk en passend* (Uitgangspunt 9). Communicatie is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk. Daarbij moeten zo nodig de inhoud van informatie en de kanalen worden gekoppeld aan specifieke doelgroepen.

We stellen vast dat deze uitgangspunten deels vallen onder de drie eisen uit paragraaf 3: de communicatie moet *duidelijk* ('begrijpelijk') zijn, *relevant* ('zo gericht mogelijk', 'niet overbodig') en *toegankelijk* ('actieve voorlichting', 'toegankelijk', 'bereikbaar'; hier gaat het veelal om de kanaalkeuze: sommige kanalen zijn voor de ene doelgroep beter toegankelijk dan andere). Het valt op dat overheden daarnaast twee eisen stellen die in paragraaf 3 nog niet aan bod zijn gekomen. Ten eerste dat er *juiste* (en voldoende, waarheidsgetrouwe) informatie wordt gegeven. Daarbij vormt de regeling of het beleid het richtsnoer. Ten tweede dringt men aan op *tijdigheid*, in die zin dat er op tijd wordt gereageerd.

De normen worden niet uitgewerkt in concrete handvatten. Wel kunnen specifieke overheidsorganisaties dit zelf doen. Zoals verderop aan bod komt, heeft de Belastingdienst inderdaad een uitgewerkt communicatiebeleid waarin verschillende principes herkenbaar zijn (par. 4.3).

5 Voor een interessant historisch overzicht zie Sprenger 2016.

De Uitgangspunten Overheidscommunicatie bevatten overigens geen rechtstreeks juridisch afdwingbare normen.⁶ Wel kan het parlement de communicerende wetsuitvoerder op de uitgangspunten aanspreken, hetgeen soms ook gebeurt.⁷ De status is dat de uitgangspunten een principieel kader bieden waaraan ‘goede’ overheidscommunicatie volgens de Rijksoverheid dient te voldoen.⁸

4.2 Behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman

Een ander karakter hebben de normen van de Nationale ombudsman voor behoorlijk overheidsoptreden.⁹ Deze zijn niet specifiek toegesneden op communicatie, maar bevatten wel normen die daarover gaan. Behoorlijkheid is overigens ruimer dan louter juridisch correct handelen. Van de 22 behoorlijkheidsnormen zijn er enkele specifiek relevant voor uitvoeringscommunicatie.¹⁰

Ten eerste de behoorlijkheidsnorm van ‘goede informatieverstrekking’:

“De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.”¹¹

Deze norm gaat over de bekende criteria ‘juistheid’ (inclusief volledigheid), ‘duidelijkheid’ en ‘toegankelijkheid’. Uit de toelichting volgt dat de overheid de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie moet geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. De overheid is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven. In zijn rapporten toetst de Nationale om-

6 Zie Kabinetsreactie op het rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, bijlage II (Uitgangspunten), p. 28; Kabinetsreactie op het rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, p. 25.

7 Enkele voorbeelden in fiscale context (ontleend aan Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, p. 97): een motie over de hoeveelheid geboden toelichting bij de eigen woningregeling in het aangifteprogramma (die moest volgens de indiener uitgebreider en consistentter), *Kamerstukken II* 2015/16, 31066, nr. 264 met reactie in 18e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, p. 23; een motie over het verduidelijken van de mogelijkheid om voorlopige aanslagen in termijnen te betalen (die was niet duidelijk genoeg en stuurde in de richting van een betaling ineens), *Kamerstukken II* 2015/16, 31066, nr. 267 met reactie in 18e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, p. 23. Zie ook Kamervragen over de voorlichting op de website van de Belastingdienst ten aanzien van de vermogensrendementsheffing die ‘zo onduidelijk en onbegrijpelijk’ is (zie de brief van Staatssecretaris van Financiën Wiebes van 2 juni 2017, kenmerk 2017-0000109201, vraag 26) en over de volledigheid en de juistheid van door de BelastingTelefoon verstrekte antwoorden (vraag 41 en 95).

8 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/communicatiebeleid-van-de-overheid>.

9 Nationale ombudsman, Behoorlijkheidswijzer mei 2019 (<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf> (geraadpleegd 22 juni 2022)).

10 Zie ook Hof 's-Hertogenbosch 14 september 2001, nr. 98/3322, *V-N* 2002/10.1.17, r.o. 4.2; Feteris, *Formeel Belastingrecht* (Fiscale Handboeken nr. 9) 2007, p. 66.

11 Behoorlijkheidswijzer 2019, p. 3. De voorloper van de eis van ‘goede informatieverstrekking’ was tot 2012 geformuleerd als ‘actieve en adequate informatieverstrekking’.

budsman de eis van goede informatieverstrekking aan concrete situaties van informatieverstrekking door diverse overheidsinstanties.¹²

De tweede relevante behoorlijkheidsnorm betreft ‘goede motivering’:

“De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.”¹³

Het gaat hier om de duidelijkheidseis, maar dan specifiek over het waarom van beslissingen. De overheid moet besluiten en handelingen dus steeds goed motiveren, waarbij het gaat om duidelijk uitleggen. Volgens de Ombudsman gelden voor een goede motivering drie bouwstenen: (i) de wettelijke voorschriften, (ii) de feiten en belangen en (iii) een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de burger. In de praktijk gaat dit niet altijd goed.¹⁴

Een derde behoorlijkheidsnorm, voortvarendheid, betreft de tijdigheid van de boodschap; deze gaat over het nastreven van kortere responstermijnen dan de maximaal toegestane. Eerder (in 2014) heeft de Ombudsman al een *Correspondentiewijzer* gemaakt die zich grotendeels concentreert op de termijnen waarbinnen overheden moeten reageren op aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften en andere brieven.¹⁵

De behoorlijkheidsnormen zijn weliswaar niet als zodanig via de rechter afdwingbaar, maar zij normeren wel de wijze waarop de overheid handelt en communiceert. De overheid dient bovendien de rapporten van de Ombudsman

12 Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Nationale ombudsman: Rapport 2017/040 (informatieverstrekking van DUO aan (oud-)studenten), Rapport 2016/025 (informatieverstrekking door gemeenten over eigen bijdrage Wmo), Rapport 2015/021 (SVB had moeten informeren over aanvraag kindgebonden budget), Rapport 2015/034 (verkeerde informatie van gemeente over privaatrechtelijke handhaving), Rapport van 22 januari 2010, nr. 2010/009 (tekortschietende informatie van de Belastingdienst aan belastingplichtigen die voor het eerst een voorlopige aanslag ontvangen) en het commentaar daarop in *V-N* 2010/10.4.

13 Behoorlijkheidswijzer 2019, p. 3.

14 Zie bijvoorbeeld de Kamervragen van Van Dijk (CDA) over correspondentie van de Belastingdienst in het kader van inzageverzoeken van burgers in de Fraude Signalering Voorziening (brief Staatssecretaris van Financiën van 14 april 2022, kenmerk 2022Z0461), met name vraag 4 en 5 over de formele manier van communicatie terwijl deze – ook naar de mening van de staatssecretaris – ‘begrijpelijk en invoelend hoort te zijn’.

15 Zie https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/correspondentiewijzer_februari_2014.pdf.

ter harte te nemen. Dat gebeurt weliswaar niet steeds voldoende¹⁶, maar in andere gevallen leidt het tot (een toezegging tot) concrete verbeteringen.¹⁷

4.3 Het communicatiebeleid van de Belastingdienst

Welke eisen stelt de Belastingdienst aan communicatie met de burger? Interessant is dat de Belastingdienst, als *early adopter* van begrijpelijke communicatie, een relatief concreet kader heeft geformuleerd in zijn communicatiebeleid voor de interactie met belastingplichtigen.¹⁸ Al in de jaren 80 schakelde de Belastingdienst neerlandici en communicatiedeskundigen in om formuleren, aangiftebiljetten en bijbehorende toelichtingen begrijpelijker te maken.¹⁹ Deze vooruitstrevende communicatieve houding is deels noodgedwongen ontstaan vanuit de toegenomen massaliteit en complexiteit van belastingheffing en de beperkte uitvoeringscapaciteit. Bovendien valt de vooruitstrevende aanpak voor communicatie met de burger te verklaren uit een veranderde relatie overheid-burger. Waar de Belastingdienst vroeger kon volstaan met het toepassen van de wet, werd vanaf de jaren 80 – en zeker vandaag de dag – meer behulpzaamheid en dienstverlening verwacht.²⁰

Bovendien is de visie op rechtshandhaving in de afgelopen decennia veranderd. De handhavingsstrategie is gebaseerd op dienstverlening en goede informatie ‘vooraf’, in plaats van enkel toezicht en controles ‘achteraf’.²¹ Heldere communicatie is een preventieve handhavingsstrategie, die efficiënter, effectiever en goedkoper is: beter fouten voorkomen, dan achteraf corrigeren.²² Het mes snijdt dus aan twee kanten. Het communicatiebeleid is in de communicatiewetenschap wel geprezen als beste voorbeeld van communicatiebeleid bij de Rijksoverheid.²³

16 In het kader van de toeslagenaffaire bleek dat onvoldoende het geval (zie <https://www.nu.nl/politiek/6120200/ombudsman-zegt-dat-overheid-hem-jarenlang-niet-hoorde-in-toeslagenaffaire.html> (geraadpleegd 3 juni 2021)).

17 Zo heeft de Belastingdienst verbetering toegezegd in zijn informatieverstrekking na het rapport van 22 januari 2010, nr. 2010/009, *V-N* 2010/10.4.

18 Zie over het communicatiebeleid uitgebreid in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, hoofdstuk 3, waarin (par. 3.2) de ontwikkelingen per decennium worden geanalyseerd en het geldende communicatiebeleid wordt besproken (par. 3.3). Zie een kort overzicht in Cramwinckel 2020, paragraaf 2. Deze paragraaf bouwt daarop voort.

19 Pfeil, *Op gelijke voet, de geschiedenis van de Belastingdienst* 2009, p. 404-405.

20 Zie reeds Schut, *WFR* 1974/817, paragraaf A.

21 Nota belastingfraude in *Kamerstukken II* 1970/71, 10 927, nr. 1. Hierover Pfeil, *Op gelijke voet, de geschiedenis van de Belastingdienst* 2009, p. 366. Zie over de huidige handhavingsstrategie in Belastingdienst, Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2022.

22 Vgl. Belastingdienst, Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2022, p. 9; Verbeek 2005, p. 12: “Dienstverlening staat daarbij centraal. Niet alleen om het mensen makkelijker te maken, maar ook vanwege de kosten. Fouten kosten immers geld. Goede communicatie kan dienstverlening verbeteren en fouten voorkomen.”

23 Zie Klaassen 2004, p. 150.

De norm van duidelijke taal in teksten van de Belastingdienst

Sinds de jaren 90 formuleert de Belastingdienst de strategie voor communicatie in het licht van de algemene doelstellingen van de Belastingdienst.²⁴

De Communicatierichtlijnen van de Belastingdienst kennen als overkoepelende norm: ‘duidelijke taal is normaal’.²⁵ Er zijn drie uitgangspunten:

- (i) communicatie is *lezersgericht* (rekening houden met proces en logica van de lezer);
- (ii) communicatie *stuurt op gedrag* (duidelijk zijn over wat van belastingplichtigen wordt verwacht); en
- (iii) communicatie is *doelgroepgericht* (onderscheid in bijvoorbeeld particulieren, ondernemers en bedrijven).

Deze uitgangspunten brengen mee dat teksten onder andere:

- aansluiten bij concrete gebeurtenissen (geen communicatie zonder aanleiding);
- een persoonlijke en directe stijl hebben (niet ‘belastingplichtige’, maar ‘u’; niet ‘Belastingdienst’, maar ‘wij’);
- handelingsgericht zijn (gericht op wat de lezer moet doen, niet op wat in de wet staat);
- doelgroep- en lezersgericht zijn (in taalgebruik en inhoud rekening houden met de lezer);
- toegankelijke informatie op hoofdlijnen bevat (eenvoudig en duidelijk, kort en bondig, puntsgewijs);
- geen rompslomp opleveren (niet onnodig de diepte in en zo nodig verwijzen naar andere bronnen);
- een goede balans tussen juridische juistheid en begrijpelijkheid bevatten (teksten moeten fiscaal juist zijn én in duidelijke taal geformuleerd).

Naast duidelijkheid gaat het hier met name om uitwerkingen van het begrip ‘relevantie’. Dat betekent: aansluiten bij de specifieke vragen van de burger. Daarnaast betekent relevant zijn: geen overbodige informatie geven. Een belangrijke nieuwe notie is dat er mogelijk een conflict is tussen duidelijkheid en juistheid. We komen daarop later terug.

In de Taal- en Tekstafspraken van de Belastingdienst zijn de richtlijnen nader uitgewerkt.²⁶ Daarin zijn diverse tekstuele interventies te vinden. Veelal gaat het daarbij om taaladviezen, zoals op het niveau van interpunctie, woordkeuze, zinsbouw en markering van de tekststructuur (tussenkopjes). Een deel

24 Zie bijvoorbeeld onlangs het Jaarplan Communicatie 2022 en de Visie en ambitie dienstverlening 2021 van de Belastingdienst.

25 Belastingdienst, Communicatierichtlijnen voor Belastingdienstteksten 2014.

26 Belastingdienst, Taal- en Tekstafspraken Belastingdienst 2014.

daarvan is ook bekend uit algemene tekstadviezen, een ander deel betreft termen die vooral bij een wetsuitvoerder zoals de Belastingdienst van belang zijn. Zo adviseert men om het woord ‘ambtshalve’ te vermijden, en ‘bij beschikking’ te vervangen door ‘via een afzonderlijke beschikking’. Verder bevatten de Taal- en Tekstafspraken enkele standaardteksten, bijvoorbeeld voor de rechtsmiddelenvoorlichting.²⁷ Verder bevat het communicatiebeleid aanwijzingen over hoe om te gaan met juridische terminologie, fiscale begrippen, de hoeveelheid informatie, wetsverwijzingen, voorbehouden en betrouwbaarheid van informatie.²⁸ Dergelijke richtlijnen zijn juridisch interessant, omdat daar spanning kan ontstaan tussen de eisen van enerzijds juridische juistheid (incl. volledigheid) en anderzijds begrijpelijkheid.

Tot slot volgt uit de memorie van toelichting bij de Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën (2023)²⁹ dat de Belastingdienst burgers en bedrijven effectief moet informeren over hun rechten en plichten. Het gaat om ondersteuning in het kennen, begrijpen en kunnen uitvoeren van verplichtingen door burgers daarover te informeren. *Voldoende geïnformeerd* betekent dat burgers weten *wat* zij moeten doen en *hoe* zij het moeten doen.³⁰ Informatieverstreking door de Belastingdienst moet daarom aan de volgende criteria voldoen:

- de informatie sluit aan bij de fiscale situatie van burgers en bedrijven;
- de informatie is eenvoudig te begrijpen en sluit aan bij het kennisniveau van burgers en bedrijven;
- de informatie is eenvoudig te vinden;
- de informatie is eenvoudig toe te passen door burgers en bedrijven in hun specifieke situatie;
- de informatie moet burgers en bedrijven in staat stellen aan hun fiscale verplichtingen te voldoen of hen in staat stellen daarvoor hulp in te schakelen.”³¹

Deze eisen raken wederom relevantie (aansluiten bij de lezerssituatie, toepasbaar zijn), duidelijkheid en toegankelijkheid (vindbaarheid). Soortgelijke normen komen voor in geformuleerde principes bij dienstverlening die de Belastingdienst – in navolging van overheidsbrede principes – beoogt.³²

27 Rechtsmiddelenverwijzingen komen verderop aan bod in paragraaf 5.1 en 6.2.

28 Zie hierover uitgebreid Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context (FM nr. 177)* 2022, paragraaf 3.3.

29 Rijksbegroting 2023 (Ministerie van Financiën), *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 IX, nr. 2, p. 79.

30 Rijksbegroting 2023, p. 79–80.

31 Rijksbegroting 2023 (Ministerie van Financiën), *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 IX, nr. 2, p. 79–80. In onder andere de Fiscale Monitor, beleidsdoorlichtingen dienstverlening en voortgangsrapportages wordt onderzocht in hoeverre streefwaardes ten aanzien van dienstverlening worden bereikt.

32 Belastingdienst, *Visie en ambitie dienstverlening 2021*, p. 3. Opvallend in dit document is het apart noemen van begrijpelijke motiveringen voor besluiten, onder de kop ‘betrouwbaarheid’.

4.4 Tussenconclusie

We concluderen dat onze drie overheidsbronnen een behoorlijk ambitieniveau laten zien wat betreft de kwaliteit van overheidscommunicatie. Verder komen zij sterk overeen in de vijf kwaliteitseisen die zij stellen.

1. *Toegankelijkheid*: informatie is bereikbaar voor de burger; zowel ongevroegd als desgevraagd. Daarbij is met name de kanaalkeuze van belang.
2. *Relevantie*: de informatie sluit aan op de situatie en de informatiebehoefte van de burger. Overbodige informatie blijft achterwege.
3. *Duidelijkheid*: de informatie is helder, zowel over het *wat* van regelingen als het *waarom* van beslissingen. Zij sluit aan op de bureaucratische competentie en de leesvaardigheid van de lezer.
4. *Juistheid*: de informatie is correct, volledig en evenwichtig.
5. *Tijdigheid*: de overheid informeert en reageert op tijd.

De eerste drie eisen kennen we al uit de vorige paragraaf. Het zijn de ‘maatwerk’-eisen die communicatiewetenschappers stellen aan *begrijpelijkheid*, in ruime zin opgevat: communicatie moet afgestemd worden op de doelgroep, wat betreft bijvoorbeeld kanalen, inhoud en formulering. De eisen van *juistheid* en *tijdigheid* hebben in de communicatiewetenschap minder aandacht gekregen, maar zijn zeker belangrijk in de context van uitvoeringscommunicatie en de juridische normering daarvan. Juistheid vatten we op als paraplu-begrip voor de deelaspecten correctheid, volledigheid en evenwichtigheid.

Tot nu toe is behandeld (i) welke kwaliteiten in communicatief opzicht mogen worden verwacht van overheidscommunicatie, (ii) dat de overheid ook zelf deze kwaliteitseisen stelt en (iii) dat de overheidsbronnen over communicatie twee eisen toevoegen, *juistheid* en *tijdigheid*.

In deze paragraaf onderzoeken we (de begrijpelijkheid van) overheidscommunicatie vanuit juridisch perspectief. *Dat* de overheid met burgers hoort te communiceren, geldt dus als vanzelfsprekend. Maar *waarom*, of preciezer, *op grond waarvan* communiceert de overheid met burgers? Hieronder gaan we in op de juridische grondslag van overheidscommunicatie (par. 5.1), evenals juridische eisen aan de kwaliteit van die communicatie (par. 5.2). Bovendien zullen we analyseren of, en zo ja op welke wijze, overheidscommunicatie wordt genormeerd, zoals door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (par. 5.3). Daarbij zal blijken dat juridische normen voor communicatie niet alleen gaan over begrijpelijkheidsaspecten, maar evenzeer over de *juistheid* van de verstrekte informatie en over de *betrouwbaarheid* ervan.

5.1 Juridische grondslag voor overheidscommunicatie

De overheid communiceert om allerlei redenen met burgers. Ten eerste omdat wet- en regelgeving dit voorschrijft.¹ Zo bevat de Algemene wet bestuursrecht diverse bepalingen die bestuursorganen voorschrijven om met burgers te communiceren.² Voorbeelden daarvan zijn het doen van uitspraak op bezwaar (afdeling 7.2 van de Awb), het horen van de burger (art. 7:2 Awb), het motiveren van een besluit (art. 3:46 e.v. Awb) en de reactie op de aanvraag van een be-

1 Het preadvies beperkt zich tot het nationale recht en daarom blijven (mogelijk relevante) internationale juridische normen buiten beschouwing, zoals het Europese recht, internationale mensenrechtenverdragen of internationale standaarden (zoals vanuit de OESO of EU); zie daarover bijvoorbeeld Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, paragraaf 2.4 en 2.5 en Van den Heuvel 2018, paragraaf 6.2.2.

2 Zie ook Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, paragraaf 2.8.

schikking (art. 4:1 Awb). Fiscale voorbeelden betreffen de uitnodiging door de inspecteur voor het doen van belastingaangifte (art. 6 AWR), het vaststellen van een belastingaanslag (art. 11 AWR) en een voorlopige aanslag (art. 15 AWR), of het nemen van een beschikking belastingrente (art. 30j Wet IB 2001). In veel van deze gevallen is sprake van uitingen waarmee een bestuursorgaan een beslissing voorbereidt of deze neerlegt in bijvoorbeeld een besluit.

Ten tweede vloeit overheidscommunicatie voort uit de algemene taak die op de overheid rust om burgers te informeren over de uitleg en toepassing van wet- en regelgeving, zoals door middel van voorlichting. In het belastingrecht staat die voorlichtingsopdracht bekend als de ‘voorlichtende taak’ van de Belastingdienst.³ Ook buiten het belastingrecht wordt als vanzelfsprekend beschouwd dat voorlichting een ‘overheidstaak’⁴ is.⁵ De juridische grondslag daarvoor vloeit voort uit het *rechtszekerheidsbeginsel*.⁶ Het rechtszekerheidsbeginsel als rechtsstatelijk beginsel houdt in dat burgers duidelijkheid (moeten kunnen) hebben over hun rechtspositie.⁷ Nu louter de wet niet een voldoende waarborg voor rechtszekerheid blijkt te zijn, betekent dit dat de overheid ervoor moet zorgen dat de burger ook op andere wijze in staat is te weten waar hij rechtens aan toe is, zoals via voorlichting.

Toelichting op de voorlichtende taak uit oogpunt van rechtszekerheid

Het traditionele juridische idee is dat in de wet de rechten en verplichtingen van burgers staan, de wet daarmee duidelijkheid geeft over de rechtspositie van burgers en dat zij aldus kunnen voorspellen hoe de wetsuitvoerder zal handelen.⁸ Een van de veronderstellingen in deze redenering is dat burgers de wet daadwerkelijk *lezen*. Echter, al in de jaren 90 bleek uit juridisch en bestuurskundig onderzoek dat burgers helemaal niet in de wet kijken, maar vaak

3 HR 26 september 1979, nr. 19 250, *BNB* 1979/311 m.nt. J.P. Scheltens, *AB* 1980/210, m.nt. P.J. Stolk (*Autokosten*). Overigens was in de fiscale literatuur opvallend weinig bekend over wat die taak inhoudt of zou moeten omvatten, zie Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (*FM* nr. 177) 2022, paragraaf 2.1.

4 Scheltema, *De wondere wereld van het bestuursrecht* 1997, p. 6; Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (*SteR* nr. 45) 2019, p. 52 (‘een rechtsstatelijke kerntaak van de overheid’).

5 Vgl. o.a. Schelhaas 1979, p. 168; Roozendaal 2008, paragraaf 2.

6 Zie reeds Scheltema, *De wondere wereld van het bestuursrecht* 1997, p. 6; Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid* 1998, p. 233-234 en recenter uitgebreid in Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (*SteR* nr. 45) 2019, paragraaf 2.3.1. Voor een uitwerking van de redenering in het kader van het belastingrecht zie Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (*FM* nr. 177) 2022, paragraaf 2.3. Zie ook in taalkundige literatuur bij Jansen en Steehouder 1989a, paragraaf 2.2.

7 Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid* 1998, paragraaf 2.3 maakt een onderscheid in de volgende negen dimensies van rechtszekerheid: bestendigheid, toepassen van de wet, duidelijkheid over de rechtspositie, tijdigheid, voorspelbaarheid van bestuurshandelen, kenbaarheid, rechtsbescherming, honorering van gewekt vertrouwen, verbod van terugwerkende kracht. In de fiscale literatuur zie Pauwels 2009, hoofdstuk 4 met vele literatuurverwijzingen; Van den Heuvel 2018, paragraaf 1.2.

8 Vgl. Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid* 1998, p. 43-45; Van den Heuvel 2018, p. 18-19.

bij andere bronnen te rade gaan, zoals voorlichting van wetsuitvoerders.⁹ Bovendien veronderstelt de redenering dat als burgers de wet lezen, zij in staat zijn daaruit hun rechten en plichten af te leiden. Er zijn echter flinke hindernissen, zoals in het juridische taalgebruik, de gelaagde structuur en complexiteit van de materie.¹⁰ Wanneer de wet zelf de burger niet voldoende rechtszekerheid biedt, moet de overheid in de rechtsstaat op andere manieren inzicht en duidelijkheid verschaffen in het recht. Het voorgaande brengt mee dat de overheid de taak – zelfs de rechtsstatelijke plicht¹¹ – heeft om burgers voor te lichten over de wet.

Overigens betogen Scheltema en Ippel in hun preadvies terecht dat de rechtszekerheid die de burger zoekt iets anders is dan wat een jurist onder rechtszekerheid verstaat.¹² Waar juridisch gezien de nadruk ligt op formele rechtszekerheid (geborgd door het legaliteitsbeginsel) zal de burger niet zozeer op zoek zijn naar wetteksten of algemene informatie, maar naar een concrete uitwerking van het recht in zijn specifieke situatie (feitelijke rechtszekerheid).¹³ Dit gegeven brengt mee dat de overheid en burger elk hun eigen vertrekpunt hanteren in communicatie; het risico van miscommunicatie ligt dus op de loer. Hier zou de overheid zich extra bewust van moeten zijn bij het vormgeven van informatie waar zij tot communicatie overgaat.

Ten derde bevat de wet enkele voorschriften die specifiek gaan over informatieverstrekking aan de burger. Een voorbeeld biedt art. 3:45 Awb, waaruit volgt dat een bestuursorgaan bij de bekendmaking van een besluit waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, moet vermelden door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan dat kan. Daarmee wordt de burger dus geïnformeerd over de mogelijkheid van bezwaar of beroep ('rechtsmiddelverwijzing'). Een ander voorbeeld betreft de actieve openbaarmaking uit art. 3.1 Wet open overheid. Dit artikel – waarvan zijn voorloper in art. 8 Wob in de parlementaire toelichting werd aangeduid als het 'voorlichtingsartikel'¹⁴ – schrijft samengevat voor dat het bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij hem berustende informatie voor eenieder openbaar

9 Scheltema, *De wondere wereld van het bestuursrecht* 1997, p. 4-5, o.v.n. dissertatieonderzoek van Oldenziel, Marseille en Dijkstra.

10 Scheltema 2020, p. 8; Scheltema, *De wondere wereld van het bestuursrecht* 1997, p. 2-3; Veerman 2018, p. 41; Damen 2018, p. 24, 45; Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 50, 382; Pront-van Bommel, *NTB* 2006/21, paragraaf 2.

11 Scheltema, *De wondere wereld van het bestuursrecht* 1997, p. 6; Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 52 ('een rechtsstatelijke kerntaak van de overheid').

12 Ippel & Scheltema 2023.

13 Over feitelijke rechtszekerheid zie ook Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid* 1998, paragraaf 5.4, p. 234; Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 53; Scheltema 1989, paragraaf 2.1.

14 MvT Wob, *Kamerstukken II* 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 29; NnavV Wob, *Kamerstukken II* 1988/89, 19 859, nr. 9, p. 2.

maakt.¹⁵ Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

Tot slot zijn er situaties waarin de overheid het opportuun acht om actief met de burger te communiceren, zonder dat een specifiek voorschrift daartoe dwingt. Voorbeelden zijn de uitingen waarin de Belastingdienst rond aangiftetijd aandachtspunten voor de belastingaangifte¹⁶ aankondigt, brieven waarin de Belastingdienst aan burgers meedeelt dat zij een registratie in de Fraude Signalering Voorziening hadden¹⁷, of brieven waarin de Belastingdienst duidelijkheid wil geven over het ‘hoe en waarom’ van een naheffingsaanslag omzetbelasting.¹⁸

Bovenstaande grondslagen geven wetsuitvoerders dus op verschillende momenten bij hun taakuitvoering aanleiding – vaak ook de verplichting – om te communiceren.

5.2 Juridisch gebaseerde kwaliteitseisen aan overheidscommunicatie

Bij een onbegrijpelijke, onjuiste of een niet-actuele brief is geen sprake van goede overheidscommunicatie. Deze communicatie is dus aan bepaalde kwaliteitsnormen gebonden. Hieronder inventariseren wij welke normen aan de orde zijn.

15 De Woo bevat een bepaling (art. 3.1) die volgens de toelichting ‘materieel’ overeenkomt met art. 8 Wob en ‘geen nieuwe verplichtingen meebrengt’, zie *Kamerstukken I 2020/21*, 33 328, N, p. 51. Artikel 8 van de Wob wordt wel beschouwd als wettelijke grondslag waarop verschillende voorlichtingsactiviteiten van de overheid zijn terug te voeren, waaronder van de Belastingdienst. Zie Wopereis 1996, p. 12-13, 97-100, hoofdstuk 4 en voor wat betreft voorlichting van de Belastingdienst zie p. 203-205, 211, 231; Nicolai, *Beginnelen van behoorlijk bestuur* 1990, p. 462; Jansen & Steehouder 1989a, p. 12, hoofdstuk 2; Klaassen 2004, p. 44; Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017, paragraaf 1.2.2.2, punt 26 wijzen erop dat art. 8 van de Wob niet zozeer betrekking heeft op individuele rechtsposities, maar op overheidsbeleid in het algemeen.

16 Zie bijvoorbeeld het bericht ‘Belangrijke aandachtspunten bij de aangifte inkomstenbelasting 2021’ van 1 maart 2022 via <https://www.taxlive.nl/documenten/nieuws/belangrijke-aandachtspunten-bij-de-aangifte-inkomstenbelasting-2021/> (geraadpleegd 12 november 2022).

17 Zie Belastingdienst, bericht ‘Burgers met registratie FSV ontvangen brief’, 29 september 2022 (<https://over-ons.belastingdienst.nl/burgers-met-registratie-fsv-ontvangen-brief/>; geraadpleegd 12 november 2022).

18 Onlangs kondigde de Belastingdienst aan dat er een bijsluiter wordt meegestuurd met naheffingsaanslagen in de omzetbelasting, omdat voor veel ondernemers onvoldoende duidelijk is waarom zij een naheffingsaanslag krijgen. Met de bijsluiter hoopt de Belastingdienst meer duidelijkheid te verschaffen, zie <https://www.taxlive.nl/documenten/nieuws/fiscus-hoopt-helderheid-te-verschaffen-met-bijsluiter-naheffingsaanslag-btw/> (laatstelijk geraadpleegd 13 november 2022).

5.2.1 Algemene en specifieke kwaliteitsnormen

Van de Sande heeft overtuigend betoogd dat informatieverstrekking van de overheid inherent van een bepaalde kwaliteit moet zijn, vanwege de juridische grondslag daarvan (rechtszekerheidsbeginsel) en de belangrijke functie van de informatie voor de burger.¹⁹ Of zoals Boer terecht schreef, ‘Niets communiceert beter dan een juiste aanslag’.²⁰ De kwaliteitseisen voor overheidscommunicatie maken deel uit van het juridische kader dat de wijze normeert waarop de overheid met burgers communiceert.

De wet geeft in voorkomende gevallen specifieke communicatievoorschriften, met name als het gaat om communicatie die een beslissing van de overheid inhoudt. Zo bevat de Awb diverse communicatieve regels, zoals voor de inhoud en vorm van communicatieve uitingen. Voorbeeld is dat een uitspraak op bezwaar *schriftelijk* moet worden gedaan en *deugdelijk* moet zijn gemotiveerd (art. 7:12 Awb).²¹ Een bestuurlijke boete dient aan bepaalde procedurele eisen te voldoen (art. 5:48 Awb e.v.), waaronder een *tijdsige*, *deugdelijke* en *begrijpelijke* motivering waarmee de betrokkene in staat wordt gesteld zijn verdediging te bepalen.²² Verder zijn in de aangekondigde contouren van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb diverse bepalingen geïnitieerd die communicatievoorschriften bevatten.²³ Een fiscaal voorbeeld van een communicatievoorschrift biedt een informatiebeschikking (art. 52a AWR), waarin de inspecteur dient aan te geven aan welke informatie- of administratieverplichtingen niet of niet geheel is voldaan. *Duidelijkheid* is daarbij van belang, want uit de rechtspraak van de Hoge Raad ter zake volgt dat het voor de belastingplichtige voldoende duidelijk moet zijn waaraan het volgens de inspecteur schort en dat de belastingplichtige dus niet met een ‘zoekplaatje’ mag worden opgezadeld.²⁴ Verder geeft de wet bepaalde regels voor de communicatietermijn (*tijdsigheid*), zoals over de beslistermijn voor de beschikking op een aanvraag (redelijke termijn, binnen acht weken; art. 4:13 Awb) en voor de beslissing op bezwaar (in beginsel zes weken; art. 7:10 Awb). Overigens doet zich hierbij een opvallende asymmetrie voor: terwijl veel termijnen die

19 Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 93. Zie ook p. 87-88, 322.

20 Boer 2015.

21 Zie art. 1:3, lid 1 Awb en art. 7:12 Awb. Op de motiveringseis komen we terug in paragraaf 5.2.2 en 5.3.1.

22 Art. 6 lid 3 sub a EVRM. Zie ook Jansen 2022, paragraaf 1.1.

23 Bijvoorbeeld het voorgestelde nieuwe artikel over contactmogelijkheid met het bestuursorgaan (concept art. 3:45a Awb in de versie ‘preconsultatie’ van het wetsvoorstel) en de begrijpelijkheidsnorm voor de motivering van besluiten (concept art. 3:47 Awb).

24 HR 21 mei 2021, nr. 19/02508, *BNB* 2021/108 m.nt. Vetter, r.o. 4.2.2; hierover Cramwinckel en Lavreysen, 2021, paragraaf 3.2.1 en het commentaar van Perdaems in *NLFiscaal* 2021/1109.

voor de burger gelden fataal zijn, geldt dat opmerkelijk genoeg niet voor de overheid.²⁵

Kortom, dat overheidscommunicatie aan bepaalde kwaliteitsnormen dient te voldoen, vloeit dus voort uit zowel algemene normen als specifieke voorschriften. Of aan schending van een kwaliteitsnorm juridische gevolgen worden verbonden, is afhankelijk van het geval (par. 5.3).

5.2.2 Wettelijke verankering van begrijpelijke communicatie?

Is de overheid, juridisch gezien, gehouden om *begrijpelijk* te communiceren?

Geen algemene wettelijke verankering in de Awb

Opmerkelijk genoeg is van een algemene wettelijke verankering van een begrijpelijkheidseis geen sprake. Zo staat er nergens in de Algemene wet bestuursrecht een bepaling die *begrijpelijkheid* als norm voorschrijft, althans niet voor overheidscommunicatie in het algemeen.²⁶ Afdeling 2.2 van de Awb gaat over het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer. Het enige artikel in deze afdeling is art. 2:6 Awb, dat ziet op het taalgebruik van bestuursorganen. In het eerste lid is neergelegd dat bestuursorganen als hoofdregel in de Nederlandse taal communiceren. In het tweede lid is geregeld dat men een andere taal dan het Nederlands kan gebruiken, indien het gebruik daarvan doelmatiger is en de belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad.

Verder bevat het nieuwe art. 2:1 eerste lid Awb²⁷ de regel dat een bestuursorgaan zorg draagt voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat be-

25 Zo oordeelde de ABRvS in zijn uitspraak van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:196, r.o. 3 dat de overschrijding van de beslistermijn door de Belastingdienst niet fataal is (“(...) dat overschrijding van de beslistermijn op zichzelf de rechtmatigheid van het besluit niet aantast. Dat degene die bezwaar of beroep tegen een besluit wil indienen zich – tenzij sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding – wel moet houden aan de wettelijke termijn voor het indienen van een rechtsmiddel, leidt niet tot een ander oordeel. Deze termijn is gesteld omdat op enig moment duidelijk moet zijn of een besluit nog onderwerp van discussie kan zijn dan wel definitief vaststaat. De rechtszekerheid vereist dat na ongebruikt verstrijken van de bezwaar- of beroepstermijn het besluit definitief vaststaat. Zoals de Belastingdienst/Toeslagen in zijn reactie op het hoger beroepschrift terecht stelt, verbindt de wet aan het te laat beslissen op bezwaar andere gevolgen, namelijk de mogelijkheid om – mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan – een dwangsom te vragen en de mogelijkheid om beroep bij de rechter in te stellen tegen het uitblijven van een besluit.”).

26 Zie in het kader van een bestuurlijke boete art. 5:49, lid 2, Awb. Op grond van dit artikel dient het bestuursorgaan er zo veel mogelijk voor zorg te dragen dat de gegevens waarop de boete is gegrond, worden medegedeeld in een voor de overtreder ‘begrijpelijke taal’. Dit vloeit voort uit internationale verdragen, zie art. 6, derde lid, onderdelen a en e EVRM en art. 14, derde lid, onderdelen a en f IVBPR. Op grond van deze bepalingen uit genoemde verdragen heeft eenieder bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning het recht om in een taal die hij verstaat op de hoogte te worden gebracht van de tegen hem ingebrachte beschuldiging en het recht op kosteloze bijstand van een tolk indien hij de taal die ter zitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

27 Art. 2:1 eerste lid Awb wordt ingevoerd als onderdeel van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (35 261; aangenomen in de TK op 19 april 2022), dat inwerking treedt op een bij KB te bepalen tijdstip.

stuursorgaan. Deze zorgplicht voor bestuurlijk verkeer is ruim van aard en heeft ook betrekking op communicatie.²⁸ Deze plicht is niet concreet toegespitst op de begrijpelijkheid van die communicatie in het bestuurlijk verkeer.

De tussenconclusie is dus dat het algemene wettelijke voorschrift voor taalgebruik is beperkt tot het hanteren van een specifieke taal (de Nederlandse taal). Er ontbreekt een nadere invulling van de *kwaliteit* van het taalgebruik, zoals dat het taalgebruik begrijpelijk dient te zijn. Overigens rijst de vraag of de burger die een brief krijgt met voor hem ingewikkeld, formeel juridisch taalgebruik, het gevoel zal hebben dat hij in ‘gewoon’ Nederlands wordt aangeschreven.²⁹

Motiveringsvereisten in de Awb bij besluiten

Als het gaat om communicatie over besluiten van een bestuursorgaan bevat de Awb wel bepaalde kwaliteitsnormen, namelijk een motiveringsplicht.³⁰ Daarbij gaat het in het bijzonder om *motiveringsvereisten*. Art. 3:46 Awb schrijft voor dat een besluit moet berusten op een ‘deugdelijke’ motivering. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in art. 7:12 lid 1 Awb bij de beslissing op bezwaar. De wetgever had bij art. 3:46 Awb codificatie voor ogen van het beginsel van de ‘draagkrachtige motivering’.³¹ Dat betekent dat de motivering de beschikking moet kunnen dragen. Daarbij gaat het enerzijds om een juiste vaststelling van de feiten, anderzijds dat de vaststelling van de feiten moet leiden (althans, mag leiden) tot de genomen beslissing. Verder volgt uit de parlementaire toelichting dat de motivering aan ‘redelijke eisen’ moet voldoen, waarbij rekening moet worden gehouden ‘met het belang dat de betrokken burgers bij de motivering hebben. Uit de aard der zaak zal de motivering

28 Aanvankelijk was art. 2:1 gericht op digitale communicatie, maar n.a.v. het advies van de Afdeling Advies-
ring RvS is deze beperking losgelaten en is het verruimd tot een algemene zorgplicht tot ondersteuning bij
bestuurlijk verkeer (zie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, *Kamerstukken II* 2018/2019, 35
261, nr. 4, p. 7-8).

29 Vgl. voor de omgekeerde situatie waarin informatie voor het bestuursorgaan onduidelijk is, MvT, *Kamer-
stukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 92: “(...) is het wel nuttig bestuursorganen uitdrukkelijk de bevoegd-
heid te geven een vertaling te verlangen van een in een vreemde taal gestelde beschikkingsaanvraag, in-
dien die aanvraag anders onbegrijpelijk of niet goed te beoordelen is.” Zie Hoge Raad 24 juni 2022,
ECLI:NL:HR:2022:943, r.o. 2.3.3-2.3.4 (over een in een vreemde taal opgesteld bezwaarschrift). Ter illus-
tratie: in de uitspraak van Rb. Zeeland-West-Brabant van 5 november 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5421,
legde belanghebbende stukken over in de (voor de inspecteur onbekende) Italiaanse taal.

30 Overigens stelt de belastingwetgever geen specifieke eisen aan de vorm of het taalgebruik van een aanslag-
biljet. Volgens Feteris, *Formeel Belastingrecht (Fiscale Handboeken nr. 9)* 2007, paragraaf IV.2.2.6 moet
rekening worden gehouden met de belangrijke functie die het biljet vervult bij de heffing en invordering van
belastingen en behoort het daarom de geadresseerde ‘duidelijke informatie te verschaffen om de aanslag te
kunnen beoordelen, en om tot correcte betaling over te kunnen gaan’. De rechter is volgens hem overigens
‘niet bijzonder streng’ en ziet tekortkomingen door de vingers wanneer het de belastingplichtige duidelijk
was wat de inspecteur bedoelde. Algemene jurisprudentielijnen lijken nog te ontbreken.

31 MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 108. Zie ook T&C Awb, commentaar op art. 3:46 Awb en
Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Algemeen Deel, Aant. 1 Algemeen bij: Algemene wet bestuursrecht,
art.3:46 [Deugdelijke motivering].

van een besluit van algemene strekking doorgaans een globaler karakter hebben dan de motivering van een individuele beschikking'.³²

De 'kenbaarheid' van de motivering is uitgewerkt in art. 3:47 Awb. Hierbij gaat het primair om formele kenbaarheid, zoals dat de motivering wordt vermeld bij het besluit (lid 1) en dat zo veel mogelijk wordt vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit is genomen (lid 2). Overigens doet de Belastingdienst dat laatste volgens Jansen 'niet stelselmatig, omdat men vindt dat de belastingplichtige weinig aan de vermelding van de wettelijke basis heeft'.³³ Keerzijde is dat dit ertoe leidt dat voor de burger (het bestaan van) de wet naar de achtergrond verdwijnt.³⁴

Kenbaarheid van de motivering gaat óók over begrijpelijkheid. In deze eis liggen volgens de parlementaire toelichting namelijk twee elementen besloten:

- (i) het bestuur moet inzicht verschaffen in de door hem gevolgde gedachtegang, en
- (ii) de vermelding moet 'op zodanige wijze geschieden dat zij voor de desbetreffende belanghebbende redelijkerwijs begrijpelijk is'.³⁵

Volgens de wetgever betekent het aspect van begrijpelijkheid dat het bestuur zorgvuldiger moet zijn in zijn motivering 'naarmate de belanghebbende minder goed op de hoogte is van het desbetreffende beleidsterrein en het van toepassing zijnde recht'.³⁶ Hoewel de wetgever dat niet met zo veel woorden zegt, ligt het voor de hand om te betogen dat het hierbij ook gaat om helder en duidelijk taalgebruik, opdat de motivering kan worden begrepen.³⁷ De wetgever stelt overigens geen specifieke eisen aan het detailniveau van de motivering. Een en ander is afhankelijk van het type beschikking, de betrokken belanghebbende(n) en het bestuursorgaan.³⁸ Verder kan de vermelding van de motivering achterwege blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de burger daaraan geen behoefte heeft (art. 3:48(1) Awb), al zal deze nog

32 MvT, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 16.

33 Aldus Jansen, NDFR commentaar bij art. 3:46 Awb, paragraaf 2.2.

34 Zie paragraaf 7.2.

35 MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 109.

36 MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 109. Vervolgens: "Anderzijds zal het bestuur met een soberder aanduiding mogen volstaan als de beschikking gericht is tot een zeer goed in de materie ingevoerde belanghebbende, en de beschikking geen andere belanghebbenden kent."

37 Vgl. Afdeling advisering van de Raad van State, advies 31 augustus 2018, 'Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen', W04.18.0230/1, *Kamerstukken II* 2017/18, 26643, nr. 557, p. 15: "Het vereiste van een goede, ook voor leken begrijpelijke, motivering bij gebruik van beslisregels en data, is voor grootschalige geautomatiseerde besluitvorming wel een te verdedigen minimumbeginsel."

38 MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 110. Zie verder in paragraaf 5.3.1 (motiveringsbeginsel).

wel moeten worden verstrekt indien de burger daarom verzoekt binnen een redelijke termijn (art. 3:48(2) Awb).

Inmiddels heeft de wetgever aangekondigd een begrijpelijkheidsnorm te willen opnemen in art. 3:47 Awb.³⁹ Het voornemen is om in de wettekst (en niet louter in de memorie van toelichting) op te nemen dat *begrijpelijkheid* onderdeel is van de verplichte motivering van een besluit. Deze verplichting is weliswaar niet nieuw, maar moet eens te meer duidelijk maken dat begrijpelijk motiveren geen vrijwillige opgave is.

Algemene gelding?

Volgens Van Male verwijst het motiveringsbeginsel rechtstreeks naar de fundamentele rechtsstatelijke eis dat besluitvorming door de overheid weloverwogen dient plaats te vinden en dus niet willekeurig mag zijn.⁴⁰ Wat ons betreft geldt dit niet enkel voor de communicatie over de besluitvorming, maar ook voor communicatie in het algemeen. Ook daarvan mag weloverwogenheid en zorgvuldigheid worden verwacht.

Hoe zit het vervolgens met de norm van begrijpelijkheid voor communicatie in het algemeen (denk aan informatiebrieven, voorlichting, formulieren, telefonische inlichtingen, Q&A's op de overheidswebsite)? De motiveringseis van art. 3:47 Awb is immers (louter) toegesneden op besluiten. Maar dat betekent uiteraard niet dat andere uitingen dan onduidelijk mogen zijn. Immers, begrijpelijkheid is essentieel, schreef Feteris:

“Van een overheid die behoorlijk met haar burgers omgaat mag een begrijpelijk taalgebruik worden verlangd. Onbegrijpelijke communicatie is geen communicatie.”⁴¹

Begrijpelijkheid is een evidente kwaliteitsnorm – ook voor bijvoorbeeld voorlichting⁴² – want als de burger de informatie niet snapt, kan de wetsuitvoerder die de voorlichting verstrekt zijn doel⁴³ niet bereiken (en de burger die het

39 Ten tijde van het schrijven van dit preadvies was de tekst beschikbaar uit de preconsultatieversie van art. 3:47(1) Awb, waarbij wordt ingevoegd ‘op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze’ (zie de brief van Bruins Slot van 20 januari 2023, ‘toezending ter kennisname teksten preconsultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb’, kenmerk 2023-0000045334, bijlagen 1 (wetsvoorstel) en 2 (MvT, par. 3.2).

40 Van Male, *NTB* 1988/3, p. 73.

41 Feteris, *Formeel Belastingrecht (Fiscale Handboeken nr. 9)* 2007, p. 68-69. Zie over het inherente bestaan van kwaliteitsnormen uitgebreider in Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie (SteR nr. 45)* 2019, p. 87-88.

42 Schlössels, *NTB* 2013/41, paragraaf 2.5.2 beschouwt begrijpelijkheid en toegankelijkheid als eisen van ‘goede voorlichting’ (in het kader van voorlichting van Belastingdienst/Toeslagen).

43 Zoals hierboven uiteengezet, verschillen de doelen in abstractieniveaus: van informeren en instrueren tot verderstrekkende doelen, zoals realiseren van rechtszekerheid en het bevorderen van compliance.

raadpleegt evenmin) en is informatie dus niet *effectief*.⁴⁴ Het is dus ook goed te verklaren dat bijvoorbeeld de Belastingdienst relatief veel aandacht besteedt aan onder andere taalgebruik, presentatie en structuur ('duidelijke taal is normaal'⁴⁵; par. 4.3).

Zoals verderop aan bod komt, is *begrijpelijkheid* een juridisch uitdagende eis vanwege de spanning die zich kan voordoen met de eis van juistheid (par. 7.2).

5.3 Juridische normering van communicatie met de burger via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Als overheidscommunicatie aan bepaalde juridische eisen moet voldoen, komt de vraag op hoe dit wordt genormeerd en voor rechterlijke toetsing vatbaar is. Het meest concrete aanknopingspunt bieden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, als algemene criteria die overheidsoptreden – dus ook communicatie met burgers – normeren. Deze algemene beginselen worden wel beschouwd als gejuridiseerde 'fatsoensnormen' die het bestuursorgaan als behoorlijk handelende overheid in acht moet nemen in het verkeer met burgers.⁴⁶ Bestuursorganen, waaronder de Belastingdienst, zijn aan deze beginselen gebonden bij het uitoefenen van hun bevoegdheden, zoals bij het nemen van besluiten en bij de uitvoering van de voorlichtende taak.⁴⁷

De beginselen van behoorlijk bestuur zijn veelal in de rechtspraak ontwikkeld ('rechttersrecht') en vervolgens deels gecodificeerd. Bij de totstandkoming van de Awb is een aantal beginselen in de wet opgenomen, zoals het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Voor het overige (zoals het vertrouwensbeginsel) achtte de Awb-wetgever destijds de tijd niet rijp voor codificatie.⁴⁸ Inmiddels heeft de wetgever het voornemen geuit om de codificatie van de beginselen uit te breiden.⁴⁹ Hoewel de beginselen (reeds) rechtsnormen⁵⁰

44 Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 87-88. Vgl. Nicolai 1990, p. 414-415, die betoogt dat de eis van juistheid van informatie evident is, omdat het onzinnig is om het tegendeel te betogen, want dan kunnen de doelen van de informatie niet worden bereikt.

45 Communicatierichtlijnen voor Belastingdienstteksten 2014.

46 Vgl. Nicolai 1990, p. 11; Jansen 2013, p. 13.

47 Zie in fiscale context de memorie van toelichting bij de rijksbegroting van het Ministerie van Financiën in *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 IX, nr. 2, p. 75. In het algemeen bestuursrecht zie bijvoorbeeld Nicolai 1990, p. 216-222.

48 MvT Awb (eerste tranche), *Kamerstukken* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 8-9.

49 *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VI, nr. 2, p. 17 en *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 15 (motie van de leden Jetten en Marijnissen); Baron & Poelmann 2021b (overzicht van politieke ontwikkelingen); Nagelhout & Van Wordragen 2021 (overzicht en analyse).

50 Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1* (HSB) 2017, paragraaf 8.2, punt 276 (Rechtskarakter van de abbb).

zijn, liggen voordelen van een wettelijke basis in de sfeer van rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger.⁵¹

5.3.1 *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en communicatie*

Welke beginselen van behoorlijk bestuur zijn relevant met het oog op begrijpelijke overheidscommunicatie? De hier meest relevante beginselen zijn het motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel en evenredigheidsbeginsel.⁵² Het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel zijn het beste toepasbaar op communicatie omdat zij (ook) direct over communicatie gaan, terwijl het vertrouwensbeginsel, gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel algemener zijn, maar wel toepasbaar zijn op communicatiesituaties.

Wij lichten de beginselen hierna toe en bespreken daarbij voorbeelden uit met name het belastingrecht.⁵³ Daarbij verdient vermelding dat dit rechtsgebied, als bijzonder onderdeel van het bestuursrecht, een specifieke aard heeft, waarbij onder meer derdenbelangen veelal niet meespelen en het bij belastingaanslagen om ‘gebonden’ beschikkingen gaat, waar de inspecteur geen beleidsvrijheid heeft.

5.3.1.1 MOTIVERINGSBEGINSEL

Het motiveringsbeginsel gaat over motiveren, dus communiceren. Omdat dit beginsel het meest direct van toepassing is op overheidscommunicatie, gaan we hierop dieper in.

Als beginsel van behoorlijk bestuur schrijft het motiveringsbeginsel voor dat besluiten een kenbare en deugdelijke motivering moeten hebben, die het besluit kan dragen (par. 5.2.2).⁵⁴ Wat een deugdelijke motivering is, zal afhangen

51 Zie voor een overzicht van in de literatuur genoemde voordelen en bezwaren in Nagelhout en Van Wordragen 2021.

52 Andere beginselen van behoorlijk bestuur blijven buiten beschouwing, zoals onpartijdigheid en het verbod op vooringenomenheid (art. 2:4 Awb), verbod op détournement de pouvoir (art. 3:3 Awb) en het verbod van willekeur (art. 3:4 eerste lid Awb).

53 Het begrip ‘belastingrechter’ is geen term uit de Awb, die spreekt van ‘bestuursrechter’. Met ‘belastingrechter’ en ‘bestuursrechter’ bedoelen wij steeds de bestuursrechter die al dan niet bevoegd is te oordelen over belastingzaken (Van Roij 2022, paragraaf 5.1).

54 MvT, *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 108-111; Jansen 2022, paragraaf 1.1. Art. 3:46, 3:47 en 7:12 Awb bevatten het gecodificeerde motiveringsbeginsel (par. 5.2.2).

van de omstandigheden van het geval.⁵⁵ Doel van de motiveringsvereisten is dat het bestuursorgaan inzicht geeft in zijn handelen dat heeft geleid tot de beslissing in een concreet geval. De functie van het beginsel is meerledig. Het idee is dat een goede motivering:

- (i) de aanvaardbaarheid van een beslissing bij de burger bevordert;
- (ii) het vertrouwen van de burger in de besluitvormingswijze van de overheid ten goede komt en;
- (iii) bijdraagt aan de mogelijkheid van de burger om (desgewenst) een besluit gemotiveerd te betwisten.⁵⁶

Het risico van motiveringsgebreken is, zoals Lubbers en Zandhuis eerder hebben betoogd in fiscale context, dat deze leiden tot onbegrip bij geadresseerden, onnodig bezwaren genereren en burgers het gevoel kan geven dat de overheid hen niet serieus neemt.⁵⁷

Uit oogpunt van de *begrijpelijkheid* van de motivering spelen bij het motiveringsbeginsel volgens ons verschillende aspecten een rol.

Volledigheid

Ten eerste is *volledigheid* van belang. De Awb-wetgever maakt namelijk duidelijk dat een motivering niet begrijpelijk is wanneer deze onvolledig is, bijvoorbeeld indien slechts een deel van de motivering wordt gegeven of deze pas later bij de rechter blijkt.⁵⁸ Een tekortschietende motivering kan ertoe leiden dat een burger onnodig op kosten wordt gejaagd.⁵⁹

Voorbeeld

In de uitspraak van Hof 's-Hertogenbosch 28 september 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:3286, oordeelde het hof dat sprake was van een motiveringsgebrek bij de uitspraak op bezwaar van de heffingsambtenaar.⁶⁰ De heffingsambtenaar was slechts zeer algemeen ingegaan op de (mogelijk) meest verstrekkende grief van belanghebbende, in algemene bewoordingen. Als

55 Wij verwachten dat naarmate de beslissing verder afstaat van het standpunt van de burger meer motivering nodig zal zijn en deze ook belangrijker is voor de burger om de beslissing te kunnen plaatsen. Zie bijvoorbeeld onlangs de uitspraak van Rb. Midden-Nederland 23 februari 2021, nr. 20/1325, ECLI:NL:RBMNE:2021:695, waarin de heffingsambtenaar had nagelaten om in zijn uitspraak op bezwaar toe te lichten waarom hij afweek van het puntensysteem van de forfaitaire proceskostenregeling. Volgens de Rechtbank vormde dit een motiveringsgebrek en bracht dit mee dat de uitspraak in zoverre voor vernietiging in aanmerking kwam.

56 Jansen 2022, paragraaf 1.1.

57 Lubbers & Zandhuis, in: *Springende punten (Van Amersfoort-bundel)* 2017, paragraaf 1.

58 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 109. Zie bijvoorbeeld Afdeling rechtspraak van de Raad van State 3 november 1980, *AB* 1981/188.

59 Zie ook Lubbers & Zandhuis, in: *Springende punten (Van Amersfoort-bundel)* 2017, paragraaf 3. Bijvoorbeeld in Rb. Utrecht 24 april 2007, ECLI:NL:RBUTR:2007:BA3803 bleef de uitspraak op bezwaar, ondanks schending van het motiveringsbeginsel, in stand, maar zag de rechtbank aanleiding de inspecteur te gelasten het door belanghebbende betaalde griffierecht te vergoeden, omdat een adequate tijdige motivering door de inspecteur wellicht de onderhavige procedure had kunnen voorkomen.

60 Zie Hof 's-Hertogenbosch 28 september 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:3286, r.o. 4.4-4.7.

een adequate motivering was gegeven bij de uitspraak op bezwaar, was aannemelijk dat belanghebbende geen beroep ingesteld zouden hebben. In de bijzondere omstandigheden van de zaak acht het hof een proceskostenvergoeding geboden.

Hoe uitgebreid de motivering moet zijn om een goede motivering te zijn, hangt af van de omstandigheden van het geval. Volgens Lubbers en Zandhuis heeft de belastinginspecteur een ‘gedifferentieerde’ motiveringsplicht, waarbij het ene geval een uitgebreidere motivering vergt dan het andere geval.⁶¹ Daarbij zijn volgens hen vijf factoren van belang, die wij onderschrijven:

- (i) de stand van de discussie tussen belanghebbende en de inspecteur (een ruimere motivering van de standpunten door belanghebbende vergt een uitgebreidere reactie);
- (ii) al dan niet gegrondverklaring van de bezwaren van belanghebbende (‘ongegrond’ vergt meer motivering dan ‘gegrond’);
- (iii) het type belanghebbende en complexiteit van de regels (bij een ‘gewone’ burger zal eerder een uitgebreidere motivering nodig zijn dan voor een ter zake deskundige professional);
- (iv) het type bevoegdheid (bij inzet van een discretionaire bevoegdheid moet extra worden gemotiveerd voor de controleerbaarheid voor de wijze waarop deze is ingezet); en
- (v) de mate waarin de beslissing ingrijpend is (een ingrijpende beslissing vraagt om een extra zorgvuldige motivering, zoals bij een boete).

Onvolledigheid van de motivering tast in die zin volgens ons niet alleen de begrijpelijkheid maar ook de deugdelijkheid van de motivering aan.

Relevantie

Ten tweede gaat het om *relevantie*. Zo mag men volgens de wetgever in de motivering niet volstaan met een enkele verwijzing naar een wettelijke bepaling, zonder daarbij aan te geven waarom deze in het concrete geval aan de orde is.⁶² Volgens de Hoge Raad brengt het motiveringsbeginsel mee dat men voldoende duidelijk moet omschrijven welke feiten leiden tot het opleggen van een naheffingsaanslag.⁶³ De andere bestuursrechters lijken op dezelfde lijn te zitten. Zo oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat dragende onderdelen van de motivering van een besluit essentieel zijn

61 Lubbers & Zandhuis, in: *Springende punten (Van Amersfoort-bundel)* 2017, paragraaf 4, onder verwijzing naar Vranken over de gedifferentieerde motiveringsplicht van de rechter.

62 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 109.

63 Zie HR 26 november 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BL6551, *BNB* 2011/54, r.o. 3.7.2.

(die mogen bijvoorbeeld dus niet onleesbaar zijn).⁶⁴ De Centrale Raad van Beroep oordeelde dat een besluit steeds deugdelijk gemotiveerd behoort te zijn zodat het geen nadere uitleg hoeft.⁶⁵ Daarbij past niet dat een belanghebbende moet procederen om een deugdelijke, voor de lezer begrijpelijke, motivering van het bestreden besluit te krijgen. Kortom, in de motivering zelf moet dus staan welke specifieke omstandigheden of feiten leiden tot het al dan niet toepassen van de relevante wettelijke bepaling.

Voorbeeld

Ter illustratie dient een rechtbankuitspraak uit 2011, waarin de belastingrechter oordeelde over de motivering van een uitspraak op bezwaar.⁶⁶ Deze motivering bevatte volgens de belastingrechter slechts een aantal in zeer algemene bewoordingen gestelde tekstbouwstenen, waarin niet concreet wordt ingegaan op de door belanghebbende naar voren gebrachte bezwaren. Dit miskende de motiveringsplicht die uit het motiveringsbeginsel voortvloeit.

Duidelijkheid

Tot slot gaat het volgens ons om *duidelijkheid*. Bij het vormgeven van de motivering moet rekening worden gehouden met de betrokkene. Zo is voor de mate van gedetailleerdheid van de motivering de mate van voorkennis van belang. Een minder goed ingevoerde burger zal volgens de wetgever meer toelichting nodig hebben, terwijl een zeer goed ingevoerde belanghebbende met een soberdere motivering toe kan.⁶⁷

Voorbeeld

In een hofuitspraak uit 2005 oordeelde de belastingrechter dat het motiveringsbeginsel was geschonden, nu een motivering ontbrak en het op de weg van de inspecteur had gelegen om in de uitspraak op bezwaar de werking van de toepasselijke regeling ‘uit de doeken’ te doen aan de (niet goed ingevoerde) belastingplichtige.⁶⁸

64 Zie ABRvS 17 juli 2013, nr. 201112438/1/A4, ECLI:NL:RVS:2013:278, AB 2013/361, NJB 2013/1881, waarin volgens de Afdeling onleesbaar gemaakte passages behoren tot de dragende onderdelen van de motivering, waardoor kennisneming hiervan voor belanghebbende essentieel was bij de afweging om al dan niet beroep in te stellen.

65 Zie CRvB 24 september 2014, nr. 13-190 WMO, AB 2015/43, r.o. 4.3-4.4.

66 Rb. Amsterdam 12 mei 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ4241, r.o. 4.1.

67 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 109-110. Volgens CRvB 27 juni 1997, AB 1997/377 geldt dat de vraag of voldaan is aan de te stellen eisen van kenbaarheid en inzichtelijkheid slechts kan worden beantwoord in relatie tot de concrete inhoud en complexiteit van het besluit.

68 Hof Amsterdam 24 november 2004, nr. 03/02609, ECLI:NL:GHAMS:2004:AR8255, I/-N 2005/12.12.

Bij *afwijzing* van een bezwaarschrift moet de motivering zodanig zijn dat het voor belanghebbende duidelijk is op welke grond het bezwaar wordt afgewezen.⁶⁹

Het bovenstaande maakt duidelijk dat een begrijpelijke motivering méér is dan enkel een juridisch juiste uitleg, maar ook moet voldoen aan eisen van *duidelijkheid* en *relevantie*. Een en ander is steeds afhankelijk van de omstandigheden van het geval, hetgeen het lastig maakt daarover algemeen geldende én specifieke uitspraken te doen.

Motiveringsgebreken

Het is van belang op te merken dat aan motiveringsgebreken in het belastingrecht lang niet altijd juridische consequenties worden verbonden (zie ook paragraaf 5.3.2). De reden daarvoor ligt veelal in het karakter van belastingaanslagen als ‘gebonden beschikkingen’ (d.w.z. dat de hoogte van de belastingaanslag rechtstreeks voortvloeit uit de wet en de inspecteur heeft daarbij geen beleidsvrijheid of ruimte voor een belangenafweging; een vormverzuim leidt daarom niet snel tot vernietiging van een materieel juiste beslissing) of in het ontbreken van benadeling (d.w.z. op grond van art. 6:22 Awb kan schending van een vormvoorschrift worden gepasseerd indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld).

Echter, een dergelijke stand van zaken roept de vraag op of de motiveringsnorm in haar huidige invulling wel voldoende rechtsbeschermende werking heeft wanneer die motivering gebrekkig is. Anders gezegd, als een juridische norm inhoudt dat een besluit een deugdelijke motivering moet hebben (art. 3:46-3:47 Awb), waarom is een motiveringsgebrek dan juridisch toelaatbaar? Natuurlijk zal van geval tot geval moeten worden gezien wanneer een motivering al dan niet tekortschiet, maar een gebrekkige motivering is als zodanig niet *up to standard*.

69 In bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:4809, *NTFR* 2020/2159, r.o. 4.5-4.6 was volgens het hof het motiveringsbeginsel in een WOZ-zaak niet geschonden, ondanks een summier motivering, omdat op grond van de in de bezwaarfase gegeven motivering het voor belanghebbende redelijkerwijs inzichtelijk moet zijn geweest op welke gronden de heffingsambtenaar aan de heroverweging ten grondslag heeft gelegd, en belanghebbende zich op die basis een gefundeerd oordeel heeft kunnen vormen over de door de heffingsambtenaar vastgestelde waarde. In bijvoorbeeld Rb. Alkmaar 11 oktober 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BB9105, r.o. 5 oordeelt de rechtbank dat de heffingsambtenaar op geen enkele wijze inzichtelijk heeft gemaakt hoe hij tot zijn standpunt over de juistheid van de WOZ-waarden is gekomen.

5.3.1.2 INTERMEZZO: EEN JURISPRUDENTIEONDERZOEK NAAR HET MOTIVERINGSBEGINSEL IN FISCALE ZAKEN

Het bovenstaande riep de vraag op hoe het in de (fiscale) rechtspraak is gesteld met de toetsing aan het motiveringsbeginsel. Concreet waren we met name benieuwd hoe vaak een schending van dit beginsel wordt aangenomen in fiscale procedures en wat het gevolg is van een al dan niet succesvol beroep op het motiveringsbeginsel bij de belastingrechter. Hiernaar is, naar wij weten, niet eerder onderzoek gedaan.

Wij hebben via www.rechtspraak.nl een onderzoek gedaan naar publiek beschikbare rechtspraak in belastingzaken. De zoekopdracht is uitgevoerd d.d. 3 januari 2022, op de zoekterm ‘motiveringsbeginsel’ in zoekveld inhoudsindicatie,⁷⁰ met als rechtsgebied: belastingrecht. De resultaten hebben we gesorteerd op ‘Datum publicatie nieuwste boven’ en vervolgens opgenomen in een Exceldocument. Dit leverde voor dit onderzoek 64 relevante resultaten⁷¹ op, verspreid over een tijdsperiode tussen 2022 en 2003.

Bevindingen

- Van de 64 resultaten is in twaalf gevallen sprake van een schending van het motiveringsbeginsel (18,8%).⁷² In vijftig gevallen is geen sprake van een schending (78,1%). In de overige twee zaken wordt hierover geen oordeel gegeven.⁷³
- Van de twaalf gevallen waarin sprake is van een schending van het motiveringsbeginsel leidt dat tot de volgende consequenties.
 - o In vijf gevallen (41,7%) wordt het besluit vernietigd (waarvan in drie gevallen⁷⁴ de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven).⁷⁵

70 Reden voor dit zoekveld is onze aanname dat als het motiveringsbeginsel is opgenomen in de inhoudsindicatie het een relevante rol speelde in de uitspraak.

71 Deze 64 resultaten zijn gebaseerd op het totaal van 72 resultaten bij de gebruikte zoektermen, waarvan 43 rechtbankuitspraken, 21 hofuitspraken, 5 conclusies, 2 uitspraken van de Raad van Beroep voor belastingzaken Nederlandse Antillen en Aruba, en 1 van het Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba. De resultaten bevatten geen arresten van de Hoge Raad. We hebben de conclusies, de uitspraken van de Raad van Beroep voor belastingzaken Nederlandse Antillen en Aruba en het Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba buiten de analyse gelaten, waardoor 64 relevante uitspraken resteren. We hebben deze resultaten niet nader gefilterd.

72 Korthedshalve zijn dat: ECLI:NL:RBGEL:2022:1259; ECLI:NL:RBOVE:2022:192; ECLI:NL:RBNHO:2021:9825; ECLI:NL:GHSHE:2019:2850; ECLI:NL:RBZWB:2018:1329; ECLI:NL:RBZWB:2017:5974; ECLI:NL:RBZWB:2017:5973; ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ9154; ECLI:NL:RBALK:2007:BB9105; ECLI:NL:RBALK:2007:BB9103; ECLI:NL:RBARN:2007:BB4826; ECLI:NL:RBUTR:2007:BA3803.

73 In ECLI:NL:GHSHE:2010:BM2877 laat de rechter het in het midden; in ECLI:NL:GHSHE:2003:AL8396 wordt het beroep op het motiveringsbeginsel niet behandeld omdat belanghebbende op een andere grond in het gelijk werd gesteld.

74 ECLI:NL:RBOVE:2022:192; ECLI:NL:RBALK:2007:BB9105; ECLI:NL:RBALK:2007:BB9103.

75 Zie vorige noot plus: ECLI:NL:RBGEL:2022:1259 en ECLI:NL:RBZWB:2018:1329.

- o In zeven gevallen⁷⁶ (58,3%) leidt het niet tot vernietiging van het besluit, waarvan in enkele gevallen expliciet niet omdat de motivering is of kan worden hersteld⁷⁷ en in drie gevallen⁷⁸ gebreken worden gepasseerd door expliciete toepassing van art. 6:22 Awb.
- o In twee gevallen verbindt de rechter ondanks een ongegrond beroep toch een gevolg (vergoeding van proceskosten/griffierechten) aan de schending.⁷⁹
- In de fiscale uitspraken gaat het in de meeste gevallen om een gesteld motiveringsgebrek in de uitspraak op bezwaar van de inspecteur (55 van de 64 gevallen).

Wat valt verder op?

- De rechtsoverwegingen bevatten niet in alle gevallen specifiekere informatie over de ter discussie staande motivering, dus dat maakt het lastig om te bezien op welk aspect de motivering al dan niet tekortschiet volgens belanghebbende en/of de rechter.
- In sommige zaken komt bijvoorbeeld de duidelijkheid van de motivering aan bod (negen gevallen⁸⁰), in andere gevallen bijvoorbeeld de volledigheid (bijvoorbeeld in vier gevallen is de motivering summier maar voldoende⁸¹), of de toegankelijkheid (bijvoorbeeld omdat de motivering is af te leiden uit een combinatie met andere stukken of eerdere correspondentie, zoals in elf gevallen speelt⁸²). In veertien gevallen speelt de tijdigheid van de motivering (bijvoorbeeld omdat belanghebbende al dan niet pas in de bezwaar- of beroepsfase een adequate motivering krijgt en aldus herstel plaatsvindt).⁸³

⁷⁶ Zie de twee volgende noten plus ECLI:NL:RBNHO:2021:9825.

⁷⁷ In ECLI:NL:RBZWB:2017:5973 en ECLI:NL:RBZWB:2017:5974 kreeg de inspecteur twaalf weken de tijd voor herstel van de motiveringsgebreken (bestuurlijke lus); in ECLI:NL:RBUTR:2007:BA3803 had de inspecteur motiveringsgebreken hersteld in het verweerschrift; in ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ9154 overweegt de rechtbank dat schending van het motiveringsbeginsel in belastingzaken als hoofdregel niet tot vernietiging van de bestreden uitspraak op bezwaar leidt, maar tot aanvulling/verbetering van de motivering door de rechter.

⁷⁸ ECLI:NL:GHSHE:2019:2850; ECLI:NL:RBUTR:2007:BA3803; ECLI:NL:RBARN:2007:BB4826.

⁷⁹ ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ9154; ECLI:NL:RBUTR:2007:BA3803.

⁸⁰ ECLI:NL:RBNHO:2022:9051; ECLI:NL:RBOVE:2022:192; ECLI:NL:RBNHO:2021:574; ECLI:NL:GHAMS:2020:909; ECLI:NL:RBDHA:2019:7993; ECLI:NL:RBDHA:2018:2563; ECLI:NL:RBZWB:2017:2621; ECLI:NL:RBZWB:2017:2620; ECLI:NL:GHLEE:2010:BL8619.

⁸¹ ECLI:NL:RBZWB:2022:5511; ECLI:NL:GHDHA:2021:1628; ECLI:NL:RBROT:2021:6392; ECLI:NL:RBNHO:2021:1031.

⁸² ECLI:NL:GHDHA:2021:1628; ECLI:NL:RBNHO:2021:574; ECLI:NL:RBDHA:2019:7993; ECLI:NL:RBGEL:2018:355; ECLI:NL:RBGEL:2017:1140; ECLI:NL:RBGEL:2016:2655; ECLI:NL:RBNNE:2015:6173; ECLI:NL:GHARL:2016:1744; ECLI:NL:GHLEE:2011:BT7510; ECLI:NL:GHLEE:2010:BL8619; ECLI:NL:RBARN:2007:BA4848.

⁸³ ECLI:NL:RBNHO:2021:1031; ECLI:NL:GHSHE:2019:2850; ECLI:NL:RBZWB:2017:2621; ECLI:NL:RBZWB:2017:2620; ECLI:NL:RBNNE:2015:6173; ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ9154; ECLI:NL:RBALK:2007:BB9105; ECLI:NL:RBALK:2007:BB9103; ECLI:NL:RBARN:2007:BB4826; ECLI:NL:RBUTR:2007:BA3803; ECLI:NL:GHAMS:2004:AS3342.

- In veel gevallen waarin de rechter het motiveringsbeginsel niet geschonden acht, formuleert de rechter dat ‘negatief’ (31 gevallen⁸⁴); het gaat dan om dubbele ontkenningen zoals *niet onvoldoende*, *niet ontoereikend* en *niet in strijd met*. In die gevallen zakt de motivering dus niet door de ondergrens van de norm.
- In een kleiner deel waarin het motiveringsbeginsel niet is geschonden, formuleert de rechter het oordeel over de niet-schending positief, zoals: de motivering is toereikend, voldoende, deugdelijk, naar behoren (negentien gevallen).⁸⁵

Uiteraard is het niet mogelijk om op basis van deze selectie uit de rechtspraak algemeen geldende uitspraken te doen over het motiveringsbeginsel, maar wel is duidelijk dat door belanghebbenden gestelde motiveringsgebreken lang niet altijd – vaker niet dan wel – ook door de belastingrechter worden gezien als schending van het motiveringsbeginsel. We komen hierop terug in paragraaf 5.3.2.

5.3.1.3 ZORGVULDIGHEIDSBEGINSEL

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist in het algemeen dat het bestuursorgaan (Belastingdienst) met de nodige zorgvuldigheid handelt.⁸⁶ Het *formele* zorgvuldigheidsbeginsel gaat over het proces van besluitvorming: de voorbereiding, de totstandkoming en de inrichting van het besluit (gedeeltelijk gecodificeerd in art. 3:2 Awb).⁸⁷ Zo hoort de inspecteur met een ‘normale zorgvuldigheid’ kennis te nemen van de ingediende belastingaangifte voordat hij de belastingaanslag oplegt. Het *materiële* zorgvuldigheidsbeginsel ziet op een zorgvuldige besluitneming (bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan in principe de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, zie art. 3:4 lid 1

84 O.a.: ECLI:NL:GHSHE:2022:3288; ECLI:NL:RBDHA:2022:11402; ECLI:NL:RBZWB:2022:4877; ECLI:NL:GHDHA:2022:904; ECLI:NL:RBDHA:2021:11977; ECLI:NL:GHDHA:2021:1628; ECLI:NL:RBGEL:2016:2655.

85 O.a.: ECLI:NL:RBNHO:2022:9051; ECLI:NL:RBZWB:2022:5511; ECLI:NL:GHAMS:2022:2754; ECLI:NL:RBROT:2022:6560; ECLI:NL:RBDHA:2020:9224; ECLI:NL:RBZWB:2016:4853; ECLI:NL:RBARN:2007:BB4848.

86 Jansen 2013, p. 107. In HR 11 augustus 2017, nr. 16/04838, *V-N* 2017/42.4, r.o. 4.2.7 oordeelt de Hoge Raad dat uiteraard van de Belastingdienst bij de aanslagregeling en ook anderszins mag worden verwacht dat een hoge mate van zorgvuldigheid wordt betracht, maar dat brengt volgens de Hoge Raad niet mee dat belanghebbende zonder meer kan rekenen op een feilloos handelende Belastingdienst. In Hof Arnhem-Leeuwarden 14 januari 2020, nr. 18/01212, *V-N* 2020/26.25 had de lokale heffende overheid gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijke bestuur vanwege de onduidelijkheid over de rechtsgevolgen van haar (onduidelijke) communicatie.

87 In de fiscale rechtspraak bij het zorgvuldigheidsbeginsel wordt niet steeds verwezen naar deze wetsartikelen, zie Happé e.a. 2015, p. 39-40.

Awb).⁸⁸ Het *fair play*-beginsel wordt wel beschouwd als een onderdeel van het zorgvuldigheidsbeginsel en houdt in de kern in dat het bestuursorgaan een eerlijk spel moet spelen (denk aan open, eerlijk en niet-partijdig handelen).⁸⁹ Volgens ons brengt het *fair play*-beginsel ook mee dat overheidscommunicatie evenwichtig (in de zin van niet-partijdig) dient te zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de interpretatie en uitleg van het recht (niet ten gunste van de overheid, maar neutraal).

Het zorgvuldigheidsbeginsel gaat ook over communicatie. Het beginsel brengt onder andere mee dat het bestuursorgaan de burger zorgvuldig hoort te informeren.⁹⁰ Dan kan het gaan om procedurele gevolgen, bijvoorbeeld dat de inspecteur een belanghebbende in bepaalde gevallen moet informeren tegen welke belastingaanslag hij zijn bezwaar moet richten⁹¹ of over de procedure om aanspraak te maken op een (extra) vergoeding van rente.⁹² Op het bestuursorgaan kan dus een mededelings- of waarschuwingsplicht rusten uit oogpunt van zorgvuldigheid.⁹³ Hierbij gaat het, vertaald naar de kwaliteitseisen, met name om de kwaliteitseis *toegankelijkheid* (d.w.z. zorgen dat informatie beschikbaar is, wat dus een parallel vertoont met formele rechtszekerheid). Overigens betekent zorgvuldigheid door het bestuursorgaan uiteraard niet dat burgers geen eigen verantwoordelijkheid hebben.⁹⁴ Zo gaat het zorgvuldigheidsbeginsel volgens de belastingrechter bijvoorbeeld niet zo ver dat

88 Een belangenafweging speelt indien het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid heeft. In het belastingrecht is die discretionaire ruimte in het algemeen beperkt, omdat belastingaanslagen gebonden beschikkingen zijn en de inspecteur bij het opleggen van een belastingaanslag geen discretionaire ruimte heeft. Dat ligt anders bij bijvoorbeeld het opleggen van bestuurlijke boetes en het uitoefenen van controlebevoegdheden.

89 Van Hout 2019, paragraaf 4.1 betoogt dat uit het *fair play*-beginsel, dat wel wordt beschouwd als onderdeel van zorgvuldigheid, voortvloeit dat belastingplichtigen op een toegankelijke manier moeten worden geïnformeerd over zijn of haar rechtspositie.

90 Poelmann in *Cursus Belastingrecht* FBR.4.6.0.A (actueel t/m 6 januari 2023).

91 HR 19 maart 2010, nr. 08/04770, ECLI:NL:HR:2010:BK1513, *BNB* 2010/224 (noot P.J. van Amersfoort).

92 HR 28 september 2018, nr. 17/01724, ECLI:NL:HR:2018:1790, *BNB* 2019/23 (noot J.A.R. van Eijnden) (Irimie-rente).

93 Zie in dit kader de Conclusie van A-G Niessen van 15 mei 2020 bij HR 26 juni 2020, nr. 19/03705, *BNB* 2020/133, onder punt 3.46 e.v., waarin hij betoogt dat op de overheid een zorgplicht rust voor gevallen waarin belastingplichtigen in de problemen geraken door een tekort aan zelfredzaamheid in verband met gecompliceerde fiscale regelgeving. De zorgplicht houdt in dat van 'de medewerkers van de Belastingdienst kan worden verwacht dat zij ernaar streven om waar dat mogelijk is belastingplichtigen die onnodig en kennelijk onbewust handelingen verrichten die voor hen onbedoelde en onverwachte substantiële fiscale nadelen brengen, daarop te attenderen, informatie te verstrekken en te bespreken of en hoe zij deze nadelen kunnen vermijden'. (punt 3.63). De Hoge Raad is hierop niet (ten overvloede) ingegaan bij de voorliggende zaak. Zie verder fiscale voorbeelden uit de rechtspraak in het commentaar van Jansen bij art. 3:2 in *NDFR*, deel Formeel, deel abbb: Zorgvuldigheidsbeginsel: zorgvuldige voorbereiding, paragraaf 3.1 Mededelings- en waarschuwingsplicht (bijgewerkt tot 27 januari 2023; geraadpleegd laatstelijk 9 februari 2023).

94 Zo is het volgens Feteris, *Formeel Belastingrecht (Fiscale Handboeken nr. 9)* 2007, paragraaf 2.4, 'niet de bedoeling dat de belastingdienst de vervulling overneemt van verplichtingen die de wet welbewust aan de burgers heeft opgelegd'.

de Belastingdienst op eigen initiatief belastingplichtigen moet informeren die mogelijk de gevolgen gaan merken van een tariefswijziging.⁹⁵

Zorgvuldigheid gaat niet alleen om zorgvuldigheid in informatieverstrekking als zodanig en toegankelijkheid, maar ook over *juistheid*. Het is bijvoorbeeld niet in lijn met de nodige zorgvuldigheid als in informatie een fout staat, zoals een verkeerde termijn, een onjuiste tabel of een onvolledigheid in de geldende voorwaarden voor een regeling.⁹⁶ Onzorgvuldigheden kunnen juridische gevolgen hebben, zoals voor de toelaatbaarheid van in rekening gebrachte belastingrente.

Voorbeeld

Zo oordeelde de belastingrechter dat de inspecteur vanwege het zorgvuldigheidsbeginsel geen belastingrente in rekening mocht brengen aan een belastingplichtige bij een ‘te late’ aangifte, in een geval waarin de Belastingdienst een uitnodigingsbrief voor het doen van belastingaangifte had gestuurd waarin een andere dan de wettelijke aangiftetermijn was opgenomen.⁹⁷

Bij onzorgvuldige communicatie kan niet alleen de juistheid onder druk komen te staan, maar ook de betrouwbaarheid van de informatie.

Opvallend is dat, hoewel zorgvuldigheid *juiste* communicatie veronderstelt, er bij onjuistheden niet steeds juridische consequenties zijn.⁹⁸ Dit springt met name in het oog bij de fiscale rechtspraak over informatie die juridisch kwalificeert als ‘algemene voorlichting’ of ‘inlichtingen’.⁹⁹ In dergelijke jurisprudentie zien we dat de belastingrechter aan onjuistheden of onvolledigheden in

95 Zie in het kader van een tariefsverhoging van de gemeentelijke precariobelasting: HR 8 januari 2021, nr. 20/00339, *BNB* 2021/86.

96 Bijvoorbeeld Rb. Gelderland 7 september 2016, nr. AWB – 16 _ 1247, *V-N* 2016/57.18.6, r.o. 13 (niet kenbare fout, kalendereis niet vermeld in voorlichting over verruimde schenkingsvrijstelling).

97 Zie Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 september 2019, nr. 18/00613, *NTR* 2019/3046; Rb. Den Haag 8 juli 2021, *ECLI:NL:RBDHA:2021:11346*, *V-N* 2021/52.2.4.

98 Ter illustratie: in de uitspraak van Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 december 2021, *ECLI:NL:GHSHE:2021:3634*, r.o. 4.10 oordeelde het hof o.a. dat een tweede aan belanghebbende opgelegde voorlopige aanslag niet tot een te hoog bedrag was vastgesteld. Hier doet volgens het hof niet aan af ‘dat de aan de tweede voorlopige aanslag ten grondslag liggende berekening wellicht niet helemaal juist is’ (oftewel: de kwaliteitseis van juistheid). Wel acht het hof het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden omdat de inspecteur de wettelijke beslistermijn ruim had overschreden (oftewel: kwaliteitseis van tijdigheid). Echter, het hof verbindt expliciet geen gevolgen aan de schending, nu de wet de mogelijkheid van een dwangsom biedt (r.o. 4.15). De Hoge Raad doet de zaak af met art. 80a lid 1 RO (HR 28 oktober 2022, *ECLI:NL:HR:2022:1546*).

99 Deze jurisprudentielijn volgt uit HR 26 september 1979, nr. 19 250, *BNB* 1979/311 en recenter HR 5 november 2021, *BNB* 2022/10.

voorlichting door de Belastingdienst in de regel geen gevolgen verbindt voor de belastingaanslag.¹⁰⁰

Voorbeeld

In het arrest in *BNB* 2010/314 oordeelt de Hoge Raad dat belanghebbende uitsluitend als gevolg van *onjuiste* voorlichting door de Belastingdienst ten onrechte een voorlopige teruggaaf heeft aangevraagd en gekregen. Het ging om een formulier met vereenvoudigde bewoordingen dat in het geval van belanghebbende leidde tot een onjuiste uitkomst. De Hoge Raad achtte de Belastingdienst echter niet gebonden aan de onjuiste voorlichting en de teruggaaf moest worden terugbetaald.¹⁰¹

Wel kan onzorgvuldige voorlichting andere consequenties hebben, zoals de al genoemde verlaging van belastingrente.¹⁰²

Voorbeeld

In bovengenoemd arrest in *BNB* 2010/314 oordeelt de Hoge Raad wel dat het zorgvuldigheidsbeginsel was geschonden.¹⁰³ Het was namelijk uitsluitend aan onzorgvuldig handelen van de Belastingdienst te wijten dat belanghebbende heffingsrente (de voorloper van belastingrente) verschuldigd zou zijn in verband met het opleggen van de definitieve belastingaanslag, waarmee de voorlopige teruggaaf was verrekend. Onder die omstandigheden mocht de inspecteur geen heffingsrente in rekening brengen.

Verder kunnen onzorgvuldigheden in voorlichting andere consequenties hebben, zoals een vergoeding van griffierechten¹⁰⁴ of proceskosten,¹⁰⁵ een tege-

100 De voorlichtingsjurisprudentie laat zien dat de belastingrechter geen feilloze uitvoering van de voorlichtingstaak door de Belastingdienst verlangt, zie bijvoorbeeld HR 26 september 1979, nr. 19 250, *BNB* 1979/311; *BNB* 1988/148; HR 3 januari 1990, nr. 26 325, *BNB* 1990/148 en recenter HR 29 januari 2021, nr. 20/01427, *BNB* 2021/76. Hof Amsterdam 21 mei 1999, nr. 97/21509 oordeelt dat de voorlichtingsplicht van de overheid niet zo ver gaat dat onvoldoende of ontbreken van voorlichting leidt tot vermindering van aanslagen.

In Hof Amsterdam 23 mei 2019, nr. 18/00382, *V-N* 2019/37.30.5, r.o. 5.2-5.3 was sprake van een fout in het aangifteprogramma afkomstig van de Belastingdienst, maar het hof achtte het vertrouwensbeginsel of het zorgvuldigheidsbeginsel niet geschonden. Zie voor een kritische analyse van de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het belastingrecht bij voorlichting in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (*FM* nr. 177) 2022, hoofdstuk 4.

101 HR 24 september 2010, nr. 08/03539, *BNB* 2010/314, r.o. 3.3.3. Zie ook *BNB* 2010/315, r.o. 3.5.2.

102 Bijvoorbeeld Hof Arnhem van 18 januari 2005, nr. 02/4102, *V-N* 2005/35.1, r.o. 13 (heffingsrente achterwege vanwege een ommissie in de aangiftediskette); Rb. Den Haag 29 september 2009, nr. *AWB* 08/7441, *V-N* 2010/16.3 (onzorgvuldige invulinstructie leidt tot strijd met in rekening gebrachte heffingsrente).

103 HR 24 september 2010, nr. 08/03539, *BNB* 2010/314, r.o. 3.5.4. Zie ook *BNB* 2010/315, r.o. 3.5.2; Hof Arnhem van 18 januari 2005, nr. 02/4102, *V-N* 2005/35.1, r.o. 13 (heffingsrente achterwege vanwege een ommissie in de aangiftediskette); Rb. Den Haag 29 september 2009, nr. *AWB* 08/7441, *V-N* 2010/16.3 (onzorgvuldige invulinstructie leidt tot strijd met in rekening gebrachte heffingsrente).

104 Zie HR 26 juni 1985, nr. 22 712, *BNB* 1985/220 (onjuiste mededeling op aangiftebiljet) en het commentaar bij deze zaak in *FED* 1985/576 en *V-N* 1985/1803, 3; Hof 's-Hertogenbosch 12 januari 2010, nr. 08/00516, *V-N* 2010/30.1.4, r.o. 4.9; Hof Amsterdam 15 april 2003, nr. 02/05486 PV, *NTFR* 2003/1050, r.o. 6; Hof 's-Hertogenbosch 23 oktober 2009, nr. 08/00516, *NTFR* 2010/1385.

105 Zie Hof Arnhem 30 maart 2006, nr. 03-02435, *FutD* 2006-0844, r.o. 13.

moetkoming in de procedurele sfeer¹⁰⁶ of in het kader van een bestuurlijke boete.¹⁰⁷ Op die manier worden onzorgvuldigheden in voorlichting juridisch dus genormeerd.

Wel merken we op dat in de fiscale rechtspraak zeker niet alle onzorgvuldigheden leiden tot juridische consequenties.¹⁰⁸ Dat betekent dat onzorgvuldig communiceren in die gevallen zonder consequenties blijft. Dat is opmerkelijk en onwenselijk, gezien vanuit de op het bestuur rustende zorgvuldigheidseisen en de kwaliteitseisen aan overheidscommunicatie in het algemeen. Alles afwegende, bestaat dus een leemte in de juridische bescherming van de burger tegen communicatie die na toetsing aan het zorgvuldigheidsbeginsel niet aan de vereiste zorgvuldigheid voldoet.

5.3.1.4 VERTROUWENSBEGINSEL

Het vertrouwensbeginsel ziet op de bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen.¹⁰⁹ Dit beginsel ziet dus niet op begrijpelijkheid van communicatie, en ook niet op de feitelijke of juridische juistheid ervan, maar over de *betrouwbaarheid*. Het vertrouwensbeginsel kan aan de orde komen indien het bestuursorgaan met zijn communicatie bij de burger bepaalde verwachtingen heeft gewekt, maar hij vervolgens anders handelt.¹¹⁰ Bijvoorbeeld omdat de informatie achteraf onjuist bleek en het bestuursorgaan de wet toepast. Met een beroep op het vertrouwensbeginsel verlangt de burger dat het bestuursor-

106 Bijvoorbeeld verschoonbaarheid van termijnoverschrijding in Rb. Zeeland-West-Brabant 14 oktober 2021, nr. AWB – 20 _ 5307, *V-N* 2021/55.27.12, r.o. 4.2. Er was geen verschoonbare termijnoverschrijding in Hof Arnhem-Leeuwarden 29 augustus 2018, nr. 17/00694, *V-N* 2018/59.20.8; Hof Arnhem-Leeuwarden 24 maart 2015, nr. 14/00425, *V-N* 2015/32.22.1.

107 Zie hierover Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 4.3.7.3. Bijvoorbeeld in Hof Arnhem 5 juli 2011, nr. 11-00012, *V-N* 2011/43.19.6 betoogde belanghebbende dat de boete moest vervallen aangezien hij meermaals inlichtingen had ingewonnen bij de Belastingdienst, zowel telefonisch als via de Website (r.o. 4.2). Het hof ziet echter (anders dan de rechtbank) geen aanleiding de verzuimboete te matigen of te laten vervallen; Van avas of strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur was geen sprake (r.o. 4.3-4.4.). Overigens heeft voormalig Staatssecretaris van Financiën Wiebes toegezegd dat er geen ruimte is voor een boete als belastingplichtigen in goed vertrouwen afgaan op informatie van de Belastingdienst (brief van 5 april 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 31066, nr. 353: “Wanneer een belastingplichtige op basis van foutieve informatie verkregen via de Belastingtelefoon de aangifte te goeder trouw invult, heeft dat als rechtsgevolg dat de inspecteur bij het beoordelen van de aangifte deze fout mag corrigeren, wat leidt tot een juiste aanslag. Een boete is op een dergelijk punt uiteraard niet aan de orde.”).

108 Bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 6 oktober 2015, 1500067, *V-N* 2015/64.15.10 (toelichting bij het aangiftebiljet was onvolledig op het punt van de voorwaarden bij de ouderschapsverlofkorting, maar de heffingsrente blijft in stand). Zie ook Hof Leeuwarden 7 december 2012, nr. BK 10/00338 IB, *V-N* 2012/21.28.1, r.o. 4.7.

109 Nicolai 1990, p. 314, 361; Happé, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (FM nr. 77) 1996, p. 111.

110 Het vertrouwensbeginsel gaat niet zozeer over de kwaliteit van communicatie (‘Communiqueer goed’), maar over het handelen van het bestuursorgaan (‘Houd je aan je woord’). Aangezien verwachtingen vaak zijn gewekt door communicatie, gaan discussies over de toepassing van het vertrouwensbeginsel wel degelijk over communicatie. Zo gezien, gaat dit beginsel in de praktijk dus (al dan niet indirect) ook over de kwaliteit van communicatie (denk aan *betrouwbare* communicatie).

gaan (zoals de Belastingdienst) zich conform de gewekte verwachtingen, oftewel *consistent*, gedraagt.¹¹¹

Stel dat volgens de informatie op de website van de Belastingdienst geen fiscale gevolgen zijn verbonden aan de voortijdige afkoop van een lijfrente. Dan worden de verwachtingen van de burger geschonden, indien hij achteraf – in weerwil van de informatie – toch fiscale gevolgen ondervindt van de afkoop. Op grond van het vertrouwensbeginsel kan de Belastingdienst onder omstandigheden zijn gehouden te handelen conform de eerder gewekte verwachtingen.¹¹² Toepassing van het vertrouwensbeginsel waarborgt in zo'n geval dat communicatie van de Belastingdienst voor de burger betrouwbaar is.

In de literatuur is betoogd dat betrouwbaarheid van informatie van de overheid een noodzakelijke voorwaarde is voor overheidscommunicatie. Zo beargumenteert Van de Sande dat kwaliteitseisen aan informatieverstrekking weliswaar afhankelijk zijn van het doel van die informatie, maar dat het doel in alle gevallen *niet* zal kunnen worden bereikt als de verstrekte informatie niet betrouwbaar is.¹¹³ Terecht, want effectieve overheidscommunicatie vereist betrouwbare communicatie.

De communicatie moet dus niet alleen inhoudelijk correct zijn, maar deze mag ook niet meer verwachtingen wekken dan dat er kan worden waargemaakt. Het vertrouwensbeginsel biedt een norm voor betrouwbaar handelen en dus ook voor betrouwbare uitvoeringscommunicatie.

Opvallend is overigens dat de kwaliteitseis van *betrouwbaarheid* in de communicatiewetenschap zelden aan bod komt. In de communicatiediscipline staan doorgaans meer de communicatie-effecten op korte termijn centraal (is de boodschap gevonden, is hij begrepen en was duidelijk wat ermee gedaan moest worden?). Betrouwbaarheid komt echter vaak juist pas aan bod als achteraf blijkt dat de verkeerde boodschap is gecommuniceerd, zoals bij voorlichting met een fout of een *contra legem*-toezegging. Tegelijkertijd is duidelijk dat communicatie ook verwachtingen en verplichtingen schept, ook vrijwel meteen bij het verwerken ervan (denk aan de uitspraak: 'Daar houd ik je aan!'). Ook communicatie tussen burger en overheid schept verplichtingen,

111 Happé 1996, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (FM nr. 77), p. 110 en 112.

112 Zie hierover HR 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1654, BNB 2022/10, waarin de Belastingdienst op grond van het vertrouwensbeginsel was gebonden aan de onjuiste informatie in het kader van de fiscale gevolgen van de afkoop van een lijfrente.

113 Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 87. Van de Sande gaat ook in op de nota 'Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie', *Kamerstukken II* 1996/97, 20644, nr. 30, p. 3, waarin met oog op elektronisch toegankelijke overheidsinformatie de eisen als toegankelijkheid, duidelijkheid, kenbaarheid en betrouwbaarheid aan bod komen.

voor zowel de burger als de overheid. Juridisch gezien kan dit via het vertrouwensbeginsel worden genormeerd.

Welk beeld ontstaat bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel op communicatiesituaties onder de huidige stand van het recht? In de fiscale rechtspraak maakt de belastingrechter bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel op communicatiesituaties een onderscheid in grofweg twee hoofdcategorieën.¹¹⁴ Enerzijds in beginsel voor de Belastingdienst *bindende* uitingen (*beleidsregels, standpuntbepalingen en toezeggingen*¹¹⁵), anderzijds in beginsel *niet-bindende* uitingen (*algemene voorlichting, inlichtingen*¹¹⁶). De genoemde categorieën uitingen kennen elk een eigen rechtsregel voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Als grove vuistregel geldt: Hoe concreter en individueler de uiting, hoe sterker de gebondenheid van het bestuur aan de uiting zal zijn – en dus hoe eerder het gewekte vertrouwen voor bescherming in aanmerking komt.¹¹⁷

In het algemeen bestuursrecht is een vergelijkbare tweedeling te zien tussen enerzijds (bindende) toezeggingen en anderzijds (niet-bindende) inlichtingen.¹¹⁸ Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel bij de bestuursrechter is nodig – zo bepaalde de Afdeling in de bekende Amsterdamse dakopbouw-uitspraak – dat sprake is van:

- (1) een concrete, ondubbelzinnige toezegging;
- (2) die toerekenbaar is aan of afkomstig van een daartoe bevoegde persoon;

¹¹⁴ Happé, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (FM nr. 77) 1996, hoofdstuk 2. Recenter de conclusie van Staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, nr. 201802496/2/A1, Bijlage 2, punt 2.1, die een grovere indeling (toezeggingen vs. inlichtingen) maakt, gerubriceerd vanuit de uitkomst (wel of niet gebonden).

¹¹⁵ Volgens HR 19 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1069, *BNB* 2020/120, r.o. 2.3.1 is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist dat de belastingplichtige aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe de inspecteur in een concreet geval zijn bevoegdheden zou uitoefenen. Dit sluit volgens de HR aan bij zijn oordeel in HR 26 september 1979, ECLI:NL:HR:1979:AM4918, *BNB* 1979/311 waarin de rechtsregel is dat verwachtingen ontleend aan een toezegging in beginsel worden gehonoreerd, mits (i) de door de belastingplichtige aan de fiscus verschaft, voor diens toezegging relevante gegevens juist zijn, en (ii) dat de gedane toezegging niet zo duidelijk in strijd is met een juiste wettoepassing dat de belastingplichtige op nakoming van die toezegging in redelijkheid niet mocht rekenen.

¹¹⁶ Zie reeds *BNB* 1979/311 en recenter HR 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1654, *BNB* 2022/10 (algemene voorlichting en inlichtingen), waaruit de rechtsregel volgt dat vertrouwen ontleend aan algemene voorlichting en inlichtingen als hoofdregel niet wordt gehonoreerd, tenzij de belastingplichtige, samengevat (i) de onjuistheid van de inlichting redelijkerwijs niet had kunnen en moeten beseffen ('niet-kenbaarheidsvereiste'), en (ii) hij afgaande op (achteraf gezien onjuiste) informatie, een handeling heeft verricht of nagelaten ten gevolge waarvan een hoger bedrag van hem wordt geheven dan hij op basis van die informatie meende als gevolg van die handeling of dat nalaten te moeten betalen. Belastingplichtigen beroepen zich zelden met succes op het vertrouwensbeginsel, zie Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 4.3. Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 26 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:7801.

¹¹⁷ Zie Nicolai, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur* 1990, p. 365-366; Verheij 1997, p. 82.

¹¹⁸ Zie voor een recent overzicht van de bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen in de context van het algemeen bestuursrecht en het civiele recht het proefschrift van Van Triet, *Afspraken en Aanspraken* 2023.

- (3) en honorering van het gewekte vertrouwen mag het niet afleggen tegen andere zwaarwegende belangen (zoals het algemene belang of derdenbelangen).¹¹⁹

Sinds deze uitspraak beoogt de bestuursrechter het burgerperspectief sterker voorop te stellen bij toepassing van het vertrouwensbeginsel. Niet de bedoeling van het bestuursorgaan, maar het perspectief van de burger zou het uitgangspunt moeten zijn voor de beoordeling of sprake is van een (toerekenbare) toezegging; hetgeen overigens ook in de fiscale rechtspraak is te zien.¹²⁰ Overigens laat een analyse van de bestuursrechtelijke rechtspraak zien dat de nieuwe koers nog niet tot een wezenlijk andere benadering lijkt te leiden.¹²¹ Regelmatig faalt een beroep op het vertrouwensbeginsel (veelal in stap 2 of 3) als het gaat om door het bestuursorgaan verstrekte informatie of toezeggingen.¹²² Hoewel dat juridisch te verklaren is vanuit het oogpunt van de te maken belangenafweging, rijst de vraag of het recht dan uiteindelijk wel voldoende rekening houdt met het burgerperspectief.

Het bovenstaande laat zien dat het vertrouwensbeginsel, gelet op de huidige stand van het recht, niet zodanig wordt uitgelegd en toegepast dat het voor de burger steeds *betrouwbaarheid* van overheidscommunicatie waarborgt.¹²³

5.3.1.5 GELIJKHEIDSBEGINSEL

Het gelijkheidsbeginsel is als discriminatieverbod neergelegd in onder andere art. 1 van de Grondwet, en is niet nader uitgewerkt in de Awb of de AWR.¹²⁴ Het gelijkheidsbeginsel ziet op de gelijke behandeling van gelijke gevallen en de ongelijke behandeling van ongelijke gevallen naar de mate van hun onge-

119 ABRvS 29 mei 2019, nr. 201802496/1/A1, AB 2019/302.

120 Vgl. in BNB 1979/311: 'als toezeggingen op te vatten uitlatingen'. Zie in het kader van de indruk van een standpuntbepaling HR 13 december 1989, nr. 25 077, BNB 1990/119; HR 9 april 2020, nr. 19/03791, BNB 2021/95, r.o. 3.3.

121 Zie uitgebreid Van Triet 2021; Van Triet, *Afspraken en Aanspraken* 2023, hoofdstuk 6 en p. 187.

122 Een uitzondering op dit falen biedt de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:706, waarin een ondernemer zich met succes beriep op het vertrouwensbeginsel naar aanleiding van informatie op de website van de accountantsorganisatie NBA (die deze informatie weer had verkregen via de RVO).

123 Volgens Scheltema dient het recht – ook bij informatieverstrekking – te zorgen voor een 'betrouwbare overheid', terwijl een terughoudende toepassing van het vertrouwensbeginsel daarmee niet in lijn is (Scheltema, NTB 2019/24, paragraaf 9). Zie voor een civiel voorbeeld het arrest HR 24 december 2021, O&A 2022/29 (beloofde brug-arrest).

124 Zie Poelmann in Cursus Belastingrecht FBR.4.2.0.D Gedeeltelijke codificatie van de abbb (actueel t/m 6 januari 2023; laatstelijk geraadpleegd 9 februari 2023). Volgens Poelmann kan het gebrek aan codificatie van het gelijkheidsbeginsel in de Awb of AWR verbazing wekken gegeven het fundamentele karakter van dit beginsel, maar kan het ook als doelmatig worden gekwalificeerd (geen veelvoud aan gedetailleerde schakeringen).

lijkheid.¹²⁵ In principe gaat dit beginsel over de inhoud van een besluit (en dus niet zozeer over communicatie).

In het kader van overheidscommunicatie komt evenwel de vraag op hoe het gelijkheidsbeginsel zich verhoudt tot toegankelijkheid van informatie als onderdeel van communicatie.¹²⁶ Men kan betogen dat de overheid burgers hoort voor te lichten over het recht, omdat daarmee voor eenieder toegankelijke informatie beschikbaar komt. Dat dient de rechtsgelijkheid. Een dergelijke opvatting is wel verdedigd door Gribnau:

“They [taxpayers] can access legislation on internet. But it will be hard to understand tax law (and case law) because the lack of transparency due to the excessive tax complexity. Taxpayers thus depend on translation by the tax administration for their understanding of the tax consequences of their actions. This advice provides certainty and, being open to all taxpayers, serves equality.”¹²⁷

Wanneer de wetsuitvoerder via voorlichting uitleg beschikbaar stelt over het recht, bevordert dit voor burgers de gelijke beschikbaarheid van informatie en kennis – en dus in zoverre kansen.¹²⁸ Voor zover ons bekend zijn er – althans in het belastingrecht – geen voorbeelden in de rechtspraak waarin toepassing van het gelijkheidsbeginsel een gebrek aan informatie of een gebrek in de verstrekte informatie sanctioneerde.

Tot dusver lijkt het erop dat het gelijkheidsbeginsel verlangt dat burgers dezelfde informatie krijgen. Maar hierboven is ook relevantie als kwaliteitseis genoemd: de informatie moet zich zo mogelijk richten op de specifieke situatie van de burger. Relevantie kan dus leiden tot verschillende informatie voor verschillende burgers. Dat hoeft niet in strijd te zijn met het gelijkheidsbeginsel. Dat beginsel verlangt immers ook dat ongelijke gevallen niet gelijk worden behandeld. Zo bezien, kan het gelijkheidsbeginsel ook ondersteunen dat (groepen vergelijkbare) burgers de informatie krijgen die in hun (vergelijkbare) situatietype passend is. Krijgen alle burgers altijd identieke informatie, dan zal de ene burger minder relevante informatie krijgen dan de andere.

125 Pennarts 2008, p. 76; Nicolai, *Beginselen van behoorlijk bestuur* 1990, p. 358-359.

126 Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context (FM nr. 177)* 2022, paragraaf 2.3.2.3.

127 Gribnau 2021 (cursivering in citaat door auteurs preadvies).

128 Brouwer 1981, p. 5; Van Mens, *WFR* 1992/1401, paragraaf 2; Blank & Osofsky 2017, p. 203-204; Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie (SteR nr. 45)* 2019, paragraaf 2.7.2. Zie ook Rapport Nationale ombudsman 2015/071 (Belastingdienst moet handelwijze aanpassen en belastingplichtigen in gelijke situatie hetzelfde behandelen), punt 14 en 22.

5.3.1.6 EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

Sinds de toeslagenaffaire staat het evenredigheidsbeginsel enorm in de belangstelling.¹²⁹ Het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb) bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.¹³⁰ Oftewel, de nadelige gevolgen van een besluit voor de burger mogen niet uit het lood raken met het doel van het besluit.¹³¹ Inmiddels is de toetsingsintensiteit van de rechter bij het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak volop in ontwikkeling.¹³² Ook is er in de literatuur discussie over de mate waarin de onderscheidenlijke instituten van de trias politica de burger (meer) rechtsbescherming moeten bieden in het licht van een ‘menselijke’, responsieve overheid.¹³³

Wat brengt het evenredigheidsbeginsel voor begrijpelijke overheidscommunicatie? Het beginsel biedt niet zozeer een specifieke norm voor de wijze van communicatie (als in: communicatie moet ‘evenredig’ zijn). Wel valt volgens ons bij evenredigheid in het kader van communicatie te denken aan hoe om te gaan met miscommunicatie tussen het bestuursorgaan en de burger. Zijn de gevolgen van miscommunicatie niet onevenredig verdeeld tussen burger en overheid? Stel dat miscommunicatie leidt tot een afwijzing van een verzoek

129 Zie bijvoorbeeld op wetgevingsniveau het voorstel voor de Wet delegatiebepalingen tegemoetkoming schrijnende gevallen (35.930), als onderdeel van het pakket Belastingplan 2022 (stand van zaken raadpleegbaar via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35930_wet_delegatiebepalingen; laatstelijk geraadpleegd 13 november 2022) en de Kamerbrief van Bruins Slot van 11 juli 2022, kenmerk 2022-0000369621, p. 10 ad (1) in het kader van evenredigheid in de Awb. Op rechtspraakniveau bijvoorbeeld ‘Reflectierapport afdeling bestuursrechtspraak Raad van State kinderopvangtoeslagaffaire, Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken’, 19 november 2021, *V-N* 2021/52.18; Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, ‘Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagen’, 8 oktober 2021.

130 Ten tijde van het schrijven van dit preadvies is uit de pre-consultatieversie van art. 3:4(2) Awb bekend dat de regering voornemens is bij het gecodificeerde evenredigheidsbeginsel de blokkade weg te nemen dat het evenredigheidsbeginsel niet toepasbaar zou zijn bij de uitvoering van formele wetten met gebonden bevoegdheden, waardoor zijn reikwijdte dus wordt verruimd (zie de brief van Bruins Slot van 20 januari 2023, ‘toezending ter kennisname teksten pre-consultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb’, kenmerk 2023-0000045334, bijlage 3 – Voorstel evenredigheidsbeginsel).

131 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 221, nr. 5, p. 55-57: de toetsing van het evenredigheidsbeginsel zou volgens de Awb-wetgever in principe marginaal moeten gebeuren. Oftewel: niet vanuit het oogpunt wat de rechter zelf zou hebben gedaan als hij op de stoel van het bestuursorgaan had gezeten, maar met meer afstand.

132 Zie bijvoorbeeld de omslag van de ABRvS in kinderopvangtoeslagzaken in de uitspraken van ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536. Zie ook ABRvS 2 februari 2022, 202002668/1/A3, ECLI:NL:RVS:2022:285, waarin de afdeling een kader schetst voor toetsing van het evenredigheidsbeginsel voor verschillende typen beschikkingen (overigens specifiek voor beschikkingen waar het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid heeft). In fiscale zaken bijvoorbeeld HR 19 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1719 (geen evenredigheidsbeginsel in het kader van eigenwoningsschuld); zie voor meer fiscale voorbeelden Meussen, *WFR* 2022/148.

133 Zie in de fiscale literatuur bijvoorbeeld Van Roij 2022 & Meijerman 2021; zie ook het vierluik over het evenredigheidsbeginsel gezien vanuit het perspectief van de (fiscale) rechterlijke macht (Van Roij 2021), de wetenschap (Pechler 2021), de fiscale advocatuur (Kerckhoffs 2021) en de toezichthouder (Baron & Poelmann 2021a). Zie ook Poelmann & Baron 2021; Baron & Poelmann 2021a; Baron & Poelmann 2021c; Baron & Poelman 2021d.

van de burger of een hogere belastingaanslag dan verwacht. Raken doel en middel dan niet uit het lood? Een klein foutje in de communicatie zou niet onevenredig hard moeten worden gesanctioneerd (denk aan een vergeten vinkje met een fataal gevolg¹³⁴). Het evenredigheidsbeginsel kan volgens ons een norm bieden om fatale gevolgen van onoplettendheden te minimaliseren.¹³⁵

Overigens is het evenredigheidsbeginsel geen juridisch wondermiddel – ook niet voor de normering van communicatiesituaties. Ook al ligt dit vanuit de belevingswereld van de burger soms anders. Van Roij geeft een interessante inkijk in de frictie die zich hier in de rechterlijke praktijk voordoet:

“De dagelijkse praktijk van de feitenrechters in het belastingrecht leert echter ook dat ‘de burger’ een heel andere invulling geeft aan begrippen als ‘evenredigheid’, ‘menselijke maat’ en ‘redelijkheid en billijkheid’ dan juristen. Zich gesteund voelende door mediaberichten en politieke debatten presenteert de burger geschillen aan de belastingrechter op een manier alsof het nog om een hamerstuk gaat dat hij eindelijk krijgt wat hij evenredig, passend maatwerk, redelijk en billijk vindt. Hooggespannen verwachtingen die de belastingrechter niet kan waarmaken.”¹³⁶

Ter illustratie beschrijft Van Roij situaties waarin de burger bijvoorbeeld rekent op vernietiging van zijn naheffingsaanslag parkeerbelasting, omdat hij nog nooit een bekeuring zou hebben gehad en zijn belastingaanslagen keurig op tijd betaalt, of het geval waarin de burger vindt dat hem een termijnoverschrijding niet mag worden aangerekend, omdat niet-ontvankelijkheid een ‘oneerlijk zware straf’ is vergeleken met de sanctie voor het bestuursorgaan bij een (te) late aanlevering van stukken. Deze illustratie laat zien dat we *begrijpelijkheid* van een beslissing van een bestuursorgaan moeten onderscheiden van de *aanvaardbaarheid* van die beslissing (rechtvaardigheidsbeleving). Dat een beslissing begrijpelijk is, betekent voor de burger niet zonder meer dat deze ook aanvaardbaar is.

134 Zie Hoogstraten 2022 over vergeten vinkjes en al dan niet harde gevolgen in de fiscale rechtspraak.

135 Dit raakt aan discussies over bijvoorbeeld fatale termijnen, het ‘recht’ om fouten te mogen maken, bureaucratische vaardigheden en doenvermogen. In de pre-consultatieversie van de voorgenomen Awb-aanpassingen is een afdeling opgenomen voor de correctie van kennelijke fouten (zie de brief van Bruins Slot van 20 januari 2023, ‘toezending ter kennisname teksten pre-consultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb’, kenmerk 2023-0000045334, bijlagen 1 (wetsvoorstel) en 2 (MvT, paragraaf 3.3)).

136 Van Roij 2022, paragraaf 8. Zij beschrijft een lezenswaardige reeks voorbeelden.

5.3.2 *Juridische afdwingbaarheid van kwaliteitseisen en consequenties bij schending*

Kan de burger een naar zijn mening onbegrijpelijke brief of onduidelijke brochure – althans in theorie – aan de rechter voorleggen, en welke gevolgen kunnen aan dergelijke gebreken worden verbonden? Hier zijn drie invalshoeken van belang.

Rechterlijke toetsing mogelijk?

Ten eerste gaat het om de vraag of er een rechtsingang bestaat waarlangs een vorm van overheidscommunicatie vatbaar is voor rechtelijke toetsing.¹³⁷ In dit verband is van belang dat het belastingrecht – anders dan het algemeen bestuursrecht¹³⁸ – een gesloten stelsel van rechtsbescherming kent, dat inhoudt dat enkel voor bepaalde in de wet opgesomde beslissingen rechtsmiddelen openstaan (art. 26 AWR). Dat betekent concreet bijvoorbeeld dat het maken van bezwaar wel mogelijk is tegen een belastingaanslag, maar niet tegen een mededeling, een informatieverzoek of een aankondiging van een boekenonderzoek. Dit brengt mee dat in het belastingrecht lang niet tegen elke vorm van uitvoeringscommunicatie bezwaar kan worden aangetekend of beroep kan worden ingesteld. Waar communicatieve uitingen in concrete gevallen niet vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing, maar de burger daaraan wel behoefte zou hebben, is sprake van een leemte in de rechtsbescherming. Overigens is dan wel – althans in theorie – een gang naar de civiele rechter als restrechter mogelijk, waarbij eerst zal moeten worden bepaald wat precies de civielrechtelijke vordering is.

Ten tweede is de vraag – ervan uitgaande dat er een rechtsingang bestaat – of de juridische kwaliteitseisen aan uitvoeringscommunicatie effectief afdwingbaar zijn bij de rechter. Zo kan voor beslissingscommunicatie die voortvloeit uit een specifieke wettelijke bepaling en waarvoor een rechtsingang openstaat, worden getoetst aan de geldende juridische kaders.¹³⁹ Tegelijkertijd hebben we hierboven laten zien dat een belangrijk deel van de kwaliteitseisen (bijvoorbeeld *duidelijkheid*, *relevantie*) niet expliciet in wettelijke regels is verankerd, maar veeleer voortvloeit uit principiële grondslagen (rechtszekerheid, dienstbare overheid, rechtsstatelijk kader, zie paragraaf 5.1 en 5.2). Dat maakt deze eisen minder concreet toetsbaar.

137 Vgl. Jansen 2013, paragraaf 1.2.2.

138 In het bestuursrecht kunnen andere discussies spelen, zoals rond het ‘besluit’-begrip (wat kwalificeert al dan niet als een besluit in de zin van art. 1:3 eerste lid Awb waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend?). Zie in algemene zin in Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid* 2019, p. XI.

139 Zoals een fiscale informatiebeschikking (een voor bezwaar vatbare beschikking waarin de inspecteur vaststelt dat niet aan informatieplichten is voldaan) door de belastingrechter kan worden getoetst aan de vereiste duidelijkheid (par. 5.2.2).

Meer in algemene zin komt dan de vraag op of de burger via de rechter een ‘kwaliteitstoetsing’ kan afdwingen via genoemde algemene juridische beginselen en/of algemene normen voor overheidscommunicatie (denk aan de in paragraaf 4 behandelde Uitgangspunten Overheidscommunicatie, behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman of normen uit het communicatiebeleid van het betreffende bestuursorgaan). Een ontkennend antwoord op deze vraag zou tot een opmerkelijk resultaat leiden dat er weliswaar normen zijn maar dat die tegelijkertijd niet handhaafbaar zijn. Toch is het – naar de huidige stand van het recht – niet zo eenvoudig om een rechtstreekse toepassing van die normen af te dwingen. Zo bevatten de Uitgangspunten Overheidscommunicatie weliswaar kwaliteitseisen, maar zij beogen niet rechtens afdwingbare normen te bieden aan de burger (dus wel een ‘plicht voor het bestuur’, maar geen ‘recht’ voor de burger).¹⁴⁰ Een andere kwestie is of met een beroep op bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel of zorgvuldigheidsbeginsel gevolgen kunnen worden verbonden aan tekortschietende communicatie in het licht van een gestelde schending van het eigen communicatiebeleid.¹⁴¹ Ons zijn uit de rechtspraak geen voorbeelden bekend waarin gebrekkige (onbegrijpelijke) communicatie op deze basis met succes voor de rechter is gebracht. Er zijn dus normen, maar die kunnen lang niet altijd aan het bestuursorgaan worden tegengeworpen.

Juridische gevolgen bij schending van de kwaliteitseisen?

Tot slot is de vraag wat de juridische consequenties kunnen zijn bij een eventuele schending van de (communicatieve) juridische kwaliteitseisen aan de hand van de hierboven besproken beginselen van behoorlijk bestuur. Hier is relevant dat de literatuur wel een onderscheid maakt tussen de *formele* en *materiële* beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁴² De formele beginselen hebben betrekking op de voorbereiding en vormgeving van besluiten, evenals op de besluitvorming zelf (zoals het formele zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel). De materiële beginselen zien op de inhoud van het besluit (zoals het vertrouwensbeginsel, gelijkheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel en materiële zorgvuldigheidsbeginsel).

140 Kabinetsreactie op het rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, bijlage II (Uitgangspunten), p. 28, Kabinetsreactie op het rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, p. 25.

141 Bijvoorbeeld voor bij besluit vastgestelde beleidsregels op basis van art. 1:3 Awb jo. art. 4:84 Awb en anderszins voor beleid via het vertrouwensbeginsel.

142 Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 281, via Jansen 2013, paragraaf 1.1; Pennarts 2008 hanteert een andere indeling.

Formele¹⁴³ gebreken zijn – althans in het belastingrecht¹⁴⁴ – vaak geen reden voor vernietiging voor een besluit, zoals wanneer gebreken herstelbaar zijn of gepasseerd kunnen worden, waarbij de inhoudelijke beslissing blijft staan.¹⁴⁵

Ter illustratie

In de uitspraak van Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 28 september 2022 overweegt het hof dat onvoldoende motivering niet zonder meer juridische consequenties heeft:

R.o. 4.12. “Het hof volgt belanghebbende niet in haar stelling dat de uitspraak op bezwaar onvoldoende is gemotiveerd. De enkele omstandigheid dat de heffingsambtenaar bij de uitspraak op bezwaar voorbij is gegaan aan grieven van belanghebbende leidt er niet toe dat het motiveringsbeginsel is geschonden. De heffingsambtenaar heeft immers in de uitspraak op bezwaar gemotiveerd uiteengezet dat hij, in weerwil van dat wat in bezwaar naar voren is gebracht, nog steeds van mening is dat de naheffingsaanslag terecht is opgelegd. Overigens zou het enkele feit dat een uitspraak op bezwaar onvoldoende is gemotiveerd, nog niet zonder meer tot vernietiging van de uitspraak hoeven leiden, gelet op artikel 6:22 Awb. In dit geval zou een gebrek gepasseerd kunnen worden. Aannemelijk is dat in dit geval geen sprake is van een benadeling, nu het gaat om een overwegend rechtskundige kwestie.”¹⁴⁶

Zo kan dus voorkomen dat een besluit met een onbegrijpelijke motivering niet als consequentie heeft dat het besluit wordt vernietigd, maar dat bijvoorbeeld (a) het bestuur bij herstel beter moet motiveren,¹⁴⁷ (b) dat de rechter de motivering zelf aanvult (zoals bij een gebonden beschikking), of (c) dat er niets hoeft te gebeuren als de burger niet wordt benadeeld (art. 6:22 Awb). Op zichzelf hoeft dit niet problematisch te zijn: een dergelijke benadering dient efficiëntie en doelmatigheid. Anderzijds zouden gebrekkige motiveringen niet mogen worden tegengeworpen aan de burger (bijvoorbeeld wanneer hij daardoor een termijn heeft gemist, is verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding redelijk).

143 Bij materiële gebreken ligt dat in het belastingrecht anders. Bij schending van een materieel beginsel is sprake van een inhoudelijk gebrek dat niet kan worden hersteld. Denk aan de situatie dat een belastingaanslag op grond van in rechte te beschermen vertrouwen te hoog is en deze op een lager bedrag had moeten zijn vastgesteld. Dan moet er een ander besluit worden genomen (d.w.z. een lagere aanslag).

144 Voor bestuurlijke boetes ligt het overigens anders, want een ontoereikend gemotiveerde boete kan een grond zijn voor vernietiging van de boete (zie Feteris, *Formeel Belastingrecht (Fiscale Handboeken nr. 9)* 2007, paragraaf III.1.3 Sanctionering van de regels en beginselen).

145 Zie bijvoorbeeld HR 21 februari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AD9782, *BNB* 2003/247, r.o. 3.10: “Belanghebbende heeft voor het hof nog als grief naar voren gebracht dat de uitspraak op het bezwaarschrift niet met de nodige zorgvuldigheid is gedaan doordat – kort gezegd – daarin niet bepaaldelijk op de door hem geformuleerde bezwaren is ingegaan, en die uitspraak daarom niet in stand kan blijven. Die grief faalt. Nu in beroep en in cassatie wel bepaaldelijk op belanghebbendes bezwaren is ingegaan en de Inspecteur bij de beslissing op het bezwaar gebonden is aan wettelijke bepalingen die hem geen beleidsvrijheid laten, heeft belanghebbende geen belang bij een nieuwe behandeling van zijn bezwaar. Er is derhalve geen reden voor vernietiging van de uitspraak van de Inspecteur wegens de door belanghebbende gestelde onzorgvuldige behandeling.”

146 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 28 september 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:3288.

147 Art. 8:72 lid 4 Awb regelt de bevoegdheid om de uitspraak van de inspecteur op een bezwaarschrift te vernietigen wegens schending van formele voorschriften en de zaak vervolgens terug te wijzen naar de inspecteur om opnieuw op het bezwaarschrift te beslissen.

Het gaat erom of de functies die zijn gediend met het motiveringsbeginsel voor de burger niet zijn geschonden in het concrete geval (waaronder inzicht in de gedachtegang van het bestuur en de mogelijkheid om het besluit gemotiveerd te betwisten). De steekproef uit paragraaf 5.3.1.2 laat zien dat er in het belastingrecht maar weinig zaken zijn waarin de belastingrechter daadwerkelijk gevolgen verbindt aan een gebrekkige motivering van de uitspraak op bezwaar van de inspecteur.¹⁴⁸ Overigens is in het algemeen bestuursrecht, anders dan in het belastingrecht, het gebrek aan een deugdelijke motivering in voorkomende gevallen juist wel een grond voor vernietiging van het besluit.¹⁴⁹

De rechter kan overigens – ondanks ongegrondheid van het beroep – financiële consequenties verbinden aan formele gebreken.¹⁵⁰ Zo kan in situaties waarin de bestuursrechter weliswaar oordeelt dat de motivering ontoereikend is maar de beslissing juist was en het motiveringsgebrek wordt gepasseerd (art. 6:22 Awb), bepalen dat de griffierechten van de belanghebbende moet worden vergoed door het bestuursorgaan (art. 8:74 lid 2 Awb), of dat de proceskosten¹⁵¹ moeten worden vergoed (art. 8:75 Awb). In de door ons geanalyseerde uitspraken was hiervan in slechts een enkel geval sprake.¹⁵²

Ter illustratie: Rechtbank Zutphen 9 februari 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ9154

R.o. 2.2 “De rechtbank stelt voorop dat ingevolge vaste jurisprudentie van de Hoge Raad schending van het motiveringsbeginsel in belastingzaken niet tot vernietiging van de bestreden uitspraak op bezwaar leidt, maar tot aanvulling/verbetering van de motivering door de rechter. Voor zover eiseres een beroep heeft gedaan op schending van het motiveringsbeginsel, kan dat haar in zoverre dan ook niet baten. Dit neemt niet weg dat in de uitspraak op bezwaar volstrekt onvoldoende is gereageerd op de gronden van het bezwaar. Eiseres heeft

148 Zie Lubbers en Zandhuis, in: *Van Amersfoort-bundel 2017*, paragraaf 5, die de fiscale rechtsontwikkeling hieromtrent bespreken en vergelijken met de bestuursrechtelijke ontwikkelingen. Zij verwachten, gezien de bestuursrechtelijke tendens van finale geschilbeslechting, niet dat de belastingrechter zijn koers zal wijzigen.

149 Vgl. Commentaar van de Redactie *V-N* bij Hof Amsterdam 24 november 2004, nr. 03/02609, *LJN* AR8255, *V-N* 2005/12.12: “In het ‘gewone’ bestuursrecht is het ontbreken van een deugdelijke motivering de frequentst gebruikte grond voor vernietiging van een besluit. De belastingrechter pleegt daarentegen de suikerpot van de devolutieve werking van het beroep te hanteren. Gevolg is dat de niet of slecht motiverende inspecteur doorgaans heel gemakkelijk weggomt. Wij zijn daar niet echt van gecharmeerd.”

150 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Leeuwarden 31 augustus 2007, ECLI:NL:GHSHE:2007:BB2859, r.o. 4.5, waarin het hof oordeelt dat een onjuiste rechtsmiddelverwijzing door de gemeentelijke heffingsambtenaar aanleiding is voor de vergoeding van griffierechten aan belanghebbende.

151 Zie HR 18 april 2003, nr. 37 790, *BNB* 2003/267, r.o. 3.5.3 waarin de Hoge Raad oordeelt dat toepassing van art. 6:22 Awb niet in de weg staat aan een proceskostenvergoeding. Zie ook bijvoorbeeld CRvB 24 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3123, *AB* 2015/43; CRvB 3 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3020, *AB* 2018/415; Hof Arnhem-Leeuwarden 11 mei 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:4513, *V-N* 2021/33.24.62.

152 Zie het genoemde voorbeeld Rb. Zutphen 9 februari 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ9154 en Rb. Utrecht 24 april 2007, ECLI:NL:RBUTR:2007:BA3803. In Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch 25 juli 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2850 ziet het hof – ondanks een aangenomen schending van het motiveringsbeginsel – geen aanleiding om de Heffingsambtenaar te veroordelen in een tegemoetkoming in de proceskosten van belanghebbende, omdat de schending van het motiveringsbeginsel daarvoor van onvoldoende gewicht is.

immers in bezwaar een taxatierapport overgelegd en daarbij verweerder verzocht de door hem gehanteerde huurprijzen te overleggen indien hij mocht menen dat de door eiseres genoemde huurprijzen niet marktconform zijn. In reactie hierop bij uitspraak op bezwaar heeft verweerder volstaan met de overweging dat de bij de waardebepaling gehanteerde huurprijs en kapitalisatiefactor, gelet op het oppervlak, de locatie en leegstandsrisico van het pand, correct zijn; de gehanteerde huurprijs en kapitalisatiefactor zijn daarbij niet vermeld. Ook anderszins heeft verweerder die niet aan eiseres bekend gemaakt. Gelet op het voorgaande acht de rechtbank voldoende aannemelijk dat beroep achterwege was gebleven, indien verweerder de uitspraak op bezwaar deugdelijk had gemotiveerd. Daarom bestaat aanleiding verweerder te veroordelen in de proceskosten van eiseres.”

Dit voorbeeld laat treffend zien wat het (fiscale) uitgangspunt is bij de beoordeling van de toepassing van het motiveringsbeginsel (geen vernietiging van het besluit maar verbetering van de motivering). Wel leidt een schending van het motiveringsbeginsel in dit geval tot een proceskostenvergoeding voor belanghebbende.

Verder viel op met betrekking tot het aspect van tijdigheid dat in de rechtspraak is te zien dat belastingplichtigen soms niet eerder dan bij de rechter een adequate motivering voor het besluit krijgen. Juridisch is dat weliswaar te verdedigen (o.a. een beknopte motivering hoeft niet af te doen aan de juistheid van het besluit, het is efficiënt en praktisch), maar tegelijkertijd staat het haaks op het uitgangspunt van art. 3:47 lid 1 (vgl. art. 7:12 lid 2 Awb) dat een deugdelijke motivering wordt verstrekt *bij de bekendmaking* van het besluit. Bovendien roept de herstelbaarheid voor het bestuursorgaan vragen op vanuit het oogpunt van burgervriendelijk bestuursrecht. Als het achteraf herstellen van een motivering in de regel toelaatbaar is, wat heeft het motiveringsbeginsel dan voor waarde? Het beginsel stelt in de praktijk minder eisen aan communicatiekwaliteit dan zijn naam suggereert.

De afdrank is dat ondeugdelijke motiveringen lang niet altijd juridische gevolgen krijgen. De vraag rijst of een gebrekkige motivering juridisch gezien eigenlijk wel een probleem is. Op principieel niveau: absoluut. Zo betoogt Scheltema terecht dat een zorgvuldige procedure en een goede motivering de burger vertrouwen geven in de kwaliteit van het besluit, terwijl gebreken hierin achteraf maar beperkt zijn te herstellen.¹⁵³ Het gaat dus om vertrouwen in de overheid. Feteris betoogt langs diezelfde lijn dat het belangrijk is dat de overheid zich houdt aan haar eigen regels en normen.

153 Scheltema 2006, p. 102.

“Het feit dat in de procedure voor de belastingrechter niet altijd een juridische sanctie wordt toegepast, wil overigens niet zeggen dat een inbreuk op formele regels en beginselen niet zo ernstig is. Een belangrijk deel van de overheidstaak bestaat uit het hanteren van dwangmiddelen om de burger ertoe te bewegen wettelijke verplichtingen na te komen. Voor het vertrouwen van de burger in de overheid is het van groot belang dat de burger ervan uit kan gaan dat die overheid zich zelf wel aan de regels houdt, en zich fatsoenlijk en betrouwbaar gedraagt. Burgers zullen dan eerder bereid zijn met de overheid mee te werken bij de vervulling van hun wettelijke verplichtingen. Juist bij een massaal proces als belastingheffing is medewerking van de betrokken burgers onmisbaar.”¹⁵⁴

Terecht verwijst Feteris naar het vertrouwen van burgers in de overheid, waar- bij burgers erop moeten kunnen rekenen dat (ook) de overheid zich aan de regels houdt.¹⁵⁵ In dat opzicht is het ontoelaatbaar, althans niet wenselijk, als een schending van formele regels zonder gevolgen blijft. Volgens ons geldt dat ook voor de (tevens juridisch verankerde) kwaliteitseisen van overheidscom- municatie.

5.3.3 *Samenvatting leemten juridische normering en toetsing*

Uit het bovenstaande vloeit voort dat de juridische normering en handhaving van communicatiekwaliteit in uitvoeringscommunicatie op een aantal punten leemten vertonen. In de kern gaat het hierbij om de volgende knelpunten:

- i. Het bestaande juridische normenkader bevat algemene normen en nauwe- lijks *dedicated* normen voor communicatie.
- ii. Het belang van goede communicatie moet het in voorkomende gevallen afleggen tegen het belang van andere normen in de belangenafweging.
- iii. De toepassing van de bestaande algemene normen op communicatiekwali- teit houdt nog weinig rekening met het burgerperspectief en is relatief be- stuursvriendelijk.
- iv. De toetsing en handhaving van de algemene beginselen van behoorlijk be- stuur is beperkt als het gaat om communicatiekwaliteit.
 - a) *Zorgvuldigheidsbeginsel*: aan een schending van de zorgvuldigheids- plicht worden niet snel juridische consequenties verbonden.
 - b) *Motiveringsbeginsel*: een schending van de motiveringsplicht heeft niet snel juridische consequenties.
 - c) *Vertrouwensbeginsel*: het beginsel waarborgt in zijn huidige toepassing niet steeds betrouwbaarheid van overheidscommunicatie.

¹⁵⁴ Feteris, *Formeel Belastingrecht (Fiscale Handboeken nr. 9)* 2007, paragraaf III.1.3.

¹⁵⁵ Vgl. het bericht <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/11/03/aan-een-niet-functionerende-overheid-kan-ook-een-bestuursrechter-weinig-doen-a4146867>, waaruit blijkt dat de staat regelmatig niet komt opdagen bij de rech- ter, of dwangsommen en uitspraken negeert. De bestuursrechter heeft nauwelijks mogelijkheden om daar effectief tegen op te treden.

- d) *Evenredigheidsbeginsel*: er is nog geen duidelijke toepassingsmogelijkheid ontwikkeld voor dit beginsel als het gaat om communicatiekwaliteit.
- v. Rechtsbescherming: formele aspecten kunnen een beletsel zijn om communicatiekwaliteit te laten toetsen en handhaven, zoals de juridische en praktische mogelijkheid om een rechtsmiddel in te kunnen stellen tegen een uiting (o.a. rechtsingang bij het fiscale gesloten stelsel van rechtsbescherming resp. een streng besluit-begrip in het algemeen bestuursrecht, strikte termijnen).

5.4 Tussenconclusie

In het juridisch perspectief zijn naast *begrijpelijkheid* ook twee inhoudelijke eisen aan communicatie aan bod gekomen: *juistheid* en *betrouwbaarheid*. Dat is juridisch gezien logisch: onjuiste informatie schaadt – net als onbegrijpelijke informatie – de communicatiedoelen van de burger én de overheid. Op zowel juistheid als begrijpelijkheid, evenals de spanning die zich tussen beide eisen kan voordoen, komen we terug (par. 7.2). Bovendien is ook de betrouwbaarheid van informatie een kwaliteitseis, zoals met name is af te leiden uit het vertrouwensbeginsel. Het overzicht van kwaliteitseisen wordt daarmee:

1. *Toegankelijkheid*: informatie is bereikbaar voor de burger; zowel ongeraagd als desgevraagd. Daarbij is met name de kanaalkeuze van belang.
2. *Relevantie*: de informatie sluit aan op de situatie en de informatiebehoefte van de burger. Overbodige informatie blijft achterwege.
3. *Duidelijkheid*: de informatie is helder, zowel over het *wat* van regelingen als het *waarom* van beslissingen. Zij sluit aan op de bureaucratische competentie en de leesvaardigheid van de lezer.
4. *Juistheid*: de informatie is correct, volledig en evenwichtig.
5. *Tijdigheid*: de overheid informeert en reageert op tijd.
6. *Betrouwbaarheid*: de informatie wekt niet meer verwachtingen dan kan worden waargemaakt.

De juridische analyse uit deze paragraaf maakt duidelijk dat het publiekrecht (Awb) geen algemene, wettelijk verankerde kwaliteitseis bevat voor de begripelijkheid van overheidscommunicatie.¹⁵⁶ De juridische grondslag voor de kwaliteitseisen van uitvoeringscommunicatie is het meest specifiek als het gaat om de motivering van een besluit (art. 3:46-3:47 Awb). Voor andere vormen van overheidscommunicatie, zoals voorlichting, vloeien de kwaliteitseisen met name voort uit het algemene rechtsstatelijke kader. De algemene be-

156 Overigens ook niet voor de *juistheid* van overheidscommunicatie.

ginselen van behoorlijk bestuur bieden een handvat om bestuursoptreden – dus ook communicatie – in concrete gevallen te normeren, maar de rechtsbescherming daarbij vertoont leemten.

De tussenconclusie is dat wat communicatief gezien *wenselijk* is (par. 3 en 4), rehtens niet altijd *afdwingbaar* is (par. 5). Dat roept de vraag op of het recht wel voldoende rekening houdt met tekortschietende communicatie, en waar verbetering mogelijk is in het juridische systeem.¹⁵⁷ Verder valt ons op dat de juridische normering van communicatie (par. 5.3) niet steeds aansluit bij de communicatieve ambities door de overheid zelf (par. 4.3). Zo worden in het belastingrecht – dus ook ongeacht de communicatieve ambities van de Belastingdienst zelf – lang niet altijd consequenties verbonden aan gebrekkig gemotiveerde beslissingen, tekortschietende voorlichting of onduidelijke brieven. Dat is reden om de juridische uitgangspunten kritisch tegen het licht te houden. Tegelijkertijd is begrijpelijkheid een juridisch uitdagende eis. Zeker gezien de vaak complexe materie die aan de communicatie ten grondslag ligt, de verscheidenheid aan burgers waarmee de overheid te maken heeft (waarbij de zorg kan opkomen dat willekeur ontstaat vanwege de niet-vastomlijnde invulling van begrijpelijkheid) en de juridische context die van belang is bij het toetsen van overheidshandelen (denk aan de rechtsstatelijke beginselen zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en belangenafwegingen tussen diverse beginselen).

157 Ook het preadvies van Van Boom (deze bundel) bevat in paragraaf 4.2 voorbeelden van uitspraken waarin rechters burgers verantwoordelijk houden voor het verkeerd begrijpen van onduidelijke boodschappen.

6.1 Uitgangspunten voor een evaluatiekader

Aangezien overheidscommunicatie (een vorm van) communicatie is in een juridische context, is het van belang om bij de beoordeling van die communicatie rekening te houden met zowel communicatieve als juridische kwaliteitseisen. Doel van dit preadvies is met behulp van de inzichten uit beide disciplines een benadering te ontwikkelen voor de analyse van de kwaliteit van overheidscommunicatie. Hoe kunnen deze inzichten worden vervat in een geïntegreerd interdisciplinair evaluatiekader?

Zowel in de taal-en communicatiewetenschap als in het recht geldt de *begrijpelijkheid* van overheidscommunicatie als essentieel. Tegelijkertijd is de context in de disciplines geheel verschillend. Zo wordt de mate van begrijpelijkheid van overheidscommunicatie mede gevormd en begrensd door de juridische kaders waarbinnen die communicatie zich afspeelt. Dat maakt dat inzichten uit de communicatieve discipline niet 1-op-1 zijn te transponeren naar de juridische discipline, en *vice versa*. Methodologisch is daarom van belang te bezien hoe kennis uit de taal- en communicatiewetenschap over begrijpelijke communicatie op ‘verantwoorde’ wijze te vertalen is naar en te gebruiken is in de juridische context.¹ Het is dan ook van belang om te zoeken naar verbindingen tussen de manieren waarop beide disciplines begrijpelijkheid benaderen, zonder het eigen karakter van de disciplines uit het oog te verliezen.

Als gemeenschappelijk uitgangspunt in beide disciplines zien wij dat begrijpelijkheid als overkoepelende kwaliteitsnorm in essentie *functioneel* is. Dat wil zeggen: begrijpelijkheid is niet zozeer een doel als wel een middel. Daarbij

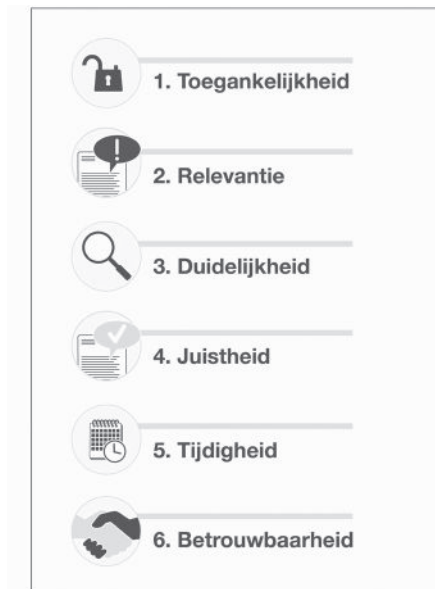
1 Vgl. Asser/*Vranken Algemeen deel* **** 2014/24.

heeft het belang van begrijpelijkheid voor communicatiewetenschappers een andere achtergrond dan voor juristen.

In de communicatiewetenschap wordt begrijpelijkheid beschouwd als voorwaarde voor het behalen van communicatiedoelen (effectiviteit). Juridisch bezien is begrijpelijkheid van belang als een waarborg in de rechtsstaat (par. 2). Dat ziet dus – zij het in een andere context – óók op effectiviteit. Met onbegrijpelijke communicatie weten burgers immers niet in het recht waar zij aan toe zijn (rechtszekerheidsbeginsel). Wanneer de burger de taal van de overheid niet begrijpt, ontbreekt het hem niet alleen aan zicht op de geldende regels (formele rechtszekerheid), maar ook op de toepassing in zijn concrete geval (feitelijke rechtszekerheid), de totstandkoming en het belang daarvan (dus ook: democratiebeginsel, rechtsgelijkheid, dienende overheid). Zo bezien, richt het juridische perspectief zich meer op de waarborgen binnen het kader waarin overheidscommunicatie plaatsvindt. Het doel van begrijpelijke communicatie is zo bezien om de waarborgen van de rechtsstaat te (kunnen) verwezenlijken. Daarnaast spelen in het juridische perspectief de juistheid en betrouwbaarheid van de boodschap een meer centrale rol. Dat ligt voor de hand, gezien het normatieve karakter van het juridisch perspectief en het belang van juiste informatie voor het realiseren van rechtsstatelijke principes (o.a. rechtszekerheid en rechtsgelijkheid).

6.2 Kwaliteitseisen aan uitvoeringscommunicatie: een synthese

In de voorgaande paragrafen hebben we aan de hand van verschillende invalshoeken kwaliteitseisen voor begrijpelijke overheidscommunicatie geformuleerd. In Figuur 3 presenteren we onze synthese van communicatieve en juridische perspectieven op begrijpelijkheid in de vorm van zes kwaliteitseisen voor overheidscommunicatie (deze zijn toegelicht in paragraaf 5.4):



Figuur 3. Kwaliteitseisen voor overheidscommunicatie

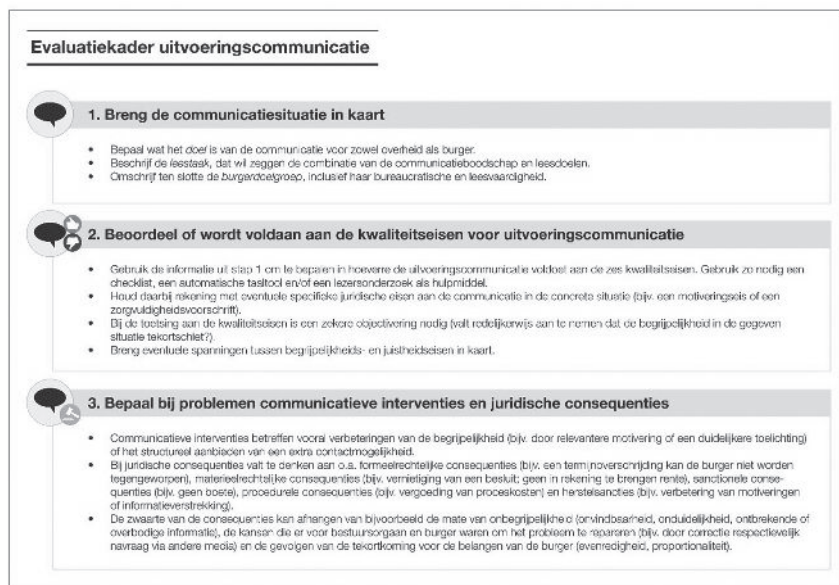
Hoewel het communicatieve en het juridische perspectief in deze lijst dus behoorlijk lijken te convergeren, leggen ze een andere nadruk. In het algemeen is er in de taal- en communicatiewetenschap nadruk op de eisen van *relevantie*, *duidelijkheid* en *toegankelijkheid*, terwijl de juridische normering veeleer nadruk legt op de eisen van *juistheid*, *betrouwbaarheid* en *tijdigheid*. Overigens neemt de juridische aandacht voor *duidelijkheid* toe. Voor begrijpelijke overheidscommunicatie zijn *duidelijkheid*, *relevantie* en *toegankelijkheid* essentieel. Voor goede overheidscommunicatie gelden daarnaast ook de eisen van *tijdigheid*, *juistheid* en *betrouwbaarheid*.²

6.3 Een evaluatiekader voor overheidscommunicatie

Aan de hand van onze kwaliteitseisen en de inzichten uit de communicatieve (par. 3) en juridische discipline (par. 5), presenteren we nu een evaluatiekader dat een basis biedt voor verbeteringen in overheidscommunicatie. Het kader is in eerste instantie gericht op de overheid die met de burger communiceert; een

2 Deze laatste drie sub-eisen zijn strikt genomen van een ander karakter dan de eerste drie sub-eisen. Voor goede communicatie is immers meer nodig dan enkel begrijpelijkheid (denk aan een goed leesbare, maar onjuiste, brief).

bestuursorgaan kan het gebruiken bij de vormgeving, analyse en normering van de eigen communicatie. Daarnaast is het kader toepasbaar voor de rechter en de wetgever bij de analyse en normering van overheidscommunicatie in concrete gevallen respectievelijk meer algemene situaties. Het evaluatiekader bestaat uit drie stappen.



Figuur 4. Evaluatiekader uitvoeringscommunicatie

Het kader biedt een structuur om een analyse te maken van de kwaliteit van overheidscommunicatie in een concreet geval (zie par. 7). Daarmee kunnen gezichtspunten en afwegingen expliciet en dus toetsbaar gemaakt worden. Uiteraard zal de praktische bruikbaarheid van het kader toenemen naarmate de daarin opgenomen stappen en factoren concreter worden uitgewerkt.

Vanuit juridisch oogpunt is de toegevoegde waarde van het evaluatiekader dat het inzichtelijk maakt dat begripelijkheid communicatieve inspanningen vergt én dat de daarbij nodige ingrepen consequenties kunnen hebben. Daarbij moet de burger adequate rechtsbescherming worden geboden. Anders blijft de norm van begrijpelijke communicatie een vrijblijvende aspiratie.

Uitgangspunt bij stap 3 is dat het risico van tekortschietende communicatie niet bij de burger wordt gelegd. Daarbij is ook van belang te bezien wat de specifieke norm beoogt te beschermen (bijvoorbeeld de functies van het moti-

veringsbeginsel, zie hierover paragraaf 5.2.1 en 5.3.1.1) en in hoeverre daaraan in het concrete geval wordt voldaan. Anders gezegd, schendingen van de kwaliteitsnormen bij overheidscommunicatie mogen in beginsel niet zonder consequentie blijven in gevallen waarin de functie van de norm is geschonden en de burger daarvan last heeft (bijvoorbeeld gebrek aan rechtszekerheid of gebrek aan adequate betwistingsmogelijkheid van een onbegrijpelijk gemotiveerd besluit). Met deze benadering wordt beter recht gedaan aan de rechtsstatelijke beginselen die het toetsingskader vormen bij de vormgeving van de normering van overheidscommunicatie (par. 2).

Tot slot een kanttekening. Goede uitvoeringscommunicatie is geen gemakkelijke opgave voor bestuursorganen. Dat heeft verschillende redenen. Ten eerste kunnen veel kwaliteitseisen alleen vervuld worden via *afstemming* op de doelgroep en haar doelen. Dat betekent dat de ijkpunten variëren. Wat *toegankelijk, relevant en duidelijk* is voor de één, hoeft dat niet te zijn voor de ander: burgers verschillen wat betreft hun vaardigheden, hun feitelijke situatie en hun leesdoelen. Dat vergt voor de communicerende overheid enerzijds kennis over vaardigheden en burgerdoelen, en anderzijds om verschillende soorten afstemming van boodschappen op die kennis. De overheid kan echter uiteraard niet voor elke burger een privécommunicatieadviseur aanstellen die de individuele behoeften inventariseert en de communicatie daarop afstemt.³ Doelmattige inzet van schaarse middelen vraagt een zo efficiënt en effectief mogelijke aanpak. Hier moeten dus keuzes worden gemaakt. Bezien vanuit de communicatiewetenschap moet volgens ons uitvoeringscommunicatie wat betreft de vaardigheden qua duidelijkheid op een zo breed mogelijke doelgroep mikken (doelgroepbenadering); en voor wat betreft de leesdoelen moet de communicatie zo specifiek mogelijk relevant zijn.

6.4 Tussenconclusie

Aan de hand van de bevindingen uit het communicatieve en juridische onderzoek ten aanzien van de kwaliteitseisen voor overheidscommunicatie hebben we in dit hoofdstuk een interdisciplinair evaluatiekader voor overheidscommunicatie geformuleerd. In het volgende hoofdstuk zullen we, aan de hand van het voorgestelde evaluatiekader, enkele uitdagingen en dilemma's in overheidscommunicatie analyseren met concrete voorbeelden.

3 Vgl. Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 53 en 62-63.

In dit hoofdstuk analyseren we voorbeelden van problematische communicatie met behulp van ons evaluatiekader om beter inzicht te krijgen in dilemma's en knelpunten in de praktijk. Daarbij komen drie typen problemen aan bod. Ten eerste problemen rondom *relevantie* en *duidelijkheid* (par. 7.1). Ten tweede het probleem van spanning en zelfs conflicten die kunnen optreden tussen kwaliteitseisen, met name wanneer het criterium *juistheid* in beeld komt (par. 7.2). Ten derde kunnen problemen met de eisen *duidelijkheid* en *juistheid* uiteindelijk leiden tot problemen met *betrouwbaarheid*. Die problemen kan een burger wel voor de rechter brengen (zoals via het vertrouwensbeginsel), maar daar verbindt het recht lang niet altijd gevolgen aan (par. 7.3). Ook daarvan bespreken we een voorbeeld.

7.1 Schendingen van de kwaliteitseisen relevantie en duidelijkheid

In deze paragraaf bespreken we twee voorbeelden waarin de kwaliteitseisen van *relevantie* en *duidelijkheid* worden geschonden. Ons eerste voorbeeld is afkomstig van sociale media en betreft een passage uit een brief van de Belastingdienst over een verzoek tot teruggaaf van belasting (par. 7.1.1). Hier gaan we relatief uitgebreid op in met achtereenvolgens een analyse, verbeteringsvoorstel en evaluatie, met behulp van toepassing van verschillende methoden voor praktijkgericht onderzoek naar begrijpelijkheid (par. 3.3). Het tweede voorbeeld betreft een klacht bij de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven over de (wijze van) afwijzing door de Belastingdienst van een verzoek tot kwijtschelding, waarbij we knelpunten signaleren en enkele verbeteringsuggesties doen (par. 7.1.2).

7.1.1 *Voorbeeld 1: Brief van de Belastingdienst over teruggaafverzoek*

Dit voorbeeld verscheen op 17 juni 2022 op LinkedIn en is opgenomen in onderstaand screenshot. Onder de brief stond de opmerking van de plaatser van het bericht: “Sorry hoor, maar wat stáát hier?! @Belastingdienst.” Communicatief gezien trekt zo’n voorbeeld dus onmiddellijk de aandacht.

Evaluatiekader stap 1: De communicatiesituatie

Een beknopte analyse van de communicatiesituatie laat zien dat het hier gaat om een brief van de Belastingdienst aan een concrete burger om hem een beslissing mee te delen op een verzoek tot teruggaaf van belasting.¹

Onder het screenshot geven we de tekst uit het bericht weer, voorzien van zinsnummers.

Sorry hoor, **maar wat stáát hier?! @Belastingdienst**

U heeft het verzoek niet binnen de gestelde termijn ingediend. U bent hierdoor niet-ontvankelijk in het verzoek. De inspecteur komt ambtshalve aan het verzoek tegemoet. Dit houdt in dat u geen beroep kunt aantekenen tegen deze beslissing. Wanneer u meent dat het verzoek ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard kunt u ertegen bezwaar aantekenen bij de inspecteur. De inspecteur komt aan het verzoek tegemoet. U heeft recht op teruggaaf van belasting. Het te verrekenen of terug te geven bedrag staat vermeld als eindbedrag in de rechterkolom. Het te verrekenen of terug te geven bedrag kan na controle alsnog door de inspecteur worden gecorrigeerd.

Lees ook de achterkant van dit biljet.

Tekst van het bericht:

1. U heeft het verzoek niet binnen de gestelde termijn ingediend.
2. U bent hierdoor niet-ontvankelijk in het verzoek.
3. De inspecteur komt ambtshalve aan het verzoek tegemoet.
4. Dit houdt in dat u geen bezwaar kunt aantekenen tegen deze beslissing.
5. Wanneer u meent dat het verzoek ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard, kunt u ertegen bezwaar aantekenen bij de inspecteur.
6. De inspecteur komt aan het verzoek tegemoet.
7. U heeft recht op teruggaaf van belasting.
8. Het te verrekenen of terug te geven bedrag staat vermeld als eindbedrag in de rechterkolom.
9. Het te verrekenen of terug te geven bedrag kan na controle alsnog door de inspecteur worden gecorrigeerd.
10. Lees ook de achterkant van dit biljet.

Tekstvoorbeeld 3. Een brief van een inspecteur aan een belastingplichtige over een verzoek om teruggaaf (LiNT-score: 43).

¹ Wij hebben niet meer informatie dan uit dit screenshot volgt, dus er is geen achtergrondinformatie bekend over de situatie, het type belasting of de regeling waarop het teruggaafverzoek is gebaseerd. Wel is duidelijk dat het gaat om een teruggaaf van belasting waarover de inspecteur van de Belastingdienst beslist.

Evaluatiekader stap 2: Beoordeling van kwaliteitseisen en opsporen communicatieproblemen

Gezien de reactie van de burger op LinkedIn (wat stáát hier?) geldt deze brief in dit concrete geval – zo blijkt – als onbegrijpelijk. Is van onbegrijpelijkheid redelijkerwijs sprake? Als we deze brief toetsen met behulp van de automatische leesbaarheidsanalyse van de LiNT-methode (par. 3.3), waarbij een hoge score een hoge complexiteit suggereert, valt op dat de brief geen extreem hoge LiNT-score heeft (43 op de schaal van 0 tot 100). Toch roept hij een groot aantal vragen op, in ieder geval bij de niet-juridisch geschoolde lezer. Dergelijke problemen kunnen we identificeren en verklaren met behulp van andere methoden, zoals een tekstevaluatie met de checklist (par. 3.3). Zoals hieronder aan bod komt, schiet de brief tekort op (in ieder geval) de kwaliteitseisen van duidelijkheid, relevantie en toegankelijkheid.

In onderstaande tabel staat elke vraag in de linkerkolom voor een begripsprobleem dat wij aannemelijk achten. We geven achter elk probleem een korte diagnose met communicatieve en juridische elementen, waar relevant met verwijzing naar de checklist (par. 3.3, methode 2).

<i>Zin</i>	<i>Begripsprobleem</i>	<i>Korte diagnose en checklistitem</i>
2	Wat is 'niet-ontvankelijk'? Dat zal wel niet veel goeds betekenen, maar wat is het?	Woordkeus: het gaat hier om een niet-uitgelegd juridisch begrip (vakterm). (checklist nr. 20-21)
3	Waarom krijg ik toch mijn zin, al ben ik 'niet-ontvankelijk'?	Relevante informatie: de relatie tussen zin 2 en 3 is niet duidelijk. (checklist nr. 3)
4-5	Waarom al die informatie over niet-ontvankelijkheid? Mijn verzoek wordt toch ingewilligd?	Relevante informatie; opbouw: niet duidelijk is dat het gaat om juridisch relevante informatie over de (on-) mogelijkheid van een rechtsmiddel. (checklist nr. 3-4)
3	Wat is 'ambtshalve'?	Woordkeus: een juridisch begrip zonder toelichting. (checklist nr. 20-21)
4	Waarom kan ik geen bezwaar maken? Is dat omdat ik mijn zin krijg, of omdat het een 'ambtshalve'-beslissing is?	Relevante informatie: de relatie tussen zin 3 en 4 is onduidelijk, in het bijzonder doordat het verwijswoord 'dit' dubbelzinnig is. (checklist nr. 23)
4	Waarom staat er eigenlijk dat ik geen bezwaar kan maken? Dat wil ik toch helemaal niet, want ik krijg mijn zin.	Relevante informatie: doelgericht: Het gaat hier weer om juridisch relevante informatie over de (on-) mogelijkheid van een rechtsmiddel. (checklist nr. 3-4)
5	Waarom komt de tekst in zin 5 ineens weer terug op de niet-ontvankelijkverklaring uit zin 2?	Opbouw: de tekst schakelt heen en weer tussen twee onderwerpen (ambtshalve tegemoetkoming en een niet-ontvankelijk verzoek). (checklist nr. 14)
6	Waarom schakelt de tekst in zin 6 weer terug naar de positieve beslissing uit zin 3?	Opbouw: de tekst schakelt heen en weer tussen de twee onderwerpen. (checklist nr. 14)

<i>Zin</i>	<i>Begripsprobleem</i>	<i>Korte diagnose en checklistitem</i>
7	Is de teruggaaf uit zin 7 het gevolg van het besluit uit zin 6?	Opbouw: de relatie tussen zin 6 en 7 is niet duidelijk.
8	Hoezo staat er 'te verrekenen of terug te geven'? Het gaat in zin 7 toch om teruggaaf, niet om verrekening?	Relevante informatie: juridisch kan de teruggaaf onder voorwaarden ook plaatsvinden via verrekening van een nog openstaand bedrag. ¹ Mogelijk is zin 8 een standaardzin, waardoor deze zin (afhankelijk van de situatie van de lezer) voor deze brief niet optimaal relevant is. (checklist nr. 4)
9	Hoe werkt dat met die controle en mogelijke correctie? Is de beslissing dan nog niet definitief?	Doelgericht en relevante informatie: Hier wordt de verdere procedure onvoldoende uitgelegd. De betrouwbaarheid van de beslissing komt daarmee onder druk te staan. (checklist nr. 3)
10	Wat zou daar staan, op de achterkant? Kan dat nog tot een andere conclusie leiden?	Relevante informatie: de achterkant bevat standaardinformatie waarvan relevantie onduidelijk is. (checklist nr. 3)

¹ Zie art. 24 Invoeringswet 1990 dat ziet op de verrekening van uit te betalen en te innen bedragen.

Tabel 5. Analyse voorbeeldbrief op LinkedIn

Bovenstaande analyse laat zien dat sprake is van problemen op het punt van de kwaliteitseisen van duidelijkheid, relevantie en toegankelijkheid. Om te kunnen beoordelen waarom de kwaliteitseisen onder druk staan (stap 2) en vervolgens te inventariseren welke interventies denkbaar zijn ter verbetering (stap 3), is ook een nadere analyse van de juridische context van de communicatiesituatie nodig.

Nadere analyse van de juridische context

Wat is er juridisch gezien aan de hand? De burger heeft niet binnen de termijn (dus: te laat) een verzoek ingediend. In principe leidt dat tot niet-ontvankelijkheid en dus wordt het verzoek niet inhoudelijk in behandeling genomen door de Belastingdienst. Tegen die beslissing van de niet-ontvankelijkheid staat een rechtsmiddel open. Dat moet worden vermeld op grond van de rechtsmiddelverwijzing van art. 3:45 Awb. Dit is de eerste kant van het verhaal.

Vervolgens lezen we dat de inspecteur het verzoek wél in behandeling neemt, namelijk ambtshalve (oftewel, op eigen initiatief). De mogelijkheid om het verzoek tot teruggaaf ambtshalve in behandeling te nemen, bestaat volgens de belastingwet onder bepaalde voorwaarden (oftewel, het betreft een juridisch gereguleerde vorm van coudance). In art. 65 AWR² zijn de regels neergelegd

2 Art. 65 AWR lid 1: Een onjuiste belastingaanslag of beschikking kan door de inspecteur ambtshalve worden verminderd. Een in de belastingwet voorziene vermindering, ontheffing of teruggaaf kan door hem ambtshalve worden verleend. Lid 2: Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van degene die een onjuist bedrag op de aangifte heeft voldaan of afgedragen, of van wie een onjuist bedrag is ingehouden.

over ambtshalve vermindering en deze regels zijn op hun beurt weer gedetailleerd uitgewerkt in beleidsregels, waaraan de inspecteur is gebonden. Paragraaf 23 uit het Besluit Fiscaal Bestuursrecht (BFB) geeft een uitputtende regeling van de gevallen waarin de inspecteur van de bevoegdheid tot ambtshalve verminderen of teruggeven gebruikmaakt (lid 2).³ In deze regeling is voorgeschreven dat de inspecteur vermindering of teruggaaf van belasting kan verlenen naar aanleiding van een niet-ontvankelijk bezwaarschrift of verzoek (par. 23, lid 7, onderdeel c, eerste zin, BFB). Voor deze situatie is bepaald dat de inspecteur (o.a.) een wettelijk voorzien verzoek dat wegens termijnoverschrijding of andere redenen van formele aard niet-ontvankelijk is, als een verzoek om ambtshalve verminderen of teruggeven van belasting behandelt. De inspecteur is op grond van beleid in principe gehouden om een niet-ontvankelijk verzoek ambtshalve in behandeling te nemen.

Het beleid verklaart waarom de brief de route van niet-ontvankelijkheid van het verzoek én de ambtshalve vermindering bespreekt (dus twee thema's), terwijl die juridische context voor de burger onbekend en dus verwarrend is. We komen daarop hieronder terug.

Bij een ambtshalve in behandeling genomen verzoek bestaat in de regel⁴ geen rechtsingang bij de belastingrechter. De beslissing van de inspecteur leidt dan namelijk niet tot een 'voor bezwaar vatbare beslissing', waardoor bezwaar niet mogelijk is.⁵ Dat de burger geen rechtsmiddel kan instellen, vermeldt de Belastingdienst wel, hoewel daartoe geen strikte verplichting geldt.⁶ De inspecteur kon de opmerking van niet-ontvankelijkheid dus strikt genomen weglaten, zeker in een geval waarin men instemt met het verzoek van de burger.⁷ De beleidsregel schrijft verder voor dat de inspecteur de ambtshalve vermindering of teruggaaf van belasting waarvoor de belanghebbende redelijkerwijs in aanmerking komt,

3 Paragraaf 23 van het BFB is een artikel met zeventien paragrafen en bestrijkt drie hele pagina's uit de wettenbundel.

4 Er is een uitzondering sinds 2010 in het kader van de inkomstenbelasting (art. 9.6 Wet IB 2001).

5 Zie voor een voorbeeld bij een zaak over de omzetbelasting via Hof Amsterdam 20 juli 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2263 met samenvatting via <https://www.taxlive.nl/nl/documenten/vn-vandaag/geen-rechtsingang-bij-verzoek-om-ambtshalve-teruggaaf-omzetbelasting/> (geraadpleegd 12 november 2022).

6 De formulering van art. 3:45 Awb brengt volgens ons mee dat er melding van de rechtsmiddelmogelijkheden moet worden gemaakt indien bezwaar/beroep mogelijk is. *Indien* veronderstelt in onze lezing dat die plicht er alleen is in gevallen waarin wél een rechtsmiddel bestaat. Maar het schrijft de rechtsmiddelverwijzing strikt genomen dus niet voor in gevallen waarin er *geen* rechtsingang is. Dat neemt niet weg dat het wel wenselijk kan zijn vanuit praktisch en dienstverlenend oogpunt om te vermelden dat geen rechtsmiddel openstaat, om te voorkomen dat burgers 'tevergeefs' proberen bezwaar te maken. Het maakt de burger dus ook duidelijk waar hij aan toe is. Wij beschouwen dit als een vorm van rechtsmiddelvoorlichting. Volledigheidshalve, art. 3:45 Awb luidt: "lid 1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt. Lid 2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld."

7 Volgens de Communicatierichtlijnen van de Belastingdienst, Taal- en Tekstafspraken 2014, paragraaf 10.5, voegt de Belastingdienst geen bezwaarclausule toe bij beschikkingen met een positieve beslissing.

vermeldt bij de uitspraak waarin de niet-ontvankelijkheid wordt uitgesproken (par. 23, lid 7, onderdeel c, tweede zin, BFB). De vermelding van niet-ontvankelijkheid is dus beleidsmatig aan de Belastingdienst voorgeschreven.

Complicerend in de tekstopbouw is dat beide juridische sporen door elkaar heen lopen. Ook zal de relevantie van de eerste route (niet-ontvankelijkverklaring) veel burgers ontgaan, nu de tweede route (ambtshalve) tot succes leidt. Waarom dan toch de eerste bespreken? Dat heeft te maken met de manier waarop de regels in elkaar steken (er is geen rechtsingang tegen de beslissing, want deze is genomen op een andere grond dan de burger had gedacht toen hij zijn verzoek indiende).

Hoewel de zaak juridisch (formeelrechtelijk) genuanceerd en daarmee enigszins ingewikkeld is, denken we dat de brief een stuk duidelijker en relevanter kan, zonder daarmee minder juist te worden. Dat kunnen we het best aannemelijk maken via een nieuwe versie, waarbij we onze ingrepen hieronder toelichten.

Evaluatiekader stap 3: Communicatieve en juridische consequenties bepalen

Voordat we een nieuwe versie ontwerpen, passen we de methode van de functionele analyse toe (par. 3.3, methode 1). Deze methode helpt namelijk om, kort gezegd, inzicht te krijgen in het doel van de tekst en aldus verbeteringen aan te brengen, met name bij relevantieproblemen (zoals in dit geval). De doelen van de tekst in kwestie zijn opgenomen in de tabel hieronder.

Hoofddoel: Informeren over de beslissing op het terugaafverzoek.			
Subdoel 1:	Subdoel 2:	Subdoel 3:	Subdoel 4:
Informeren over de niet-ontvankelijkverklaring, de reden daarvoor en bezwaarmogelijkheden.	Informeren over het toch in behandeling nemen van het verzoek, en over de betekenis van een 'ambtshalve' behandeling.	Informeren over de uitkomst van de beoordeling, dat wil zeggen de toewijzing van het verzoek. Gezien het hoofddoel bevat dit subdoel het belangrijkste nieuws van de brief.	Informeren over het bedrag dat uitgekeerd of betaald moet worden.

Tabel 6. Tekstdoelen van voorbeeld 2 met behulp van functionele analyse

Met deze functieomschrijving kan ook worden geconstateerd dat bepaalde informatie achterwege mag blijven. Dat er geen bezwaar mogelijk is, lijkt in dit

geval niet relevant gezien de gunstige beslissing.⁸ En hetzelfde geldt voor de motivering van de beslissing. Wij nemen aan dat lezers bij een positief besluit zonder tegenbericht aannemen dat hun argumentatie succesvol was.

Nieuwe versie op basis van een functionele analyse

Hieronder volgt onze herschrijving van de brief. Wij merken hierbij op dat er verschillende varianten denkbaar zijn. Zo kan in de meest vergaande vorm van begrijpelijkheid in de tekst worden volstaan met de enkele boodschap die het hoofddoel dient. Namelijk: “De inspecteur heeft uw verzoek om een teruggaaf goedgekeurd” (oftewel, subdoel 3 in tabel 6). Hieronder zullen wij echter een variant geven die ook de andere genoemde subdoelen adresseert en dus uitgebreider is dan de enkele kernzin. Reden daarvoor is dat deze herschrijving een volledig inzicht biedt in een variant waarbij de bestaande elementen in de originele tekst op een begrijpelijkere wijze worden gepresenteerd.

De inspecteur keurt uw verzoek om een teruggaaf goed. Dat gebeurt alleen op een andere manier dan u misschien had gedacht. Hieronder leggen we dit uit.

Het verzoek was te laat, dus niet-ontvankelijk

U heeft uw verzoek om teruggave niet binnen de gestelde termijn ingediend. U bent hierdoor ‘niet-ontvankelijk’ in uw verzoek. Dat betekent dat de inspecteur het verzoek niet inhoudelijk in behandeling neemt.

Uw verzoek wordt toch goedgekeurd

Als een verzoek niet-ontvankelijk is, kan de inspecteur het op eigen initiatief toch behandelen. Dat heet ook wel ‘ambtshalve’ behandelen. De inspecteur heeft besloten uw verzoek ambtshalve te behandelen. De inspecteur heeft daarbij uw verzoek goedgekeurd.

U krijgt geld terug

U heeft nu recht op teruggaaf van belasting. In sommige gevallen verrekenen we de teruggaaf met een bedrag dat u nog aan ons moet betalen.

Het bedrag dat u krijgt of moet betalen, staat als eindbedrag in de rechterkolom. Let wel op: de inspecteur kan dit bedrag na controle nog corrigeren.

Tekstvoorbeeld 4. Herschrijving van Tekstvoorbeeld 3 (LiNT-score: 36)

In deze nieuwe versie hebben we de volgende ingrepen gedaan.

- De brief begint met een inleiding waarin de hoofdzaak (subdoel 3) staat.
- De tekst is verdeeld in drie alinea’s. Alinea 1 behandelt subdoel 1, alinea 2 subdoelen 2 en 3, en alinea 3 gaat in op subdoel 4.
- Daarmee zijn de wisselingen tussen de twee juridische sporen verholpen (er wordt apart ingegaan op subdoel 1 en 2).

8 Overigens kan de bezwaarmogelijkheid in denkbare gevallen (toch) relevant zijn, bijvoorbeeld bij een deels gunstige beslissing of bij een verrekeningskwestie. Stel dat de bezwaarclausule is weggelaten omwille van relevantieredenen, maar de burger achteraf toch bezwaar wenst te maken en dit (veel te) laat doet. Dan is een juridische interventie (stap 3) om dit bezwaar te behandelen op grond van een verschoonbare termijnoverschrijding.

- De drie kopjes geven zo kort mogelijk de hoofdlijn van de tekst, waarbij subdoel 3 de voorrang heeft gekregen boven subdoel 2.
- Er zijn minder lijdende vormen gebruikt.
- De termen ‘niet-ontvankelijkheid’, ‘ambtshalve’ behandeling en ‘te verrekenen’ zijn uitgelegd. In de Communicatierichtlijnen van de Belastingdienst wordt overigens geadviseerd om het woord ‘ambtshalve’ te verwijderen. Maar zolang het wordt uitgelegd, voegt het naar onze mening informatie toe aan de brief.

Deze ingrepen brengen de tekst meer in overeenstemming met de criteria uit de checklist voor begrijpelijke teksten uit paragraaf 3.3. Eén ingreep hebben wij niet gedaan: de achtergrond van de mogelijke nacontrole en eventuele correctie is niet uitgelegd, omdat wij daarvoor de goede informatie niet hebben.

Evaluatie nieuwe versie: communicatieve verbetering mogelijk zonder juridische ingrepen

De nieuwe versie laat enkele ingrepen in de formulering zien (de LiNT-score gaat van 43 naar 36, een lichte verbetering van de leesbaarheid), maar de belangrijkste ingrepen betreffen de opbouw. Bij het opbouwen van de tekst hebben we een functionele analyse als uitgangspunt genomen. Daarnaast hebben we de tekst meer in overeenstemming gebracht met de eisen uit de checklist voor overheidsteksten. Zodoende zijn drie van de vier communicatiewetenschappelijke instrumenten uit paragraaf 3.3 verder geïllustreerd.⁹

We menen dat de brief een stuk begrijpelijker wordt, zonder aan juridische betekenis te verliezen. Dit voorbeeld betreft een situatie waarin kwaliteitseisen weliswaar zijn geschonden, maar waarin relatief eenvoudig verbetering mogelijk is, namelijk door communicatieve knelpunten te verhelpen. Zo wordt een deel van de discrepanties tussen de leefwereld van de burger en de juridische context overbrugd. Dat is dus het startpunt van verbetering van overheidscommunicatie: het communicatieniveau verbeteren door de meest problematische (oftewel, minst begrijpelijke) teksten aan te pakken. Het gaat hier dus om de aanpak van het ‘laaghangende fruit’ van onbegrijpelijkheid.

De toegevoegde waarde van communicatieve inzichten ligt ook op een ander punt. De begripsproblemen bij de lezer gaan ook om zaken die voor juristen op het eerste oog helemaal niet snel tot problemen zouden leiden, zoals een begrip als ‘niet-ontvankelijkheid’ of ‘ambtshalve’. De winst ligt niet alleen in taalkundige begrijpelijkheid, maar ook op het punt van rechtszekerheid. De burger begrijpt met een duidelijke brief beter waar hij aan toe is (duidelijkheid

9 Een lezersonderzoek (het vierde instrument) hebben we omwille van uitvoerbaarheid niet gedaan.

over de rechtspositie). Dat betekent een betere score op de verwezenlijking van de rechtsstatelijke waarde van rechtszekerheid (par. 2.1). Het belang daarvan is groot, omdat we zien dat de burger wél zijn zin krijgt (de teruggaaf wordt verstrekt), maar hij dit eigenlijk niet goed doorheeft of niet begrijpt. Dat is juridisch gezien een gemiste kans. Zowel uit oogpunt van rechtszekerheid als vanuit het beginsel van de dienende overheid. Het is immers niet doelmatig maar ook een gebrek aan oog voor het perspectief van de burger als de inhoud voor de burger niet te volgen is.¹⁰

Ten aanzien van juridische interventies is het volgende van belang. In dit voorbeeld hebben wij onze interventies ter bevordering van begrijpelijkheid beperkt tot communicatieve (taalkundige aanpassingen). Juridische interventies waren niet essentieel. Dat neemt niet weg dat communicatieve begripsproblemen aanzetten tot nadenken over de juridische kant van de zaak. Waarom is een te laat (buiten de termijn) ingediend verzoek niet-ontvankelijk? Is de gegunde termijn en/of het fatale gevolg bij overschrijding niet onnodig streng?¹¹ Waarom kan er geen bezwaar worden gemaakt tegen de beslissing van een ambtshalve vermindering? Deze vragen zijn van meer fundamentele aard en gaan over juridische systeemkeuzes (zoals het gesloten stelsel van fiscale rechtsbescherming). Zij raken bovendien aan de discussie over de mate van ‘burgervriendelijkheid’ van het bestuursrecht.¹² Nog zonder deze discussie op deze plaats te voeren – laat staan te beslechten – leggen de gesignaleerde begripsproblemen wel bloot dat communicatieproblemen deels samenhangen met de (on)begripelijkheid van de juridische regels. Om die op te lossen, zal met enkel communicatieve interventies niet kunnen worden volstaan. Tegelijkertijd illustreert dit voorbeeld dat – nog zonder interventies in het juridische systeem – al belangrijke verbeteringen kunnen worden behaald voor de begrijpelijkheid. Dat heeft ook juridische voordelen: de nieuwe versie van de brief is niet alleen een communicatieve verbetering maar voldoet ook juridisch gezien beter in het licht van het toetsingskader van de rechtsstaat die het burgerperspectief in acht neemt (par. 2.1). Kortom, het plukken van ‘laaghangend fruit’ in uitvoeringscommunicatie is hier zowel communicatief als juridisch gezien mogelijk én wenselijk.

10 Vgl. Scheltema, *NTB* 2021/104, die aan de hand van de inrichting van de bezwaarprocedure inzichtelijk maakt hoe het overheidsperspectief en het burgerperspectief kunnen verschillen.

11 Zie de discussie hierover door onder andere Scheltema (zie bijvoorbeeld Scheltema 2021a, p. 812, 814) en de voorstellen voor Awb-wijzigingen in de pre-consultatieversie van art. 6:7 en 6:11 Awb.

12 Zie over burgervriendelijk bestuursrecht de redactionele kanttekeningen in Schuurmans 2022.

7.1.2 *Voorbeeld 2: De behandeling van een verzoek tot kwijtschelding van belastingen*

Het tweede voorbeeld gaat over een zaak die in 2021¹³ is behandeld door de parlementaire Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven.¹⁴ Het verzoekschrift gaat over een individuele zaak waarin de indiener van de klacht (korthedshalve: verzoeker) zich onzorgvuldig en onjuist behandeld voelt door de Belastingdienst in het kader van zijn verzoek tot kwijtschelding van belastingen.¹⁵

Evaluatiekader stap 1: De communicatiesituatie

Uit het verslag van de Commissie voor de Verzoekschriften destilleren wij de volgende situatie, samengevat op hoofdlijnen. De onderneming (een bv) van de verzoeker heeft in mei 2019 een verzoek tot kwijtschelding van een deel van de verschuldigde (omzet)belasting gedaan vanwege grote financiële problemen binnen de onderneming. De Belastingdienst reageert na vier maanden op het saneringsverzoek, wachtend op een stuk dat volgens de Belastingdienst ontbrak, en wijst het verzoek schriftelijk af. De klacht van de verzoeker is dat hij na lange periode een afwijzing krijgt, terwijl hem niet een goede mogelijkheid is geboden om zich inhoudelijk te verweren. Ook is zijn administratieve beroep¹⁶ afgewezen.

De motivering van de Belastingdienst bij de afwijzing van het verzoek is – voor zover wij kunnen afleiden uit het verslag van de Commissie – dat er voorafgaand aan het saneringsverzoek een lening is afgelost waarvan niet is aangetoond dat het om een zogenaamde ‘dwangcrediteur’¹⁷ gaat. De Commissie is van mening dat dit voor de verzoeker ‘een onbegrijpelijke mededeling’

13 Zie het Verslag van de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven van 1 juli 2021 over het verzoekschrift van de heer R. namens R. B.V. te K. betreffende een klacht over de afhandeling van een verzoek om (gedeeltelijke) kwijtschelding door de belastingdienst, *Kamerstukken II* 2020/21, 35586, nr. 8, *V-N* 2021/33.18 (Belastingdienst moet schuldsaneringsverzoek opnieuw beoordelen).

14 Bij deze Commissie kunnen burgers een probleem en/of een verbetervoorstel onder de aandacht van de Tweede Kamer brengen (zie https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/verz). De Commissie doet onderzoek en verricht voorbereidingen zodat de Kamer een afgewogen beslissing kan nemen over de verschillende verzoekschriften en burgerinitiatieven.

15 Art. 26.1.11 van de Leidraad Invordering 2008 regelt dat de ontvanger de invordering als hoofdregel aanhoudt als er een verzoekschrift is ingediend bij de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer. Volledigheidshalve: de door ons aangehaalde artikelen uit de Leidraad zien telkens op de Leidraad die laatstelijk is geraadpleegd op 13 november 2022 via wetten.nl (geldend per 1 oktober 2022).

16 Administratief beroep is het gebruikmaken van een wettelijke bevoegdheid op te komen tegen het besluit bij een ander bestuursorgaan – vaak een hoger bestuursorgaan – dan die het besluit heeft genomen (art. 1:5 lid 2 Awb). Hiertegen staat geen beroep bij de belastingrechter open (art. 8:5 lid 2 Awb). De Leidraad Invordering 2008, paragraaf 26.4 bevat regels over administratief beroep in het kader van invorderingskwesties.

17 Dwangcrediteuren zijn volgens art. 26.3.8 van de Leidraad Invordering 2008 leveranciers die niet bereid zijn aan een saneringsakkoord mee te werken terwijl de onderneming zonder hen niet verder kan werken.

was.¹⁸ De verzoeker is van mening dat het hoorgesprek in het kader van de beroepsprocedure, waarin de verzoeker de situatie heeft getracht uit te leggen, vooringenomen was. Het verslag van het hoorgesprek is volgens de verzoeker niet volledig; zijn argumenten ontbreken daarin. Het administratieve beroep is vervolgens zonder nadere motivering afgewezen.

De uitkomst van de klacht is dat de Commissie het standpunt van de klager kan volgen. Het komt op de Commissie niet over ‘alsof de verzoeker op een juiste wijze is behandeld’. Volgens de Commissie was een zorgvuldigere afweging mogelijk en was het passend geweest om hierover het gesprek aan te gaan. Het voorstel van de Commissie aan de Tweede Kamer is om de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) te verzoeken om dit dossier te hernemen en opnieuw te beoordelen.

Evaluatiekader stap 2: Beoordeling van kwaliteitseisen en opsporen communicatieproblemen

Bij een analyse van deze zaak valt op dat de communicatiesituatie op meerdere punten de kwaliteitseisen aan overheidscommunicatie lijkt te hebben geschonden. Eerst volgt enige toelichting op de juridische context. Het gaat hier om uitvoeringscommunicatie in het kader van de invordering en kwijtschelding van belastingen.¹⁹ Het invorderingsbeleid schrijft de Belastingdienst voor dat kwijtschelding voor ondernemers als hoofdregel alleen plaatsvindt als er een saneringsakkoord wordt gesloten tussen de schuldenaar en alle schuldeisers, waarbij aan voorwaarden moet worden voldaan.²⁰ Soms lukt zo’n akkoord niet, bijvoorbeeld omdat bepaalde crediteuren niet bereid zijn om mee te werken, terwijl de ondernemer wel van die crediteuren afhankelijk is. Onder voorwaarden kan de Belastingdienst in zo’n geval alsnog kwijtschelding verlenen, zoals in gevallen waarin een dwangcrediteur niet wil meewerken aan een saneringsakkoord. Juridisch bezien is dus van belang aan de hand van welke regels de Belastingdienst een kwijtscheldingsverzoek beoordeelt en de omstandigheden van het geval.

18 De verzoeker kreeg pas tijdens het telefonisch gehouden hoorgesprek van de behandelaar van de administratieve beroepszaak te horen dat de afwijzing betrekking had op het feit dat een in de jaarrekening 2018 genoemde financier begin 2019 is voldaan.

19 Kwijtschelding van belastingen wordt geregeld in onder andere de Invorderingswet 1990 (IW 1990), waarbij art. 26 IW 1990 ziet op kwijtschelding. Daarnaast zijn er beleidsregels, zoals in de Leidraad Invordering 2008, waarbij art. 26 van de Leidraad ingaat op nadere regels ten aanzien van het kwijtscheldingsbeleid. Daarnaast is er jurisprudentie en nadere regelgeving in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (zie art. 7-28a over kwijtschelding) en het Uitvoeringsbesluit Invorderingswet 1990. Op deze regels gaan wij niet in detail in, alleen voor zover nodig ter illustratie van het voorbeeld op hoofdlijnen.

20 Zie art. 26 IW 1990 jo. Leidraad Invordering 2008, art. 26 met algemene uitgangspunten in art. 26.1 en ten aanzien van kwijtschelding van rijksbelastingen voor ondernemers in paragraaf 26.3.

Belangrijk onderdeel van het verwijt van de klager is dat sprake is van tekortschietende communicatie (zijn verzoek is om voor hem niet-begrijpelijke redenen afgewezen). Daarbij gaat het in termen van de kwaliteitseisen om problemen met tijdigheid, relevantie en duidelijkheid, en juistheid.

<i>Tijdigheid</i>	Bij het beantwoorden van het kwijtscheldingsverzoek heeft de klager vier maanden moeten wachten, terwijl de standaardtermijn acht weken betreft. ¹ Dit knelt des te meer omdat de situatie van de onderneming in die tijd verslechterde.
<i>Relevantie en duidelijkheid</i>	De summiere motivering van de beslissing op het kwijtscheldingsverzoek was niet voldoende specifiek. In dit extreme geval leidde dit tot een ‘onbegrijpelijke mededeling’ omdat voor de klager niet duidelijk werd op welke betaling überhaupt gedomd werd. Maar er is ook een ander relevantieprobleem, omdat de motivering het criterium van een dwangcrediteur noemt, maar niet ingaat op dit specifieke geval, nu discussie bestond of wel sprake was van een dwangcrediteur. ²
<i>Juistheid</i>	In ons kader omvat juistheid ook volledigheid en evenwichtigheid in de gezonden boodschappen. In het verslag van het hoorgesprek lijkt sprake van onevenwichtige informatie (punt 8). Bovendien levert het achterwege laten van een motivering bij de beslissing op beroep een volledigheidprobleem op.

¹ In principe is de termijn voor beslissingen op een verzoek als deze acht weken, zie art. 1.1.5 van de Leidraad Invoering 2008 jo. art. 4:13-4:15 Awb). Zie ook informatie van de Belastingdienst via <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/betalenenontvangen/content/wat-gebeurt-er-na-mijn-verzoek-om-kwijtschelding> (geraadpleegd 1 november 2022).

² Zo is bij het beoordelen van de noodzaak van de aflossing is gebruikgemaakt van het zogenaamde ‘dwangcrediteur’-vereiste. Maar bij de lening speelden bijzondere feiten en destijds waren er nog geen betalingsproblemen, waardoor dit vereiste (volgens de Commissie) niet zonder meer van toepassing was op de lening. Daarnaast zijn er meerdere andere creditoren betaald vóór het saneringsverzoek, zodat volgens de Commissie niet duidelijk werd waarom juist de betreffende lening een beletsel vormde om mee te gaan in het kwijtscheldingsverzoek.

Daarnaast zijn er knelpunten die gaan over de wijze waarop de interactie met de burger is georganiseerd. Dus niet zozeer kwaliteitsgebreken in de boodschap (de beslissing), maar in de manier waarop deze tot stand is gekomen (de voorbereiding ervan). Zo is er de klacht dat het hoorgesprek vooringenomen is gevoerd, en het probleem dat de Belastingdienst niet voorafgaand aan de beslissing contact heeft gezocht met de burger. Volgens de Commissie schort het hier aan zorgvuldigheid. Door het ontbreken van eerder contact is belangrijke informatie niet op tafel gekomen, en is inhoudelijk geen maatwerk geboden (de afwijzing doet geen recht aan de situatie).²¹

²¹ Tegelijkertijd vindt de Belastingdienst wel dat maatwerk moet worden geleverd en bieden de regels daarvoor ook de aanknopingspunten. Zie de reactie van de staatssecretaris in het verslag van de Commissie, waarin de staatssecretaris aangeeft in reactie op de verzoeker ‘dat het bij de behandeling van een verzoek om sanering van een ondernemer gaat om maatwerk’. Volgens de Commissie moet voor goedwillende ondernemers maatwerk mogelijk zijn.

Naast bovenstaande algemene kwaliteitseisen zijn ook specifieke juridische kwaliteitseisen geschonden. Beleidsregels schrijven voor dat als de ontvanger van de Belastingdienst een verzoek om kwijtschelding afwijst, dit moet worden gemotiveerd met alle afwijzingsgronden (art. 26.1.6 van de Leidraad Invordering 2008).²² Juridisch gezien voldoet – voor zover hier te beoordelen – de incomplete motivering dus niet aan deze kwaliteitseis.

Evaluatiekader stap 3: Communicatieve en juridische consequenties bepalen

Voor wat betreft communicatieve consequenties ligt het voor de hand om na te gaan of interventies mogelijk zijn ter verbetering van de begrijpelijkheid van de (motivering van de) beslissing van de ontvanger van de Belastingdienst (denk aan een duidelijkere en complete toelichting op de genomen beslissing), rekening houdend met de juridische eisen die aan de motivering worden gesteld bij afwijzing van het verzoek.

Daarnaast legt dit voorbeeld bloot dat communicatieve problemen ook kunnen leiden tot juridisch-inhoudelijke problemen. We doelen hier op het niet voorafgaand horen en de vooringenomen houding tijdens het gesprek, althans zoals deze is ervaren door de verzoeker. Zulke communicatieve keuzes kunnen de kans verkleinen op volledige en evenwichtige informatie als basis voor overheidshandelen (oftewel: de beslissing op het verzoek). Dergelijke procedurele aspecten kunnen een bedreiging vormen voor juistheid op een hoger niveau: de juistheid van de te nemen beslissing kan onder druk komen te staan. Dat soort problemen zijn dus niet alleen communicatief van aard, maar gaan ook over juridische juistheid en zijn te linken aan beginselen van behoorlijk bestuur zoals *fair play*, verbod op vooringenomenheid en zorgvuldigheid (par. 5.3). Hier kunnen dus juridische interventies nodig zijn (zoals een herbeoordeling van het verzoek, hetgeen de Commissie voorstelde).

Dit tweede voorbeeld toont dat niet alleen de kwaliteit van de boodschap, maar ook de kwaliteit van de interactie die daaraan voorafgaat, van belang is voor de begrijpelijkheid van overheidscommunicatie. In dit voorbeeld kwam aan bod dat de motivering incompleet was (relevantieprobleem) en daardoor onbegrijpelijk voor de burger (duidelijkheidsprobleem). Bovendien kwam, door de manier waarop de beslissing tot stand is gekomen en deze was gemotiveerd, de juistheid van de beslissing ter discussie te staan (juistheidsprobleem). De interdisciplinaire benadering legt bloot dat communicatieve eisen soms hand in hand gaan met juridische eisen. Zo was er in dit geval sprake van

22 Art. 26.1.6 (Motivering afwijzing van het verzoek om kwijtschelding) van de Leidraad Invordering 2008 luidt: Als de ontvanger het verzoek om kwijtschelding afwijst, moet hij motiveren waarom hij tot afwijzing van het verzoek heeft besloten. Daarbij moet hij alle afwijzingsgronden noemen.

een motivering die onbegrijpelijk was en van een deels ontbrekende motivering. Op beide punten zou verbetering mogelijk moeten zijn.

Aanknopingspunten daartoe zijn allereerst te vinden in het juridische raamwerk van de toepasselijke regels (motiveringsplicht) en de beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, *fair play*, verbod op vooringenomenheid, etc.). Communicatief gezien is het begripelijkheidsprobleem er weer een dat relatief eenvoudig op te lossen is met een betere uitleg (zoals: wie is bedoeld met dwangcrediteur en op basis waarvan is de Belastingdienst tot zijn beslissing is gekomen).

Verder kan ook het communicatieproces als geheel verbeterd worden, onder meer door tussentijds contact met de belastingschuldige. Daarmee wordt duidelijk dat ons evaluatiekader in de toekomst wellicht uitbreiding behoeft met nieuwe procesmatige eisen aan communicatiekwaliteit.

Ten slotte is duidelijk dat al deze verbeteringen kunnen bijdragen aan het realiseren van de waarden die worden vertegenwoordigd door de rechtsstatelijke beginselen: de burger weet niet alleen beter waar hij aan toe is (rechtszekerheid), maar begrijpt ook waarom in zijn geval tot een bepaalde beslissing wordt gekomen (rechtsgelijkheid) en ziet dat de overheid oog heeft voor zijn geval (dienende overheid).

7.2 Conflicten tussen enerzijds juistheid en anderzijds begripelijkheid

In de voorbeelden hierboven is het volgens ons mogelijk om de communicatieve boodschap in het concrete geval te verbeteren. Maar soms bestaan problemen van meer principiële aard rondom begripelijkheid, die teruggaan op conflicten tussen (deelaspecten van) kwaliteitseisen. We illustreren twee van die conflicten. In beide gevallen gaat het om een spanning tussen enerzijds juistheid (in het bijzonder correctheid) en anderzijds begripelijkheid (specifiek: duidelijkheid en relevantie). De nadruk ligt daarbij op stap 2 uit het evaluatiekader.

7.2.1 *Het concept simplicity*

In communicatie met de burger in een juridische context kunnen juistheid en begrijpelijkheid met elkaar op gespannen voet staan.²³ Verheij heeft treffend verwoord hoe die spanning kan worden verklaard.

“Als je de essentie van een wet of andere regeling wil neerleggen in een voor gewone burgers leesbare tekst, is het bijna onvermijdelijk dat je enkele onnauwkeurigheden en onvolledigheden voor lief moet nemen. Want als de brochure of de website even precies moet zijn als de wet, worden zij even onleesbaar als de wet. Dat komt omdat je dan in wezen probeert iets eenvoudig te maken dat meestal niet eenvoudig is.”²⁴

Hoewel dit citaat gaat over voorlichting, geldt het wat ons betreft ook bij andere vormen van uitvoeringscommunicatie. Vaak zal immers een vertaalslag moeten worden gemaakt van iets dat naar zijn aard niet zo eenvoudig is naar een tekst die eenvoudig(er) is. Dat maakt een zekere spanning onvermijdelijk.

Twee factoren zorgen ervoor dat het conflict tussen *duidelijkheid* aan de ene hand en *juistheid* aan de andere hand gecompliceerd is. Hierboven lijkt te worden verondersteld dat de wet precies, nauwkeurig en volledig is. De werkelijkheid is weerbarstiger. Ten eerste is de wet zelf niet 100% volledig. Zo is voor bijvoorbeeld belastingwetgeving al vaak onderkend dat deze leemten, open normen, gebreken en vage termen bevat.²⁵ Het is goed te zien dat beperkingen op het gebied van wetgevingskwaliteit ook begrenzingsen stellen aan de kwaliteit van de communicatie over de wet.²⁶ Een wet die een leemte vertoont of onduidelijkheden bevat, laat zich minder duidelijk uitleggen dan een wet met een duidelijke boodschap. Dat kan dus de spanning tussen genoemde kwaliteitseisen verhogen. Ten tweede veronderstelt de kwaliteitseis van duidelijkheid dat (belasting)wetgeving zelf duidelijk is, althans op heldere wijze kan worden weergegeven in de taal van de burger. Gezien de complexiteit die zich in (belasting)wetgeving voordoet, is de vraag of (en zo ja, hoe en in welke mate) de overheid (Belastingdienst) begrijpelijk kan communiceren over

23 Bijvoorbeeld Happé, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (FM nr. 77) 1996, p. 164; zie verder Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.5.2.4.

24 Verheij, *NTB* 2018/24, paragraaf 2; Verheij 1997, p. 82.

25 Zie reeds Hofstra, in: *Van wet naar recht* 1984, p. 53 die erop wijst dat zelfs zorgvuldig geredigeerde belastingwetten onduidelijkheden, leemtes, etc. kunnen bevatten. Zie uitgebreider in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.2.2, 4.6.2.3.

26 Zie in het kader van voorlichting in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.5.2.2 en 7.6.2.(e).

wettelijke regelingen in geval deze zelf onduidelijkheden bevatten.²⁷ Tot slot speelt mee dat de wet- en regelgeving respectievelijk de uitvoeringscommunicatie een ander vertrekpunt nemen. De regels gaan uit van de wettelijke systematiek en het juridisch kader, terwijl vanuit communicatief oogpunt het perspectief van de lezer (burger) centraal zou moeten staan om de boodschap effectief over te brengen.

De Amerikaanse hoogleraren Blank en Osofsky hebben een interessante bijdrage geleverd aan de theorievorming over de spanning tussen juistheid en begrijpelijkheid met hun introductie van het begrip ‘simplicity’.²⁸ *Simplicity* – een samentrekking tussen *simplicity* en *complexity* – speelt in gevallen waarin de fiscus²⁹ een toegankelijke weergave van belastingwetgeving geeft, terwijl de complexiteit³⁰ uit de onderliggende wet naar de achtergrond verdwijnt.³¹ *Simplicity* leidt tot ogenschijnlijke eenvoud (‘schijneenvoud’). Dat is niet zozeer ‘goed’ of ‘slecht’ – het is simpelweg een eigenschap van een eenvoudige weergave van iets dat eigenlijk complex is. Dat neemt niet weg dat het wel normatieve implicaties heeft, en dus juridische aandacht verdient. Zo kan het duidelijk(er) – en dus begrijpelijk(er) – maken van informatie over regelgeving juridische gevolgen hebben in termen van juistheid (vooral wat betreft correctheid en volledigheid). Daar moeten dus adequate waarborgen tegenover staan, zoals transparantie en rechtsbescherming voor de burger.

Bij *simplicity* zal zich regelmatig een conflict tussen duidelijkheid en correctheid voordoen. Daarbij gaat het niet om voor de hand liggende situaties, zoals het vervangen van complexe begrippen door begrijpelijker bewoordingen, of het weglaten van details en uitzonderingen. Eerder gaat het om situaties waarin – omwille van begrijpelijkheid – een *eenduidige* uitleg wordt gegeven van

27 Dit onderwerp is in het kader van voorlichting in detail geproblematiseerd in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 4.6.2 en in het bijzonder in 4.6.2.3, waarin het knelpunt wordt behandeld dat de Belastingdienst (ook) voorlichting heeft te geven over onduidelijke wetteksten.

28 Blank & Osofsky 2017. Hun bijdrage gaat over simplicity in ‘IRS publications’, die zijn gericht aan het publiek en waarin de Amerikaanse fiscus, de IRS (Internal Revenue Service), vanuit zijn dienstverlenende houding informatie verschaft om belastingplichtigen te helpen om hun fiscale verplichtingen te kennen en na te komen (p. 199). Kenmerkend voor deze communicatie is volgens hen dat de IRS toegankelijke taal (‘plain language’) gebruikt om vaak complexe belastingwetgeving om te zetten (‘to transform’) in ogenschijnlijk eenvoudige informatie (door hen aangeduid als ‘IRS simplifications’). Zie ook Blank & Osofsky 2020; Zelenak 2017, p. 2011. Deze eigenschappen zijn volgens ons ook relevant bij begrijpelijke communicatie door de overheid in andere contexten. Zie uitgebreider in Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.5.2.4 en Cramwinckel 2020, paragraaf 3.

29 Wij gebruiken fiscus waar volgens ons de inzichten van Blank & Osofsky ook op de Nederlandse fiscus toepasbaar zijn.

30 Het kan bijvoorbeeld gaan om ingewikkelde regels, maar ook om juridische kwesties waarover discussie bestaat (bijvoorbeeld bij de reikwijdte van een juridisch begrip).

31 Blank & Osofsky 2017, p. 193: “As we define it, *simplicity* occurs when the government presents clear and simple explanations of the law without highlighting its underlying complexity or reducing this complexity through formal legal changes.”

op zichzelf *niet-eenduidige* wettekst. Deze situatie is goed voorstelbaar bij open normen of juridische begrippen waarbij interpretatiediscussie bestaat.³² Als in de begrijpelijke informatie naar de achtergrond verdwijnt dat de bevoordingen in de wet voor meerderlei uitleg vatbaar zijn of voorwerp zijn van een nog niet door de hoogste rechter beslechte interpretatiekwestie, kan de begrijpelijke uitleg die complexiteit verhullen, met spanning tussen juistheid en begrijpelijkheid tot gevolg.

7.2.2 Voorbeeld 3: Navordering bij een ‘nieuw feit’

Een fiscaal voorbeeld van een potentieel conflict tussen enerzijds *begripelijkheid* en anderzijds *juistheid* biedt de informatie op de website van de Belastingdienst over bevoegdheid van de belastinginspecteur om een navorderingsaanslag op te leggen in geval van een zogenaamd ‘nieuw feit’. We zullen de drie stappen uit het evaluatiekader beknopt doorlopen.

Evaluatiekader stap 1: De communicatiesituatie

De communicatiesituatie betreft algemene informatie op de website van de Belastingdienst, bedoeld om het publiek te informeren over de navorderingsbevoegdheden van de inspecteur en inzicht te bieden in de relevante geldende wet- en regelgeving bij het opleggen van een navorderingsaanslag aan een belastingplichtige.

Evaluatiekader stap 2: Beoordeling van kwaliteitseisen en opsporen communicatieproblemen

De kwaliteitseisen van juistheid en begrijpelijkheid staan in deze informatie met elkaar op gespannen voet, zoals hierna wordt toegelicht. Op de website van de Belastingdienst staat – voor zover hier relevant – het volgende over de mogelijkheid van een navorderingsaanslag bij een zogenaamd nieuw feit.

In de volgende situaties kunt u een navorderingsaanslag krijgen:

- Er is sprake van een nieuw feit.
Dit is een feit dat bij het vaststellen van de eerdere belastingaanslag nog niet bekend was.

32 Denk ook aan het feit dat de (belasting)rechter zich geregeld moet buigen over de uitleg en interpretatie van (belasting)wetgeving, hetgeen illustreert dat interpretatievraagstukken vaak voorkomen (vgl. Blank & Osofsky 2017, p. 207 e.v.). Raadpleging van www.rechtspraak.nl leert dat er op 16 november 2022, alleen al in het rechtsgebied belastingrecht, in totaal 66.177 uitspraken zijn gepubliceerd. Overigens betreft niet elk geschil bij de (belasting)rechter (uitsluitend) de uitleg van (belasting)wetgeving, bijvoorbeeld in geval van discussie over de kwalificatie van de feiten of formele punten.

In deze informatie presenteert de Belastingdienst een open norm (een ‘nieuw’ feit) relatief eenduidig.³³ Volgens de website gaat het om een feit dat bij het vaststellen van de eerdere belastingaanslag nog niet bekend was bij de inspecteur. Deze informatie levert geen prangende begripsproblemen op in termen van *duidelijkheid*, *toegankelijkheid* en *relevantie*.

In termen van juistheid, met name correctheid en volledigheid, ligt dit echter genuanceerder. De uitleg van de eis van het nieuwe feit is namelijk niet zo eenduidig. De wettekst regelt het volgende over de eis van het nieuwe feit (art. 16 lid 1 AWR):

“Een feit, dat de inspecteur bekend was of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn, kan geen grond voor navordering opleveren (...).”³⁴

Bij vergelijking van de websitetekst (voorlichting) en de wettekst vallen de volgende zaken op.

- Om te beginnen is de wettelijke formulering negatief (d.w.z. de wet bepaalt welk feit bekend is, dus wat niet een nieuw feit is) en de wettekst is gericht op de bevoegdheid van de inspecteur (d.w.z. degene die al of niet een grond heeft voor het opleggen van een navorderingsaanslag). Daarentegen is de voorlichting op de website positief geformuleerd (d.w.z. hier staat welk feit *wel* nieuw is) en is de tekst gericht op het perspectief van de belastingplichtige aan wie al dan niet een navorderingsaanslag kan worden opgelegd. Inhoudelijk valt op dat de voorlichting openlaat bij wie een feit bekend moet zijn (aan de zijde van de Belastingdienst of belastingplichtige?), terwijl de wet expliciet de inspecteur noemt.
- Verder stelt de wet meer beperkingen aan de navorderingsbevoegdheid dan de voorlichting suggereert: volgens de wet mag er ook geen navorderingsaanslag worden opgelegd als de inspecteur iets niet wist, maar er redelijkerwijs wel mee bekend *had kunnen* zijn.
- De voorlichting gaat niet in op de omvangrijke en steeds groeiende verzameling van rechtspraak over het leerstuk van het nieuwe feit. In de jurisprudentie zien we dat er steeds verfijndere interpretaties verschijnen van de formulering ‘redelijkerwijs bekend had kunnen zijn’.³⁵ Daarbij komt dat een feit dat bekend *lijkt*, volgens de rechtspraak onder omstandigheden

33 https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functionies/prive/contact/rechten_en_plichten_bij_de_belastingdienst/navorderingsaanslag (geraadpleegd 6 september 2022).

34 Er geldt een uitzondering op de eis van het nieuwe feit voor de situatie waarin de belastingplichtige te kwader trouw is.

35 Zie het uitgebreide artikelsgewijs commentaar op Fiscale Encyclopedie de Vakstudie (via Kluwer Navigator) op art. 16 lid 1 AWR in aant. 5 e.v. (actueel t/m 8 februari 2023; geraadpleegd laatstelijk 9 februari 2023).

toch als ‘nieuw’ kwalificeert³⁶ waardoor de inspecteur een navorderingsbevoegdheid heeft. In zo’n geval kan zich voordoen dat de inspecteur toch een nieuw feit tot zijn beschikking heeft, terwijl hij bepaalde gegevens al onder zich had, waardoor hij – kort gezegd – niet een zogenaamd ambtelijk verzuim begaat door die gegevens niet mee te nemen bij het opleggen van de belastingaanslag.

Kortom, de begrijpelijke weergave door de Belastingdienst van het nieuw-feit-vereiste is voor de burger een stuk duidelijker (concreter) dan de wettekst. Maar daardoor kan de vertaling zowel een beperktere als een ruimere uitleg van de navorderingsbevoegdheid van de inspecteur suggereren dan rechtens mogelijk is. Bovendien is het ‘nieuwe feit’ een open norm die in de rechtspraak steeds verder wordt ingekleurd. Dit voorbeeld illustreert daarmee ook gelijk dat enkel wetskennis voor de burger niet voldoende zou zijn: hij zou (ten minste) ook kennis moeten hebben van de jurisprudentie om zich een zo goed mogelijk beeld te kunnen vormen van zijn rechtspositie.

Dit voorbeeld laat zien dat er goede redenen zijn om een genuanceerde juridische regel op een meer eenduidige manier te presenteren in de vorm van voorlichting. Meer nuance maakt weliswaar dat de uitleg hoger zal scoren op de kwaliteitseis van *juistheid* (correctheid, volledigheid), maar deze zal dan vaak minder hoog scoren op de kwaliteitseis van *duidelijkheid*. De Belastingdienst (of een andere wetsuitvoerder) heeft in zulke gevallen dus te balanceren tussen verschillende eisen, die niet altijd volledig verenigbaar zijn. Het concept van *simplicity* illustreert dat.

Evaluatiekader stap 3: Communicatieve en juridische consequenties bepalen
Wanneer de spanning tussen de kwaliteitseisen juistheid en begrijpelijkheid wordt gezien als een probleem, moet worden bepaald welke consequenties hieraan worden verbonden. In de eerste plaats zijn communicatieve interventies denkbaar, zoals het markeren van de simplicity in het kader van transparantie voor de burger. Denk aan een waarschuwing (een kader met ‘let op!’), waarbij aan de informatie wordt toegevoegd (i) dat het bij het nieuw feit niet alleen gaat om *weten*, maar ook om *redelijkerwijs had kunnen weten* (markeren van uitbreidingen) en (ii) dat over de norm van het nieuwe feit regels zijn gevormd in de rechtspraak waarbij zich bijzondere situaties kunnen voordoen,

36 Bijvoorbeeld als voor de in de belastingaangifte opgenomen gegevens de ‘niet-onwaarschijnlijke mogelijkheid’ bestaat dat de aangifte toch juist is. Deze norm is afkomstig uit de jurisprudentie van de Hoge Raad, zie bijvoorbeeld HR 11 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1411, *BNB* 2020/151, r.o. 3.2-3.3. Zie ook art. 16 lid 7 AWR waarin, samengevat, de wetgever heeft geregeld dat bepaalde gegevens die aan de Belastingdienst zijn doorgegeven over meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies (‘DAC6’) worden beschouwd als een nieuw feit. Dit is ondanks het gegeven dat via de melding de gegevens bekend zijn bij de Belastingdienst.

terwijl de algemene informatie enkel de hoofdregel uit de wettekst weergeeft (markeren van incompleetheid). Uiteraard zullen deze suggesties weer nieuwe dilemma's oproepen en nog steeds de spanning tussen de kwaliteitseisen niet geheel wegnemen. Het punt is dus vooral, communicatief bezien, of met (enkel) beperkte communicatieve ingrepen winst kan worden behaald om het conflict (iets) te beperken.

Vervolgens zal moeten worden gezien of in concrete gevallen juridische consequenties kunnen worden verbonden aan situaties waarin de burger is afgegaan op dergelijke informatie. Denk aan toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel³⁷, zorgvuldigheidsbeginsel of het *fair play*-beginsel. Dat zal steeds afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Daarbij moeten verschillende factoren in acht worden genomen, zoals de mate van spanning tussen de kwaliteitseisen in het concrete geval en de gevolgen van het eventuele conflict tussen de kwaliteitseisen voor de belangen van de burger.

7.2.3 *Voorbeeld 4: Duidelijkheid versus juistheid bij doel-groepdifferentiatie in informatie*

We bespreken nu een meer algemeen dilemma dat kan spelen bij allerlei vormen van uitvoeringscommunicatie. We gaan in op het spanningsveld tussen juistheid en duidelijkheid, wat vervolgens wordt geïllustreerd met een doel-groepbenadering.

Conflicten tussen *duidelijkheid* en *juistheid* leggen vaak problemen rondom *relevantie* bloot. Immers, duidelijke informatie is vaak korter; en de vraag is dan of de weggelaten of verplaatste informatie inderdaad niet *relevant* is en daarom kan worden weggelaten.³⁸ Bij de weergave van wetten en regels staat het weglaten van informatie inherent op gespannen voet met de eis van *juistheid*, omdat weglaten van elementen de informatie minder volledig maakt. Bezien vanuit de wet is die spanning verklaarbaar: wet- en regelgeving gaat over *algemene* situaties, maar die regels worden uiteraard toegepast op een *concreet* geval. Die toepassing is contextafhankelijk. Voor communicatie betekent dit dat afwegingen moeten worden gemaakt: wordt een algemene uitleg over een regeling gegeven of betreft de uitleg de toepassing in een concreet geval? Complicerende factor is dat burgers meestal niet op zoek zijn naar een

37 Bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 22 december 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:6601, waarin belanghebbende zicht beroept op de website-informatie over de navorderingstermijn (beroep ongegrond).

38 Ter illustratie, in de Beleidsregel informatieverstrekking van de AFM wordt een apart hoofdstuk besteed aan wat 'relevante' kenmerken zijn van producten of overeenkomsten, waarover de consument moet worden geïnformeerd op grond van art. 4:20 lid 1 Wft. Volgens de regel is een relevant kenmerk informatie die nodig is om het product te kunnen *begrijpen*.

juridische cursus³⁹ over het recht, maar zij doorgaans willen weten wat de regel voor hun situatie betekent (*feitelijke* rechtszekerheid en dus niet enkel *formele* rechtszekerheid⁴⁰). Er kan dus een potentieel conflict ontstaan tussen enerzijds de kwaliteitseis van juistheid en anderzijds van relevantie.

Maar ook wanneer de informatie algemeen van aard is, kunnen er nog relevantiedilemma's zijn. Zo werd in het voorbeeld over het nieuw-feitvereiste bij navordering (par. 7.2.2) duidelijk dat de kwaliteitseis van *duidelijkheid* kan verlangen dat bepaalde informatie (details, uitzonderingen, nuances) wordt weggelaten. Bovendien kan de kwaliteitseis van *relevantie* meebrengen dat elementen die voor het doel van de informatie (zoals voorlichting op de website) niet essentieel zijn, moeten worden weggelaten. Zo zou het te ver gaan om op de website een totaaloverzicht van beschikbare rechtspraak over het nieuw-feitvereiste te publiceren. De burger krijgt dan misschien wel een inhoudelijk juist beeld van de stand van het recht voorgehouden, maar hij zou daarin verdwalen.

Bestuursorganen staan dus voor de lastige taak om te balanceren tussen enerzijds de informatie die zij willen delen om communicatiedoelen te bereiken en anderzijds de behoeften van burgers. Dit probleem illustreren we aan de hand van een doelgroepbenadering in communicatie, waarbij we beknopt de stappen uit het evaluatiekader, met name stap 3, langslopen.

Evaluatiekader stap 1: De communicatiesituatie

Voor effectieve communicatie in het algemeen is een juiste afstemming van de boodschap op de lezer (doelgroep) van belang (par. 3).

Evaluatiekader stap 2: Beoordeling van kwaliteitseisen en opsporen communicatieproblemen

Afstemming kan worden gelinkt aan de kwaliteitseis van *relevantie*. Juridisch kan een (te) sterke afstemming echter weer vragen oproepen in termen van volledigheid en correctheid (deelaspecten van juistheid), zoals hierboven toegelicht. Bovendien kan afstemming vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbe-

39 Zoals Scheltens terecht heeft betoogd, zullen belastingplichtigen doorgaans aan de Belastingdienst niet uit louter nieuwsgierigheid 'een algemene cursus belastingrecht' vragen, maar het gaat hen om informatie die specifiek voor hen in de gegeven situatie relevant is (Scheltens in zijn commentaar in *BNB* 1979/311 en in *BNB* 1990/148).

40 Zie Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 48 over het onderscheid tussen formele rechtszekerheid (kenbaarheid van het recht) en materiële rechtszekerheid (daadwerkelijke toepassing van het recht). Daarnaast wordt ook wel feitelijke rechtszekerheid onderscheiden (rechtszekerheid in een concrete situatie), zie Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid* 1998, paragraaf 5.4, p. 234 en Scheltema 1989, paragraaf 2.1. Zie recenter Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (SteR nr. 45) 2019, p. 53 en (voor fiscale context) Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, p. 59.

ginsel vragen oproepen: krijgen burgers dezelfde informatie en dezelfde behandeling? Tegelijkertijd kan ook worden betoogd dat doelgroepafstemming juist past bij het gelijkheidsbeginsel. Gelijk handelen vergt immers ook rekening houden met ongelijkheid, zoals in digitale vaardigheden en beschikbaarheid van informatie. Het communicatiebeleid van de Belastingdienst laat zien dat doelgroepbenaderingen inderdaad ook in de sleutel van gelijke kansen worden geplaatst.⁴¹

Relevantie en juistheid kunnen dus op gespannen voet staan en soms zelfs in conflict raken, al hangt een en ander steeds af van de omstandigheden van het geval.

Evaluatiekader stap 3: Communicatieve en juridische consequenties bepalen
 Vervolgens moet de informatie uit stap 2 worden gebruikt om de communicatieve en/of juridische consequenties te bepalen van het spanningsveld tussen de kwaliteitseisen. Communicatief gezien is de vraag of verbetering mogelijk is met communicatieve interventies. Communicatief bezien gelden daarbij de volgende ijkpunten. In principe worden *eenvoudige* boodschappen door een relatief grotere groep burgers begrepen. Ook kunnen eenvoudige procedures door meer burgers worden doorlopen (ook door de minder bureaucratisch en minder leesvaardigen). Daarmee bevordert begrijpelijkheid op zich al de gelijke behandeling van burgers, in de zin dat een gelijk communicatiespeelveld wordt gecreëerd. Dit geldt ook voor de toegankelijkheid van informatie. Hoe meer kanalen benut worden om informatie aan te bieden, hoe beter dat past bij de gelijke behandeling van burgers. Wel zal de informatie dan inhoudelijk gelijk dienen te zijn.⁴²

De vraag is vervolgens of het zin heeft om – in vervolg op de doelgroepbenadering – bepaalde doelgroepen te bedienen met eenvoudige varianten van boodschappen. Denk bijvoorbeeld aan een brief die in twee varianten van taal-

41 Bijvoorbeeld Belastingdienst, Nota Nabij en vertrouwd 2006, p. 2: “Door onze doelgroepbenadering en ons mediapakket op een aantal punten aan te passen kunnen we beter aansluiten bij verschillende belevingen. Onze boodschap kan voor sommige groepen burgers en bedrijven begrijpelijker. En de manier waarop we mensen benaderen kan meer recht doen aan voorkeuren en gewoonten. Dat draagt bij aan gelijke kansen. Voorlichting die voor alle geleidingen van de maatschappij bereikbaar is, werkt rechtsgelijkheid in de hand.” Zie voor meer voorbeelden Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 2.3.2.3 en 3.3.1.

42 De Belastingdienst is zich hiervan overigens bewust, zo laat het communicatiebeleid zien. Hij acht het van belang dat informatiekkanalen op elkaar zijn afgestemd en de inhoud dezelfde moet zijn. Zie hierover in Belastingdienst Beleidsplan Communicatie en Dienstverlening 1998-2002, paragraaf 2.4; Belastingdienst, Nota Nabij en vertrouwd 2006, paragraaf 1 en 3; Belastingdienst, Bedrijfsplan 2003-2007, onder ‘Noties’ en onder ‘Doelen en doelstellingen’; Belastingdienst Beheersverslag 2003, paragraaf 2.1. Zie ook Verheij, *NTB* 2018/24, paragraaf 3, die moeilijkheden adresseert in differentiatie tussen omstandigheden van burgers (zoals zelfredzaamheid, opleidingsniveau) bij brieven van een bestuursorgaan voor toepassing van het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel.

gebruik wordt opgesteld. Wij zouden dat niet direct bepleiten, juist omdat daarmee het gelijkheidsbeginsel weer in het gedrang zou kunnen komen. Het is namelijk bijzonder moeilijk om de informatie in twee tekstversies exact gelijk te houden.

Er zijn wél andere manieren om te doen aan doelgroepdifferentiatie. Zo is het denkbaar om informatie in ‘lagen’ aan te bieden.⁴³ Zo hanteren pensioenfondsen bij de algemene voorlichting het zogenaamde *Pensioen 1-2-3*, met drie informatielagen.⁴⁴ In laag 1 worden alle thema’s in één tot twee zinnen aangestipt. Telkens kan doorgeklikt worden naar uitgebreidere informatie in laag 2. Bij het ABP bevat laag 1 ongeveer 1000 woorden en laag 2 ongeveer 5000 woorden. Laag 3 staat los van de andere lagen en bevat originele documenten, zoals reglementen en jaarverslagen. Een lagensysteem maakt het makkelijker voor lezers die zich willen beperken tot hoofdlijnen, zich slechts selectief willen ‘verdiepen’, of lezers die minder leesvaardig zijn. Toch blijven er dilemma’s. Hoe wordt ervoor gezorgd dat ook de onderliggende informatie voor alle doelgroepen desgewenst voldoende verwerkbaar is? En hoe kan worden gewaarborgd dat burgers – waar relevant – doorklikken naar een volgende laag informatie? Als de aanwijzingen daarvoor onvoldoende zijn, komt *juistheid* onder druk. Dit is dus een praktisch aandachtspunt voor de communicerende overheid die de doelgroepbenadering in communicatie toepast. Van geval tot geval zal dan moeten worden gezien of juridische consequenties nodig zijn, zoals door middel van toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (*fair play*, gelijkheid, zorgvuldigheid).

Zowel voorbeeld 3 (par. 7.2.2) als het hier besproken voorbeeld 4 laten zien dat *duidelijkheid* en *relevantie* in conflict kunnen komen met *juistheid*. Daarmee ontstaan problemen die niet zonder meer communicatief oplosbaar zijn, omdat bepaalde kwaliteitseisen met elkaar op gespannen voet kunnen staan.

Communicatieve inzichten helpen om oplossingsrichtingen in beeld te krijgen, zoals het gelaagd aanbieden van informatie. Daarmee kan worden bevorderd dat rechtsstatelijke eisen (rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, dienende overheid) beter worden gewaarborgd, zonder dat onmiddellijk ingrijpende juridische systeemaanpassingen nodig zijn.

43 De Belastingdienst formuleerde in zijn communicatiebeleid uit de jaren 90 de 80/20-regel. Belastingdienst Beleidsplan Diensten en communicatie 1995-1999, p. 11 en paragraaf 5.2 (het ‘80/20-niveau’): “Alle communicatiemiddelen bevatten voor 80% van de doelgroep precies genoeg informatie, niet te veel, niet te weinig. De overige 20% van de doelgroep (waarvoor overigens meestal 80% van de passages in de wet- en regelgeving geschreven is) vormen uitzonderingen.”

44 Zie bijvoorbeeld <https://www.abp.nl/pensioen-bij-abp/pensioen-1-2-3> (geraadpleegd laatstelijk 13 november 2022).

7.3 Dilemma's rond betrouwbaarheid

Tot slot zijn er potentiële conflicten denkbaar rondom het deelaspect van *betroouwbaarheid*, bijvoorbeeld in situaties waarin dit op gespannen voet staat met duidelijkheid en/of volledigheid. Betrouwbaarheid gaat over de mate waarin op de informatie mag worden gerekend. Oftewel, de mate waarin de burger ervan op aan kan dat de overheid zich houdt aan haar woord. Er worden niet meer verwachtingen gewekt dan kan worden waargemaakt.

Er kunnen zich allerhande gevallen voordoen waarin de betrouwbaarheid van de afzender (overheid) van de uitingen onder druk kan komen te staan. Bij communicatie door de overheid aan de burger valt te denken aan bijvoorbeeld een toezegging die niet wordt nagekomen of een belastingaanslag die niet in lijn is met hetgeen de burger op grond van aan hem verstrekte informatie had verwacht.

Betrouwbaarheidsproblemen van het tweede type kunnen worden veroorzaakt doordat de burger op iets anders hoopt dan juridisch van toepassing is, maar ook wanneer de overheid zijn best doet om goede voorlichting te geven, terwijl de juridische materie ingewikkelder ligt (simplexity). Zie ter illustratie de website-informatie over het nieuw-feitvereiste (voorbeelden 3 en 4). Maar het is ook mogelijk dat de communicatie simpelweg niet precies genoeg is, of sterker nog, onjuist is. Daarover gaat het volgende voorbeeld.

7.3.1 *Voorbeeld 5: Inlichtingen via de website van de Belastingdienst en de BelastingTelefoon*

Het volgende voorbeeld baseren wij op een arrest van de belastingkamer van de Hoge Raad van 29 januari 2021.⁴⁵

Evaluatiekader stap 1: De communicatiesituatie

Een burger wil weten of zij aanspraak had op de inkomensafhankelijke combinatiekorting, in het geval van co-ouderschap. Op de website van de Belastingdienst stond hierover destijds – voor zover hier relevant – vermeld:

45 HR 29 januari 2021, nr. 20/01427, BNB 2021/76. De beschrijving van dit voorbeeld is ontleend aan Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context* (FM nr. 177) 2022, paragraaf 6.2.1.8.

“Co-ouderschap

Bent u co-ouder? En staat uw kind bij de Basisregistratie Personen ingeschreven op het woonadres van de andere ouder? Dan hebt u toch recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting als uw kind doorgaans ten minste 3 hele dagen per week in elk van de huishoudens verblijft. U voldoet ook aan deze eis als het kind om de week bij de ene en de andere ouder verblijft.”⁴⁶

In dit geval hebben een moeder en haar ex-partner co-ouderschap over hun dochter. Elke week verblijft de dochter twee nachten bij haar moeder. Zij wordt daar gebracht op de ochtend van de eerste dag, en opgehaald voor het slapen gaan in de avond van de derde dag. De moeder raadpleegt deze informatie en neemt vervolgens contact op met de BelastingTelefoon om haar begrip van de voorwaarden en de toepassing in haar geval te verifiëren. Nadat zij haar situatie heeft uitgelegd, deelt de medewerker van de BelastingTelefoon haar mee dat zij recht heeft op toepassing van de IACK. De moeder concludeert dat het verblijfsschema van haar dochter voldoet aan de verblijfseis van ‘drie gehele dagen’. Bij de aangifte verzoekt de moeder om toekenning van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Later bij het opleggen van de belastingaanslag weigert de inspecteur de IACK. Volgens hem is van een verblijf van 3 x 24 uur geen sprake.

De moeder beroept zich op het vertrouwensbeginsel. De Belastingdienst past echter de wet toe en honoreert niet de gewekte verwachtingen.

Evaluatiekader stap 2: Beoordeling van kwaliteitseisen en opsporen communicatieproblemen

In dit voorbeeld staan enerzijds correctheid en volledigheid en anderzijds betrouwbaarheid met elkaar op gespannen voet. Een nadere analyse van dit conflict levert het volgende op.

Wie	Wat
Inspecteur	Volgens de inspecteur staat op de website algemene informatie over de voorwaarden van de IACK, waaraan in beginsel geen vertrouwen kan worden ontleend. ¹ De Belastingdienst is in de regel evenmin gebonden aan uitingen via de BelastingTelefoon. De latere wijziging van de tekst op de website betreft geen inhoudelijke wijziging van het criterium, maar een verduidelijking. De inspecteur houdt zich strikt aan de wet (en past niet de website-informatie toe).

⁴⁶ Achtergrond: Een van de voorwaarden voor de IACK betreft de inschrijvingseis van het kind in de GBA bij de ouder. Bij co-ouderschap kunnen niet beide ouders daaraan voldoen, want het kind kan maar op één adres staan ingeschreven. Daarom is in de Uitvoeringsregeling IB 2001 voorzien in een regeling die, voor zover hier relevant, inhoudt dat het kind tot het huishouden van beide ouders behoort indien het kind doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijft (zie verder het commentaar van Mol-Verver in *FED* 2021/92).

Burger	Volgens de burger (de moeder) moet het begrip ‘een gehele dag’ (zoals vermeld op de website) naar algemeen spraakgebruik en maatschappelijke opvatting worden uitgelegd. ² Op basis daarvan dienen, kort gezegd, ook dagen waarop het kind vroeg in de morgen bij de moeder wordt gebracht of ’s avonds voor het slapen gaan, wordt opgehaald als <i>gehele dagen</i> te worden aangemerkt. De wijziging op de website ³ is volgens de moeder een inhoudelijke verscherping van de uitleg die de Belastingdienst geeft aan de woorden ‘drie gehele dagen’.
Rechter	De Hoge Raad wijst – in hoogste rechterlijke instantie ⁴ – het beroep op het vertrouwensbeginsel af. Reden daarvoor is dat de moeder niet aan het zogenaamde <i>dispositievereiste</i> heeft voldaan. Zij had namelijk niet gesteld of aannemelijk gemaakt dat zij afgaande op de onjuiste voorlichting via de website en/of via de BelastingTelefoon, enige handeling heeft verricht of nagelaten waardoor zij in een nadeligere positie raakte. ⁵ De bij de moeder gewekte verwachtingen worden dus niet beschermd.

¹ Zie voor het standpunt van de inspecteur in r.o. 2.4.1 van het arrest en r.o. 4.3 hofuitspraak in *BNB 2021/76*.

² Zie voor het standpunt van belanghebbende in r.o. 4.2 van de hofuitspraak.

³ Op de website past de Belastingdienst op een later moment (in ieder geval na afloop van het betreffende belastingjaar en na indiening van de aangifte van de moeder) de informatie aan met de volgende aanvulling: “Met 3 hele dagen bedoelen wij 3 keer 24 uur per week.” Volgens de moeder laat deze wijziging zien dat de Belastingdienst vanaf dat moment een andere (strikttere) interpretatie inneemt.

⁴ Bij het hof deed de belastingplichtige wel met succes een beroep op het vertrouwensbeginsel.

⁵ Hierbij is van belang dat ten tijde van het hier aan de orde zijnde arrest *BNB 2021/76* nog een strikte(re) invulling gold van het dispositievereiste (waarbij, kort gezegd, doen of nalaten afgaande op de achteraf onjuiste informatie moet leiden tot ‘daarenboven geleden schade’, d.w.z. schade naast de te betalen belasting), maar sinds het arrest van de Hoge Raad van 5 november 2021, nr. 20/03173, *BNB 2022/10* geldt, kort gezegd, dat ook een hoger bedrag dan verwacht kwalificeert. Echter, dat zou belanghebbende in dit geval vermoedelijk niet hebben gebaat, nu uit de uitspraak niet naar voren komt dat een handeling was verricht of nagelaten afgaande op de informatie.

Evaluatiekader stap 3: Communicatieve en juridische consequenties bepalen

Zowel de communicatieve als juridische consequenties die in deze zaak daadwerkelijk zijn toegepast, zijn bekend, nu het voorbeeld is gebaseerd op een gepubliceerd arrest. De Belastingdienst heeft op enig moment een communicatieve interventie gedaan door toe te voegen wat wordt bedoeld met het begrip ‘drie gehele dagen’. De juridische consequentie in deze zaak is dat het vertrouwensbeginsel niet wordt toegepast. Dit betekent dat, vanuit de burger bezien, geen sprake is van een betrouwbare toelichting op de website noch van een betrouwbare uiting van de BelastingTelefoon.

Het voorbeeld laat zien hoe weinig bescherming de burger geniet tegen tekortschietende communicatie wanneer het gaat om uitingen in de juridische vorm van voorlichting. Slechts in uitzonderingsgevallen zou de burger tegen miscommunicatie in een situatie als deze, waarbij de burger informatie raadpleegt

maar geen extra (niet-fiscale) handelingen onderneemt, worden beschermd.⁴⁷ Het vertrouwensbeginsel biedt dus nauwelijks bescherming aan de burger die enkel de informatie van de Belastingdienst volgt en daarop vertrouwt (maar daarnaast niet ook nog ‘disponeert’).

Is het nu terecht dat in dit geval geen juridische consequenties worden verbonden aan tekortschietende communicatie? Communicatief gezien kan worden beargumenteerd dat de Belastingdienst had moeten voorkomen om de lezer in de formulering van de driedageneis op het verkeerde been te zetten. Dat kon tegen relatief lage kosten, zoals de latere aanpassing op de website toont (enkele woorden: *drie maal 24 uur*). Nu de Belastingdienst die toevoeging niet heeft gemaakt, terwijl dat wel nodig was voor een juiste interpretatie, valt de Belastingdienst in zoverre een communicatief verwijt te maken. Voor een juridische interventie (zoals *contra legem*-toepassing van het vertrouwensbeginsel) zal in een geval als deze een belangenafweging nodig zijn, die in het huidige kader ten nadele van de burger uitvalt. Dit voorbeeld laat echter zien dat er onevenredig veel risico bij de burger wordt gelegd. Nu noch het juistheidsprobleem, noch het duidelijkheidsprobleem bij de rechter (uiteindelijk de Hoge Raad) adequaat wordt onderkend, ontstaat uiteindelijk een communicatiesituatie waarin de kwaliteitsnorm van *betrouwbaarheid* daadwerkelijk wordt geschonden. Bezien vanuit de kwaliteitseisen die aan uitvoeringscommunicatie worden gesteld, is het niet terecht dat de overheid – en niet de burger – wordt beschermd tegen dergelijke gebreken.

7.4 Juridische normering van (potentiële) normconflicten schiet tekort

Hiervoor is besproken waarom er regelmatig problemen ontstaan in communicatie tussen overheden en burgers. Daarbij zijn drie soorten problemen behandeld: boodschappen voldoen soms niet aan basale eisen van *duidelijkheid* en *relevantie*, *juistheid* komt soms in conflict met *duidelijkheid* en *relevantie*, en ten slotte schieten overheden soms tekort op het punt van volledigheid, correctheid en betrouwbaarheid zonder dat de rechter ingrijpt (hoewel daarvoor juridische verklaringen zijn, zoals een belangenafweging). Meer in het algemeen komt de vraag op of het recht voldoende rekening houdt met de kwaliteitseisen aan uitvoeringscommunicatie. In hoeverre worden ‘overtre-

47 In situaties waarin burgers wel voortbouwen op algemene informatie, bijvoorbeeld een investering doen of iets verkopen, biedt het belastingrecht meer bescherming. Zie een voorbeeld in HR 5 november 2021, nr. 20/03173, *BNB* 2022/10, waarin de burger die afgaande op (achteraf onjuiste) informatie van de website van de Belastingdienst zijn lijfrenteverzekeringsafkocht, werd beschermd tegen de fiscale gevolgen via het vertrouwensbeginsel. Daarvoor was overigens wel nodig dat de Hoge Raad zijn koers bijstelde, hetgeen in deze zaak gebeurde, na zo'n veertig jaar vaste jurisprudentielijn.

dingen' (schendingen) van de kwaliteitseisen en spanningen tussen eisen op dit moment juridisch genormeerd? En welke kansen worden hier gemist?

7.4.1 *Beginnelsen van behoorlijk bestuur beschermen slechts ten dele*

In de huidige stand van het recht is het niet zo dat gebreken op het punt van begrijpelijkheid standaard worden genormeerd via toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur. Dat is ook wel te verklaren. Deze beginselen zien op behoorlijk bestuur en zijn dus niet enkel van toepassing op communicatie, en zijn daarop dus ook niet toegespitst.

Verder bevatten de beginselen van behoorlijk bestuur normen die invulling behoeven. Het 'open', niet-absolute karakter, van een norm als zorgvuldigheid geeft flexibiliteit. Tegelijkertijd brengt het beperkingen mee. In de huidige stand van het recht is te zien dat de inhoud van de beginselen niet steeds zo wordt uitgelegd dat zij de burger rechtsbescherming kunnen bieden in situaties waarin uitvoeringscommunicatie gebreken vertoont (par. 5.2). Zo brengt het zorgvuldigheidsbeginsel immers weliswaar (ook) mee dat het bestuursorgaan zorgvuldig dient te communiceren over een beslissing, maar dat gaat – zo laat de rechtspraak zien – niet zo ver dat een *gebrek* in de communicatie zonder meer leidt tot vernietiging van die beslissing. Vanuit de norm bezien is dat onwenselijk en niet consistent in gevallen waarin de met de norm te dienen functies (doel en strekking) niet worden behaald.

Een vergelijkbaar probleem is te constateren bij de beschermende werking van het vertrouwensbeginsel (par. 5.3.1 en 6.4.1). Deze is, in het bijzonder als het gaat om uitvoeringscommunicatie in de vorm van voorlichting, heel beperkt te noemen. Als juridisch uitgangspunt geldt dat het risico op onjuiste of onbetrouwbare voorlichting of inlichtingen bij de burger – en niet bij het bestuursorgaan – wordt gelegd. Dat is onwenselijk, omdat de kwaliteitseisen van *juistheid* en *betrouwbaarheid* ook juridisch worden onderkend en zijn ingebed in rechtsstatelijke beginselen.

Uiteraard moet toepassing van het vertrouwensbeginsel worden afgewogen tegen andere beginselen.⁴⁸ Een beginsel is ook niet hetzelfde als een eis.⁴⁹ Het gewicht van een juiste wetstoepassing is stabiel en zwaarwegend vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (legaliteitsbeginsel). Er moet dus heel wat gewicht tegenover staan om bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel

48 Vgl. Pauwels 2009, p. 177.

49 Happé, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (FM nr. 77) 1996, deel I.

of het vertrouwensbeginsel *contra legem* toe te passen en aldus consequenties te verbinden aan een communicatieve tekortkoming. Daarom kan ook niet elk betrouwbaarheidsprobleem zonder meer worden opgelost door toepassing van het vertrouwensbeginsel *contra legem* (zoals in voorbeeld 5, paragraaf 7.3.1).

7.4.2 *Kloof tussen ambities en juridisch kader*

Verder is een kloof te zien in de rechtsbescherming wanneer een blik over de grens van het bestuursrecht wordt geworpen. Zo is opvallend dat de wetgever in het civiele recht, dus in private verhoudingen, meer waarborgen lijkt te bieden aan de burger bij onbegrijpelijke communicatie (zie ook paragraaf 8.2.2). Zo regelt art. 6:238(2) BW dat bedingen in algemene voorwaarden duidelijk en begrijpelijk zijn opgesteld. Bij twijfel over de betekenis van een beding, prevaleert de voor de wederpartij gunstigste uitleg. Oftewel, onbegrijpelijkheid komt in beginsel voor risico van de opsteller van de tekst. In het bestuursrecht ligt het risico juist in beginsel bij de burger; de juistheid van bestuurshandelen wordt als ‘default’ genomen.⁵⁰ Juist in de verhouding burger-overheid is dat niet behoorlijk en verdient dit uitgangspunt herijking.

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat er een discrepantie is tussen de communicatieve ambities van de overheid en het juridische kader. De overheid legt – terecht – de lat voor de communicatie met de burger hoog (par. 4). Maar als in werkelijkheid iets misgaat en de communicatie tekort blijkt te schieten in termen van betrouwbaarheid, duidelijkheid, juistheid, etc., is de mate waarin het recht daaraan consequenties verbindt opvallend minder ambitieus.

7.5 Tussenconclusie

Overheidscommunicatie is lastig en levert problemen van verschillende aard op. De zes kwaliteitseisen leggen de lat behoorlijk hoog. Tegelijkertijd wordt deze overheidscommunicatie in banen geleid door het juridische kader met geschreven normen (wet- en regelgeving) en ongeschreven normen (beginse-len, principes), waaronder de kwaliteitseisen die aan overheidscommunicatie worden gesteld. De vraag is nu in hoeverre dit kader helpt bij het voorkomen en oplossen van communicatieproblemen. Hierboven is bijvoorbeeld gebleken dat de beginselen van behoorlijk bestuur de burger niet altijd behoeden

50 Vgl. de aanname van juistheid van overheidshandelen de uitspraak van Van Ettehoven: “Zo werkt het bestuursrecht in algemene zin. Dat gaat ervan uit dat overheidsinstanties rechtmatig te werk gaan en de wet uitvoeren. De rechter gaat niet uit van het falen van het hele systeem.” (Boersema & J. Kleinnijenhuis, Interview Bart Jan van Ettehoven: Raad van State onderzoekt eigen uitspraken na toeslagenaffaire: ‘Het had anders gekund’, Trouw 9 januari 2021).

voor of beschermen tegen gebrekkige communicatie. Of omgekeerd bekeken, de beginselen van behoorlijk bestuur bieden de overheid lang niet altijd een voldoende concrete norm om communicatie met de burger kwalitatief goed vorm te geven. Het recht is niet voldoende toegerust om de communicatieve ambities van de overheid te dienen en de burger daarbij te beschermen.

Afgezet tegen het kader van de rechtsstaat die het burgerperspectief in acht neemt (par. 2.1), is volgens ons verbetering nodig. Rechtsstatelijke waarden als *rechtszekerheid* (duidelijkheid over de rechtspositie) en *rechtsgelijkheid* (gelijke behandeling van gelijke gevallen, maar ook ongelijke behandeling van ongelijke gevallen) worden beter gewaarborgd als de burger betere bescherming geniet tegen gebreken in de communicatie tussen overheid en burger.

We benadrukken dat deze conclusies getrokken konden worden dankzij een interdisciplinaire analyse. De wijze waarop communicatiekwaliteit in de afzonderlijke disciplines wordt beoordeeld, schiet namelijk tekort. Wat betreft de communicatieve invalshoek, daarin blijft gewoonlijk de belangenafweging buiten beeld die in het recht vrijwel altijd moet worden gemaakt. Daarbij doen we ten eerste op de afwegingen die nodig zijn tussen enerzijds de drie begripelijkheidseisen en anderzijds de eisen *juistheid*, *tijdigheid* en *betrouwbaarheid*. Ten tweede worden in de juridische context vaak beginselen tegen elkaar afgewogen, zoals verschillende beginselen van behoorlijk bestuur. Wat betreft de juridische invalshoek valt op dat het communicatiebelang in de afwegingen vaak aan het kortste eind trekt. Dat blijkt om te beginnen uit de zwakke bescherming die in de praktijk uitgaat van het vertrouwensbeginsel. Dat is problematisch, omdat het niet zo zijn mag dat – zoals Scheltema al vaker betoogd heeft – een regel die er is voor de burger, hem niet beschermt, maar juist bedreigt.⁵¹ Verder neigt het juridisch perspectief ertoe om weinig gewicht te geven aan begripelijkheidseisen. Zo wordt een uitvoeringsorgaan nooit berispt om het geven van onnodige informatie; wellicht omdat zulke informatie weliswaar onbruikbaar is, maar niet onjuist. Het voorbijgaan aan begripelijkheidseisen klemmt temeer omdat die eisen ook juridisch ingebed zijn; op concreet niveau maken ze deel uit van de normen die de overheid zichzelf oplegt, op abstract niveau zijn ze geïmpliceerd in de rechtsstatelijke beginselen.

Onze beschouwing laat dus zien hoe er nieuwe inzichten ontstaan voor beide perspectieven. In de afronding hieronder zullen we de lijnen samenbrengen, conclusies trekken en oplossingsrichtingen formuleren in de vorm van handreikingen en aanbevelingen.

51 Scheltema 2021a, p. 811.

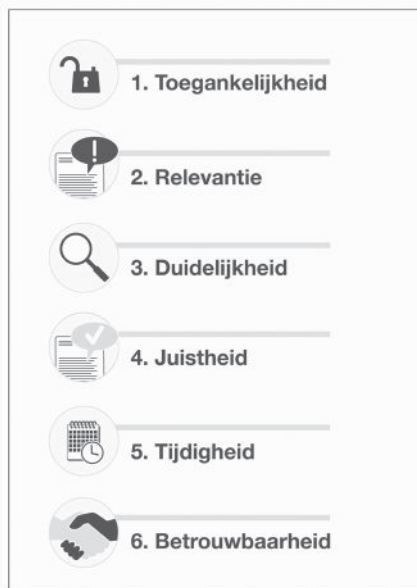
In dit preadvies hebben wij vanuit het (belasting)recht en de communicatiewetenschap gekeken naar begrijpelijke communicatie tussen overheid en burger. Daarbij is overheidscommunicatie toegespitst op de uitvoering van wet- en regelgeving, dus communicatie over de regeling zelf, communicatie ter voorbereiding van beslissingen en communicatie over genomen beslissingen.

We hebben daartoe kwaliteitseisen voor overheidscommunicatie geformuleerd, en getoond hoe die gebruikt kunnen worden bij het opsporen en analyseren van communicatieproblemen. Daarbij zijn al enkele suggesties gedaan over manieren om beter rekening te houden met de kwaliteitseisen als het gaat om communicatieverbetering. In deze afrondende paragraaf beantwoorden we eerst onze onderzoeksvragen (par. 8.1). Vervolgens doen we aanbevelingen, waarbij vooral de juridische normering en toetsing van communicatie aandacht krijgt (par. 8.2). Tot slot volgen stellingen, die het debat moeten stimuleren over de implicaties van begrijpelijke overheidscommunicatie (par. 8.3).

8.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

We zijn onze bijdrage begonnen met een korte verkenning van de specifieke relatie tussen overheid en burger. In overheidscommunicatie is die relatie bijzonder omdat deze is ingebed in rechtsstatelijk kader en de relatie tussen overheid en burger een asymmetrische rechtsbetrekking betreft (*deelvraag 1*; par. 2). In communicatief opzicht speelt de burger daarbij (in ieder geval) twee rollen: die van consument en die van rechtssubject.

Vervolgens hebben we zes kwaliteitseisen aan overheidscommunicatie geformuleerd.



Figuur 5. Kwaliteitseisen voor overheidscommunicatie

Deze zes kwaliteitseisen zijn gebaseerd op een rondgang langs verschillende bronnen. De eisen van *duidelijkheid* en *relevantie* zijn vooral onder de aandacht gebracht in communicatiewetenschappelijke literatuur (*deelvraag* 2; par. 3). Via een inventarisatie van kwaliteitsnormen die de overheid zelf (en specifiek ook de Belastingdienst) voor ogen heeft voor de burger hebben we daar de eisen van *toegankelijkheid*, *juistheid* en *tijdigheid* aan toegevoegd (*deelvraag* 3; par. 4). Uit het juridische perspectief volgt dat diezelfde kwaliteitseisen gelden en dat daarbij de nadruk ligt op *juistheid* en *betrouwbaarheid* (*deelvraag* 4; par. 5). Deze resultaten laten zien dat een interdisciplinaire benadering vruchtbaar is voor een integrale kijk op de kwaliteit van overheidscommunicatie. Het juridische perspectief verrijkt de communicatieve invalshoek, en *vice versa*.

Het bijeengebrachte materiaal is samengevat in een evaluatiekader voor overheidscommunicatie (*deelvraag* 5; par. 6). Daarmee kan worden beoordeeld wat de communicatiesituatie is (stap 1), in hoeverre de communicatie in de

gegeven situatie in overeenstemming is met de gestelde kwaliteitseisen (stap 2) en welke communicatieve en/of juridische consequenties aan eventuele tekortkomingen moeten worden verbonden (stap 3). De praktische bruikbaarheid van het kader zal toenemen naarmate het concreter wordt uitgewerkt. Het evaluatiekader hebben wij vervolgens toegepast op concrete voorbeelden uit het belastingrecht. Daarbij hebben we problemen en dilemma's in overheidscommunicatie verkend en geïllustreerd, gebruikmakend van kennis uit zowel de communicatieve als juridische discipline (*deelvraag* 6; par. 7).

In onze analyse bij de voorbeelden hebben we twee soorten problemen onderscheiden. Ten eerste zagen we voorbeelden van suboptimaal communiceren, waarmee we doelen op boodschappen die onvoldoende zijn afgestemd op de doelgroep (par. 7.1). Dit zijn probleemgevallen waarin de begrijpelijkheid te wensen overlaat omdat er onvoldoende oog is voor de burger die de teksten gebruikt (afstemmingsproblemen), zodat de communicatie niet voldoet aan de kwaliteitseisen van *toegankelijkheid*, *duidelijkheid* en *relevantie*. Bij het diagnosticeren van deze problemen kunnen de vier communicatieve onderzoeksmethodes helpen (par. 3.3): functionele analyse, tekstevaluatie met een checklist, automatische leesbaarheidsanalyse en lezersonderzoek, zoals we uitgebreid hebben geïllustreerd in het eerste voorbeeld (par. 7.1.1).

Ten tweede zijn er dilemma's die te maken hebben met moeilijk verenigbare (althans, met elkaar op gespannen voet staande) kwaliteitseisen (zie voorbeeld 3 en 4 in par. 7.2). Veelal komen hier de eisen *duidelijkheid* en *relevantie* in conflict met *juistheid*. In tegenstelling tot de 'pure' communicatieproblemen van het eerste type zijn problemen met conflicterende eisen principieel niet helemaal op te lossen. Ze vergen afwegingen, in die zin dat de betrokken eisen in de betreffende situatie tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat wil zeggen dat de optimaal correcte versie niet tegelijk de optimaal duidelijke dan wel optimaal relevante versie kan zijn. De juiste versie is veelal noodzakelijk complex.

De vraag is dan welke communicatieve en juridische consequenties moeten worden verbonden aan situaties waarin communicatie tekort schiet, om zo goed mogelijk recht te doen aan rechtsstatelijke eisen en het doel van een adequate rechtsbescherming. De ervaringen met het toepassen van juridische beginselen, zoals die voor behoorlijk bestuur, kunnen helpen om dat soort afwegingen consistent en transparanter te doen verlopen. Tegelijkertijd is duidelijk dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur weliswaar belangrijke handvatten bieden om communicatieve kwaliteitseisen te normeren, maar blijkens de rechtspraak tot nu toe lang niet altijd een daadwerkelijke beschermende werking hebben.

Wat levert de hier gehanteerde interdisciplinaire benadering verder op? Het valt op dat er in de taal- en communicatiewetenschap veel aandacht is voor empirisch aantoonbare kortetermijneffecten van communicatie, en minder voor de consequenties van niet-adequaat communicatief handelen. In de rechtswetenschap is dat precies andersom. Daar ligt de nadruk juist op normering van overheidshandelen (en dus ook van communiceren), terwijl maar weinig bekend is over wat ‘goede’ communicatie is of wat daarvoor nodig is. Communicatieve inzichten geven daarop beter zicht. Dat is relevant voor het recht. Wanneer communicatieve kennis duidelijk(er) maakt dat begrijpelijke communicatie een bepaald soort ingrepen vergt, mag dat niet zonder juridische consequenties blijven. Bij de consequenties valt te denken aan onder andere formeelrechtelijke consequenties (bijvoorbeeld een termijnoverschrijding kan de burger niet worden tegengeworpen), materieelrechtelijke consequenties (bijvoorbeeld vernietiging van een besluit), sanctionele consequenties (bijvoorbeeld geen boete) en herstelsancties (bijvoorbeeld verbetering van motiveringen).

8.2 Aanbevelingen

Onze onderzoeksbevindingen leiden tot drie aanbevelingen. Bij de tweede geven we tevens twee concrete handreikingen voor de rechtspraktijk.

8.2.1 *Aanbeveling 1: Geef begrijpelijk communiceren een hogere prioriteit*

De eerste aanbeveling is van algemene aard en een open deur. Zoals communicatieve inzichten duidelijk hebben gemaakt (par. 3), vraagt begrijpelijk communiceren inspanning. Het is meer dan het elimineren van lastige woorden of lange zinnen. Begrijpelijke communicatie gaat niet vanzelf maar het vraagt van de zender – de overheid – om zich te verdiepen in de lezer (perspectief van de burger) en de tekst daarop af te stemmen. Begrijpelijk communiceren betekent dus niet zenden, maar rekening houden met de communicatiedoelen, de leestaak, de leessituatie en de behoeftes van de lezer. Waarom is dit de moeite waard? Volgens ons is het belangrijk om begrijpelijk taalgebruik te benaderen in termen van effectiviteit (par. 3), wat ook goed past bij de rechtsstatelijke eisen die bepaalde waarden beogen te bevorderen. Begrijpelijke communicatie dient een doel, zoals burgers die in relevante situaties weten wat zij moeten doen, wanneer en waarom, en worden gestimuleerd om dat ook daadwerkelijk te doen. Dit alles om overheidsdoelen te bereiken. Veel wetsuitvoerders zullen zich bewust zijn van het belang van begrijpelijke communicatie voor de efficiënte en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving, zoals duidelijk is te

zien in de strategie van de Belastingdienst (par. 4.3). Kennis over communicatieve factoren die van invloed zijn op begrijpelijkheid, is dus van groot belang. Daar moet (blijvend) in worden geïnvesteerd door bestuursorganen die met burgers communiceren.

Daarnaast vraagt begrijpelijke communicatie evident inspanning op het niveau van de wetgever. De complexiteit van de onderliggende regeling stelt grenzen aan het begrijpelijkheidsniveau dat kan worden bereikt in de uitvoeringscommunicatie. Om begrijpelijkheid als kwaliteitseis te kunnen waarborgen, zal dus al vanaf het ‘beginpunt’¹ van het recht – de wetteksten zelf – moeite moeten worden gedaan om op begrijpelijke wijze over die regels te kunnen communiceren. Dat vergt bij regelvormers een nog groter bewustzijn van het feit dat de meeste burgers die wetteksten niet lezen, maar afgaan op vertalingen daarvan die worden gemaakt door wetsuitvoerders. Goede communicatie is dus gebaat bij heldere regels.

8.2.2 *Aanbeveling 2: Werk aan juridische normering en toetsing van communicatiekwaliteit*

De tweede aanbeveling is dat de juridische normering van situaties waarin de overheid met de burger communiceert (nog) beter in lijn moeten worden gebracht met het belang van begrijpelijkheid. Niet omdat de burger ‘zielig’ is als hij een brief niet snapt, maar omdat zowel communicatieve als juridische normen daartoe aansporen. Goede communicatie draagt bovendien bij aan een betrouwbare overheid.

Juridisch gezien vloeit dit voort uit de rechtsstatelijke context waarbinnen de overheid met de burger – in een bijzondere machtsverhouding en veelal met ongelijkheid in kennis en deskundigheid ter zake – communiceert. Denk aan rechtsstatelijke beginselen, waarbij het rechtszekerheidsbeginsel verlangt dat de burger weet (dus ook: begrijpt) waar hij aan toe is. Dat wordt bemoeilijkt als het voor de overheid juridisch toelaatbaar is om onbegrijpelijk of onjuist met de burger te communiceren.

Juridische normering van tekortschietende communicatie ondersteunt ook de beleidsdoelstellingen die de overheid heeft bij haar communicatie, zoals het stimuleren van een juiste en tijdige naleving van wet- en regelgeving (*compli-*

1 Zoals ook te zien is in de Aanwijzingen voor de Regelgeving, bijvoorbeeld Aanwijzing 2.6. Duidelijkheid, eenvoud en bestendigheid en Aanwijzing 3.3. Duidelijkheid. Zie ook in algemene zin het recente betoog van Ippel & Beirmaert 2022 om het burgerperspectief expliciet mee te wegen in het wetgevingsproces en zo beter te borgen.

ance) en bevorderen van het vertrouwen in de overheid (betrouwbaarheid en reputatie).

Het bovenstaande brengt ons op de vraag naar mogelijke acties om begrijpelijke communicatie in specifiekere normen te vatten. Volgens ons kan de normering en toetsing daarvan worden verbeterd via twee (complementaire) invalshoeken.

- Ten eerste door uitbreiding van de toetsing via het bestaande kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit bespreken we in handreiking (1).
- Ten tweede via een codificatie van kwaliteitsnormen aan de communicatie van de overheid met burgers. Dit voorstel bespreken we in handreiking (2).

Handreiking (1): Uitbreiding van de toetsing via algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Volgens ons bieden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een instrument om te toetsen of communicatie in lijn is met de kwaliteitseisen.

Figuur 6 brengt in kaart welke normen die zijn neergelegd in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (in ieder geval) relevant kunnen zijn voor welke communicatiefase.

Fase	Omschrijving	 Eis 1: Toegankelijk	 Eis 2: Relevantie	 Eis 3: Duidelijkheid	 Eis 4: Juistheid	 Eis 5: Tijdsduur	 Eis 6: Betrouwbaar
		Gelijkheid en zorgvuldigheid	Gelijkheid	Gelijkheid	Gelijkheid en zorgvuldigheid	Zorgvuldigheid	Vertrouwen
Informeren over wet- en regelgeving	Informeren over bestaan en inhoud van de regeling	Gelijkheid en zorgvuldigheid	Gelijkheid	Gelijkheid	Gelijkheid en zorgvuldigheid	Zorgvuldigheid	Vertrouwen
Voorbereiding van de beslissing	De burger in staat stellen tot het aanleveren van informatie	Gelijkheid en zorgvuldigheid	Gelijkheid en zorgvuldigheid	Gelijkheid en zorgvuldigheid	Gelijkheid en zorgvuldigheid	Zorgvuldigheid	Vertrouwen
Communicatie over de beslissing	Melden en motiveren van beslissing; Informeren over vervolgstap	Zorgvuldigheid	Motivering	Motivering	Motivering	Zorgvuldigheid	Vertrouwen

Figuur 6. Normering van kwaliteitseisen aan overheidscommunicatie via algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Figuur 6 laat zien dat de (in de) algemene beginselen van behoorlijk bestuur (besloten liggende normen) toepasbaar zijn op uitvoeringscommunicatie in diverse fases waarop communicatie met de burger plaatsvindt. Tegelijkertijd is dan wel van belang dat de beginselen op zodanige wijze worden ingevuld en toegepast dat zij daadwerkelijk beschermen bij communicatieproblemen.

Wij constateren op dit punt dat er weliswaar normen voorhanden zijn, maar dat het schort aan het verbinden van consequenties aan normschendingen.

Zo kwam hierboven aan bod dat het – bezien vanuit de norm van zorgvuldigheid – niet goed uit te leggen is aan de burger als onzorgvuldige communicatie door de overheid voor rekening van de burger komt. Dat is bovendien juridisch ook niet goed houdbaar, want wat is dan het nut van een zorgvuldigheidsnorm? Bij onzorgvuldige communicatie komt behoorlijk handelen in het gedrang. Daar zou het recht dus via toepassing van het zorgvuldigheidsbeginsel meer kunnen (en moeten) doen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, om (nog) beter rekening te houden met de kwaliteitseisen die aan overheidscommunicatie worden gesteld.

Een uitbreiding van de toetsing van communicatiekwaliteit via het bestaande kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft als voordeel dat het instrument reeds in het juridische systeem beschikbaar is. Ook is er al ervaring mee, waardoor geen aardverschuivingen of radicale koerswijzigingen nodig lijken. Wel is van belang om dan binnen dat kader nuances aan te brengen en uitbreidingen te doen.

Overigens past een uitbreiding van de reikwijdte en invulling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook binnen de hedendaagse roep om meer oog voor het burgerperspectief, betere rechtsbescherming, burgervriendelijk bestuursrecht, meer maatwerk en menselijke maat. Zo kan overheidscommunicatie in concrete situaties beter recht doet aan rechtsstatelijke waarden als rechtszekerheid en dienstbare overheid binnen de bestaande juridische kaders. Kortom, een juridische verbetering, met meer oog voor het burgerperspectief.

Handreiking (2): Codificatie kwaliteitsnormen voor overheidscommunicatie

De eerste handreiking, in combinatie met de bevindingen in de voorafgaande paragrafen, roept de vraag op of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voldoende zijn om de communicatieve kwaliteit van overheidscommunicatie te normeren. Als het gaat om communicatie, zijn deze beginselen weliswaar toepasbaar, maar ook ondergespecificeerd. Zij gaan immers niet specifiek over communicatie. Dit leidt tot de vraag of het wenselijk is om – voor communicatie in het algemeen² – specifiek-communicatieve normen (dus een *dedicated* norm), te formuleren en in de wet op te nemen.

2 Dus ruimer dan enkel in bijvoorbeeld art. 5:49 lid 2 Awb ten aanzien van de begrijpelijke motivering van een bestuurlijke boete of de voorgestelde in art. 3:47 Awb te codificeren begrijpelijkheidsnorm voor de motivering van besluiten.

Wij zijn voorstander van codificatie van een kwaliteitsnorm voor overheidscommunicatie. Daarbij doen wij het voorstel om wettelijk te verankeren dat de overheid (het bestuur) op begrijpelijke wijze met de burger communiceert (begrijpelijkheidsnorm). Bij wijze van voorstel voor een wettekst:

Nieuw artikel Awb:

Het bestuursorgaan communiceert op een voor belanghebbenden begrijpelijke wijze.

Het ligt voor de hand om deze norm niet al te specifiek te maken. Hoewel aan een open norm evident nadelen zijn verbonden (zoals onbepaaldheid, verschuiving van staatsmacht (van wetgever naar uitvoerder), rechtsonzekerheid, gebrek aan concretisering), heeft deze ook voordelen (algemeenheid, flexibiliteit, maatwerk, meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen).³ Belangrijk voordeel van een open norm in het kader van communicatie is dat deze de nodige armslag geeft voor afstemming op de communicatiecontext.

Voor de invulling van de open kwaliteitsnorm van begrijpelijkheid denken wij dat de kwaliteitseisen die specifiek zien op deelaspecten van begrijpelijkheid (*toegankelijkheid, duidelijkheid en relevantie*) uit deze bijdrage geschikt zijn om de norm te concretiseren.⁴ Wij zijn er overigens geen voorstander van om in de wettekst zelf de specifieke kwaliteitseisen uit te werken. Bovendien is een risico bij een gesloten norm dat deze minder toekomstbestendig is, zeker als hij gebonden is aan een specifieke techniek. Bijvoorbeeld als een norm taalniveau B1 voorschrijft, is deze achterhaald wanneer een beter instrument beschikbaar komt voor de meting van taalniveaus.⁵ Juist een norm met een open karakter doet recht aan de afstemmingselementen die communicatie verlangt.

Wetssystematisch denken wij voor deze nieuwe norm aan een positie in de Awb. De kwaliteitsnorm van begrijpelijkheid past namelijk goed bij het doel van het bestuursrecht in de rechtsstaat, dat – zo ontleen we aan Scheltema –

3 Zie voor een uitgebreide bespreking van voor- en nadelen (in fiscale context) in Rustenburg, *WFR* 2021/56, paragraaf 1; Rustenburg & Lubbers, *WFR* 2008/1211, paragraaf 1 en 2; Gribnau 2008, p. 46-48; Zie ook het postuum gepubliceerde artikel van Lokin 2022 over codificatie. De in deze paragraaf genoemde voor- en nadelen van open normen zijn op deze literatuur gebaseerd.

4 Het valt op dat de deelaspecten van begrijpelijkheid niet aan de orde komen in de memorie van toelichting wetsvoorstel bij de pre-consultatieversie van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Dat wekt de indruk dat daar alleen wordt gedacht aan duidelijkheid, en niet aan toegankelijkheid en relevantie.

5 Zie ook het preadvies van Van Boom (deze bundel), paragraaf 3.1 over de discussie over open en gesloten normen.

het regelen is van de verhouding tussen overheid en burger op een manier die in overeenstemming is met de grondslagen van de rechtsstaat.⁶

Qua systematiek past de kwaliteitsnorm volgens ons in hoofdstuk 2 over ‘Verkeer tussen burgers en bestuursorganen’. Dan zien wij drie concrete opties voor codificatie.

- Ten eerste is een mogelijk goed passende plaats specifiek binnen afdeling 2.2, dat gaat over het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer. Dan is ons voorstel om een wetsartikel in te voegen na art. 2:6 Awb. Overigens zou kunnen worden betoogd dat communicatie breder is dan taal, en afdeling 2.2 daarmee te beperkt is.
- Ten tweede kan (daarom) worden gedacht aan een plaats bij het nieuwe art. 2:1 Awb, dat is geïntroduceerd als onderdeel van het wetsvoorstel voor de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.⁷ Dit artikel schrijft in het eerste lid voor dat een bestuursorgaan zorg draagt voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan. Anders dan de titel van de wet doet vermoeden, beperkt de nieuwe bepaling zich – zoals Scheltema al schreef⁸ – niet enkel tot digitaal verkeer met de burger, maar is deze ruimer. Een kwaliteitsnorm voor begrijpelijke communicatie kan immers als element van de zorgplicht voor passende ondersteuning worden beschouwd. De zorgplicht is echter ruimer dan enkel communicatie en dus in zoverre ondergespecificeerd voor communicatiekwaliteit.
- Ten derde kan worden gedacht aan een separate, specifieke begrijpelijkheidsnorm. Qua wetssystematiek past deze in hoofdstuk 2, bijvoorbeeld in een nieuwe afdeling over communicatie met de burger, specifiek toegespitst op communicatie, dat specifiek is dan ‘verkeer’, maar ruimer is dan enkel ‘taalgebruik’. In onze voorkeur wordt de term *begrijpelijkheid* met zo veel woorden in de wettekst tot uitdrukking gebracht. Daarom heeft deze derde optie onze voorkeur boven de tweede optie.

Wij kiezen bewust voor een plaatsing in hoofdstuk 2, dat een bredere werking heeft dan hoofdstuk 3, nu dit hoofdstuk enkel is gericht op besluiten.⁹

6 Scheltema 2021a, p. 810. Zie over de grondslagen van de Awb ook reeds in Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid* 2019, p. X-XIII.

7 Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (35.261), met gewijzigd voorstel van wet in *Kamerstukken I* 2021/22, 35 261, A. Zie de parlementaire behandeling via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35261_wet_modernisering. Het voorgestelde art. 2:1 eerste lid Awb luidt: 1. Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.

8 Scheltema, *NTB* 2021/104, paragraaf 1.

9 De voorgestelde codificatie van de begrijpelijkheidseis in art. 3:47 Awb is in zoverre dus te beperkt, nu dit enkel is gericht op de motivering van besluiten.

Aan codificatie van de kwaliteitseis zijn niet alleen voordelen verbonden, maar we zien ook bezwaren.¹⁰ Bij wijze van ‘tegendenken’¹¹ zetten we in Tabel 7 de meest voor de hand liggende bezwaren en onze reactie daarop naast elkaar.

Voordelen	Bezwaren	Onze reactie
Rechtszekerheid (een wettelijke regel).	Open norm geeft weinig houvast (onbepaaldheid, gebrek aan meetbare grootheid, concrete norm ter toetsing ontbreekt).	Klopt, maar openheid biedt ook flexibiliteit en toekomstbestendigheid; begrijpelijkheid is ook niet absoluut maar contextafhankelijk.
Normerend effect (een wettelijke norm laat zich makkelijker toepassen dan een vage rechtsnorm).	Legt een last op de overheid om begrijpelijk te communiceren, terwijl soms onduidelijk is wat dit concreet inhoudt.	Klopt, maar de plicht voor begrijpelijke communicatie bestaat al. Een wettelijke norm maakt deze plicht minder vrijblijvend. Bovendien kunnen besluiten beter worden wanneer bekeken wordt of ze goed uit te leggen zijn. ¹
Praktisch argument van de stok achter de deur (het wordt voor de overheid makkelijker om begrijpelijk te communiceren; de wet schrijft het immers voor).	Begripelijkheid laat zich niet als algemene norm in de wet zetten, omdat begrijpelijkheid ook afhangt van de concrete burger (lezer).	Dit argument overtuigt ons niet, want op andere plaatsen heeft de wetgever geen moeite met begripelijkheidsnormen (zie toelichting hierna in de hoofdttekst).
Verduidelijking (begripelijkheid als norm in de wet dwingt tot verduidelijking door wetgever, in plaats van vage rechtsstatelijke normen).	De norm voegt weinig toe, de overheid moet in de praktijk al begrijpelijk communiceren.	Klopt, dus is het logisch dat de norm ook in de wet (Awb) staat, die de publiekrechtelijke rechtsverhouding tussen overheid en burger bestrijkt.
Rechtsbescherming (meer bescherming voor de burger en beter evenwicht in verhouding met overheid).	Niet nodig, want bestaande kader (zoals beginselen van behoorlijk bestuur) biedt al (voldoende) bescherming.	Dit bezwaar overtuigt ons niet, gezien de leemten in de rechtsbescherming. Overigens neemt een wettelijke begripelijkheidsnorm de spanning niet weg die kan optreden tussen de zes eisen aan communicatiekwaliteit. Wél wordt het gewicht van begripelijkheidseisen in de afweging meer ondersteund dan nu het geval is.

10 Ook Lentz 2011 formuleert een aantal bezwaren. Veel daarvan hebben betrekking op wet- en regelgeving die teksten op discutabele wijze standaardiseert wat betreft inhoud, opbouw, stijl en vormgeving. Dat is niet wat wij voorstellen. Verder noemt Lentz onderzoek waaruit blijkt dat aldus beregelde teksten nog niet altijd begrijpelijk zijn. Wij denken ook niet dat begripelijkheid zich laat afdwingen. Wel kan een begripelijkheidsnorm de kans op begripelijke teksten vergroten.

11 Asser/*Vranken Algemeen deel***** 2014/117 en 115.

Voordelen	Bezwaren	Onze reactie
Codificatie van de norm versterkt het burgerperspectief in de Awb en past in de tijdgeest.	Het voegt niets toe.	De norm wordt expliciet en beter toetsbaar én handhaafbaar. Wel is er een vraag rondom specificiteit: de norm moet wellicht eerder gericht worden op doelgroepen dan op individuele lezers.

¹ We ontleen deze gedachte aan de memorie van toelichting bij de pre-consultatieversie van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 9.

Tabel 7. Voordelen, bezwaren en weerleggingen bij codificatie van een kwaliteitsnorm voor overheidscommunicatie

Al met al denken wij dat codificatie van de algemene begripelijkheidsnorm voor overheidscommunicatie een relevante aanvulling is voor het juridische kader bij overheidscommunicatie. Deze gedachte wordt versterkt doordat een inventarisatie van de norm van begripelijkheid in andere wetten op allerlei plaatsen terugkomt. Een ‘tocht langs de velden’ in allerlei soorten wetten wekt de indruk dat de begripelijkheid van communicatie in private verhoudingen opvallend verdergaand is genormeerd dan in publiekrechtelijke verhoudingen.¹²

Ter illustratie: een zoektocht op www.overheid.nl (10 november 2022) op de zoekterm ‘begripelijk’ geeft veertig hits en op ‘begripelijke’ 78 hits. Om enkele voorbeelden te noemen:

- (1) art. 6:238(2) BW schrijft voor: “Bij een overeenkomst als bedoeld in de artikelen 236 en 237 moeten de bedingen duidelijk en begripelijk zijn opgesteld. Bij twijfel over de betekenis van een beding, prevaleert de voor de wederpartij gunstigste uitleg.”
- (2) de Regeling Subsidiëring Versnellingsprogramma informatie-uitwisseling Langdurige Zorg geeft begripelijkheidsvoorschriften voor gezondheidsinformatie en in art. 1 is een ‘persoonlijke gezondheidsomgeving’ (PGO) gedefinieerd als: ‘een universeel toegankelijk, voor leken begripelijk, gebruiksvriendelijk en levenslang hulpmiddel om relevante gezondheidsinformatie te verzamelen, te beheren en te delen, en om regie te kunnen nemen over gezondheid en zorg en om zelfmanagement te ondersteunen via gestandaardiseerde gegevensverzamelingen voor gezondheidsinformatie en geïntegreerde digitale zorgdiensten’.
- (3) Aanbieders van pakketreizen moeten aan bepaalde informatieverplichtingen voldoen, waarbij de wettelijk voorgeschreven informatie ‘op een duidelijke, begripelijke en in het oog springende manier wordt verstrekt (art. 7:502(1)(2)(3)(4) BW). De pakketreis-overeenkomst wordt in heldere en begripelijke taal opgesteld (art. 7:504 BW) en de bewijslast op de nalevering van dergelijke informatievoorschriften rust op de aanbieder (art. 7:505 BW).

¹² Andere voorbeelden van begripelijkheidseisen in het privaatrecht, meer bijzonder het vermogensrecht, zijn te vinden in het preadvies van Van Boom in deze bundel, par. 3.1.

Uit de genoemde inventarisatie van begrijpelijkheidsvoorschriften in andere wet- en regelgeving blijkt dat de wetgever op een heel aantal terreinen begrijpelijkheid wel degelijk voorschrijft. Des te opvallender is het dat in de algemene bepalingen van het publieke recht een dergelijke kwaliteitsnorm ontbreekt. Zo bezien, ontstaat de indruk dat de kwaliteit van communicatie tussen private partijen sterker en beter is gereguleerd dan in publieke verhoudingen. Zo is het eigenaardig dat de wetgever enerzijds voorschrijft dat algemene voorwaarden aan bepaalde begrijpelijkheidseisen dienen te voldoen (zoals voor een consument die een ijskast koopt) of een pakketreisaanbieder de wettelijke plicht heeft begrijpelijke informatie te verschaffen, terwijl anderzijds niet in de wet staat dat de brieven van de overheid begrijpelijk moeten zijn.

Naar onze mening draagt het codificatievoorstel bij aan een beter evenwicht tussen overheid en burger wat betreft begrijpelijkheidsverplichtingen. Voor zover ons bekend is in de juridische literatuur nog niet eerder een dergelijk algemeen voorstel tot vastleggen van specifieke(re) communicatiekwaliteitseisen in de Awb naar voren gebracht. Wel lijken diverse auteurs voorstander van (het bestaan van) een begrijpelijkheidsnorm die van toepassing is (of zou moeten zijn) op de communicatie tussen overheid en burger.¹³

Overigens is een alternatief voor codificatie de introductie van een nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat is toegesneden op communicatie, zoals een ‘begripelijkheidsbeginsel’ als beginsel van behoorlijk bestuur. Hoewel de argumenten voor introductie van dit beginsel op zichzelf grotendeels parallel lopen aan de introductie van een wettelijke norm, geven wij – gezien onderstaande argumenten – de voorkeur aan codificatie.

De verdergaande codificatie van normen in de verhouding tussen overheid en burger past in de huidige tijdsgeest, zoals te zien in het voornemen van de wetgever om de beginselen van behoorlijk bestuur nader te codificeren (zie inleiding van par. 5.3) en om het burgerperspectief beter tot uitdrukking te

13 Zo heeft Damen 2018, p. 94 als eerste vuistregel voor het bestuur geformuleerd dat bestuursorganen in het kader van informatieverstrekking moeten zorgen voor ‘adequate, leesbare, begrijpelijke, betrouwbare en up-to-date (schriftelijke) algemene en individuele informatie voor burgers’. In fiscale context stelt Van Hout vast in haar bijdrage ‘Begrijpelijke taal voor allemaal!’ dat de Awb geen begrijpelijk taalgebruik voorschrijft en zij betoogt vervolgens dat belanghebbenden ‘recht hebben op een begrijpelijke uitspraak door de Belastingdienst’ (Van Hout 2019, paragraaf 4.1 en 6). Zie ook de voorgenomen uitbreiding in de Awb van de motiveringsplicht als het gaat om begrijpelijke motiveringen bij besluiten.

brengen in de Awb¹⁴, vanuit het oogpunt van menselijke maat en rechtsbescherming. Tegelijkertijd heeft een open norm ook voor de overheid voldoen de armslag om uitvoerbaar te blijven. Tot slot heeft codificatie ook voordelen voor de overheid: het geeft duidelijkheid dát begrijpelijk moet worden gecommuniceerd met burgers. De wet schrijft het dan immers expliciet voor.

Kortom, codificatie kan bijdragen aan de verwezenlijking van de rechtsstatelijke waarden in de beginselen van rechtszekerheid en dienende overheid en brengt het burgerperspectief in de Awb (nog) beter tot uitdrukking. Natuurlijk roept codificatie ook weer nieuwe vragen op, zoals naar de concrete invulling, toepasbaarheid en juridische consequenties van normschendingen. Dit preadvies verwelkomt deze discussie.

8.2.3 *Aanbeveling 3: Doe vervolgonderzoek naar problemen in overheidscommunicatie en de juridische behandeling daarvan*

De derde aanbeveling gaat over vervolgonderzoek naar overheidscommunicatie, in domeinen als het recht, financiën, zorg en onderwijs. Onze exemplarische analyses geven aanleiding tot interdisciplinair vervolgonderzoek naar vragen zoals hieronder. Dit zou om te beginnen kunnen worden onderzocht via analyse van een corpus teksten.

1. Dekken de zes kwaliteitseisen uit dit onderzoek de problemen die optreden in de praktijk, of komen er op terugkerende basis andersoortige problemen rondom communicatie aan het licht? We denken hierbij bijvoorbeeld aan procesmatige eisen aan communicatiekwaliteit zoals die aan de orde kwamen in voorbeeld 2 in paragraaf 7.1.2.
2. Welk type problemen komt in de praktijk het meest voor?
3. In hoeverre is er sprake van basale communicatieproblemen (gebrekkige afstemming op de doelgroep) en in hoeverre van spanning tussen verschillende eisen aan communicatie?
4. Welke communicatieproblemen worden door burgers wel en niet voorgelegd aan de rechter? Het is denkbaar dat veel communicatieproblemen nog onzichtbaar blijven voor het recht. Veelal zal geprobeerd worden om problemen andere wijze op te lossen. Denkbaar is ook dat burgers zich erbij

14 Zie de brief van Bruins Slot van 20 januari 2023, 'toezending ter kennisname teksten pre-consultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb', kenmerk 2023-0000045334 met bijlagen. Zie ook bij het voorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (35.261), waarmee is beoogd het burgerperspectief ('het centraal stellen van burgers en ondernemers en hun autonomie en behoeften') nadrukkelijk te verankeren in de Awb (zie *Kamersstukken II* 2018/19, 35 261, nr. 3, p. 2 (MvT Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, paragraaf 3.1.2)). Zie over het burgerperspectief als invalshoek in de Awb in Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid* 2019, p. XI en de bijdragen in deze bundel over dit thema.

neerleggen (bijvoorbeeld omdat burgers opzien tegen een tijdrovende en kostbare rechtsstrijd).

5. Hoe interpreteren rechters de (vaak algemene) rechtsregels zodanig dat ze toepasbaar zijn op communicatieproblemen?

Het voorgestelde onderzoek kan beter inzicht bieden in de communicatie tussen overheid en burger, waarmee het recht vervolgens weer beter geïnformeerd kan raken over de mogelijke rol van juridische interventies in deze problemen.

8.3 Stellingen

Wij besluiten dit preadvies met een aantal stellingen.

1. In de Awb dient een algemene kwaliteitsnorm te worden opgenomen voor begrijpelijke communicatie tussen de overheid en de burger. Daarmee is niet alleen de burger, maar ook de overheid gediend.
2. Het recht dient via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in verdergaande mate dan nu het geval is de begrijpelijkheid van overheidscommunicatie te normeren. Aangezien onbegrijpelijke communicatie geen communicatie is, mag de overheid niet consequentieloos gebrekkig communiceren in situaties waarin de burger daarvan last heeft.
3. De grootste communicatieve uitdaging voor overheden is: relevant communiceren. Het verstrekken van complete en algemene informatie lijkt een veilige strategie, maar is dat niet: het risico is immers dat irrelevante informatie afleidt van relevante informatie.
4. Een voor de burger onbegrijpelijke brief of toelichting van bestuursorganen voldoet niet aan het in art. 2:6 Awb neergelegde uitgangspunt dat bestuursorganen in de Nederlandse taal communiceren.
5. Wanneer in de communicatie rond bepaalde regelgeving voortdurend spanning optreedt tussen begrijpelijkheids- en juistheidseisen, is deze regelgeving te complex en heeft zij vereenvoudiging.
6. Bij motiveringen die gebreken vertonen, dient de bestuursrechter als hoofdregel in art. 6:22 Awb-gevallen daaraan ten minste een financieel gevolg te verbinden, zoals een vergoeding van griffierechten en proceskosten aan belanghebbende. Onder omstandigheden kan een tekortschietende motivering grond zijn voor een werkelijke proceskostenvergoeding op grond van art. 2 lid 3 Besluit proceskosten bestuursrecht.

Literatuurlijst

Abma en Korsten 2009

K. Abma & A.F.A. Korsten, 'Gemeenten in rapportcijfers', Eburon, Delft 2009, https://eburon.nl/product/gemeenten_in_rapportcijfers

Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (commissie Van Hout), rapport 'Burgers beter beschermd, Praktische rechtsbescherming in belastingzaken', 2021

*Asser/Vranken Algemeen deel***** 2014

J. Vranken, Mr. C. Assers handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. *Algemeen Deel*****, Deventer: Kluwer 2014

Bailin & Grafstein 2016

A. Bailin & A. Grafstein, *Readability: Text and context*, Springer 2016

Balota, Yap & Cortese 2006

D.A. Balota, M.D. Yap & M.J. Cortese, 'Visual word recognition: the journey from features to meaning (a travel update)', In M.A. Gernsbacher & M.J. Traxler (Red.), *Handbook of psycholinguistics*, San Diego, CA: Elsevier 2006: p. 285-375

Barendrecht e.a. 2002

J.M. Barendrecht, I. Giessen, M.H.M. Schellekens, M.W. Scheltema, *Overheidsaansprakelijkheid voor informatieverstrekking*, Den Haag: Boom juridisch 2002

Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid* 2019

T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen* (Congresbundel), Deventer: Wolters Kluwer 2019

Baron & Poelmann 2021a

J.D. Baron & E. Poelmann, 'Van toetsing van een wet in formele zin aan het evenredigheidsbeginsel: niet onevenredig is wat anders dan evenredig', *TFB* 2021/1

Baron & Poelmann 2021b

J.D. Baron & E. Poelmann, 'De Tweede Kamer on fire', *TFB* 2021/21

Baron & Poelmann 2021c

J.D. Baron & E. Poelmann, 'De Belastingdienst en evenredigheidstoetsing van fiscale beschikkingen en wet- en regelgeving', *NLF-W* 2021/43

Baron & Poelman 2021d

J.D. Baron & E. Poelmann, 'Rechterlijke evenredigheidstoetsing: het advies van de staatsraden A-G Widdershoven en Wattel', *TFB* 2021/25

De Beer 2021

P. de Beer, 'Maatwerk is geen oplossing', *Socialisme & Democratie* 78(5) 2021: p. 11-19

Van den Bergh, *Recht en taal* 1979

G.C.J.J. van den Bergh, 'Recht en taal', in: G.C.J.J. van den Bergh & J.M. Broekman, *Recht en taal* (preadvies Koninklijke Notariële Broederschap), Deventer: Kluwer, 1979

Blank & Osofsky 2017

J. D. Blank & L. Osofsky, 'Simplexity: Plain language and the tax law', *Emory Law Journal*, 66/2017: p. 189-264

Boer 2015: J.P. Boer

'Niets communiceert beter dan een juiste aanslag. Over (over)communiceren en dejuridiseren', *NTFR* 2015/1954

Van den Bos 2007

K. van den Bos, 'Procedurele rechtvaardigheid. Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur'. In A.F.M. Brenninkmeijer, *Werken aan behoorlijkheid. De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 183-198). Den Haag: Boom juridisch 2007

Bovens & Keizer 2021

M. Bovens & A.G. Keizer, *Doenvermogen: van toets naar tools*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2021

Bovens, Keizer & Tiemeijer 2017

M. Bovens, A.G. Keizer & W. Tiemeijer, 'Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid' (No. 97), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

Brouwers, *Belastingen en rechtshulp* 1981

R.C.M. Brouwers, *Belastingen en rechtshulp*, Deventer: Kluwer 1981

Bruins Slot 2022

H. Bruins Slot, 'Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels', Brief aan de Tweede Kamer van 11 juli 2022, kenmerk 2022-0000369621

Christensen, Aarøe, Baekgaard, Herd & Moynihan 2020

J. Christensen, L. Aarøe, M. Baekgaard, P. Herd, & D.P. Moynihan, 'Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions', *Public Administration Review* 80(1) 2020: p. 127-136

College voor de Rechten van de Mens, *De menselijke maat vanuit het perspectief van de rechten van de mens*, Position paper College voor de Rechten van de Mens, 1 mei 2020. (<https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5fbd33ed1e0fec037359c65a>)

Corsius, Lange, Linders, Pander Maat, Van der Pool, Sangers, Sliedrecht, Sluis-Thiescheffer & Swart 2023

M. Corsius, V. Lange, Y. Linders, H. Pander Maat, E. van der Pool, N. Sangers, K. Sliedrecht, W. Sluis-Thiescheffer & C. Swart, *Monitor Begrijpelijkheid Overheidsteksten*. Arnhem: HAN University of Applied Sciences 2023

Cramwinckel 2020

T.A. Cramwinckel, 'Duidelijke taal: wat heb je eraan? Over in voorlichting 'vertaalde' (belasting)wetgeving', *RegelMaat* 35(1) 2020: p. 6-27

Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context (FM nr. 177)* 2022

T.A. Cramwinckel, *Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context. Een juridisch en communicatiewetenschappelijk onderzoek naar gewekt vertrouwen (Fiscale Monografieën nr. 177)* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2022

Cramwinckel & Lavreysen 2021

T.A. Cramwinckel & M.J.S. Lavreysen, 'Recente arresten over de informatiebeschikking en de inlichtingenplicht: verbetering van de rechtsbescherming?', *TFB* 2021/39

Damen 2018

L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?' in: *Vertrouwen in de overheid: Preadviezen uitgebracht door L.J.A. Damen, C.N.J. Kortmann, R.F.B. van Zutphen*, VAR-reeks 160, Den Haag: Boom juridisch 2018

Van Dijke, Gobena & Verboon 2019

M. Van Dijke, L.B. Gobena & P. Verboon 'Make Me Want to Pay. A Three-Way Interaction Between Procedural Justice, Distributive Justice, and Power on Voluntary Tax Compliance', *Frontiers in Psychology* (10) 2019, art. 1632

Döring 2021

M. Döring, 'How-to bureaucracy: A concept of citizens' administrative literacy', *Administration & Society*, 53(8) 2020: p. 1155-1177

Van Doorn e.a. 1988

A. van Doorn e.a. (samenstelling), *Meesterlijke taal. Over taal en taalgebruik in het recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988

Feteris, *Formeel Belastingrecht (Fiscale Handboeken nr. 9)* 2007

M.W.C. Feteris, *Formeel Belastingrecht (Fiscale Handboeken nr. 9)*, Deventer: Kluwer 2007

Gandy, King, Streeter Hurle, Bustin & Glazebrook 2016

K. Gandy, K. King, P.S. Streeter Hurle, C. Bustin & K. Glazebrook, 'Poverty and decision-making. How behavioural science can improve opportunity in the UK', London: Behavioural Insights Ltd 2016. <https://www.bi.team/publications/poverty-and-decision-making-how-behavioural-science-can-improve-opportunity-in-the-uk/>

Gerits 2001

J. Gerits, *Betere taal: meer recht, Handboek rechtstaalbeheersing*, Leuven: Acco 2001

Gribnau 1998

J.L.M. Gribnau, *Rechtsbetrekking en rechtsbeginselen in het belastingrecht* (diss. Rotterdam), Gouda Quint 1998

Gribnau, in: *Vijfjaar Wet IB 2001, 2006*

J.L.M. Gribnau, 'Rechtsbeginselen en evaluatie van belastingwetgeving', in A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijfjaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer 2006, via https://www.researchgate.net/publication/296696558_Rechtsbeginselen_en_evaluatie_van_belastingwetgeving

Gribnau 2018

J.L.M. Gribnau, 'Belastingen en de burger. Over het burgerperspectief in het belastingrecht', *TFB* 2018/42

Gribnau 2021

J.L.M. Gribnau, blog: 'On Stephen Daly's 'Tax Authority Advice and the Public' 12 May 2021, <https://adminlawblog.org/2021/05/12/hans-gribnau-on-stephen-dalys-taxauthority-advice-and-the-public/> (laatstelijk geraadpleegd 31 januari 2022)

Grice 1975

H.P. Grice, *Logic and Conversation* (William James Lectures, delivered at Harvard University in 1967), Harvard University Press 1975

Happé, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (FM nr. 77) 1996

R.H. Happé, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (*Fiscale Monografieën* nr. 77) (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1996

Handreiking Duidelijke Overheidscommunicatie voor gemeenten 2022: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking Duidelijke Overheidscommunicatie voor gemeenten. Een gids voor gemeenten met tips voor alle fasen van het beleid voor duidelijke communicatie met inwoners en ondernemers*, 9 september 2022

Hattke, Hensel & Kalucza 2020

F. Hattke, D. Hensel & J. Kalucza, 'Emotional responses to bureaucratic red tape', *Public Administration Review*, 80(1) 2020: p. 53-63

Hawkins, Kreuter, Resnicow, Fishbein & Dijkstra 2008

R.P. Hawkins, M. Kreuter, K. Resnicow, M. Fishbein & A.Dijkstra, 'Understanding tailoring in communicating about health', *Health education research*, 23(3) 2008: p. 454-466. <https://doi.org/10.1093/her/cyn004>

Hofstra, in: *Van wet naar recht* 1984

H.J. Hofstra, 'Van recht naar wet', in: J.F.M. Giele (red.), *Van wet naar recht* (opstellen aangeboden aan Prof. Mr. J.P. Scheltens), Deventer: Kluwer 1984

Hoogstraten 2022

P. Hoogstraten, 'Vinkjesleed', TaxLive rubriek *Uitvergroot* van 4 mei 2022 via <https://www.taxlive.nl/nl/documenten/opinie/uitvergroot/vinkjesleed/> (geraadpleegd laatstelijk 7 december 2022)

Hoogwout 2010

M. Hoogwout, *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*. Nieuwegein: Réunion 2010. https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1273495/Marcel_Hoogwout_promdatum_150910_UvT.pdf

Van Horzen, *WFR* 2021/37

H. van Horzen, 'De menselijke maat?', *WFR* 2021/37

Van Hout 2019

M.B.A. van Hout, 'Begrijpelijke taal voor allemaal!', *NLF-W* 2019/4

Hulst, Marseille & Steenhagen, *NJ* 2022/39

L. Hulst, A.T. Marseille & N. Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJ* 2022/39, p. 3210-3218

Huutoniemi, Klein, Bruun, & Hukkinen 2010

K. Huutoniemi, J.T. Klein, H. Bruun, & J. Hukkinen, 'Analyzing interdisciplinarity: Typology and indicators', *Research policy*, 39(1) 2010: p. 79-88

Ippel & Beirnaert 2022

M.H. Ippel & P. Beirnaert, 'Goede uitvoering van wetgeving vanuit het burgerperspectief', *RegelMaat* 2022 afl. 4

Ippel & Scheltema 2023

M.H. Ippel & M. Scheltema, *De rechtsstatelijke zorgplicht* (VAR preadvies), 2023

Jansen 2013

P.G.M. Jansen, *Beginselen van behoorlijk bestuur in het belastingrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013

Jansen & Steehouder 1989a

M.F. Steehouder & C.J.M. Jansen, *Taalverkeersproblemen tussen overheid en burger. Een onderzoek naar verbeteringsmogelijkheden van voorlichtingsteksten en formulieren* (diss. Utrecht), Den Haag: Sdu Uitgevers 1989

Janssen 2002a

Th. Janssen, 'Ter inleiding', in: T. Janssen (red.), *Taal in gebruik, een inleiding in de taalwetenschap*, Den Haag: Sdu 2002, p. 9-10

Janssen & Jansen 2013

D. Janssen & F. Jansen, 'Quality versus quantity: the effects of argumentation in bad news letters' *Journal of writing research* 4(3) 2013: p. 301-331

De Jong & Schellens 1995

M. de Jong & P.J. Schellens, *Met het oog op de lezer. Pretestmethoden voor schriftelijk voorlichtingsmateriaal*. Amsterdam: Thesis

Kabinetsreactie op het rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie 2001: Kabinetsreactie op het rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Wallage), 'In dienst van de democratie', brief van 22 november 2001, *Kamerstukken II* 2001/02, 26 387, nr. 12. (<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie/bijlage04.pdf>)

Karreman & Van Enschoot 2018

J. Karreman & R. van Enschoot, 'Functionele Analyse', In J. Karreman & R. van Enschoot, *Tekstanalyse*, 4^e herziene druk, Assen: Van Gorcum 2018, p. 1-40

Kerckhoffs 2021

R.W.J. Kerckhoffs, 'Naar een evenredige belastingheffing', *NLF-W* 2021/42

Kirsch 2005

I. Kirsch, 'Prose literacy, document literacy and quantitative literacy: understanding what was measured in IALS and ALL', in T.S. Urray, Y. Clermont & M. Binkley, *International Adult Literacy Survey. Measuring Adult Literacy and Life Skills: New Frameworks for Assessment*, Ottawa, Statistics Canada. Catalogue nr. 89-552-XPE, nr. 13, p. 88-136

Klaassen 2004

R. Klaassen, *Voorlichtingskundig ontwerpen: de totstandkoming van Postbus 51-campagnes* (diss. Groningen), Assen: Koninklijke Van Gorcum 2004

Kleijn 2018

S. Kleijn, *Clozing in on readability. How linguistic features affect and predict text comprehension and on-line processing* (diss. Utrecht), 2018. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/363346>

Lentz & Pander Maat 1993

L. Lentz, & H. Pander Maat, *Wat mankeert er aan die tekst? De evaluatie van voorlichtingsteksten over subsidieregelingen*, Thesis Publishers, Amsterdam 1993

Lentz 2011

L.R. Lentz, *Let op: Begrip verplicht! Begrijpelijkheid als norm in de wet*, oratie Universiteit Utrecht, Faculteit Geesteswetenschappen 2011

Lokin 2022

J.H.A. Lokin, 'Codificatie en legisme', *Ars Aequi* september 2022: p. 644-647

Long, Johns & Morris 2006

D.L. Long, C.L. Johns & P.E. Morris, 'Comprehension ability in mature readers', in M. A. Gernsbacher & M. J. Traxler (Red.), *Handbook of psycholinguistics* (p. 801-833), San Diego, CA: Elsevier 2006

Loth 1991

M.A. Loth, *Recht en taal, een kleine methodologie*, Gouda Quint 1991

Lubbers & Zandhuis, in: *Springende punten (Van Amersfoort-bundel)* 2017

A.O. Lubbers & Chr.Th.P.M. Zandhuis, 'De motiveringsplicht van de inspecteur', in L.J.A. Pieterse & R. van Scharrenburg (red.), *Springende punten. Liber Amicorum mr. P.J. van Amersfoort (Van Amersfoort-bundel)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017

Van Maarseveen, in: *Recht spreken krom schrijven* 1983

H.Th.J.F. van Maarseveen, 'Ten geleide', in: D.A. Donker & P.J. van den Hoven, *Recht spreken krom schrijven*, Deventer: Kluwer 1983

Van Male, *NTB* 1988/3

R.M. van Male, 'Beredenerend besluiten. Plaats, functie en betekenis van het motiveringsbeginsel in het Nederlandse bestuursrecht', *NTB* 1988/3

Van Male, *NTB* 2007/58

R.M. van Male, 'Van motiveringscontrole naar bestuursrechtelijke rechtsvinding', *NTB* 2007/58

Maley 2013

Y. Maley, 'The language of the Law', in J. Gibbons (ed.), *Language and the Law*, New York: Routledge 2013

Matikka & Paukkeri 2022

T. Matikka & T. Paukkeri, 'Does sending letters increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program', *Empirical Economics* 2022: p. 1-35

Van Mechelen & Janssens 2017

N. van Mechelen & J. Janssens, *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take up of social rights*. Working Paper nr. 17.08. University of Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy 2017.

<https://ideas.repec.org/p/hdl/wpaper/1708.html>

Meijerman, *WFR* 2021/213

V.L. Meijerman, 'Over menselijke maat, het recht en maatschappelijk debat', *WFR* 2021/213

Mellinkoff 1963

D. Mellinkoff, *The language of the Law*, Boston: Little Brown 1963

Van Mens, *WFR* 1992/1401

K.L.H. van Mens, 'Openbaarheid van fiscaal bestuur: een pleidooi voor openheid', *WFR* 1992/1401

Meussen, *WFR* 2021/96

G.T.K. Meussen, 'De menselijke belastinginspecteur', *WFR* 2021/96

Meussen, *WFR* 2022/148

G.T.K. Meussen, De toepassing van het evenredigheidsbeginsel in het materiele belastingrecht, ofwel de menselijke belastingrechter, *WFR* 2022/148

Michiels 2017

L. Michiels, *Taal van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2017

Mira, Lorenzo, Perez-Jover, Navarro, Martín e Rosales & Lara 2013

J.J. Mira, S. Lorenzo, V. Perez-Jover, I. Navarro, A.M. Martín de Rosales & C, Lara, 'Assessment of the quality of medication information for patients in Spain', *Expert opinion on drug safety*, 12(1) 2013: p. 9-18

Moynihan, Herd & Harvey 2015

D. Moynihan, P. Herd & H. Harvey, 'Administrative burdens: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1) 2015: p. 43-69

Nagelhout & Van Wordragen 2021

S.V. Nagelhout en T.A.D. van Wordragen, 'Tijd voor een verdere codificatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?', *TFB* 2021/38

Nationale ombudsman 2018: R.F.B. van Zutphen, 'Zoals de waard is, vertrouwt hij zijn gasten', in: *Vertrouwen in de overheid: Preadviezen uitgebracht door L.J.A. Damen, C.N.J. Kortmann, R.F.B. van Zutphen*, VAR-reeks 160, Den Haag: Boom juridisch 2018

Nationale ombudsman, Behoorlijkheidswijzer mei 2019

(<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf>, geraadpleegd 22 juni 2022)

Nicolaï, *Beginselen van behoorlijk bestuur* 1990

P. Nicolaï, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer: Kluwer 1990

Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid* 1998

H.A. Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid: een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1998

Pander Maat 2003

H. Pander Maat, *Tekstanalyse. Wat teksten tot teksten maakt*. Coutinho, Bussum 2003

Pander Maat 2017

H. Pander Maat, 'Zinslengte en zinscomplexiteit: Een corpusbenadering', *Tijdschrift voor Taalbeheersing*, 39(3) 2017, p. 297-328

Pander Maat & Dekker 2016

H. Pander Maat & N. Dekker, 'Tekstgenres analyseren op lexicale complexiteit met T-Scan', *Tijdschrift voor Taalbeheersing*, 38(3) 2016: p. 263-304

Pander Maat & Gravekamp 2022

H. Pander Maat & J. Gravekamp, 'Kan een tekst te simpel zijn? Hoe lager en hoger opgeleiden oordelen over eenvoudige taal', *Tijdschrift voor Taalbeheersing*, 44(2) 2022: p. 62-90

Pander Maat, Kraf, Van den Bosch, Dekker, Van Gompel, Kleijn, Sanders & Van der Sloot 2014: H. Pander Maat, R. Kraf, A. van den Bosch, N. Dekker, M. van Gompel, S. Kleijn, T.J.M. Sanders & K. van der Sloot, 'T-Scan: a new tool for analyzing Dutch text', *Computational Linguistics in the Netherlands Journal* 4 2014: p. 53-74

Pander Maat & Van der Geest 2021

H. Pander Maat & T. van der Geest, *Monitor begrijpelijke overheids teksten*. Onderzoeksrapport Centrum IT + Media. Arnhem: HAN University of Applied Sciences 2021

Pauwels 2009

M.R.T. Pauwels, *Terugwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen: Een rechtstheoretisch onderzoek naar een methode voor vorming van wettelijk overgangsrecht in het belastingrecht* (diss. Tilburg), 2009

Pechler 2021

E.B. Pechler, 'Rechterlijke evenredigheidsstoetsing van herstelsancties', *NLF-W* 2021/41

Pennarts 2008

H.F.T. Pennarts, *Beginnelsen van Behoorlijk bestuur, Apeldoorn (etc.): Maklu* 2008

Pfeil, *Op gelijke voet, de geschiedenis van de Belastingdienst* 2009

T. Pfeil, *Op gelijke voet, de geschiedenis van de Belastingdienst*, Deventer: Kluwer 2009

Pickering & Van Gompel 2006

M.J. Pickering & R.P.G. van Gompel, 'Syntactic parsing', in M.A. Gernsbacher & M.J. Traxler (Red.), *Handbook of psycholinguistics* (pp. 455-503). San Diego, CA: Elsevier 2006

Poelmann & Baron 2020a

E. Poelmann & J.D. Baron, 'Principles always ring twice: de menselijke maat is willen en doen', *TFB* 2020/2

Poelmann & Baron 2020b

E. Poelmann & J.D. Baron, 'De voorgestelde zienswijzegelegenheid in de Awir als paradigmashift voor de Awb?', *TFB* 2020/41

Poelmann & Baron 2021

E. Poelmann & J.D. Baron, 'Exceptieve toetsing: van de doorwerking van het algemene bestuursrecht in de fiscaliteit', *TFB* 2021/14

Preconsultatieversie Awb: brief van Bruins Slot van 20 januari 2023, 'toezending ter kennisname teksten preconsultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb', kenmerk 2023-0000045334 van 18 januari 2023 met bijlagen

Pront-van Bommel, *NTB* 2006/21

S. Pront-van Bommel, 'Rechtszekerheid in concreto. Aanspraak op gerichte informatie van het bestuursorgaan', *NTB* 2006/21, p. 146-152

Putters 2022

K. Putters, *De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2022. <https://www.scp.nl/publicaties/essays/2022/05/30/essay-de-menselijke-staat>

Redactie *V-N*: aant. 'Belastingdienst moet schuldsaneringsverzoek opnieuw beoordelen', *V-N* 2021/33.18

Van Roij 2021

W.A.P. van Roij, 'De rol van het Nederlandse evenredigheidsbeginsel in de Belastingrechtspraak', *NLF-W* 2021/40

Van Roij 2022

W.A.P. van Roij, 'Wat vereist de evenredigheidstoetsing van beschikkingen van de (fiscale) bestuursrechter', *NLF-W* 2022/12

Roozendaal 2008

B.J.P.G. Roozendaal, 'Enkele opmerkingen over actieve en passieve informatieverstrekking', *Overheid & Aansprakelijkheid* 2008/102

Rossett & Schafer 2007

A. Rossett & L. Schafer, *Job aids and performance support: Moving from knowledge in the classroom to knowledge everywhere*. San Francisco, CA: Pfeiffer 2007

Rustenburg, *WFR* 2021/56

P. Rustenburg, 'Open normen in het belastingrecht', *WFR* 2021/56

Rustenburg & Lubbers, *WFR* 2008/1211

P. Rustenburg & A.O. Lubbers, 'Het softwarekwaliteitsmodel als inspiratiebron voor het denken over de kwaliteit van fiscale wetgeving?', *WFR* 2008/1211

Van de Sande, in: *In het nu, wat worden zal* 2018

S.A.L. van de Sande, 'Bolsius en Van Bente in een digitale wereld', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In het nu, wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 285-299

Van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie (SteR nr. 45)* 2019

S.A.L. van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie (Staat en Recht nr. 45)* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2019

Schelhaas 1979

H. Schelhaas, *Overheidsvoorlichting en democratie*, Den Haag: Vuga 1976

Scheltema 1989

M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat her-dacht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1989

Scheltema, *De wondere wereld van het bestuursrecht* 1997

M. Scheltema, *De wondere wereld van het bestuursrecht* (afscheidsrede RUG), Deventer: Kluwer 1997

Scheltema 2006

M. Scheltema, 'Leve de AWB-mens!', in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak*. Opstellen voor prof. mr. L.J.A. Damen, Den Haag: Boom juridisch 2006, p. 102

Scheltema, *NTB* 2019/24

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24

Scheltema 2020

M. Scheltema, *Een wet van Meeden en Perzen? Geen onwrikbare wet in het hedendaags bestuursrecht* (preadvies Nederlandse Vereniging voor Wetgeving), 2020, via www.nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl

Scheltema 2021a

M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht', *Ars Aequi*, september 2021, p. 809-820

Scheltema, *NTB* 2021/104

M. Scheltema, 'Digitalisering vanuit burgerperspectief', *NTB* 2021/104

Schlössels, *NTB* 2013/41

R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2013/41

Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017 (digitaal geraadpleegd via Kluwer Navigator)

Schram 2019

F. Schram, *Burger en bestuur. Een introductie tot een complexe verhouding*. Politeia, Brussel 2019. <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/640649>

Schrama 2007

W.M. Schrama, 'Een multidisciplinaire benadering van het ongehuwd samenleven. Meerwaarde en minpunten van de combinatie van juridisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek', *Ars Aequi* 56 (2007) 11, p. 869-876

Schut, *WFR* 1974/817

H.A.W. Schut, 'Is de belastingadministratie gebonden aan door haar verstrekte met de wet strijdige inlichtingen?', *WFR* 1974/817

Schuurmans, Asser & Nijboer 2009

Y.E. Schuurmans, W.D.H. Asser & J.F. Nijboer, 'Legitimatie van machtsuitoefening; een rechtsvergelijkende analyse van het bestuursrechtelijke bewijsrecht', *Geschriften van de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking* (69), 59-100. <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2883397/view>

Schuurmans e.a. 2020

Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op maat* (in opdracht van BZK), Leiden: Universiteit Leiden 2020

Schuurmans 2022

Y.E. Schuurmans, 'Codificatie van mensgericht bestuursrecht', *RM Themis*, afl. 6, december 2022

Shoemaker, Wolf & Brach 2014

S.J. Shoemaker, M.S. Wolf & C. Brach, 'Development of the Patient Education Materials Assessment Tool (PEMAT): a new measure of understandability and actionability for print and audiovisual patient information', *Patient education and counseling*, 96(3) 2014: p. 395-403

Sprenger 2016

J. Sprenger, *De moeizame slag om het publiek vertrouwen. Beschrijving en analyse van de communicatie van het Rijk tussen 1995 en 2010*, uitgave in eigen beheer, 2016

Team Taaladvies Vlaamse Overheid 2022

Team Taaladvies Vlaamse Overheid, *Handleiding voor het testen van teksten bij de doelgroep*. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/47120>

Themanummer in *Ars Aequi* over 'Recht en Taal' 2015

Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, *Rapport Klem tussen balie en beleid*, 25 februari 2021 (https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf)

Tops, P.W. & S. Zouridis 2001

Burgers en overheidscommunicatie. In: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie 2001. *In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. Sdu, Den Haag. Bijlage 3.

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie/bijlage03.pdf>

Van Triet 2021

N. van Triet, 'De toepassing van het vertrouwensbeginsel sinds de Dakterras-uitspraak. Over burgervriendelijkheid en rechtseenheid', *JBPLUS* 2021/4

Van Triet, *Afspraken en Aanspraken* 2023

N. van Triet, *Afspraken en Aanspraken. Overheidsverplichtingen voor een schending van gerechtvaardigd vertrouwen, op het grensvlak van het bestuursrecht en het civiele recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021. Verslag over het verzoekschrift van de heer R. namens R. B.V. te K. betreffende een klacht over de afhandeling van een verzoek om (gedeeltelijke) kwijtschelding door de belastingdienst. *Verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven* 35 586, nr. 8. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D26650>

Van Twist 2001

M.J.W. van Twist, *De overheid in communicatie met de burger als klant*. In: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie 2001). *In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. Sdu, Den Haag. Bijlage 4

Verbeek 2005

J. Verbeek, 'Een dienstverlenende rechtshandhaver. De Belastingdienst maakt het makkelijker', *RVD-Communicatiereeks Platform* 2005 nummer 4 (p. 12-17)

Veerman 2018

G.J. Veerman, *Hoe bereik je als wetgever de burgers – een essay*, Publicatiereeks Recht en Overheid nr. 3., Den Haag 2018. <https://rechtenoverheid.nl/files/2018-05/veerman-hoe-bereik-je-als-wetgever-de-burgers.pdf>

Verheij 1997

N. Verheij, 'Vertrouwen op de overheid. Het vertrouwensbeginsel in het Nederlandse staats- en bestuursrecht', in: J.B.M. Vranken, N. Verheij & J. de Hullu, *Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in Nederland* (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 43-90

Verheij, *NTB* 2018/24

N. Verheij, 'Is het bestuursrecht te vertrouwen? Bespreking VAR-preadviezen 'Het vertrouwensdilemma' en 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief of raakt hij lost in translation?', *NTB* 2018/24

White 2010

S. White, *Understanding adult functional literacy: Connecting text features, task demands, and respondent skills*. New York: Routledge 2010

Witteveen 2010

W.J. Witteveen, *Het wetgevend oordeel*, Boom juridisch, Den Haag 2010

Wopereis 1996

L.W.M. Wopereis, *De grondslagen en grenzen van de overheidsvoorlichting* (diss. UvA), Vakgroep Staatsrecht 1996

Zwaan & Rapp 2006

R.A. Zwaan & D.N. Rapp, 'Discourse comprehension', in M.A. Gernsbacher & M.J. Traxler (Red.), *Handbook of psycholinguistics* (pp. 725-764). San Diego, CA: Elsevier 2006

Artikelsgewijze commentaren

Antonis, in: *Lexplicatie*, commentaar op art. 3:46 Awb

J.A.P.N. Antonis, in: *Lexplicatie*, commentaar op art. 3:46 Awb, actueel t/m 23 juni 2020 (digitaal geraadpleegd laatstelijk 9 februari 2023)

Cursus Belastingrecht

A.W. Hofman, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (digitaal geraadpleegd, laatstelijk februari 2023)

Jansen 2022

P.G.M. Jansen, NDFR Commentaar bij art. 3:46 Awb Deugdelijke motivering (bijgewerkt tot 27 januari 2023), geraadpleegd laatstelijk 9 februari 2023

NDFR:

R.E.C.M. Niessen, E.B. Pechler, A.J.H. van Suilen (red.), NDFR deel Formeel belastingrecht, commentaar op Awb, Sdu (digitaal geraadpleegd, laatstelijk februari 2023)

De Poorter, in: *T&C Awb*, commentaar op art. 3:46 Awb

J.C.A. de Poorter, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deugdelijke motivering bij: Algemene wet bestuursrecht, art. 3:46 [Deugdelijke motivering], bijgewerkt t/m 1 juli 2022 (digitaal geraadpleegd laatstelijk 9 februari 2023)

Vakstudie Serie 01 – Algemeen deel, Aant. 1-3 bij artikel 3:46 Awb, Actueel t/m 3 februari 2023 (digitaal geraadpleegd, laatstelijk 9 februari 2023)

Stukken van de Belastingdienst

Belastingdienst Beleidsplan Communicatie 2011-2015

Belastingdienst Jaarplan Communicatie 2020

Belastingdienst, Jaarplan communicatie Belastingdienst 2020, versie 1.0

Belastingdienst, Communicatierichtlijnen voor belastingdienstteksten 2014

Belastingdienst, Jaarplan Belastingdienst 2023

Belastingdienst, Taal- en tekstafspraken Belastingdienst (kenmerk 20140826), onderdeel ‘Communicatierichtlijnen voor Belastingdienstteksten’, p. 4

Belastingdienst, Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2022

Belastingdienst, Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst, Uitvoerings- en Handhavingsstrategie, januari 2022

Belastingdienst, Visie en ambitie dienstverlening 2021

Visie en ambitie dienstverlening Belastingdienst, Basisdocument augustus 2021

Media

NRC-artikel van 3 november 2022: ‘Aan een niet-functionerende overheid kan ook een bestuursrechter weinig doen’ (<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/11/03/aan-een-niet-functionerende-overheid-kan-ook-een-bestuursrechter-weinig-doen-a4146867>)

Trouw-artikel van 9 januari 2021: Boersema & J. Kleinnijenhuis, Interview Bart Jan van Ettekoven: Raad van State onderzoekt eigenuitspraken na toeslagenaffaire: 'Het had anders gekund'

(<https://www.trouw.nl/binnenland/raad-van-state-onderzoekt-eigen-uitspraken-na-toeslagenaffaire-het-had-anders-gekund~b5dc1655/>)

Volkskrant-artikel van 20 oktober 2022: 'Nieuw-Zeeland verplicht ambtenaren begrijpelijke taal te gebruiken in overheidscommunicatie'

(<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nieuw-zeeland-verplicht-ambtenaren-begrijpelijke-taal-te-gebruiken-in-overheidscommunicatie~bc13736d/>)

'Vergeet de thriller: voor sommigen is niets spannender dan vonnissen lezen', *NRC Handelsblad* 1 augustus 2019

(www.nrc.nl/nieuws/2019/08/01/gefascineerd-door-strafrechtzaken-a3968853)

Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken

Geerke van der Bruggen en André Verburg¹

1	Inleiding	161
2	Schrijven voor een groot publiek zou de norm moeten zijn	165
2.1	<i>Het recht is van iedereen</i>	166
2.2	<i>Rechterlijke uitspraken vervullen belangrijke maatschappelijke functies</i>	170
2.3	<i>Persoonlijk gezag is belangrijker geworden</i>	171
2.4	<i>Onbegrijpelijke uitspraken vergroten de kloof tussen de rechter en de samenleving</i>	175
2.5	<i>Prioriteit leggen bij de meest ingevoerde lezer veroorzaakt onbegrijpelijkheid</i>	178
3	Niet de individuele schrijver, maar de rechtspraak is aan zet	183
3.1	<i>De rechterlijke uitspraak is een genre</i>	185
3.2	<i>Hoe het kan dat het genre zo robuust is</i>	188
3.3	<i>Waarom het genre nu echt moet veranderen</i>	195
4	Voor overtuigen is meer nodig dan logica	201
4.1	<i>Logos</i>	202
4.2	<i>Ethos</i>	210
4.3	<i>Pathos</i>	220
5	Publieksvriendelijk schrijven is een attitude	229
6	Stellingen	233
	Literatuurlijst	235

1 Wij bedanken Marieke Geerlings, Samiha Said, Jim van Mourik, Marc Hertogh, Iris van Domselaar, Henk Pander Maat en Nancy van Etten hartelijk voor hun opmerkingen, vragen, uitroepen en voorstellen bij een eerdere versie van dit preadvies. Hun inbreng heeft onze tekst weer een stuk verder gebracht!

Het schrijven van een c.v.

Wat moet je doen?
Je moet een aanvraag indienen
en bij die aanvraag een c.v. insluiten.

Ongeacht de lengte van het leven
moet het c.v. kort zijn.

Bondigheid en selectie zijn verplicht.
Vervang landschappen door adressen
en wankel herinneringen door vaste data.

Van alle liefdes volstaan de echtelijke,
en van de kinderen alleen die welke geboren zijn.

Wie jou kent is belangrijker dan wie jij kent.
Reizen alleen indien buitenlands.
Lidmaatschappen waarvan maar niet waarom.
Onderscheidingen zonder waarvoor.

Schrijf zo alsof je nooit met jezelf hebt gepraat
en altijd ver uit je eigen buurt bent gebleven.

Ga zwijgend voorbij aan honden, katten, vogels,
rommeltjes van vroeger, vrienden, dromen.

Liever de prijs dan de waarde,
de titel dan de inhoud.
Eerder nog de schoenmaat dan waarheen hij loopt,
hij voor wie jij doorgaat.

Daarbij een foto met één oor vrij.
Zijn vorm telt, niet wat het hoort.
Wat hoort het dan?
Het dreunen van de papiervernietigers.

Schrijver: Wislawa Szymborska
Vertaling: Gerard Rasch

1 | Inleiding

*Moge tot onze rechterlijke colleges meer en meer de overtuiging doordringen, dat zij, door den vorm hunner uitspraken, een krachtig middel in handen hebben om het recht meer populair te maken, dan het thans is!*¹

Wat is er eigenlijk openbaar aan onze rechtspraak? Dat vroeg journalist Herman van Run zich af toen hij eind jaren 70 een zaal vol rechters en officieren van justitie confronteerde met zijn reflecties over de rechterlijke macht en de rechtspraak. Zijn antwoord luidde: “Openbaar is dus, dat zich geheimzinnige onbegrijpelijkheden voltrekken.”² Van Run was een bekend journalist in de jaren 70 en zijn lezing moet een groot succes zijn geweest.³ De tekst van zijn rede werd afgedrukt in het eerste nummer van *Trema*, het vakblad voor rechters en officieren. We keerden er tijdens het schrijven van dit preadvies telkens naar terug. Veel van zijn bijna 45 jaar oude observaties zijn namelijk ook nu nog opvallend raak.

Zo merkte Van Run op: “Erger dan de onoverzichtelijkheid van het totale rechtsbedrijf lijkt me de haast moedwillige duisterheid van de rechtstaal.”⁴ Dergelijke kritiek klinkt nog steeds. Een paar jaar geleden nog maar, in 2018, klopte de politiek stevig op de deur van de rechtspraak. Het moest maar eens afgelopen zijn met die moeilijke taal van rechters en vier Tweede Kamerleden van verschillende partijen dienden een motie in voor begrijpelijke taal in uitspraken (de motie Groothuizen).⁵ In die motie constateren zij dat er een kloof kan ontstaan tussen de rechterlijke macht en de samenleving, doordat het taalgebruik in rechterlijke uitspraken voor veel mensen lastig te begrijpen is.

1 H.L. Drucker 1890, p. 252.

2 Van Run 1978, p. 74.

3 Herman van Run studeerde rechten in Nijmegen. Hij was hoofdredacteur van de Nieuwe Haarlemse Courant en later ook van dagblad De Tijd. Hij was landelijk bekend doordat hij in de jaren 60 en 70 optrad in verschillende radio- en televisieprogramma's (bronnen: <https://www.trouw.nl/nieuws/journalist-herman-van-run-93-overleden-b22bb622/> en https://nl.wikipedia.org/wiki/Herman_van_Run).

4 Van Run 1978, p. 79.

5 Maarten Groothuizen (D66), Foort van Oosten (VVD), Stieneke van der Graaf (ChristenUnie) en Chris van Dam (CDA).

Daarom roepen zij de regering in die motie op om hierover in gesprek te gaan met de rechtspraak.⁶

De motie werd aangenomen en Henk Naves, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, reageerde met een brief. Daarin legt hij uit dat de rechtspraak steeds meer aandacht heeft voor begrijpelijke en klare taal en dat het B1-taalniveau het uitgangspunt is voor teksten op de website, in brochures en brieven. Ook wijst Naves onder meer op de verschillende initiatieven bij de verschillende rechterlijke colleges om de taal in rechterlijke uitspraken begrijpelijker te maken voor burgers. Tot slot benadrukt hij dat de landelijke modellen worden bekeken en dat er in de opleiding tot rechter of juridisch medewerker⁷ aandacht is voor begrijpelijk schrijven.⁸

De rechtspraak heeft dus al enige jaren aandacht voor het belang van begrijpelijkheid. Door de begrippen ‘klare taal’ en ‘B1-taalniveau’ zou alleen wel de indruk kunnen ontstaan dat het vooral een kwestie is van moeilijke woorden vervangen en lange zinnen opknippen. Iets waar de rechter helemaal op het laatst nog even aandacht aan kan besteden.⁹ Zo zit het niet. De kloof met de samenleving is namelijk niet te overbruggen door alleen wat trucjes toe te passen. Zoals rechtbankpresident Vrieze in 2009 al opmerkte:

“Het moge duidelijk zijn dat deze kloof door geen taalmeter of taalmeester te overbruggen is. Het vraagt om alertheid van de schrijvende rechter of stafjurist, die voortdurend in zijn oor het stemmetje moet horen van de welwillende, geïnteresseerde leek, van zijn niet-juridisch geschoolde partner of buurman bijvoorbeeld.”¹⁰

Het gaat hier niet zozeer om een taal-, maar vooral om een attitudekwestie: willen rechters en juridisch medewerkers hun uitspraken echt voor burgers schrijven of richten ze zich toch liever alleen op de eigen club?¹¹ Dat laatste is in de huidige tijd niet meer te verkopen, zoals wij later in ons preadvies zullen toelichten.¹² Gelukkig zijn er binnen de rechtspraak al veel mensen die zich ervoor inzetten om uitspraken begrijpelijker te maken voor het algemene publiek. Bijna elke dag zien we wel een uitspraak die voor de gemiddelde burger

6 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z22008&did=2018D56263.

7 Wij spreken over ‘juridisch medewerker’ omdat die naam inmiddels zo ingeburgerd is. Deze medewerker van het gerecht is doorgaans de griffier bij de zitting. De huidige functienaam is ‘gerechtsjurist’.

8 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D17142&did=2019D17142>.

9 Het begrip ‘B1-taalniveau’ verwijst naar een gemakkelijk leesbare stijl, met korte zinnen en zo veel mogelijk bekende woorden. Het heeft echter geen wetenschappelijke basis. Vergelijk ook Kraf, Lentz & Pander Maat 2011 en Jansen 2013.

10 Vrieze 2009, p. 293.

11 Vergelijk ook Jonker & Van den Hoven, *Recht spreken, krom schrijven* 1983, p. 33.

12 Vergelijk Van Domselaar 2022 die net als wij kritisch is over de tendens dat begrijpelijke taal in de rechtspraak uitsluitend gaat over taal en niet over hoe je recht ‘doet’.

ook goed te volgen zal zijn. We krijgen ze vaak gemaild door enthousiastelingen, of we komen ze tegen op sociale media. Goede voorbeelden te over dus, maar het gaat nog steeds om uitzonderingen. Wij denken dat de tijd rijp is voor een volgende stap.

In dit preadvies betogen we eerst waarom schrijven voor een groot publiek de *norm* zou moeten zijn (hfdst. 2). Daarna laten we zien dat het niet fair is om telkens weer een appel te doen op individuele schrijvers, terwijl zij in hun praktijk onvoldoende gefaciliteerd worden om begrijpelijk te schrijven: de rechtspraak is dus als organisatie aan zet (hfdst. 3). Vervolgens beoordelen wij wat ervoor nodig is om uitspraken beter te laten aansluiten bij het algemene publiek (hfdst. 4). In dat hoofdstuk sluiten we losjes aan bij Aristoteles, die in zijn *Rhetorica* de drie middelen presenteert die redenaars kunnen gebruiken om hun publiek te overtuigen: logos (logisch argumenteren), ethos (een overtuigende indruk maken als spreker) en pathos (aansluiten bij de belevingswereld van het publiek).¹³ Ook rechters zijn tenslotte redenaars, met een nobel doel. Het is zonde als zij middelen laten liggen om dat doel te bereiken. Dat publieksvriendelijk schrijven vooral draait om attitude, betogen wij tot slot in hoofdstuk 5.

Als u dit preadvies gelezen heeft, is misschien de vraag die bij u opkomt: ‘maar hoe doe ik dat dan, schrijven voor een breder publiek dan alleen de juridische experts?’ We stellen ons niet ten doel om in dit preadvies praktische handreikingen te geven. In de eerste plaats omdat we dat allebei al eerder deden. We verwijzen u naar die artikelen, beide gericht op alle rechtsgebieden.¹⁴ In de tweede plaats hebben we het over een attitude en die laat zich niet terugbrengen tot *tips & tricks*. In de derde plaats vinden we zoals gezegd dat het tijd is voor een volgende stap en die hangt bijvoorbeeld af van de sjablonen voor een uitspraak (hoe bouw je de hele tekst op zodat de lezer de tekst goed kan doorgronden). Op dat punt is juist de rechtspraak als organisatie aan zet. Zolang begrijpelijk schrijven niet de norm is, helpen *tips & tricks* onvoldoende.

13 Vergelijk Gerbrandy in zijn inleiding van Quintilianus 2015, p. 20.

14 Zie Van der Bruggen 2018, vooral p. 3-7, en Verburg 2020, vooral p. 215-221.

De rechter staat in dienst van wat men zou kunnen noemen de maatschappelijke waarheid [...].¹

Het is een positieve ontwikkeling dat er de laatste jaren steeds meer aandacht is voor begrijpelijke taal in uitspraken. Toch wordt schrijven voor het algemene publiek zoals gezegd nog steeds beschouwd als een *geste*, een extraatje. Als iets waar je voor kunt kiezen als schrijver. En wij kijken natuurlijk verheugd naar al die rechters en juridisch medewerkers die die keuze maken. Maar wij zullen betogen dat het helemaal niet aan individuele rechters of juridisch medewerkers is om te bepalen welke uitspraak wel en welke niet begrijpelijk mag zijn voor het algemene publiek.² Begrijpelijk schrijven, of liever gezegd ‘publieksvriendelijk’ schrijven, is volgens ons de professionele plicht van elke rechter. Deze stelling onderbouwen we in dit hoofdstuk.

We geven alvast een korte routebeschrijving. Omdat het recht nu eenmaal van iedereen is, betogen we eerst dat het vreemd is als schrijvers van uitspraken burgers het gevoel geven dat rechterlijke uitspraken niet voor hen bedoeld zijn (par. 2.1). Daarna bespreken we de belangrijke maatschappelijke functies die rechterlijke uitspraken vervullen en dat het voor het succes van deze teksten een voorwaarde is dat ook burgers ze begrijpen (par. 2.2). Dat de rechter haar beslissingen goed en helder uitlegt is in deze tijd bovendien belangrijker dan ooit, omdat het gezag van de rechter niet meer vanzelfsprekend is, maar telkens weer verdiend moet worden (par. 2.3). Vervolgens keren we terug naar de gedachte dat de kloof tussen de rechtspraak en de samenleving groter wordt als burgers rechterlijke uitspraken niet goed begrijpen (par. 2.4). Tot slot brengen we alle doelgroepen van rechterlijke uitspraken systematisch in kaart en bespreken we waarom de prioriteit niet bij de meest, maar juist bij de minst ingevoerde lezer zou moeten liggen (par. 2.5).

1 Enschedé 1959, p. 9.

2 In de Professionele standaard schrijven van de civiele afdelingen van de gerechtshoven uit 2020 wordt de nadruk gelegd op het belang van begrijpelijk schrijven. Daarin wordt de schrijver geadviseerd zich zo veel mogelijk te richten op de ‘tot de doelgroep behorende lezer met de minste voorkennis’.

2.1 Het recht is van iedereen

Op allerlei manieren ligt in het recht besloten dat iedereen toegang tot dat recht heeft. Anderstaligen hebben recht op een tolk als zij in een strafproces verwickeld zijn, zittingen zijn in principe openbaar en steeds meer uitspraken zijn op rechtspraak.nl te vinden. Los daarvan is het duidelijk dat een democratische rechtsstaat niet kán zonder de notie dat iedereen toegang tot het recht heeft. Wij zijn tenslotte allemaal deel van de rechtsorde en dragen die samen. Burgers moeten zich dus ook kunnen verhouden tot dat recht: zij zijn lid van de Vereniging Nederland.³

Laten we dan eerst expliciteren wie die ‘burgers’ zijn over wie wij het steeds hebben. Wij denken dan aan mensen met een gemiddelde opleiding die de Nederlandse taal machtig zijn, maar niet beschikken over juridische kennis.⁴ Als zij partij zijn dan kennen zij wel de feiten van de zaak, maar begrijpen zij de juridische systematiek niet zomaar. Gaat het om geïnteresseerde burgers, dan zijn zij onbekend met de juridische systematiek én de feiten.⁵ Die laatste groep is wie we voor ogen hebben als we het over het ‘algemene publiek’ hebben.

Als volwaardig lid van de Vereniging Nederland hebben alle burgers er ook recht op dat zij met behulp van begrijpelijke uitspraken kunnen controleren of zij erachter staan wat rechters beslissen.⁶ Veel burgers voelen zich gelukkig lid van de Vereniging Nederland, afgaande op de belangstelling die zij hebben voor het recht en de rechtspraak.⁷ Judge Joyce, die vaak linkjes naar uitspraken post, is een fenomeen op sociale media. En als je op een feestje zegt dat je rechter bent, kun je allerlei nieuwsgierige vragen verwachten. Er zijn zelfs mensen die bij wijze van hobby vonnissen lezen.⁸ De belangstelling beperkt zich niet alleen tot het strafrecht, waar in de traditionele media altijd veel aandacht naar uitging. Sinds de Urgendazaak, de stikstofzaak en nog zo wat ge-

3 Verburg 2019, p. 56-69 en 209-230.

4 Wij definiëren de term ‘burger’ dus als ‘inwoner van Nederland’, in de algemene betekenis zoals die in de Van Dale staat.

5 Hiermee ‘vangen’ we natuurlijk niet alle burgers. Denk aan de Nederlander die de Nederlandse taal niet of bijna niet beheerst, de asielzoeker die helemaal geen Nederlands spreekt, de buitenlandse ondernemer, of de laaggeletterde Nederlander. Ook zij zijn belangrijk. Toch kiezen wij ervoor ons in dit preadvies niet op hen te richten.

6 Vergelijk de drie functies van de motivering van de uitspraak, ontleend aan Enschedé: inscherping (goed beredeneerd een beslissing nemen), explicatie (de beslissing uitleggen aan de buitenwereld) en controle (verantwoording afleggen over de beslissing aan partijen en hogere rechters). Zie Enschedé 1959, Knigge 1980, Buruma 2005, Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* 2009 en Corstens, Borgers & Koopmans, *Het Nederlands strafprocesrecht* 2018.

7 Prins e.a. 2013, p. 73.

8 ‘Vergeet de thriller: voor sommigen is niets spannender dan vonnissen lezen’, *NRC Handelsblad* 1 augustus 2019. Zie www.nrc.nl/nieuws/2019/08/01/gefascineerd-door-strafrechtzaken-a3968853.

ruchtmakende zaken is die nadruk op het strafrecht verschoven naar het bredere terrein van de rechtspraak.

Tot hier het zonnige verhaal over de belangstelling voor de rechtspraak. Hiervoor benadrukten we het reservoir van goede wil onder veel burgers.⁹ Maar er trekken ook golven van Occupy, ‘gele hesjes’, coronaprotesten en omgekeerde vlaggen over ons land. Hoe zit dat dan? Voelen deze burgers zich dan geen deelgenoot van onze rechtsorde? Dit is niet de plek om dit punt helemaal uit te diepen, maar er zijn wel een paar dingen over te zeggen die kunnen bijdragen aan ons betoog in deze paragraaf, namelijk dat het recht van iedereen is. In de eerste plaats liepen de protestbewegingen van de afgelopen ruime tien jaar wel fiks in het oog, maar gingen er toch steeds kleine aantallen mensen achter schuil. De meeste mensen zeggen hun lidmaatschap van de Vereniging Nederland niet op. In de tweede plaats maakt het ons betoog niet anders als het wel zo zou zijn dat veel mensen zich niet langer deelgenoot van ‘de rechtsorde’ voelen. Ook dan en vermoedelijk *juist* dan moeten mensen zich met behulp van uitspraken kunnen verhouden tot die rechtsorde. Laat ze dan in ieder geval op rationele gronden hun lidmaatschap opzeggen, in plaats van dat ze dat doen uit onbegrip en blinde frustratie. Mensen moeten *inhoudelijk* kunnen beoordelen of er recht is gedaan om te bepalen of dit wel de rechtsorde is waarvan zij lid zijn en willen blijven.

Dit gaat over legitimiteit. Legitimiteit van de beslissing en van de rechter. We zullen hierna in paragraaf 2.2 die twee perspectieven op legitimiteit verder bespreken.

Het kan zijn dat u zich tijdens het lezen tot hier een paar keer afvroeg wat dan de rol van de advocaat is. Die is er toch ook om de uitspraak uit te leggen aan de partij, de cliënt? Daarop hebben wij vele antwoorden, van verschillend pluimage. In de eerste plaats zullen wij in paragrafen 2.4 en 2.5 ingaan op de verschillende lezers. Die zijn niet allemaal partij in de rechtszaak. Dus zij hebben niet allemaal een advocaat aan hun zijde om de uitspraak uit te leggen. In de tweede plaats vinden we het toch vooral raar dat een Nederlandse rechter een tekst in het Legalees¹⁰ schrijft voor een Nederlandse advocaat, zodat die het aan zijn Nederlandse cliënt¹¹ kan vertalen in het Nederlands. Is het dan niet logischer dat die rechter zelf al schrijft in gewoon Nederlands? Waarop is trouwens de claim gebaseerd dat advocaten er beter in zijn dan rechters om in gewoon Nederlands te spreken? Je zou zelfs goed kunnen betogen dat het

9 Grimmelikhuijsen 2018, p. 26 met verwijzing naar Easton 1975, p. 444.

10 Dat is het socioloot waarin de jurist spreekt. In het Nederlands gemunt door de tweede auteur van dit preadvies: Verburg 2020, p. 210. In het Engels is ‘legalese’ al veel langer in gebruik.

11 We focussen hier dus op de Nederlandse cliënt, maar dat is niet principieel.

fundamenteel problematisch is dat de *overheidsrechter* zich veroorlooft onbegrijpelijk te schrijven, met de gedachte dat de burger zich kan wenden tot een advocaat. In de derde plaats is er het punt van de regie over de betekenis van de uitspraak. Als de rechter zich veroorlooft om in het Legalees te schrijven, voert zij zelf geen regie over de uitleg, maar laat zij die regie over aan de advocaat. Dat is in een tijd van een vertrouwensprobleem, misschien wel een vertrouwenscrisis, niet de verstandigste strategie.¹²

Als we dan focussen op de relatie tussen ‘het recht is van iedereen’ en begrijpelijke taal, is de vraag natuurlijk of de rechtspraak burgers in staat stelt om inhoudelijk kritisch te zijn. Wij denken van niet. Het is namelijk eerder regel dan uitzondering dat een belangstellende burger die op de link van een uitspraak klikt wordt aangestaard door een muur van onbegrijpelijke tekst. Openen zij een strafvonnis, dan stuiten zij vaak als eerste op de tenlastelegging. Dat is voor burgers van nu – net als voor de burgers uit 1978 – in veel gevallen een ondoorgrondelijke, vervreemdende tekst.¹³ En dat is nog tot daaraantoe als het om het algemene publiek gaat, maar de tenlastelegging is ook voor de burger die in het beklagdenbankje zit vaak raadselachtig.¹⁴ Van Run schreef hierover:

“[...] in de bewoordingen van de tenlastelegging zelf kan alleen iemand die doorgeleerd heeft, terugvinden wat hij volgens het openbaar ministerie zou hebben misdaan. Ik heb eens een willekeurige tenlastelegging wat nauwkeuriger bekeken. Ze bleek te bestaan uit één lange bijzin van 304 woorden. Onderwerp en gezegde waren 140 woorden van elkaar verwijderd. Die ene bijzin bestond uit drie sub-bijzinnen, die op hun beurt, de bijzinlijke deelwoorden meegerekend, drie sub-sub-bijzinnen bleken te bevatten, waarvan er één een sub-sub-sub-bijzin aan zich had hangen met in zijn staart een reeks nieuwe bijzinnen, waarvan de laatste, in afhankelijkheidsvolgorde uitgedrukt, een sub-sub-sub-sub-sub-sub-sub-bijzin zou moeten heten. En zoiets wordt de veelal minder ontwikkelde in onze samenleving dan ter lezing gegeven, terwijl het in de hoogste mate om zijn belang gaat.”¹⁵

12 Zie hierover ook paragraaf 2.4.

13 Soms volstaan strafrechters in de uitspraak met een korte samenvatting en verwijzen ze daarin naar de bijlage met daarin de volledige tekst van de tenlastelegging.

14 Een hardnekkig misverstand is dat pogingen van het OM om de tenlastelegging in gewone taal op te stellen, zouden zijn afgestraft door de Hoge Raad. In een eerder artikel heeft een van ons deze kwestie uitvoerig besproken, dus we verwijzen de geïnteresseerde graag naar dat artikel (Van der Bruggen & Stooivé 2021, p. 227-228, verwijzend naar Boksem 1994A, Boksem 1994B en Feteris & Nuis 1995). Wat er kort samengevat is gebeurd, is dat het OM halverwege de jaren 90 geëxperimenteerd heeft met tenlasteleggingen in gewone taal. Daar is het OM mee gestopt omdat de Hoge Raad niet alle pogingen even geslaagd vond. Het ging echter om kleine, goed herstelbare kritiekpunten. Als het OM de teksten op de punten waar het om ging had aangepast (zoals het woord ‘opzettelijk’ toevoegen aan het ten laste gelegde ‘vernietigen’) hadden tenlasteleggingen er nu waarschijnlijk heel anders uitgezien.

15 Van Run 1978, p. 80.

Tegenwoordig zijn de weergaven van de tenlasteleggingen aan het begin van het strafvonnis misschien wel iets beter leesbaar dan in de tijd van Van Run, maar het principiële probleem is niet weggenomen. Zo'n vreemd stuk tekst schrikt burgers af en de kans dat zij daarna nog doorlezen is klein. Hetzelfde geldt voor de eerste pagina's van de uitspraken uit de andere rechtsgebieden. Civiele vonnissen beginnen vaak met een uitgebreide feitenopsomming met allerlei details die niet direct relevant lijken voor de geïnteresseerde leek. En bestuursrechtelijke uitspraken beginnen meestal met een uitvoerig procesverloop, waaruit leken vaak helemaal niet kunnen opmaken waar de zaak precies om draait. Alleen mensen met een uitzonderlijke motivatie en een groot vertrouwen in hun eigen leesvaardigheid zullen dan doorzetten. Sinds het onderzoek van Tversky en Kahneman weten we tenslotte dat mensen geen cognitieve energie willen verspillen.¹⁶

Mensen verwerken informatie doorgaans alleen maar grondig als zij daarvoor voldoende gemotiveerd zijn. Als je bijvoorbeeld een krantenartikel van vier kolommen begint te lezen en de hele eerste kolom bevat alleen maar gemeenheden en onderwerpen die net naast het hoofdonderwerp liggen, is de kans groot dat je als lezer die overige drie kolommen overslaat. De zin om je in de tekst te verdiepen is weg. Om de validiteit van een complexe redenering te kunnen beoordelen, moeten mensen na een eerste vlotte scan van de tekst, hun langzame denksysteem 'aanzetten'. Dat systeem gebruiken vraagt enorm veel cognitieve inspanning. Als lezers inschatten dat het geen zin heeft om moeite in een tekst te steken, zullen zij dat niet doen.¹⁷ Wij zijn geïnteresseerd in de verschillende *triggers* die iemand bewegen om een uitspraak te lezen: de eerste aanblik moet aansprekend zijn ('deze tekst is ook voor mij te behappen') en een diepere beschouwing moet worden beloond ('het kost me moeite, maar ik snap het wel').

Dit alles ontlokt bij juristen al snel de reactie dat 99% van de mensen toch geen uitspraken zal lezen, ook niet als ze begrijpelijk zijn. Los van de vraag of dat inderdaad zo is – er is geen empirisch bewijs voor deze aanname en er zijn zoals gezegd juist aanwijzingen dat burgers wel degelijk interesse hebben in rechterlijke uitspraken – doet dat argument niets af aan het feit dat burgers nu eenmaal het democratisch *recht* hebben om uitspraken te kunnen lezen. Teksten zo vormgeven dat ze de meeste burgers afschrikken en dan wijzen op het

16 Tversky & Kahneman 1974.

17 Nobelprijswinnaar Kahneman is bij een breed publiek beroemd geworden met zijn boek *Thinking, Fast and Slow*. Daarin vat hij de belangrijkste wetenschappelijke inzichten samen over hoe mensen denken en beslissingen nemen. Mensen kunnen informatie snel en intuïtief verwerken of juist langzaam en grondig. Verwerking met dat grondige systeem kost veel inspanning, verwerking met dat snelle systeem gaat juist vrijwel automatisch. Zie met name Kahneman 2011, p. 19-105.

feit dat burgers die teksten niet lezen is eerder een voorbeeld van een *selffulfilling prophecy*.¹⁸ Terwijl het juist zo belangrijk is om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de rechterlijke uitspraak als tekst succesvoller te laten zijn! De tekst vervult zijn maatschappelijke functies namelijk pas echt goed als zo veel mogelijk mensen de tekst grondig lezen. Die functies zullen we nu eerst bespreken.

2.2 Rechterlijke uitspraken vervullen belangrijke maatschappelijke functies

Iedereen die in de zaal aanwezig is als een rechter een uitspraak doet, voelt iets van de magie: de woorden van de rechter doen ertoe. De rechter markeert met de rechterlijke uitspraak namelijk de beslissing die zij heeft genomen: door deze op papier te zetten en in het openbaar uit te spreken, verandert zij de realiteit. Deze functie is te herkennen aan zogenoemde performatieve formules. Als je op een wat plechtigere receptie bent en de jubilaris of ceremoniemeester zegt op enig moment ‘hierbij open ik het buffet’, weet je dat je je bordje vol mag scheppen. Er hoeft dan niet bijvoorbeeld nog een lint te worden doorgesnoerd. De zogeheten *speech act* of taalhandeling (‘hierbij open ik het buffet’) is zelf de opening van het buffet.¹⁹ Vergelijk ook al die ceremoniële performatieven tijdens een zitting van de rechter: ‘ik open de zitting’ (al of niet met hamerslag), ‘ik sluit het onderzoek’, ‘ik spreek u vrij’, ‘u heeft het woord’, ‘ik stel u onder ede’, enzovoorts.

In de uitspraak van de rechter zal de ingevoerde jurist de stukjes tekst die deze functie vervullen herkennen, terwijl ze leken soms vooral zullen verwarren. Wat te denken van een stuk tekst waarin delen zijn weggestreepd? Alleen strafjuristen weten dat de rechter daarmee laat zien voor welke delen van de tenlastelegging voldoende bewijs was en voor welke niet. In civiele vonnissen zal de weergave van de standpunten van partijen vaak tot verwarring leiden. Zeker als die tekst wat langer is, is op een gegeven moment niet meer duidelijk of het nou het standpunt van de rechter is of niet.²⁰ De jurist koerst hier vol vertrouwen op de tussenkopjes van de uitspraak, maar voor de niet-ingevoerde

18 Vergelijk ook Van der Bruggen & Stoové 2021, p. 226.

19 Austin 1962.

20 De schrijver wil waarschijnlijk ook niet elke zin beginnen met iets als ‘[naam partij] stelt/betoogt [...]’. Dus dan staat er bijvoorbeeld: “In navolging hiervan heeft het college van B en W besloten om de onderhavige standplaats niet op te heffen maar opnieuw te gaan verhuren zoals volgt uit het besluit van 12 juli 2022. Omdat de gemeente inderdaad geen Huisvestingsverordening heeft, heeft het college van B en W de Wegwijzer, het Beleidskader en de daarop gebaseerde concept Woonvisie Tynaarlo in de besluitvorming betrokken. Op deze manier handelt de gemeente conform de rechtspraak van het EHRM.”

lezer is dat niet genoeg.²¹ Bij bestuursrechtuitspraken zal het leken vreemd voorkomen als zij vlak na elkaar lezen “De rechtbank zal het beroep ongegrond verklaren” en direct daaronder “De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.” Voor de bestuursrechtjurist is het verschil duidelijk: de ene zin staat onder de kop Overwegingen en de andere zin onder de kop Beslissing en de *taalhandeling* wordt pas echt voltrokken in de beslissing. Leken ontgaat die nuance en zij vragen zich af waarom de rechter zo kort achter elkaar twee keer vrijwel precies hetzelfde zegt.

Naast deze functie van het beslissen zelf heeft de tekst van de uitspraak nog twee andere belangrijke maatschappelijke functies. De eerste is dat de rechter haar beslissing *legitimeert* door deze in het openbaar te motiveren.²² De tweede maatschappelijke functie is dat de rechter met haar uitspraak bijdraagt aan het vertrouwen van burgers in de rechter als legitieme beslisser.²³ Er zijn dus twee perspectieven op het succes van de uitspraak als tekst. Op de korte termijn gaat het om de aanvaarding van *deze ene* beslissing, op de langere termijn om het vertrouwen in de rechter als gezagsdrager.²⁴ Dat betekent dat uitspraken lezers in staat moeten stellen de beslissing van de rechter inhoudelijk te beoordelen én dat ze die lezers moeten laten inzien dat er met de beslissing recht is gedaan. Zo’n rationeel oordeel is immers een noodzakelijke voorwaarde voor legitimatie. En om zo’n inhoudelijk of rationeel oordeel mogelijk te maken, moet de uitspraak wel begrijpelijk zijn.

2.3 Persoonlijk gezag is belangrijker geworden

De afgelopen jaren is er in de wetenschap en literatuur meer dan vroeger nadruk komen te liggen op de legitimatie van beslissingen.²⁵ Dat heeft ermee te maken dat de kijk op gezag in onze samenleving is veranderd. Gezag is niet meer vanzelfsprekend, maar moet keer op keer worden verdiend.²⁶ Of burgers gezag toekennen aan een instituut hangt er veel meer van af hoe het contact

21 Bij een korte zoektocht op rechtspraak.nl viel ons op dat regelmatig in rechtbankvonnissen teksten uit processtukken zijn ingeplakt. Die fragmenten hebben eigen kopjes, nummering en tekstindeling. De niet-ingevoerde lezer verliest dan vermoedelijk de kopjesstructuur van de uitspraak zelf uit het oog.

22 De motiveringsplicht en de openbaarheidseis volgen uit art. 121 Grondwet: “Met uitzondering van de gevallen bij de wet bepaald vinden de terechtzittingen in het openbaar plaats en houden de vonnissen de gronden in waarop zij rusten. De uitspraak geschiedt in het openbaar.”

23 Deze functie is om te beginnen af te leiden uit de motiveringsplicht en de openbaarheidseis (Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 17-24, vergelijk ook Verburg 2019, p. 46-55). Daarnaast is empirisch aangetoond dat het vertrouwen in de overheid significant toeneemt als burgers overheidsbeslissingen rechtvaardig vinden (Van Lent, Boone & Van den Bos 2019, p. 40-41).

24 Schuyt e.a., *Een beroep op de rechter* 1978, p. 56-57; Buruma 2006, p. 2; Scheltema 2006, p. 102.

25 Mak 2014; Brinkgreve 2014; Van der Kraats 2014; Bokhorst & Witteveen 2013.

26 Prins e.a. 2013, p. 32; Van den Brink 2012. Al veel eerder Hol 1999, p. 72-75.

met de gezagsdrager die het instituut vertegenwoordigt is verlopen.²⁷ Van den Brink zegt over dit accent op persoonlijk gezag:

“Er ontwikkelt zich [...] een nieuwe vorm van gezag, waarbij enerzijds de interactie tussen machthebber en onderdaan wordt benadrukt terwijl er anderzijds meer aandacht naar de professionele en persoonlijke kwaliteiten van leidinggevend[en] [waaronder ook rechters begrepen worden] gaat.”²⁸

Daarbij is met name van belang dat burgers zich serieus genomen willen voelen.²⁹ Alleen maar aanwezig *mogen* zijn bij een zitting, of de tekst van de uitspraak *mogen* lezen is niet langer voldoende. Burgers moeten tijdens een zitting ook daadwerkelijk gezien en gehoord worden. Vervolgens moet de tekst van de uitspraak ze ook daadwerkelijk in staat stellen om de juistheid van de beslissing inhoudelijk te beoordelen.³⁰ Zij zijn tenslotte geen min of meer gedoogde toeschouwer, maar zoals gezegd een volwaardig lid van de Vereniging Nederland.³¹

Tot de jaren 60 ging het bij gezag vooral om institutioneel gezag: het gezag van de politie, de rechtspraak, de regering, het leger, de schoolmeester, enzovoorts. Onder invloed van toegenomen kennis en informatie, toegenomen mobiliteit in woonplaats, werk en relatie, toegang tot sociale media en daar als paraplu overheen individualisering, is de nadruk meer op persoonlijk gezag komen te liggen.³² Vroeger was het institutionele gezag dominant en was via bijvoorbeeld het uniform het persoonlijke gezag een afgeleide van het institutionele gezag. In de huidige tijd is dat anders, maar niet omgekeerd. Als men niet zelf betrokken is bij een rechtszaak, is het institutionele gezag van de rechtspraak namelijk nog steeds hoog.³³ Maar zodra men zelf met een rechtszaak te maken heeft, staat het persoonlijke gezag van ‘jouw’ rechter op de voorgrond in deze geïndividualiseerde tijd. En als deze ene rechter het goed doet, straalt dat positief af op de institutie en als dat slecht verloopt, straalt dat negatief af op de institutie.³⁴

27 Verburg 2019, p. 46-50.

28 Van den Brink 2012, p. 33.

29 Grootelaar 2018; Verburg 2019.

30 Procederende burgers vinden bestuursrechtelijke uitspraken rechtvaardiger naarmate ze tevredener zijn over de zitting en de tekst van de uitspraak. Vergelijk Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2023.

31 Uiteraard zijn er ook zittingen die – met goede redenen – niet openbaar zijn en achter gesloten deuren plaatsvinden. Daar hebben wij niet onze aandacht op gericht in dit preadvies.

32 Van den Brink 2012. Vergelijk ook Prins e.a. 2013, p. 31-35.

33 Dekker 2012. Vergelijk CBS, Vertrouwen in medemens en instituties voor en tijdens de pandemie (www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/vertrouwen-in-medemens-en-instituties-voor-en-tijdens-de-pandemie), met name paragraaf 4.

34 Verburg 2019, p. 46-55, met verwijzingen naar Van den Brink 2012 en Van den Bos & Brenninkmeijer, *NJB* 2012/1216.

Gezag is daarmee in de huidige tijd brozer dan zo'n vijftig jaar geleden. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de rechter gezag heeft, maar zij moet het keer op keer verdienen met haar persoonlijke optreden op zitting en in haar uitspraak. Als institutioneel gezag meer op de voorgrond staat, zijn de dragers van dat gezag bijvoorbeeld indrukwekkende gerechtsgebouwen met pilaren, hoge trappen en marmer, het portret van de majesteit en de toga. Als persoonlijk gezag meer op de voorgrond staat, werken al die dragers van institutioneel gezag niet meer (genoeg). Soms zijn ze zelfs een negatieve factor omdat ze pompeus zijn geworden. Bij persoonlijk gezag hoort meer de rechter die investeert in de professionele relatie met de burgers om wie het gaat. Van Run merkte daarover op:

"[...] om [het] noodzakelijke vertrouwen te winnen zal de rechter ook als persoon een zekere uitstraling moeten hebben. De uitstraling van een mens onder de mensen, van een ontvankelijk iemand, die alle gelegenheid geeft voor een open communicatie tussen rechtspreker en rechtzoeker. Diverse uiterlijkheden waarover ik het zojuist gehad heb, zijn voor die communicatie niet bevorderlijk. Noch de taal, noch de omgeving waarin recht gesproken wordt, noch de toga's."³⁵

In hun uitspraken kunnen rechters partijen laten zien dat het recht niet zomaar aan hen is voltrokken, maar dat zijzelf, de burgers dus, ook deelgenoot waren van die rechtspleging. Bovendien moeten burgers uit de uitspraak kunnen opmaken dat de rechter beter kan oordelen over de kwestie dan zijzelf, dat de rechter kundig en verstandig is. Dat moet dan wel blijken uit wat zij zegt en doet. Of, zoals Gadamer het verwoordde: "Acknowledging authority is always connected with the idea that what the authority says is not irrational and arbitrary but can, in principle, be discovered to be true."³⁶ Dit wil overigens niet zeggen dat burgers altijd alle uitspraken van rechters zullen willen controleren, maar dat zij willen zien dat het *kan* als zij die behoefte hebben. De rechter moet kritiek dus mogelijk maken, dat is cruciaal voor haar gezag. Omgekeerd gezegd: het wekt wantrouwen als de rechter die mogelijkheid afschermt.³⁷

Op voorhand staat institutioneel gezag dus misschien wel centraal, maar zodra men zelf in een rechtszaak verwikkeld is, komt persoonlijk gezag meer in beeld met institutioneel gezag als afgeleide daarvan.³⁸ Bovens schreef drie jaar geleden in zijn preadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging positief gestemd over het gezag van juristen.³⁹ Hertogh reageerde hier kritisch op door

35 Van Run 1978, p. 82.

36 Gadamer 1960/1989, p. 281, geciteerd in Prins e.a. 2013, p. 46.

37 Prins e.a. 2013, p. 46.

38 Verburg 2019, p. 47 met verwijzing naar Van den Brink 2012.

39 Bovens, in: *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst (NJV)* 2020.

een onderscheid te maken tussen gezag op papier en gezag in de praktijk.⁴⁰ Dat onderscheid loopt waarschijnlijk parallel met de hierboven genoemde indeling in vertrouwen op voorhand en vertrouwen als men eenmaal met de rechtspraak in aanraking komt. Hertogh schrijft over het gezag dat burgers aan juristen toekennen: “De verwachtingen [die burgers hebben] van juristen zijn misschien wel hoger dan ooit, maar de acceptatie van hun werk wordt steeds minder vanzelfsprekend.”⁴¹ Hertogh kiest hierin de weg vooruit: de jurist moet de verbinder, ja zelfs de meester-verbinder, worden. Niet de jurist, maar de *samenleving* is de belangrijkste drager van de rechtsstaat, zegt hij, en dat maakt dat de jurist daaraan moet relateren.

“Essentieel voor het toekomstig gezag van de jurist is nog steeds zijn grote juridische deskundigheid, maar in de toekomst zou die moeten worden toegepast met meer nabijheid en misschien ook wel met wat meer bescheidenheid.”⁴²

Meer nabijheid en misschien zelfs bescheidenheid. Dat staat haaks op de manier waarop de rechter zich van oudsher presenteert aan burgers. De oude symbolen van het institutionele gezag hebben hun uitwerking misschien niet helemaal, maar toch zeker voor een groot deel verloren. Van Run pikte eind jaren 70 allerlei signalen op dat de rechter zich ver boven hem verheven achtte:

“[...] de zalen waarin recht gesproken wordt, zijn altijd hoog en hol, statig en verheven. Ze weergalmen allen eenzelfde refrein: hier heerst macht, hier hangt dreiging. En het niveauverschil tussen de zaal en het verhoog waarop de in toga gehulde magistratuur zetelt, symboliseert, of men het wil of niet, een verschil tussen feilbaar en feilloos, tussen nietig en onnipotent.”⁴³

Toch was Van Run er niet van onder de indruk: “Wie zoveel steun in de rug nodig heeft wekt de schijn evenveel innerlijke zekerheid te missen.”⁴⁴ Openlijk machtsvertoon stoot moderne burgers af en maakt ze eerder opstandig dan deemoedig. Voor burgers is het in de huidige tijd juist belangrijk dat de rechter ze als mens serieus neemt en op een respectvolle manier behandelt. Dat komt sinds de jaren 70 telkens weer uit onderzoeken naar voren.⁴⁵ Ook is al vaak empirisch aangetoond dat tegenvallende beslissingen voor burgers beter te

40 Hertogh, *NJB* 2022/183.

41 Hertogh, *NJB* 2022/183, p. 202. Of dat inderdaad een tegenstelling is, hangt ook af van de mate waarin de rechter op de zitting doet aan verwachtingenmanagement.

42 Hertogh, *NJB* 2022/183, p. 203, zie ook Verburg 2022, p. 27-28.

43 Van Run 1978, p. 81.

44 Van Run 1978, p. 81.

45 Het onderzoek naar ervaren procedurele rechtvaardigheid begon bij het baanbrekende onderzoek van Thibaut & Walker uit 1975. Zie voor uitgebreide bronvermelding Verburg 2019, p. 33-46.

verkroppen zijn als zij tevreden zijn over de manier waarop ze zijn behandeld.⁴⁶

In de moderne tijd, waarin persoonlijk gezag meer op de voorgrond staat, zijn dus andere dingen belangrijk dan in de tijd van institutioneel gezag. Er wordt tegenwoordig van rechters verwacht dat zij een dialoog voeren met partijen, transparantie bieden, toelichten hoe de procedure verloopt, en uitleggen wat procedureel en inhoudelijk wel en niet kan worden bereikt. Vooral respect, je zegje kunnen doen terwijl daar gepaste aandacht aan wordt geschonken en uitleg over de procedure zijn belangrijke *drivers* voor ervaren procedurele rechtvaardigheid.⁴⁷ Burgers vragen zich af: heeft deze rechter belangstelling voor mij? Of ben ik maar een dossiertje op een hoge stapel? De rechter die zich uitdrukt in begrijpelijke taal, op de zitting en in haar uitspraak, maakt duidelijk dat zij geïnteresseerd is in deze ene burger die voor haar staat. Dat zij haar best doet om deze burger ‘mee te nemen’ in de procedure, om uit te drukken dat deze burger deel uitmaakt van het proces.⁴⁸ Een rechter die begrijpelijk schrijft mag dus in deze tijd meer rekenen op erkenning van haar gezag dan een rechter die ondoorgroondelijke mystieke taal over burgers uitstort. Dat blijkt ook uit de waardering voor opvallend begrijpelijke uitspraken.⁴⁹

2.4 Onbegrijpelijke uitspraken vergroten de kloof tussen de rechter en de samenleving

In de vorige paragraaf lag de nadruk vooral op hoe partijen een rechtszaak ervaren, maar het grootste deel van de Nederlanders komt zelden of nooit direct in aanraking met de rechtspraak. Toch krijgen veel mensen dagelijks via de media van alles mee van rechtszaken. Door berichten in kranten, tweet-draadjes over wat er tijdens een rechtszaak allemaal wordt gezegd en beelden van zittingen krijgen burgers ook een idee hoe rechters omgaan met partijen. Dat zijn vaak flarden die niet het hele verhaal vertellen. Bovendien zijn die flarden gekleurd. In de traditionele media is de *setting* waarin het geschil zich afspeelt regelmatig ‘een giftige cocktail’, zijn partijen ‘tot op het bot verdeeld’ en ‘veegt de rechter alle argumenten [van de verliezer] van tafel’. Veel ruimte voor nuance is er vaak niet. Als mensen alleen uit de traditionele media vernemen wat een uitspraak van de rechter is, ervaren zij de uitkomst

46 Voor een uitgebreide verwijzing naar literatuur en eigen onderzoek, zie Grootelaar 2018.

47 Verburg 2019, p. 33-46.

48 Dit verklaart ook de populariteit van de televisieprogramma's *De rijdende rechter* en *Mr. Frank Visser doet uitspraak*.

49 Hier geven we in paragraaf 3.1 enkele voorbeelden van.

daarom al snel als ronduit onrechtvaardig. En op sociale media wordt dat bepaald niet beter.

De rechtspraak heeft weinig grip op wat burgers van uitspraken onthouden als zij de media laat bepalen wat het verhaal van een uitspraak is.⁵⁰ En zolang rechters hun uitspraken niet schrijven met burgers voor ogen, brengt een linkje naar de uitspraak ook niet de benodigde verheldering of verdieping. Burgers verstaan namelijk geen Legalees. En zelfs als de rechter wel Standaardnederlands schrijft, is het nog niet gezegd dat burgers haar wel begrijpen. Vaak hebben burgers dan nog steeds geen idee van wat ze lezen.⁵¹ Als ze zelf geen helder verhaal vertellen laten rechters de mogelijkheid liggen om meer invloed te hebben op het beeld dat mensen krijgen van rechtszaken en de rechtspraak als geheel.⁵² Terwijl toch aanvaarding van de beslissing en vertrouwen in de rechtspraak het doel waren...⁵³ Ook hier zeggen we weer: veel rechters en juridisch medewerkers werken hard aan begrijpelijke uitspraken. We willen die schrijvers niet tekortdoen.

Maar waar de motie Groothuizen over begrijpelijke taal in de rechtspraak dus terecht op wijst, is dat er een kloof ontstaat tussen de rechtspraak en de samenleving als uitspraken onbegrijpelijk zijn voor burgers. Of oninvoelbaar. Denk bijvoorbeeld aan dodelijke verkeersongevallen, waarbij rechters in de beleving van nabestaanden en het algemene publiek lage straffen opleggen.⁵⁴ Of de zaak waarbij een meisje van vijftien in haar rubberbootje werd aangevaren door een speedboot en dit niet overleefde.⁵⁵ Bij zo'n zaak valt te verwachten dat burgers het niet automatisch rechtvaardig vinden dat de bestuurder van de speedboot een taakstraf krijgt. Hij had toch te hard gevaren onder invloed van alcohol? De reacties op de sociale media laten zich raden. En zoals gezegd heeft het weinig zin om te verwijzen naar de uitspraak, want daar is maar moeilijk uit op te maken hoe de rechters tot een taakstraf zijn gekomen. Terwijl het goed uit te leggen is waarom rechters geen zware straffen opleggen bij ongevallen.

Vanuit de ontvangende kant is het bovendien niet gezegd dat het altijd maar 'geen straf is hoog genoeg' is wat de klok slaat. Karin Sitalsing getuigt eerder van het tegenovergestelde in een aangrijpende column over hoe de ouders van haar overleden vriend in het geheim contact hadden met de man die hun zoon

50 Vergelijk ook Prins e.a. 2013, p. 74-75.

51 De Poot, Verkuylen & Malsch 2007.

52 Vergelijk Corstens, *NJB* 2003, p. 2014-2015; Vrieze 2009, p. 290-291; Prins e.a. 2013, p. 49.

53 Zie ook paragraaf 5.3.1 van het preadvies van Tirza Cramwinkel, Henk Pander Maat en Ted Sanders.

54 Malsch 2019.

55 Rb. Amsterdam 20 augustus 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:4349.

had doodgereden.⁵⁶ En natuurlijk, dit is maar één voorbeeld. Maar uit empirisch onderzoek blijkt ook dat de zogenoemde ‘punitiviteitskloof’, de kloof tussen de straffen die burgers rechtvaardig vinden en de straffen die rechters opleggen, veel kleiner wordt als burgers meer weten over de zaak zelf en over hoe rechters zo’n zaak moeten beoordelen.⁵⁷ Dan treedt het ‘informatie-effect’ op: het effect dat mensen het meer eens zijn met de rechterlijke beslissing naarmate ze beter geïnformeerd zijn.⁵⁸ De voor de hand liggende oplossing is dus dat rechters in dood-door-schuld-zaken zelf een duidelijk, maar ook genuanceerd en invoelend verhaal vertellen.⁵⁹ Dat zouden zij niet aan anderen moeten overlaten, zeker niet aan mensen die niet precies weten hoe het zit.

Onbegrip over rechterlijke uitspraken is onwenselijk, want een rechtsstaat staat of valt bij het mandaat dat de samenleving de rechtspraak verleent. Burgers zijn deelgenoot van de rechtsorde en moeten dus ook kunnen controleren of de beslissing van de rechter juist is. Dat lukt natuurlijk alleen als de rechter deze beslissing motiveert in een taal die burgers verstaan en de informatie geeft die burgers nodig hebben om de uitspraak te begrijpen. Het is dan ook vreemd dat rechters in hun uitspraken vaak ‘over de hoofden heen’ lijken te praten.⁶⁰ Wellicht was dat voor het vroegere succes van het genre prima, maar in de huidige tijd werkt dat niet meer.⁶¹ In Nederland is het algemene vertrouwen in rechters best hoog.⁶² Toch is het zorgelijk dat burgers rechterlijke uitspraken niet goed begrijpen en ze dus ook niet goed op hun inhoudelijke merites kunnen beoordelen.⁶³ In 2006 sprak Buruma al van een ‘vertrouwensprobleem’,⁶⁴ maar dat probleem is nu – na de toeslagenaffaire, de stikstofkwestie en de toenemende kritiek op de jeugdzorg – misschien wel een vertrouwenscrisis geworden.

Het helpt daarbij niet dat burgers in de communicatie zo weinig serieus genomen lijken te worden. Zij weten vaak niet wat ze overkomt als ze op de een of

56 <http://www.karinsitalsing.nl/de-man-die-pim-doodreed-zelf-nog-zon-jungske/>.

57 Vergelijk Wagenaar 2008; Elffers & De Keijser, *DD* 2009/61; Grimmelikhuijsen & Van den Bos 2020.

58 Grimmelikhuijsen & Van den Bos 2020.

59 Vergelijk ook Malsch 2019.

60 Ook al zijn er vele prachtige voorbeelden van individuele uitspraken in begrijpelijke taal.

61 Misschien bent u verbaasd dat zoiets als een uitspraak van een rechter ook als ‘genre’ kan worden bestempeld. Daarop komen wij terug in hoofdstuk 3 van dit preadvies.

62 Zie CBS-gegevens. Vertrouwen in rechters: 79,2% in 2021. Bron: ‘Vertrouwen in medemens en instituties voor en tijdens de pandemie’ (www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/vertrouwen-in-medemens-en-instituties-voor-en-tijdens-de-pandemie), met name paragraaf 4, paragraaf 4.1.1.

63 Van den Bos & Brenninkmeijer, *NJB* 2012/1216, p. 1454.

64 Buruma 2006, p. 2.

andere manier verwickeld raken in een rechterlijke procedure.⁶⁵ Civiele dagvaardingen zijn meestal nog steeds onbegrijpelijk.⁶⁶ En het OM verstuurt ronduit intimiderende en raadselachtige brieven aan verdachten in strafbeschikkingszaken, meestal burgers die nog nooit eerder met justitie in aanraking kwamen.⁶⁷ Als de procedure op zo'n manier is begonnen, moet de rechter wel heel wat goed maken om te zorgen dat burgers alsnog gaan begrijpen wat ze overkomt. De plicht om begrijpelijk te communiceren wordt in de praktijk gek genoeg wel gevoeld als het om anderstaligen gaat, maar niet als het om Nederlandstaligen gaat. Als een Portugese verdachte in een Nederlandse rechtszaal moet verschijnen, dan krijgt deze persoon namelijk onmiddellijk een tolk Portugees-Nederlands toegewezen. En terecht natuurlijk!⁶⁸ Als je mogelijkeroijs veroordeeld wordt, heb je er tenslotte recht op om op zijn minst te kunnen begrijpen wat er in dat proces over jou wordt gezegd. Zoals bekend is dat recht ook verankerd in art. 6 van het EVRM. Voor het strafrecht althans. Als je dat als vertrekpunt van denken neemt, is het best vreemd dat juristen het tegelijkertijd lange tijd acceptabel vonden dat mensen die wel behoorlijk Nederlands spreken er toch weinig van meekrijgen wat er op een zitting gebeurt in hun zaak. En nog minder snappen van wat er in de latere uitspraak staat. De reden dat zij er weinig van meekrijgen is dat juristen, zeker onderling, een taal gebruiken die ver afstaat van het Nederlands, het Legalees. En mensen hebben geen recht op een tolk Legalees – Nederlands.

2.5 Prioriteit leggen bij de meest ingevoerde lezer veroorzaakt onbegrijpelijkheid

Begrijpelijkheid is een relatief begrip: wat voor de een begrijpelijk is, hoeft dat voor de ander niet te zijn. Bovendien moeten we nog verschil maken tussen goed begrijpen en globaal begrijpen. Als we in staat zijn de inhoud van een tekst samen te vatten en er vragen over te beantwoorden, hebben we de tekst goed begrepen via het grondige denksysteem. Dat diepe begrip zorgt ervoor dat we de informatie die we uit de tekst hebben gehaald ook kunnen toepassen.

65 In 2003 liep er bij de rechtbank Arnhem een project om de brieven begrijpelijker te maken. Dat bleek een complexe en tijdrovende klus te zijn, onder meer omdat er bij briefenschrijvers sterke overtuigingen bleken te leven die begrijpelijkheid in de weg stonden (Van der Pool, Schaap & Nijland 2010). Twee herschrijvingen zijn getest onder 800 burgers. Die bleken veel beter gewaardeerd te worden dan de originele versies (Van der Pool & Van Wijk 2010). Toch zijn de brieven van veel rechtbanken nog steeds lastig te begrijpen voor burgers. In 2019 deed De Graaf voor zijn afstudeerproject voor de TU Delft (Industrieel Ontwerpen) onderzoek naar de manier waarop de toegankelijkheid en begrijpelijkheid in kantonzaken kan worden vergroot. Hij stelde vast dat burgers de dagvaarding niet begrijpen en verkeerde verwachtingen hebben van een procedure. De Graaf kwam met verschillende oplossingen en kreeg een 10 voor zijn scriptie (De Graaf 2019).

66 Vergelijk Sikkema e.a. 2017 en Sikkema, Pander Maat & Lentz 2018.

67 Van der Bruggen 2019.

68 Al vrezen wij dat als onbegrijpelijk Nederlands in de zittingszaal één-op-één naar het Portugees wordt getolkt, de verdachte niet veel beter af is. Dus ook dan is 'begrijpelijk' relatief.

Of het lukt om een tekst zo goed te begrijpen, hangt af van de mate waarin we ons hebben ingespannen én van onze eigen voorkennis over het onderwerp waarover de tekst gaat. Toch is het niet altijd zo dat we een tekst die we goed hebben begrepen ook altijd zullen aanduiden als een begrijpelijke tekst. Soms begrijpen we een tekst namelijk pas als we deze verschillende keren hebben gelezen en er dus enorm veel tijd en energie in hebben moeten stoppen. We hebben ons begrip in zo'n geval eerder bereikt *ondanks* de tekst dan *dankzij* de tekst. Ook de inspanning die we hebben moeten leveren om de informatie uit de tekst te halen is dus van belang. We spreken alleen van een begrijpelijke tekst als de lezer deze zonder al te veel inspanning kan begrijpen.⁶⁹ De deugd ligt ook hier in het midden: mensen moeten 'best wel wat moeite doen', maar ze moeten niet 'al te veel' inspanningen verrichten.

We weten in ieder geval dat een gangbare uitspraak voor de niet-jurist niet goed te begrijpen is. En dat geldt ook voor journalisten die een artikel moeten schrijven over een rechtszaak.⁷⁰ Maar omdat begrijpelijkheid zoals gezegd een relatief begrip is, is het wel een belangrijke vraag *voor wie* de rechterlijke uitspraak begrijpelijk moet zijn. Is dat een lezer met veel juridische voorkennis of juist niet? Een lezer die dicht bij de zaak staat en die dus precies weet wat er is gebeurd of juist niet? Het antwoord is hier twee keer: allebei. De rechter bedient met haar tekst tien verschillende lezersgroepen, die systematisch in te delen zijn naar juridische kennis enerzijds en kennis van de situatie waar de zaak om draait anderzijds. Je zou kunnen zeggen dat de rechter in het midden van een groot amfiteater staat, met links de niet-juristen en rechts de juristen. Binnen beide groepen is er bovendien een indeling te maken in nabijheid: er zijn mensen die dicht bij deze ene zaak staan en dus veel van de feitelijke situatie afweten en mensen die zich juist op grote afstand bevinden en bijna niets weten van de zaak. Bij dit laatste punt gaat het niet om een zwart-witonderscheid, maar om een gradueel onderscheid (meer of minder kennis van de situatie). Bij het eerste punt gaat het eigenlijk ook om een gradueel onderscheid. Een bestuursrechtjurist die een civielrechtelijk vonnis probeert te doorgronden, stuit soms ook op een ondoordringbaar domein van termen en denkpatronen die bekend worden verondersteld. Sterker, zelfs binnen het civiele recht kan het gebeuren dat een algemeen civielrechtelijke jurist een gespecialiseerd vonnis over intellectuele eigendommen zit te lezen en op diezelfde belemmeringen stuit. Beide groepen, juristen en niet-juristen, kunnen we volgens het principe nabijheid, of betrokkenheid, indelen in vijf categorieën. Natuurlijk zijn er vele nuances mogelijk – denk aan de niet-juristen die als

69 Van der Bruggen, *NJB* 2020/1808, p. 2027-2028.

70 De Poot, Verkuylen & Malsch 2007 en Malsch 2004.

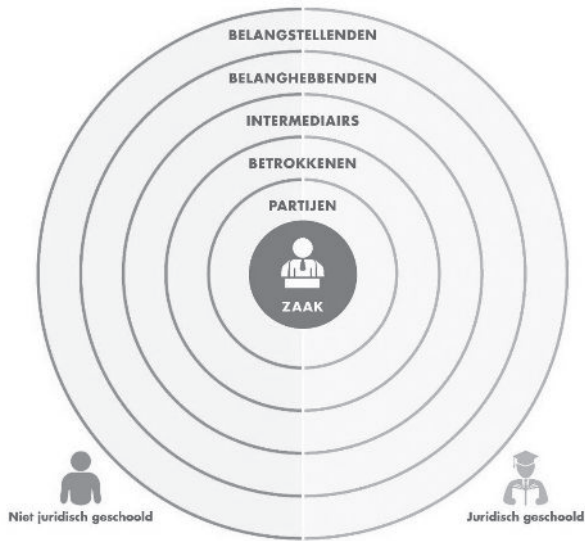
hobby vonnissen lezen⁷¹ – maar dit is volgens ons een goed hanteerbaar model dat voldoende de werkelijkheid benadert. Die categorieën zijn voor te stellen als rijen in een amfiteater, van dichtbij tot ver weg. We lopen die rijen hieronder langs.⁷²

Op de eerste rij zitten de *partijen*, de mensen die de beslissing van de rechter persoonlijk als ‘winst’ of ‘verlies’ zullen ervaren.⁷³ Dat zijn bijvoorbeeld de burgers die in een rechtszaak verwickeld zijn geraakt (links) en hun advocaten (rechts). Daarachter zitten de *betrokkenen*, de mensen die de uitspraak lezen omdat ze de partijen goed kennen of een rol hebben gespeeld in het onderzoek naar de zaak (aan de linkerkant), of omdat ze als hun advocaten of hogerberoepsrechter aan de slag moeten met het vervolg op deze zaak (aan de rechterkant). Op de derde rij bevinden zich de *intermediairs*, de mensen die de uitspraak lezen met de vraag in hun achterhoofd of de zaak interessant is voor hun doelgroep. Het gaat dan bijvoorbeeld om algemene journalisten en redacteuren van vakbladen (links), maar ook om rechtswetenschappers en persrechters (rechts). Op de vierde rij, weer een stapje verder weg van deze ene zaak, zitten de *belanghebbenden*. Dat zijn aan de linkerkant de mensen die in een bepaalde zaak verwickeld zijn en zich afvragen hoe rechters in vergelijkbare zaken hebben beslist. Aan de rechterkant zijn dat de talloze juridische professionals die bijhouden hoe rechters in bepaalde zaken beslissen, maar ook politici die zich afvragen of het gewenst is om de wet aan te passen. En tot slot, het verst weg van deze ene zaak, vinden we de *belangstellenden*. Dat zijn de Judge Joyce-volgers, de *Rijdende rechter*-kijkers, de mensen die misschien eens op een link naar een uitspraak klikken omdat de zaak ze interesseert. Het ‘algemene publiek’ dus waar we het aan het begin van paragraaf 2.1 over hadden.

71 Hiervoor genoemd in paragraaf 2.1.

72 Voor een uitgebreidere beschrijving van de verschillende lezersgroepen verwijzen wij graag naar Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 29-35.

73 De termen waarmee we de verschillende publieken aanduiden hebben vaak ook een juridische betekenis. Die betekenis bedoelen wij hier niet.



Figuur 1. Het amfiteater van de rechterlijke uitspraak⁷⁴

In paragraaf 2.2 hebben we toegelicht dat rechters hun beslissingen allereerst in uitspraken neerleggen om deze daadwerkelijk te voltrekken, maar ook om ervoor te zorgen dat mensen die beslissing als juist aanvaarden (de beslissing te legitimeren) en om het vertrouwen in de rechter als beslisser te bestendigen of te vergroten (de beslisser te legitimeren). Om deze maatschappelijke doelen te bereiken moeten uitspraken alle mensen in het amfiteater in staat stellen zich een gefundeerd oordeel te vormen over de juistheid van de beslissing. Of, met andere woorden: de rechter moet iedereen in het amfiteater de mogelijkheid bieden om kritiek te leveren op haar beslissing. Al die mensen moeten dus begrijpen hoe de rechter naar de zaak heeft gekeken, welke regels ze daarbij heeft toegepast en hoe ze de feitelijke situatie waar de zaak om draait aan die regels heeft getoetst. Juristen⁷⁵ hebben daarbij een voorsprong op niet-juristen. Zij weten tenslotte dat een bestuursrechter anders werkt dan de civiele rechter of de strafrechter. Zij weten wat een procesverloop is. Zij weten waar ze welke informatie kunnen vinden in een rechterlijke uitspraak. Zij weten welke spelregels in gerechtelijke procedures van belang zijn, zoals het feit dat

⁷⁴ Deze figuur is rechtstreeks ontleend aan Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 30.

⁷⁵ Met de erkenning dat onder die paraplueterm 'juristen' weer vele specialismen vallen.

de bewijslast in het civiele geding in beginsel bij de eisende partij ligt. Niet-juristen weten dat allemaal niet.

Schrijft de rechter voor de eerste twee rijen aan de rechterkant (de meest ingevoerde lezers), dan laat ze automatisch informatie weg die voor alle andere lezers cruciaal is om de beslissing te begrijpen. Ze laat dan dus na om al die andere mensen in staat te stellen om te controleren of haar beslissing deugt. Ze sluit ze actief buiten. En dat is precies wat de rechter van oudsher doet: fluisteren naar de eerste twee rijen rechts, zodat de rest van het amfitheater de rechter niet verstaat.⁷⁶ Zou ze zich richten op een zo groot mogelijk publiek, dan biedt ze de niet-jurist tenminste wel een kans om kritisch te zijn op haar beslissing. Het gaat dus niet alleen om schrijfvaardigheid, maar vooral om attitude. Kiezen voor de minst ingevoerde lezer gaat niet in dezelfde mate ten koste van de andere lezers als andersom het geval is. Een voor het algemene publiek begrijpelijke uitspraak zou namelijk nog steeds begrijpelijk moeten zijn voor juristen, omdat die ook Algemeen Beschaafd Nederlands verstaan en eventuele overbodige informatie gemakkelijk kunnen overslaan. En alle lezers blijken relatief eenvoudig taalgebruik te waarderen, ook hogeropgeleiden.⁷⁷

Als rechters er niet naar streven dat ook burgers uitspraken begrijpen, doen zij hun werk dus niet goed. Ervoor zorgen dat burgers de beslissing als juist aanvaarden is een *kerntaak* van de rechter, die tenslotte in dienst van de samenleving staat. Van Run schreef het volgende over onbegrijpelijke rechtstaal:

“Het is niet zo bedoeld, dat weet ik wel: maar wat voor minachting voor gewone mensen spreekt hier eigenlijk uit. Het wordt tijd te gaan praten over ‘contempt of citizen’ in plaats van over ‘contempt of court’.”⁷⁸

Wij denken dat het echt beter kan. De rechter hoeft niet te gaan schreeuwen en al te populaire taal is ook niet nodig. Maar dat de rechter zich richt tot de mensen rechts én links in het amfitheater en tot alle rijen, dat moet mogelijk zijn.

76 Vergelijk ook Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022.

77 Vergelijk Pander Maat & Gravekamp 2022.

78 Van Run 1978, p. 80.

Niet de individuele schrijver, maar de rechtspraak is aan zet

Als de narratieve coherentie ontbreekt, is het rechterlijk vonnis als verhaal onvoltooid.¹

Zoals we al een paar keer aanstipten zijn er al veel rechters en juridisch medewerkers die er keihard aan werken om hun uitspraken begrijpelijker te maken voor een breed publiek. Die inspanning wordt binnen de rechtspraak ook gewaardeerd. Sinds 2017 wordt zelfs elk jaar een prijs uitgereikt voor de begrijpelijkste uitspraak: de Klare Taalbokaal.² Ieder jaar worden daar tientallen uitspraken voor genomineerd. Tegelijkertijd vinden we zo'n bokaal toch ook een merkwaardig verschijnsel. Hieruit blijkt precies dat publieksvriendelijk schrijven nog steeds wordt beschouwd als iets waar de rechter voor kan kiezen, niet als een voorwaarde om haar professionele taak goed te vervullen. Schrijven voor een publiek van leken is kennelijk nog steeds de *uitzondering*. Op rechtspraak.nl staat bij 173 uitspraken in de inhoudsindicatie specifiek dat het om een 'klare taal-uitspraak' gaat.³ We juichen de inspanningen van rechters en juridisch medewerkers die deze uitspraken hebben geschreven zoals al eerder gezegd toe. Maar de opzet en vormgeving van uitspraken zijn standaard nog steeds ingericht op een onderonsje tussen juristen, niet op een gesprek met de samenleving als geheel.⁴ Dat betekent dat het telkens weer durf en een enorme inspanning vraagt van individuele schrijvers om voor een breed publiek te schrijven.

1 Schalken 2006, p. 48.

2 De winnaars van de Klare Taalbokaal zijn tot nu toe: de rechtbank Amsterdam met een bestuursrechtelijke uitspraak over een geschorst rijbewijs (Rb. Amsterdam 27 oktober 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6938), de rechtbank Oost-Brabant met een bestuursrechtelijke uitspraak over gedumpte drugsafval (Rb. Oost-Brabant 20 oktober 2017, ECLI:NL:ROBBR:2017:6606), het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in een civielrechtelijke zaak met een uitspraak over motorclub Bandidos (Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865), de rechtbank Midden-Nederland met een bestuursrechtelijke uitspraak over het strafontslag van de oud-voorzitter van de landelijke politievakbond (Rb. Midden-Nederland 4 november 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:5126) en opnieuw de rechtbank Midden-Nederland met opnieuw een bestuursrechtelijke uitspraak over de bouw van een nieuwe trainingslocatie voor FC Utrecht (Rb. Midden-Nederland 5 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:849). Vanwege corona is er voor de jaren 2020 en 2021 één prijs uitgereikt.

3 Enige uitspraken op rechtspraak.nl hebben in de 'inhoudsindicatie' een soort van keurmerk gekregen: daar staat dat het een uitspraak in 'klare taal' is. Op dit moment (raadpleegdatum 11 februari 2023) levert 'klare taal' tussen dubbele aanhalingstekens 173 treffers op.

4 Vergelijk Van der Bruggen 2021.

Een voorbeeld daarvan is het besluit van een groep Rotterdamse strafrechters om strafvonnissen altijd te beginnen met een samenvatting en een leeswijzer. Dat project haalde in 2019 het nieuws, juist omdat de Rotterdammers zo afwijken van de norm.⁵ Voor zover wij weten heeft dit project ook geen landelijke navolging gehad en beginnen de landelijke modellen gewoon nog steeds met de huishoudelijke mededelingen, niet met een inleiding of samenvatting.⁶ Terwijl Henk Naves, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, in april 2019 als reactie op de motie Groothuizen over begrijpelijke taal al het volgende schreef:

“De landelijke vakgroep van bestuursrechters heeft afgesproken landelijke modellen aan een klare taal toets te onderwerpen en te onderzoeken op welke manier de structuur en de opbouw van een uitspraak kan bijdragen aan het helder overbrengen van een boodschap. De strafrechters maken steeds vaker gebruik van een voorleesvonnis, een publieksvriendelijke samenvatting die zij gebruiken bij het doen van mondelinge uitspraak.”⁷

Inderdaad is het voorleesvonnis algemeen gebruik bij zaken die op veel mediabelangstelling kunnen rekenen, zoals de MH17-zaak.⁸ Ook de uitspraken in die zaak zijn opvallend toegankelijk. Zo opvallend dat persrechter Marije Knijff werd uitgenodigd in *de Taalstaat*, het radioprogramma van Frits Spits.⁹ Een andere belangwekkende zaak was de Mallorcazaak, tegen verschillende jonge mannen die zich schuldig hadden gemaakt aan uitgaansgeweld op Mallorca. Ook in die zaak las de rechter een helder voorleesvonnis voor.¹⁰ Maar de vonnissen zelf zullen voor de gemiddelde burger weer weinig uitnodigend zijn.¹¹

Hulde dus aan iedereen in de rechtspraak die de spade in de grond heeft gestoken, maar individuele helden gaan het verschil kennelijk niet maken. Zolang begrijpelijk schrijven de uitzondering blijft, verandert er niets. De rechtspraak moet zich dus als organisatie¹² niet alleen uitspreken voor, maar ook daadwerkelijk handelen naar de nieuwe norm. Dat betekent dat het genre nu echt op de

5 <https://www.advocatenblad.nl/2019/08/22/rotterdamse-strafrechters-schrijven-extra-heldere-vonnissen/>.

6 In bestuursrechtelijke en civiele uitspraken is dat het procesverloop, in strafvonnissen met informatie over de zitting en daarna de tenlastelegging. Uitzondering zijn sommige arresten van de Hoge Raad en conclusies van A-G's bij de Hoge Raad.

7 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D17142&did=2019D17142>.

8 <https://www.courtinh17.com/nieuws/2022/uitspraakdocument-strafzaak-mh17.html>.

9 <https://www.nporadio1.nl/fragmenten/de-taalstaat/2cf5e4e0-6b94-498f-90ac-2429747ca431/2022-11-19-marije-knijff>.

10 <https://www.rechtspraak.nl/Bekende-rechtszaken/Mallorcazaak>.

11 Rb. Midden-Nederland 18 november 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4615, ECLI:NL:RBMNE:2022:4616, ECLI:NL:RBMNE:2022:4617, ECLI:NL:RBMNE:2022:4618, ECLI:NL:RBMNE:2022:4619, ECLI:NL:RBMNE:2022:4620, ECLI:NL:RBMNE:2022:4621, ECLI:NL:RBMNE:2022:4622, ECLI:NL:RBMNE:2022:4623.

12 Wij willen zoals gezegd niet de indruk wekken dat er niets gebeurt. De Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de afdelingen civiel van de gerechtshoven en de rechtbanken zijn druk bezig met de begrijpelijkheid van hun uitspraken.

schop moet. En ook nog wel een paar spades dieper dan tot nu toe doorgaans te zien is. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de rechterlijke uitspraak als genre, dus als manier waarop een bepaald type tekst doorgaans wordt ingericht (par. 3.1). De logische volgende stap is bespreken waarom dat genre in dit geval zo robuust blijkt te zijn (par. 3.2). Niet verrassend wellicht volgt er daarna een appel aan de rechtspraak om het genre te veranderen (par. 3.3).

3.1 De rechterlijke uitspraak is een genre

De rechterlijke uitspraak is een genre, zoals de sollicitatiebrief, het wetenschappelijk artikel of de politieke motie. Of een curriculum vitae of gedicht. Genre is van oorsprong een letterkundig begrip, maar wordt sinds de jaren 70 ook gebruikt om expliciet te maken wat bepaalde soorten zakelijke teksten nou kenmerkt.¹³ De genreanalyse als wetenschappelijke discipline ‘laat zien wat gebruikelijk is in een bepaald genre, of anders gezegd: hoe de communicatieve doelen van het genre gewoonlijk worden nagestreefd’.¹⁴ Dat betekent ook dat onderzoekers op dit vlak zich bezighouden met de vraag tot welk genre een tekst behoort en in welke mate van de kenmerken van dit genre wordt afgeweken. Kennis van genrekenmerken helpt beginnende schrijvers om zich het vak eigen te maken. Voor hen is het handig om te weten aan welke eisen de tekst die zij voor hun werk moeten schrijven moet voldoen. Degenen die met het genre werken, de leden van de *discourse community*, moeten de tekst tenslotte herkennen als een representant van het genre. Vooral de structuur van de tekst blijkt bepalend voor de herkenbaarheid van een genre. Binnen een genre is er een dominante volgorde waarin bepaalde inhoudelijke elementen moeten worden gepresenteerd. Met andere woorden: de superstructuur van het genre is over het algemeen een vast gegeven.¹⁵

Dat we het met u willen hebben over genre is de reden dat wij aan het begin van dit preadvies het gedicht van Szyborska hebben opgenomen. Sloeg u het over? Dat is omdat u bekend bent met het genre preadvies en daarom weet dat u dit soort poëtische oprispingen van preadviseurs doorgaans gevaarloos kunt passeren: door naar de inhoud! Las u het gedicht en vond u het grappig? Dat is omdat u bekend bent met twee genres: het curriculum vitae en het gedicht. Hier lopen die twee door elkaar. Allerlei aspecten van het genre curriculum vitae worden aangeraakt, maar op een verdraaide en verwarrende manier. Ondertussen worden ook allerlei aspecten van het genre gedicht aangeraakt, maar

13 Bakhtin 1986, p. 78. Vergelijk ook Schuurs & De Groot 2018.

14 Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 15.

15 Een uitgebreidere toelichting bij het begrip ‘genre’ is te vinden in Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 12-16.

op een verzakelijkte en verstrakte manier, zodat het niet zo thuishoort bij poëzie. Dat is dus wat er gebeurt als je gaat duwen en trekken aan genreconventies. Werkt u in de rechtspraak? Dan nodigen wij u uit om hier nog eens aan terug te denken als iemand bijvoorbeeld voorstelt om een uitgebreid procesverloop in een bijlage te zetten. Als u verzet voelt bij dat idee, is dat vooral omdat u genrekennis heeft: na de kop volgt nu eenmaal *altijd* het procesverloop.

Zo'n vaste structuur die kenmerkend is voor een genre, geldt vanzelfsprekend ook voor moties in de politiek. Dit is de letterlijke tekst van de hiervoor al genoemde motie Groothuizen over meer begrijpelijke taal in rechterlijke uitspraken:

MOTIE VAN HET LID GROOTHUIZEN C.S.

Voorgesteld 22 november 2018

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het taalgebruik dat de rechterlijke macht in uitspraken gebruikt voor veel mensen lastig te begrijpen is;

overwegende dat hierdoor een kloof tussen de rechterlijke macht en de samenleving kan ontstaan;

overwegende dat het wenselijk is om meer begrijpelijke taal in rechterlijke uitspraken te gaan gebruiken;

constaterende dat de rijksoverheid om deze kloof met de samenleving te verkleinen het B1-taalniveau hanteert;

verzoekt de regering, met de Raad voor de rechtspraak de mogelijkheden te gaan bespreken om meer begrijpelijke taal in rechterlijke uitspraken te gaan gebruiken en de Kamer per brief over deze mogelijkheden te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Groothuizen
Van der Graaf
Van Dam
Van Oosten

De meeste burgers zullen raar opkijken van deze tekst en er misschien zelfs een beetje lacherig over doen. En wat ook altijd een goede test is, probeer dit thuis eens op zaterdagmorgen: "Schat, constaterende dat er geen pasta, broc-

coli, tomaten en paprika in huis zijn, verzoek ik je boodschappen te doen en ga ik over tot de orde van de dag.” Dat wordt ruzie natuurlijk. Deze Kamerleden pleiten wel voor begrijpelijke taal in de rechtspraak, maar voelen zich zo te zien niet geroepen om bij te dragen aan begrijpelijke taal in de politieke arena. De frasen ‘gehoord de beraadslaging’ en ‘gaat over tot de orde van de dag’ zijn rituele formules. Niet beter of slechter dan ‘Er was eens’ en ‘Ze leefden nog lang en gelukkig’. Maar dan in een serieuze tekst met een serieus doel. Waar medewerkers van de rechtspraak misschien dan weer aan blijven haken, is dat de taal in deze motie zelfs nog plechtiger is dan die in rechterlijke uitspraken zelf. En dat zit ‘m vooral in het ge-dat-dat-dat, de *indirecte rede* dus. De Hoge Raad nam tenslotte eind jaren 70 al afstand van de ‘overwegende dat’-stijl die ooit zo kenmerkend was voor de rechterlijke uitspraak.¹⁶ De dogmatiek dat een uitspraak bestond uit één zin werd verlaten zonder verlies aan zeggingskracht. De vraag is dan waarom deze vier politici, die het kennelijk belangrijk vinden dat de rechter begrijpelijke taal gebruikt, zelf zo gek doen. Omdat een motie er nu eenmaal zo uitziet. En als je zelf een motie wilt indienen zul je de *genreconventies* die voor de motie gelden moeten volgen.

Die genreconventies worden zoals gezegd door ervaren leden van de *discourse community* bepaald.¹⁷ Binnen grotere organisaties zijn dat vaak de bedenkers van de formats. Die formats worden vervolgens opgelegd aan alle schrijvers binnen de organisatie. Beginnende politici krijgen te horen dat ze een politieke motie moeten beginnen met ‘De Kamer, gehoord de beraadslaging’, omdat de tekst anders niet telt.¹⁸ Rechters en juridisch medewerkers leren tijdens hun opleiding schrijven van hun opleiders en volgen daarvoor cursussen. Ook schrijvers van rechterlijke uitspraken moeten zich dus aan allerlei genreconventies houden, de beginnende schrijvers in het bijzonder. Binnen het genre ‘de rechterlijke uitspraak’ zijn bovendien ook nog eens allerlei verschillende subgenres te onderscheiden, want voor de bestuursrechtelijke uitspraak gelden andere eisen dan voor het civiele vonnis of het strafvonnis. Voor beginnende schrijvers is het de kunst om te laten zien dat ze alle subtiele verschillen kennen.

In principe zijn genres niet statisch. Verandert de functie of context, dan verandert het genre mee. Dat zou in elk geval verstandig zijn willen de teksten hun functionaliteit niet verliezen. Als het gaat om de rechterlijke uitspraak is duidelijk dat het genre op dit moment niet meer zo goed aansluit bij de veran-

16 Plug 1991, p. 123-124.

17 Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 12-16.

18 Dat is geen formele eis, want het Reglement van Orde van de Tweede Kamer schrijft deze formulering niet voor. Art. 8.20, lid 1, vermeldt wel dat een motie ‘kort en duidelijk’ moet zijn geformuleerd (https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/rvo_miniboekje_maart_2021_0.pdf).

derde context. Oké, de ‘overwegende dat’-stijl is losgelaten en de taal is zeker een stuk toegankelijker dan honderd jaar geleden, maar dat uitspraken voor burgers nog steeds niet echt begrijpelijk zijn, is ook wel duidelijk. We hopen overigens ook dat het genre van de politieke motie binnen niet al te lange tijd zal veranderen. De tekst ademt de sfeer van een geheim genootschap, van politici die burgers op afstand proberen te houden. Het is de toverspreukentaal van de Haagse vierkante kilometer. Dat lijkt ons weinig bevorderlijk voor het vertrouwen in de politiek. Zeker in deze tijd, waarin dat vertrouwen toch al historisch laag is.¹⁹

Impliciet besloten in deze paragraaf ligt de gedachte dat genres naar hun aard vrij conservatief zijn. Ze representeren hoe het was, hoe het is, maar nooit hoe het zal zijn. Ze zijn immers gebaseerd op gewenning en herkenning: de deelgenoten van de professional-gemeenschap moeten de tekst herkennen als representant van het genre en daarin zit een zekere conservatieve component besloten. Dat is niet erg, maar het matigt de gedachte van de vorige alinea dat genres niet statisch zijn (dat klopt, maar ze zijn wel weerbarstig, moeilijk veranderbaar). En het begrenst de verhouding tot het streven naar begrijpelijke taal (‘zo moet het om de burger te bereiken’ versus ‘zo doen we dat nu eenmaal’).

3.2 Hoe het kan dat het genre zo robuust is

De motie Groothuizen over begrijpelijke taal in uitspraken stamt zoals gezegd uit 2018, maar echt nieuw was die roep om begrijpelijke taal bepaald niet. Ruim honderd jaar daarvoor al, in 1912, stelde de Nederlandse Juristen-Vereniging een commissie aan om te onderzoeken waarom leken zo veel moeite hadden met de rechtstaal.²⁰ Sindsdien laaide de discussie over de onbegrijpelijkheid van rechterlijke uitspraken eens in de zoveel tijd op, om telkens weer

19 <https://nos.nl/collectie/13915/artikel/2445243-enquete-vertrouwen-in-de-politiek-is-enorm-laag>. Zie ook CBS, ‘Vertrouwen in medemens en instituties voor en tijdens de pandemie’ (www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/vertrouwen-in-medemens-en-instituties-voor-en-tijdens-de-pandemie), met name paragraaf 4: het vertrouwen in de Tweede Kamer scoort iets meer dan 42%, het vertrouwen in politici iets meer dan 33%.

20 Voor meer informatie over deze Taalcommissie verwijzen wij naar de historische verhandeling van Jansen, ook in deze bundel opgenomen.

zonder al te grote vooruitgang op dit gebied uit te doen.²¹ Pas de afgelopen tien jaar lijkt er echt beweging in te komen. Dat laatste heeft volgens ons alles te maken met het besef binnen de rechtspraak zelf dat begrijpelijke taal nodig is. Het is niet alleen maar een trekkracht van buiten, maar ook een gevoelde noodzaak van binnen. Of iets onaardiger gezegd: de rechtspraak snapt dat zij voor haar eigen hachje moet strijden: om haar gezag te behouden zal ze begrijpelijke(re) uitspraken moeten doen.²²

Waarom het zo moeilijk is om uitspraken begrijpelijker te maken voor het grote publiek heeft er niet zozeer mee te maken dat de onderwerpen waarover de rechter schrijft te complex zijn om begrijpelijk over te kunnen schrijven. Wij denken dat het best mogelijk is om een strafvonnis op een manier te schrijven dat de burger met een gemiddelde opleiding het verhaal ook kan begrijpen.²³ Dat is voor het strafvonnis nog niet met experimenteel onderzoek aangetoond, maar voor de bestuursrechtelijke uitspraak wel: niet-juridisch geschoolde respondenten begrepen de herschrijving een stuk beter dan het origineel.²⁴ Onlangs wees een studie uit dat het niet de gespecialiseerde juridische leerstukken zijn die ervoor zorgen dat contracten moeilijk leesbaar zijn, maar dat dit gewoon komt door slecht schrijven.²⁵ Deze studie won de Ig Nobel Prize, een jaarlijkse prijs voor het onderzoek dat je laat lachen, maar daarna toch tot denken aanzet.²⁶ Tekstingrepen die taaltrainers al sinds jaar en dag opperen tasten de juridische boodschap niet aan, maar helpen deze juist alleen maar beter over te brengen. Dat begrijpelijkheid en juridische adequaatheid elkaar zouden bijten, is dus een onjuiste aanname. Een van ons analyseerde in 2020 eens vijftien gebruikelijke ingrepen om uitspraken begrijpelijker te maken. Daaruit bleek dat juridische precisie en begrijpelijke taal gewoon niet zo

21 Het voert te ver om hier een historisch overzicht te geven van alle literatuur over dit onderwerp, maar we lichten er een paar momenten uit. Als startpunt noemden we al het rapport van de Taalcommissie uit 1916. Dat rapport riep woedende reacties op van Jacob Israël de Haan, die het rapport wegzette als 'puntjesgepeuter' omdat het volgens hem niet diep genoeg ging (Rademaker 1986, p. 178). Eind jaren 50 vroeg Enschedé aandacht voor de verschillende functies van de motivering van de uitspraak – volgens hem vervulde de motivering die functies onvoldoende (Enschedé 1959). Ongeveer twintig jaar later constateerde taalkundige Maes uitgesproken geïrriteerd dat de rechtslinguïstiek nog steeds geen serieuze wetenschappelijke discipline is en dat het onderzoek niet uitstijgt boven 'taalzuivering' en 'ideologische bekvechterij'. Hij wijt het uitblijven van verbetering van de rechtstaal aan de 'erg moeizame samenwerking tussen linguïsten en juristen' (Maes 1981, p. 240). Naar de discussie in de jaren 90 over de herschreven tenlasteleggingen verwezen we al in paragraaf 2.1. In dat decennium riep Nolta op om het strafvonnis grondiger te herschrijven dan alleen op oppervlakeniveau (Nolta, *Taal in toga* 1997). Het Project motiveringsverbetering in strafvonnissen (Promis) dat in 2004 in pilotvorm startte, bracht enige verbetering, maar werd ook bekritiseerd (Van den Hoven & Plug 2009 en Sterk & Ficq, *NJB* 2008/117). Vergelijk ook Van der Bruggen, *NJB* 2020/1808 en Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 7-8.

22 Vergelijk paragraaf 2.2. en 2.3.

23 Vergelijk paragraaf 2.1. Zie ook Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 107-122.

24 Geerlings & Van Montfort 2020.

25 Martínez, Mollica & Gibson 2022.

26 <https://improbable.com/ig/about-the-ig-nobel-prizes/>.

veel met elkaar te maken hebben. Die tekstingrepen raken de juridische boodschap niet.²⁷

Natuurlijk hebben ook wij beiden lange tijd gedacht dat het spanningsveld tussen begrijpelijkheid van de tekst en juridische precisie echt bestond. Maar het zijn verschillende dingen. Als je van een passief geschreven zin een actieve zin maakt, doet dat in ieder geval niet af aan de juridische precisie. Sterker nog: als je in die actieve zin toevoegt wie de handeling verricht, de actor, voeg je juist precisie toe.²⁸ Als je passief schrijft ('niet aannemelijk is geworden') en je verandert dat in het actieve ('Anke Verbruggen heeft niet aannemelijk gemaakt'), preciseer je wie de bewijslast heeft. Als je van een klassieke trechterredenering (van bewijsbronnen voor de feiten via een juridische redenering naar een conclusie, oftewel een dus-dus-dus-redenering) een piramideredenering (van de conclusie via een juridische redenering naar de bewijsbronnen voor de feiten, oftewel een want-want-want-redenering) maakt, kan dat per definitie niets betekenen voor de juridische precisie. Alle ingrediënten blijven gelijk, maar staan alleen in de omgekeerde volgorde.

Slechts twee van de geanalyseerde tekstingrepen in het artikel van Verburg uit 2020 kwamen in de buurt van juridische precisie in die zin dat je je als schrijver even moet afvragen of de begrijpelijke-taalversie wel hetzelfde betekent als de versie in het Legalees. Het gaat dan om de dubbele ontkenning (soms betekent 'niet onredelijk' iets anders dan 'redelijk') en overprecisie (de jurist voegt soms meer en meer details toe die bij nadere beschouwing niet nodig zijn voor een goed begrip). In die gevallen is het een kwestie van behoorlijk opletten, maar is er geen absolute hindernis om begrijpelijk én juridisch correct te schrijven. Dat het genre zo onveranderlijk is, heeft dus andere oorzaken.

De eerste oorzaak is dat er vaak oppervlakkig wordt gedacht over wat teksten nu begrijpelijk dan wel onbegrijpelijk maakt. De taalcommissie van de Nederlandse Juristen-Vereniging kwam meer dan honderd jaar geleden met het advies minder moeilijke woorden te gebruiken en de zinnen minder complex te maken. Een paar jaar geleden nog maar riepen politici zoals gezegd rechters opnieuw op om het taalgebruik te vereenvoudigen. En het klopt hoor, relatief eenvoudig taalgebruik, dus een ingreep in de stijl, is inderdaad een voorwaarde voor goed begrip.²⁹ Dat betekent alleen nog niet dat alle problemen automatisch zijn opgelost als het woordgebruik en de stijl maar toegankelijk zijn. Als

27 Verburg 2020, p. 215-221.

28 En zodra je actief schrijft, ben je wel 'gedwongen' die actor te benoemen. Zie het voorbeeld direct hierna in de hoofdstekst.

29 Langer, Schulz von Thun & Tausch 2019.

de inhoud en de structuur van de tekst niet aansluiten bij de beleavingswereld van de lezer, verandert een prettige stijl daar namelijk niets aan. Denk aan artsen die onderling mailen over welke ziekte ten grondslag kan liggen aan de symptomen van een patiënt. Zij wisselen op een andere manier informatie uit dan wanneer zij in gesprek zijn met de patiënt zelf. Die patiënt heeft er niets aan als die artsen hun interne mailwisseling aan hem doorsturen en dan alleen het jargon vervangen door termen uit het dagelijks taalgebruik. Artsen kunnen die mailwisseling niet gebruiken om de patiënt te informeren, omdat die patiënt nu eenmaal *andere vragen* heeft dan de collega-arts. Er is zelfs een grote kans dat de patiënt boos (ik word ontmenselijkt) of onnodig ongerust (help, wat betekent dit allemaal?) wordt van wat de artsen met elkaar bespreken.

Dit geldt ook voor rechterlijke uitspraken. Als de rechter haar motivering uitschrijft met de jurist voor ogen en deze helemaal aan het eind oppervlakkig herschrijft, begrijpen leken de tekst nog steeds niet. Dat is met een experiment aangetoond.³⁰ Om dit iets concreter te maken geven we het voorbeeld van het syllogisme. Juristen zijn getraind om te denken in dit redeneerschema: dit zijn de regels, dit zijn de feiten en zo passen die twee op elkaar. Als juristen een uitspraak lezen en daarin (desnoods een paar pagina's) geciteerde wettelijke bepalingen tegenkomen, is hun onmiddellijk duidelijk 'dit is het wettelijk kader en verderop gaan we deze regels met de feiten confronteren'. Voor niet-juristen is zo'n wettelijk kader vermoedelijk verwarrend: Gaat dit over deze zaak? Waarom zit ik dit allemaal te lezen? Niet-juristen hebben dus bij het lezen van uitspraken andere vragen. En vaak hebben ze ook de behoefte de informatie in een andere volgorde aangeboden te krijgen. Het omgekeerde zie je sinds sommige gerechten begonnen om dat hele wettelijke kader niet meer in de overwegingen, maar in een bijlage te zetten. Toen waren juist de juristen in de war, want die waren gewend om eerst even snel op de laatste pagina te kijken naar de beslissing (wat is er uitgekomen?), maar die troffen daar dus hele lappen met wettekst aan. Hier blijkt uit dat het lastig is om een vorm te vinden die zowel de burger als de jurist goed bedient.

De tweede oorzaak ligt in het verlengde daarvan: dat uitspraken voor burgers niet erg begrijpelijk zijn komt ook door de manier waarop rechters en juridisch medewerkers uitspraken leren schrijven. Dat doen zij in een fase waarin zij zich ook het rechterlijke denken eigen maken. Het oordeelsvormingsproces zelf, hoe je tot een juridisch juiste beslissing komt, vraagt dan nog alle aandacht. In de tekst van de uitspraak moeten zij laten zien dat zij die kunst beheersen. Zij schrijven daarbij dus voor hun opleider, een ervaren jurist. Wat daarbij centraal staat, is dat zij geen woord te veel opschrijven. Vanuit juri-

disch oogpunt dus. Zij proberen de systematiek die zij hebben gevolgd om tot hun oordeel te komen dus zo goed mogelijk te vangen in hun uitspraak. Je zou kunnen zeggen dat zij notulen maken van hun oordeelsvormingsproces, voor zover dat al mogelijk is trouwens.³¹ Deze werkwijze leidt tot teksten die moeilijk te volgen zijn, zeker voor lezers zonder al te veel voorkennis. Het zijn denkteksten. Want waar moet je tijdens de reis op letten als je niet weet waar je naartoe gaat? Bovendien is het maar de vraag of het de taak is van de rechter om vast te leggen wat zij in de heuristische fase, het oordeelsvormingsproces, heeft bedacht. Zoals Nieuwenhuis zei:

“Het gaat er niet om *hoe* [zij] heeft *gedacht* om [haar] beslissing te *vinden*, maar *wat* [zij] heeft *bedacht* om haar te rechtvaardigen.”³²

De kern van wat we hier betogen is: de uitspraak moet geen verslag zijn van de eerste zoektocht naar het juiste oordeel tijdens het overleg in de raadkamer, maar moet een tweede versie zijn, het verhaal dat de rechter na afloop van dat proces vertelt aan de lezer.³³ Of, in de woorden van psycholinguïst Pinker:

“The writer knows the truth before putting it into words; he is not using the occasion of writing to sort out what he thinks.”³⁴

In paragraaf 4.1, als we logos bespreken, komen we hierop terug.

We zeiden net dat in zo’n opleidingscontext degene die in opleiding is, de rio³⁵ of de juridisch medewerker, geen woord te veel moet opschrijven. Maar dat betekent wel: geen woord te veel om de opleider ervan te overtuigen dat de tekst correct is. In een ander opzicht staan er juist wel te veel woorden. De opleider vraagt zich bij het lezen van de conceptuitspraak steeds af ‘snapt zij het wel?’, ‘heeft ze alle denkstappen genomen?’, ‘heeft ze details over het hoofd gezien?’. Degene die nog in opleiding is weet dat en gaat dus verantwoordelijkheid afleggen: ‘Ja, ik snap het, ik heb alle denkstappen genomen en ik heb werkelijk elk hoekje van het dossier gezien.’ En dat geldt niet alleen in die initiële fase, maar ook later. Juridisch medewerkers die zo hebben leren schrijven, blijven op deze manier showen dat zij alles gezien hebben. Jonge rechters die al ‘uit de opleiding’ zijn, blijven dat ook doen. Als je het zo leert, komt al heel snel allerlei informatie in de uitspraak te staan die helemaal niet nodig is voor partijen of voor het geïnteresseerde publiek, maar gewoon neerkomt op

31 Vergelijk *context of discovery* en *context of justification*, Reichenbach 1938/1996.

32 Nieuwenhuis 1976, p. 498, geciteerd in IJzermans 2011, p. 20.

33 Zie hoofdstuk 4 waar we dit aan de hand van logos, pathos en ethos verder uitwerken.

34 Pinker 2014, p. 29. Hij heeft het hier overigens over romanschrijvers, maar wij zien geen reden om ervan uit te gaan dat dit voor schrijvers van uitspraken anders is.

35 Rechter in opleiding.

gezeglijk gedrag naar de opleider, de rechter, de collega. Vaak blijkt dit uit langere tekstgedeelten, maar in dit preadvies beperken we ons tot een mini-voorbeeld om dit te illustreren. Als je als rechter zegt ‘zonder nadere motivering is dit niet begrijpelijk’ snapt iedereen dat die gewenste nadere motivering er niet is. Waarom staat er in rechterlijke uitspraken dan toch zo vaak ‘zonder nadere motivering, *die ontbreekt*, is dit niet begrijpelijk’?³⁶ Dat is defensief schrijven, schrijven met je strenge opleider in gedachten.

Zoals volgt uit de rest van dit preadvies vinden wij overigens ook dat er vanuit lezersperspectief juist vaak te weinig woorden staan, namelijk woorden om elke lezer en niet alleen de ingevoerde jurist mee te nemen in het verhaal. Maar dat is hier niet het voorwerp van bespreking. Ook het volgende is enigszins terzijde, maar toch bespreken we hier dat wij er op zichzelf niet voor zijn om informatie weg te laten. Het streven naar begrijpelijk schrijven wordt vaak geassocieerd met ‘simpeler schrijven’, dus met weglating van *relevante details*.³⁷ Dat is niet wat wij bedoelen. We vinden wél dat de schrijver van een uitspraak scherp moet kiezen welke informatie wel en welke niet nodig is om de uitspraak als tekst succesvol te laten zijn: argumentatief juist, aanvaardbaar en begrijpelijk, en dat voor een zo groot mogelijk publiek. Dat is nogal een opgave, juist omdat er spanning kan optreden tussen de behoeften van de verschillende lezers. Van oudsher kreeg de jurist voorrang, maar beter is het om de lezer die zelden een uitspraak leest prioriteit te geven: een vaste lezer went namelijk al snel aan de nieuwe volgorde, terwijl een eenmalige lezer niet kan terugvallen op kennis over waar informatie meestal staat. Voor die lezer moet de volgorde direct logisch zijn.

Over de spanning tussen de behoeften van verschillende lezers gaat de fraaie conclusie van A-G De Bock van 4 maart 2022.³⁸ Zij benoemt in die conclusie dat uit de Professionele standaard schrijven van de civiele afdelingen van de gerechtshoven lijkt te volgen dat er geen apart kopje ‘feiten’ meer wordt opgenomen in een arrest van het hof. Dat stelt de cassatierechter voor problemen omdat kenmerkend voor het cassatieberoep is dat het niet over de feiten, wel over het recht mag gaan. Dus moet de grens tussen feitenvaststelling en rechtsoordeel zoals het gerechtshof die heeft getrokken duidelijk te herkennen zijn. De Bock zegt:

36 De zoekopdracht op rechtspraak.nl tussen dubbele aanhalingstekens “motivering, die ontbreekt,” levert 2.921 treffers op (18 november 2022). Zie bijvoorbeeld HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1337, CBB 20 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:619, en CRvB 23 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1858.

37 Vergelijk bijvoorbeeld Merkelbach 2019.

38 Conclusie A-G De Bock 4 maart 2022, ECLI:NL:PHR:2022:216.

“[...] het niet in de uitspraak opnemen van een aparte paragraaf ‘de feiten’, berust op een bewuste keuze, die is ingegeven door de gedachte dat zo’n paragraaf een ‘afschrikwekkend effect’ zou hebben op andere lezers dan professionals. [...] Het ontbreken van een aparte paragraaf ‘vaststaande feiten’ in een civiele uitspraak is in de cassatieprocedure echter op zijn minst onhandig te noemen. In de conclusie (en later in de uitspraak van de Hoge Raad) zullen de feiten bij elkaar moeten worden gesprokkeld uit de verschillende rechtsoverwegingen, om toch een overzicht te hebben van de vaststaande feiten. Ik zie in ieder geval niet hoe we in cassatie zonder een opsomming van de vaststaande feiten zouden kunnen. [...] Als het echter gaat om de rechtsbeschermingsfunctie van het cassatieberoep, is het absoluut noodzakelijk om een duidelijk beeld van de vaststaande feiten te hebben. Dat geldt ook voor de beoordeling van motiveringsklachten.”

Nu zijn er in de rechtspraak maar weinigen die zo helder en begrijpelijk schrijven als Ruth de Bock, dus wij zijn er geheel gerust op dat dit geen aanval is op begrijpelijke uitspraken. Zij zegt zelf ook in de conclusie:

“Het belang van leesbaarheid van rechterlijke uitspraken onderschrijf ik natuurlijk geheel. De in dit verband opgenomen aanbevelingen 9 en 11 tot en met 14 deel ik volledig en probeer ik zelf ook in mijn conclusies na te leven. Aan de toelichting op aanbeveling 9 zou ik nog willen toevoegen: focus in de uitspraak niet te veel op de vraag welke feiten relevant zijn voor de rechterlijke oordeelsvorming. Een feitenvaststelling heeft óók tot doel dat partijen zich herkennen in de manier waarop de rechter het geschil (en dus de feiten) in haar uitspraak beschrijft. [...] Partijen moeten kunnen zien dat het over hén gaat. Dat kan ertoe leiden dat de rechter in de uitspraak feiten opneemt die strikt genomen geen rol spelen bij de juridische oordeelsvorming. Dat sluit ook bij aanbeveling 24: *‘Bekijk of in de uitspraak iets moet worden opgenomen om te bewerkstelligen dat die aansluit bij de bespreking van de zaak tijdens de zitting en dat partijen zich gehoord voelen’*.”³⁹

En wij delen ook haar analyse: omdat het in cassatie essentieel is onderscheid te maken tussen feiten en rechtsoordelen, moet uit het arrest van het hof blijken welke feiten zijn vastgesteld. Verlies van informatiewaarde is zoals gezegd geen onderdeel van het streven naar begrijpelijke uitspraken. Wel moeten we het erover hebben of die feitenweergave zo’n prominente plek en mogelijk afschrikkende werking moet hebben door die aan het begin van het arrest te zetten. De Bock geeft zelf de richting aan:

39 Des te interessanter is de volgende headline op *Mr. Online*: “In haar conclusie bij een arbeidszaak uit advocaat-generaal Ruth de Bock openlijk haar twijfels bij het gebruik van ‘klare taal’ in rechterlijke uitspraken.” (<https://www.mr-online.nl/klare-taal-kan-rechtsbescherming-door-hoge-raad-stuk-problematisch-maken/>). We verbazen ons erover dat dit is wat bij de redactie is blijven hangen na het lezen van de genuanceerde conclusie van De Bock.

“Natuurlijk is ook voor de feitenrechter een goed overzicht van de vaststaande feiten van cruciaal belang voor een juiste oordeelsvorming. Het ontbreken van helderheid over de feitelijke gang van zaken is een recept voor onrechtvaardige of ondeugdelijke rechterlijke beslissingen. Het lijkt mij dan ook vrijwel onontkoombaar dat de rechter bij het schrijven van haar uitspraak ‘nieuwe stijl’ gebruik maakt van aantekeningen waarin de precieze chronologie van de feiten is vermeld (een tijdlijn dus). Dit zal in het nu voorliggende geval ook gebeurd zijn; de bestreden beschikking lijdt zeker niet aan onduidelijkheid. Maar dan is er wellicht ook geen groot bezwaar om een uitwerking van die aantekeningen – als ‘extraatje’ – ook op te nemen in de uitspraak. De lezer kan deze paragraaf dan desgewenst overslaan, en in de inhoudelijke overwegingen teruglezen hoe het hof de feitelijke vaststellingen (die daar dan worden herhaald) bij zijn beoordeling heeft betrokken.”

Dat lijkt ons een ideale oplossing: geen informatieverlies, maar ook geen prominente plek en mogelijk afschrikkende werking: neem die feitenweergave op in een bijlage. Dan zijn de vastgestelde feiten controleerbaar voor de cassatierechter en de geïnteresseerde lezer, maar valt het lezers met een specifiekere belangstelling voor de uitkomst niet lastig.

3.3 **Waarom het genre nu echt moet veranderen**

Als de rechtspraak één ding moet doen, dan is het wel op een geordende wijze een einde maken aan geschillen die anders uit de hand zouden lopen, bijvoorbeeld doordat mensen elkaar dan de hersenen gaan inslaan.⁴⁰ Maar ook buiten dat extreem van eigenrichting, liggen onwenselijke gevolgen op de loer: trainen van de uitvoering van de rechterlijke beslissing, vervolgacties starten, medewerking weigeren, enzovoorts. Burgers zijn betrokken bij een zaak als partij, als betrokkene, als intermediair, als belanghebbende of als belangstellende.⁴¹ Dat maakt dat zij verschillende informatie over de zaak hebben en ook verschillende lezersdoelen hebben.⁴² Voor een partij zal het er om spannen of zij gelijk krijgt. Voor betrokkenen staat er ook heel wat op het spel. Bij belangstellenden, het ‘publiek’, kan ook heftige verontwaardiging ontstaan als zij horen dat een zaak zus of zo is geëindigd. Als je wilt dat burgers zeggen, ‘Oké,

40 Zie Verburg 2019, p. 34 en 230.

41 Zie paragraaf 2.5 en figuur 1 in die paragraaf.

42 De term ‘lezersdoel’ of ‘gebruikersdoel’ is een vakterm. Zie Verburg 2020, paragraaf 2.4: “Bij uitspraken van (hoogste) rechters zijn er steeds heel veel verschillende lezersgroepen. Partijen in de zaak zelf lezen de uitspraak met de vraag: krijg ik gelijk? Partijen in andere zaken lezen diezelfde uitspraak met de vraag: wat betekent dit oordeel voor mijn zaak? Journalisten lezen de uitspraak met de vraag: zit hier een (spannend) nieuwsbericht in en hoe vertel ik dat mijn publiek? Andere rechters lezen die uitspraak met de vraag: wat betekent dit voor mijn zaken en voor mijn kennis van dit vakgebied? Wetenschappers lezen de uitspraak met de vraag: wat betekent dit voor mijn college van volgende week en voor mijn kennis van dit vakgebied? Al deze lezers zullen de uitspraak lezen en zich afvragen of hun doel na lezing bereikt is.” Zie ook Van der Bruggen, *NJB* 2020/1808 en Karreman & Van Enschoot 2018.

de rechter heeft beslist en dus kan ik me nu bij de uitkomst neerleggen, wat die ook is' dan moet die rechterlijke beslissing natuurlijk wel zo tot de burgers spreken dat zij ook die stap kunnen zetten.⁴³ En iedereen die ooit zelf een geschil heeft gehad weet wat voor morele en mentale kracht het kost om een eenmaal geëscaleerd geschil achter zich te laten. Die overredingskracht van de rechterlijke beslissing moet dus echt fors zijn.

Wat het nog extra moeilijk maakt, is dat de uitspraak als tekst pas echt succesvol is als deze ervoor zorgt dat lezers de juistheid van de beslissing innerlijk erkennen (en die tekst ervoor zorgt dat het vertrouwen in de rechtspraak overeind blijft of verbeterd). Dan pas kan de beslissing worden beschouwd als gelegitimeerd.⁴⁴ Dat betekent dat het niet voldoende is als lezers meedelen op het gezag van de rechter en zich gedachteloos laten overtuigen. De uitspraak put haar overredingskracht dan namelijk uit esoterie (de rechter als priester) of expertocratie (de rechter als juridische deskundige).⁴⁵ De kans dat de burger de 'waarheid' van de rechter accepteert omdat haar woorden heilig zijn of omdat haar woorden zo deskundig zijn, is alleen nogal klein. Dus langs die weg zal de rechter niet het belangrijkste doel bereiken: het op vreedzame wijze beslechten van geschillen. Natuurlijk claimen we niet dat partijen dan pardoes overgaan tot eigenrichting. Tegelijkertijd is de oplossing ook niet nabij als ze niet overtuigd zijn van de juistheid van de uitspraak.

Om wel te bereiken dat de rechterlijke beslissing iets oplost moet de tekst lezers in de hiervoor besproken analyse van Kahneman⁴⁶ in de eerste plaats binnen het snelle systeem motiveren om zich te verdiepen. Het vergt namelijk hoe dan ook moeite om informatie grondig te verwerken en die moeite nemen mensen niet zomaar.⁴⁷ Vervolgens moet de tekst ze ook daadwerkelijk in staat stellen de redenering te begrijpen. De mate waarin een uitspraak van een rechter burgers overtuigt hangt voor een belangrijk deel af van de overtuigingskracht ervan.⁴⁸ Dat betekent dat de uitspraak een logische en begrijpelijke motivering van de beslissing moet bevatten, dat de tekst uitleg geeft over de juridische regels en procedures waaraan de rechter heeft getoetst, dat zo nodig ook is uitgelegd waarom het belangrijk is om die regels te handhaven en dat uit de tekst is op te maken hoe de rechter de argumenten van partijen heeft meegewogen. Daarnaast is het belangrijk dat de rechter ingaat op aspecten van

43 Verburg 2019 laat zien dat er veel meer dingen spelen dan alleen overtuigingskracht van de overwegingen. Daarover gaat ook hoofdstuk 4 van dit preadvies.

44 Schuyt e.a., *Een beroep op de rechter* 1978, p. 56-57.

45 Direct ontleend aan Verburg 2019, p. 66-68, met verwijzing naar Van Domselaar 2015, p. 24-46.

46 Zie paragraaf 2.1.

47 Vergelijk de bespreking van Kahneman hiervoor in paragraaf 2.1.

48 In het volgende hoofdstuk bespreken we dat dit breder is dan alleen de logische/argumentatieve kant van de redenering.

het oordeel die negatieve emoties oproepen bij het publiek. Al deze teksteisen volgen uit de grondige analyse van de functie en context van het strafvonnis en het lijkt ons veilig om ervan uit te gaan dat ze net zo goed gelden voor uitspraken in andere rechtsgebieden.⁴⁹ Opbouw en redeneerwijze in de verschillende rechtsgebieden vertonen immers vooral overeenkomsten.⁵⁰ Het standaardstrafvonnis blijkt overigens niet aan de hiervoor genoemde teksteisen te voldoen.⁵¹ Als de leek dus al de moeite neemt om een strafvonnis grondig te lezen dan is die moeite waarschijnlijk ook nog eens voor niets.

Maar hoe zit het dan met alle inspanningen om uitspraken begrijpelijker te maken? Leveren die dan wel voldoende op? De Jong e.a. concludeerden op basis van een zogenoemde vignettenstudie dat ‘de stijl waarmee de rechter een vonnis motiveert weinig tot geen invloed heeft op de mate waarin derden een uitspraak accepteren’.⁵² Dat is een stevige conclusie die wij op basis van deze studie niet zouden durven trekken. Om begripsverwarring tussen juristen en taalkundigen te voorkomen: het gaat hier niet om ‘schrijfstijl’, maar om ‘motiveringsstijlen’. De Jong e.a. testten drie soorten motiveringsstijlen, die zij de discursieve, de sacrale en de technisch-juridische stijl noemen. Zij definiëren deze stijlen als volgt: de discursieve stijl maakt inzichtelijk hoe de rechter de verschillende argumenten heeft meegewogen in haar beslissing, de sacrale stijl expliciteert op welke morele overtuiging de beslissing van de rechter rust, en de technisch-juridische stijl wijst op een gezaghebbende bron, zoals een wet of een eerdere uitspraak.⁵³

Alle geteste versies liggen wel nog steeds vrij dicht tegen de traditionele manier van schrijven aan. Zo zijn de versies in één casus nog steeds in ‘trechtervorm’ geschreven, met de conclusie dus aan het einde,⁵⁴ en zijn de formuleringen in alle versies opvallend juridisch. Neem bijvoorbeeld de volgende zin uit een discursieve versie: “Aan de andere kant mag van Kellenaars worden verwacht dat zij, mede gezien de kwetsbaarheid van fietsers en het gevaar van gemotoriseerde voertuigen, anticipeert op onvoorzichtigheid van andere verkeersdeelnemers.” Of deze zin uit de sacrale versie van dezelfde casus: “De rechtbank stelt voorop dat een fundamentele waarde in onze samenleving is

49 Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 17-45.

50 In de civiele rechtspraak (handel) is er wel een beetje betere uitgangspositie om in begrijpelijke taal te schrijven, omdat in dat rechtsgebied wetteksten bijna altijd een veel kleinere rol spelen dan in bijvoorbeeld het straf- en bestuursrecht. De civiele rechtspraak heeft dat voordeel echter nog niet weten te verzilveren in een brede stroom van vonnissen en arresten in begrijpelijke taal. Positieve vermelding verdient natuurlijk wel de Professionele standaard schrijven van de civiele afdelingen van de gerechtshoven uit 2020.

51 Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 47-79.

52 De Jong e.a., *NTBR* 2020/42, p. 313. Willem van Boom was een van de onderzoekers die meeschreef aan dit artikel. In zijn preadvies bespreekt hij dit artikel in paragraaf 2.8.

53 De Jong e.a., *NTBR* 2020/42, p. 314-315.

54 In pilot 1 zijn de versies van twee casus nog trechtersvormig.

dat kwetsbare partijen bescherming behoeven.” De frase ‘stelt voorop’ is daarbij Legalees voor de aankondiging van een algemene regel. En ook in de technisch-juridische versie van deze casus hoeven we niet lang te zoeken naar een typisch juridische frase: “Op grond van vaste rechtspraak van de Hoge Raad kan slechts in beperkte gevallen overmacht worden aangenomen.”⁵⁵

Onze belangrijkste kanttekening is dat deze studie lijkt te suggereren dat de rechter moet kiezen tussen ófwel responsief zijn (de discursieve motiveringsstijl), ófwel de maatschappelijke norm achter de regel expliciteren (de sacrale motiveringsstijl), ófwel laten zien aan welke norm is getoetst en hoe de situatie zich tot die norm verhoudt (de technisch-juridische motiveringsstijl).⁵⁶ Maar wij pleiten er juist voor dat de rechter per zaak bedenkt wat ervoor nodig is om de beslissing aanvaardbaar te maken. En in onze ogen zal dat meestal een combinatie van deze drie benaderingen zijn. In elk geval moet de technisch-juridische kant erin. Natuurlijk moet de uitspraak laten zien dat de argumentatie juridisch klopt. Ook moet de rechter altijd laten zien hoe ze de argumenten van partijen heeft meegewogen, ze heeft tenslotte een responsieplicht. Zoals gezegd is dat wat De Jong e.a. de discursieve stijl noemen. Alleen de sacrale dimensie is niet altijd noodzakelijk.

Het gaat erom dat de rechter bewust kiest welk accent of welke accenten ze aanbrengt. Als ze een civiel vonnis over de klimaatdoelen schrijft en weet dat die zaak heftige emoties bij het bredere publiek oproept, zou ze misschien ook moeten laten zien welke morele overtuigingen ze deelt en welke niet. Dat hoort in de typering van De Jong e.a. bij de sacrale manier van motiveren. Als de opvattingen hierover binnen de maatschappij erg uiteenlopen en de rechter huiverig is te veel kleur te kiezen door één zijde tot de hare te maken, zou ze in de typering van De Jong e.a. kunnen kiezen voor een meer discursieve manier van motiveren. Dat is de bespreekwijze waarbij je voor- en tegenargumenten tegen elkaar afweegt. Maar als ze een vonnis schrijft over de ontbinding van een overeenkomst waarbij de partijen zo te merken vooral geïnteresseerd zijn in wat zij onder de streep overhouden, past een meer technisch-juridische manier van motiveren misschien het best.

Het meten van het effect op acceptatie van één type ingreep, is natuurlijk een beproefd wetenschappelijk middel om verschillende oorzaken te isoleren. Maar als die oplossingen in zichzelf suboptimaal zijn (moeilijke taal, onlogische volgorde, ontbrekende elementen) en je dan gaat meten wat de effecten

55 Appendix D, p. 10-11.

56 Op p. 312 van De Jong e.a., *NTBR* 2020/42 zeggen de onderzoekers wel dat de discursieve stijl de argumenten voor en tegen bespreekt, naast de ‘gangbare overwegingen’. Dat lijkt erop te wijzen dat die stijl in feite de beide andere stijlen ook omvat, maar dat zien we niet terug in de door hen geteste teksten.

van die verschillende ‘oplossingen’ zijn, meet je toch niet wat je zou willen meten. Ander empirisch onderzoek lijkt er overigens wel op te wijzen dat burgers het belangrijk vinden hoe de rechter haar beslissing uitlegt in de uitspraak. Uit een groot vragenlijstonderzoek onder partijen in bestuursrechtelijke procedures kwam naar voren dat de (on)tevredenheid over de informatiekwaliteit van de uitspraak bij burgers altijd meeweegt in de ervaren rechtvaardigheid van de beslissing.⁵⁷

We blijven beklemtonen dat we veel rechters en juridisch medewerkers tijd en energie zien steken in de begrijpelijkheid van hun uitspraken. Toch heeft de rechtspraak in onze ogen nog een lange weg te gaan. Als het gaat om begrijpelijkheid komt de rechtspraak ook van heel ver. Genrekenmerken zoals een wollige stijl, lange zinnen, overprecisie, ouderwets woordgebruik zijn alle nog op individueel niveau op te lossen: de individuele rechter of juridisch medewerker die zich inspannt kan al die stijlkenmerken uit de tekst wieden. Maar dat kost wel heel veel energie als een groot deel van de rechters en juridisch medewerkers nog schrijft in het Legalees. Je kunt dan zelden een alinea uit een andere uitspraak kopiëren, terwijl het inhoudelijk om bijna hetzelfde gaat. Bovendien heeft het niet genoeg impact als maar een klein deel van de functionarissen moderner gaat schrijven. Alleen al daarom is het nodig dat de hele rechtspraak ‘om’ gaat.

Belangrijker is dat deze ingrepen die op individueel niveau mogelijk zijn de diepste lagen van het genre onaangetast laten.⁵⁸ En op dit moment werken de formats, de modellen met voorgeschreven kopjes en standaardtekstblokken, het sterkste tegen. Die dwingen de schrijver te veel om informatie aan te bieden in een volgorde die de ingevoerde jurist gewend is, maar de niet-ingevoerde burger voor vraagtekens plaatst. En die ook niet-juristen nauwelijks zicht bieden op hoe de rechter nu eigenlijk heeft geredeneerd.⁵⁹ De typische ‘Gelet op het voorgaande’-frase verhult dat de rechter niet écht verantwoordt hoe ze tot een bepaalde conclusie is gekomen. Het is aan de lezer om te bepalen hoe al die eerder gepresenteerde feiten en argumenten nu precies met elkaar samenhangen. Dat is maar al te vaak onmogelijk, ook voor juristen.⁶⁰ Ook daarom is het nodig dat de hele rechtspraak ‘om’ gaat. Van den Hoven typeerde de ondoorgrondelijkheid van de rechterlijke uitspraak in 2011 als een ideologi-

57 Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2023 (nog niet gepubliceerd).

58 Vergelijk Nolta, *Taal in toga* 1997 en Van der Bruggen, *NJB* 2020/1808.

59 In dit preadvies zeggen we een aantal keren dat de rechter in haar uitspraak verslag doet van haar denkproces in plaats van een verhaal te vertellen. Dat lijkt misschien op gespannen voet te staan met wat we hier zeggen. Maar verslag doen van je denkproces wil niet zeggen dat duidelijk is hoe de elementen zich tot elkaar verhouden, welk element doorslaggevend is, hoe een oorzaak bijdraagt aan een gevolg, enzovoorts.

60 Vergelijk Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 94-104 en Sterk & Ficq, *NJB* 2008/117 en Van den Hoven & Plug 2009.

sche keuze waarmee bewust een mythe wordt gecreëerd van formele rationaliteit en objectiviteit. Van den Hoven weerspreekt de gedachte dat die mythe de rechter autoriteit verleent.⁶¹ Wij zijn het met Van den Hoven eens. In tijden van vooral institutioneel gezag is het misschien overtuigend dat de rechter haar beslissing presenteert als uitkomst van een mystiek proces waarin de mens geen rol heeft gehad, in tijden van vooral persoonlijk gezag niet. Iedereen weet dat rechtspreken mensenwerk is. Laat de rechter dan op zijn minst daadwerkelijk verantwoording afleggen voor de keuzes die ze heeft gemaakt.

61 Van den Hoven 2011, p. 508.

Er is een groot verschil tussen zelf iets denken en proberen te bewerkstelligen dat een ander iets gaat denken.¹

Een omslag van de rechtspraak is nodig, schreven wij in paragraaf 3.3. Maar hoe ziet die omslag er dan uit? Om daarvoor handreikingen te bieden gebruiken we de *Retorica* van Aristoteles zoals gezegd losjes als uitgangspunt. Het is tenslotte in het belang van de rechtsstaat dat rechters hun boodschap zo overtuigend mogelijk presenteren. Volgens Aristoteles kunnen sprekers – in dit geval schrijvers² – gebruikmaken van drie soorten overtuigingsmiddelen: ‘die gelegen in het karakter van de spreker, die gelegen in het in een bepaalde gemoedstoestand brengen van de toehoorder, en die gelegen in de redenering zelf, die erop berusten dat ze iets aantonen of schijnen aan te tonen’.³ In dit hoofdstuk bespreken we in hoeverre in rechterlijke uitspraken al gebruik wordt gemaakt van deze overtuigingsmiddelen en op welke manier ze nog beter ingezet kunnen worden. Is bijvoorbeeld de volgorde waarin de rechter haar redenering presenteert wel logisch voor het algemene publiek (logos)? Laat de rechter zien dat ze zich bewust is van de emoties die een zaak bij het publiek teweeg kunnen brengen en is misschien ook voelbaar dat zij die emoties deelt (pathos)? En draagt het beeld dat de rechter bewust dan wel onbewust van zichzelf als gezagsdrager oproept wel bij aan de doelen die ze met haar uitspraak dient (ethos)?

Wij zijn ons ervan bewust dat we een zekere omkering plegen. In de retorische traditie waarin Aristoteles staat en waarop hij reageert, gaat het bij welsprekendheid steeds⁴ om het overtuigen van de rechter. Welke retorische middelen moet de redenaar inzetten om die rechter te overtuigen? Wij bespreken aan de hand van dezelfde retorische middelen hoe de rechter haar lezers kan overtui-

1 Quintilianus 2015, p. 127-128.

2 Al heet de uitspraak natuurlijk niet voor niets ‘uitspraak’.

3 Aristoteles 2009, p. 27.

4 Als we ons beperken tot de rechtspraak tenminste. Daarnaast draait retorica in die traditie om politiek en lofredes.

gen. Dat hoort natuurlijk ook bij de huidige tijd, namelijk dat ook de rechter zich moet inspannen om haar boodschap over het voetlicht te krijgen. Geaccepteerd te krijgen.

Op dit punt zeggen we alvast dat wij niet vinden dat elke rechterlijke uitspraak een dosis logos, ethos en pathos moet hebben. Wij vinden dat de schrijver van een uitspraak altijd moet overdenken welke samenstelling van deze drie overtuigingsmiddelen in deze ene uitspraak thuishoort. Logos kan nooit ontbreken, want de redenering moet gewoon deugen en de uitspraak moet die logica ook tonen. Als partijen er puur zakelijk in staan en alleen willen dat de rechter ‘de knoop doorhakt’ kan aandacht voor logos genoeg zijn. Regelmatig is ook nodig dat de rechter haar gezicht laat zien, laat zien dat zij ook deelgenoot is van deze rechtsorde en die rechtsorde deelt met partijen en de andere lezers van de uitspraak. Dan kan aandacht voor ethos nodig zijn om te overtuigen. Vaak ook roepen uitspraken heftige emoties op en wil de lezer voelen en begrijpen dat de rechter daar ook oog voor heeft. Dan kan aandacht voor pathos nodig zijn om te overtuigen.

We beginnen dit hoofdstuk bij logos (par. 4.1), van oudsher het basisgereedschap van de jurist. Dan volgt ethos (par. 4.2), de persoon van de rechter. En ten slotte komt pathos aan bod (par. 4.3).

4.1 Logos

Welke eisen we stellen aan de argumentatie van een rechterlijke uitspraak loopt geheel samen met enkele punten van de *Opinion* van de *Consultative Council of European Judges* over de kwaliteit van rechterlijke beslissingen.⁵ We citeren er hier twee:

“32. All judicial decisions must be intelligible, drafted in clear and simple language – a prerequisite to their being understood by the parties and the general public. This requires them to be coherently organised with reasoning in a clear style accessible to everyone.”

“34. Judicial decisions must in principle be reasoned. The quality of a judicial decision depends principally on the quality of its reasoning. [...]”

Deze twee normen worden in onze ogen vaak niet gehaald in Nederlandse rechterlijke beslissingen. De rechter legt misschien wel de nadruk op de juridische rationaliteit, maar geeft geen controleerbaar inzicht in de redenering

5 Opinion no. 11, CCJE(2008)5. Zie https://www.courtexcellence.com/_data/assets/pdf_file/0023/4919/ccje.pdf.

achter haar beslissing.⁶ Voor burgers is de redenering vaak niet te volgen omdat belangrijke uitleg ontbreekt. Van burgers kan bijvoorbeeld niet worden verwacht dat zij weten dat een bestuursrechter de besluiten van bestuursorganen soms wat terughoudender, soms wat indringender toetst, hoe het precies zit met de bewijslastverdeling in civiele procedures en dat een strafrechter complexe schadevergoedingsvorderingen niet kan behandelen omdat het strafrecht daar niet voor is bedoeld. De rechter moet die uitleg geven, zeker op het moment dat gebrek aan kennis van ‘hoe het werkt’ of aan welke normen nu eenmaal moet worden getoetst ervoor kan zorgen dat mensen de beslissing als oneerlijk ervaren.

Deze kenniskloof tussen juristen en niet-juristen ontlokt mensen binnen de rechtspraak nog wel eens de reactie dat de rechter daar toch niet aan kan beginnen, omdat deze wel iets beters te doen heeft dan in elke uitspraak een college inleiding in het Nederlands recht te geven. Is dat nou wel een geldige redenering? Natuurlijk gaat het niet om college geven. Maar het is wel de maatschappelijke taak van de rechter om burgers te laten inzien dat met de beslissing recht is gedaan. Bovendien is het nog maar de vraag of er altijd veel uitleg nodig is. Een Utrechtse kantonrechter pakte dat als volgt aan:

“De zaak draait om artikel 7 lid 5 van de polisvoorwaarden. Daar staat onder de ‘Aanvullen- de uitsluitingen’ de zogenaamde opzichtclausule:

[...]

Dat is een vrij ingewikkelde bepaling, die (in deze concrete zaak) zo moet worden gelezen. Het gaat om aansprakelijkheid van eiseres voor schade aan een vloer. Als die vloer een zaak is, en als eiseres hem in gebruik had, dan is aan de voorwaarden genoemd onder a voldaan, en dan is dekking in principe uitgesloten. Omdat het gaat om werkzaamheden bij derden, namelijk in het gebouw van de Feestfabriek⁷, geldt de uitsluiting alleen voor bepaalde zaken, die genoemd worden onder b.

Dat een vloer een zaak is, lijkt voor de hand te liggen, maar eiseres stelt terecht dat het waarschijnlijk geen zelfstandige zaak is maar een bestanddeel van een zaak, namelijk van het gebouw. Dat wil alleen niet zeggen dat de uitsluiting van dekking onder a daarom niet geldt. Het zou nogal vreemd zijn als die uitsluiting alleen zou gelden voor zelfstandige zaken en niet voor gedeelten van zaken, of voor zaken waarvan de aansprakelijke persoon een gedeelte gebruikt. In dit geval: als de uitsluiting wel zou gelden voor krassen op een tafel en niet voor krassen op de vloer. De kantonrechter ziet geen reden waarom [eiseres] ‘zaken’ hier zo beperkt zou mogen lezen.

6 Vergelijk De Bock, in: *Kwaliteit als keuze (NJV)* 2015, p. 84-87, die als kwaliteitseis stelt dat een motivering begrijpelijk en overtuigend is.

7 Deze naam hebben we verzonnen om het fragment wat leesbaarder te maken.

Het argument dat een vloer geen roerende of onroerende zaak is en dus niet kan worden gebruikt, kan de kantonrechter niet volgen. Ook een bestanddeel van een zaak kan worden gebruikt. Men kan een vloer – ook als hij bestanddeel van een gebouw is – bijvoorbeeld gebruiken door erop te staan, erover te lopen, er een truss op te zetten of door die te verschuiven naar een andere plaats.”⁸

Was deze redenering voor u goed te volgen? Ook u moet er waarschijnlijk nog wel even over nadenken, omdat de materie vrij abstract is. Conceptuele moeilijkheid is iets waar de rechter niet per se iets aan kan doen, terwijl dat de begrijpelijkheid natuurlijk wel belemmert.⁹ Het gaat er alleen om dat de rechter die moeilijke materie *zo begrijpelijk mogelijk* presenteert. Onbekende zaken, zoals die ‘truss’ waarover de rechter spreekt, helpen de lezer ook niet om een plaatje te maken van wat er speelt. Maar dat hoeft niet erg te zijn. Dat het misschien niet zal lukken om de boodschap zo op te schrijven dat iedereen overtuigd raakt van de juistheid van de beslissing, is nog geen reden om het niet te proberen.

Als rechters niet eens proberen de motivering van hun beslissing in begrijpelijke taal op te schrijven, lukt het ze zeker niet burgers te overtuigen. Bovendien is elke overtuigde burger er één. Daarover zei Aristoteles: “Van de geneeskunde is de taak evenmin het gezond maken, maar het bevorderen van dit doel tot zover als mogelijk is; ook ongeneeslijk zieken kan men niettemin juist behandelen.”¹⁰ Het is duidelijk dat deze Utrechtse kantonrechter hier iets moeilijks zo begrijpelijk mogelijk heeft verteld. Door relatief eenvoudige taal te gebruiken, én door de uitleg te geven die leken nodig hebben om te begrijpen hoe hij heeft geoordeeld. Bovendien reageert hij écht op de argumenten van de eiseres. Uit zijn aanpak spreekt in elk geval respect voor lezers die niet zijn ingevoerd in de materie. Wat ons in deze uitspraak vooral boeit is die sprong die de kantonrechter durft te maken aan het begin: “Dat is een vrij ingewikkelde bepaling, die (in deze concrete zaak) zo moet worden gelezen.” We begonnen deze passage met de vraag of een rechter dan in elke uitspraak een college Nederlands recht moet gaan geven. Deze kantonrechter laat zien dat je niet alles tot in detail hoeft uit te leggen. Hij is er transparant over dat hij niet die bepaling in zijn algemeenheid gaat uitleggen, en neemt de lezer vervolgens mee naar de concrete betekenis in dit geval. Met een korte klap maar wel helder.

Het grootste misverstand over de functionaliteit van uitspraken is misschien wel dat uitspraken zoals die nu standaard worden geschreven juridisch ade-

8 Kantonrechter Rb. Midden-Nederland 6 maart 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:885.

9 Kleijn 2018, p. 3.

10 Aristoteles 2009, p. 26.

quaar zijn en begrijpelijke-taalvarianten niet. Vanuit de gedachte dat het met de logos wel goed zit, vormt het traditionele genre het vertrekpunt van denken. Toch is er ook op de logos van uitspraken het nodige aan te merken. Zoals we eerder al opmerkten, is het vaak niet goed uit de tekst van de uitspraak op te maken hoe argumenten met elkaar samenhangen. De verbanden tussen informatie-elementen zijn namelijk regelmatig niet goed geëxpliciteerd.¹¹ Met een soort woordenlasso ('gelet op het voorgaande') wordt een niet precies afgebakende set argumenten, verklaringen en feitenvaststellingen samengetrokken en daaruit zou dan de conclusie moeten volgen.¹² Een ander argumentatieprobleem is een bepaalde standaardfrase, namelijk '[deze argumenten] ieder voor zich en in onderlinge samenhang bezien'. Dat is een redeneerfout.¹³ Maar dat heeft rechters er nooit van weerhouden haar op te schrijven. Verder bedienen rechters zich regelmatig van de stoplap 'doet daar niet aan af'. Ja, de partij die het afgeserveerde argument aanvoerde, dacht nou net wel dat het hout sneed, dus zij wil weten wáárom het er niet toe doet. Uitspraken van rechters missen dus met grote regelmaat de precisie die rechters erin menen te stoppen. En die grotere precisie is wel nodig om te kunnen beoordelen of de redenering steek houdt.

Dit misverstand leidt er trouwens ook toe dat schrijvers van uitspraken die eerst hun concept 'gewoon' schrijven en dat gaan herschrijven in begrijpelijker taal, vaak het gevoel hebben dat die latere tekst 'een beetje gek' is en ook 'minder goed' is dan het origineel. De belangrijkste oorzaak van de problemen die wij zien in de juridische argumentatie ligt in het schrijfsproces. Schrijvers van uitspraken maken vaak geen onderscheid tussen de heuristische fase, de fase waarin zij nadenken over wat de juiste beslissing is, en de retorische fase, de fase waarin zij nadenken over hoe zij hun publiek ervan kunnen overtuigen dát hun beslissing de juiste is.¹⁴ Zij volgen in hun tekst als het ware de route die zij zelf hebben afgelegd om tot hun beslissing te komen.¹⁵ IJzermans schrijft hierover:

"Ik heb er al vaker op gewezen dat de nadruk op de 'juridische rationaliteit' van de uitspraak eenzijdig is en gebaseerd is op de veronderstelling dat overtuigen, oordelen en legitimeren samenvallen. Deze veronderstelling is gebaseerd op een dubbele fictie, namelijk de fictie dat

11 Van den Hoven & Plug 2008, Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022.

12 Sommige juridische begrippen, zoals 'arbeidsovereenkomst' of 'binding met Nederland', zijn niet helemaal te definiëren in samenstellende delen. Je verzamelt de verschillende elementen als het ware in een mandje en aan het slot bekijk je of het nou een arbeidsovereenkomst of bijvoorbeeld een overeenkomst van opdracht is. Dan is zo'n woordenlasso natuurlijk heel handig. Maar ook dan kan je de lezer tegemoetkomen door te expliciteren dat het geen afvinklijstje is, maar dat het gaat om een weging van het geheel.

13 Een redenering is nevenschikkend of meervoudig. Allebei tegelijkertijd is onmogelijk. Verburg 2020, paragraaf 4.3.3.

14 IJzermans 2011, p. 256-257.

15 Vergelijk ook Van der Bruggen 2018.

de min of meer subjectieve oordeelsvorming gereconstrueerd kan worden met juridisch rationele argumenten en dat alle publieksgroepen overtuigd kunnen worden met dezelfde juridisch rationele argumenten.”¹⁶

Wat is nou precies het verschil tussen die schrijfwijze die wij hiervoor ‘notulen van het denkproces’ noemden en een schrijfwijze waarbij de schrijver de uitkomst van het denkproces echt presenteert? Laten we een voorbeeld geven om dit onderscheid te verduidelijken. We weten niet hoe u op een dag beslist wat u vanavond gaat eten, maar bij ons gaat dat bijvoorbeeld zo. Je maakt een wandelingetje en loopt langs een woning. Uit het openstaande raam zweeft de prikkelende lucht van prei je neus in. Je denkt ‘O ja, prei, dat heb ik lang niet gegeten’ en dan ‘ik ga een quiche lorraine maken; daar moet natuurlijk kaas in, weet je wat, ik neem chèvre; dan nog wat ui, maar geen spekjes, want ik probeer vegetarisch te eten; dan doe ik er walnoten in om de smaak een extra tik te geven; en wat honing’. Vervolgens springt je te binnen: ‘maar ik heb geen bladerdeeg in huis; en ik heb geen zin in de supermarkt, oké, dan ga ik naar de biologische winkel, die heeft vast ook bladerdeeg’. Dit heuristische proces is geen zinvolle manier om een ander te vertellen wat je nodig hebt om een vegetarische quiche lorraine te maken. De tweede versie is zoiets als dit: ‘koop bij de groenteboer prei en ui, koop bij de kaasboer een stuk chèvre, eieren en room en koop bij de biologische winkel bladerdeeg, walnoten en honing’. Voor de lezer is niet relevant dat je de geur van prei opsnoof tijdens je wandeling. En ook niet dat je geen zin had om je in een supermarkt te begeven. Voor de uiteindelijke kwaliteit van het product (een lekkere quiche) heeft die informatie geen betekenis.

Hopelijk helpt deze beeldspraak u om te zien wat wij bedoelen. Maar als volgende stap kunnen wij dit onderscheid nog wel wat duidelijker verbinden met het rechtspraakbedrijf. Hoe ongelukkig het kan uitpakken als een rechter niet het verhaal opbouwt naar de conclusie, maar ‘gewoon’ alle gevolgde gedachtestappen afloopt, kunnen we laten zien met een bijzonder droevige zaak over een hoogzwangere vrouw die levenloos onder aan de trap werd aangetroffen. Haar partner werd verdacht van moord.¹⁷ We weten natuurlijk niet hoe de schrijvers van deze uitspraak te werk zijn gegaan, maar het lijkt er sterk op dat zij hun eigen oordeelsvormingsproces hebben vastgelegd. De uitspraak over deze zaak leest overigens als een spannend boek: door de toegankelijke schrijfstijl zal het de meeste lezers weinig moeite kosten om een voorstelling te maken van wat zij lezen. De tekst begint met notities die de verdachte zelf heeft gemaakt over wat hij allemaal had gedaan op de dag waarop zijn vrien-

16 IJzermans 2011, p. 257.

17 Rb. Midden-Nederland 12 februari 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:509. Wat we hierna bespreken gaat niet over de vraag of de rechters tot een juiste beslissing zijn gekomen.

din stierf. Die notities vormen de rode draad in het eerste deel van de uitspraak. Stuk voor stuk worden al zijn verklaringen feitelijk weerlegd: hij schrijft dat hij direct na het opstaan zijn mail heeft gecheckt, maar dat blijkt hij pas later op de dag gedaan te hebben. Hij schrijft dat zijn vriendin boos was omdat hij niet meekon naar de afspraak met de kraamzorg, maar zo'n afspraak bleek niet te bestaan. Bovendien bleken de burens de vrouw zo hard te hebben horen gillen dat ze dachten dat er een kind dood was. Ook blijken zijn verklaringen over waar hij op welke momenten van de dag was geweest niet te kloppen.

Daarna valt te lezen dat de chauffeur van de ambulance het vreemd vond dat de man de vrouw aan het reanimeren was, terwijl hij toch duidelijk aan de telefoon had gezegd dat ze dood was. Om die reden was de ambulance niet met spoed uitgerukt, maar was pas ruim een kwartier na het telefoontje bij de woning. Ook viel het hem op dat de man niet transpireerde, terwijl hij zelf na twee minuten reanimeren toch al behoorlijk zweet. Verder blijkt de verklaring van de man dat hij het hoofd van de vrouw iets heeft verplaatst om haar te kunnen reanimeren niet te kloppen. Daarna vermeldt de uitspraak dat de recherche weggestopt achter in een kast een T-shirt en een boxershirt vindt. Het gaat om het T-shirt en de boxershirt die de verdachte die ochtend droeg en op die kledingstukken worden bloedsporen en haren van het slachtoffer aangetroffen. Ook in huis en de auto worden bloedsporen gevonden. Het online zoekgedrag van de verdachte is ook intrigerend. Hij zocht onder meer op 'nek breken doe je zo', 'how to kill someone and leave no trace' en 'welke stof zorgt voor verlies bewustzijn'. Inmiddels zijn we op bladzijde 15 van het vonnis aangekomen. Vanaf daar gaat het over de forensische bevindingen van de patholoog-anatoom, die op bladzijde 19 concludeert dat hij geen duidelijke verklaring heeft voor de doodsoorzaak.

Dan volgen het standpunt van het Openbaar Ministerie en dat van de verdediging. En dan komt, op pagina 21, het oordeel van de rechtbank. Daar benadrukt de rechtbank eerst dat de verdachte duidelijk valse verklaringen heeft afgelegd, om daar vervolgens voorbeelden van te geven. Ook merkt de rechtbank op dat de verdachte zijn verklaring telkens bijstelt als hij wordt geconfronteerd met onjuistheden. De rechtbank acht het niet aannemelijk dat het om 'vergissingen' gaat. De rechtbank sluit dat deel van de beoordeling af met de conclusie dat de verdachte bewust heeft gelogen dan wel bewust heeft gezwegen. Over het zoekgedrag op de computer stelt de rechtbank vast dat de verdachte zelf op die termen heeft gezocht en de bewuste websites heeft bezocht. Op bladzijde 24 vermeldt de rechtbank dat de patholoog-anatoom niet kan uitsluiten dat het slachtoffer is overleden als gevolg van een noodlottige val

van de trap. Daarna valt te lezen dat de rechtbank geen motief kon vaststellen en volgt de volgende passage:

“Dit alles leidt tot de kernvraag of – mede met inachtneming van de kennelijke leugenachtige verklaringen van verdachte – onomstotelijk, althans met voldoende mate van zekerheid, kan worden vastgesteld dat [slachtoffer] ten gevolge van een door verdachte gepleegd misdrijf om het leven is gekomen. Na grondige en herhaalde afweging van al het voorgaande, ook in onderlinge samenhang bezien, komt de rechtbank tot het oordeel dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Gelet op het feit dat op grond van de forensische bevindingen slechts summiere aanwijzingen bestaan die er op duiden dat [slachtoffer] is overleden ten gevolge van een misdrijf, is het (overige) bewijs onvoldoende hard om onomstotelijk, althans buiten gerede twijfel, vast te kunnen stellen dat verdachte [slachtoffer] heeft verstikt of op een andere wijze om het leven heeft gebracht. De gang van zaken rondom het reanimeren en de (mogelijke) verplaatsing van het hoofd van [slachtoffer] daarbij wekt bevreemding, maar maakt dit niet anders.

Deze conclusie zou mogelijk anders hebben geluid indien op 2 juli 2012 direct een forensisch arts ter plaatse onderzoek zou hebben verricht. Een dergelijk onderzoek zou mogelijk meer informatie over de doodsoorzaak hebben opgeleverd en over de eventuele betrokkenheid van verdachte daarbij.

Bij de huidige stand van zaken dient verdachte echter te worden vrijgesproken bij gebrek aan voldoende wettig bewijs.”

Wat ging er door u heen toen u dit verhaal las? Was u verrast toen bleek dat het op een vrijspraak uitdraaide? Misschien heeft u wel gedacht: “Hier is iemand weggekomen met moord.” Dat zou ons niet verbazen. Maar is het in het belang van de rechtsstaat dat burgers dat denken bij een uitspraak? Zeker niet. Wat we u wilden laten ervaren is dat de opbouw van de uitspraak het denken van de lezer in een bepaalde richting duwt. En dat is in dit geval niet vrijspraak, maar een veroordeling. Door notulen te maken van het eigen proces verliest de rechter dus grip op wat lezers onthouden van een uitspraak. De hashtag op twitter was en bleef na de vrijspraak #trapmoord.

Nu is dit misschien wel een voorbeeld waarvan u denkt: dit is een uitzondering. Maar dat is niet zo, het gaat hier om een genreconventie. Dit is nu eenmaal de manier waarop strafvonnissen standaard worden geschreven.¹⁸ De rechterlijke uitspraak is van oudsher als volgt opgebouwd: eerst zet de rechtbank de identificerende gegevens op een rij, gevolgd door een opsomming van het procesverloop, de feiten, het wettelijk kader, argumenten van de partijen, argumenten van de rechtbank en tot slot de conclusie. In de hiervoor bespro-

ken zaak kwam goed naar voren dat deze volgorde niet erg communicatief is. Want wat is nu precies de redenering van de rechter in deze zaak? De rechtbank kan alleen tot een veroordeling komen als er geen enkele twijfel is over de schuld van een verdachte. In dit geval was er wel twijfel. De lezer denkt vermoedelijk: maar waarom heb ik dan niet eerder in het vonnis over die twijfel gelezen? En de lezer zou ook kunnen denken: waarom mag de rechter eigenlijk alleen veroordelen als zij geen enkele twijfel heeft? Hoe heeft de rechter het ontbreken van het motief en een duidelijke doodsoorzaak dan precies afgewogen tegen al die verdachte gedragingen? Weegt het risico om een onschuldige te veroordelen zwaarder dan het risico om een schuldige te laten lopen? Dat zou kunnen, maar dat staat niet in deze uitspraak. Terwijl het voor de aanvaardbaarheid soms noodzakelijk is dat rechters uitleg geven over de moraal achter juridische regels (er moet wettig en overtuigend bewijs zijn).¹⁹ Of, in de woorden van Buruma: “Enerzijds is recht spreken het toepassen van de wet (de wettelijke regel) op een zaak, maar anderzijds is het ook het via die zaak tot uitdrukking brengen van de wet als gedeelde waarde.”²⁰ Voor juristen is dat vaak vanzelfsprekend, terwijl dat voor burgers niet zo is.

Het druist tegen het rechtsgevoel van veel burgers in als de rechter ‘de regel-tjes’ blind heeft gevolgd en geen oog heeft voor de tragische situatie. Zij begrijpen niet waarom er zo strak aan die regels is vastgehouden. Maar ook voor rechters blijft het goed om dicht bij hun eigen rechtvaardigheidsgevoel te blijven. We citeren uit het reflectierapport van de rechtbanken over de toeslagen-affaire:

“De zaken waar ik als bestuursrechter het meest voldoening uit haal, zijn die waarin de gevolgen van een overheidsbesluit voor mijn gevoel onrechtvaardig zijn, ik de regels er op na pluus en erachter kom dat ik de situatie kan herstellen. Het moeilijkst aan dit werk, zijn de zaken zoals de voorgaande. Waarin de uitkomst voor mijn gevoel zeer onrechtvaardig is, maar wel precies volgens de regels en op de manier die de politiek voor ogen heeft gehad [is beslist]. Hier voel ik mij medeverantwoordelijk voor onrecht.”²¹

Uit dit rapport komt een beeld naar voren dat al veel eerder boven tafel had kunnen komen wat zich precies afspeelde als er minder standaardmatig was gewerkt: “Tekstblokken dienen de mens, maar zetten het denken uit.”²² Het gevaar daarvan is dat er ‘onvoldoende aandacht is voor de omstandigheden en gevolgen van het individuele geval’.²³

19 Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022, p. 102-103.

20 Buruma 2006, p. 2.

21 Rapport *Recht vinden bij de rechtbank* 2021, p. 20.

22 Rapport *Recht vinden bij de rechtbank* 2021, p. 45.

23 Rapport *Recht vinden bij de rechtbank* 2021, p. 46.

Wat is de kernboodschap van onze bespreking van het overtuigingsmiddel logos? Dat het helaas niet waar is dat het redeneertechisch wel goed zit met de uitspraken, zoals veel beroepsbeoefenaren denken. Door de uitspraak te schrijven als notulen van haar denkproces, beperkt de rechter zich bovendien tot een tekst die geen verhaal wordt en de lezers niet begeleidt in hun proces om zich de redenering eigen te maken. Dat doet niet alleen afbreuk aan de begrijpelijkheid, maar ook aan de aanvaardbaarheid.

4.2 Ethos

Het element ethos in het rechterlijke optreden gaat over de persoon en de integriteit van de rechter. Hoe komt die persoon als betrouwbaar tevoorschijn in haar uitspraak? In de eerste plaats is het belangrijk dat het publiek de rechter gezag toekent doordat deze overkomt als een rechtschapen persoon (*ethos*). Of, in de woorden van Aristoteles: “Fatsoenlijke mensen geloven we liever en gauwer, over alle onderwerpen in het algemeen, maar helemaal in kwesties waar geen exacte kennis van mogelijk is en waar plaats is voor twijfel. Maar dit vertrouwen moet wel het gevolg zijn van de toespraak zelf, niet van een vooroordeel over de aard van de spreker.”²⁴

Zoals we in paragraaf 2.3 beschreven staat in dit tijdperk waarin individualisering hoogtij viert, persoonlijk gezag meer op de voorgrond. Zodra we als partij of als geïnteresseerd publiek worden geconfronteerd met een rechtszaak, letten we meer op het optreden van de rechter en zijn we niet langer alleen maar onder de indruk van de institutie De Rechtspraak. Het gaat dan om de persoon van de rechter. Niet de privépersoon, maar de professionele persoon. We weten uit studies naar procedurele rechtvaardigheid dat burgers als ze zelf partij zijn belang hechten aan het antwoord op vragen als: heeft deze rechter respect voor mij? Mag ik mijn zegje doen en besteedt zij daar gepaste aandacht aan? Maakt zij op een voor mij begrijpelijke manier duidelijk hoe de procedure in elkaar steekt, zowel inhoudelijk als wat de gang van zaken betreft?²⁵ Parallel daaraan is het te verwachten dat ook het geïnteresseerde publiek wil dat de persoon van de rechter – en natuurlijk blijft dat wel de professionele persoon – terugkomt in de uitspraak. Een koude redeneermachine overtuigt niet. Opvallend zijn de adviezen die gedupeerde ouders rechters geven in het rapport van de rechtbanken over de toeslagenaffaire:

- “• Wees als rechter meer mens. Houd rekening met de persoon die voor je staat en probeer je in deze persoon te verplaatsen. Vraag je af hoe de situ-

24 Aristoteles 2004/2009, p. 27.

25 Verburg 2019, p. 37-39.

atie waar men in zit is ontstaan en besef dat de beslissing ook invloed heeft op de rest van de familie. Doe die oogkleppen af! Toon meer empathie.

- Behandel ons niet als een nummer, want iedere zaak is anders, kijk goed naar de feiten.
- Kom met een begrijpelijke uitspraak.”²⁶

We leven in een tijd waarin er druk op de jurist wordt uitgeoefend ‘responsiever’ te zijn, meer oog te hebben voor ‘maatwerk’, in het bijzonder ‘de menselijke maat’ en ‘doenvermogen’. Veel juristen moeten daar nog aan wennen. Zij zijn opgeleid in een tijd dat het recht zichzelf verklaarde: het recht was recht omdat het recht was. Als je je afvraagt hoe je deze ontwikkeling in het recht moet duiden, kom je al snel uit bij Nonet en Selznick.²⁷ Wij gebruiken hun analyse om onze bespreking van ethos (en in de volgende paragraaf die van pathos) diepte te geven. Het recht ontwikkelt zich volgens hen in drie fasen: repressief recht, autonoom recht en responsief recht.²⁸ Kenmerkend voor repressief recht is orde en macht,²⁹ kenmerkend voor autonoom recht is bureaucratie (in positieve zin) en kenmerkend voor responsief recht is ... dat is te recent om al te benoemen.³⁰ Duidelijk is wel dat de beslisser moet openstaan voor redelijke wensen en behoeften van een burger. Het is bij deze drie fasen niet zo dat de ene afgelopen is en de andere begint. Dit zijn ideaaltypen en in elke tijd zie je verschijnselen van verschillende fasen.³¹ Wel is het zo dat elke fase ontstaat door verzet tegen de vorige fase.

In de fase van het repressieve recht wordt het recht uitsluitend gezien als instrument van de macht. In dit preadvies gaan we daar niet verder op in. Wel is belangrijk dat in die repressieve fase als reactie een ontwikkeling op gang komt die voor het recht een eigen plek opeist, de fase van het autonome recht.³² Dat recht is autonoom juist omdat het los staat van de macht. Maar nauwelijks was die eigen plek geaccepteerd of er kwam alweer een tegenkracht. Die eigen plek van het recht had geleid tot bureaucratie. En bureaucratie was hier aan-

26 Rapport *Recht vinden bij de rechtbank* 2021, p. 49.

27 De passage hierna is in aangepaste versie ontleend aan Verburg 2022, p. 11-14. Nonet & Selznick 1978/2001. Zie ook Van den Berge 2016.

28 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 18-27, in het bijzonder p. 23: het is een ontwikkelingsmodel, er zit een lijn in, maar dat is niet een rechttoe-rechtaan historische lijn.

29 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 16, table 1: ‘order’, ‘raison d’état’ en ‘law subordinated to power politics’. Even verderop, p. 31-33, leggen ze uit dat het niet om blote machtsuitoefening gaat; het recht is wel bedoeld als legitimerend voor de machtsuitoefening.

30 In zijn inleiding op Nonet & Selznick 1978/2001 noemt Robert A. Kagan het responsieve recht *elusive*, ongrijpbaar: p. xii-xiii. Wel benoemt table 1 op p. 16 dat bij de legitimiteit van het responsieve recht *substantive justice* hoort.

31 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 17: het gaat altijd om een combinatie van alle drie; p. 116: repressief recht en autonoom recht blijven relevant.

32 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 52: “Although repressive law offers handy tools for imposing order, it is far less competent at securing stability founded in consent. Hence, this stage of development is at once primitive and precarious. Autonomous law emerges to cure that disability.”

vankelijk een positieve term.³³ Als het gaat om het bestuursrecht beoordelen ambtenaren neutrale formulieren waarmee mensen bijvoorbeeld huishoudelijke hulp aanvragen, zodat degenen die daar inderdaad recht op hebben die hulp ook krijgen en mensen die daar geen recht op hebben niet. Ook als in een overheidsapparaat honderden of duizenden ambtenaren werken aan gelijksoortige besluiten, moet via instructies worden gegarandeerd dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld naar de mate van hun ongelijkheid. Die ontzettend positieve neutraliteit van de bureaucratie zouden we bijna vergeten in deze tijd waarin het woord ‘bureaucratie’ alleen als scheldwoord kan worden gebruikt. Maar ook de rechtspraak zelf krijgt in die autonome fase bureaucratische trekjes. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid krijgen in zo’n systeem meer aandacht dan rechtvaardigheid. *New Public Management* deed zijn intrede in de rechtspraak.³⁴ Veel kritiek op de rechtspraak van het afgelopen decennium valt te zien als: jullie hebben te veel aandacht voor het systeem en te weinig voor de persoon. Denk aan de discussies over tunnelvisie in het strafrecht, gijzeling van scholiedenaren, ‘automatische’ omgangsregeling van één weekend in de twee weken voor de vader, en natuurlijk de kinderopvangtoeslagzaken.

Bureaucratie kwam dus in een negatief licht te staan. Het was ambtelijk, onpersoonlijk, zonder acht te slaan op de persoon.³⁵ En de regeltoepassing kwam los te staan van de effecten. De regel als regel kwam in zo’n autonome positie dat de effecten zelfs niet meer belangrijk waren.³⁶ Het autonome recht beloofde dus legaliteit, maar bleek een hang te hebben naar legisme.³⁷ Toch blijft het goed om te bedenken dat zowel het repressieve recht als het responsieve recht uiteindelijk het recht instrumenteel maken.³⁸ Dat het autonome recht niet geïnteresseerd is in de uitkomst kan je anderzijds ook instrumenteel noemen; het instrumentele recht besteedt alle maatschappelijke keuzes uit aan de politiek.³⁹ Mensen ervoeren niet langer vooral de heilzame effecten van de neutrale bureaucratie, maar zagen dat deze soms een ronduit kille uitwerking kon hebben: mensen die vernalen raakten in een ambtelijke molen.⁴⁰ We hoeven maar

33 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 64-65.

34 Vergelijk De Bock, in: *Kwaliteit als keuze (NJV)* 2015.

35 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 57.

36 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 60: “[Autonomous law] tames repression, but its capacity to do so is closely dependent on a prudent self-limitation. Thus, like repressive law, autonomous law remains closely identified with the state, a Rechtsstaat to be sure, but one nonetheless committed to order, control, and subordination.”

37 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 64-65.

38 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 93.

39 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 63.

40 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 67: “The justice of autonomous law is experienced as sham and arbitrary when it frustrates the very expectations of fairness it has encouraged. In time, the tension between procedural and substantive justice generates forces that push the legal order beyond the limits of autonomous law.”

‘paarse krokodil’⁴¹ of ‘computer says no’ te zeggen of u weet wat wij bedoelen. Ergernis over een te ver doorgevoerde bureaucratische benadering riep de behoefte op aan responsief recht, het recht dat de mens behandelt als een mens van vlees en bloed, met zijn beperkingen, maar ook met redelijke wensen en behoeften.⁴²

De rechters van nu zijn zoals gezegd bijna steeds nog opgeleid in de fase van het autonome recht:⁴³ het recht dat op zijn eigen benen kan staan en dus rechtvaardiging in zichzelf vindt. Maar dat type denken vindt in de huidige tijd veel minder weerklank. Partijen en het geïnteresseerde publiek zijn al lang aangeland in de fase van het responsieve recht.⁴⁴ De *clash* tussen de twee typen discourses die horen bij die twee verschillende fasen van het recht is dagelijks voelbaar in de rechtszaal. Als de rechter twintig jaar geleden tegen een partij zei dat aan een bepaalde voorwaarde moest zijn voldaan omdat de wet dat nu eenmaal vereist, werd dat hoogstwaarschijnlijk geaccepteerd. Nu zegt die partij ‘dat kan wel waar wezen, maar dan klopt die wet toch gewoon niet?’ Bovendien hebben veel burgers het idee dat de rechter eigenlijk niet goed weet waar gewone burgers tegenaan lopen in hun leven:

“Een veel gehoorde klacht van burgers is dat zij de indruk hebben dat rechtspraak zich in een ivoren toren afspeelt en dat rechters niets van het leven en de motieven van gewone burgers kunnen begrijpen, omdat de meeste rechters niet weten wat het bijvoorbeeld is, om met kinderen van drie verschillende vaders van de bijstand te leven en strijd te moeten leveren over kinderalimentatie, of met een gezin in een te kleine flat te wonen en aan de verplichtingen uit schuldsanering te moeten voldoen omdat er een huurschuld is.”⁴⁵

Wij denken daarom dat de rechtspraak maar één kant op kan bewegen.⁴⁶ Het helpt niet om vast te houden aan de fase van het autonome recht waarin het recht recht is omdat het recht is. De rechter zal moeten laten zien dat zij als professionele persoon deelneemt aan het recht, professioneel verontwaardigd

41 Hoewel die term misschien ook alweer alleen wordt herkend door ‘de oudere lezer’, want de oorsprong is een reclame van OHRA uit 2004. Zie https://nl.wikipedia.org/wiki/Paarse_krokodil.

42 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 73-74.

43 Bij het lezen van Nonet & Selznick 1978/2001 moet dan worden bedacht dat zij de Amerikaanse situatie bespreken. Robert A. Kagan bespreekt in zijn inleiding dat de Verenigde Staten in de ontwikkeling naar het responsieve recht ver vooruit liepen op andere democratische rechtsstaten: p. xiii-xvi.

44 De Poorter & Koenraad, *NJB* 2022/1072.

45 IJzermans 2011, p. 258-259.

46 Nonet & Selznick 1978/2001, p. 107-108: “The ‘master ideal’ of responsive law, as of autonomous law, is legality. That continuity remains. But the ideal of legality should not be confused with the paraphernalia of ‘legalization’ – the proliferation of rules and procedural formalities. [...] The ideal of legality needs to be conceived more generally and to be cured of formalism. [...] To press for a maximum feasible reduction of arbitrariness is to demand a system of law that is capable of reaching beyond formal regularity and procedural fairness to substantive justice. That achievement, in turn, requires institutions that are competent as well as legitimate.”

is, professioneel de zwaarte van een beslissing voelt, professioneel erkent dat mensen moeite hebben met een bepaalde uitkomst. Kortom: dat zij lid is van dezelfde Vereniging Nederland als de mensen over wie zij oordeelt. Niet alleen in deze paragraaf, maar ook in de paragraaf hierna over pathos, zullen wij laten zien dat op het snijvlak van ethos en pathos emoties niet alleen moeten worden erkend, maar ook moeten worden gedeeld.

Maar terwijl het voor de burgers duidelijk is dat zij willen kunnen zien dat de rechter ook een mens is, is het voor rechters moeilijk om hun persoon in beeld te brengen. De minste of geringste kans dat de persoon van de rechter tevoorschijn komt, zal de rechter bezweren met: ‘het gaat niet om mij’. Zelfs de introductie van naambordjes of het plan om de namen van rechters te vermelden in de uitnodiging voor de zitting, stuitte in het begin op die toverformule: ‘het gaat niet om mij’. In de continentale traditie van rechtspraak is dat natuurlijk ook het uitgangspunt: het moet er niet toe doen of vandaag deze of die rechter op de rechterstoel plaatsneemt. Alles in de uitspraak is binnen deze traditie gericht op de onpersoonlijke conclusie waartoe het recht dwingt. In de woorden van Szymborska is de opdracht die de rechter zich stelt: “Schrijf zo alsof je nooit met je zelf hebt gepraat/en altijd ver uit je eigen buurt bent gebleven.”

Is de rol van de rechter tenslotte niet om juist emoties te temperen, zodat de logica van het recht zegeviert? Die gedachte veronderstelt dat er een tegenstelling is tussen de rechter die emoties erkent en zo mogelijk omarmt enerzijds en de rechter die de rechterlijke logica toepast anderzijds. Natuurlijk bepleiten wij niet de rechter die meehuult met de wolven in het bos. Dat zou een gevaarlijke ontwikkeling zijn. Maar om als rechter emoties die nu eenmaal leven onder het publiek te negeren vinden wij ook gevaarlijk. De rechter moet zich tot die emoties verhouden. Door ze te benoemen en zo mogelijk te omarmen. Juist dan heeft zij een goede kans dat de lezer haar uitspraak als legitiem ervaart. En haar als beslissende instantie als legitiem ervaart. Juist dan mag zij hopen regie over die emoties te houden. Want als zij die emoties negeert, loopt zij het risico dat de traditionele media en de sociale media aan de haal gaan met de emoties die hoe dan ook een rol spelen. In feite zeggen wij dus ook dat het de rol van de rechter is om emoties te temperen. Maar dan door die emoties op te nemen in haar uitspraak en niet door ze weg te drukken. Hier gaan we in paragraaf 4.3 over pathos verder op in.

Ondanks die schroom van rechters om zelf tevoorschijn te komen, weet men binnen de rechtspraak ook verdraaid goed dat de persoon van de rechter ertoe doet. Een breed gedragen opvatting is dat het essentieel is dat de rechter die partijen op de zitting in de ogen heeft gekeken, zelf de uitspraak doet. Rechters vinden over het algemeen ook dat hun werk niet door AI-systemen kan

worden overgenomen, ‘want het is wel mensenwerk’. Toen wij dit preadvies aan het voorbereiden waren en literatuur zochten om juist dit element, de rol van ethos in de rechtspraak, uit te diepen, ontdekten we dat het vaak wordt overgeslagen of er een beetje bekaaid vanaf komt. Pinho behandelt ethos wel, maar probeert het juist vanuit het perspectief van de Verlichting los te koppelen van de persoon van de rechter en op te hangen aan het gezag van de rechtspraak of de wetgeving.⁴⁷ Er is een grote mate van schuchterheid, met name onder juristen, om de rechter als professionele persoon op het toneel te zetten.

Om te weten wie die persoon dan is die op het toneel verschijnt, welke kwaliteiten die rechter moet bezitten, kwamen we weer uit bij Aristoteles. Maar deze keer niet bij zijn *Retorica*, maar de *Nichomacheïsche ethiek*. Daarin bespreekt Aristoteles over welke kardinale⁴⁸ deugden elke gezagsdrager, de vorst, de generaal en dus ook de rechter, moet beschikken. Dat zijn praktische wijsheid (weten hoe je beslissing uitpakt), rechtvaardigheid (is de uitkomst eerlijk naar de personen om wie het gaat en naar de gemeenschap), gematigdheid (het gaat niet om de beslisser) en moed (de beslisser moet de beslissing durven nemen die nodig is, ook als die haar op kritiek komt te staan).⁴⁹ Bij onze bespreking van ethos gaat het vooral om die laatste twee. Dat de rechter recent een artikel heeft gepubliceerd dat precies over het onderwerp gaat dat vandaag op de rol staat, doet er niet toe. Zij beslist vandaag in een zaak zoals een collega-rechter daarin ook zou beslissen. En zij moet de beslissing nemen die zij moet nemen, los van de vraag of dat gevolgen heeft voor haar. Zij beslist in persoon, maar niet *als* persoon. Niet als privépersoon, maar wel met medeneming van haar geschiedenis, haar begrip voor bepaalde belangen, haar kennis, haar affiniteiten. En als die geschiedenis, dat begrip, die kennis, die affiniteiten te ver afstaan van haar collega-rechters, dan moeten die elementen weer worden getemperd. Ruimte geven aan ethos van de rechter is een kwestie van koorddans. Gestalte geven aan deze kardinale deugden is bovendien al heel wat, maar dat is nog niet genoeg. Van Domselaar ontleent aan Aristoteles dat de rechter ook een ‘*civic friend*’⁵⁰ moet zijn.⁵¹ Een burgervriend. Maar niet een ‘vriend’ van de toevallige burger die partij is in een procedure, maar een vriend van deze burger én van de gemeenschap, van de polis.⁵² Dat komt naar ons idee goed tot uitdrukking in de volgende passage, waarin de bestuursrech-

47 Pinho 2018, p. 139-140: “The reason for this lies in the attempt to transform law into a completely objective enterprise, which has been in progress since the Enlightenment era.”

48 De term ‘kardinaal’ is niet van Aristoteles, maar van veel latere datum. Bij ‘kardinaal’ gaat het om het scherpheidspunt, dat waar het om draait.

49 Verburg 2022, p. 15-23. Ook hierna is de tekst gedeeltelijk ontleend aan die passage.

50 Zie ook Van Domselaar 2022 voor een eerdere bespreking van het verband tussen begrijpelijke taal in de rechtspraak en Aristotelische ethische concepten, zoals de *civic friend*.

51 Van Domselaar 2014, hoofdstuk 11. Zie ook Verburg 2019, waar hij dit beeld volgt.

52 Vergelijk het concept ‘civility’ bij Nonet & Selznick 1978/2001, p. 90.

ter moest oordelen over de vraag of aan de oud-voorzitter van de landelijke COR van de Nationale Politie terecht strafontslag was verleend. De rechter laat als *civic friend* zien dat zij de balans bewaakt tussen oog hebben voor de belangen van deze man en die van de samenleving.

“De rechtbank oordeelt dat de korpschef inderdaad terecht onvoorwaardelijk strafontslag heeft verleend: deze maatregel was in het geval van eiser op zijn plaats. Daar heeft de rechtbank geen twijfel over, ondanks het feit dat de procedure op één punt met het beginsel van hoor en wederhoor in strijd was. Voor de rechtbank is het namelijk duidelijk geworden dat eiser zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim. Dat eiser moest functioneren in omstandigheden van hoge druk, stevige bezuinigingen en gebrekkig toezicht van de korpschef maakt hem niet minder verantwoordelijk voor zijn handelen. Juist van iemand in eisers positie mocht immers worden verwacht dat hij ook in die moeilijke omstandigheden de moreel juiste keuzes maakte. Dat eiser dat niet heeft gedaan, is hem zwaar aan te rekenen en daarvan moet hij de consequenties dragen.

Eiser stelt dat hij niet anders heeft gehandeld dan anderen en dat hij ook nooit is bijgestuurd. De rechtbank oordeelt dat die redenering in het geval van eiser niet opgaat. Voor hem gold nu eenmaal een hoge morele standaard. Als politiemann had het voor hem vanzelfsprekend moeten zijn dat hij zich aan de wettelijke regels hield, ook als anderen dat niet deden. Bovendien bekleedde eiser een hoge en invloedrijke functie. Tegen die achtergrond had hij niet alleen de plicht om het goede voorbeeld te geven, maar ook om anderen bij te sturen als zij de grenzen opzochten of overschreden.”⁵³

Bij Aristoteles is vriendschap dé basisvorm van enige relatie van mensen die hetzelfde goede, in het bijzonder het goede voor de polis, nastreven. “The type of friendship which Aristotle has in mind is that which embodies a shared recognition of and pursuit of a good. It is this sharing which is essential and primary to the constitution of any form of community, whether that of a household or that of a city.”⁵⁴ De rechter is daarmee dus niet alleen de vriend van de procederende burgerpartij, maar ook (bij de bestuursrechter en de strafrechter) van de overheid als beslissende of vervolgende instantie als belichaming van het belang van alle burgers. En trouwens ook (bij de bestuursrechter, strafrechter en civiele rechter) van de andere partijen met een tegengesteld belang aan dat van de burger die een procedure begint. Het gaat dus om vriendschap in de zin van gedeelde welwillendheid, een betrokkenheid op een gezamenlijk streven. De gedachte is dat de rechter zich realiseert als zij partijen tegemoet treedt: u bent dan wel rechtssubject en ik rechter, dus ik mag beslissen over de

53 Rb. Midden-Nederland 4 november 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:5126; deze uitspraak won de Klare Taal-bokaal 2019.

54 MacIntyre 1981/1992, p. 229, 135, 155 (citaat op die laatste pagina).

zaak die vooral u aangaat, maar dat betekent ook dat u en ik een rechtsorde delen en ik wil graag dat u ook deel blijft uitmaken van deze rechtsorde, niet afhaakt. Het gezamenlijke goede van de maatschappij wordt het beste gediend als rechter en burger beiden erkennen dat gezamenlijke goede te delen. Aan de kant van de rechter begint dat met de erkenning dat burgers, als deel van die gemeenschap, de gelegenheid moeten krijgen zich te ontwikkelen, tot bloei te komen op een manier die zij zelf voorstaan. En dat zij hun standpunt voor de rechter optimaal moeten kunnen bepleiten en ontfouwen.

Moet die burger daarbij maar uitgaan van de deugdzaamheid van de rechter en daarom de uitkomst accepteren? Van Domselaar zegt terecht dat zo'n opvatting elitair (de rechter als juridische expert) of esoterisch (de rechter als juridische priester) zou zijn.⁵⁵ De huidige tijd vraagt dat de rechter in de concrete interactie zo optreedt dat ook de verliezer de uitkomst kan accepteren. Willen verliezers zich deelgenoot blijven voelen van deze rechtsorde ('ik heb verloren, maar mij is wel recht gedaan'), dan is het nodig dat de rechter hen met welwillendheid tegemoet treedt, haar best doet om hun opvattingen over de zaak te volgen en zo mogelijk over te nemen en er op zijn minst op te reageren. Dat is een vorm van respect voor de burger. Van de andere zijde wordt van burgers gevraagd dat zij eveneens die welwillendheid en betrokkenheid op een gezamenlijk streven laten zien en dus ook met respect de rechter tegemoet treden.⁵⁶

Hiervoor bespraken we de rol die de persoon van de rechter speelt in de juistheid van de rechterlijke beslissing. Met Van Domselaar zeggen wij dus dat de kwaliteiten van de rechter mede bepalend zijn voor de juistheid van het oordeel.⁵⁷ Juistheid is uiteindelijk natuurlijk niet het onderwerp waar wij het in dit preadvies over hebben, dus we keren nu terug naar het centrale thema van dit preadvies, het communicatieve succes van de schriftelijke uitspraak. De rechter is zelf ook lid van de Vereniging Nederland en haar persoon komt ook tot uitdrukking in de uitspraak. Wil de rechter overtuigend zijn, dan moet zij laten zien dat zij de emoties die spelen erkent en zo mogelijk omarmt.⁵⁸ Wil zij overtuigend zijn, dan moet zij laten zien dat zij professionele verontwaardiging ervaart bij de zaak. Dat zij kortom naast een juridische beslissing ook een morele beslissing neemt. Onder een andere noemer, maar wel verwant is de redenering van De Bock als zij in haar preadvies voor de Nederlandse Juris-

55 We verwezen hier in paragraaf 3.3 al naar: Van Domselaar 2015, p. 24-46.

56 Direct ontleend aan Verburg 2019, p. 66-68, met verwijzing naar Van Domselaar 2015, p. 24-46.

57 Van Domselaar 2015, p. 36. Zie ook Verburg 2019, p. 65.

58 Wij zijn ons ervan bewust dat bij ethos traditioneel de emoties die leven onder het publiek niet direct een rol spelen. De gedachte is dat die thuishoren bij pathos.

ten-Vereniging haar kwaliteitseisen bespreekt.⁵⁹ De tweede is rechtvaardigheid. Zij bespreekt de rechterscode van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Daarin staat dat een rechter een rechtvaardige beslissing neemt ‘ook wanneer strikte toepassing van het recht daaraan in de weg lijkt te staan’ en dat de ‘rechter [zich] laat leiden door het recht en zijn eigen geweten en gevoel voor rechtvaardigheid’. De Bock zegt hierover: “Deze passages suggereren dat de rechter eerst ‘strikt het recht toepast’, en vervolgens aan de hand van haar eigen geweten en gevoel voor rechtvaardigheid, toetst of de uitkomst wel rechtvaardig is. Maar rechtstoepassing en het zoeken van een rechtvaardige beslissing gaan samen op.”⁶⁰

Wij zijn het met haar kritiek eens. De persoon van de rechter zit in de hele beslissing en is geen correctie achteraf. Zoals een aantal keer gezegd, gaat het hier niet om de subjectieve persoon, maar de professionele persoon, die haar eigen persoon tot uitdrukking brengt in de uitspraak, maar wel rekening houdend met de opvattingen in de beroepsgroep en in de samenleving.⁶¹ Het gaat zelfs om meer dan ‘rekening houden met’, het is ook herkennen, erkennen en voor een groot deel omarmen van de waarden en normen in de maatschappij. Ook dat is een aspect van ethos: de persoon van de rechter zit wel in de uitspraak, maar wel als deelgenoot van dezelfde rechtsorde als de lezers van die uitspraak. Zij brengt juist dat tot uitdrukking.⁶² Van Domselaar bespreekt kritisch dat de rechter met begrijpelijke taal als vaardigheid ook een maskerade van geweld kan neerzetten. De begrijpelijke en invoelende taal verleidt dan de lezer om mee te gaan met de redenering en de uitkomst, terwijl in werkelijkheid onrecht wordt gedaan.⁶³ Zij heeft in onze ogen gelijk. Als de rechter niet uitkijkt, reproduceert zij de macht en maakt zij die machtsuitoefening schijnbaar acceptabel door begrijpelijke taal.

Om kort toe te lichten hoe de persoon van de rechter in de uitspraak zit als deelgenoot van de rechtsorde, citeren wij met instemming tot slot van deze paragraaf een deel van de strafmotivering van het strafvonnis in de Ibn Chaldoun-zaak:

59 De Bock, in: *Kwaliteit als keuze (NJV)* 2015.

60 De Bock, in: *Kwaliteit als keuze (NJV)* 2015, p. 91-92.

61 Daarop wijst De Bock, in: *Kwaliteit als keuze (NJV)* 2015 ook, op p. 93.

62 Vergelijk Witteveen 2001.

63 Van Domselaar 2022, paragraaf 5.

“De examenroof van de eeuw. Zo stond deze zaak in de krant. Het eindexamen in zijn kern geraakt.

Het eindexamen, een spannende afsluiting van een belangrijke periode in iemands leven. Na jaren van hard werken, zitten de examens erop en wacht je in spanning op het resultaat, dat ene telefoontje: ben ik geslaagd? Kan het feest beginnen? Hoe anders was dit voor alle eindexamenleerlingen in 2013. Na het uitlekken van het examen Frans op 28 mei 2013 was niets meer zeker. Zouden er meer examens zijn uitgelekt? Moesten er bepaalde examens worden over gedaan of misschien zelfs het hele examen? Die onzekerheid moet voor de eindexamenleerlingen van 2013 zenuwslopend zijn geweest.

En dat heeft de verdachte met zijn medeverdachten veroorzaakt.

Op de zitting is gezegd: Dát is nooit de bedoeling geweest. Is dat nou zo? Dat is een van de vragen waar de rechtbank mee heeft geworsteld. Was er een plan? Hoe ver strekte dat? Wat was het doel? Hoe ver reikte dat? Tijdens de zitting bleek dat de verdachte [en] een van zijn medeverdachten na de inbraak al na enkele uren op Rotterdam Centraal stonden met tassen vol eindexamens, met het goud in handen, maar niet meer wetend wat te doen of waar naar toe te gaan. Een beeld dat in de ogen van de rechtbank niet veel weg heeft van een groots en vooropgezet plan. Eigenlijk denkt de rechtbank dat er na het stelen helemaal geen plan was.

[...]

Tijdens de zitting is ook duidelijk geworden dat de verdachte een heftig jaar achter de rug heeft. Hij heeft het eindexamenjaar over moeten doen. Daarnaast is de media-aandacht voor deze zaak overweldigend geweest en dat heeft, zoals is gebleken uit het verhaal van de verdachte en zijn advocaat, zijn sporen achtergelaten in het persoonlijke leven van de verdachte. En de rechtbank kan er niet omheen dat de verdachte nog jong is en aan het begin staat van een heel leven. Dit heeft de rechtbank tijdens de zitting ook gemerkt.

[...]

Werken moet de verdachte wel, een fors aantal uren. Een aantal weken werken voor de maatschappij zonder daarvoor betaald te worden om de verdachte te laten voelen dat hij echt een grote misstap heeft begaan.”

Hier zie je in onze ogen een rechter die zijn persoon in professionele zin en zijn begrip voor de positie van alle relevante spelers op de Bühne zet. Het draait om empathie. De rechter als regisseur van en speler in een theaterstuk is wellicht een vreemd beeld, maar het is al oud. Huizinga typeerde rechtspraak eind jaren 30 van de vorige eeuw als ‘een serieus spel’ met spelregels en cere-

moniële handelingen. Dat deed hij in het hoofdstuk ‘Spel en rechtspraak’ in zijn werk *Homo ludens*.⁶⁴

Wat is de kernboodschap van onze bespreking van het overtuigingsmiddel ethos? In deze geïndividualiseerde tijd heeft de burger behoefte aan een rechter die ook mens is, die de in de maatschappij levende emoties erkent, die verontwaardiging deelt. In de uitspraak wil de burger terugzien dat de rechter een *civic friend* is die samen met hem betrokken is op het bereiken van het goede. Door integer en professioneel zichtbaar te zijn in haar uitspraak, helpt de rechter de lezer zich te verhouden tot de beslissing en de rechtspraak.

4.3 Pathos

Van de klassieke drie redevoeringen (juridische, politieke en ceremoniële redevoeringen) begrijpt iedereen dat bij die laatste emoties een natuurlijke plek hebben. Hoe zou je een lofrede kunnen houden zonder appel op emoties? En ook bij politieke redevoeringen over de wenselijkheid of schadelijkheid van bepaald beleid ligt het voor de hand dat een beroep op emoties een rol speelt. Alleen bij die derde vorm, de juridische redevoering, komen emoties al snel in het verdachtenbankje. En dat wordt nog sterker als die redevoering niet een pleidooi van een partij is, maar juist de rechterlijke beslissing zelf. Maar ook empathie en emotie kunnen bijdragen aan de juridische rationaliteit. Dat heeft te maken met het vermogen van de lezer om de situatie en de ervaring van degenen om wie het in de rechtszaak gaat, te begrijpen.⁶⁵ Natuurlijk, de rechter moet onpartijdig zijn. Dat betekent alleen niet hetzelfde als gevoelloos, of robotesk. In rechtszaken spelen emoties vrijwel altijd een rol bij partijen en bij het publiek en het is voor burgers onbegrijpelijk als de rechter daar helemaal aan voorbijgaat. Uitspraken zijn niet aanvaardbaar of gezaghebbend als ze alleen juridische rationaliteit ademen. “Mensen hoeven geen opgewonden rechters te zien – natuurlijk niet – maar ze willen geen onverschillige rechters.”⁶⁶ En hoe responsief is rechtspraak eigenlijk als er geen aansluiting is bij het rechtsgevoel van de burger?⁶⁷ In elk geval werkt het vervreemdend als emoties en gevoelens worden ‘gestold in juridische rationaliteit’.⁶⁸

64 Huizinga 1940, p. 111-127.

65 Henderson 1987. Vergelijk ook Nussbaum 1995.

66 Buruma 2006, p. 3.

67 IJzermans 2011, p. 32.

68 Asser/*Vraken Algemeen deel**** 2005, p. 64, geciteerd in Prins e.a. 2013, p. 59.

IJzermans merkt in haar proefschrift terecht op dat er in de juridische literatuur vooral belangstelling is voor de argumentatieleer, de *logos* dus.⁶⁹ Zij spreekt haar verbazing daarover uit, omdat recht en emoties juist zo sterk met elkaar verbonden zijn. Zo vloeien wettelijke normen vaak voort uit afkeer van bepaald gedrag, zoals geweld tegen hulpverleners. Het strafrecht is er om de behoefte aan vergelding in te lossen, maar ook om daders én de samenleving te laten inzien dat bepaald gedrag niet wordt getolereerd. De bestuursrechter en de civiele rechter houden zich voornamelijk bezig met het oplossen van conflicten. Emoties alom dus in het recht.⁷⁰ En als rechtspraak er in de kern om draait dat de rechter op een gereguleerde wijze conflicten beslecht zodat mensen elkaar niet de hersens inslaan, dan is het op zijn minst verstandig dat zij acht slaat op die emoties die hen er wél toe drijven dat ze elkaar te lijf gaan.⁷¹ Het is welbeschouwd ondenkbaar dat een woedend publiek zich laat overtuigen door een onderkoelde rechter. We verwijzen op dit punt naar paragraaf 4.2 waarin wij schreven dat de rechter zich moet verhouden tot emoties die nu eenmaal leven bij het publiek.

Het element pathos in het rechterlijke optreden gaat over de emoties die bij partijen en het geïnteresseerde publiek worden aangesproken en opgeroepen. De eerste van de twee, *aangesproken*, gaat over de emoties die de rechter bewust tevoorschijn haalt. De tweede, *opgeroepen*, gaat over de emoties die opkomen bij het lezen van de uitspraak (of de verslaglegging daarvan in de media) zonder regie van de rechter. Aristoteles hamert er terecht op dat ‘welsprekendheid haar doel vindt in een oordeel’ en daarom ‘moet een spreker niet alleen erop toezien dat de redenering verhelderend en overtuigend is, maar evenzeer zijn eigen persoon in een bepaald daglicht stellen en de beoordelaar in een bepaalde gemoedstoestand brengen’.⁷² De kern van wat we hierina onderbouwen, is dat emoties niet zozeer bedreigend zijn voor de *logos*, maar dat je door emoties weet waar de aandacht naar uit moet gaan.

Emoties leveren ‘specifieke kennis op over de belangen en de waarden die bij de situatie betrokken zijn en over wat het is om in een situatie een emotie te beleven en tot welke gedragsneiging dat leidt’.⁷³ Doordat je een bepaalde emotie voelt in een situatie, wordt ook duidelijk wat je waarden zijn. Het gaat dan vaak om waarden van de cultuur waarin je leeft, zoals morele, esthetische, juridische en sociale waarden. Emoties zijn richtingwijzers. Je wordt bijvoor-

69 IJzermans 2011, p. 2.

70 IJzermans 2011, p. 4. Haar proefschrift gaat specifiek over de overtuigingskracht van emoties bij het rechterlijk oordeel.

71 Verburg 2019, p. 34 en 230.

72 Aristoteles 2009, p. 100. Een van ons las een Engelse vertaling en daarin staat het nog scherper: ‘for the passion present in his mind in each case paves the way for his anger’. Aristotle 1926/1991, p. 179.

73 IJzermans 2011, p. 132.

beeld boos omdat iemand iets aantast wat jij belangrijk vindt. Bij de bespreking van boosheid in Boek II van de Retorica zegt Aristoteles “Bij elk van hen is een basis voor zijn boosheid gelegd door een eerder aanwezig gevoel.”⁷⁴ In de jaren 20-22 ervoeren veel mensen bijvoorbeeld verdriet tijdens lockdowns, omdat wij het nu eenmaal belangrijk vinden dat we samen met onze vrienden en familie van alles ondernemen. En boosheid, omdat het nogal ver gaat dat de overheid je verbiedt om bij je ouders op bezoek te gaan.

Doordat je zelf emoties ervaart, is de kans bovendien groter dat je adequaat reageert op de emoties van anderen. Door emoties op te roepen kun je bovendien de argumentatie verdiepen, meer rijkdom geven. Niet voor niets kijken artsen vaak ineens anders tegen hun beroep aan als zij eenmaal zelf patiënt zijn geweest. En zo beaamde Jan Moors, die als strafrechter gewraakt werd in het Wildersproces, dat hij het eigenlijk wel verhelderend vond dat hij ook eens had gevoeld wat andere mensen voelen die het niet eens zijn met de beslissing van de rechter.⁷⁵ Emoties leveren dus ook empathische kennis op. Bloom laat zien dat dat weer zijn eigen beperking heeft: empathie kan ‘parochiaal’ zijn, je kan je vooral verplaatsen in anderen die in meer of mindere mate op je lijken.⁷⁶ Maar het heeft zeker ook rijke kanten: als je zelf een rijk gevoelsleven hebt, kun je je vaak beter voorstellen hoe een ander zich voelt in een bepaalde situatie. Daarnaast helpen emoties om je aandacht op bepaalde informatie te richten; ze werken als een soort *schijnwerper* waardoor bepaalde aspecten meer op de voorgrond komen dan andere.

In paragraaf 4.2 bespraken we dat de rechter een *civic friend* moet zijn: samen met partijen betrokken op het gezamenlijke goede, in het perspectief dat allen lid zijn van de Verenging Nederland.⁷⁷ Erop gericht dat betrokkenen dat ook kunnen ervaren: deze rechter doet haar best om mij ‘erbij te houden’. Dat kan door het gesprek op zitting, maar dat moet ook in de uitspraak. Die twee, de mondelinge en schriftelijke communicatie met de rechter, moeten ook in harmonie zijn. Vóór ons plaatste Van Domselaar al het gebruik van begrijpelijke taal in het licht van de rechter als *civic friend*: “This view implies that, when a judge writes a court ruling that the average citizen cannot relate to or understand, they may be engaging in an act of civic unfriendliness.”⁷⁸

74 Aristoteles 2009, p. 104.

75 *Kijken in de ziel* van 17 augustus 2015 (aflevering 5) van 26’20” tot 28’57”.

76 Bloom 2016. Anders: Nonet & Selznick 1978/2001, p. 91-92 met hun bespreking van het recht als regulerende factor.

77 Dat ligt anders in procedures met buitenlandse procespartijen maar dat ligt buiten het perspectief van dit preadvies.

78 Van Domselaar 2022, paragraaf 4.

Bij oordelen over de rechtvaardigheid van rechterlijke uitspraken spelen emoties ook een belangrijke rol. We weten dat voor partijen de zittingservaring een kwestie van *hot cognition* is. De ervaring is een weinig voorspelbare cocktail van alle indrukken die partijen opdoen tijdens de zitting. De ervaring is snel en weinig bereflecteerd. Als de hele zitting prachtig verloopt, maar de rechter maakt een grapje dat voor een partij slecht uitpakt, kan dat de afdrank voor die partij geheel bepalen.⁷⁹ We hebben geen aanleiding om te menen dat dat bij het lezen van de uitspraak anders is voor partijen. En we hebben ook geen aanleiding om te menen dat dat voor het geïnteresseerde publiek anders is.

Dat maakt de vraag relevant of de rechter die emotionele respons van partijen en het geïnteresseerde publiek aan het toeval overlaat of dat zij dat proces enigszins wil regisseren. Gaat het om een bewust aangesproken of een onbewust opgeroepen emotie? Rechters zijn er op zitting vaak heel goed in om aan te voelen ‘waar de pijn zit’, om die emoties te bespreken en zo mogelijk te omarmen. Voor de rechter liggen de emoties die bij een zaak betrokken zijn ‘aan de oppervlakte’. En dat gaat niet alleen om de emoties van partijen, maar rechters zijn er ook goed in om te weten dat bepaalde uitkomsten in de maatschappij gevoelig liggen. Als dat zo is, is het vreemd dat rechters hun uitspraken het liefst emotioneel schrijven. Rechters in Nederland zijn uiterst huiverig om emoties toe te laten in hun uitspraken. Zelfs het erkennen van begrip voor een bepaalde beleving bij een partij, ligt al moeilijk. Dat heeft alles te maken met de continentale traditie van rechterlijke uitspraken. De uitspraak wordt op het continent geschreven alsof het niet anders had gekund. Als het syllogisme het model is, is het moeilijk om ruimte te maken voor emoties, want die leiden maar af van de dwingende conclusie. De rechtspraak heeft er moeite mee om te laten zien welke emoties er spelen, om die te erkennen en al helemaal om die te omarmen. Laat de rechter dat na in zaken waarin het grote publiek dat wel verwacht, dan levert dat problemen op. Denk bijvoorbeeld aan die zaak over een dodelijk ongeval waarbij een peutertje en haar opa en oma omkwamen. Bij het uitspreken van het vonnis werd in woord en beeld alleen plichtmatig aandacht besteed aan het intense verdriet waarmee de nabestaanden te maken hadden. De zaak werd landelijk nieuws omdat de vader van het omgekomen meisje een stoel smiet naar de rechter. De rechtbank zag zich gedwongen met extra uitleg te komen.⁸⁰

Als je rechters voorstelt een bepaalde beleving van partijen te verwoorden in de uitspraak, is hun reactie vaak ‘dat vind ik meer iets voor op de zitting’. Ze

79 Van den Bos 2011, p. 41; Van den Bos 2007.

80 Van der Bruggen 2015; <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Limburg/Nieuws/Paginas/4-vragen-en-antwoorden-over-het-vonnis-in-de-zaak-Meijel.aspx>.

leggen daarbij nooit uit waarom de zitting daar wel en de uitspraak daar niet voor geschikt zou zijn. Het lijkt opnieuw vooral een kwestie van ‘zo doen we dat nu eenmaal’. De laatste jaren is er meer nadruk komen te liggen op het ‘huwelijk’ tussen de sfeer op de zitting en de gevoelstemperatuur van de uitspraak.⁸¹ Ook dat pleit voor het opheffen van die waterscheiding tussen emoties wel op de zitting en emoties niet in de uitspraak. Als emoties hun plek hebben op de zitting (en dat hebben ze),⁸² dán verdienen ze ook een plek in de uitspraak.

In paragraaf 3.2 bespraken wij de onveranderlijkheid van de rechterlijke uitspraak als genre. Wij zeiden over dat genre dat rechters de systematiek die zij hebben gevolgd om tot hun oordeel te komen proberen te vangen in hun uitspraak. Je zou, zeiden we hiervoor al een paar keer, kunnen zeggen dat zij notulen maken van hun oordeelsvormingsproces. Ze schrijven dus juist niet een verhaal aan de lezer. Ook die manier van werken, stimuleert emotioneel schrijven. Als je schrijft met de lezer voor ogen, begrijp je eigenlijk onmiddellijk dat je bijvoorbeeld een heftig onderwerp niet goed kan bespreken zonder te erkennen welke emoties er allemaal moeten spelen bij de lezer. Of die lezer nou partij is, of behoort tot het brede publiek.

Net als bij de bespreking van het onderwerp *ethos* in paragraaf 4.2 benoemen wij hier de ontwikkeling van het autonome (en dus afstandelijke en onpersoonlijke) recht naar het responsieve recht. Dat wegblijven bij emoties past niet meer bij deze tijd. De partij die een uitspraak leest in haar zaak en de geïnteresseerde burger die kennisneemt van een uitspraak willen kunnen zien dat de rechter óók oog heeft voor de emoties die (meestal evident) spelen in die zaak. Dat heeft ook een haakje met de bespreking van de maatschappelijke functies van de rechterlijke uitspraak (par. 2.2) en de ontwikkeling van institutioneel naar persoonlijk gezag (par. 2.3).

We stelden deze bespreking van *pathos* in het perspectief van de continentale traditie, die onpersoonlijk is en de rechterlijke beslissing als een dwingende redenering voorstelt. Dat maakt een uitstapje naar de Anglo-Amerikaanse traditie interessant. De persoon van de rechter (*ethos*) heeft in die traditie meer speelruimte en daarmee heeft de rechter de mogelijkheid om emoties een grotere rol te laten spelen in de uitspraak. We citeren daarom delen uit een beslissing van een Engelse familierechter over een jongen die graag bij zijn vader wil wonen. Zijn ouders zijn gescheiden. De vader wil vertrekken, met de zoon, naar een Scandinavisch land. De rechter schrijft geen uitspraak, maar een

81 Verburg 2019, p. 49-50; Boekema 2015, p. 146-147.

82 Zie IJzermans 2011, p. 4 over de sterke verbondenheid tussen emoties en recht.

brief. Toegegeven, ook in de Anglo-Amerikaanse traditie was dit een uitzonderlijk verschijnsel en de vorm en inhoud kregen dan ook veel aandacht. Toch menen wij dat deze benadering soepeler past in die traditie dan in onze continentale traditie. Daarom dus dit wat langere citaat. Het is de beslissing van judge Peter Jackson:⁸³

“Dear Sam,

[...]

This case is about you and your future, so I am writing this letter as a way of giving my decision to you and to your parents.

[...]

2. I believe that your feelings are that you love everyone in your family very much, just as they love you. The fact that your parents don't agree is naturally very stressful for you, and indeed for them. [...]
3. I was impressed with the way you gave evidence. You are of an age where your views carry a lot of weight with me, and I consider them in the light of your understanding of what has made things as they are. As to that, I don't think anyone of your age in your situation could understand it better than you do, but nor could they fully understand the influences that you are under and the effect that has on you.

[...]

5. So I have a view on the question of whether the idea of these proceedings comes from you or from your dad. My view is that you brought the proceedings mainly as a way of showing your dad how much you love him. It was mainly to meet his needs, and not yours. I have seen the self-centered way that he behaves, even in the courtroom, and how he makes sure everybody knows how little respect he has for anybody who disagrees with him. [...] So I respect your views, but I don't take them at face value because I think they are significantly formed by your loyalty to your father.

[...]

11. There needs to be an end to proceedings of this sort. They have been extremely stressful for everyone. This is the fifth case there has been about you and, unless something pretty extraordinary happens, it should be the last.

So, coming to the orders I am going to make:

[...]

Sam, I realize that this order is not the one that you said you wanted me to make, but I am confident that it is the right order for you in the long run. Whatever each of your parents might think about it, I hope they have the dignity not to impose their views on you, so that you can work things out for yourself. I know that as you get older, you will do this increasingly and I hope that you will come to see why I have made these deci-

83 England and Wales Family Court Decisions, [2017] EWFC 48, Case No. MA17P00163, 26 juli 2017. Zie ook Van Domselaar 2022, paragraaf 4.

sions. I wish you every success with your future and if you want to reply to this letter, I know that your solicitor will make sure that your reply reaches me. [...]"

Ook in Nederland hebben we sindsdien uitspraken in familiezaken gezien die in de vorm van een brief aan het kind zijn.⁸⁴ Maar zo persoonlijk en zo door-desemd van de emoties die er leven, kennen we het in Nederland niet. En wij denken ook dat een zo persoonlijk en emotioneel oordeel niet snel in Nederland zal voorkomen. Maar het is wel een inspiratiebron voor het erkennen van pathos in de uitspraak van de rechter op een professionele manier.

Een ander prachtig voorbeeld is een strafvonnis van de rechtbank Gelderland.⁸⁵ Het gaat over een verdrietige zaak waarbij een man met zijn kleinkinderen op weg is naar een speeltuin en plotseling afslaat als hij het bord van de speeltuin ziet. Hij rijdt daarbij een tegemoetkomende motorrijder aan, die enkele dagen na het ongeval aan zijn verwondingen overlijdt. In de inleiding legt de rechter uit waarom het vonnis een andere indeling en opzet heeft dan anders:

“Deze zaak gaat om het veroorzaken van een dodelijk verkeersongeval. Dat betekent dat deze zaak veel emoties oproept bij verdachte, de nabestaanden van het dodelijk slachtoffer en anderen. Daarnaast gaat het om een ongeval dat zoveel andere bestuurders had kunnen overkomen. Dit ongeval toont aan dat het ontzettend belangrijk is steeds te blijven opletten en voorzichtig te zijn tijdens het deelnemen aan het verkeer.”

De rechter besteedt in de strafmotivering expliciet aandacht aan de emoties van alle betrokkenen:

“Aard en ernst van de bewezen verklaarde feiten

Het veroorzaken van een ongeval waarbij een ander wordt gedood, is een zeer ernstig feit. De verdachte heeft het slachtoffer niet met opzet aangereden en heeft dit ook zeker niet gewild. Dat neemt niet weg dat het slachtoffer door toedoen van de verdachte niet meer leeft. Dat is een enorm verlies voor zijn vrouw en drie kinderen. Zij moeten hun man en vader missen. Uit de slachtofferverklaring die op de terechtzitting is voorgelezen blijkt hoe moeilijk dit voor hen is. Er is altijd een lege stoel bij hun thuis.

Het verdriet raakt in dit geval meer mensen dan de vrouw en kinderen van het slachtoffer. De verdachte zelf en zijn familie zijn hierdoor ook geraakt. Hij heeft verklaard dat door het ongeval de frontairbags van zijn auto werden geactiveerd. Hierdoor werd de auto gevuld met een bepaald soort gas. Zijn kleinkinderen raakten daardoor in paniek en dachten dat de auto

84 Rb. Overijssel 30 juni 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:2755, Rb. Zeeland-West-Brabant 8 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:1685, Rb. Rotterdam 31 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:894.

85 Rb. Gelderland 20 oktober 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:5474, onder 1 en 8.1.

in brand stond. De verdachte is met zijn kleinkinderen uitgestapt en is naar de motorrijder gelopen om te kijken of hij hem kon helpen. Ondertussen stonden zijn kleinkinderen huilend langs de kant van de weg en riepen zij om hun moeder. Zijn kleinzoon van 9 heeft flink last gehad van het ongeval. Hij is na het ongeval enige tijd onder behandeling geweest bij het psychotraumacentrum van het Centrum. Gelukkig gaat het met hem inmiddels een stuk beter.

De verdachte heeft het moeilijk met het gebeurde. Elke keer dat hij een motorrijder ziet, komt alles bij hem terug. Hij realiseert zich echter dat de nabestaanden met het ergste verlies en verdriet te maken hebben.”

Na het lezen van dit vonnis zal bij het algemene publiek toch vooral het gevoel achterblijven dat hier iets vreselijks is gebeurd waar het strafrecht eigenlijk geen relevante rol in kan spelen.

Wat is de kernboodschap van onze bespreking van het overtuigingsmiddel pathos? Veel zaken waarover de rechter beslist, roepen heftige emoties op bij burgers. Of dat nu partijen zijn of leden van het geïnteresseerde publiek. Als zij die emoties onvoldoende terugvinden in de uitspraak van de rechter, zullen zij waarschijnlijk afhaken. Zij zullen besluiten zich niet verder te verdiepen in de nuances van de rechterlijke beslissing. Omgekeerd, als de rechter haar best heeft gedaan met haar uitspraak een verhaal te vertellen waarin de emoties die leven een plek krijgen en zo mogelijk worden omarmd, is er een goede kans dat burgers zich verder verdiepen in de tekst en zich laten overtuigen door de redenering. Eerlijk ingezette pathos bedreigt de logos niet, maar versterkt deze juist.

Ook in Rome gold voor het gerecht nog lang elk middel om de tegenpartij ten val te brengen als geoorloofd. Men hulde zich in rouwkleeren, men zuchtte en klaagde, men beriep zich luide op het heil van den staat, men bracht tal van supporters mee om meer indruk te maken, kortom deed alles, wat men thans bij wijlen nog doet. De Stoici trachtten aan de gerechtelijke eloquentie dit spelkarakter te ontnemen, en haar in overeenstemming te brengen met hun strenge normen van waarheid en waardigheid. Doch de eerste, die deze nieuwe gezindheid in praktijk wilde brengen, Rutilius Rufus, verloor zijn zaak, en moest in verbanning gaan.¹

In het citaat van Huizinga waarmee dit hoofdstuk begint, draait het perspectief twee keer om. Huizinga begint met het pompeuze beroep op pathos, laat dan de strenge beperking tot logos en ethos zien, maar toont aan het einde dat ook die beperking niet tot succes leidt. Dat is in een paar woorden het onderwerp van dit hoofdstuk: logos, ethos en pathos kunnen niet zonder elkaar.

In de inleiding van dit preadvies benoemden we al dat het bij begrijpelijk schrijven niet gaat om een beetje oppoetsen. Als dat wel zo zou zijn, zou dat betekenen dat de rechter aan het einde alleen nog iets aan de *taal* hoeft te doen. Begrijpelijke taal wordt dan alleen maar ingezet om de lezer positief te stemmen: wees het met mij eens, volg mijn denken! Pathos gereduceerd tot verleiding, zonder innerlijke kracht. Als de rechter alleen aan het einde van het schrijfproces (de eindredactiefase) nog even wat aandacht besteedt aan begrijpelijke taal, is het bovendien niets meer dan een trucje. Geen oprechte uiting van de persoon van de rechter, maar een toneelstukje, een buitenkant. Ethos gereduceerd tot acteergedrag. Als begrijpelijk schrijven neerkomt op oppervlakkig hertalen, zal de échte argumentatie volgens de rechter dus nog steeds

1 Huizinga 1940, p. 129.

in de versie in het Legalees te vinden zijn. Logos gereduceerd tot een maskerade van hertaalde argumenten waarin de leek geen logische samenhang ziet.

Wij geloven er geen snars van dat dat soort trucjes werken en pleiten daarom voor een veel diepere acceptatie van het streven naar begrijpelijke taal: de rechter moet de hele uitspraak denken, opbouwen en beargumenteren vanuit de intrinsieke motivatie om een zo groot mogelijk publiek te laten zien waarom haar beslissing deugt. Pathos is dan het publiek *meenemen* in plaats van verleiden. Maar het is ook tot op zekere hoogte *meegaan* met de emoties die leven: het erkennen van emoties voorbij het koude ‘ik zie dat het u raakt’. Het is kortom echt in contact komen met die ander. Pathos heeft dus niets te maken met effectbejag, het inzetten van emoties om het lezerspubliek te verleiden mee te lopen met de keuze van de rechter. Dat is wel vaak waar rechters bang voor zijn. Dat is volgens ons niet nodig. Bij pathos gaat het er namelijk om dat de rechter de emoties die leven, erkent. Waar het ook om gaat is dat de rechter de waarde die hoort bij de achterliggende norm van een wet tot leven kan brengen via emoties, bijvoorbeeld de te verwachten maatschappelijke verontwaardiging. Ethos draait om een rechter die laat zien dat haar beslissing niet willekeurig is of irrationeel, maar dat die beslissing deugt, of *waar* is.² En dat de beslissing is genomen door een *civic friend*, een rechter die samen met partijen betrokken is op het bereiken van het gezamenlijke goede. Een rechter die een trucje toepast is niet betrouwbaar, wekt juist wantrouwen op. Logos draagt dus bij aan ethos door ‘narekenbaarheid’ te tonen in plaats van een masker op te zetten: lezers kunnen juist grondig controleren of zij het eens zijn met de rechter. Door de kwaliteit van het betoog laat de rechter zien dat ze geloofwaardig is: goed geïnformeerd, systematisch, analytisch, weloverwogen en welbespraakt.³

Als een uitspraak alleen maar logos is, gesteld in het Legalees, is dat ‘*contempt of citizen*’.⁴ De rechter neemt de burger daarmee niet serieus als lezer, maar geeft deze het signaal dat die er niets mee te maken heeft. Als een uitspraak alleen maar ethos en pathos is, is dat ook ‘*contempt of citizen*’. De uitspraak doet dan vooral een poging de burger te verleiden: ‘geloof in mij’ en ‘ik omarm alle emoties die er spelen’, zonder de burger daadwerkelijk in staat te stellen te controleren of de juiste beslissing is genomen. Ook dan doet de burger dus niet echt mee. Alleen als de rechter alle drie de overtuigingsmiddelen inzet, laat zij daarmee zien dat zij de burger als waardevolle lezer respecteert. Ze drukt dan uit dat zij de professional is die het verdient om vertrouwd

2 En hiermee zijn we weer terug bij Gadamer. Zie paragraaf 2.3.

3 IJzermans 2011, p. 248.

4 Van Run 1978, p. 80.

te worden, dat zij de emoties die er leven herkent en zo mogelijk omarmt en dat zij op een logische en voor de burger te volgen manier verantwoordt hoe en waarom zij tot deze beslissing is gekomen.

En zijn we er dan zelf in geslaagd om in dit preadvies te doen wat we prediken? Dat weten we natuurlijk nog niet. We zoeken aansluiting bij een andere bron uit de jaren 70 van de vorige eeuw, namelijk een taalgids, *beste brave burger*.⁵ De gemeente Amstelveen bracht die taalgids in 1979 uit om ambtenaren begrijpelijker te laten schrijven: “Bij het schrijven [...] hebben wij onszelf dikwijls kunnen betrappen op onjuist taalgebruik. Hoe iemand ook zijn best doet, er blijven altijd woorden en zinnen die anders en beter kunnen. Wat wij van u en onszelf vragen is ook niet een perfect taalgebruik, maar een eerlijke poging om zo goed en helder en menselijk mogelijk weer te geven wat wij bedoelen.”⁶ Daarom hebben wij de titel van ons preadvies aan dit citaat ontleend: zo goed en helder en menselijk mogelijk. Wij hopen dat de rechtspraak voorbij het enthousiasme van de enkeling komt en als geheel gaat werken aan begrijpelijke uitspraken. *Sprekende* uitspraken, die alle deelgenoten van het recht in staat stellen tot hun recht te komen.

5 We danken Chantal ten Hulsen die ons dit boekje gaf.

6 gemeente amstelveen, afdeling voorlichting, *beste brave burger*, maart 1979, p. 9. Al die kleine letters zijn een teken van die tijd.

1. Werken aan begrijpelijke taal in de rechtspraak moet niet langer alleen steunen op het werk van individuele enthousiastelingen. De rechtspraak als organisatie is aan zet.
2. En die enthousiastelingen moeten vooral doorgaan met hun prachtige uitspraken.
3. Werken aan stijl is puntjesgepeuter (Jacob Israël de Haan): belangrijk voor toegankelijke, *leesbare* uitspraken, maar niet genoeg om ze grondig te *begrijpen*.
4. Een begrijpelijke en aanvaardbare uitspraak is een weloverwogen balans van logos (juridische argumentatie), ethos (de rechter is aanwezig in de tekst) en pathos (de lezer wordt op een integere manier meegenomen in het verhaal).

Literatuurlijst

Aristoteles 2004/2009

Aristoteles, *Rhetorica*, vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door M. Huys, Groningen: Historische Uitgeverij 2009 (eerste druk: 2004)

Aristoteles 2013

Aristoteles, *Ethica Nicomachea*, vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door Ch. Hupperts en B. Poortman, Budel: Damon 2013

Aristotle 1926/1991

Aristotle, *The 'Art' of Rhetoric*, vertaald door J.H. Freese, Cambridge, Massachusetts/London, Engeland: Harvard University Press 1926/1991

Asser/Vranken Algemeen deel*** 2005

J.B.M. Vranken, Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk

Recht. Algemeen Deel***, Deventer: Kluwer 2005

Austin 1962

J.L. Austin, *How to do things with words*, Cambridge: Harvard University Press, 1962

Bakhtin 1986

M.M. Bakhtin, 'The Problem of Speech Genres', in: M.M. Bakhtin, *Speech Genres and other Late Essays*, Austin Texas: University of Texas Press 1986, p. 60-102

Van den Berge 2016

L. van den Berge, *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2016

Bloom 2016

P. Bloom, *Against Empathy: The Case for Rational Compassion*, HarperCollins 2016

De Bock, in: *Kwaliteit als keuze (NJV)* 2015

R.H. de Bock, 'Grip op kwaliteit', in: R.H. de Bock, P.J.P.M. van Lochem & R.A.J. van Gastel, *Kwaliteit als keuze (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 145^e jaargang)*, Wolters Kluwer 2015, p. 27-139

Boekema 2015

I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep. Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2015

Bokhorst & Witteveen 2013

M. Bokhorst & W.J. Witteveen, 'Als gezag verdiend moet worden...', in: D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (in de WRR-serie Verkenningen), Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 127-164

Boksem 1994A

J. Boksem, 'Als U begrijpt wat ik bedoel!?', *Trema* 1994/17, afl. 6, p. 230-234

Boksem 1994B

J. Boksem, 'Klare taal!', *Trema* 1994/17, afl. 11, p. 429-431

Van den Bos 2007

K. van den Bos, 'Hot cognition and social justice judgments: The combined influence of cognitive and affective factors on the justice judgment', *Advances in the Psychology of Justice and Affect* 2007, p. 59-82

Van den Bos 2011

K. van den Bos, 'Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?', essay geschreven voor het Ministerie van BZK, Den Haag: Ministerie van BZK 2011

Van den Bos & Brenninkmeijer, *NJB* 2012/1216

K. van den Bos & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak', *NJB* 2012/1216, afl. 21, p. 1451-1457

Bovens, in: *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst (NJV)* 2020

M. Bovens, 'Het gezag van de juristen; een empirische verkenning', in: A. Berlee e.a., *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 150^e jaargang)*, Wolters Kluwer 2020, p. 37-62

Van den Brink 2012

G. van den Brink, 'Hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam', in: Th. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2012, p. 19-36

Brinkgreve 2014

C. Brinkgreve, 'Het tanende gezag van de toga. Essay De lijdende rechter', *Recht der Werkelijkheid* 2014/35, afl. 1, p. 84-89

Van der Bruggen *NJB* 2015/679

G.G. van der Bruggen, 'En toen vloog er een stoel door de rechtszaal' (blog), *NJB* 2015/679, afl. 14, p. 679-877

Van der Bruggen 2018

G.G. van der Bruggen, 'Je gaat het pas zien als je het doorhebt', *Trema* 2018/4 (alleen digitaal gepubliceerd)

Van der Bruggen 2019

G.G. van der Bruggen, 'Schuldig tot het tegendeel bewezen is' (blog), 5 maart 2019, <https://www.njb.nl/blogs/schuldig-tot-het-tegendeel-bewezen-is/>

Van der Bruggen, *NJB* 2020/1808

G.G. van der Bruggen, 'Klare taal in uitspraken. Meer dan stijl alleen', *NJB* 2020/1808, afl. 28, p. 2024-2036

Van der Bruggen 2021

G.G. van der Bruggen, 'Het strafvonnis als onderonsje', *Rechtstreeks* 2021/1, p. 10-13

Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2022

G.G. van der Bruggen, H. Pander Maat & L. van Lent, *Spreekt het recht tot iedereen? Hoe de functionaliteit van het strafvonnis kan worden vergroot*, Den Haag: Boom juridisch 2022

Van der Bruggen, Pander Maat & Van Lent 2023

G.G. van der Bruggen, H. Pander Maat & L. van Lent, 'Recht spreken én schrijven' 2023 (in druk)

Van der Bruggen & Stoové 2021

G.G. van der Bruggen & M.C. Stoové, 'Zeven zorgen over het streven naar begrijpelijke uitspraken', *JBPL* 2021/4, p. 222-229

Buruma 2005

Y. Buruma, 'Motiveren: waarom?', in: *Systeem in ontwikkeling* (Knigge-bundel), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005

Buruma 2006

Y. Buruma, 'Rechtspreken in de dramademocratie. Kanttekeningen bij leken-rechtspraak en motiveringsvereisten', *Delikt en Delinkwent* 2006/77, p. 1077-1088

Corstens, Borgers & Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht* 2018

G.J.M. Corstens, M.J. Borgers & T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018

Corstens, *NJB* 2003, p. 2014-2015

G.J.M. Corstens, 'De media meester?', *NJB* 2003, afl. 38, p. 2014-2015

Dekker 2012

P. Dekker, 'Vertrouwen we elkaar nog wel? Ja, hoor. Nederland is nog steeds een high trust society', *Idee* (themanummer 'Vertrouwen, tussen vrijheid en controle'), 2012/33, afl. 2, p. 16-23

Van Domselaar 2014

I. van Domselaar, *The Fragility of Rightness. Adjudication and the Primacy of Practice* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2014

Van Domselaar 2015

I. van Domselaar, 'Moral Quality in Adjudication: On Judicial Virtues and Civic Friendship', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2015/44, afl. 1, p. 24-46

Van Domselaar 2022

I. van Domselaar, '"Plain" legal language by courts: mere clarity, an expression of civic friendship or a masquerade of violence?', *The Theory and Practice of Legislation* 2022/10, afl. 1, p. 93-111

Drucker 1890

H.L. Drucker, 'De taal onzer vonnissen', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1890, p. 245-252

Easton 1975

D. Easton, 'A Re-Assessment of the Concept of Political Support', *British Journal of Political Science* 1975/5, afl. 4, p. 435-457

Elffers & De Keijser, *DD* 2009/61

H. Elffers & J.W. de Keijser, 'Het ongelooft in de kloof. Wat moeten we denken van de uiteenlopende resultaten van onderzoek naar de punitiviteitskloof?', *Delikt en Delinkwent* 2009/61, afl. 8, p. 842-850

Enschedé 1959

C.J. Enschedé, *Motivering en motief*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1959

Feteris & Nuis 1995

E.T. Feteris & J.D.L. Nuis, 'Stelen mag van de Hoge Raad, inbreken en vernielen niet. Het algemeen spraakgebruik als hoogste rechter?', *Trema* 1995/18, afl. 10, p. 309-311

Gadamer 1960/1989

H.-G. Gadamer, *Truth and Method*, London/New York: Continuum, 1989, 2^e druk (oorspronkelijke Duitse editie 1960)

Geerlings & Van Montfort 2020

M. Geerlings & A. van Montfort, 'What exactly did the judge decide? Clear language and well-arranged structure lead to better comprehensible court judgments', *Archives of Business Research*, 2020/8, afl. 1, p. 248-260

De Graaf 2019

R. de Graaf, *Activating, informing and guiding defendants for an accessible and understandable subdistrict judge*, master thesis Design for Interaction, Industrial Design Engineering, Delft University of Technology augustus 2019

Grimmelikhuijsen 2018

S.G. Grimmelikhuijsen, 'Van gegeven naar verdiend gezag. Hoe kan transparantere rechtspraak (blijvend) bijdragen aan legitimiteit?', *Rechtstreeks* 2018/2, p. 13-35

Grimmelikhuijsen & Van den Bos 2020

S.G. Grimmelikhuijsen & K. van den Bos, 'Specifying the information effect: reference points and procedural justifications affect legal attitudes in four survey experiments', *Journal of Experimental Criminology* published online 30 January 2020 (<https://doi.org/10.1007/s11292-019-09407-9>)

Grootelaar 2018

H.A.M. Grootelaar, *Interacting with Procedural Justice in Courts* (diss. Utrecht), Amsterdam: Off Page 2018

Henderson 1987

L.N. Henderson, 'Legality and Empathy', *Michigan Law Review* 1987/85, afl. 7, p. 1574-1653

Hertogh, *NJB* 2022/183

M. Hertogh, 'De jurist als meester-verbinder. Over het tanende gezag van juristen en wat eraan te doen', *NJB* 2022/183, afl. 3, p. 201-203

Hol 1999

A.M. Hol, 'De rechterlijke macht als stoplap. Over functie en verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht in het tijdperk van de moderniteit', in: S. van der Schenk & W. Oostenbrink (red.), *Menage à trois. De rol van de rechterlijke macht binnen de Trias*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 1999, p. 70-92

Van den Hoven 2011

P. van den Hoven, 'The Unchangeable Judicial Formats', *Argumentation* 2011/4, p. 499-511

Van den Hoven & Plug, *NJB* 2009/84

P. van den Hoven & H.J. Plug, 'Wat Promis kan leren over de begrijpelijkheid van de rechtstaal', *NJB* 2009/84, afl. 18, p. 1156-1159

Huizinga 1940

J. Huizinga, *Homo ludens. Proeve van het spel-element der cultuur*, Haarlem: H.D. Tjeenk-Willink en Zoon N.V., 2^e herziene druk, 1940

IJzermans 2011

M.G. IJzermans, *De overtuigingskracht van emoties bij het rechterlijk oordeel*, Den Haag: Boom juridisch 2011

Jansen 2013

C. Jansen, 'Taalniveau B1: de nieuwste kleren van de keizer', *Onze Taal* 2013/2, p. 56-57

De Jong e.a., *NTBR* 2020/42

E.R. de Jong, N. Strohmaier, W.H. van Boom & I. Giesen, 'Rechterlijke motiveringsstijlen en maatschappelijke acceptatie van uitspraken', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2020/42, p. 312-324

Jonker & Van den Hoven, *Recht spreken, krom schrijven* 1983

D. Jonker & P.J. van den Hoven, *Recht spreken, krom schrijven. Een bescheiden taalgids voor juristen*, Deventer: Kluwer 1983

Kahneman 2011

D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, Londen: Penguin Books 2011

Karreman & Van Enschoot 2018

J. Karreman & R. van Enschoot, 'Functionele analyse', in: J. Karreman & R. van Enschoot (red.), *Tekstanalyse. Methoden en toepassingen*, Assen: Uitgeverij Koninklijke Van Gorcum B.V. 2018 (4e herziene druk), p. 1-40

Kleijn 2018

S. Kleijn, *Clozing in on readability. How linguistic features affect and predict tekst comprehension and on-line processing* (diss. Utrecht), 2018

Knigge 1980

G. Knigge, *Beslissen en motiveren (art. 348, 350, 358 en 359 Sv)*, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1980

Van der Kraats 2014

K.G.F. van der Kraats, 'Gezag niet meer vanzelfsprekend, wat een zegen!', *Recht der Werkelijkheid* 2014/35-1, p. 90-96

Kraf, Lentz & Pander Maat 2011

R. Kraf, L. Lentz & H. Pander Maat, 'Drie Nederlandse instrumenten voor het automatisch voorspellen van begrijpelijkheid. Een klein consumentenonderzoek,' *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 2011/3, p. 249-265

Langer, Schulz von Thun & Tausch 2019

I. Langer, F. Schulz von Thun & R. Tausch, *Sich verständlich ausdrücken*, München: Ernst Reinhardt, GmbH & Co KG, Verlag 2019 (11e druk)

Van Lent, Boone & Van den Bos 2019

L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos, Klachten tegen niet-vervolgning (artikel 12 Sv-procedure). Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid. Den Haag: Boom juridisch 2019

MacIntyre 1981/1992

A. MacIntyre, *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Londen, Gerald Duckworth en Co. Ltd., tweede editie, vierde druk, 1992 (oorspronkelijk 1981)

Maes 1981

F. Maes, 'Rechtslinguïstiek. Enkele perspectieven en probleemstellingen', *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 1981/3, p. 230-244

Mak 2014

E. Mak, 'Gezag en rechtspraak in de 21e eeuw: een inleiding' (redactioneel), *Recht der Werkelijkheid* 2014/35, afl. 1, p. 3-7

Malsch 2004

M. Malsch, 'Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving', *Rechtstreeks* 2004/2, p. 34-71

Malsch 2019

M. Malsch, 'Hoe leg ik het uit aan de nabestaanden?', *Tijdschrift voor rechtspraak en toemeting* 2019/1-2, p. 13-32

Martínez, Mollica & Gibson 2022

E. Martinez, F. Mollica & E. Gibson, 'Poor writing, not specialized concepts, drives processing difficulty in legal language', *Cognition* 2022/224 (online geraadpleegd: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35257980/>)

Merckelbach 2019

H. Merckelbach, 'Klare Taal: Wie kan daar nu tegen zijn?', *Expertise en Recht* 2019/6, p. 233-235

Nieuwenhuis 1976

J.H. Nieuwenhuis, 'Legitimatie en heuristiek van het rechterlijk oordeel', *R.M. Themis* 1976, p. 494-515

Nolta, *Taal in toga* 1997

J.V. Nolta, *Taal in toga. Over toegankelijke (straf)rechtstaal*, Deventer: Kluwer 1997

Nonet & Selznick 1978/2001

Ph. Nonet & Ph. Selznick, *Law and society in transition, Toward responsive law*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers 2001 (oorspronkelijk 1978)

Nussbaum 1995

M.C. Nussbaum, *Poetic Justice. The Literary Imagination and Public Life*, Boston: Beacon Press 1995

Pander Maat & Gravekamp 2022

H. Pander Maat & J. Gravekamp, 'Kan een tekst te simpel zijn? Hoe lager en hoger opgeleiden oordelen over eenvoudige taal', *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 2022/44, afl. 2, p. 62-90

Pinho 2018

F. Pinho, 'On *Logos*, *Pathos* and *Ethos* in Judicial Argumentation', in: L. Huppés-Cluysenaer & N.N.M.S. Coelho (red.), *Aristotle on Emotions in Law and Politics* (Serie *Law and Philosophy Library*, vol. 121). Springer, Cham., https://doi.org/10.1007/978-3-319-66703-4_7, p. 133-153

Pinker 2014

S. Pinker, *The Sense of Style. The Thinking Person's Guide to Writing in the 21st Century*. London: Allen Lane (Penguin Books) 2014

Plug 1991

H.J. Plug, 'Overwegingen over de 'overwegende-dat'-vorm', in: F.H. van Eemeren en E.T. Feteris, *Juridische argumentatie in analyse: opstellen over argumentatie en recht*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1991, p. 121-132

Van der Pool, Schaap & Nijland 2010

E. van der Pool, A. Schaap & M. Nijland, 'Begrijpelijk schrijven: een kwestie van attitude. Ervaringen van een project bij de rechtbank Arnhem', *Trema* 2010/1, p. 29-35

Van der Pool & Van Wijk 2010

E. van der Pool & C. van Wijk, 'Burgers over de begrijpelijkheid van recht-bankbrieven. Een onderzoek naar lezerreacties op een tekstherziening', *Trema* 2010/33, p. 244-248

De Poorter & Koenraad, *NJB* 2022/1072

J.C.A. de Poorter & L.M. Koenraad, 'Responsieve bestuursrechtspraak. Een beschouwing over de rol van maatwerk in bestuursrechtelijke appelprocedures', *NJB* 2022/1072, afl. 17, p. 1354-1363

De Poot, Verkuylen & Malsch 2007

C. de Poot, M. Verkuylen & M. Malsch, 'Leesbaarheid maakt gebrek aan kennis zichtbaar', in: M. Malsch & N. van Manen, *De begrijpelijkheid van de rechtspraak*, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, 2007

Prins e.a. 2013

J.E.J. Prins, H. Griffioen, D. Broeders, m.m.v. P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax, 'Naar een transparantere rechtspraak. Geen glans zonder wrijving', in: D. Broeders e.a. (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press, 2013, p. 25-111

Quintilianus 2015

Quintilianus, *De opleiding tot redenaar*, vertaald door P. Gerbrandy, Groningen: Historische Uitgeverij 2015

Rademaker 1986

J. Rademaker, 'Jacob Israël de Haan (1881-1924) en de strafrechtstaal', *Recht en Kritiek* 1986/2, p. 176-190

Rapport Recht vinden bij de rechtbank 2021

Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, *Recht vinden bij de rechtbank – Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken* (opgesteld in opdracht van het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht) 2021

Reichenbach 1938/1996

H. Reichenbach, 'On Probability and Induction', *Philosophy of Science* 1938/5, afl. 1, p. 21-45. Herdrukt in S. Sarkar (red.) *Logic, Probability and Induction*, Garland: New York 1996

Van Run 1978

H.W.M. van Run, 'Reflecties van een leek over rechterlijke macht en rechtspraak; voordracht voor de voorjaarsvergadering', *Trema* 1978/1, afl. 1, p. 73-83

Schalken 2006

T. Schalken, 'Het rechterlijk vonnis als onvoltooid verhaal', in: J. Gakeer, E. van der Ouderaa & M. Goslings (red.), *Spiegels voor rechters* 2006, p. 45-50

Scheltema 2006

M. Scheltema, 'Leve de AWB-mens!', in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak. Opstellen voor prof. mr. L.J.A. Damen*, Den Haag: Boom juridisch 2006, p. 99-109

Schuurs & De Groot 2018

U. Schuurs & E. de Groot, 'Genreanalyse', in: J. Karreman & R. van Enschoot (red.), *Tekstanalyse. Methoden en toepassingen*, Assen: Uitgeverij Koninklijke Van Gorcum 2018 (4e herziene druk), p. 239-293

Schuyt e.a., *Een beroep op de rechter* 1978

K. Schuyt, A. Jettinghoff, E. Lambregts & F. Zwart, *Een beroep op de rechter. Een verkennend onderzoek naar de ervaringen van burgers met rechtspraak in het sociale-verzekeringsrecht, met name in zake de Ziektewet, de Werkloosheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*. Deventer: Kluwer 1978

Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* 2009

P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting*, Deventer: Kluwer 2009

Sikkema e.a. 2017

T. Sikkema, L. Lentz, H. Pander Maat & N. Jungmann, 'De schuld van incasodocumenten', *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 2017/39, afl. 3, p. 273-296

Sikkema, Pander Maat & Lentz 2018

T. Sikkema, H. Pander Maat & L. Lentz, 'Naar een betere dagvaarding. De effecten van stijl- en structuuroptimalisatie op de begrijpelijkheid voor lezers met verschillende niveaus van geletterdheid', *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 2018/40, afl. 3, p. 327-356

Sterk & Ficq, *NJB* 2008/117

C.H.W.M. Sterk & C.R.L.R.M. Ficq, 'Promis: inzicht in de gedachtegang van de rechter', *NJB* 2008/117, afl. 3, p. 153-157

Thibaut & Walker 1975

J.W. Thibaut & L. Walker, *Procedural Justice: A Psychological Analysis*, Mahwah, NJ: Erlbaum 1975

Tversky & Kahneman 1974

A. Tversky & D. Kahneman, 'Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases', *Science* 1974/185, afl. 4157, p. 1124-1131

Verburg 2019

D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs*, Den Haag: Boom juridisch 2019

Verburg 2020

D.A. Verburg, 'Begrijpelijke taal en juridisch correcte taal samen op één kussen? De duivel zit in de details', *Themis* 2020/5, p. 208-222

Verburg 2022

D.A. Verburg, *De regel en de maat. Over de verhouding tussen rechtseenheid en de menselijke maat*, Brugge: Die Keure 2022

Vrieze 2009

G. Vrieze, 'Oogcontact. Hoe de rechtspraak verstaanbaar en begrijpelijk te maken voor een breed publiek', *Trema* 2009/32, afl. 7, p. 289-294

Wagenaar 2008

W.A. Wagenaar, 'Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken. Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie', *Research Memoranda* 2008/4, afl. 2, p. 1-79

Witteveen 2001

W. Witteveen, 'De ontdekking van de rechtsoverdracht: een terreinverkenning', in: E.J. Broers & B. van Klink (red.), *De rechter als rechtsvormer*, Den Haag: Boom juridisch 2001, p. 271-288

Duidelijk en begrijpelijk. Over teksten en transactiebesluiten in het privaatrecht

Willem van Boom¹

1	Inleiding	249
1.1	<i>Duidelijk toch?</i>	249
1.2	<i>Middenvelders aller landen...</i>	253
1.3	<i>Wat volgt</i>	255
2	Tekstvereenvoudiging en privaatrecht	257
2.1	<i>Tekstniveau</i>	257
2.2	<i>De ontvanger</i>	260
2.3	<i>Vereenvoudiging = best makkelijk</i>	265
2.4	<i>Waard om te proberen...?</i>	267
2.5	<i>Veiligheidscommunicatie en het proefschrift van Pape</i>	270
2.6	<i>Kortom: it's complicated</i>	272
2.7	<i>Ik begrijp het, dus ik heb gelijk</i>	277
2.8	<i>De stijl spreekt me aan en dus ben ik overtuigd</i>	279
3	Tekstbeleid in het vermogensrecht	283
3.1	<i>Wat doen wetgevers en toezichthouders?</i>	283
3.2	<i>Over testritjes en het proefschrift van De Jager</i>	286
4	Transparantie en transactie	293
4.1	<i>Gij zult transparant zijn</i>	293
4.2	<i>Wie bepaalt of iets onduidelijk of dubbelzinnig is?</i>	295
4.3	<i>Ik snap het wel, maar ik begrijp het niet</i>	300
5	Stemadvies bij vraagpunten	305

1 Met dank aan Ivo Giesen, Corjo Jansen, Branda Katan, Niek Strohmaier en André Verburg voor opmerkingen en aanvullingen. En natuurlijk ook dank aan Kimia Heidary, Tom Bouwman, Henk Pander Maat en de andere deelnemers aan de interessante rondetafeldiscussie d.d. 27 januari 2023 voor de discussie, opmerkingen en commentaren. Ik put in dit preadvies onder meer uit eerdere publicaties, die ik steeds in de voetnoten noem. De literatuurverwijzingen zijn voor het overige verre van uitputtend, alleen al omdat de (voornamelijk internationale) literatuur overweldigend is, maar ook omdat de publicaties waar ik wel naar verwijs in de regel een goede ingang bieden voor verdere ontsluiting van literatuur. De tekst van deze bijdrage werd afgesloten op 9 februari 2023. Op die datum werkten alle hyperlinks.

1 Inleiding

1.1 Duidelijk toch?

Taal is niet alles. Partijen kunnen het roerend eens zijn zonder woorden te gebruiken. En zelfs met gebruik van de verkeerde woorden. Een handdruk of het opsteken van een hand kan genoeg zijn. Als ze elkaar maar begrijpen. Dus als partijen in hun contract woorden gebruiken, dan kijken we niet alleen naar de taalkundige betekenis van die woorden. We kijken ook naar de betekenis die partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs mochten toekennen aan die woorden, en wat zij in dat verband redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten.¹ Dus als we in ons contract het woord ‘*håkjer-ringkjøtt*’ gebruiken (dat is de Noorse aanduiding voor de Groenlandse haai) maar we bedoelen allebei walvis, dan wijkt de letterlijke betekenis voor de wilsovereenstemming.² Neem een woord dus niet serieus als partijen dat ook niet doen.³ Uit het bekende *Haviltex*-arrest weten we bovendien dat voor de vraag hoe de contractsluitingshandelingen en -verklaringen van partijen moeten worden begrepen, rekening gehouden moet worden met de maatschappelijke kringen waartoe partijen behoren en de rechtskennis die van dat soort partijen verwacht kan worden. De taal moet in context worden geplaatst, omdat de communicatie tussen partijen verder gaat dan de gebruikte woorden en altijd in verband staat met de transactie en het doel daarvan voor partijen. De tekst van een contract is dus wel relevant maar niet doorslaggevend. Juridisch correcte taal is dus ook niet alles.

-
- 1 HR 13 maart 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4158, *NJ* 1981/635 (*Ermes & Langerwerf/Haviltex BV*). Na dit arrest volgden vele toepassingen en een aantal nuanceringen en afwijkingen. Ik verwijs hier slechts naar HR 5 april 2013, ECLI: NL:HR:2013:BY8101, *NJ* 2013/214 (*Lundiform/Mexx*). In bepaalde gevallen gaat het om de partijbedoeling zoals die moet worden afgeleid uit de woorden die in een akte worden gebruikt, uit te leggen naar objectieve maatstaven in het licht van de gehele inhoud van de akte, zie bijvoorbeeld HR 13 juni 2003, ECLI:NL:HR:2003:AH9168, *NJ* 2004/251 (*uitleg erfdiensbaaheid*).
 - 2 Reichsgericht 8 Juni 1920, *RGZ* Bd. 99, 147 (*Haakjöringsköd Fall*).
 - 3 Er zijn er zelfs die zeggen dat woorden op zichzelf nooit duidelijk zijn en dat context alles is. Het bekende voorbeeld is P. Scholten, ‘Uitlegging van testamenten (I)’, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 1909, p. 310.

De Hoge Raad durft nog een stap verder te gaan: woorden zijn soms helemaal niet belangrijk. De Hoge Raad staat soms toe dat redelijke verwachtingen centraal staan en de woorden naar de achtergrond verdwijnen. Een aansprakelijkheidsverzekering bood dekking tegen ‘aanspraken tot vergoeding van schade voortvloeiend uit een handelen of nalaten’, waarbij ‘schade’ was gedefinieerd als ‘schade aan personen en schade aan zaken’, en dat werd vervolgens gedefinieerd als: ‘letsel of benadeling van de gezondheid van personen, al of niet de dood tot gevolg hebbend, met inbegrip van de schade die daaruit voortvloeit’. In een arrest uit 2012 rekte de Hoge Raad deze woorden op en herschreef de polis door ook als ‘schade’ te verstaan ‘schade door het nalaten een redelijke verzekeringsdekking te sluiten voor werknemers tegen het risico van letsel door eenzijdige ongevallen’.⁴ Immers, aldus de Hoge Raad, de functie die een aansprakelijkheidspolis in het maatschappelijk verkeer vervult en de daarop gebaseerde verwachtingen van verzekerden, rechtvaardigt een ruime dekkingsomvang, ook als de gedekte schade elders in de polisvoorwaarden is omschreven als ‘schade aan personen en schade aan zaken’.⁵

En toch gaat dit preadvies over taal in het privaatrecht, en dan met name over tekstvereenvoudiging, over het begrippenpaar ‘duidelijk en begrijpelijk’ dat in het vermogensrecht aan een opmars bezig is, en uiteindelijk over teksten en transactiebesluiten in het privaatrecht.⁶ Waarom? Omdat taal misschien niet alles is, maar vaak wel heel belangrijk is. Ik geef een voorbeeld. Onduidelijkheid in de gekozen bewoordingen kan een gat slaan in de wilsovereenstemming tussen partijen.⁷ Als contracten, in het bijzonder de kleine lettertjes leemtes vertonen dan kan dat consequenties hebben, zoals Aegon ondervond met het beleggingsproduct ‘Koersplan’.⁸ Het ging hier om een gestandaardiseerde beleggingsverzekering. De productvoorwaarden bepaalden niets over de omvang van de verschuldigde overlijdensrisicopremie. De verzekeringnemer wist dus wel wat het totaal periodiek verschuldigde bedrag was, maar hij kon niet opmaken welk deel van de som bestemd was voor aankoop van be-

4 HR 30 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV1295, NJ 2012/687 (*Onderlinge/Nationale Nederlanden*).

5 Het min of meer spiegelbeeldige leerstuk dat ‘verrassingsbedingen’ in algemene voorwaarden verbiedt, leidt ertoe dat hoewel de gebruikte woorden misschien wel duidelijk en begrijpelijk zijn, ze toch niet tussen partijen gelden omdat ze voor de wederpartij van de opsteller ervan zó ongebruikelijk waren dat de wederpartij geen rekening had hoeven houden met deze woorden. Het Duitse recht kent een dergelijke regel over verrassingsbedingen (par. 305c (1) BGB); wij hebben het qua resultaat vergelijkbare HR 20 november 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4267, NJ 1982/517 (*Holleman/De Klerk*), dat m.i. nog steeds geldend recht weergeeft.

6 Onder transactiebesluit versta ik elk door een individu genomen besluit over de vraag, of en, zo ja, hoe en op welke voorwaarden hij instemt met het aangaan van een overeenkomst, deze geheel of gedeeltelijk nakomt of beëindigt, of een contractueel recht uitoefent, ongeacht of het individu overgaat tot handelen. Deze ruime omschrijving sluit aan bij het Europeesrechtelijke begrip ‘transactiebesluit’ dat we o.a. in art. 6:193a lid 1 aanhef en onder e BW aantreffen. De nadruk in het preadvies ligt op transactiebesluiten omtrent het *aangaan* van een overeenkomst maar veel van de inzichten kunnen ook relevant zijn voor andere fasen van de contractcyclus.

7 W.H. van Boom, ‘Begrijpelijke hypotheekvoorwaarden en consumentengedrag’, in: T.M. Berkhout & A.A. van Velten (red.), *Perspectieven voor vastgoedfinanciering*, Amsterdam: Stichting Fundatie Bachiene 2014, p. 51 e.v.

8 HR 14 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3749, NJ 2014/415 (*Aegon/Stichting Koersplandewegkwijt*).

leggingen en welk deel (percentage) aan premie opging. De rechter stelde daarom vast dat de overeenkomst weliswaar grondslag bood voor *de verschuldigdheid* van premie, maar niet voor *de hoogte* daarvan. De verzekeraar kon daarom niet zomaar eenzijdig bepalen hoe hoog die premie zou zijn; wat volgde was de rechterlijke vaststelling van een *redelijke* premie en die was lager dan het bedrag dat de verzekeraar had bedacht.⁹ Onduidelijke bewoordingen kunnen veel geld kosten.

Ik geef nog een reden waarom het onderwerp belangrijk is. Het vermogensrecht houdt zich bezig met economische uitwisseling, vaak tussen partijen die verschillen in termen van capaciteiten, kennis, sociaal-economische status en macht. Als het taalspel door een slimmerik gespeeld wordt ('als ik zou willen dat je het begreep, zou ik het beter hebben uitgelegd') en het recht dat altijd toelaat, dan zal de ander constant op zijn hoede moeten zijn voor de valkuilen van de taal van versluierende reclames, slim geredigeerde productdocumentatie en de onleesbare of onverwachte maar juridisch wel houdbare kleine lettertjes.¹⁰

Zo veranderde grapjas Dmitry Argarkov uit Voronezh eigenhandig de kleine lettertjes in zijn creditcardcontract voordat hij het tekende en aan de bank terugstuurde, in de hoop dat de bank het niet zou opmerken. Hij sloopte de kredietlimiet eruit en de clausules die hem verplichtten om rente en boetes te betalen, én hij introduceerde een boeteclausule ten laste van de bank. Als deze zich niet aan het contract zou houden, verbeurde zij 3 miljoen roebel en als zij het krediet zou opzeggen volgde een boete van 6 miljoen roebel. Argarkov stuurde het veranderde contract ondertekend terug aan de bank en kreeg het vervolgens keurig ondertekend terug. Toen de bank de man vervolgens een boete oplegde volgens de oude, oorspronkelijke voorwaarden voor gebruik van de creditcard, klaagde de man de bank aan en vorderde hij voortzetting van het ongelimiteerde krediet. De verdediging van de bank: we hebben de kleine lettertjes niet gelezen. Kennelijk oordeelde een Russische rechter in het voordeel van Argarkov, waarna een schikking volgde.¹¹

Partijen die constant op hun hoede moeten zijn, dat is slecht voor het vertrouwen in de werking van de markt. En dat vertrouwen is heel belangrijk: zonder enig vertrouwen in de medemens kan er geen goed werkende markt zijn.¹² Het

9 Vgl. art. 7:4 BW: als er wel een koopovereenkomst is, maar geen overeenstemming over de prijs, dan is een redelijke prijs verschuldigd.

10 Over het begrip 'taalspel' maar dan in een heel andere context, M.A. Loth, *Taal & Recht. Een kleine methodologie*, Arnhem: Gouda Quint 1984, p. 31-32; M.A. Loth, *Privaatrecht in context – Wat een jurist van theorie moet weten voor hij de praktijk in gaat*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 111 e.v.; M.A. Loth, *Private Law in Context*, Cheltenham, UK: Elgar 2022, p. 73.

11 Zie bijvoorbeeld <https://www.ibtimes.co.uk/russian-writes-credit-card-terms-dmitry-argarkov-498048> en <https://www.themoscowtimes.com/2013/08/14/man-who-outwitted-bank-ends-700k-lawsuit-a26770>.

12 W.H. van Boom, *Privaatrecht en markt – Hoe het vermogensrecht onze marktsamenleving faciliteert en geleidt*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 35.

privaatrecht moet dus bestaan uit werkbare regels die partijautonomie borgen of versterken enerzijds en die tegenwicht bieden aan onduidelijk, onvolledig, verullend of onbegrijpelijk taalgebruik anderzijds.

Commerciële partijen die onbegrijpelijke taal gebruiken, worden (onder overigens gelijke omstandigheden) minder vertrouwd dan partijen die eenvoudiger taal gebruiken. Dat zien we bijvoorbeeld bij verzekeraars. Eenvoud van taalgebruik is een van de factoren die het vertrouwen in en het imago van verzekeraars beïnvloeden.¹³ Als een consument een tekst van de verzekeraar begrijpt of denkt te begrijpen, dan heeft dat gevolgen voor het vertrouwen in de verzekeraar.¹⁴ Consultants zullen overigens benadrukken dat eenvoudiger taalgebruik over méér gaat dan alleen beter begrip van klanten: communicatie is niet alleen een middel om informatie over te brengen maar ook een manier om de band met de klant te versterken.¹⁵

Het gaat in dit preadvies kortom over tekst en transactiebesluit in het privaatrecht. Ik onderzoek welke eisen het privaatrecht stelt aan tekstvereenvoudiging en in hoeverre die eisen werkelijk bijdragen aan het borgen of versterken van partijautonomie en tegelijk tegenwicht weten te bieden aan het hiervoor bedoelde onduidelijke taalgebruik. Het onderwerp is niet nieuw voor mij. Vanaf ongeveer 2010 heb ik me regelmatig beziggehouden met het onderwerp tekstbegrip in het vermogensrecht. Dit in samenhang met inspanningen om empirisch privaatrechtelijk onderzoek in ons land naar een hoger niveau te tillen. Ik heb in dat verband ontzettend leuke samenwerkingen en ontmoetingen mogen beleven met juristen, taalkundigen en psychologen; het werk dat daaruit voortkwam, zal ik hierna in het bijzonder in de schijnwerpers zetten. Ik prijs me bovendien gelukkig dat dit preadvies mij de mogelijkheid biedt om

-
- 13 H.F. Treur en J.L.A. van Rijckevorsel, *CVS Consumentenonderzoek*, Den Haag: Verbond van Verzekeraars/Centrum voor Verzekeringsstatistiek 2004, p. 2. Vgl. over ergernissen over onduidelijk taalgebruik bijvoorbeeld Onderzoeksrapportage Directresearch.nl maart 2014 t.b.v. Stichting toetsing verzekeraars. Een aantal jaren geleden is er werk gemaakt van vereenvoudigd taalgebruik. Zie bijvoorbeeld S. Broeder, *CVS Consumentenmonitor*, Den Haag: Verbond van Verzekeraars/Centrum voor Verzekeringsstatistiek 2012, p. 11-14. De introductie van het gestandaardiseerd informatiedocument heeft verdere standaardisering en tekstvereenvoudiging in de hand gewerkt. Zie art. 4:20-22 Wft en de uitwerking ervan in paragraaf 8.1.5 Bgfo (e.e.a. ter uitvoering van EU Richtlijn 2016/97 (Verzekeringsdistributie)).
 - 14 CVS Verbond van Verzekeraars, *Transparantie van kosten – Een vergelijking van beleggingsproducten van banken en verzekeraars*, Den Haag: Centrum voor Verzekeringsstatistiek Verbond van Verzekeraars 2006, p. 24-25. Algemener is de vraag naar het verband tussen vaardigheden zoals leesvaardigheid en vertrouwen in instituties; over dat verband bijvoorbeeld OECD, *OECD Skills Outlook 2013 – First Results from the Survey of Adult Skills*, Paris: OECD 2013, p. 237-239.
 - 15 Bijvoorbeeld *Reimagining customer relationships – Key findings from the EY Global Consumer Insurance Survey 2014* (EY 2014), p. 36-37.

de belangrijke proefschriften van Sanne Pape en Carien de Jager onder de aandacht van een breder publiek te brengen.¹⁶

1.2 Middenvelders aller landen...

In binnen- en buitenland zijn er ‘believers’ die zich hard maken voor eenvoudiger taalgebruik door juristen.¹⁷ Het onderwerp kan zeker op belangstelling rekenen, maar tegelijk lijkt het erop dat die belangstelling zo af en toe de kop opsteekt en dan weer naar de achtergrond verdwijnt.¹⁸ Daarom is het goed dat ook de NJV aandacht geeft aan het onderwerp. Taalgebruik door juristen is in elk geval een onderwerp waar men al snel een mening over heeft. Taalonderzoekers zullen misschien openlijk concluderen of in stilte menen dat het juristen te doen is om het moedwillig ontoegankelijk maken van hun geheime cult. Lijdende werkwoordsvormen, tangconstructies, dubbele ontkenningen, jargon

-
- 16 Sanne Pape promoveerde in 2011 bij mij in Rotterdam (S.B. Pape, *Warnings and Product Liability – Lessons Learned from Cognitive Psychology and Ergonomics* (PhD Rotterdam), Den Haag: Eleven/Boom juridisch 2011). Carien de Jager promoveerde in 2018 bij Albert Verheij en mij in Groningen (C.E. de Jager, *Consumentenbescherming door informatie? Een analyse van 30 jaar beleid voor korte precontractuele informatie-documenten over complexe financiële producten in Europa, Engeland, Nederland en Duitsland* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2018). Het proefschrift van Pape werd besproken door B. Niemeijer, ‘Warnings and product liability’, *Recht der Werkelijkheid* 2012, p. 91 e.v. Het proefschrift van De Jager werd besproken door J.J.A. Braspenning, ‘Consumentenbescherming door informatie? Bespreking van het proefschrift van mr. C. de Jager’, *Maandblad voor Vermogensrecht* 2019, p. 15 e.v. Zie naar aanleiding van het onderzoek van Pape en De Jager ook nog S.B. Pape, ‘Productwaarschuwingen: psychologische lessen voor de jurist’, in: W.H. van Boom e.a. (red.), *Gedrag en Privaatrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2008, p. 245 e.v.; S.B. Pape, ‘Waarschuwingen op producten zijn geen veiligheidswondermiddelen. De implicaties ervan voor productaansprakelijkheid’, *Tijdschrift voor Consumentenrecht & Handelspraktijken* 2012, p. 216 e.v.; C. de Jager, ‘Essentiële Beleggersinformatie zo begrijpelijk voor consumenten als de Europese wetgever beoogt? Een tekstuele analyse van tien documenten’, *Tijdschrift voor Consumentenrecht & Handelspraktijken* 2019, p. 53 e.v. en C. de Jager en C. Pavillon, ‘Consumentenrecht: Consumentenbescherming door informatie’, in: C. Bijleveld e.a. (red.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 293 e.v.
 - 17 Over deze beweging bijvoorbeeld J. Kimble, ‘Answering the Critics of Plain Language’, *The Scribes Journal of Legal Writing* 1995, p. 51 e.v.; J.A. Baker, ‘And the Winner Is: How Principles of Cognitive Science Resolve the Plain Language Debate’, *University of Missouri-Kansas City Law Review* 2011, p. 289 e.v.; M. Adler, ‘The Plain Language Movement’, in: P.M. Tiersma en L.M. Solan (red.), *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 67 e.v.
 - 18 Zie het overzicht bij Jansen in zijn bijdrage aan deze Handelingen, en bij E.H. Hondius, *Sense and nonsense in the law – Towards clarity and plain meaning* (inaugural lecture Utrecht), Deventer: Kluwer 2007, p. 12 e.v. De wetenschappelijke bestudering van de effectiviteit van eenvoudiger taalgebruik door juristen kwam in de VS al op gang in de jaren 70; daar werd toen al onderzoek gedaan naar de effecten van vereenvoudigde jury-instructies op begrip van juryleden van hun taak. Zie bijvoorbeeld R.P. Charrow & V.R. Charrow, ‘Making Legal Language Understandable: A Psycholinguistic Study of Jury Instructions’, *Columbia Law Review* 1979, p. 1306 e.v.; B. Saxton, ‘How Well Do Jurors Understand Jury Instructions – A Field Test Using Real Juries and Real Trials in Wyoming’, *Land & Water L. Rev.* 1998, p. 59 e.v. Vgl. ook P.M. Tiersma en M. Curtis, ‘Testing the Comprehensibility of Jury Instructions: California’s Old and New Instructions on Circumstantial Evidence’, *Journal of Court Innovation* 2008, p. 231 e.v. En zie natuurlijk de *godfather* van de Flesch-schaal: R.F. Flesch, *How to Write Plain English: A Book for Lawyers & Consumers*, New York: Harper & Row 1979.

en ouderwets taalgebruik,¹⁹ dat heeft met specialisatie niets maken, zullen ze zeggen. Het is gewoon brak taalgebruik.²⁰

En er zijn inderdaad genoeg slechte voorbeelden.²¹ Een bijna tragikomisch voorbeeld biedt art. 10 lid 2 Richtlijn (EU) 2021/2167 inzake kredietservicers en kredietkopers. Het begint met een onbegrijpelijk lange zin met bijzinnen en vakjargon – variërend van ‘de in artikel 2, lid 5, punt a), i) of iii), bedoelde entiteit’ tot en met ‘de niet-renderende kredietovereenkomst zelf’ – gevolgd door negen onderdelen waarover informatie moet worden verschaft (alles in één zin!). En dan volgt bij wijze van uitsmijter een zin die toevoegt: “De in de eerste alinea bepaalde mededeling wordt opgesteld in een duidelijke, voor het grote publiek begrijpelijke taal.” Een duidelijk geval van *Do as I say, not as I do*.

Daartegenover vinden we juristen die zullen wijzen op het socialisatieproces dat met de eigen taal gepaard gaat (nietwaar, *amice?*), die het nut van jargon als ‘technisch steno’ zullen benadrukken en die het recht als ‘taalspel’ zullen verheerlijken.²² En dan zijn er nog de middenvelders die menen dat tekstvereenvoudiging niet ten koste hoeft te gaan van juridische precisie.²³ Ikzelf ben ook zo’n middenvelder. Als onderzoeker heb ik geen uitgesproken mening en wil ik vooral weten wat werkt, waarom het werkt, en onder welke omstandigheden het werkt. Dat zal ik hierna aan de hand van verschillende eerdere projecten laten zien. Als opleider probeer ik het goede te doen voor de volgende generatie juristen: zij moeten een goede balans tussen toegankelijkheid en precisie willen bereiken en daar proberen wij op de universiteit een bijdrage aan te leveren. Als wij studenten tijdens hun studie alvast corrigeren zodra ze te veel ‘niettegenstaande’, ‘echter’ en ‘mits’ gebruiken, dan zal hopelijk de rechtstaal in de praktijk op termijn ook mee veranderen. Makkelijk is dit alles niet: schrijfvaardigheid toetsen is arbeidsintensief en soms zijn we al blij als we het taalniveau tot redelijk foutloos Nederlands weten op te krikken.²⁴

19 Een overzicht voor de Engelse juristentaal bijvoorbeeld bij R. Hiltunen, ‘The Grammar and Structure of Legal Texts’, in: P.M. Tiersma en L.M. Solan (red.), *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 39 e.v.

20 Zo bijvoorbeeld E. Martínez e.a., ‘Poor writing, not specialized concepts, drives processing difficulty in legal language’, *Cognition* 2022, p. 1 e.v.

21 ‘Mooie’ voorbeelden vindt men bij E.H. Hondius, *Sense and nonsense in the law – Towards clarity and plain meaning (inaugural lecture Utrecht)*, Deventer: Kluwer 2007, p. 5 e.v.; K. Deschamps, ‘De formulering van rechtsnormen in wetsteksten’, *Regelmaat* 2011, p. 37 e.v.; L.M. Solan, ‘Linguistic Issues in Statutory Interpretation’, in: P.M. Tiersma en L.M. Solan (red.), *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 87 e.v.

22 Vgl. over die functies ook M. Malsch e.a., ‘Hoe helder is de rechter? Leesbaarheid en begrijpelijkheid van strafrechtelijke vonnissen’, *NJB* 2004, p. 1112 e.v.

23 Bijvoorbeeld D.A. Verburg, ‘Begrijpelijke taal en juridisch correcte taal samen op één kussen? De duivel zit in de details’, *RM Themis* 2020, p. 208 e.v. Verburg betwist overigens dat juristen precies zijn; hij wijst op verschillende voorbeelden van verhuillend taalgebruik.

24 ‘Het taalniveau van studenten kan flink worden opgekrikt’ (nos.nl 21 januari 2016).

1.3 Wat volgt

De opbouw van dit preadvies is als volgt. Allereerst behandel ik een aantal algemene aspecten van tekstvereenvoudiging en privaatrecht. Ik doe dat in paragraaf 2. Daarbij komen onder meer aan de orde wat tekstniveau is, welke factoren het niveau bepalen en welke factoren de leesvaardigheden en -inspanningen van de lezer bepalen. Ik sta stil bij een aantal voorbeelden van tekstvereenvoudiging en hoe die de taal van het privaatrecht zouden kunnen vereenvoudigen. Ook behandel ik de argumenten die pleiten vóór vereenvoudiging en laat ik zien dat er behoorlijk wat beperkingen bestaan. Die beperkingen zijn aanzienlijk en daarom moeten we geen wonderen verwachten. Aan de andere kant: we moeten ook niet het hoofd in de schoot leggen, maar ons bewust zijn van de beperkingen en valkuilen van tekstvereenvoudiging. Ten slotte wil ik aan het eind van paragraaf 2 aandacht vragen voor tekststijlen in een privaatrechtelijke context. In paragraaf 3 gaat het over de vraag hoe beleidsmakers en dus wetgevers omgaan met tekstvereenvoudiging. Hoe gebruiken zij het als beleidsinstrument, en welke beleidsdoelen liggen er aan ten grondslag? Benutten beleidsmakers de bestaande kennis over ‘wat werkt’ voldoende? Zoeken zij zelf genoeg de expertise op die daarover bestaat? Kan op dat vlak nog verbetering worden gerealiseerd? In paragraaf 4 bespreek ik een onderdeel van de discussiepunten die in paragraaf 2 en paragraaf 3 aan de orde kwamen, namelijk het transparantievereiste in het algemenevoorwaardenrecht. In dat vereiste komt een aantal lijnen samen; het blijkt dat taalkundige duidelijkheid slechts de voorbode is van een ingrijpender toetsing van contractvoorwaarden. Ik bespreek in dat verband de vraag of rechters die toetsing zelf en zelfstandig moeten uitvoeren of dat zij hulptroepen moeten inroepen.

In dit preadvies ligt vaak de nadruk op financiële producten en dienstverlening zoals verzekeringsovereenkomsten en bancaire producten. Dat is niet toevallig, want die producten en diensten bestaan alleen maar uit woorden. Het zijn geen fysieke producten die je kunt aanraken en uitproberen. De woorden en de verwachtingen die afnemers eraan ontleen, zijn dus het begin en einde van het contract. Dan is het des te belangrijker dat we aandacht hebben voor de duidelijkheid en begrijpelijkheid van die woorden. Daarmee is overigens niet gezegd dat wat ik hierna te berde breng alleen maar relevant zou zijn voor financiële producten en dienstverlening. Integendeel: tenzij uitdrukkelijk anders vermeld, heeft alles wat ik hierna schrijf betrekking op transactiebesluiten van natuurlijke personen in algemene zin en hoe zij in dat verband met teksten omgaan.

Beperkingen zijn er natuurlijk ook. Ik behandel heel veel niet. De methodologische vragen en beperkingen van de onderzoeken die ik hierna behandel,

bespreek ik niet. Dat blijft onder de motorkap. De geïnteresseerde lezer vindt haar weg via de voetnoten. Ik heb het ook niet of nauwelijks over sanctionering. Natuurlijk is het interessant om te weten hoe het privaatrecht sanctioneert als bijvoorbeeld contractvoorwaarden onbegrijpelijk zijn en productinformatie niet goed waarschuwt. Ook niet onbelangrijk is de vraag: komt er ooit iets terecht van sanctionering? Ons oude BW bepaalde bijvoorbeeld dat notarissen ‘den wil des erflaters in duidelijke bewoordingen schrijven of doen schrijven’.²⁵ Kennelijk was de sanctie nietigheid van het testament. Gelukkig is die sanctie nooit serieus genomen. Ik geloof niet dat er ooit een testament nietig is verklaard vanwege onduidelijke bewoordingen, en eerlijk gezegd zou het leed niet te overzien zijn als we in dat verband de eis van duidelijkheid letterlijk zouden hebben opgevat.²⁶

Zoals gezegd grijp ik de uitnodiging van de NJV aan om het onderzoek waar ik de afgelopen jaren bij betrokken ben geweest, (opnieuw) onder de aandacht te brengen.²⁷ Het preadvies biedt mij bovendien de mogelijkheid om weer uit te zoomen, de belangrijkste bevindingen in kaart te brengen en vervolgens een volgende stap te zetten in dit onderzoeksgebied op het grensvlak tussen vermogensrecht en taal- & gedragswetenschappen. Dat hoop ik hierna dus te doen. Ten slotte nog een enkele opmerking over tekstniveau. Ik heb me niet ingespannen om eenvoudiger te schrijven dan normaal.²⁸ Ervan uitgaande dat de lezer van dit stuk als jurist in totaal minstens twintig jaar taalonderwijs heeft genoten, sta ik mezelf toe dat de SMOG-waarde van dit stuk best 15 mag zijn. Dat is de slechtst mogelijke score op *Simple Measure of Gobbledygook*-schaal, waarbij 15 staat voor het aantal jaren taalonderwijs dat iemand moet hebben gehad om de betreffende tekst te begrijpen. Ik sluit overigens niet uit dat ik richting de 20 scoor.

25 Art. 986 BW (oud) bepaalde: “De notaris moet den wil des erflaters, zoo als die zakelijk aan hem door den erflater is opgegeven, in duidelijke bewoordingen schrijven of doen schrijven.” Art. 1000 BW (oud) hield kennelijk de nietigheidssanctie in. Zie over e.e.a. E. van den Brink-Baggerman, ‘Begrijpelijke taal in notariële akten, kan dat? Onbegrijpelijke taal in notariële akten, mag dat?’, *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2014, p. 745.

26 De laatste aflevering in de *soap* die het HvJ EU verzorgt rondom sanctionering van oneerlijke bedingen, is HvJ EU 12 januari 2023, C-395/21, ECLI:EU:2023:14 (*honorarium Litouwse advocaat*).

27 De voetnoten wijzen de weg en verantwoorden eventueel autoplagiaat. *Spoiler alert*: ik ga ongegeneerd vaak naar mezelf verwijzen. En o ja, ik ga hier en daar aan de haal met de woorden van nummer 14 en clown Bassie.

28 Een kleine *heads up*: eerder onderzoek suggereert dat de teksten die ik produceer, taalkundig *minder* begrijpelijk zijn dan die van de Hoge Raad. Een uitkomst die nederig maakt, zou ik zeggen. Zie W.H. van Boom, ‘Hoe begrijpelijk is Van Maanen...? Significant minder dan de Hoge Raad!’, in: G.R. de Groot e.a. (red.), *Kritiek op recht – Liber amicorum Gerrit van Maanen*, Deventer: Kluwer 2014, p. 44-49.

2.1 Tekstniveau

Tekstniveau zegt iets over de tekst en taalbeheersing zegt iets over de lezer. Het tekstniveau kan op verschillende manieren worden beschouwd. De *leesbaarheid* wordt bijvoorbeeld beïnvloed door kwesties als lettertype en -grootte, contrast en regelafstand. De mate van *duidelijkheid* betreft vooral de moeilijkheidsgraad van een tekst. De moeilijkheidsgraad van stukken tekst kan op verschillende manieren worden gemeten.¹ Aan de ene kant zijn er ronduit rudimentaire ‘quick and dirty’-formules. Bijvoorbeeld door de lengte van zinnen en het aantal lettergrepen te meten en korte zinnen met korte woorden als makkelijker te zien dan lange zinnen met lange woorden.² Aan de andere kant zijn er allerlei meer verfijnde manieren van meten, waarbij ook bijvoorbeeld gekeken wordt naar hoe moeilijk de zinsbouw is en hoe gangbaar de gebruikte woorden zijn.³ De methodologie voor dit soort onderzoek is ontwikkeld in

-
- 1 Daarovr nader het preadvies van Cramwinckel, Pander Maat & Sanders, m.n. paragraaf 3.3. Zie ook de verwijzingen bij W.H. van Boom, ‘Hoe begrijpelijk is Van Maanen...? Significant minder dan de Hoge Raad!’, in: G.R. de Groot e.a. (red.), *Kritiek op recht – Liber amicorum Gerrit van Maanen*, Deventer: Kluwer 2014, p. 44-49. Zie over de ontwikkelingen op dit vlak O. De Clercq & V. Hoste, ‘Hoe meetbaar is leesbaarheid?’, in: S. Evenepoel e.a. (red.), *Beschouwingen uit een talenhuus: opstellen over onderwijs en onderzoek in de vakgroep Vertalen, Tolken en Communicatie aangeboden aan Rita Godyns*, Gent: Academia Press 2014, p. 147 e.v.
 - 2 Er is op dit punt sprake van scholcnstrijd en soms ook wel, waar het om ‘vermarkten’ van kennis en kunde gaat, om competitie. Ik laat dat allemaal rusten, maar zie bij wijze van voorbeeld van een kritische beschouwing van de inzet van ‘quick and dirty’ formules als beleidsinstrument L.J. Sirico Jr., ‘Readability Studies: How Technocentrism Can Compromise Research and Legal Determinations’, *Quinnipiac L. Rev.* 2007, p. 101 e.v. en voor een kritische bespreking van de resultaten van de genoemde ‘vermarkting’ bijvoorbeeld C. Jansen, ‘Kwaliteit overheidscommunicatie meetbaar gemaakt? Pretenties van BureauTaal tegen het licht gehouden’, *Tekst[blad]* 2005, p. 9-11.
 - 3 Zie bijvoorbeeld het recent ontwikkelde meetinstrument LiNT (*Leesbaarheidsinstrument voor Nederlandse Teksten*), waarover nader het preadvies van Cramwinckel, Pander Maat & Sanders, m.n. paragraaf 3.3.

wetenschapsgebieden als taal- en communicatiewetenschappen en psychologie.⁴

Een voorbeeld van een simpel kwantitatief onderzoek naar de moeilijkheidsgraad van juridische teksten ontleen ik aan een eerdere publicatie. Voor die publicatie analyseerde ik 687 arresten en beschikkingen van de civiele kamer van de Hoge Raad.⁵ De uitspraken werden gescoord op de zogeheten FD-RE-schaal. De *Flesch Douma Reading Ease* (FDRE)-schaal is een oud en tamelijk bot meetinstrument om het tekstniveau van Nederlandse tekst te bepalen; de schaal loopt van 0 tot 120 en komt door een getalsmatige weging van gemiddelde zinslengte en het gemiddeld aantal lettergrepen per woord tot een cijferscore van tekstniveau.⁶ Hoe hoger de score, des te eenvoudiger het tekstniveau is. Deze schaal is een vereenvoudigd *model* van begrijpelijkheid, want het houdt bijvoorbeeld geen rekening met de gangbaarheid van de gebruikte woorden. De gedachte is in elk geval dat korte zinnen met woorden die uit weinig lettergrepen bestaan, eenvoudiger leesbaar zijn dan lange zinnen met woorden met veel lettergrepen. Het resultaat van de analyse van de uitspraken van de Hoge Raad was een stabiel gemiddelde van ongeveer 50 op de FD-RE-schaal.⁷ Er wordt wel gesteld dat een score tussen 50 en 60 ongeveer het leesniveau van iemand met een vwo-diploma benadert.

-
- 4 In de psychologie is er ook nog onderzoek op het grensvlak van taalwetenschap en psychologie dat allerlei verbanden suggereert tussen moeilijkheidsgraad van gebruikte taal en gevoelens, gedachten, en inschattingen (van het type: 'als een gebruiksaanwijzing moeilijk is om te lezen, is het gebruik van het product zelf vast ook moeilijk'). Ik noem hier dat onderzoek, maar wijs ook op het experimentele karakter ervan en de beperkingen aan externe validiteit die dat met zich kan brengen. Zie voor voorbeelden van dit type onderzoek H. Song & N. Schwarz, 'If It's Hard to Read, It's Hard to Do: Processing Fluency Affects Effort, Prediction and Motivation', *Psych. Sci.* 2008, p. 986 e.v. Vgl. voor een vergelijkbaar effect op kansinschatting: H. Song & N. Schwarz, 'If it's Difficult to Pronounce, It Must be Risky – Fluency, Familiarity, and Risk Perception', *Psych. Science* 2009, p. 135 e.v.; J.Y. Huang e.a., 'Smooth trajectories travel farther into the future: Perceptual fluency effects on prediction of trend continuation', *Journal of Experimental Social Psychology* 2011, p. 506 e.v. Zie ook A.L. Alter & D.M. Oppenheimer, 'Uniting the tribes of fluency to form a metacognitive nation', *Personality and Social Psychology Review* 2009, p. 219 e.v.; R.K. Guenther, 'Does the Processing Fluency of a Syllabus affect the forecasted Grade and Course Difficulty?', *Psychological Reports* 2012, p. 946 e.v.
 - 5 De zaken werden aselekt gekozen, zij het dat steeds intervallen van vijf jaar werden genomen en de art. 81 RO-zaken buiten beschouwing werden gelaten. Ik nam uit de jaren 1990, 1995, 2000, 2005 en 2010 steeds een steekproef van ± 100 -150 arresten.
 - 6 De formule luidt: $206,83 - (0,93 * \text{gemiddelde zinslengte}) - (77 * \text{gemiddeld aantal lettergrepen per woord})$. Zie uitgebreider over het gebruik ervan in een juridische context W.H. van Boom, 'Begrijpelijke hypotheekvoorwaarden en consumentengedrag', in: T.M. Berkhout & A.A. van Velten (red.), *Perspectieven voor vastgoedfinanciering*, Amsterdam: Stichting Fundatie Bachiene 2014, p. 60 e.v.
 - 7 W.H. van Boom, 'Hoe begrijpelijk is Van Maanen...? Significant minder dan de Hoge Raad!', in: G.R. de Groot e.a. (red.), *Kritiek op recht – Liber amicorum Gerrit van Maanen*, Deventer: Kluwer 2014, p. 56-58.

Onder taalkundigen bestaat er kritiek op dit soort schalen.⁸ Ze worden vaak als achterhaald beschouwd omdat ze de moeilijkheidsgraad van een tekst niet optimaal vertegenwoordigen.⁹ Het voordeel van objectiviteit, herhaalbaarheid en dus betrouwbaarheid van de schaal staat daarmee tegenover een gebrek aan validiteit. Die discussie voert naar de verschillende ‘scholen’ die bestaan voor methoden en technieken van het meten van tekstniveau.¹⁰ Daarover gaat dit preadvies niet, dus ik volsta met een klein voorbeeld om de betreffende waarde van schalen zoals de FDRE-schaal te laten zien, te weten de oude en nieuwe standaardtekst die de Hoge Raad gebruikt voor de toepassing van art. 81 RO. De oude versie luidt als volgt: “De in het middel aangevoerde klachten kunnen niet tot cassatie leiden. Zulks behoeft, gezien art. 81 RO, geen nadere motivering nu de klachten niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.” Het zijn twee zinnen, waarvan één erg lang, met gemiddeld negentien woorden en een FDRE-score van ongeveer 51.¹¹ De nieuwe versie luidt sinds het project *Helder Recht*: “De Hoge Raad heeft de klachten over de beschikkingen van het hof beoordeeld. De uitkomst hiervan is dat deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van die beschikkingen. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie artikel 81 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie).”¹² Dat zijn vier zinnen met gemiddeld 21 woorden. Meer en langere zinnen, meer woorden en per saldo een *beter* FDRE-score van ongeveer 62. Afgezien van de kanttekening dat er meer tekst nodig is voor een betrouwbare meting, is duidelijk dat de FDRE-schaal niet weegt hoeveel zinnen de boodschap heeft en dus of een tekst langere leestijd vergt, en ook niet of er tangconstructies en archaïsche taal of vakjargon worden gebruikt en dus of een tekst meer inspanning vergt. Daarom is het zaak om ook andere modellen voor tekstniveau te gebruiken, afhankelijk van het doel waarvoor het model wordt gebruikt.

8 Zie voor een overzicht van het aanbod aan schalen en hun beperkingen bijvoorbeeld T. Oakland & H. Lane, ‘Language, reading, and readability formulas: Implications for developing and adapting tests’, *International Journal of Testing* 2004, p. 239 e.v. en L.J. Sirico Jr., ‘Readability Studies: How Technocentrism Can Compromise Research and Legal Determinations’, *Quinnipiac L. Rev.* 2007, p. 147 e.v.

9 Bijvoorbeeld C. Jansen & L. Lentz, ‘Hoe begrijpelijk is mijn tekst? De opkomst, neergang en terugkeer van de leesbaarheidsformules’, *Onze Taal* 2008, p. 4 e.v.; vgl. G. van der Bruggen, ‘Klare taal in uitspraken. Meer dan stijl alleen’, *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 2030-2031; B. Schmitz & C. Pavillon, ‘Measuring Transparency in Consumer Contracts: The Usefulness of Readability Formulas Empirically Assessed’, *Journal of European Consumer and Market Law* 2020, p. 195.

10 Zie hiervoor nt. 2.

11 De scores werden berekend (zoals alle scores die ik in deze bijdrage noem) door de tool beschikbaar op de site van onderzoekseenheid LT3 van Universiteit Gent (o.l.v. Veronique Hoste); zie <https://lt3.ugent.be/readability-demo/>. Wat erger is, de tekst scoort 14,5 op de SMOG-schaal (*Simple Measure of Gobbledygook*), waarbij de ergste score 15 is. De nieuwe formulering scoort 13. Dat betekent kennelijk dat men voor de oude versie vijftien jaar onderwijs nodig heeft, voor de nieuwe ‘slechts’ dertien jaar.

12 Zie <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2020/januari/standaard-overwegingen-in-heldere-taal/>.

2.2 De ontvanger

Hoe gaan we in het privaatrecht om met de ontvanger van de tekst? Hanteren we een maatmens, en zo ja, wat is dan het taalbeheersingsniveau van deze maatmens? Of stemmen we af op de concrete mens? Kiezen tussen de abstracte mens of de concrete mens dus. Het *Haviltex*-arrest neigt naar de tweede optie, maar in het consumentenrecht komen we vaker de geabstraheerde maatmens tegen.¹³ Een van de eigenschappen van deze ‘gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument’ is dat deze een redelijk ontwikkelde algemene kennis heeft, enige kennis van de producten en diensten die zij aanschaf, en dat zij verstrekte informatie nauwkeurig en grondig bestudeert.

Deze fictieve ‘gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument’ vergelijkt bovendien, indien nodig, verschillend aanbod voordat ze een aankoop doet; ze is kritisch en laat zich niet snel om de tuin leiden door verleidelende reclame; het is een rationeel en efficiënt wezen dat zich bewust is van risico’s die met de transactie gemoeid zijn, dat niet oppervlakkig is en niet ondoordacht of impulsief handelt.¹⁴

De keuze tussen abstract en concreet werkt door in hoe we de ontvanger van tekst zien en hoe we in het recht redeneren over hoe mensen informatie verwerken en gebruiken. Een abstract privaatrechtelijk informatieverwerkingsmodel zou als volgt kunnen luiden: elke wilsbekwame persoon heeft duidelijke voorkeuren, verzamelt relevante informatie en komt via bewust denken tot beslissingen die tot handelingen leiden. Een dergelijk model maakt de mens tot een ideale informatieverwerkingseenheid, een talige rationele keuzeactor. Het model is nogal grof en weinig precies; het houdt geen rekening met concrete verschillen in verwerkingskracht, met het feit dat jargon voor de ene partij eenvoudiger is dan voor de ander om te begrijpen, dat de echte mens beperkt is wat betreft informatieverwerkingscapaciteit, en dat ze niet beschikt

13 Bijvoorbeeld HvJ EG 16 juli 1998, C-210/96, ECLI:EU:C:1998:369 (*Gut Springenheide*), en over deze maatmens bijvoorbeeld M.T. Beumers & W.H. van Boom, ‘De maatmens-benadeelde in het aansprakelijkheidsrecht’, in: M.T. Beumers e.a. (red.), *Aansprakelijkheidsrecht en maatmens (preadviezen VASR 2015)*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 2 e.v.; V. Mak, ‘De ‘gemiddelde consument’: van fictie naar feit?’, *Ars Aequi* 2017, p. 592 e.v.

14 Verwijzingen bij M.T. Beumers & W.H. van Boom, ‘De maatmens-benadeelde in het aansprakelijkheidsrecht’, in: M.T. Beumers e.a. (red.), *Aansprakelijkheidsrecht en maatmens (preadviezen VASR 2015)*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 4-5.

over volledige taalbeheersing, begrip, aandacht, cognitieve inspanning of een oneindige aandachtsboog.¹⁵

Nuanceringen zijn dus nodig op het abstracte model. Nuanceringen op dit simpele mensmodel vinden we in de literatuur die aandacht vraagt voor verschil in capaciteiten, intenties en uithoudingsvermogen maar ook voor contextuele verschillen in manieren waarop mensen omgaan met informatie en dus met tekst.¹⁶ Deze invalshoeken kunnen het simpele model oneindig ingewikkelder maken. Mensen gebruiken, afhankelijk van de context, verschillende manieren van informatieverwerking.¹⁷ De informatie – als deze wordt verwerkt – wordt intuïtief of bewust vergeleken met reeds aanwezige kennis en ervaringen ('oude informatie', zo men wil). Uit de vergelijking worden idealiter conclusies gedestilleerd die tot beslissingen leiden.¹⁸ Maar bij een overdaad aan informatie worden 'overlevingsstrategieën' geactiveerd zoals het teruggrijpen op ervaringen uit het verleden.¹⁹ Dat kan de beslissing versnellen maar de uitkomst verslechteren. Bij veiligheidscommunicatie is dat een belangrijk aandachtspunt. Nog iets ingewikkelder wordt het als we de verschijningsvorm van de informatie meewegen: is de informatie in ingewikkelde of onaantrekkelijke taal uitgedrukt, dan wordt begrijpen moeilijker en misschien wel zo moeilijk dat de lezer het opgeeft.

-
- 15 Bijvoorbeeld, met nadere verwijzingen, F.M.A. 't Hart & C.E. Du Perron, *De geïnformeerde consument – Is informatieverstrekking een effectief middel om consumenten afgewogen financiële beslissingen te laten nemen?* (Preadvies Vereniging voor Effectenrecht 2006), Deventer: Kluwer 2006, W.F. van Raaij, 'Het beeld van de consument in het privaatrecht empirisch getoetst', in: W.H. van Boom e.a. (red.), *Capita Civilologie – Handboek empirie en privaatrecht*, Boom juridisch 2013, p. 27 e.v.; W.H. van Boom, *Privaatrecht en markt – Hoe het vermogensrecht onze marktsamenleving faciliteert en geleidt*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 51 e.v. Zie voor een overzicht van gangbare modellen bij financiële transactiebesluiten bijvoorbeeld C.E. de Jager, *Consumentenbescherming door informatie? Een analyse van 30 jaar beleid voor korte precontractuele informatiedocumenten over complexe financiële producten in Europa, Engeland, Nederland en Duitsland* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 235 e.v.
- 16 Bijvoorbeeld Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017.
- 17 Bijvoorbeeld D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus & Giroux 2011.
- 18 Zie de discussie bij W.H. van Boom, *Privaatrecht en markt – Hoe het vermogensrecht onze marktsamenleving faciliteert en geleidt*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 55 e.v. Er is ook onderzoek dat minder voor de hand liggende stoorzenders identificeert die aan voorspelbare informatieverwerking in de weg kunnen staan; zie het overzicht bij N. Schwarz, 'Metacognitive Experiences in Consumer Judgment and Decision Making', *Journal of Consumer Psychology* 2004, p. 332 e.v.
- 19 Dit noemt men wel heuristieken. De literatuur over informatieoverdaad is... overadag. Zie bijvoorbeeld F.M.A. 't Hart en C.E. Du Perron, *De geïnformeerde consument – Is informatieverstrekking een effectief middel om consumenten afgewogen financiële beslissingen te laten nemen?* (Preadvies Vereniging voor Effectenrecht 2006), Deventer: Kluwer 2006; C.I. Garcia Porras & W.H. van Boom, 'Information disclosure in the EU Consumer Credit Directive: opportunities and limitations', in: J. Devenney & M. Kenny (red.), *Consumer Credit, Debt and Investment in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 21 e.v.; W.H. van Boom e.a., 'Informatie en financiële dienstverlening aan consumenten', *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken* 2007, p. 75 e.v.; W.H. van Boom, *Privaatrecht en markt – Hoe het vermogensrecht onze marktsamenleving faciliteert en geleidt*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 58 e.v.

Een volgende nuancering is de erkenning dat er verschil bestaat in de mate van geletterdheid en gecijferdheid. Zo'n tien à vijftien procent van onze volwassen bevolking is laaggeletterd.²⁰ Dat is relatief laag in vergelijking met veel andere landen, maar in absolute getallen is het natuurlijk een grote groep mensen. Voor deze groep is niet alleen het begrijpend lezen van teksten een opgave (prozageletterdheid), maar ook het analyseren en combineren van informatie uit verschillende documenten (documentgeletterdheid).²¹ Bovendien gaat laaggeletterdheid vaak hand in hand met laaggecijferdheid, en dan wordt het percentage al snel hoger dan tien procent.²² Laaggeletterdheid belemmert in allerlei maatschappelijke activiteiten.²³ Zo is er een rechtstreeks verband tussen laaggeletterdheid en de beperkte vaardigheid om geschreven informatie te *verwerken*.²⁴ Dat is belemmerend als essentiële informatie in woorden is opgeschreven, zoals een medische bijsluiters of de contractvoorwaarden bij een geldlening. Wat dan kan gebeuren, is dat de ontvanger van de informatie niet leest of niet goed leest, maar juist vertrouwt op eigen intuïtie, op eerdere ervaringen, op uitwisseling van informatie met anderen of zich laat afleiden door irrelevante informatieruis. Dat speelt trouwens niet alleen bij laaggeletterden; het komt in meer of mindere mate bij vrijwel iedereen voor.

Een voorbeeld van mentale ruis werd gevonden in taalonderzoek met behulp van *eye tracking*. Dat is onderzoek waarbij de oogbewegingen van proefpersonen worden gevolgd om te zien welke delen van een tekst hun aandacht in het bijzonder heeft, hoe lang ze stilstaan bij een tekst en hoe ze 'scannend' springen tussen verschillende delen van een tekst. Onderzoek liet zien dat als een individu gevraagd wordt om een informatiedocument voor een geldlening te lezen, er meer aandacht is voor tekstdelen die bevestiging opleveren van eerder gegeven informatie dan voor tekstdelen die deze informatie kan ontkrachten. In een experiment werd deelnemers bijvoorbeeld gezegd dat de geldlening een rentepercentage x had, waarna ze werd gevraagd het document te onderzoeken op mededelingen over de vaststelling van de verschuldigde rente. Het bleek dat de respondenten in het document op zoek gingen naar bevestiging en dat ze minder aandacht hadden voor belangrijke beperkende voorwaarden zoals rentewijzigingsclausules. Verbeterde opbouw van de documenten leverde in dit opzicht weliswaar enige verbetering op, maar die werd weer tenietgedaan door afleiders zoals conversatie door de bankmedewerker tijdens het leeswerk.²⁵

20 Zie de getallen en bronverwijzingen bij Algemene Rekenkamer, *Aanpak van laaggeletterdheid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2016, p. 8-10. Hier geldt dat de percentages nogal afhankelijk zijn van de gekozen indeling in en combinaties van categorieën van geletterdheid en gecijferdheid.

21 D. Fouarge e.a., *Laaggeletterdheid in Nederland*, Utrecht/Maastricht: ECBO/ROA Maastricht University 2011, p. 9-10.

22 Algemene Rekenkamer, *Aanpak van laaggeletterdheid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2016, p. 8 e.v.

23 Zie bijvoorbeeld M. Buisman & W. Houtkoop, *Laaggeletterdheid in kaart*, Stichting Lezen & Schrijven 2014.

24 Bijvoorbeeld OECD, *Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills*, Paris: OECD 2019, p. 85 e.v. Vgl. ook OECD, *OECD Skills Outlook 2013 – First Results from the Survey of Adult Skills*, Paris: OECD 2013, p. 45 e.v.

25 D. Pogrund Stark e.a., 'Ineffective in Any Form: How Confirmation Bias and Distractions Undermine Improved Home-Loan Disclosures', *Yale L.J.* 2013, p. 377 e.v.

Dit zijn praktische obstakels bij het doen van onderzoek naar hoe mensen tekst ontvangen en ermee omgaan. Als het gaat om werkelijk begrip van een contract, volstaat het niet om mensen een tekst voor te leggen, ze de tekst te laten lezen en vervolgens de vraag te stellen of ze de tekst hebben begrepen. Dat is geen onzinnige vraag maar ze geeft wel beperkte resultaten. Mensen geven niet graag toe dat ze iets niet begrijpen. Gepercipieerd begrip is niet per se hetzelfde als werkelijk begrip (laat staan het geven van sociaal wenselijke antwoorden of liegen uit schaamte),²⁶ dus het stellen van controlevragen is een eerste vereiste. Als vervolgens inzichtvragen worden gesteld, bijvoorbeeld hoe een mogelijke complicatie door het contract wordt geregeld, blijkt dieper begrip van de tekst snel af te nemen.²⁷ Dat iets lekker wegleest, betekent niet per definitie dat de lezer de inhoud van de tekst ook beter begrijpt. Daarover zullen we hierna nog komen te spreken.

Een andere nuancerings is dat de ontvanger de tekst éérst moet lezen voordat het proces van informatieverwerking kan beginnen. Als bijvoorbeeld de ontvanger van algemene voorwaarden deze niet leest, of niet probeert te begrijpen, dan valt er weinig te verwerken. En het zal niet verbazen dat juridische documentatie niet bovenaan de leeslijst staat van de meeste mensen. Dus als zij in enquêtes aangeven dat zij eenvoudig taalgebruik aantrekkelijk vinden en dat zij een voorkeur hebben voor eenvoudige taal (een zogenaamde *gestelde voorkeur*),²⁸ dan is dat ‘nice to know’ maar of er een verband is tussen tekstniveau en de intentie om te lezen is een andere vraag. Het is maar de vraag of eenvoudig taalgebruik ook genoeg prikkelt om tot lezen over te gaan (met andere woorden de *gebleken voorkeur*). Het bewijs is wat dit betreft niet hoopgevend. Gemiddeld genomen lezen consumenten algemene voorwaarden of

26 Zie bijvoorbeeld G. van der Bruggen, ‘Klare taal in uitspraken. Meer dan stijl alleen’, *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 2034. Overigens is zelfgerapporteerd gedrag (‘ik heb de algemene voorwaarden gelezen’) ook niet per se hetzelfde als geobserveerd gedrag. Vgl. H.A. Luth, *Behavioural Economics in Consumer Policy – The Economic Analysis of Standard Terms in Consumer Contracts Revisited* (PhD Rotterdam), Antwerp: Intersentia 2010, p. 182-183.

27 Zie bijvoorbeeld Office of Fair Trading (OFT), *Consumer Contracts (OFT1312)*, London: Office of Fair Trading (OFT) 2011, p. 29-31.

28 Zie bijvoorbeeld de jaarlijkse Consumentenmonitor Verbond van Verzekeraars, die in het verleden dergelijke gerichte vragen stelde; respondenten verklaarden begrijpelijkerwijs dat ze inderdaad prijs stellen op eenvoudige taal. Daarover M.R. van Dam e.a., ‘Tekstbegrip en klantbelang bij financiële producten’, in: E.M. Dieben & F.M.A. ‘t Hart (red.), *Klantbelang Centraal*, Amsterdam: NIBE-SVV 2012, p. 110. Vgl. ook W.H. van Boom, ‘Begrijpelijke hypotheekvoorwaarden en consumentengedrag’, in: T.M. Berkhout & A.A. van Velten (red.), *Perspectieven voor vastgoedfinanciering*, Amsterdam: Stichting Fundatie Bachiene 2014, p. 77.

productinformatie niet of nauwelijks voordat ze hun transactiebesluit nemen.²⁹ Het hangt vermoedelijk nogal af van de context:³⁰ bij grote en weinig frequente aankopen zoals hypotheekleningen is er mogelijk meer intentie om te lezen en te begrijpen dan bij een kleine internetbestelling (maar intenties zijn nog geen daden, voeg ik eraan toe).³¹ Bij die internetbestelling worden de algemene voorwaarden hoogstwaarschijnlijk in het beste geval gelezen als er een conflict ontstaat en de gebruiker zich verweert met een beroep op die voorwaarden.³²

Hoewel de wettelijke regeling van algemene voorwaarden zich lijkt te hebben verzoend met het gegeven dat er vaak niet gelezen wordt voordat de wederpartij ermee instemt (art. 6:232 BW), lijkt de Hoge Raad zich soms te ergeren aan partijen die hun contract niet goed lezen en niet hun best doen het contract te begrijpen. Zo meent de Hoge Raad dat een rechter het goed ziet als die oordeelt:

“dat van de consumenten mocht worden verwacht dat zij zich vooraf redelijke inspanningen getroostten om de betekenis van de overeenkomst en de daaruit voortvloeiende verplichtin-

-
- 29 Het bewijs is overweldigend. Zie bijvoorbeeld H.A. Luth, *Behavioural Economics in Consumer Policy – The Economic Analysis of Standard Terms in Consumer Contracts Revisited* (PhD Rotterdam), Antwerp: Intersentia 2010, p. 177 e.v.; M.G. Faure & H.A. Luth, ‘Behavioural Economics in Unfair Contract Terms’, *Journal of Consumer Policy* 2011, p. 337 e.v.; A.J. Rijsterborgh, ‘De terhandstellingsplicht van algemene voorwaarden bij consumentenovereenkomsten’, in: W.H. van Boom e.a. (red.), *Boobytraps, valkuilen en instinkers in het burgerlijk recht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 71 e.v.; M.R. van Dam e.a., ‘Tekstbegrip en klantbelang bij financiële producten’, in: E.M. Dieben & F.M.A. ‘t Hart (red.), *Klantbelang Centraal*, Amsterdam: NIBE-SVV 2012, p. 111; Y. Bakos e.a., ‘Does Anyone Read the Fine Print? Consumer Attention to Standard-Form Contracts’, *Journal of Legal Studies* 2014, p. 1 e.v.; W.H. van Boom e.a., ‘Eenvoudige tekst, eenvoudige claim? Over de invloed van tekstniveau in algemene verzekeringsvoorwaarden op verwachtingen en gedrag van consumenten’, *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken* 2015, p. 200 e.v. Ik noem bij wijze van voorbeeld het empirisch onderzoek van S.I. Becher & E. Unger-Aviram, ‘The Law of Standard Form Contracts: Misguided Intuitions and Suggestions for Reconstruction’, *DePaul Business & Commercial Law Journal* 2010, p. 199 e.v.; F. Marotta-Wurgler, ‘Does Contract Disclosure Matter?’, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 2012 p. 94 e.v. Zie ook C.E. de Jager, *Consumentenbescherming door informatie? Een analyse van 30 jaar beleid voor korte precontractuele informatie-documenten over complexe financiële producten in Europa, Engeland, Nederland en Duitsland* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 228-230 voor een kort overzicht van persoonskenmerken die invloed hebben op de bereidheid tot het tijdig lezen van relevante informatie.
- 30 Gangbaar is bijvoorbeeld het onderscheid tussen *high involvement* en *low involvement* om de mate van betrokkenheid van de actor bij de transactie uit te drukken. Daarnaast wordt wel onderscheid gemaakt naar karaktertrekken van personen: de ene persoon heeft een grotere behoefte aan begrip (*need for cognition*) voordat een besluit wordt genomen dan de andere persoon.
- 31 M.G. Faure & H.A. Luth, ‘Behavioural Economics in Unfair Contract Terms’, *Journal of Consumer Policy* 2011, p. 337 e.v. Uit Amerikaans onderzoek (F. Marotta-Wurgler, ‘Will Increased disclosure Help? Evaluating the Recommendations of the ALI’s ‘Principles of the Law of Software Contracts’, *University of Chicago Law Review* 2011, p. 165 e.v.) volgt nog dat het weinig uitmaakt op welk moment of hoe men de set voorwaarden aanbiedt in het contracteerproces. De onderzoekers vonden in elk geval geen verschil in leesbereidheid tussen het *clickwrap* aankoopproces en de *shrinkwrap* aankoop (kort gezegd: een aanbod vooraf om de voorwaarden in te zien, met een aan te vinken hokje ter acceptatie tegenover een aanvaarding gevolgd door de mogelijkheid om de voorwaarden in te zien).
- 32 S.I. Becher & E. Unger-Aviram, ‘The Law of Standard Form Contracts: Misguided Intuitions and Suggestions for Reconstruction’, *DePaul Business & Commercial Law Journal* 2010, p. 213.

gen en risico's te doorgronden, en dat de in de brochures opgenomen aanprijzingen, loftuitingen en voorbeelden met prudentie dienden te worden beschouwd."³³

En:

*"De wederpartij moet zich (...) redelijke inspanningen getroosten om te voorkomen dat zij onder invloed van een onjuiste voorstelling van zaken contracteert. Van haar mag daarom in ieder geval worden verlangd dat zij kennisneemt van de inhoud van de overeenkomst en van voorafgaand aan het sluiten daarvan verstrekte brochures en andere schriftelijke informatie, en dat zij deze stukken aandachtig en met de nodige oplettendheid bestudeert. Ook mag van haar worden verlangd dat zij aandachtig kennisneemt van een eventuele mondelinge toelichting. Indien de genoemde stukken, ook na een eventuele mondelinge toelichting, onduidelijkheden bevatten, mag van haar worden verlangd dat zij daarover vragen stelt."*³⁴

Even terzijde: *getroosten? loftuitingen? prudentie?* Er staat in wezen dat consumenten hun best moeten doen om te begrijpen waar ze mee instemmen en wat daar de gevolgen van zijn, en dat zij verkooppraatjes niet zomaar moeten geloven.³⁵

2.3 Vereenvoudiging = best makkelijk

Tekstniveau omlaag, taalbeheersing van de lezer omhoog. Dat zijn kort gezegd de twee knoppen waar allereerst aan kan worden gedraaid. Op de taalbeheersing van de ontvanger van de tekst kunnen wij als jurist geen invloed uitoefenen, dus we moeten het hebben van vereenvoudiging van het tekstniveau; ingrepen aan de kant van de verzender van de boodschap dus. Wat betreft vereenvoudiging zijn de gangbare interventies de lexicale aanpassingen zoals het vermijden van jargon en gebruik van eenvoudiger woorden, en de syntactische aanpassingen zoals versimpeling van de zinsbouw, verkorting van de zinslengte en het vermijden van tangconstructies en dubbele ontkenningen.³⁶ Informatie kan soms ook in beelden worden overgebracht, of met een combinatie van woord en beeld. Het geven van voorbeelden bij een abstracte juridi-

33 HR 5 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH2822, *NJ* 2012/184 (Stichting Gedupeerden Spaarconstructie/Aegon), r.o. 4.3.7.

34 HR 28 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1046, *NJ* 2020/257 (Renteswap), r.o. 3.5.4.

35 Vgl. ook HR 1 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1422 (*speculatieve grondkoop*).

36 Voor een overzicht van verschillende vereenvoudigingstechnieken bijvoorbeeld M.R. van Dam e.a., 'Tekstbegrip en klantbelang bij financiële producten', in: E.M. Dieben & F.M.A. 't Hart (red.), *Klantbelang Centraal*, Amsterdam: NIBE-SVV 2012, p. 109 e.v.; D.A. Verburg, 'Begrijpelijke taal en juridisch correcte taal samen op één kussen? De duivel zit in de details', *RM Themis* 2020, p. 215 e.v.

sche tekst kan de lezer ook beter begrip bijbrengen.³⁷ Het ligt nogal voor de hand om het moeilijkheidsniveau van taal aan te passen aan de doelgroep.³⁸ Bij het ontwikkelen van gebruiksaanwijzingen voor consumenten en veiligheidsinformatie voor productiepersoneel in een fabriek, moet je bijvoorbeeld kijken naar de matmens die in die context moet lezen, begrijpen, beslissen en handelen.³⁹ Da's logisch.

Tekstniveau omlaag dus. Laten we eens kijken naar de Wet afwikkeling mas-saschade in collectieve actie (WAMCA) en het systeem van *opt-out* dat bij deze wet belangrijk is. De WAMCA gaat uit van de ideale situatie dat de boodschap 'u kunt uitstappen als u dat wenst' de belanghebbende bereikt, dat deze gelezen en begrepen wordt en dat de persoon die vervolgens een eventuele *opt-out*verklaring aflegt of juist niet, begrijpt wat de verklaring en het niet-verklaren taalkundig en juridisch inhoudt. Je hoeft geen genie te zijn om te begrijpen dat dit ideaalbeeld lang niet altijd wordt bereikt. Maar dat betekent niet dat we niet ons best hoeven te doen. Hier is nog wel wat te winnen.⁴⁰ Soms bepalen rechters letterlijk hoe de aankondiging in dagbladen moet luiden (wie leest er trouwens nog een krant?). Die teksten zijn moeilijk leesbaar.⁴¹ Ik citeer een klein stukje van zo'n advertentietekst:

*"Als u niet wilt dat ook uw belangen in deze procedure worden behartigd (bijvoorbeeld omdat u hierover zelf een procedure wilt voeren), dan kunt u dat aan de rechtbank kenbaar maken. U bent dan niet aan de uitspraak in deze zaak gebonden, maar u kunt er ook geen rechten aan ontleen."*⁴²

Twee redelijke lange zinnen met informatie tussen haken. Het zijn 51 woorden, FDRE 62. Ik ben geen tekstvereenvoudigingsexpert, maar wat dacht u van mijn alternatief:

"Als u niet mee wilt doen aan deze procedure, stuur de rechtbank dan een bericht. Dan bent u niet gebonden aan de uitkomst van de procedure. Maar u kunt er dan natuurlijk ook geen

37 Zo toont onderzoek dat lezers van verzekeringsvoorwaarden deze voorwaarden als duidelijker en begrijpelijker ervaren als er voorbeelden in de tekst worden gegeven van de werking en uitwerking van de betreffende bepalingen. Zie G.T. Baak, 'Duidelijk door voorbeeld? Een empirisch onderzoek onder juristen naar de begrijpelijkheid en duidelijkheid van polisclausules', in: W.H. van Boom e.a. (red.), *Privaatrecht in het laboratorium – verslag van acht rechtspsychologische experimenten*, Den Haag: Boom juridisch 2015, p. 49 e.v.

38 Zie bijvoorbeeld over doelgroepen van rechterlijke uitspraken en de tekstenmerken die daarbij horen P. Langbroek e.a., *Motiveringen van de Rechtbank Utrecht – Een onderzoek naar de tekstenmerken en de publicatie van rechterlijke motiveringen*, Utrecht: Montaignecentrum Universiteit Utrecht 2014, p. 25 e.v.

39 Handreiking Taal en veiligheidsrisico's (Stichting van de Arbeid 2014).

40 Met dank aan Branda Katan, die mij wees op enkele voorbeelden.

41 Voorbeelden op www.rechtspraak.nl/registers/centraal-register-voor-collectieve-vorderingen.

42 Tussenvonnis Rb. Amsterdam 24 februari 2021, C/13/680916/HA ZA 20-284 (*Stop Online Shaming*).

rechten aan ontlelen. U kunt dan wel zelf procederen voor eigen rekening als u dat wilt. Raadpleeg een jurist bij vragen.”

Ik heb de zinnen een beetje vereenvoudigd (55 woorden, FDRE-score 83) en heb er direct bij gezet dat de lezer hulp moet zoeken als de boodschap niet begrijpelijk is. Alle beetjes helpen.

En dan de voorgeschreven tekst die individuele belanghebbenden moeten insturen bij een opt-out uit de collectieve procedure van Laatste Wil:

“Ik wil niet dat in de collectieve actie van de Coöperatieve vereniging Laatste Wil U.A. (zaak/rolnummer C/09/611015/HA ZA 21-395) mijn belangen worden behartigd en wens mij daarvan te bevrijden.”⁴³

Ik begrijp dat men de verklaring zo specifiek mogelijk wil laten zijn, met vermelding van rolnummers en al, maar aantrekkelijk is deze lange zin niet. Wat dacht u van:

“Ik wil niet meedoen aan de collectieve actie van de Coöperatieve vereniging Laatste Wil U.A. Daarom wil ik uitgeschreven worden van zaak/rolnummer C/09/611015/HA ZA 21-395. Hierbij verklaar ik dat ik uitstap.”

Ik geef mijn vereenvoudigde versies graag op voor betere alternatieven. Het punt dat ik wil maken is dit: er valt nog veel te vereenvoudigen. En dan hebben we het nog maar even niet over de vraag of taalkundige vereenvoudiging ook inzichtelijker maakt wat het nut daarvan is en welke risico's het met zich brengt, met andere woorden: welke goede en kwade kansen gemoeid zijn met de keuze om al dan niet 'uit te stappen'.

2.4 Waard om te proberen...?

Kunnen we zeggen dat vereenvoudiging van tekst zin heeft, dat het 'werkt'?⁴⁴ Mijn eigen ervaring is: ja en nee. Straks meer over die eigen ervaring. De literatuur komt in grote lijnen tot dezelfde ja/nee-conclusie. In schema:

⁴³ Rb. Den Haag 22 juni 2022, C/09/611015/HA ZA 21-395 (*Laatste Wil/Staat*).

⁴⁴ Zie hierover bijvoorbeeld J. Kimble, 'Answering the Critics of Plain Language', *The Scribes Journal of Legal Writing* 1995, p. 51 e.v.

Ja, het heeft zin om te vereenvoudigen want:	Nee, het is geen wondermiddel want:
- Onderzoek toont aan dat het begrip van de juridische tekst kan toenemen door tekstvereenvoudiging.¹ - Begrijpelijkheid kan relatief eenvoudig worden verbeterd door bijvoorbeeld consistent gebruik van woorden, het vermijden van cognitieve uitputting door te veel en te moeilijke tekst, het vermijden van ambiguïteit, aanpassing aan het beoogde publiek, het gebruik van logische structuur, kopjes, verbindingswoorden en -begrippen.² Overigens: niet alleen vereenvoudiging van tekst maar ook ingrepen als duidelijker lettertype en -grootte, tekstkaders, opvallende plaatsing, verkorting en standaardiseren kunnen bijdragen aan beter begrip.	- Teksten kunnen langer worden als de zinnen korter worden. - Ook begrijpelijke tekst blijft een flinke inspanning vragen als er <i>meerdere</i> tekstdocumenten in onderling verband moeten worden bestudeerd of als een <i>gelaagd</i> document moet worden begrepen.³ - Als er bij de lezer nauwelijks enige motivatie is om een tekst te lezen, gaat tekstvereenvoudiging geen wereld van verschil maken. - Tekstvereenvoudiging kan misschien worden gezien als een elitair speeltje wanneer blijkt dat vereenvoudiging juist door theoretisch opgeleiden positief wordt gewaardeerd⁴ - Misschien kan vereenvoudiging contraproductief werken, als eenvoudig leesbare tekst intuïtief als een teken van slechte kwaliteit wordt gezien⁵

¹ Bijvoorbeeld M.E.J. Masson & M.A. Waldron, 'Comprehension of Legal Contracts by Non-Experts: Effectiveness of Plain Language Redrafting', *Applied Cognitive Psychology* 1994, p. 67 e.v.; M.S. Wogalter e.a., 'On the adequacy of legal documents: factors that influence informed consent', *Ergonomics* 1999, p. 593 e.v.; E. Greene e.a., 'Do People Comprehend Legal Language in Wills?', *Applied Cognitive Psychology* 2012, p. 500 e.v.; E. Martínez e.a., 'Poor writing, not specialized concepts, drives processing difficulty in legal language', *Cognition* 2022, p. 105070/1 e.v. Vgl. ook nog de studie van Geerlings 2019 waar G. van der Bruggen, 'Klare taal in uitspraken. Meer dan stijl alleen', *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 2034 naar verwijst.

² Zie de verwijzingen bij W.H. van Boom, 'Begrijpelijke hypotheekvoorwaarden en consumentengedrag', in: T.M. Berkhout & A.A. van Velten (red.), *Perspectieven voor vastgoedfinanciering*, Amsterdam: Stichting Fundatie Bachiene 2014, p. 65 e.v.; OECD, *Enhancing Online Disclosure Effectiveness (OECD Digital Economy Papers no. 335)*, Paris: OECD 2022, p. 20 e.v.

³ Zie daarover in verband met hypotheekdocumentatie bijvoorbeeld H. Pander Maat, 'Naar gebruiksvriendelijke hypotheekinformatie – vier soorten praktijkstudies', *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 2012, p. 74 e.v. en in verband met pensioeninformatie L. Nell e.a., *Effecten van gelaagdheid in pensioen documenten: een gebruikersstudie (Netspar Industry Design Paper 53)*, Tilburg: Netspar 2016, p. 11 e.v.

⁴ Ik heb geen hard bewijs voor dit risico maar zie wel aanwijzingen bij H. Pander Maat & J. Gravekamp, 'Kan een tekst te simpel zijn? Hoe lager en hoger opgeleiden oordelen over eenvoudige taal', *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 2022, p. 62 e.v. Zij vinden dat juist theoretisch opgeleiden hogere eisen aan helderheid en vriendelijkheid stellen. Vgl. ook E. van der Pool en C. van Wijk, 'Balanceren tussen begrijpelijkheid en gewenst imago: De rechtbank wikt en weegt nu ook haar eigen brieven', *Tekst[blad]* 2009, p. 16 e.v., die lijken te vinden dat niet-hoogopgeleiden het lezen van moeilijke brieven van de rechtbank vertalen in een groter ontzag voor die rechtbank.

⁵ J. Galak & L.D. Nelson, 'The virtues of opaque prose: How lay beliefs about fluency influence perceptions of quality', *Journal of Experimental Social Psychology* 2011, p. 250 e.v. suggereren in elk geval dat lezers van informerende tekst moeilijker leesbare tekst verwachten en een hogere kwaliteit toeschrijven dan dezelfde tekst die makkelijker leest. Het onderzoek betrof niet tekstvereenvoudiging maar leesbaarheid (lettertype). Vgl. ook E. van der Pool & C. van Wijk, 'Balanceren tussen begrijpelijkheid en gewenst imago: De rechtbank wikt en weegt nu ook haar eigen brieven', *Tekstblad* 2009, p. 16 e.v.

We moeten geen wonderen verwachten van taalkundige vereenvoudiging. Civiele vonnissen worden niet opeens bedlectuur als we simpeler gaan schrijven. Mensen gaan niet opeens voor hun plezier WAMCA-aankondigingen in de krant spellen omdat ze zo lekker lezen. Bovendien gebruiken we als jurist vakjargon en andere signaalwoorden die vakgenoten begrijpen maar leken niet. Tekstvereenvoudiging zal vast niet betekenen dat we die woorden allemaal in de ban doen. En dus is het onwaarschijnlijk dat – zelfs als we ons best doen – de zeer talige lezer alle finesses zal begrijpen.⁴⁵ Dat laatste heeft ook te maken met de omstandigheid dat taalkundige vereenvoudiging een *juridische* tekst niet per se begrijpelijker maakt. Daarvoor is soms inzicht nodig in wat ‘onder water’ aanwezig is (daarover hierna in paragraaf 4). Bovendien kan als nuancerend worden genoemd dat tekst in de context van een transactiebesluit slechts één onderdeel is in een lange keten, waarin van alles kan gebeuren (of niet) dat ruis teweeg kan brengen. Ik geef een voorbeeld. Stel dat beleidsmakers het belangrijk vinden dat algemene voorwaarden in consumentencontracten redelijk zijn en dat zij in dat verband het doenvermogen van consumenten vooropstellen. Als consumenten maar begrijpen en doorgronden wat ze lezen, dan kiezen ze wel met de voeten, is de gedachte. Om die reden introduceert de wetgever een regel die eist dat algemene voorwaarden eenvoudige taal gebruiken en dat ze niet te lang zijn. De aanname daarbij kan zijn dat als de consument de voorwaarden van tevoren leest én de implicaties ervan begrijpt, zij minder snel geneigd zal zijn in te stemmen met onredelijk bezwarende voorwaarden en een ander aanbod zal zoeken dat wél redelijke voorwaarden hanteert. Dat zijn flinke aannames, zoals dat duidelijkheid van woorden en kortere teksten leiden tot (i) hogere leesbereidheid, (ii) beter begrip van de economische en juridische consequenties, (iii) een correcte kansinschatting van de waarschijnlijkheid dat een bepaald beding relevantie heeft of krijgt tussen partijen, (iv) de bereidheid om alsnog van de aankoop af te zien in het licht van de verworven informatie en op zoek te gaan naar een ander aanbod, en (v) bijgevolg (= dus) het bestaan van concurrentie op redelijkheid van voorwaarden.⁴⁶ Bij elk van deze stappen in de veronderstelde keten kan het misgaan.

Misschien is een andere benadering, bijvoorbeeld de verplichting om bedingen die onder alle omstandigheden oneerlijk zijn weg te halen uit algemene voorwaarden, een effectiever beleidsmiddel. Er is namelijk onderzoek dat toont dat algemene voorwaarden vooral worden gelezen als er een conflict is of dreigt. Als in dat geval de algemene voorwaarden een exone-

45 Vgl. K. Lewin, ‘Leesbare civiele vonnissen’, *Nederlands Juristenblad* 2020, p. 205.

46 Amerikaans onderzoek naar *clickwrap* software licenties (F. Marotta-Wurgler, ‘Does Contract Disclosure Matter?’, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 2012 p. 94 e.v.) liet bijvoorbeeld zien dat zelfs als de onereuze voorwaarden waren gelezen, de mate van instemming door consumenten met de voorwaarden niet verminderde. Dat kan betekenen dat begrip van de tekst als zodanig nog geen verandering hoeft te betekenen wat betreft de hier bedoelde punten.

ratie bevatten, is de juridische leek minder snel geneigd om de gebruiker ervan aansprakelijk te stellen, ook als de exoneratie bijvoorbeeld niet is toegestaan; dat zou pleiten voor het actief tegengaan van het opnemen van ontoelaatbare exoneraties in de tekst van algemene voorwaarden.⁴⁷

Ik geef in de paragraaf hierna nog een uitgebreider voorbeeld, uit de hoek van de veiligheidscommunicatie en de privaatrechtelijke normering van waarschuwingen bij producten, om te onderstrepen dat het weliswaar waard is om tekstvereenvoudiging na te streven maar dat de effectieve overbrenging van de boodschap meer vergt.

2.5 Veiligheidscommunicatie en het proefschrift van Pape

De effectiviteit van veiligheidscommunicatie is een zorgenkind.⁴⁸ Tekst produceren die waarschuwt of instrueert, is één ding. Maar ervoor zorgen dat deze wordt gelezen, wordt begrepen en tot voorzichtigheid of het juiste handelen leidt, is iets heel anders. Dat levert ook een opgave op voor het privaatrecht, dat naast publiekrechtelijke regels ook een bron van verplichtingen tot veiligheidscommunicatie is.⁴⁹ Pape onderzocht in haar Rotterdamse proefschrift daarom de verhouding tussen enerzijds de eisen die het privaatrecht stelt aan productveiligheid en veiligheidswaarschuwingen, en anderzijds hetgeen psychologie en veiligheidsstudies ons leren over effectiviteit van veiligheidscommunicatie. Allereerst brengt zij de literatuur over veiligheidscommunicatie grondig in kaart.⁵⁰ Daaruit kan een aantal modellen worden afgeleid over de vraag (i) óf mensen bereid zijn om informatie zoals tekst en afbeeldingen tot zich te nemen, (ii) daar de juiste conclusie aan te verbinden en vervolgens (iii) hun gedrag aan te passen aan de boodschap die besloten ligt in de veiligheidscommunicatie. Deze modellen helpen beleidsmakers en producenten om te bepalen waar ze op moeten letten bij het ontwerpen van veiligheidscommunicatie.

47 D.P. Stolle & A.J. Slain, 'Standard Form Contracts and Contract Schemas: A Preliminary Investigation of the Effects of Exculpatory Clauses on Consumers' Propensity to Sue', *Behavioral Sciences & the Law* 1997, p. 83 e.v.

48 Zie bijvoorbeeld P.M. Tiersma, 'The Language and Law of Product Warnings', in: J. Cotterill (red.), *Language in the Legal Process*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan 2002, p. 54 e.v. Algemeen over vereenvoudiging van communicatie teneinde waarschuwingen beter te laten landen bij de ontvanger, zie bijvoorbeeld C. Jansen, *Voorkomen is beter – Op weg naar effectievere teksten in de gezondheidscommunicatie (oratie Groningen)*, Groningen: RUG 2012; L. Lentz, *Let op: Begrip verplicht! – Begrijpelijkheid als norm in de wet (oratie Utrecht)*, Utrecht: 2011.

49 Bijvoorbeeld I. Giesen, *Handle with care! De waarschuwingsplicht in het buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht* Den Haag: Boom juridisch 2005.

50 S.B. Pape, *Warnings and Product Liability – Lessons Learned from Cognitive Psychology and Ergonomics (PhD Rotterdam)*, Den Haag: Eleven|Boom juridisch 2011, p. 85 e.v.

Bij het lezen van informatie zijn bijvoorbeeld van belang:⁵¹

- het trekken en vasthouden van aandacht;
- voorkomen van uitputten van de lezer (door bijvoorbeeld te veel informatie, te moeilijke tekst);
- het kiezen van de juiste lettertype, -grootte, opmaak, kleur;
- afstemmen van tekstlabels op het gebruikte verpakkingsmateriaal;
- afstemmen van de tekst op het begripsniveau van de ontvanger;
- het gebruik van signaalwoorden die bijvoorbeeld algemeen worden ontvangen als waarschuwing;
- het combineren met symbolen die de boodschap versterken.

De door Pape geanalyseerde modellen hebben in een aantal opzichten een ontnuchterende boodschap, namelijk dat de effectiviteit van veiligheidscommunicatie erg afhangt van de mate waarin die informatie convergeert met de opvattingen en houdingen ('beliefs and attitudes') van de ontvanger. Als een gebruiker van een product een subjectieve risico-inschatting heeft die het betreffende risico systematisch onderschat, dan heeft dat effect op alle stadia van de veiligheidscommunicatie: de waarschijnlijkheid dat informatie wordt gelezen, dat de aandacht vastgehouden wordt, dat de informatie tot gedragsaanpassing leidt, kunnen allemaal afnemen.⁵²

Op basis van deze bevindingen komt Pape tot aanbevelingen voor de voorwaarden waaronder en de manier waarop productwaarschuwingen moeten worden vormgegeven. Voor een deel volgt zij daarbij de welbekende Kelderluik-gezichtspunten,⁵³ die haar ook in staat stellen om te onderscheiden tussen risico's waar wel en niet voor hoeft te worden gewaarschuwd. Interessant is dat ze in overweging geeft dat waarschuwingsteksten eigenlijk ultimum remedium moeten zijn, dat veilig ontwerp voorop moet staan en dat het gebruik van waarschuwingsteksten niet een vrijbrief mag zijn voor slecht ontwerp.⁵⁴ En als er dan toch moet worden gewaarschuwd, dan het liefst aan de hand van de volgende checklist: de waarschuwing moet voldoende opvallen en pakkend zijn, de waarschuwing moet leesbaar zijn, moet begrijpelijk en eenvoudig te

51 S.B. Pape, *Warnings and Product Liability – Lessons Learned from Cognitive Psychology and Ergonomics* (PhD Rotterdam), Den Haag: Eleven|Boom juridisch 2011, p. 138 e.v.

52 S.B. Pape, *Warnings and Product Liability – Lessons Learned from Cognitive Psychology and Ergonomics* (PhD Rotterdam), Den Haag: Eleven|Boom juridisch 2011, p. 159 e.v.

53 S.B. Pape, *Warnings and Product Liability – Lessons Learned from Cognitive Psychology and Ergonomics* (PhD Rotterdam), Den Haag: Eleven|Boom juridisch 2011, p. 272 e.v.

54 S.B. Pape, *Warnings and Product Liability – Lessons Learned from Cognitive Psychology and Ergonomics* (PhD Rotterdam), Den Haag: Eleven|Boom juridisch 2011, p. 332 e.v.

onthouden zijn en moet voldoende overtuigingskracht hebben.⁵⁵ Wat betreft leesbaarheid komt Pape weer terug op de bevindingen uit de veiligheidscommunicatie literatuur: geef niet te veel informatie, gebruik niet te moeilijke tekst, kies de juiste vorm wat betreft lettertype, -grootte, opmaak, kleur, ondersteunende labelvormen, pictogrammen en symbolen, houd rekening met de ontvanger van de boodschap, activeer bewustheid door gebruik van signaalwoorden, en doe aan ‘hazard matching’ (de intensiteit van de tekst moet proportioneel zijn aan de omvang van het risico).⁵⁶

Het proefschrift van Pape is een fraai voorbeeld van multidisciplinair onderzoek naar het juridische vraagstuk wanneer productwaarschuwingen mogen worden verwacht van producenten en hoe de effectiviteit daarvan kan worden geoptimaliseerd. Zij toont dat het opstellen van een effectieve boodschap niet een kwestie is van een tekstje opschrijven. Er komt veel bij kijken, context is alles en uitproberen is essentieel.

2.6 Kortom: it’s complicated

Kortom: de context kan maken dat er véél meer nodig is dan alleen tekstvereenvoudiging. Om uitnodigender tekst te realiseren zodat mensen er daadwerkelijk kennis van nemen, om geïnformeerde keuzes te stimuleren, en misschien zelfs gedrag te veranderen door de informatie. Daarmee is zeker niet gezegd dat tekstvereenvoudiging zinloos of een ‘mission impossible’ is. Het draait allemaal om de context. Onderzoek dat Joke Tegelaar en ik verrichtten, laat goed zien dat vereenvoudiging in een bepaalde context écht vruchten kan afwerpen.⁵⁷ Ons onderzoek begon met verwondering over het zogeheten verklaringsformulier derdenbeslag. Denk bij derdenbeslag aan huurders die maandelijks huur verschuldigd zijn aan een verhuurder of werkgevers die maandelijks loon verschuldigd zijn aan hun werknemers. Het beslag op de huurpenningen of het loon wordt afgewikkeld door middel van een door de huurder of werkgever in te vullen verklaring over de aard en omvang van de verschuldigde bedragen. Een goed ingevuld formulier is van belang voor alle betrokkenen, vandaar dat op verkeerd invullen soms een sanctie staat.⁵⁸ Het formulier was

55 S.B. Pape, *Warnings and Product Liability – Lessons Learned from Cognitive Psychology and Ergonomics* (PhD Rotterdam), Den Haag: Eleven|Boom juridisch 2011, p. 359 e.v. Zie recentelijk bijvoorbeeld ook OECD, *Enhancing Online Disclosure Effectiveness* (OECD Digital Economy Papers no. 335), Paris: OECD 2022, p. 25 e.v.

56 S.B. Pape, *Warnings and Product Liability – Lessons Learned from Cognitive Psychology and Ergonomics* (PhD Rotterdam), Den Haag: Eleven|Boom juridisch 2011, p. 365 e.v.

57 J. Tegelaar & W.H. van Boom, ‘Eenvoudiger verklaringsformulier bij derdenbeslag: beter begrepen en beter ingevuld’, *NJB* 2017, p. 2655 e.v.

58 Zie art. 477a Rv.

een gortdroog en moeilijk te bevatten standaardformulier (vastgesteld bij AMvB in 1991 en sindsdien niet meer aangepast),⁵⁹ dat ingeval van derdenbeslag door de deurwaarder werd afgegeven om in te vullen. Van juridische leken zoals woninghuurders en kleine werkgevers werd dus verwacht dat zij het foutloos invulden.⁶⁰ Een standaardtoelichting zou daarbij moeten helpen.

Wij vermoedden dat juridische leken moeite zouden hebben om het formulier en de toelichting te begrijpen en zelfstandig foutloos in te vullen. Het invulformulier was ongeveer vier pagina's lang, maar de invuller kreeg ook de toelichting bij het formulier, het veroordelend vonnis en het exploit overhandigd, en waarschijnlijk ook een brief van de deurwaarder. Zij zal de documenten dus in onderlinge samenhang moeten zien te begrijpen. Visuele hulpmiddelen zoals schema's, pijltjes en kaders ontbraken. Het verklaringsformulier scoorde ongeveer 34 op de FDRE-schaal, dat is ronduit beroerd. De toelichting kwam uit op ruim 52, zoals gezegd is dat 's Hogen Raads tekstniveau.

De eerste regel van het formulier luidde: "Formulier als bedoeld in artikel 475 lid 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering." Dat nodigt niet uit. En dan volgden abstracties en juridische begrippen als 'rechtsverhouding', 'uit hoofde waarvan', 'schuldenaar', 'vorderen' en 'zaken of rechten'. De documentstructuur was ook niet toegespitst op de gebruiker ervan. Dat komt omdat het ging om één generiek formulier voor praktisch gezien nogal uiteenlopende situaties. Dat leidde ertoe dat men bij het invullen al snel heen en weer door het document moet lezen, en dat het invullen op verschillende plekken in het document plaatsvindt. De lezer wordt niet aangesproken, maar als 'ondergetekende' betiteld; de beslagdebiteur wordt met 'schuldenaar' aangeduid en aangekomen bij de vraag of 'reeds eerder ten laste van de schuldenaar' beslag is gelegd, moet 'ondergetekende' terugbladeren en nauwkeurig lezen om te weten wie ook alweer de schuldenaar was.

Ons onderzoek was erop gericht om ons vermoeden dat invullers grote moeite zouden hebben met het formulier, empirisch te toetsen en om te testen of het begrip zou verbeteren en het invullen beter zou verlopen als we een andere tekst en opmaak zouden gebruiken. We voerden een experimentele studie uit waarbij we het wettelijke formulier vergeleken met twee zelfbedachte alternatieven. Bij het ontwerpen van die alternatieven putten we uit praktische ervaring en kennis van de literatuur over tekstvereenvoudiging. Zodoende hadden

59 De afkorting AMvB moet sinds de *Leidraad Juridische Auteurs 2019* worden geschreven als amvb. Beschouw mijn afwijking maar als stil verzet. Sinds de redactie van deze Leidraad bij vindplaatsvermelding de komma door de schuine streep voorwaarts heeft vervangen, ben ik alle ontzag voor dit instituut verloren.

60 KB 22 augustus 1991, *Stb.* 1991, 436 (Besluit Verklaring derdenbeslag); de wettelijke grondslag is art. 476b Rv.

we de beschikking over drie versies: (1) het wettelijk voorgeschreven model met toelichting, totaal vijf pagina's; (2) een model van vier pagina's waarbij de inhoud overeenstemt met het wettelijke model, maar waarin werd gevarieerd met schematische visuele elementen en (3) een model van drie pagina's zonder enige toelichting waarin het wettelijke model was losgelaten en dat geheel was toegespitst op huurbeslag. Hierna duid ik de drie modellen aan met 'wettelijk', 'schematisch' en 'lezersvriendelijk'. We recruteerden rechtenstudenten om deel te nemen aan het experiment. Zij moesten zich inleven in een situatie waarin zij een woning huurden van een verhuurder ten laste van wie beslag werd gelegd. Zodoende kreeg elke respondent papierwerk van de deurwaarder om in te vullen. Het invullen daarvan werd gecompliceerd door het feit dat we in de casus een aanvullende schuld uit geldlening en een verrekenbare tegenvordering vanwege onderhoudskosten hadden gestopt. De respondenten waren blind toegewezen aan een van de drie tekstversies. Na afloop van het experiment vroegen we de respondenten om een vragenlijst in te vullen waarin hun beleving werd genoteerd en hun begrip van de situatie werd getoetst.

Bij het wettelijke model moet de lezer schakelen tussen formulier en toelichting en moet op verschillende plekken worden ingevuld. Bij het schematische model (FDRE-score 43) wordt de invuller met 'ik' en 'mij' aangeduid, worden tekstvakken gebruikt, kopjes en vetgedrukte en onderstreepte tekstdelen. Het document is onderverdeeld in de afzonderlijke soorten derdenbeslag (loonbeslag, bankbeslag, andere rechtsverhouding), zodat de lezer beter weet waar hij moet zijn. Het formulier kent nog steeds een standaardtoelichting. Bij het lezersvriendelijke model (FDRE-score 64) was alles geïntegreerd en toegespitst op één vorm van derdenbeslag, namelijk huurbeslag. Op de eerste pagina stond direct dikgedrukt de vraag 'Waarom dit formulier?' met daaronder een korte uitleg over wat derdenbeslag inhoudt en waarom het gelegd was onder de lezer, alles in korte zinnen en relatief eenvoudig taalgebruik. Het formulier was geschreven in de ik/mij-vorm en de voorletters en achternaam van de schuldenaar waren al ingevuld, zodat daar geen verwarring over kon ontstaan.

De uitkomsten waren sprekend. Voor alle versies gold dat de respondenten het een moeilijke opgave vonden (en dit waren nota bene rechtenstudenten). Ze hadden moeite om de relatie tussen de documenten te begrijpen, en om te bepalen wat waar moest worden ingevuld. Sommigen bleken aan het rekenen te zijn gegaan, met onbegrijpelijke uitkomsten. Anderen verkeerden in de veronderstelling dat de bedragen uit het vonnis en exploit verschuldigd waren door de derde-beslagene zelf.

Onze verwachting was dat het correct invullen van de wettelijke versie het slechtst zou verlopen, en dat er verbetering zou moeten zijn bij de versies

‘schematisch’ en ‘lezersvriendelijk’. We verwachtten dat die laatste variant de gunstigste uitkomsten zou opleveren. We hadden een schaal (0 tot 6, waarbij 6 foutloos was) ontwikkeld om het correct invullen te kunnen meten. Onze verwachtingen kwamen uit. Bij de versie ‘wettelijk’ was de score gemiddeld 2,5; bij de versie ‘schematisch’ was de score 3,2 en bij de versie ‘lezersvriendelijk’ 5,3. Niet alleen het correct invullen werd verbeterd door de alternatieve formulieren, ook de ‘invulervaring’ verbeterde. We vonden een sterk verband tussen ervaren duidelijkheid en eenvoud en correct invullen.

Ons onderzoek mondde uit in een pleidooi voor vereenvoudiging. Concreet bevalen we de wetgever aan: (i) Overweeg om niet een generiek formulier te ontwerpen, maar een toegespitst formulier, zeker voor formulieren die ingevuld plegen te worden door ‘one shot players’ zoals huurders. Identificeer daarbij de te verwachten gebruikersgroepen en deel ze in naar relevante verschillen; (ii) In het bijzonder als het formulier gemiddeld genomen wordt ingevuld door ‘one shot players’, overweeg dan om visuele elementen toe te voegen die de persoon die het formulier moet invullen, op een logische wijze door alle stappen heen leidt; (iii) Overweeg om korte zinnen zonder al te veel jargon te gebruiken en zorg ervoor dat de invullende partij door het formulier expliciet ‘uitgenodigd’ wordt om veelvoorkomende kwesties in te vullen, om fouten en (feitelijke) ontneming van rechten te voorkomen.

Het pleidooi voor vereenvoudiging heeft vruchten afgeworpen. Mede naar aanleiding van ons onderzoek is in 2020 het modelformulier verklaring derdenbeslag inderdaad aangepast.⁶¹ Het modelformulier werd gewijzigd en daarbij werden veel van onze aanbevelingen ter harte genomen. Het formulier begint nu met een uitleg waar het formulier over gaat, de toelichting is geïntegreerd in het formulier, de opbouw en tekst zijn verduidelijkt door middel van visuele elementen (pijlen, kaders, onderstrepingen), het formulier is onderverdeeld in verschillende vormen van derdenbeslag om dichterbij de beleving van de derde te blijven, en het taalgebruik is vereenvoudigd. De minister verwachtte dat de ‘one shot player’ het formulier makkelijker kan invullen en er minder bijstand nodig zal zijn; hij schatte een tijdsbesparing van twintig minuten per ingevuld formulier in.⁶² Interessant om te zien is dat het formulier *langer* is geworden dan het oude formulier. Dat komt doordat duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende situaties van derdenbeslag, er meer uitleg wordt gegeven, het document meer structurering kent en er meer ruimte bestaat voor eigen tekst van de persoon die invult.⁶³ Toch meent de minister dat het

61 Besluit Verklaring derdenbeslag 13 oktober 2020, *Stb.* 2020/405.

62 Toelichting Besluit Verklaring derdenbeslag 13 oktober 2020, *Stb.* 2020/405, p. 15. Waar die inschatting op is gebaseerd, weet ik niet.

63 Toelichting Besluit Verklaring derdenbeslag 13 oktober 2020, *Stb.* 2020/405, p. 17.

formulier gebruiksvriendelijker is geworden. Ik vermoed dat hij daarin gelijk heeft, maar we kunnen het natuurlijk pas weten als we het meten.

Zoals Veerman schreef, is elke wet in wezen een experiment.⁶⁴ Het optekenen van de ervaringen is dan wel een logische stap. Er is volgens mij geen ‘road testing’ uitgevoerd van het nieuwe formulier, en dus zou het zeker interessant zijn om vervolgonderzoek hiernaar te doen. Ik teken als terzijde wel aan dat in mijn ervaring dergelijk onderzoek niet eenvoudig is, tal van beperkingen kent en in de wetenschap niet snel externe financiering krijgt (want het is toegepast en niet-fundamenteel onderzoek). Een fonds ‘experimenteel onderzoek rechtsbedrijf’ zou wetenschappers over de streep kunnen trekken.

Er zijn uiteraard meer initiatieven op het vlak van begrijpelijke taal in het rechtsbedrijf. Denk aan banken en verzekeraars die hun voorwaarden in eenvoudige taal opschrijven, gestandaardiseerde productinformatie maken, en aan ‘vraag en antwoord’-lijsten die instellingen als Kifid zijn gaan gebruiken om consumenten beter in staat te stellen relevante informatie sneller te vinden dan voorheen.⁶⁵ Denk ook aan de door de Raad voor de rechtspraak opgestelde Model incassodagvaarding consumenten (2022), die bedoeld is als begrijpelijker alternatief voor de klassieke, tamelijk onbegrijpelijke dagvaarding.

Het Model incassodagvaarding consumenten heeft kortere zinnen met begrijpelijker taalgebruik, er worden kopjes gebruikt én er wordt consumenten een handelingsperspectief geboden.⁶⁶ Het document is een mooi voorbeeld van *evidencebased* handelen: de opstellers beogen zo een overzichtelijker en begrijpelijker model dagvaarding voor de gedaagde consument te hebben gemaakt. Bij het maakproces kregen ze hulp van verschillende juristen, maar ook van het Juridisch Innovatielab van de Hogeschool Utrecht én verschillende leken die als respondent het concept beoordeelden en wijzigingen voorstelden die tot verdere vereenvoudiging leidden. Het document is onmiskenbaar toegankelijker van aard dan de gemiddelde dagvaarding.⁶⁷

64 G.J. Veerman, ‘Om den algemeenen gang des bestuurs en der wetgeving met kalmte en nauwkeurigheid gade te slaan’ of: ‘de toetsing van wetgeving door de Raad van State’, in: H.D. Tjeenk Willink e.a. (red.), *De Raad van State in perspectief*, Den Haag: Boom juridisch 2011, p. 198-199; G.J. Veerman, ‘Klaarheid over het Clearing House’, *RegelMaat* 2014, p. 199-200.

65 Verzekeraars en banken zijn al ruim tien jaar bezig met tekstvereenvoudiging. Zie daarover bijvoorbeeld M.R. van Dam e.a., ‘Tekstbegrip en klantbelang bij financiële producten’, in: E.M. Dieben & F.M.A. ’t Hart (red.), *Klantbelang Centraal*, Amsterdam: NIBE-SVV 2012, p. 109-110. Vgl. ook E. Reichrath & X. Moonen, ‘Assessing the effects of Language for all’, *Nordic Journal of Linguistics* 2022, p. 1 e.v. die verslag doen van tekstvereenvoudiging in ambtelijke communicatie. Zie voorts de praktische tools die besproken worden in het preadvies van Cramwinckel, Pander Maat & Sanders.

66 <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Kanton/Paginas/model-incassodagvaarding-consumenten.aspx>.

67 Of het doenvermogen van consumenten met potentieel problematische schulden verbeteren kan, is natuurlijk een andere vraag. Bijvoorbeeld Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017, p. 41 e.v.

2.7 Ik begrijp het, dus ik heb gelijk

Er is allerlei exotisch onderzoek van psychologen over wat tekstniveau ‘doet’ met de lezer; dit noemt men wel *‘fluency-onderzoek’*.⁶⁸ Het gaat om volslagen onbewuste associaties die mensen kennelijk maken, zoals: als een taak makkelijker uit te spreken is, dan zal de taak ook wel makkelijker zijn. Let wel: het gaat hier niet alleen om de tekst zelf maar ook om zaken als lettertype. Vraagt men respondenten de kans in te schatten dat zij bepaalde woorden die zij te lezen krijgen, zullen onthouden, dan schatten zij die kans hoger in naarmate het lettertype makkelijker leesbaar is. Ook is het effect van eenvoudig tekstniveau van instructies gemeten; daarbij bleek dat subjecten de eenvoud van de tekst als het ware projecteren op de te verrichten taak: als de tekst eenvoudig is, zal ook de handeling wel eenvoudig zijn, zo redeneert men. De gedachte bij *fluency-onderzoek* is dat het tekstniveau de stijl van informatieverwerking en -beoordeling beïnvloedt, zodanig dat ook vertrouwen en zelfvertrouwen van de lezer beïnvloed worden. Dat kan ook onbedoelde gevolgen hebben; zo is er wel enig bewijs dat eenvoudig leesbare tekst tot leesluiheid en denkluheid kan leiden.⁶⁹ In twee projecten heb ik dit type *fluency-onderzoek* doorgetrokken en de voor juristen relevante vragen gesteld of vereenvoudiging van het tekstniveau van hypotheekkredietvoorwaarden leidt tot verhoogd zelfvertrouwen en of vereenvoudiging van het tekstniveau van verzekeringspolisvoorwaarden leidt tot grotere claimbereidheid.

In het eerste project werden aan een representatieve steekproef van ruim 1000 respondenten tekstdelen voorgelegd van de voorwaarden van een hypotheeklening. De opdracht die de respondenten kregen, was om zich in te beelden dat zij geld hadden geleend, om de voorwaarden te bestuderen en vervolgens een aantal vragen te beantwoorden. De groep werd, natuurlijk zonder dat de respondenten dit wisten, in drie ongeveer gelijke groepen verdeeld. Elke groep kreeg een andere versie van de hypotheekvoorwaarden te lezen:

- Versie A was de saaie juristenversie, met het kleinste aantal woorden en de laagste FDRE-score.

68 Zie de literatuurverwijzingen bij W.H. van Boom, ‘Begrijpelijke hypotheekvoorwaarden en consumentengedrag’, in: T.M. Berkhout & A.A. van Velten (red.), *Perspectieven voor vastgoedfinanciering*, Amsterdam: Stichting Fundatie Bachiene 2014, p. 70 e.v.; W.H. van Boom e.a., ‘If It’s Easy to Read, It’s Easy to Claim – The Effect of the Readability of Insurance Contracts on Consumer Expectations and Conflict Behaviour’, *Journal of Consumer Policy* 2016, p. 190-191.

69 J.Y. Huang e.a., ‘Smooth trajectories travel farther into the future: Perceptual fluency effects on prediction of trend continuation’, *Journal of Experimental Social Psychology* 2011, p. 506 e.v.; I. Hernandez & J.L. Preston, ‘Disfluency disrupts the confirmation bias’, *Journal of Experimental Social Psychology* 2013, p. 178 e.v.

- Versie B was aangepast zodanig dat elke bepaling begon met een vetgedrukte kopregel waarin in vraagvorm werd aangegeven op welke vraag de bepaling het antwoord gaf; deze lezer werd met ‘u’ aangesproken.
- Versie C was als versie B maar met voorbeeldkaders waarin uitleg werd gegeven.

Versie A werd het moeilijkst leesbaar gevonden, B en C aanzienlijk minder. We legden aan de respondenten twee stellingen voor:

- “De voorwaarden maken het mij mogelijk om zelf te berekenen of een boete betaald moet worden bij tussentijdse aflossing.”
- “Als ik in 2012 geen extra aflossing heb gedaan, mag ik twintig procent boetevrij extra aflossen in 2013.”

De beide stellingen waren opzettelijke instinkers. Wat betreft de eerste stelling: de berekening kan niet worden gemaakt zonder aanvullende informatie op te vragen bij de geldschieter. Wat betreft de tweede: de voorwaarden bepalen wel iets over het doen van extra aflossingen maar *niets* over de vraag of men een ‘ongebruikte’ aflossingsbevoegdheid mag ‘meenemen’ naar het volgende jaar. De stellingen hadden dus gemeen dat de voorwaarden die men te lezen kreeg, het antwoord niet gaven. De uitkomsten waren anders dan verwacht. Ik vond geen verschil tussen de drie tekstversies wat betreft de mate waarin men de stellingen onderschreef. Maar wat ik wel vond, was dat *eerderre ervaring* met hypotheekleningen van praktisch opgeleide respondenten een effect had, met name bij de tweede stelling.⁷⁰ Dat lijkt te suggereren dat praktisch opgeleide mensen meer dan theoretisch opgeleide mensen afgaan op ervaring in plaats van cognitieve processen zoals het doorgronden van een tekst. Ik ken geen onderzoek dat dat bewijst maar het lijkt wel in overeenstemming met onderzoek dat verbanden toont tussen sociaal-economische status, geletterdheid en cognitieve processen;⁷¹ wellicht is in die gevallen eerdere ervaring een sterker ‘anker’ dan het leesproces.

70 W.H. van Boom, ‘Begrijpelijke hypotheekvoorwaarden en consumentengedrag’, in: T.M. Berkhout & A.A. van Velten (red.), *Perspectieven voor vastgoedfinanciering*, Amsterdam: Stichting Fundatie Bachiene 2014, p. 72 e.v.

71 Over deze verschillende verbanden bijvoorbeeld V.M. Dotson e.a., ‘Effects of race and socioeconomic status on the relative influence of education and literacy on cognitive functioning’, *Journal of the International Neuropsychological Society* 2009, p. 580 e.v.; A.K. Shah e.a., ‘Some Consequences of Having Too Little’, *Science* 2012, p. 682 e.v. Hier valt nog wel het nodige te onderzoeken want er is ook onderzoek dat juist lijkt te suggereren dat ‘system 2 thinking’ (bewust en deliberatief redeneren) *geactiveerd* zou worden door een hogere cognitieve last bij het lezen. Bijvoorbeeld A.L. Alter e.a., ‘Overcoming intuition: metacognitive difficulty activates analytic reasoning’, *J Exp Psychol Gen* 2007, p. 569 e.v., terwijl mijn hypothese juist zou zijn: hoe lager sociaal-economische status, des te moeilijker vinden mensen het om een tekst te begrijpen en dat vergroot vervolgens de kans dat ze een transactiebesluit baseren op andere ‘mentale ankers’ zoals eerdere ervaringen. Zie over dat soort ‘biases’ en ‘heuristics’ die o.a. ‘anchoring effect’ teweegbrengen in het algemeen bijvoorbeeld het werk van Kahneman & Tversky, Slovic, Thaler & Gigerenzer.

In het tweede project onderzocht ik samen met Pieter Desmet en Mark van Dam of vereenvoudiging van het tekstniveau van verzekeringspolisvoorwaarden invloed heeft op de inschatting van een verzekerde op diens contractuele positie en of eenvoudiger taal meer zelfvertrouwen geeft dat zich vertaalt in grotere claimbereidheid ingeval van weigering van de verzekeraar om uit te keren.⁷² We legden aan een representatieve steekproef van de bevolking een casus voor: de respondenten moesten zich inbeelden dat zij als bestuurder van een motorrijtuig betrokken waren geraakt bij een botsing. Vervolgens moesten de respondenten de verzekeringspolis raadplegen die wij ter beschikking stelden en aangeven hoe moeilijk of makkelijk leesbaar ze de polis vonden, en inschatten welke schade deze volgens hen dekte en hoe groot zij hun kans op succesvolle uitkering inschatten. Daarna werden de respondenten allemaal geconfronteerd met een afwijzingsbrief van hun verzekeraar, die zich beriep op een polisuitsluiting. Vervolgens werd gevraagd wat zij daarvan vonden en of zij van plan waren om verdere actie te ondernemen, variërend van nadere informatie inwinnen en klagen tot juridische stappen zetten. Wat de respondenten niet wisten, was dat zij in twee groepen waren onderverdeeld; de ene groep had de ‘oude’ polisvoorwaarden gelezen die moeilijker leesbaar waren en de andere groep had de ‘nieuwe’, vereenvoudigde versie gekregen. Juridisch gezien waren de voorwaarden identiek, alleen het tekstniveau verschilde.⁷³ De respondenten ervoeren inderdaad verschil in moeilijkheidsgraad van de tekst; degenen die de makkelijke versie hadden gelezen, waren meer overtuigd van hun claimkansen en die overtuiging resulteerde op haar beurt in een grotere bereidheid om actie te ondernemen. De effectgrootte was niet enorm, en bovendien werd een direct effect van tekstniveau op actiebereidheid niet gevonden.⁷⁴ Het onderzoek toont in elk geval wel een verband tussen tekstniveau en de verwachtingen van de eigen contractuele positie.

2.8 De stijl spreekt me aan en dus ben ik overtuigd

In de voorgaande paragraaf werd duidelijk dat de mate van taalkundige duidelijkheid in juridische teksten onvermoede verbanden kan vertonen, zoals met ver-

72 W.H. van Boom e.a., ‘Eenvoudige tekst, eenvoudige claim? Over de invloed van tekstniveau in algemene verzekeringsvoorwaarden op verwachtingen en gedrag van consumenten’, *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken* 2015, p. 200 e.v.; W.H. van Boom e.a., ‘If It’s Easy to Read, It’s Easy to Claim – The Effect of the Readability of Insurance Contracts on Consumer Expectations and Conflict Behaviour’, *Journal of Consumer Policy* 2016, p. 187 e.v. Vgl. M.R. van Dam, ‘Taalperikelen in verzekeringsland – Over de effecten van duidelijke(re) polisvoorwaarden op verzekerden’, in: W.H. van Boom e.a. (red.), *Boobytraps, valkuilen en instinkers in het burgerlijk recht*, Den Haag: Boom juridisch 2012, p. 177 e.v.

73 W.H. van Boom e.a., ‘If It’s Easy to Read, It’s Easy to Claim – The Effect of the Readability of Insurance Contracts on Consumer Expectations and Conflict Behaviour’, *Journal of Consumer Policy* 2016, p. 192.

74 W.H. van Boom e.a., ‘If It’s Easy to Read, It’s Easy to Claim – The Effect of the Readability of Insurance Contracts on Consumer Expectations and Conflict Behaviour’, *Journal of Consumer Policy* 2016, p. 194.

wachtingen over de contractuele positie van de lezer. In het verlengde hiervan wil ik hier de gelegenheid gebruiken om aandacht te vragen voor onderzoek dat in het verlengde van onderzoek naar ‘duidelijk en begrijpelijk’ ligt. De onderzoeksvraag die daarbij centraal staat, is of de stijl van argumenteren – het geheel van de gekozen bewoordingen en argumentatieve stijl – uiteenlopende reacties losmaakt bij de lezer. In het privaatrecht is een voorbeeld daarvan de discussie over de wijze van motivering van rechterlijke uitspraken. Samen met Elbert de Jong, Niek Strohmaier en Ivo Giesen deed ik daar onderzoek naar, meer bepaald naar het verband tussen rechterlijke motiveringsstijlen en maatschappelijke acceptatie van rechterlijke uitspraken.⁷⁵ De aanleiding voor dit onderzoek was de stelling die nog wel eens wordt betrokken dat een open, deliberatieve manier van inhoudelijk argumenteren en motiveren in civielrechtelijke vonnissen en arresten de voorkeur verdient boven een juridisch-technische (want verhullende) manier van motiveren. Verhullend is dan de motiveringsstijl die eigenlijk niet zegt waar het op aankomt, de échte argumenten, maar zich verschuilt achter halve argumentaties of het machtswoord van een rechtsoordeel.⁷⁶ Een meer discursieve of deliberatieve, afwegende stijl, zou niet alleen oprechter zijn maar ook duidelijker de dilemma’s vooropstellen waar de rechter bij het oordelen tegenaan liep. Er valt veel te zeggen over de wenselijkheid van deze of gene motiveringsstijl,⁷⁷ maar wij waren vooral geïnteresseerd in de vraag: maakt het wat uit? Nu kan men zeggen dat een rechterlijke motiveringsstijl die de lezer werkelijk weet te bereiken, een waarde op zichzelf is in onze rechtsstaat, en dan hoeven we ons alleen nog maar te bekreunen over de vraag wat de ‘beste’ stijl is om de lezer inderdaad te bereiken. Toegegeven, dat is al moeilijk genoeg. Er zijn ongetwijfeld ook genoeg juristen die deze zoektocht afraden omdat ze overspannen verwachtingen kan creëren.⁷⁸

75 E.R. de Jong e.a., ‘Rechterlijke motiveringsstijlen en maatschappelijke acceptatie van uitspraken’, *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2020, p. 312 e.v.; W.H. van Boom e.a., ‘No, your Honour!’ Do judicial reasoning styles influence the degree of acceptance of court rulings by the general public?, *International Journal of Procedural Law* 2022, p. 404 e.v.

76 Bijvoorbeeld D.A. Verburg, ‘Begrijpelijke taal en juridisch correcte taal samen op één kussen? De duivel zit in de details’, *RM Themis* 2020, p. 214 wijst op verhullend taalgebruik. Hij verwijst t.a.p. naar Nolte en Michiels die kort gezegd nog wat verder gingen: de juridische vakttaal moet verhullen dat juristen weinig probleemoplossend vermogen hebben. Hans Nieuwenhuis placht te zeggen dat rechters vooral knopen doorhakken en dat is niet hetzelfde als problemen oplossen.

77 De Franse ‘attendu que’ steno-stijl is zelfs aan het veranderen naar een meer deliberatieve stijl. Zie U. Babusiaux, ‘Nicht nur eine Frage des Stils – Zur neuen Begründungspraxis der französischen Cour de cassation’, *Juristen Zeitung* 2021, p. 637 e.v.

78 Zie over e.e.a. bijvoorbeeld J.B.M. Vranken, *Algemeen deel ** (Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht)*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 75 e.v. (nr. 116 e.v.); I. Giesen, *Beginselen van burgerlijk procesrecht (Asser Procesrecht 1)*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 436 e.v. (nr. 444-445); I. Giesen, *Rechtsvorming in het privaatrecht (Mon. BW A3)*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 40 e.v. (nr. 23 e.v.); T. Hartlief, ‘Wat doet de Hoge Raad anno 2015 in het aansprakelijkheidsrecht’, *Ars Aequi* 2015, p. 924; J.B.M. Vranken, ‘Consequenties van een versterking van de rechtsvormende taak van de Hoge Raad: talrijk, divers en soms vergaand’, *Nederlands Juristenblad* 2009, p. 1082 e.v.; Y. Buruma, ‘Zuinig motiveren, maar wel uitleggen’, *Ars Aequi* 2015, p. 150 e.v.; M.T. Beumers e.a., ‘Mag het een overweginkje meer zijn? De rechtsvormende taak van de Hoge Raad en de motivering van zijn arresten en conclusies: een verslag van het symposium’, *Ars Aequi* 2016, p. 678 e.v.

Juist met het oog daarop onderzochten wij of er een verband valt aan te tonen tussen de wijze van motiveren van een rechterlijke uitspraak en de mate van acceptatie van de uitspraak door willekeurige lezers.⁷⁹

In de literatuur is veel aandacht voor acceptatie van rechterlijke uitspraken door procespartijen, gevoelde procedurele rechtvaardigheid en verbanden met bijvoorbeeld het institutionele vertrouwen van rechtszoekenden in de rechterlijke macht, maar daar ging het ons hier niet om.⁸⁰ Wat wij hebben geprobeerd, is om in een experimentele setting het verband tussen gebruikte motiveringsstijl en mate van acceptatie te toetsen. Dat vergde allereerst dat we gevalideerde maten voor het construct ‘motiveringsstijl’ en ‘acceptatie’ ontwikkelden. Voor ‘acceptatie’ konden we rechtstreeks de vraag stellen in hoeverre deelnemers de uitkomst accepteerden, maar we maakten ook gebruik van andere maten die in de literatuur ontwikkeld waren en die uitdrukking geven aan *institutionele loyaliteit* (ervaren mate van legitimiteit van de rechterlijke macht) en *moreel mandaat* (mate waarin een uitkomst in morele zin de juiste wordt gevonden).⁸¹ Motiveringsstijl is een complex geheel, waarbij het niet alleen gaat om het soort gebruikte woorden, maar ook over het soort overwegingen dat de rechter gebruikt. We ontwikkelden en testten drie vormen van motiveringsstijl. We baseerden ons daarbij op de discussie in de privaatrechtelijke literatuur over gehanteerde en wenselijke motiveringsstijlen. De drie vormen zijn: de *technisch-juridische*, de *sacrale* en de *discursieve* (ook wel: deliberatieve of consequentialistische) stijl. De eerste stijl gebruikt en verwijst naar overwegingen die voortvloeien uit bronnen met juridisch gezag, zoals wetgeving, wetsgeschiedenis en rechtspraak. De tweede stijl roept dieper gelegen morele overtuigingen en grote, bijna ‘heilige’ rechtsbeginselen aan en verwijst dus vaker naar fundamentele morele en ethische uitgangspunten dan naar concrete wetsbepalingen of rechtspraak. De derde stijl ten slotte weegt openlijk mogelijke voor- en nadelen van uitkomsten en de mogelijke gevolgen van een uitspraak voor zowel de procespartijen als de maatschappij in bredere zin.⁸² De stijlen werden gevalideerd in voorstudies.

79 Ander onderzoek, met name in de strafrechthoek, had een positief verband gevonden tussen het bieden van meer inzicht in de motivering voor de bewezenverklaring en de acceptatie van de uitspraak, maar niet tussen meer inzicht in de motivering voor de strafmaat en de acceptatie. Zie L.E. de Groot-van Leeuwen e.a., *Het vonnis beter uitgelegd? Maatschappelijke effecten van beter motiveren in de strafrechtspraak (Research Memorandum 2/2015)*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2015, p. 1 e.v.; vgl. ook H. Elffers e.a., ‘Een motief om te motiveren? Het helpt! Beter strafmotivering leidt tot meer begrip en tot meer acceptatie’, *Proces* 2021, p. 309 e.v.

80 Zie verwijzingen bij E.R. de Jong e.a., ‘Rechterlijke motiveringsstijlen en maatschappelijke acceptatie van uitspraken’, *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2020, p. 317.

81 E.R. de Jong e.a., ‘Rechterlijke motiveringsstijlen en maatschappelijke acceptatie van uitspraken’, *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2020, p. 316-317.

82 Over beperkingen van de gekozen stijlen E.R. de Jong e.a., ‘Rechterlijke motiveringsstijlen en maatschappelijke acceptatie van uitspraken’, *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2020, p. 316.

Vervolgens konden we het experiment uitvoeren, waarbij respondenten – zowel juristen als niet-juristen – steeds een korte tekst kregen van een gefingeerde rechterlijke uitspraak. Er bestonden drie varianten van elke tekst, waarbij feiten en de uiteindelijke uitspraak constant bleven maar de tussengelegen motivering van stijl verschilde. De teksten betroffen (i) aansprakelijkstelling van een gynaecoloog voor een mislukte sterilisatie, (ii) een aanrijding met letselschade en eigen schuld, en (iii) overheidsaansprakelijkheid voor onzorgvuldige weigering van een verblijfsvergunning. De uitkomsten van onze studie waren bescheiden.⁸³ We vonden onder meer dat de acceptatie van een vonnis primair wordt voorspeld door de mate waarin een persoon zich op morele gronden kan vinden in het vonnis, ongeacht motiveringsstijl. Met andere woorden, we vonden dat moreel mandaat leidt tot acceptatie en niet de motiveringsstijl. Daarnaast lijkt de institutionele loyaliteit van een persoon ook in positieve zin bij te dragen aan de acceptatie van een vonnis. Maar wat we niet vonden, was enig bewijs van de invloed van de motiveringsstijl op de mate van acceptatie. Hoe men ook motiveert, zo bleek ons, de mate van acceptatie wordt er niet door beïnvloed. Wat we wel vonden, was dit: het bleek dat de juristen de discursieve motiveringsstijl lekkerder leesbaar vonden ten opzichte van de twee andere stijlen. Voor de niet-juristen vonden we dat verschil niet. Dat suggereert dat de discursieve motiveringsstijl vooral juristen pleziert. Niet onbelangrijk, maar niet de hoofdprijs in empirisch onderzoek.

83 E.R. de Jong e.a., 'Rechterlijke motiveringsstijlen en maatschappelijke acceptatie van uitspraken', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2020, p. 320 e.v.

3 | Tekstbeleid in het vermogensrecht

3.1 Wat doen wetgevers en toezichthouders?

In paragraaf 2 heb ik een overzicht gegeven van de samenstellende delen van tekstniveau, tekstbegrip en tekstvereenvoudiging. Ook heb ik daar laten zien wat het belang is van de aansluiting tussen de tekst en de ontvanger, meer in het bijzonder bij privaatrechtelijk relevante onderwerpen zoals productveiligheid en de totstandkoming van transactiebesluiten. Vervolgens kwamen manieren van tekstvereenvoudiging en de effectiviteit daarvan aan de orde. In deze paragraaf komt juist die *effectiviteit* nader aan de orde. Die veronderstelt een *doel*, waarbij tekstvereenvoudiging een *middel* is tot doelbereiking. In deze paragraaf 3 gaan we het daarom hebben over tekstvereenvoudiging *als beleidsmiddel*. Dat is geen theoretische exercitie. Op een aantal gebieden is het uiteindelijke doel dat de wetgever, toezichthouder en rechter nastreven, het stimuleren van goed geïnformeerde individuele transactiebesluiten, en daarbij staat het stimuleren van vereenvoudiging van tekst die transactierelevante informatie bevat hoog in de lijst van beleidsinstrumenten. Maar *wat* in dat verband werkt, *waarom* het werkt, en *onder welke voorwaarden* het werkt, is niet eenvoudig te voorspellen. Het hangt onder meer af van het doel van tekstvereenvoudiging en de context waarin de tekst gaat fungeren. Daar besteden beleidsmakers relatief weinig aandacht aan. Daarom is het ook zo lekker makkelijk om te volstaan met open normen als ‘duidelijk en begrijpelijk’, dan hoeft je dat allemaal niet uit te zoeken. Bij beleid dat veel specifiekere werkt, dus werkt met gesloten en/of techniekspecifieke normen, kan het wat dat betreft fout gaan, zoals we hierna zullen zien.

Op tal van plaatsen binnen en buiten het vermogensrecht vinden we open normen over taalgebruik, zoals het begrippenpaar ‘duidelijk en begrijpelijk’.¹ Ook zien we varianten als ‘duidelijk’, ‘bevattelijk’, ‘ondubbelzinnig’, ‘duide-

1 Zie voor voorbeelden L. Lentz, *Let op: Begrip verplicht! – Begrijpelijkheid als norm in de wet (oratie Utrecht)*, Utrecht: 2011, p. 4 e.v.

lijk leesbaar', 'herkenbaar', 'duidelijk en beknopt', 'eerlijk', 'duidelijk en niet misleidend', en 'in het oog springend'. Soms zijn gemakkelijk te begrijpen bewoordingen vereist.

Aanduidingen van prijzen moeten duidelijk en ondubbelzinnig zijn, bevattelijk en ondubbelzinnig, en duidelijk leesbaar van buiten de etalage.² E-mails met reclame moeten bij ontvangst duidelijk en ondubbelzinnig als zodanig herkenbaar zijn.³ Commerciële informatie moet duidelijk, begrijpelijk en dubbelzinnig zijn, anders is ze misleidend.⁴ Handelaren moeten op duidelijke, begrijpelijke en ondubbelzinnige wijze informatie verschaffen voordat ze een consument binden aan een overeenkomst,⁵ moeten bepaalde informatie op duidelijke en begrijpelijke wijze verschaffen en die informatie soms ook nog eens in duidelijke en begrijpelijke taal en in leesbare vorm aanbieden.⁶ Garanties bij de consumentenkoop moeten duidelijk en begrijpelijk zijn,⁷ informatie over timesharing moet duidelijk en begrijpelijk zijn,⁸ bij kredietovereenkomsten moet bepaalde informatie op duidelijke en beknopte wijze worden vermeld,⁹ reclame voor kredietovereenkomsten moet eerlijk, duidelijk en niet misleidend zijn, mag geen bewoordingen bevatten die valse verwachtingen kunnen scheppen en moet goed leesbaar of hoorbaar zijn,¹⁰ de pandbeleningsovereenkomst moet op duidelijke en beknopte wijze bepaalde informatie geven,¹¹ de arts licht de patiënt op duidelijke wijze in die past bij het bevattingsvermogen van de patiënt,¹² bij pakketreizen wordt informatie op duidelijke, begrijpelijke en in het oog springende manier verstrekt,¹³ bij betaaltransactieovereenkomsten wordt informatie in gemakkelijk te begrijpen bewoordingen en in een duidelijke en bevattelijke vorm gegeven.¹⁴ Veel van de hier genoemde bepalingen, maar niet allemaal, hebben een Europeesrechtelijke oorsprong.

Binnen het vermogensrecht blijft het bij deze open begrippen. Het is dus aan de ondernemer om zelf te bepalen wat duidelijk en begrijpelijk genoeg is, met de dreiging van rechterlijke toetsing (meestal achteraf) op de achtergrond. Iets meer richting geeft het financiëletoezichtrecht, waar is bepaald dat informatie die wordt verstrekt door financiële ondernemingen over een financieel product of dienst *correct, duidelijk en niet misleidend* moet zijn en geen afbreuk doet

2 Zie resp. art. 3:15d lid 2 BW, art. 4 lid 2 en lid 3 Besluit prijsaanduiding producten.

3 Art. 3:15e lid 1 aanhef en onder d BW.

4 Art. 6:193d lid 3 BW, art. 6:194 lid 3 BW.

5 Art. 6:227b lid 1 BW.

6 Zie art. 6:230l en 230m BW resp. art. 6:230t lid 1 en art. 6:230v lid 1 BW.

7 Art. 7:6a lid 4 BW.

8 Art. 7:50b lid 1 BW.

9 Art. 7:61 lid 2 BW.

10 Art. 7:120 lid 1 en lid 2 BW.

11 Art. 7:134 lid 2 BW.

12 Art. 7:448 lid 1 BW.

13 Art. 7:502 lid 4 BW.

14 Art. 7:517 lid 1 BW.

aan de wettelijke informatieverplichtingen.¹⁵ De AFM vult deze open norm casusgericht in bij toezichthoudend en handhavend handelen. Volgens de AFM betekent dit onder meer dat informatie in ieder geval vindbaar, begrijpelijk en evenwichtig moet zijn voor de doelgroep.¹⁶ En hieruit moet volgens de AFM dan volgen ‘dat het percentage consumenten dat het antwoord op zijn vraag kan vinden en vervolgens ook kan begrijpen, op een voldoende niveau ligt’. Het bewijs hiervoor kan door middel van consumentenonderzoek worden geleverd.¹⁷

Voor specifieke financiële producten gelden mogelijk weer specifiekere eisen. Zo is voor schadeverzekeringen tegenwoordig een informatiedocument vereist, zodat de consument eenvoudiger kan zien wat de kern van het aangeboden contract is en zodoende beter kan vergelijken.¹⁸ De ontwikkelaar van het schadeverzekeringsproduct moet in dat verband een informatiedocument opstellen dat onder andere aan eisen van leesbaarheid en begrijpelijkheid moet voldoen. Bij het opstellen ervan moet rekening worden gehouden met de volgende eisen:¹⁹

Het informatiedocument

- *is een kort en zelfstandig document;*
- *is op zodanige wijze vormgegeven dat het duidelijk en gemakkelijk leesbaar is, met gebruikmaking van tekens van leesbare grootte;*
- *is, terwijl het oorspronkelijk in kleur is, niet minder begrijpelijk als het in zwart-wit wordt afgedrukt of gefotokopieerd;*
- *is accuraat en niet misleidend;*
- *heeft als titel ‘informatiedocument over het verzekeringsproduct’ bovenaan de eerste bladzijde;*
- *bevat een verklaring dat de volledige precontractuele en contractuele informatie over het product in andere documenten wordt verstrekt.*

Nog een stap verder gaan sommige andere landen waar de leesbaarheid van contracten langs een kwantitatieve schaal wordt gelegd. In de Verenigde Sta-

15 Art. 4:19 Wft. De AFM heeft deze open norm verder uitgewerkt in nadere leidraden en beleidsregels. Zie nader D.B. van Ark, ‘Preventief toezicht op de duidelijkheid en begrijpelijkheid van polisvoorwaarden’, *AV&S* 2021, p. 42-43.

16 Vgl. de vijf eisen die het preadvies van Cramwinckel, Pander Maat & Sanders noemt, m.n. par. 4.4.

17 Beleidsregel Informatieverstrekking 2018 (*Stcrt.* 2018/72699), onder 2.2. Mij is overigens geen bewijislevering door middel van dergelijk consumentenonderzoek bekend en ik kan dus niet zeggen of de kwaliteit van dat soort onderzoek aan de maat is.

18 Zie art. 4:20-22 Wft en de uitwerking ervan in par. 8.1.5 Bgfo (e.e.a. ter uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/97 (Verzekeringsdistributie)). Voor schadeverzekeringen geldt art. 66b Bgfo, dat de informatie-items noemt die moeten worden opgenomen (o.a. samenvatting van dekking en uitsluitingen); de EIOPA heeft een standaardopmaak ontwikkeld en de Europese Commissie kan verdere eisen stellen (art. 66b lid 2 Bgfo jo. art. 20 lid 9 Richtlijn 2016/97).

19 Art. 20 lid 7 Richtlijn (EU) 2016/97 (Verzekeringsdistributie).

ten eisen statelijke wetgevers bijvoorbeeld dat voor bepaalde producten zoals verzekeringsproducten of voor contracten met bepaalde minder talige bevolkingsgroepen, de voorwaarden in begrijpelijke taal zijn gesteld.²⁰ Daarbij worden de kwantitatieve schalen voor tekstniveau niet geschuwd.

Zo worden bijvoorbeeld in de staat Illinois eisen gesteld aan leesbaarheid en het tekstniveau van agrarische productiecontracten. De wet stelt eisen aan het lettergrootte, de structuur van het contract en de moeilijkheidsgraad van de gebruikte woorden en zinnen; de wet verwijst letterlijk naar een meetlat voor het taalniveau dat als eindniveau op de middelbare school wordt gehaald. *Illinois Statutes Chapter 505. Agriculture § 17/20 (Readability of production contracts)* bepaalt:

a) A production contract must comply with all of the following:

- (1) It must be in a typeface at least as large as 10-point modern, one-point leaded.
- (2) It must be divided and captioned by its various sections, have an index of the major provisions of the production contract and the pages on which they are found, and use commonly used and understood words and terms, but may include technical or industry terms customarily used and understood by producers in the ordinary course of business.
- (3) It must limit references to other sections or provisions and, when incorporating a document, have a copy of the document attached.
- (4) It must have a Flesch-Kincaid Grade Level score no higher than the twelfth grade (...).

Bij de keuze tussen open tegenover gesloten normen en tussen techniekspecifieke tegenover techniekneutrale wetgeving, gelden de bekende voor- en nadelen. Verwijst de wet naar een bepaalde taalkundige formule om de moeilijkheidsgraad van teksten te meten, dan wordt geen rekening gehouden met innovatie door nieuwe en verbeterde methoden om de moeilijkheidsgraad te meten. Verwijst de wet naar een open norm die ingevuld moet worden door ondernemingen, dan is de kans aanwezig dat deze een loopje nemen met de strekking van de open norm of anderszins de kantjes ervan af lopen.²¹

3.2 Over testritjes en het proefschrift van De Jager

Achteraf onderzoeken of de gebruikte taal gewerkt heeft (evalueren), of vooraf experimenteel onderzoeken of iets waarschijnlijk gaat werken ('road tes-

20 Zie L.J. Sirico Jr., 'Readability Studies: How Technocentrism Can Compromise Research and Legal Determinations', *Quinnipiac L. Rev.* 2007, p. 148-149. Zie nader over de ex ante-regulering van begrijpelijkheid van verzekeringsvoorwaarden in Delaware D.B. van Ark, 'Preventief toezicht op de duidelijkheid en begrijpelijkheid van polisvoorwaarden', *AV&S* 2021, p. 44 e.v.

21 Over de voor- en nadelen van open en gesloten normen in het privaatrecht bijvoorbeeld de discussie bij W.H. van Boom, *Privaatrecht en markt – Hoe het vermogensrecht onze marktsamenleving faciliteert en geleidt*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 185 e.v.

ting') kost tijd, geld en levert zelden panklare uitkomsten op. Maar het alternatief is ook niet aantrekkelijk. Zo laat het proefschrift van Carien de Jager overtuigend zien dat beleidsmakers soms gewoon maar wat aanrommel. Zij analyseert dertig jaar beleidsvorming rondom informatiedocumenten over complexe financiële producten. Bij die analyse blijkt dat zowel op nationaal als op Europees niveau een voortdurende intensivering te zien is van overheidsbemoeienis met zowel de aard als de tekstvorm van de informatie die aanbieders van dat soort producten moeten geven. Dit soort intensivering leidt tot over elkaar buitelande initiatieven, met als gevolg dat opeenvolgende wet- telijk verplichte financiële bijsluiters uiteindelijk werden vervangen door 'Key Information Documents' (KIDs) en andere vormen van gestandaardiseerde informatieverschaffing. Maar of het werkt...? Het onderzoek van De Jager toont dat beleidsmakers niet altijd duidelijk voor ogen hebben wat het doel is van informatieverplichtingen, dat beleidsmakers pas betrekkelijk laat tot het inzicht zijn gekomen dat meer informatie niet altijd beter is en dat het taal- niveau waarin informatie is gesteld, óók belangrijk is, en dat evaluatieonder- zoek naar effectiviteit van informatiedocumenten methodologisch vaak niet aan de maat is.²²

Het onderzoek van De Jager is in feite een groot pleidooi voor robuuste 'road testing' vooraf om achteraf niet verrast te zijn over de uitkomsten van de eva- luatie. Ik ben het erg eens met dit pleidooi, maar het is natuurlijk wel makke- lijker gezegd dan gedaan. Dat een dergelijk testritje vooraf niet eenvoudig is maar wel belangrijke inzichten kan opleveren, heb ik ervaren bij twee zelfge- kozen testritjes. De eerste ervaring betrof de *Common European Sales Law* (CESL). Ruim tien jaar geleden had de Europese Commissie het idee opgevat om een 'optioneel instrument' van het Gemeenschappelijke Kooprecht, de CESL dus, te introduceren.²³ Deze CESL is nooit ingevoerd, maar het idee destijds was kort gezegd dat consumenten binnen de EU bij het aangaan van een transactie zouden kunnen kiezen voor de toepasselijkheid van een set re- gels van Europese oorsprong in plaats van hun nationale regels van consumen- tenkoop. De CESL zou dus een 'opt-in'-rechtsstelsel zijn, *naast* het recht van de lidstaten. De Commissie was ervan overtuigd dat als consumenten maar goed geïnformeerd zouden worden over de voordelen van het CESL, ze spon- taan voor het optionele EU-recht zouden kiezen. Om dat te realiseren, zouden ondernemers verplicht moeten worden om een 'standaardmededeling' te tonen aan consumenten, zodat zij identieke informatie zouden krijgen alvorens hun

22 C.E. de Jager, *Consumentenbescherming door informatie? Een analyse van 30 jaar beleid voor korte pre- contractuele informatiedocumenten over complexe financiële producten in Europa, Engeland, Nederland en Duitsland* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 263 e.v.

23 COM (2011) 635 final.

keuze voor of tegen het CESL te maken. De Commissie had in het voorstel een dergelijke standaardmededeling opgenomen.

In een experimentele studie heb ik onderzocht wat het effect was van verdere vereenvoudiging van de standaardmededeling zoals de Commissie die voorstelde.²⁴ Ik paste de tekst daarom aan. De zinnen werden verkort en licht vereenvoudigd, en er werden visuele structuren aangebracht zoals lijstjes. Respondenten werden vervolgens blootgesteld aan een van deze twee varianten van de ‘standaardmededeling’ en er werden na lezing vragen gesteld over duidelijkheid, begrijpelijkheid en aantrekkelijkheid. Ook werden controlevragen gesteld om te toetsen of het begrip van de tekst verschilde tussen de groepen. Algemeen gesproken werden geen significante verschillen gevonden op ervaren duidelijkheid, begrijpelijkheid en aantrekkelijkheid;²⁵ ook het daadwerkelijke tekstbegrip werd niet beter of slechter.²⁶

Geen resultaat is ook resultaat, zullen we maar zeggen. Het voorbeeld toont in elk geval dat ‘road testing’ van door de wet voorgeschreven standaardmededelingen zinvol is, namelijk om een optimaal resultaat te bereiken qua duidelijkheid en begrijpelijkheid van een wettelijk voorgeschreven mededeling. Er kunnen bepaald goede redenen zijn voor een wetgever om inderdaad zélf te bepalen hoe een mededeling die een commerciële partij moet doen, eruit moet zien. Houdt de wettelijke verplichting niet meer in dan dát er informatie moet worden verstrekt, dan kan een commerciële partij er belang bij hebben om zelf te ‘road testen’ met als doel de versie te vinden die de minst nadelige invloed heeft op de eigen belangen (zoals omzetoptimalisatie). Het doel van de wettelijke verplichting kan dan uit zicht raken. In een studie die ik verrichtte met Van der Rest, Van den Bos en Dechesne kwam juist dat vraagstuk aan de orde.²⁷ Deze studie ging over algoritmische prijspersonalisatie, het fenomeen dat bij online verkoop de handelaar aan de hand van bepaalde parameters zoals eerder koopgedrag en cookies in staat is om de prijs die de consument gevraagd wordt voor de transactie, te personaliseren. Hoger of lager dan voor andere consumenten dus. Het gaat hier niet om dynamische prijsvariatie waarbij wordt gereageerd op externe elementen zoals toegenomen vraag op een bepaald tijdstip van de dag, maar om prijsvariatie op basis van persoonsken-

24 W.H. van Boom, ‘Experimenteren met informeren’, *Justitiële Verkenningen* 2016, p. 95 e.v.

25 Bij bepaalde tekstdelen was dit verschil er wel; zie verder W.H. van Boom, ‘Experimenteren met informeren’, *Justitiële Verkenningen* 2016, p. 103 e.v.

26 Ik merk op dat het onderzoek vooral op externe validiteit was gericht (praktische toepasbaarheid door algehele aanpassing) en minder sterk was op het punt van interne validiteit (weten we wat welke verandering in de tekst welk effect tweeebrengt?).

27 W.H. van Boom e.a., ‘Consumers Beware: Online Personalized Pricing in Action! How the Framing of a Mandated Discriminatory Pricing Disclosure Influences Intention to Purchase’, *Social Justice Research* 2020, p. 332 e.v.

merken van de individuele consument die onder meer worden afgeleid uit eerder koopgedrag. Richtlijn (EU) 2019/2161 (Moderniseringsrichtlijn consumentenbescherming) eist dat handelaren die gebruikmaken van dit soort prijsvariatietechnieken, de consument daarvan op de hoogte stellen. De Richtlijn verbiedt dus zeker niet het gebruik ervan,²⁸ maar eist bij overeenkomsten op afstand dat als de prijs is gepersonaliseerd op basis van geautomatiseerde besluitvorming, de handelaar aan de consument daarover op duidelijke en begrijpelijke wijze informatie verschaft voordat de consument zich bindt aan een overeenkomst.²⁹ De Richtlijn bepaalt niet op welk moment in het online aankoopproces dit moet gebeuren, en ook niet in welke bewoordingen. Dat betekent dat handelaren een zekere ruimte hebben om de informatievervalsing te ‘optimaliseren’ (in hun eigen voordeel).

Wij onderzochten met een experimentele studie de invloed van de ‘frame’ van de informatievervalsing op de intentie om te contracteren. Dat de ‘frame’ van informatievervalsing transactiebesluiten kan beïnvloeden door het gebruik van bepaalde woorden of getallen en de wijze van presentatie daarvan, is geen nieuws. Het is de brandstof voor succesvolle reclame en marketing. Zo is er bijvoorbeeld onderzoek dat laat zien dat de manier waarop verzekeringspolissen risico’s omschrijven – terwijl het risico gelijk is in alle varianten – gevolgen kan hebben voor de keuze voor een hoog of laag eigen risico.³⁰ ‘Framing’ door de gebruikte woorden en de associaties die dat bij de lezer kan oproepen, door het veranderen van structuur of visuele stimuli, kan dus tot op zekere hoogte transactiebesluiten beïnvloeden.³¹ Ik schrijf bewust ‘tot op zekere hoogte’ want het onderzoek naar ‘framing’ is vaak experimenteel ‘laboratoriumonderzoek’ dat de beperking heeft dat we niet weten hoe sterk het effect werkelijk uitpakt in een realistische omgeving.

Mede daarom probeerden we een min of meer levensecht experiment uit te voeren, waarbij we aansloten bij de belevingswereld van de deelnemers. We vroegen studenten om op onze *booking.com*-achtige website voor hun ouders

28 Er is nogal wat discussie over de vraag of prijspersonalisatie toegestaan is of zou moeten zijn; zie bijvoorbeeld K. Heidary & B.H.M. Custers, ‘Online prijsdiscriminatie – Algoritmische prijspersonalisatie in het licht van het discriminatieverbod en consumentenbescherming’, *Nederlands Juristenblad* 2021, p. 2507 e.v.; F. Esposito, ‘The GDPR enshrines the right to the impersonal price’, *Computer Law & Security Review* 2022, p. 1 e.v. en de verwijzingen bij W.H. van Boom e.a., ‘Consumers Beware: Online Personalized Pricing in Action! How the Framing of a Mandated Discriminatory Pricing Disclosure Influences Intention to Purchase’, *Social Justice Research* 2020, p. 332-334.

29 Art. 6 lid 1 onder e Richtlijn 2011/83 (Richtlijn consumentenrechten), zoals gewijzigd door art. 4 lid 4 Richtlijn (EU) 2019/2161 (Moderniseringsrichtlijn consumentenbescherming).

30 A. Burkovskaya e.a., ‘Framing and insurance choices’, *Journal of Risk and Insurance* 2021, p. 1 e.v.

31 Men kan ‘framing’ van informatie door handelaren zien als onderdeel van wat tegenwoordig ‘commercial patterns’ worden genoemd (dat zijn gewoon handelspraktijken en dus zijn ‘dark’ patterns oneerlijke handelspraktijken). Zie voorbeelden van dit soort ‘patterns’ bijvoorbeeld het rapport *Dark Commercial Patterns* (OECD Digital Economy Papers October 2022 no. 336), p. 60.

een hotelkamer te boeken voor een feestelijke gebeurtenis, namelijk hun afstuderen. Kort gezegd moesten de deelnemers zich dus inleven in een redelijk realistische situatie. Zoals gebruikelijk is bij dat soort websites, zijn er verschillende hotels met uiteenlopende prijzen. De deelnemers werd gevraagd om drie aangeboden hotels te rangschikken op aantrekkelijkheid (prijs, afstand tot centrum, beoordelingen door eerdere gasten), en na hun keuze werd ze gevraagd of zij de prijs voor de hotelkamer de juiste prijs vonden, of deze acceptabel was, en of zij het hotel hoogstwaarschijnlijk zouden boeken.

De deelnemers werden, zonder dat zij het wisten, toegewezen aan één van vijf condities:

1. de boekingsite vermeldt niets (controlegroep)
2. de website vermeldt: “Onze website bepaalt de hoogte van de prijs die we u bieden aan de hand van uw eerdere aankoopgedrag. Uw prijs is daardoor hoger dan de prijs die anderen aangeboden krijgen.” (conditie *hoger*)
- de website vermeldt: “Onze website bepaalt de hoogte van de prijs die we u bieden aan de hand van uw eerdere aankoopgedrag. Uw prijs kan daardoor hoger of lager zijn dan de prijs die anderen aangeboden krijgen.” (conditie *hoger/lager*)
3. de website vermeldt: “Onze website maakt gebruik van uw aankoopgedrag om u aanbiedingen te doen en een passende prijs aan te bieden.” (conditie *passend*)
4. de boekingsite vermeldt: “Onze website bepaalt de hoogte van de prijs die we u bieden aan de hand van uw eerdere aankoopgedrag. Uw prijs is daardoor lager dan de prijs die anderen aangeboden krijgen.” (conditie *lager*)

De deelnemers werd ook een aantal achtergrondvragen gesteld die ons inzicht gaven in persoonskenmerken zoals de mate waarin zij anderen vertrouwen, et cetera. Uit de rangschikking en voorkeuren die de deelnemers met hun keuzes openbaarden, konden we een tamelijk onverwachte uitkomst afleiden.³² Wat bleek? De intentie om te kopen wordt sowieso beïnvloed door het *enkele feit* dat informatie wordt gegeven over het gebruik van prijspersonalisatie op de website. Het was primair het geven van de informatie en niet de wijze waarop de informatie was ‘geframed’ die verantwoordelijk was voor dit effect. Nadere analyse toonde dat hoe meer de informatie werd geïnterpreteerd als informatie die aansluit bij het belang van de deelnemer, des te meer de intentie om te kopen toeneemt. Bij de dubbelzinnige tekstvariant ‘hoger/lager’ waren de deelnemers begrijpelijkerwijs meer geneigd om de mededeling in hun voor-

32 Zie voor de technische details (*choice-based conjoint (CBC) analysis*) W.H. van Boom e.a., ‘Consumers Beware: Online Personalized Pricing in Action! How the Framing of a Mandated Discriminatory Pricing Disclosure Influences Intention to Purchase’, *Social Justice Research* 2020, p. 337-341.

deel te interpreteren dan bij de ‘hoger’-variant.³³ De bevindingen uit ons experiment wijzen erop dat de ‘frame’ van informatieverschaffing ertoe doet. Een ‘frame’ dat wordt gezien als relatief meer in overeenstemming met het eigenbelang, kan in feite de koopintentie verhogen. Belangrijker: de bewoordingen en dus de ‘frame’ die de formulering oproept, kan dat oordeel van eigenbelang beïnvloeden en zo de koopintentie in zekere mate beïnvloeden. Wanneer consumenten lezen dat een ‘passende prijs’ wordt aangeboden, lijken ze er niet bij stil te staan dat ‘passend’ ook kan betekenen dat ze te veel betalen. Zij lijken zelfs te denken dat aan hen minder in rekening wordt gebracht. En zelfs wanneer zij de ‘zelfde’ prijs aangeboden krijgen als anderen, kunnen zij toch denken dat dit niet voor ‘alle anderen’ geldt of dat zij nog steeds beter af zijn dan bij een subjectieve en intern gedreven referentieprijs. Bij het gebruik van dubbelzinnige boodschappen leest de consument wat hij wil lezen, zo lijkt het.

Als regelgeving de weerbaarheid van consumenten tegen prijspersonalisatie wil verbeteren, dan is het niet alleen nodig dat de wet bepaalt *dat* er informatie moet worden gegeven over het gebruik van dit mechanisme, maar ook dat de wetgever zich rekenschap geeft van *de wijze waarop* dit moet geschieden en misschien ook wel over het *waarom*. Een concrete tekst is dan wellicht zinvoller dan alleen eisen dat er informatie wordt gegeven. *Road testing* van zo’n concrete tekst is aan te raden.³⁴

33 W.H. van Boom e.a., ‘Consumers Beware: Online Personalized Pricing in Action! How the Framing of a Mandated Discriminatory Pricing Disclosure Influences Intention to Purchase’, *Social Justice Research* 2020, p. 342 e.v.

34 Over het belang van ‘road testing’ bijvoorbeeld ook H. Pander Maat, ‘Naar gebruiksvriendelijke hypotheek-informatie – vier soorten praktijkstudies’, *Tijdschrift voor Taalbeheersing* 2012, p. 74 e.v. en N.G. Wijnstekers, “‘Ik zie, ik zie wat jij niet ziet en het is...?’ – Transparantie bij financiële producten en diensten”, *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2012, p. 71 e.v.

4.1 Gij zult transparant zijn

Uit het voorgaande werd gaandeweg duidelijk dat voor een goed transactiebesluit veel ingrediënten nodig zijn, en dat een goed begrip van tekst die informatie over de transactie bevat, één van die ingrediënten is. In dit deel ga ik nader in op het transparantievereiste, het vereiste van duidelijkheid en begrijpelijkheid bij algemene voorwaarden.¹ In Afd. 6.5.3 BW is dit transparantievereiste neergelegd voor die gevallen waarin algemene voorwaarden in overeenkomsten worden gebruikt met een consument als wederpartij (art. 6:238 lid 2 BW).² Is de wederpartij geen consument, dan kan het ontbreken van duidelijkheid en begrijpelijkheid ook meewegen in het nadeel van de gebruiker, bijvoorbeeld bij de uitleg ervan en bij de bepaling of er wilsovereenstemming bestaat over het betreffende aspect.³ Ook voor kernbedingen geldt het transparantievereiste: een kernbeding dat niet duidelijk en begrijpelijk is geformuleerd, kan onderworpen worden aan de inhoudstoetsing van algemene voorwaarden (art 6:231 aanhef en onder a BW).

Voor geschillen over algemene voorwaarden in een overeenkomst met een consument geldt dat bij twijfel over de betekenis van een beding, de voor de consument gunstigste uitleg prevaleert. Die regel noemt men de *contra proferentem*-regel, de uitleg in het nadeel van de opsteller. Deze regel kan deels

-
- 1 Daarover bijvoorbeeld R.H.C. Jongeneel, 'Duidelijkheid en begrijpelijkheid van algemene voorwaarden', in: B. Wessels & R.H.C. Jongeneel (red.), *Algemene voorwaarden*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 437; M.B.M. Loos, *Algemene voorwaarden*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 224; W.H. van Boom, 'Letstel en verzekering – uitleg en inhoudstoetsing van algemene verzekeringsvoorwaarden', *Verkeersrecht* 2020, p. 103 e.v.
 - 2 Art. 6:238 lid 2 BW is geïntroduceerd bij Wet van 28 oktober 1999, *Stb.* 1999, 468 (i.w.tr. 17 november 1999) (*Kamerstukken* 26 470) na de inbreukprocedure die eindigde met HvJ EG 10 mei 2001, C144/99, ECLI:EU:C:2001:257.
 - 3 Bijvoorbeeld HR 28 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AG6068, *NJ* 1990/583; HR 23 september 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1069, *NJ* 1993/760. Zie bovendien art. 6:230b aanhef en onder 6 jo. art. 6:230a BW voor de algemene voorwaarden ('correct, helder en ondubbelzinnig') van dienstverleners in de zin van de Dienstwet.

worden gezien als een sanctie op het transparantievereiste: is een beding niet duidelijk, niet begrijpelijk en bestaat er *twijfel* over de betekenis (bijvoorbeeld omdat het beding in alle redelijkheid op twee manieren kan worden uitgelegd), dan dient de uitleg die het gunstigste is voor de consument voorrang te krijgen.⁴ Er valt veel onaardigs te zeggen over de *contra proferentem*-regel, zoals: (i) de regel levert weinig op als er überhaupt geen chocola van het beding te maken valt of als zelfs de gunstige uitleg nog steeds minder gunstig is dan het regelend recht dat zonder beding zou hebben gegolden;⁵ (ii) het werkbereik van de regel is uiterst onzeker omdat het de rechter is die bepaalt of er twijfel kan bestaan over de betekenis van een beding;⁶ (iii) de regel mag niet worden toegepast in een collectieve actie⁷ en dus zal de rechter in dergelijke procedures zo nodig met een andere redenering tot hetzelfde resultaat proberen te komen. Men kan vanuit de handavingsgedachte filosoferen over de ratio van de regel, bijvoorbeeld dat de regel prikkelt om dubbelzinnigheid te vermijden,⁸ maar praktisch gesproken heeft die oefening in filosoferen weinig nut als de regel niet de kracht krijgt die ze zou kunnen hebben als ze gebruikt zou mogen worden bij abstracte toetsing.

Misschien nog wel belangrijker dan de *contra proferentem*-regel is daarom een andere benadering, namelijk dat het gebruik van een beding dat niet duidelijk en begrijpelijk is, *meegewogen* mag worden bij de inhoudstoetsing: een

4 Over de verhouding tussen het transparantievereiste en de *contra proferentem*-sanctie bijvoorbeeld R.H.C. Jongeneel, 'Duidelijkheid en begrijpelijkheid van algemene voorwaarden', in: B. Wessels & R.H.C. Jongeneel (red.), *Algemene voorwaarden*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 451 e.v.

5 In dat laatste geval kan de *contra proferentem*-regel juist nadelig zijn voor de consument: een beding dat men uitlegt in het nadeel van de consument, zal eerder struikelen over de inhoudstoetsing. Daarover M.B.M. Loos, *Algemene voorwaarden*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 232-233.

6 Het enkele feit dat partijen verschillende interpretaties erop nahouden, is onvoldoende reden om de regel toe te passen.

7 Zie art. 6:240 lid 1 laatste zin BW. Aangezien deze bepaling in zoverre is gebaseerd op art. 5 laatste zin, Richtlijn 93/13/EEG, verwacht ik dat dit verbod ook geldt in andere collectieve (305a-)acties dan de specifieke actie van art. 6:240 lid 1 BW; daarom zal de rechter in voorkomende gevallen naar alternatieve redeneringen zoeken en het begrip '*contra proferentem*' niet in de mond zal nemen als hij uitlegt in het nadeel van de opsteller.

8 In deze sleutel K. Kosche, *Contra proferentem und das Transparenzgebot im Common Law und Civil Law* (Diss. Freiburg), Tübingen: Mohr Siebeck 2011, p. 192 e.v. Hij noemt ook nog dat de regel strategisch gedrag van gebruikers van algemene voorwaarden moet tegengaan, dat deze informatieasymmetrie kan tegengaan en een optimale mate van concretisering moet stimuleren.

onduidelijk of onbegrijpelijk beding weegt dan in het nadeel van de gebruiker bij de weging van alle omstandigheden die bij de open norm worden getoetst.⁹

4.2 Wie bepaalt of iets onduidelijk of dubbelzinnig is?

Hoe men ook omgaat met onduidelijkheid en dubbelzinnigheid – een uitleg ten nadele, een gezichtspunt bij de vernietigingsmogelijkheid of een andere remedie – de vraag die eraan voorafgaat, is *of* sprake is van onduidelijkheid en dubbelzinnigheid. En dat is uiteindelijk een rechterlijk oordeel, waar geen veldonderzoek of enquête aan te pas komt. Als het beding volgens de rechter klip en klaar is, dan houdt het verhaal op. En rechters volgen hier hun eigen talige intuïtie. Neem de volgende dekkingsomschrijving van een tamelijk oude uitvaartverzekering:

“De verzekerden hebben recht op een Uitvaartdienst met een lijkauto – twee 1ste klas volgauto’s – (...) – condoleance-register – grafrechten + koffietafel tot een maximaal bedrag van veertig gulden.”

Na de crematie ontstond er een conflict over de vraag waar de beperking van het bedrag tot veertig gulden op zag. De Geschillencommissie Financiële Dienstverlening Kifid is er snel klaar mee:

“Bij lezing van de polis komt de Commissie tot het oordeel dat de dekking ten aanzien van de crematiekosten duidelijk is en maar op een manier kan worden gelezen. Zoals Verzekeraar terecht aanvoert, worden de verzekerde diensten opgesomd door gebruik van het “–” teken. De grafrechten en de koffietafel zijn opgesomd als één geheel of dienst. Dit wordt temeer

9 Zie HR 22 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1830, NJ 2022/204 (*Euribor-hypotheek*), rov. 3.4., bevestigd in HR 7 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1388, NJ 2022/320 (*rentedervingsvergoeding*), r.o. 3.1.2, e.e.a. in navolging van HvJ EU (bijvoorbeeld HvJ EU 28 juli 2016, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612 (*Verein für Konsumenteninformation/Amazon*), nr. 68, HvJ EU 20 september 2017, C-186/16, EU:C:2017:703 (*Andrić e.a.*), nr. 56; HvJ EU 3 oktober 2019, EU:C:2019:820 (*Kiss*), rdnr. 49, HvJ EU 10 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:469 (*BNP Paribas*), nr. 62. Vgl. M.B.M. Loos, *Algemene voorwaarden*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 226. De Duitsers lijken het fermier aan te pakken: op ‘Intransparenz’ staat als sanctie de ‘Unwirksamkeit’ (par. 307 (1) BGB), in onze termen de vernietigbaarheid. Zie nader *Ulmer/Brandner/Hensen AGB-Recht Kommentar*, Keulen: Otto Schmidt, 13^e druk 2022, par. 307, rdnr. 360 e.v. Dat zou een duidelijke(r) sanctie zijn: een beding dat niet duidelijk en/of begrijpelijk is, kan worden vernietigd. In die richting neigen bijvoorbeeld J. Hijma, *Algemene voorwaarden* (*Mon. BW B55*), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 49-50; M.B.M. Loos, *Algemene voorwaarden*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 241 e.v.; W.H. van Boom, ‘Letsel en verzekering – uitleg en inhoudstoetsing van algemene verzekeringsvoorwaarden’, *Verkeersrecht* 2020, p. 103. Voorzichtiger: R.H.C. Jongeneel, ‘Duidelijkheid en begrijpelijkheid van algemene voorwaarden’, in: B. Wessels & R.H.C. Jongeneel (red.), *Algemene voorwaarden*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 443-444.

duidelijk omdat gebruik is gemaakt van het “+” teken. Voor de koffietafel en de grafrechten tezamen geldt een maximale vergoeding van f 40,-.”¹⁰

Anekdotisch tegenbewijs: ik heb een aantal mensen om mij heen de tekst voorgehouden met de vraag waar het bedrag op terugvloeg. De meningen waren nogal verdeeld.¹¹

Een ander, wat uitgebreider uitgewerkt voorbeeld. In de zaak *Keukengilde* (2009) moest de Hoge Raad oordelen over een mislukte *cashback*-actie.¹² Keukenverkopers voerden op enig moment een promotieactie uit die hun inkooporganisatie IKG had ontwikkeld onder het reclamemotto ‘een gratis keuken voor uw leven’. De actie hield in dat kopers geen korting bij aankoop kregen (hetgeen gebruikelijk was) maar genoeg namen met een ‘*cashback*-bonuscheque’ die vijf jaar na dato te incasseren was. Maar dan zouden ze ook het *hele* aankoopbedrag terugkrijgen. Wat onoplettende kopers misschien niet doorhadden, was dat de kleine lettertjes bij de *cashback*-actie bepaalden dat niet de keukenverkoper of IKG beloofden zelf het geld te zullen teruggeven, maar een aparte rechtspersoon, AAC. In folder was vermeld dat AAC verantwoordelijk was voor de uitbetaling ‘op basis van de op deze cheque vermelde voorwaarden’. Zij werd in de bonuscheque als betalingsplichtige ‘borg’ aangewezen. Het woord *borg* is taalkundig en juridisch gezien verwarrend in deze context, omdat dat woord juist suggereert dat iemand anders dan borg de hoofdschuldenaar is, op wie ook verhaal mogelijk is.¹³ Hoe dan ook, op de voorzijde van de cheque stonden de namen van AAC en IKG en er stond:

“Deze Terugbetalingscheque wordt hierbij uitsluitend aan de hierboven genoemde Contractant aangeboden die onderworpen aan de Bepalingen en Voorwaarden op keerzijde, het vermelde bedrag mag eisen 5 jaar na de datum van uitgifte hiervoor genoteerd. Deze terugbetalingscheque is alleen uitbetaalbaar via [AAC], is persoonlijk en niet overdraagbaar.”

Op de achterzijde stond bij de voorwaarden onder meer vermeld:

-
- 10 Geschillencommissie Financiële Dienstverlening Kifid 14 mei 2019, nr. 2019-337, te raadplegen op www.kifid.nl. Passage ontleend, net als andere delen van deze paragraaf, aan W.H. van Boom, ‘Letsel en verzekering – uitleg en inhoudstoetsing van algemene verzekeringsvoorwaarden’, *Verkeersrecht* 2020, p. 98 e.v. (p. 104).
- 11 <https://twitter.com/WillemvanBoom/status/1227209270128775168>. *Koffietafel* scoorde het beste, maar ik geef toe dat ik de context, namelijk het bedrag, omwille der eenvoud had weggelaten. Eén respondent gaf terecht aan dat de hoogte van het bedrag ook relevant was (was ten tijde van het sluiten het bedrag van hfl. 40 voldoende voor alle uitvaartonderdelen of slechts voor een gemiddelde uitvaart met grafrechten + koffietafel).
- 12 HR 10 juli 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI3408, *NJ* 2010/496 (*Keukengilde*).
- 13 Van Dale schrijft: ‘iemand die zich voor het nakomen van een door een ander aangegane verbintenis aansprakelijk stelt’. Art. 7:850 lid 1 BW zegt: ‘Borgtocht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de borg, zich tegenover de andere partij, de schuldeiser, verbindt tot nakoming van een verbintenis, die een derde, de hoofdschuldenaar, tegenover de schuldeiser heeft of zal krijgen’.

“De Officiële Leverancier van wie de naam voorkomt op de keerzijde heeft een overeenkomst van financiële waarborg afgesloten met de Borg om iedereen die voorwerpen of diensten aankoopt van de Officiële Leverancier het recht te geven om het bedrag dat vermeld staat op de Terugbetalingscheque terug te eisen volgens deze voorwaarden en bepalingen. (...)

De Contractant begrijpt dat alle betalingen waarop hij recht zou hebben volgens deze Overeenkomst en de Bepalingen slechts door de Borg zullen uitgevoerd worden. (...)

Geen enkele eis zal door de Borg aanvaard worden (...) als niet alle premies betaald werden die verschuldigd zijn door de Officiële Leverancier aan de Borg; (...)

Door de ondertekening van het afscheurbaar gedeelte van de Terugbetalingscheque en het terugsturen aan de Borg op het administratief adres in Nederland zoals vermeld op de voorzijde van deze Terugbetalingscheque, bevestigt de Contractant dat hij deze bepalingen en voorwaarden gelezen en volledig begrepen heeft en dat hij ermee akkoord gaat erdoor gebonden te zijn. (...)

De Contractant erkent dat door het afsluiten van deze overeenkomst de Borg hem geen garantie verleend [d in origineel, WvB] voor onderdelen, diensten of prestaties voor het voorwerp of de dienst geleverd door de Officiële Leverancier en dat alle verantwoordelijkheid voor het leveren van een onderdeel, dienst of prestatie berust bij de Officiële Leverancier. Op dezelfde manier is de Officiële Leverancier op geen enkele manier aansprakelijk of verantwoordelijk tegenover de Contractant voor verbintenissen die de Borg tegenover de Contractant heeft krachtens de bepalingen en voorwaarden omvat in deze overeenkomst (...).”

Het conflict ontstond toen de kopers van de keukens zich conform voorwaarden na vijf jaar na aankoop meldden bij AAC. Die blijkt failliet te zijn. Daarom spreken zij IKG aan tot betaling. Zonder succes. Het hof oordeelde onder meer dat het foldermateriaal al voor het sluiten van de overeenkomst aan de potentiële koper onder de aandacht had gebracht dat deze terugbetaling uitsluitend door AAC zou moeten geschieden en alleen onder bepaalde voorwaarden, en dat dit in de overeenkomst was vastgelegd in bewoordingen die niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Weliswaar was AAC daarin als ‘borg’ vermeld, doch de koper had daaraan, in de context waarin dit woord werd gebruikt, geen andere betekenis kunnen toekennen dan de aanduiding van de derde partij die de betalingsverplichting *als enige* op zich heeft genomen. De Hoge Raad volgt dit oordeel.

Niets onduidelijks of ondubbelzinnigs: het is klip en klaar dat alleen AAC kon worden aangesproken. Dat vind ik eerlijk gezegd een flinke stap. Zou er hebben gestaan: ‘verkoper is nergens toe verplicht. Alleen AAC is tot cashback gehouden’, dan zou ik het hebben begrepen. Maar zo staat het er niet. Nergens staat dat betalingen *moeten* geschieden door een derde, laat staan uitsluitend. De folder vermeldt dat AAC *verantwoordelijk is* voor de uitbetaling. Op de voorzijde van de cheque staan twee namen, namelijk die van AAC én IKG. De cheque is *alleen uitbetaalbaar via* AAC. Het woordje *via* betekent letterlijk

door tussenkomst van en hoeft niet te betekenen dat niet ook de verkoper gehouden is om te betalen. In de voorwaarden op de keerzijde wordt nog gesproken over de contractant die verklaart te begrijpen dat betalingen ‘slechts door de borg zullen uitgevoerd worden’ en dat de verkoper ‘op geen enkele manier aansprakelijk of verantwoordelijk’ is voor ‘verbintenissen die de borg tegenover de contractant heeft krachtens (...) deze overeenkomst’. Het uitvoeren van een betaling kan van alles betekenen. En dat de verkoper niet verantwoordelijk is voor de verbintenissen van de borg, zegt in de context van een borgtocht niet dat de verkoper niet uit eigen hoofde tot betaling is gehouden. Tegelijk spreekt die achterzijde over het recht van de koper om *het bedrag dat vermeld staat op de Terugbetalingscheque terug te eisen*. Letterlijk zou terugbetalen en terugeisen betekenen: betalen door en opeisen van de verkoper, niet van de borg. En dan is er nog het woord borg, waarvan hof en Hoge Raad menen dat de koper daaraan, in de context waarin dit woord is gebruikt, geen andere betekenis heeft kunnen toekennen dan de aanduiding van de derde partij die de betalingsverplichting als enige op zich heeft genomen.¹⁴ Ik had me een andere weging kunnen voorstellen tussen werkbare regels die partijautonomie borgen of versterken enerzijds en het bieden van tegenwicht aan onduidelijk, onvolledig, verhullend of onbegrijpelijk taalgebruik anderzijds.

Het arrest laat zien dat de rechter onverbiddelijk kan zijn voor de niet-ingevoerde lezer. Ik heb mij de vraag gesteld of de betrokken rechters zich niet te zeer hebben laten leiden door hun eigen taligheid en juridische voorkennis. Om eens verkennend te onderzoeken hoe juridische leken kijken naar deze voorwaarden, heb ik de proef op de som genomen en heb ik een korte vragenlijst uitgezet onder leken.¹⁵ Ik heb de relevante elementen uit de cashback-actie verwerkt in een tekst die ik de respondenten liet lezen, waarna ik ze vier korte vragen stelde over die tekst.

14 De Hoge Raad wijst in dit verband op de andere omstandigheden die het hof heeft gewogen, maar die kunnen m.i. ook een andere kant op wijzen. Zie nader mijn *post mortem* bij het arrest op www.rechtspraakverkort.nl.

15 De survey werd uitgevoerd via online respondentenplatform prolific.co (december 2022). Respondenten ($n = 150$) hadden Nederlands als eerste taal en hadden een hbo/universitair opleidingsniveau (bachelor en hoger). Ze kregen een kleine beloning voor hun werk. Gemiddelde lees- en invultijd 1½ minuut.

Dit was de tekst die ik voorlegde:

In deze studie gaat het om de woorden bij een cash-back actie. Stel je koopt een keuken en je kunt een deel van je aankoopbedrag terugkrijgen na een tijdje. Hoe leest u de voorwaarden? We doen dit onderzoek met een wetenschappelijk doel, niet commercieel.

Hieronder staat een tekst van een cash-back actie bij de aankoop van een keuken. De verkoper maakt het mogelijk dat de koper een deel van de aankoopprijs na verloop van tijd kan terugkrijgen. Dat loopt via een derde partij, de borg.

Dit is de juridische tekst:

De borg is verantwoordelijk voor de uitbetaling van uw cash-back cheque op basis van de volgende voorwaarden.

1. Deze cash-back cheque is alleen uitbetaalbaar via de borg, is persoonlijk en niet overdraagbaar.
2. De verkoper heeft een overeenkomst van financiële waarborg afgesloten met de borg om elke koper het recht te geven om het bedrag dat vermeld staat op de Terugbetalingscheque terug te eisen volgens deze voorwaarden en bepalingen.
3. De koper begrijpt dat alle betalingen waarop hij recht zou hebben volgens deze overeenkomst slechts door de borg zullen uitgevoerd worden.
4. De koper erkent dat door het afsluiten van deze overeenkomst de borg hem geen garantie verleent voor onderdelen, diensten of prestaties voor het voorwerp of de dienst geleverd door de verkoper en dat alle verantwoordelijkheid voor het leveren van een onderdeel, dienst of prestatie berust bij de verkoper. Op dezelfde manier is de verkoper op geen enkele manier aansprakelijk of verantwoordelijk tegenover de koper voor verbintenissen die de borg tegenover de koper heeft krachtens de bepalingen omvat in deze overeenkomst.

Bij de vier vragen bestond steeds de keuze tussen ‘ja, het contract regelt dat’ en ‘nee, het contract regelt dat niet’. De vragen luiden als volgt:

1. Het contract regelt dat de borg de cash-back actie uitvoert.
2. Het contract regelt dat de koper de cheque niet aan iemand anders kan overdragen.
3. Het contract regelt of de verkoper alsnog kan worden aangesproken als de borg niet kan betalen.
4. Het contract regelt niet hoe lang de actie loopt.

De eerste, tweede en vierde vraag zijn controlevragen. De respondenten hielden hun aandacht erbij want de antwoorden waren in ongeveer 90% van de gevallen correct.¹⁶ De derde vraag is de vraag waar het om draait. Als respondenten aangeven dat het contract dit *niet* regelt, dan was voor deze respondenten niet zonneklaar dat de derde partij als enige een betalingsverplichting op zich heeft genomen. De uitkomsten zijn sprekend: van de 150 respondenten

16 Vraag 1 (= ja) 89% correct; vraag 2 (= ja) 94% correct; vraag 4 (= nee), 84% correct.

zegt 2/3 dat het contract dit niet regelt, tegenover 1/3 van de respondenten die menen dat het contract dit regelt. Het mag dus voor hof en Hoge Raad allemaal gesneden koek zijn, deze respondenten zagen in meerderheid toch niet wat de Hoge Raad wel zag.¹⁷ Kennelijk ga je het pas zien als je het doorhebt.

4.3 Ik snap het wel, maar ik begrijp het niet

Juridische teksten kunnen taalkundig eenvoudiger worden gemaakt, maar dat garandeert op geen enkele manier dat de boodschap ook duidelijker of begrijpelijker wordt.¹⁸ Om het met clown Bassie te zeggen: ik snap het wel, maar ik begrijp het niet. Stel dat een contract een clause bevat die bepaalt dat de wederpartij bij tussentijdse beëindiging van de overeenkomst een geldsom bij wijze van afkoopwaarde krijgt. Deze clause zegt wel waar de wederpartij recht op heeft, maar niet hoe die afkoopwaarde moet worden berekend en wiens berekening leidend zal zijn. Daarmee is een norm geformuleerd met vrijwel geen concrete informatiewaarde. Niet veel beter is een clause die in duidelijke bewoordingen bepaalt dat een van partijen een bevoegdheid heeft om eenzijdig de prijs of de prestatie te veranderen of om additionele kosten in rekening te brengen. Als die clause niet bepaalt om welke reden, onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen die bevoegdheid mag worden uitgeoefend, weet de wederpartij niets over de eventuele betekenis van die clause. Dit noem ik clauses waarbij het ‘mechanisme’ onduidelijk is. Iemand die talig is, is niet per se ook in staat om het mechanisme te doorgronden dat in de woorden besloten ligt. Factoren als opleiding, interesse en ervaring zijn daarbij mogelijk ook relevant, maar misschien ook wel kennis van een bepaald branchegebruik. Financiële geletterdheid kan een factor zijn die mede bepaalt of de lezer het mechanisme van de tekst doorgrondt.¹⁹ Juridische kennis kan ook relevant worden; denk aan clauses die beogen de bewijspositie van de

17 Met opzet was gekozen voor een steekproef van hoogopgeleide respondenten om een redelijk niveau van taalbegrip te verzekeren, zodat beantwoording van de vragen daar niet op zou stranden.

18 M.R. van Dam e.a., ‘Tekstbegrip en klantbelang bij financiële producten’, in: E.M. Dieben & F.M.A. ‘t Hart (red.), *Klantbelang Centraal*, Amsterdam: NIBE-SVV 2012, p. 117. Vgl. R. Poscher, ‘Ambiguity and Vagueness in Legal Interpretation’, in: P.M. Tiersma & L.M. Solan (red.), *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 128 e.v. Vaagheid is een essentieel kenmerk van taal, zou Wittgenstein kennelijk hebben gezegd. Zie M.A. Loth, *Privaatrecht in context – Wat een jurist van theorie moet weten voor hij de praktijk in gaat*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 40-41.

19 Over de aandacht voor financiële geletterdheid en evt. interventies in dat verband bijvoorbeeld C. Mak & J. Braspenning, ‘Errare humanum est: Financial Literacy in European Consumer Credit Law’, *Journal of Consumer Policy* 2012, p. 307 e.v.; C.E. de Jager, *Consumentenbescherming door informatie? Een analyse van 30 jaar beleid voor korte precontractuele informatiedocumenten over complexe financiële producten in Europa, Engeland, Nederland en Duitsland* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 230 e.v. Interventies werken wel een beetje, maar lang niet altijd en lang niet veel, zo kort gezegd D. De Meza e.a., *Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective* (FSA Consumer Research 69), London: Financial Services Authority (FSA) 2008, p. 10 e.v.

wederpartij te beïnvloeden ('klant verklaart voldoende te zijn ingelicht over de risico's van de transactie') of clausules die zo ver afstaan van de kennis van de wederpartij dat deze niet kan inschatten wat de relevantie ervan is ('klant stemt in met arbitrage in geval van geschil en doet afstand van de mogelijkheid om in een collectieve actie te worden betrokken').²⁰

Een tekst die lekker leest, is misschien wel duidelijk maar niet per se begrijpelijk. Daarom eist het Europese consumentenrecht meer dan taalkundige duidelijkheid. Dat zien we bij de toetsing van algemene voorwaarden. Daar geldt bijvoorbeeld dat een kostenbeding niet slechts in duidelijke bewoordingen bepaalt dat de gebruiker van de algemene voorwaarden de bevoegdheid heeft om extra kosten in rekening te brengen. Van belang is ook of de tekst iets zegt over de redenen waarom of de manier waarop de genoemde kosten in rekening worden gebracht. De gebruiker van de voorwaarden kan niet volstaan met achteraf invulling geven aan zijn discretionaire bevoegdheid.²¹ Hieruit kan worden geconcludeerd dat het transparantievereiste niet alleen ziet op taalgebruik en zinsbouw, maar ook op de consequenties of het mechanisme van het betreffende beding. In *Euribor* (2019) zegt de Hoge Raad het zo:

*"Het beschermingsstelsel van Richtlijn 93/13 brengt mee dat het transparantievereiste ruim moet worden opgevat. Het gebiedt onder meer dat in de overeenkomst de concrete werking van het mechanisme waarop het betrokken beding betrekking heeft en, in voorkomend geval, de verhouding tussen dit mechanisme en het mechanisme dat is voorgeschreven door andere bedingen, op een transparante wijze worden uiteengezet, zodat de consument op basis van duidelijke en begrijpelijke criteria de economische gevolgen die voor hem uit de overeenkomst voortvloeien, kan inschatten."*²²

Algemene voorwaarden moeten duidelijk en ondubbelzinnig zijn met het oog op een belang dat de concrete zaak overstijgt: de gemiddelde consument moet bij het vergelijken van verschillende aanbiedingen in staat worden gesteld om zowel de grammaticale betekenis te doorgronden als de economische consequenties van wat er in die voorwaarden staat (ook wel: 'economische transparantievereiste').

-
- 20 Vgl. het overzicht van factoren bij C.E. de Jager, *Consumentenbescherming door informatie? Een analyse van 30 jaar beleid voor korte precontractuele informatiedocumenten over complexe financiële producten in Europa, Engeland, Nederland en Duitsland* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 230 e.v.
- 21 Bijvoorbeeld HvJ EU 26 april 2012, ECLI:EU:C:2012:242 (*Invitel*), nr. 24-26 resp. HvJ EU 21 maart 2013, C-92/11, ECLI:EU:C:2013:180 (*RWE Vertrieb/Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen*), nr. 51-52.
- 22 HR 22 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1830, NJ 2022/204 (*Euribor-renteopslag*), r.o. 3.4. De Hoge Raad baseert zich op en verwijst (t.a.p., nt. 11) naar HvJ EU 20 september 2017, C-186/16, ECLI:EU:C:2017:703 (*Andriescu/Banca Românească*), nr. 44-48; HvJ EU 21 maart 2013, C-92/11, ECLI:EU:C:2013:180 (*RWE Vertrieb/Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen*), nr. 43 e.v. Zie eerder al HvJ EU 26 april 2012, ECLI:EU:C:2012:242 (*Invitel*), HvJ EU 30 april 2014, C-26/13, ECLI:EU:C:2014:282 (*Kasler*).

Deze toetsing op begrijpelijkheid van het mechanisme is via het Europese recht terug te voeren op het Duitse recht. Daar worden algemene voorwaarden al decennia getoetst aan het *Transparenzgebot*, en dat betreft niet alleen taalkundige duidelijkheid en begrijpelijkheid maar ook de mate waarin het beding de economische voor- en nadelen en risico's van de betreffende voorwaarde voor de wederpartij duidelijk maakt.²³ Zo is een prijsverhogingsbevoegdheid in een overeenkomst met een consument als wederpartij alleen maar duidelijk en begrijpelijk als de wederpartij daaruit kan afleiden welke verhoging daaruit onder welke omstandigheden kan voortvloeien.²⁴ De dagen van ongeclausuleerde bevoegdheden om contractverplichtingen te wijzigen, om blanco bevoegdheden te bedingen en deze vervolgens naar bevind van zaken in te vullen en toe te passen, zijn geteld, net als de dagen van kostenbedingen zonder specificatie van rechtvaardiging of berekeningsmechanisme. Al dit soort bedingen zullen, zo voorspel ik, in toenemende mate te licht bevonden worden wanneer ze worden afgezet tegen het transparantievereiste.

Taalkundig begrijpelijk, maar inhoudelijk nietszeggend is bijvoorbeeld de volgende en bloc-clausule in een verzekeringspolis:²⁵

“Wanneer mogen wij de premie of de voorwaarden aanpassen?”

Als wij dit doen voor een groep klanten of een groep verzekeringen.

1. *Wij mogen aanpassen op ieder moment van het jaar.*
2. *Voor de hele groep op dezelfde manier.*
3. *Voor de hele groep op hetzelfde moment.*
4. *Alleen in bijzondere gevallen.”*

De vraag is of verwijzing naar ‘bijzondere gevallen’ zonder voorbeelden of uitwerking de toets der kritiek kan doorstaan. Het is natuurlijk te prijzen dat de verzekeraar het glasholder wil opschrijven, maar of het voldoende ‘duidelijk en begrijpelijk’ is, valt te bezien.

Als door de bewoordingen de juridische reikwijdte en duidelijkheid over rechten en plichten van partijen onduidelijk blijft, of als de samenhang tussen verschillende onderdelen van de voorwaarden niet is te doorgronden, zijn de

23 Bijvoorbeeld BGH 8 oktober 1997, IV ZR 220/96. Zie over de ontwikkeling bijvoorbeeld R.H.C. Jongeneel, *De Wet algemene voorwaarden en het AGB-Gesetz* (diss. VU), Deventer: Kluwer 1991, p. 138 e.v.

24 Zo reeds BGH 11 juni 1980, VIII ZR 174/79; BGH 24 november 1988, III ZR 188/87, BGH 17 januari 1989, XI ZR 54/88.

25 Over de toetsing van en bloc-clausules in dit verband nader W.H. van Boom, ‘Letsel en verzekering – uitleg en inhoudstoetsing van algemene verzekeringsvoorwaarden’, *Verkeersrecht* 2020, p. 103-104. Vgl. over de toetsing van ongeclausuleerde kostenbedingen bij beleggingsverzekeringen bijvoorbeeld het rechtspraak-overzicht bij E.E. Ribbers, ‘De beleggingsverzekering’, in: M.L. Hendrikse e.a. (red.), *Verkeersrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 1043 e.v.

voorwaarden niet begrijpelijk.²⁶ Dat betekent dat bij de concretisering in de voorwaarden de beoordelingsruimte van de gebruiker bij het uitoefenen van bevoegdheden niet te groot mag worden (het zgn. *Bestimmtheitsgebot*).

De toetsing op begrijpelijkheid van het mechanisme is volgens mij in het bijzonder van belang bij financiële producten en diensten. Neem bijvoorbeeld een arbeidsongeschiktheidsverzekering, waarbij de polis in de dekkingssomschrijving onder meer bepaalde:

“Van arbeidsongeschiktheid is tevens sprake indien verzekerde ongeschikt is tot het verrichten van werkzaamheden, conform de gekozen uitkeringsdrempel indien de arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een psychiatrische ziekte met een GAF-score van 1 tot 50 zoals gespecificeerd binnen de laatste bekende DSM-classificatie.”

Dat is voor de gemiddelde consument niet duidelijk en begrijpelijk, aldus de rechter die zich er over moest buigen:

“Hoewel de eis van een GAF-score van 1 tot 50 taalkundig duidelijk is, is de rechtbank van oordeel dat een normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende gemiddelde consument niet weet en evenmin behoort te weten wat ‘een GAF-score van 1 tot 50 zoals gespecificeerd binnen de DSM-classificatie’ inhoudt, althans dat deze het effect daarvan op de omvang van de dekking niet kan overzien en dus de economische gevolgen van de beperking niet kan inschatten. Immers, ook in gevallen waarin een consument als gevolg van een psychiatrische ziekte niet in staat is zijn werkzaamheden te verrichten, kan als gevolg van dit vereiste, waarin ook het functioneren op sociaal vlak een grote rol speelt, toch geen recht bestaan op een uitkering. Hierop hoeft een consument die zich verzekert voor beroepsarbeidsongeschikt niet bedacht te zijn.”²⁷

Als een beding niet duidelijk en begrijpelijk is qua mechanisme, mag de rechter concluderen dat het oneerlijk is en kan het in zoverre uit het contract worden weggesneden. De consequenties van deze toepassing van de toetsing op begrijpelijkheid van het mechanisme kunnen verstrekkend zijn. De toetsing verplicht de opstellers van algemene voorwaarden als het ware om zich te verdiepen, niet alleen in de taalbeheersing van de gemiddelde consument maar ook in diens vaardigheid om te begrijpen en te doorgronden wat er precies gebeurt in de algemene voorwaarden en welke (economische) consequenties

26 Zie bijvoorbeeld BGH 10 maart 1993, VIII ZR 85/92, BGH 19 oktober 1999, XI ZR 8/99, BGH 28 mei 2014, VIII ZR 719/13.

27 Rb. Gelderland 20 december 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:6736.

deze hebben.²⁸ Nemen we deze toetsing serieus, dan heeft dat consequenties voor het ontwerp van bijvoorbeeld complexe financiële producten. Als een gemiddelde consument als het ware niet in eigen woorden kan uitleggen hoe zo'n complex financieel product werkt, welke voordelen het heeft en welke risico's eruit voortkomen, dan is het niet duidelijk en begrijpelijk. Eerder voorspelde ik dat het gebruik van het 'economische transparantievereiste' verder zal worden geïntensiveerd,²⁹ en die voorspelling herhaal ik hier.

Het is voor mij wel de vraag of rechters de toetsing van de begrijpelijkheid van het contractueel mechanisme zelf en zelfstandig zouden moeten uitvoeren. Met gezond verstand komen we ongetwijfeld een eind, maar mijn simpele onderzoekjes die ik hiervoor introduceerde, laten ook zien dat een rechterlijk oordeel over duidelijkheid en begrijpelijkheid te veel kan vertrouwen op talige intuïtie. Als iets voor de rechter ondubbelzinnig, duidelijk en zonneklaar is, wat weten we dan over hoe gewone mensen of zelfs gemiddelde consumenten het ervaren? Ik laat de procesrechtelijke complicaties en kostenverhogende effecten maar even daar, maar ik zie wel wat in het idee van taalwetenschappers, psychologen en bedrijfswetenschappers als aangewezen deskundigen of vrienden van het gerecht die hier wijsheid kunnen bieden.

28 En nog een stap verder is de erkenning dat ook kleine ondernemers als wederpartij recht hebben op toetsing van begrijpelijkheid. Zie i.h.a. over de kruipende ontwikkeling richting 'MKB-privaatrecht' de discussie bij W.H. van Boom, 'Marktpraktijkenrecht – over ongeoorloofde mededingings- en contracteerpraktijken tussen ondernemingen', in: C.M.D.S. Pavillon & W.H. van Boom, *Privaatrechtelijke bescherming herijkt (preadviezen Vereniging voor Burgerlijk Recht)*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2021, p. 132 e.v.

29 W.H. van Boom, 'Letse en verzekering – uitleg en inhoudstoetsing van algemene verzekeringsvoorwaarden', *Verkeersrecht* 2020, p. 103 e.v.

Ik kom tot een afronding.

Moeten we verder gaan met het stimuleren van klare taal in privaatrechtelijke verhoudingen, ook als daar geen wonderen van te verwachten zijn? Ik meen als middenvelder van wel. Sommigen menen dat we tekstvereenvoudiging eigenlijk alleen maar doen voor de theoretisch opgeleide middenklasse (en dan nog degenen onder hen die een bovengemiddelde behoefte aan cognitie hebben). De praktisch opgeleiden en mensen zonder vermogen van betekenis lezen niet, maar vertrouwen liever op ervaring, intuïtie en advies, zo luidt het.¹ Ik zeg: alle beetjes helpen. Dus, ja, we moeten verder gaan met het stimuleren van klare taal in privaatrechtelijke verhoudingen, ook als daar geen wonderen van te verwachten zijn en we met de grote filosoof moeten toegeven dat de hoogste opgave van het menselijk kennen is te begrijpen dat hij niet begrijpen kan.²

De verdere ontwikkeling van het transparantiegebod gaat iets betekenen voor ons allemaal, of we nu gemiddelde consument, theoretisch of praktisch opgeleide mensen zijn, talig of niet. Zoals eerder gezegd is de ontwikkeling van het transparantiegebod nog niet voltooid. In dat verband verwacht ik dat het transparantiegebod in toenemende mate nodig zal maken dat juristen zich verdiepen in de empirie van de ‘gemiddelde lezer’. Door te onderzoeken in een concrete productcontext wat lezers gemiddeld begrijpen, veronderstellen, kunnen beredeneren en waarop zij kunnen anticiperen als zij een transactiebesluit nemen. Dit betekent wat mij betreft dat ook de wetgever bij het aanscherpen van vorm, inhoud, plaatsing en tijdstip van specifieke informatieverplichtingen of bij het ontwerpen van formulieren waar ‘gewone mensen’ mee te maken kunnen krijgen, een degelijke ‘road test’ uitvoert.

1 Bijvoorbeeld J. Davis, ‘Protecting Consumers from Overdisclosure and Gobbledygook: an Empirical Look at the Simplification of Consumer Credit Contracts’, *Virginia Law Review* 1977, p. 841 e.v.; Y. Bakos e.a., ‘Does Anyone Read the Fine Print? Consumer Attention to Standard-Form Contracts’, *Journal of Legal Studies* 2014, p. 3-4.

2 Ben even kwijt van wie deze wijsheid was, S. Kierkegaard of J. Cruijff. Allebei vermoedelijk.

Daartoe is temeer aanleiding omdat wij ons als jurist misschien te snel een oordeel aanmatigen over de vraag of woorden, begrippen, clausules en documentstructuren wel of niet duidelijk zijn. Laten we onszelf niet als maatmens nemen als het gaat om wat duidelijk, begrijpelijk, helder et cetera is. De lol en vaardigheid in het taalspel op juristenniveau is niet iedereen gegeven.³ Ik denk daarom ook dat de rechter en toezichthouders zoals de AFM best wel streng mogen zijn voor opstellers van algemene voorwaarden, productvoorwaarden en wat dies meer zij als het gaat om de toetsing van duidelijkheid en begrijpelijkheid. En als middenvelder denk ik ook dat beleidsmaker, wetgever, toezichthouder en rechter bij de toetsing van duidelijkheid en begrijpelijkheid ook wel steun zouden kunnen ontfangen aan relevante inzichten uit disciplines als taal- en gedragswetenschappen. Dat brengt mij ten slotte tot de onderstaande vraagpunten.

Vraagpunten:

1. Moet de rechter bij toetsing van duidelijkheid en begrijpelijkheid de hulp van empirisch onderzoek inroepen?
2. Moet de wetgever bij het aanscherpen van vorm, inhoud, plaatsing en tijdstip van specifieke informatieverplichtingen en bij het ontwerpen van formulieren waar ‘gewone mensen’ mee te maken kunnen krijgen, een degelijke ‘road test’ uitvoeren?
3. Moeten toezichthouders en de rechter strenger zijn op het mechanisme van een beding als het gaat om de toetsing van duidelijkheid en begrijpelijkheid?
4. Moeten we als juristen verder gaan met het stimuleren van klare taal in privaatrechtelijke verhoudingen, ook als daar geen wonderen van te verwachten zijn?

3 Vgl. L. Busso, ‘An investigation of the lexico-grammatical profile of English legal-lay language’, *Language and Law/Linguagem e Direito* 2022, p. 146 e.v. In elk geval ervaren juristen minder snel een verschil in tekstniveau. Zie M. Malsch e.a., ‘Hoe helder is de rechter? Leesbaarheid en begrijpelijkheid van strafrechtelijke vonnissen’, *NJB* 2004, p. 1112 e.v.; Vgl. in eenzelfde richting J. Kamalski e.a., ‘Coherentiemarkering in informerende en persuasieve teksten’, *Tijdschrift Voor Taalbeheersing* 2004, p. 85 e.v.; M. Malsch & N. van Manen (red.), ‘De begrijpelijkheid van de rechtspraak’, Den Haag: Boom juridisch 2007. Zo kan het gebeuren dat wanneer je in een experiment twee verschillende tekstversies gebruikt – de ene moeilijk, de andere makkelijk – de niet-juridische deelnemers een verschil in moeilijkheidsgraad rapporteren terwijl de juristen geen verschil opmerken. Zie de gerapporteerde data in W.H. van Boom, ‘Begrijpelijke hypotheekvoorwaarden en consumentengedrag’, in: T.M. Berkhout en A.A. van Velten (red.), *Perspectieven voor vastgoedfinanciering*, Amsterdam: Stichting Fundatie Bachiene 2014, p. 64.

*De Nederlandse Juristen-Vereniging en taal.
Over de kloof tussen recht en volk aan het einde
van de 19e eeuw en in het begin van de 20e eeuw*

Corjo Jansen¹

1	Inleiding	309
2	Samenstelling en werkwijze van de Taalcommissie	313
3	Kritiek op taal en stijl van wetten en rechterlijke uitspraken aan het einde van de 19e eeuw en in het begin van de 20e eeuw	319
4	De inspanningen van de NJV om de kloof tussen recht en volk te dichten	323
5	Het rapport van de Taalcommissie	329
6	Slotopmerkingen	335

1 Hoogleraar Rechtsgeschiedenis en Burgerlijk recht Radboud Universiteit Nijmegen.

1 | Inleiding

De Nederlandse Juristen-Vereniging (NJV) heeft in het verleden regelmatig aandacht gehad voor taal. Haar bestuur deed in 1912 het voorstel om een commissie in te stellen tot het doen van onderzoek naar de gebreken in de Nederlandse rechtstaal. Het had geconstateerd dat deze taal in veel opzichten te wensen overliet. Vooral in rechterlijke beslissingen en in wetenschappelijke publicaties kwamen veel Latijnse en niet-Nederlandse woorden voor, terwijl daarvoor gelijkwaardige Nederlandse uitdrukkingen bestonden. De aandacht voor de rechtstaal kende een achterliggend motief. “Zuivering der rechtstaal, binnen redelijke grenzen, is een der middelen om den band tusschen het volk en zijn recht te versterken. Daartoe mede te werken ligt”, aldus het NJV-bestuur, “op den weg der Nederlandsche Juristen-Vereniging.”¹ Het stelde voorts een bedrag beschikbaar van ten hoogste 1000 gulden. De aanwezige juristen namen op de vergadering van zaterdag 29 juni 1912 het bestuursvoorstel tot benoeming van een Taalcommissie zonder beraadslaging en hoofdelijke stemming aan.²

Het bestuur dat dit voorstel deed, stond onder voorzitterschap van Hendrik Lodewijk Drucker (1857-1917), op dat moment de fractieleider van de progressief-liberale Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB) in de Tweede Kamer en oud-hoogleraar in het Romeinse recht te Groningen en Leiden. Hij stond bekend als een fervent voorvechter van het gebruik van Nederlandse uitdrukkingen door wetgever en rechter. Al aan het einde van de 19^e eeuw had hij de vrees uitgesproken dat arbeiders hun vertrouwen in de rechtspraak konden verliezen, als rechters hun uitspraken niet in begrijpelijker taal zouden opschrijven. Hij schreef hierover: “Langzamerhand moet toch de overtuiging veld winnen, dat het belang van onze rechtspleging en dat van de taal hier samengaan. In onze dagen, meer dan ooit, behoort er naar gestreefd te worden,

1 ‘Voorstellen van het Bestuur’, *Handelingen der Nederlandsche Juristen-Vereeniging* (hierna: *HNJV*) 1912-I, p. LXIII.

2 *HNJV* 1912-II, p. 101. De commissie stond bekend als de Taalcommissie. Dit was niet de eerste commissie die de NJV instelde. Een NJV-commissie onder voorzitterschap van S. Gratama (1878-1923) lichtte vanaf 1907 het burgerlijk procesrecht door. Haar rapport kwam in 1911 uit. Zie J.H.A. Lokin & C.J.H. Jansen, *Tussen droom en daad. De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1995*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 14 en p. 42-43. Vgl. ook G.J. Veerman, *Nederlandse Meesters over Wetgeving 1796-1940*, 2021, p. 91 e.v.

de rechtspraak te ontdoen van alle schijngeleerdheid en verstaanbaar te maken ook voor den gewoonen burger.”³ Sterker nog, een begrijpelijke vorm en een zuiver gebruik van de Nederlandse taal in rechterlijke uitspraken waren een krachtig hulpmiddel voor de rechters ‘om het recht meer populair te maken, dan het thans is’.⁴

De inspiratie tot de instelling van een Taalcommissie met als achterliggend doel te voorkomen dat het volk van zijn recht vervreemdde, kwam uit Duitsland. Onder aandrang van een aantal rechters en hoogleraren uit Jena was in het begin van 1911 in Berlijn de vereniging *Recht und Wirtschaft* opgericht. Zij had tot doel ‘die Zwiespalt zwischen Rechtsleben und Volksempfinden zu beseitigen’. Daartoe kritiseerde zij ‘das Juristendeutsch, die Begriffsjurisprudenz, die Langsamkeit der Justiz und ihre formalistisches Verfahren’.⁵ Deze kritiek was ook hoorbaar geweest op de ‘Deutsche Juristentag’, de zustervereniging van de NJV. *Recht und Wirtschaft* onderscheidde zich echter van de ‘Juristentag’, omdat zij bij de bestrijding van de kwalen in het rechtsleven niet alleen juristen uit de wetenschap, ambtenarij, rechterlijke macht en advocatuur wilde betrekken, maar ook kopstukken uit de handel en economie. Zij is daarin geslaagd. Een van de initiatiefnemers, de rechter V. Börngen (1855-1917), liet in de *Deutsche Juristen-Zeitung* van 1911 een oproep uitgaan onder de titel ‘Um das Recht der Gegenwart’. Hij vroeg de lezers van het blad zich te bekommeren om een beter taalgebruik: “Gesetze, Verordnungen und Richtersprüche müssen in Sprache und Ausdruck so sein, daß sie nicht schon wegen ihrer Form als etwas Fremdartiges, Aufgezwungenes, Dunkles empfunden werden.”⁶ Drucker wees in 1912 in zijn rede als NJV-voorzitter op de oprichting van de vereniging *Recht und Wirtschaft*, “die sich ten doel stelt, de banden tusschen de bevolking en haar recht nauwer toe te halen. Laat ons hopen, dat dit middel [een aparte vereniging] in ons goede land niet noodig zal blijken. Ook de Juristen-Vereeniging kan in deze richting ten goede werkzaam zijn.”⁷ De instelling van de Taalcommissie viel positief bij veel Nederlandse juristen. Ik citeer J.P. Fockema Andreae (1879-1949), van 1914 tot 1933 burgemeester van Utrecht. Hij constateerde in 1913, toen hij nog wethouder van deze stad was: “een nuttiger Commissie kan men zich haast niet denken. Want

3 H.L. Drucker, ‘De taal onzer vonnissen’, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1896, p. 271.

4 Drucker, ‘De taal onzer vonnissen’, p. 252.

5 Zie A. Depping, *Das BGB als Durchgangspunkt. Privatrechtsmethode und Privatrechtsleitbilder bei Heinrich Lehmann (1876-1963)*, Tübingen: Mohr Siebeck 2002, p. 24 e.v. (citaat op p. 26).

6 V. Börngen, ‘Um das Recht der Gegenwart’, *Deutsche Juristen-Zeitung (DJZ)* 16 (1911), Sp. 177 e.v. (citaat op Sp. 180). De ‘Schiffleitung der DJZ’ onderschreef de oproep van Börngen (Sp. 183 e.v.).

7 H.L. Drucker, ‘Rede voorzitter’, *HNJV* 1912-II, p. 4. Zie ook W.C. Snouckaert van Schauburg, *Opmerkingen over den vorm onzer vonnissen en wetten*, Leiden: Eduard IJdo 1913, p. 3 en p. 5/6. Drucker had in het *Rechtsgeleerd Magazijn* van 1911 een stuk geschreven over het misplaatste gebruik van Latijn en ‘potjes-Latijn’ en lange zinnen in vonnissen. Het trok de aandacht van veel kranten, die aandrongen op een spoedige verbetering van het taalgebruik in rechterlijke uitspraken (*De Limburger Koerier* 13 mei 1911, p. 1; *Delftsche Courant* 13 mei 1911, p. 1; *De Sumatra Post* 8 juni 1911, p. 2).

het is wel noodig, dat er wat wordt gedaan aan de rechtstaal in het algemeen, aan de wetstaal in het bijzonder. Geklaagd is er al verscheiden jaren, zoo goed in als buiten ons parlement, en niet zonder reden!”⁸

In het najaar van 1916 verscheen het tweedelige rapport van de Taalcommissie. Het bevatte een inhoudelijk verslag (I) en een alfabetische ‘Woordenlijst’ van Nederlandse juridische uitdrukkingen, te gebruiken in plaats van Latijnse en niet-Nederlandse woorden (II). Deel I bestond weer uit drie hoofdstukken: enkele geschiedkundige opmerkingen over de Nederlandse rechtstaal, taal, stijl en vorm der wetten en taal, stijl en vorm van rechterlijke uitspraken en van andere gedingstukken en akten. Ik kom op de inhoud van dit rapport in par. 5 terug. De redactie van het *Weekblad van het Recht* merkte naar aanleiding van de verschijning ervan op: “Ongetwijfeld zullen alle Nederlandsche rechtsgeleerden zich haasten van dit belangwekkende stuk werk (...) kennis te nemen.”⁹ Het rapport heette eenvoudig: *De Nederlandsche Rechtstaal*.¹⁰

8 J.P. Fockema Andreae, *De kunst van wetgeven op en om het Binnenhof*, Utrecht: H. de Vroede 1913, p. 48-49. Zie de eveneens positieve reactie van Snouckaert van Schauburg, *Opmerkingen over den vorm onzer vonnissen en wetten*, p. 5.

9 *Weekblad van het Recht (W.)* 1917/10049, p. 3. Zie ook ‘Onze Rechtstaal’, *Het Vaderland* 27 januari 1917, p. 1.

10 Verslag der in de Vergadering van 1912 benoemde commissie, Den Haag: F.J. Belinfante.

De Taalcommissie van de NJV bestond uit zeven personen: Drucker (voorzitter), S.J. Fockema Andreae (1844-1921), M. Emants (1848-1923), B.C.J. Loder (1849-1935), C. Bake (1856-1936), C.W. Star Busmann (1877-1966) en J. van Kuyk (1883-1949) (secretaris).¹ Zij waren allen op één na (Marcellus Emants) jurist. Het valt op dat Drucker als voorzitter van het NJV-bestuur zichzelf had benoemd tot voorzitter van deze commissie. Hij was echter een van de deskundigen bij uitstek. Hij had veel geschreven over de verbetering van de rechtstaal. Daarnaast had hij – als geestelijk vader van de Wet op de arbeidsovereenkomst van 1907/1909 – ervaring met het opstellen van wetgeving.²

De toetreding van Fockema Andreae tot de Taalcommissie lag veel minder voor de hand. Hij was vanaf 1877 hoogleraar in het oudvaderlandse recht in Leiden en was dus gedurende een kleine tien jaar een collega geweest van Drucker, die van 1889 tot 1897 in Leiden zijn geld had verdiend als hoogleraar in het Romeinse recht. Fockema Andreae en Drucker moeten tussen 1887 en 1891 regelmatig contact met elkaar hebben gehad als bestuursleden van de Liberale Unie, de voorloper van de VDB.³ In zijn wetenschappelijke werk had hij echter nauwelijks aandacht besteed aan de Nederlandse rechtstaal.⁴ De benoeming van zijn zoon, de al genoemde J.P. Fockema Andreae, was ‘logischer’ geweest. Fockema Andreae junior had juist veel geschreven over zorgvuldig taalgebruik in wetten en rechterlijke uitspraken. Hij maakte zich in veel publicaties zorgen om het dalende vertrouwen van rechtzoekenden in de

1 Zie *W.* 1912/9385, p. 4.

2 Zie H.L. Drucker, ‘Onze rechtstaal’, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1884, p. 634-635; H.L. Drucker, ‘De taal onzer vonnissen’, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1890, p. 245 e.v.; H.L. Drucker, ‘De taal onzer vonnissen’, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1896, p. 257 e.v. en H.L. Drucker, ‘De kunst van wetgeven’, *Vragen des Tijds* 1914-I, p. 110 e.v. Over Drucker als wetgever: C.J.H. Jansen & C.J. Loonstra, *Kopstukken arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 1992, p. 35 e.v. en Veerman, *Nederlandse Meesters over Wetgeving 1796-1940*, p. 157 e.v. (ook p. 102 e.v.). Drucker en Fockema Andreae publiceerden samen met een ander bestuurslid van de Liberale Unie, E.E. van Raalte (1841-1921), een brochure *De partijen in Nederland* (1891). Fockema Andreae is vermoedelijk verantwoordelijk geweest voor het eerste (historische) hoofdstuk in het rapport van de Taalcommissie.

3 S. Muller, ‘Levensbericht van Mr. S.J. Fockema Andreae’, *Jaarboek van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen* 1921-1922, p. 13 e.v. (met publicatielijst) en R. Feenstra, ‘De beoefening van de rechtsgeschiedenis aan de Leidse universiteit van rond 1875 tot rond 1925’, in: W. Otterspeer (red.), *Een universiteit herleeft. Wetenschapsbeoefening aan de Leidse universiteit vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw*, Leiden: E.J. Brill/Universitaire Pers Leiden 1984, p. 56-60.

rechtspleging. Junior publiceerde in 1907 hierover de in zijn tijd bekende brochure *Moderne Praetuur?*, waarin hij – helemaal in het straatje van de commissie – de taal en de vorm van de ‘jongste producten’ van de Nederlandse wetgever gispte en de hoop uitsprak, ‘dat men in Nederland algemeen door-drongen wordt van het allesoverheerschende belang, dat er gelegen is in het bewaard blijven van een nauwen band tusschen het volk en zijn recht’.⁵

De secretaris van de Taalcommissie was Van Kuyk. Hij was in 1908 bij Fockema Andreae gepromoveerd en stond bekend als diens ‘meest bekwame leerling’. Hij gold zelfs als de beoogde opvolger van zijn promotor in Leiden. Hij bleef echter advocaat in Den Haag en werd later directeur van het Koninklijk Kabinet van munten en penningen. Van Kuyk had zich nauwelijks bezig gehouden met de rechtstaal, maar vooral met het thema van de kloof tussen recht en volk.⁶

Voor Constantinus Bake gold precies het omgekeerde. Hij was in 1881 gepromoveerd tot doctor in de staatswetenschap en in de rechtswetenschap. Vanaf 1884 tot zijn pensionering in 1921 was hij verbonden aan de Raad van State, eerst als commies, later als referendaris. In 1912 werd hij benoemd tot secretaris van de Raad. Zijn ambtsbezigheden lieten hem kennelijk ruim tijd voor wetenschappelijk werk. Hij schreef veel over juridische termen, rechtstaal, de taal van vonnissen en wetten, de etymologie van woorden, het gebruik van het Nederlands, etc. Hij was lid van de Maatschappij der Nederlandsche Letterkunde en werkte mee aan het *Woordenboek der Nederlandsche Taal*. Zijn lidmaatschap van de Taalcommissie paste dus goed bij zijn wetenschappelijke belangstellingen.⁷

Over de andere leden kan ik kort zijn. Loder en Star Busmann waren op het moment van hun benoeming rechter. Loder was al vanaf 1908 raadsheer in de Hoge Raad en zou dat tot 1921 blijven. Toen werd hij lid van het Permanente Hof van Internationale Justitie (waarvan hij van 1922 tot 1924 de eerste president zou zijn). Star Busmann werd in 1912 na een driejarig rechterschap in de Rechtbank Almelo benoemd tot rechter in de Rechtbank Utrecht. Hij werd in 1917 aan de Utrechtse universiteit benoemd tot opvolger van zijn leermeester, de bekende handelsrechtjurist W.L.P.A. Molengraaff (1858-1931). Hij ontpopte zich als een onversneden bestrijder van het formalisme in het burgerlijk

5 J.P. Fockema Andreae, *Moderne Praetuur? Beschouwingen over het jongste verleden en de naaste toekomst van wetstoepassing en rechtshervorming*, Haarlem: De Erven Bohn 1907, p. 154 en p. 157 (citaat). Hij schreef in 1912 een hieronder nog te behandelen preadvies voor de NJV over de methode van herziening van het BW.

6 Zie zijn latere NJV-preadvies over het ongeschreven recht uit 1916. Van Kuyk was redactiesecretaris van het in 1918 opgerichte *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*. Over hem en zijn werk: E.M. Meijers in *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 1950, p. 123 e.v.

7 C. Bake, ‘Opmerkingen over eenige rechtstermen, in het Burgerlijk Wetboek voorkomende’, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1882, p. 572 e.v. en *Rechtsgeleerd Magazijn* 1885, p. 253 e.v. en C. Bake, ‘Misbruikte taalrijkdom’, *Themis* 1908, p. 601 e.v. Over hem: A. Beets, ‘C. Bake (Amsterdam 23 Februari 1856-’s-Gravenhage 7 Mei 1936)’, *Jaarboek van de Maatschappij der Nederlandse Letterkunde* 1936, p. 81 e.v.

procesrecht. Tot slot maakte de schrijver en dichter Marcellus Emants deel uit van de Taalcommissie. Hij had van 1868 tot 1871 in Leiden rechten gestudeerd. De dood van zijn vader maakte hem financieel onafhankelijk. Hij kon zich daardoor storten op een literaire carrière. Een van zijn bekendste romans is *Een nagelaten bekentenis* (1894). Volgens zijn biografie was Emants geneigd 'tot nuchterheid, soberheid en bijna wetenschappelijke nauwkeurigheid'. Ook hield hij zich bezig met de vereenvoudiging van de Nederlandse spelling. Dit alles maakte hem in ieder geval in theorie tot een ideaal lid van de Taalcommissie, maar zijn bijdrage aan haar werkzaamheden moet in de eerste jaren beperkt zijn geweest. Hij was tot het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog voortdurend op reis in het buitenland.⁸

De Taalcommissie is vanaf december 1912 aan het werk gegaan. Over haar samenstelling viel in de eerste jaren na haar instelling geen onvertogen woord in de juridische pers te lezen, tot begin 1917, een paar maanden na de verschijning van het rapport van de commissie. Toen ging J.I. de Haan (1881-1924), een bekend publicist, jurist en ontwerper van een eigen intuïtieve rechtstaal (de 'juridische significata'), in het *Weekblad van het Recht* tekeer tegen de samenstelling van de commissie (en de inhoud van haar rapport). Hij sneerde dat Drucker en Bake – die hij kennelijk als de hoofdrolspelers in de commissie zag – nooit waren 'gekomen tot het Wezen van de Taal'. Voorts laakte hij de afwezigheid van 'echte' deskundigen in de Taalcommissie, zoals J.D. Bierens de Haan (1866-1943), filosoof met belangstelling voor taal, C.G.N. de Vooys (1873-1955), vanaf 1915 hoogleraar in de Nederlandse taal- en letterkunde in Utrecht, de taalkundige en priester J. van Ginneken SJ (1877-1945), vanaf 1923 hoogleraar in de Nederlandse taal- en letterkunde in Nijmegen en de bekende wiskundigen en hoogleraren G. Mannoury (1867-1955) en L.E.J. Brouwer (1881-1966).⁹ De Haan ging in zijn kritiek op de samenstelling van de commissie nog een stap verder in een bijdrage aan het *Rechtsgeleerd Magazijn* van 1917.¹⁰ Zijn woorden waren bijtend en onheus: "Uit de samenstelling van de Commissie blijkt, dat Begrip van haar taak heeft ontbroken, zoowel bij hen, die hebben benoemd, als bij hen, die de benoeming hebben aanvaard. Omdat de Commissie geen Begrip had van hare taak, had zij ook geen Begrip van hare tekortkomingen." Ook schreef hij: "Het is alsof de samenstellers van

8 P.H. Dubois, 'Emants, Marcellus (1848-1923)', *Biografisch Woordenboek van Nederland* (digitaal raadpleegbaar).

9 J.I. de Haan, 'Taal en rechtswetenschap', *W.* 1917/10103, p. 3. Een voorproefje van De Haans kritiek op de samenstelling van de commissie stond al in *W.* 1915/9722, p. 7.

10 J.I. de Haan, 'De Nederlandsche rechtstaal', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1917, p. 393 e.v. (ook opgenomen in: G.C.J.J. van den Bergh (red.), *De taal zegt meer dan zij verantwoord kan. Een keuze uit de verspreide rechtskundige-significata geschriften van Mr. Jacob Israël de Haan*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1994, p. 108 e.v. (citaten op p. 108 en p. 109 van dit boek). De Vooys diende De Haan van repliek: C.G.N. de Vooys, 'Vaktaal en volkstaal', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1919, p. 1 e.v. In dit artikel brak De Vooys De Haans bouwwerk van de 'juridische significata' tot op de grond toe af.

de Commissie reeds te voren hebben willen uitsluiten iedere mogelijkheid van wijsgeerige, zielkundige en doorschouwende bezinning.” De leden van de commissie zochten de gebreken in de rechtstaal alleen aan de oppervlakte. De Haans conclusie was hard: “Helaas: in het geheele verslag van deze Commissie staat niet één woord van Wezenlijke Waarde.”¹¹

Opmerkelijk genoeg verscheen De Haans felle aanval op de commissie (en haar werk) in het *Rechtsgeleerd Magazijn*. Drucker, voorzitter van de commissie, was een van de redacteurs van dit tijdschrift. Molengraaff schreef in het *in memoriam* naar aanleiding van Druckers overlijden in 1917 dat Drucker zich niet had verzet tegen de plaatsing van het aanmatigende artikel van De Haan. Dit pleitte – aldus Molengraaff – ‘voor de ruimte’ van Druckers denken. De Haans woorden hadden Drucker wel diep gegriefd. Molengraaff sprak in het *in memoriam* als zijn hoop uit, ‘dat Mr. de Haan, die den vlegel der ‘rechtskundige signfica’ met zooveel gerucht hanteert, daarmede evenveel graankorrels zal weten te winnen, als Drucker met zijn meer bescheiden werkwijze op een beperkter terrein’.¹² Volgens de rechtshistoricus Van den Bergh was het voor de goede verstaander van De Haans woorden duidelijk dat hij niemand meer gekwalificeerd voor een lidmaatschap van de Taalcommissie achtte dan zichzelf: hij was immers jurist, taalfilosoof en letterkundige ineen.¹³

Hoe ging de Taalcommissie te werk? Zij heeft daarvan verslag gedaan in haar rapport, *De Nederlandsche Rechtstaal*. De commissie heeft allereerst een werkplan gemaakt. Zij heeft vervolgens een lijst samengesteld van Latijnse en andere niet-Nederlandse uitdrukkingen, die bij de toepassing van het Nederlandse recht in gebruik waren (zie voor voorbeelden par. 5 van deze bijdrage). In het voorjaar van 1913 boog zij zich over woorden die deze ‘buitenlandse’ uitdrukkingen konden vervangen. Tegelijkertijd wierp zij zich op de eisen die uit het oogpunt van taal en stijl waren te stellen aan wetten, verordeningen, vonnissen, processtukken, etc. Zij is 34 maal bijeengekomen. In het *Weekblad van het Recht* vroeg zij om de medewerking van ‘anderen, die gevoelen voor zuivere taal en behoorlijken stijl in het recht en het rechtswezen’.¹⁴ De Taalcommissie wilde twee juristen met naam en toenaam noemen die op haar oproep tot medewerking hadden gereageerd met voorstellen voor de vervanging van vreemde door Nederlandse juridische uitdrukkingen en met opmerkingen over de taal van de wetgeving: de Haagse advocaat O.B.W. de Kat (1883-

11 J.I. de Haan, ‘Taal en rechtswetenschap’, *W.* 1917/10094, p. 4.

12 W.L.P.A. Molengraaff, ‘Mr. Hendrik Lodewijk Drucker 11 Aug. 1857-8 Sept. 1917’, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1917, p. 388. Zie G.C.J.J. van den Bergh, ‘Inleiding: Jacob Israël de Haan (1881-1924) en de rechtstaal’, in: Van den Bergh (red.), *De taal zegt meer dan zij verantwoord kan*, p. xv-xvi, noot 40. Volgens Van den Bergh liet het gebruik van het woord ‘vlegel’ zien hoe zeer Molengraaff zich had geërgerd aan De Haans toon.

13 Van den Bergh, ‘Inleiding: Jacob Israël de Haan (1881-1924) en de rechtstaal’, p. xlii e.v. (p. xliii).

14 ‘Taalcommissie Ned. Juristen-Vereeniging’, *W.* 1913/9480, p. 4.

1947) en de griffier van het Kantongerecht Ridderkerk, H.F.W. Jeltjes (1875-1969).¹⁵

Daarnaast voegde de Taalcommissie de daad bij het woord. Een in 1910 ingestelde Staatscommissie was bezig met het ontwerp van een nieuw Wetboek van Strafvordering. Na overleg met het bestuur van de NJV besloot de Taalcommissie aan de Minister van Justitie een nota uit te brengen met het oog op de taal en de stijl van het Ontwerp-Wetboek. De regering, zo meldde zij in haar rapport uit 1916, had in veel opzichten gevolg gegeven aan de suggesties van de commissie. De voorzitter van de NJV van dat moment, A.J. Rethaan Macaré (1842-1932), gepensioneerd advocaat-generaal bij de Hoge Raad, sprak daarover in zijn openingsrede ten overstaan van de jaarvergadering in 1914 zijn blijdschap uit. Hij had namelijk niet zo veel te melden op wetgevend gebied: “Want ik sta voor U met nagenoeg leeg handen. Hoe ik in ’t *Staatsblad* heb gesnuffeld, ik kan daarin maar één van het Departement van Justitie uitgegaan wetteke vinden, dat sedert onzen laatste vergadering tot stand kwam en wijziging bracht in het rechtsgeleerde deel onzer wetgeving.” Daarom was Rethaan Macaré zo verheugd dat de Minister van Justitie, B. Ort (1854-1927), uiteraard lid van de NJV, dankbaar gebruik had gemaakt van de opmerkingen van de Taalcommissie en dat het Ontwerp-Wetboek van Strafvordering bij de Tweede Kamer kon worden ingediend. Rethaan Macaré hoopte dat het de Minister van Justitie was gegeven dit ‘met zooveel zorg voorbereide Ontwerp straks in de veilige haven van het *Staatsblad* te brengen (...)’.¹⁶

15 H.L. Drucker e.a., ‘Inleiding’, in: *De Nederlandsche Rechtstaal*, I, ’s-Gravenhage: F.J. Belinfante 1916, p. I-II. De Kat is in de juridische wereld vooral bekend vanwege zijn boek *Effectenbeheer. Rechtskundig, economisch en administratief handboek*, Haarlem: De Erven Bohn 1916. Jeltjes ontpopte zich vooral buiten de juridische wereld tot een autoriteit: hij werd een veel geprezen kunsthistoricus.

16 A.J. Rethaan Macaré, ‘Rede voorzitter’, *HNJV* 1914-II, p. 7-8 en Drucker e.a., ‘Inleiding’, in: *De Nederlandsche Rechtstaal*, I, p. III.

Kritiek op taal en stijl van wetten en rechterlijke uitspraken aan het einde van de 19e eeuw en in het begin van de 20e eeuw

De klachten over de kloof tussen recht en volk en de rol van het juridische taalgebruik daarin begonnen vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw steeds sterker door te klinken in de juridische wereld. In 1875 hekelde een anoniem jurist het taalgebruik in rechterlijke vonnissen. “Menigmaal treffen we uitspraken aan met ellenlange zinnen en tusschenzinnen, zonder voorafgaande taalkundige analyse onbegrijpelijk. De ééns voor alle vonnissen aangenomen vorm en het gebruik van ‘rechtstermen’ en ‘stadhuiswoorden’ dragen daartoe zeker niet bij. (...) Germanismen, gallicismen, tautologiën en latijnsche constructies zijn ontelbaar als de zandkorrels aan het strand der zee.”¹ Een paar jaar daarvoor had een tijdschrift het licht gezien, het *Paleis van Justitie. Populair Weekblad voor Binnen- en Buitenlandsche Rechtspleging*, dat tot doel had uitspraken van Nederlandse (en soms buitenlandse) rechters in voor het grote publieke toegankelijke taal na te vertellen. Het blad zou verschijnen van 1872 tot 1910. De drijvende kracht achter het tijdschrift was (tot zijn dood) de hoofdstedelijke advocaat E. van Lier (1834-1903). Hij heeft zich veel moeite getroost het (burgerlijk) recht toegankelijk te maken voor leken. De ambitie van Van Lier met het *Paleis van Justitie* bleek moeilijk vol te houden. Het was voor hem en zijn (anonieme) medewerkers onmogelijk alle te publiceren rechterlijke uitspraken te ‘hertalen’ naar ‘gewoon’ Nederlands. Na 1890 is het blad een ‘gewone’ jurisprudentieverzameling geworden. Van Lier ging wel verder met zijn project om het Burgerlijk Wetboek in ‘normalemensentaal’ uit te leggen. Drucker was aarzelend positief over zijn boekjes. “Eene voor beschaafde leeken verstaanbare schets van het Nederlandsch burgerlijk recht – een zeldzaam verschijnsel voorwaar! Het is de schoonste taak, den rechtsgeleerde weggelegd, de kennis en de liefde voor het recht onder het volk te verspreiden, opdat eens de impopulariteit, waaronder recht en

1 ‘De taal onzer vonnissen’, *De Juridische Spectator* 1875-27, p. 17.

rechtswetenschap gebukt gaan, verdwijne.”² Hij vroeg zich echter wel af voor wie deze boekjes van Van Lier eigenlijk waren bestemd.³

Drucker, Bake, maar ook de Leidse hoogleraar in het burgerlijk recht en burgerlijk procesrecht, R.T.H.P.L.A. van Boneval Faure (1826-1909), riepen rechters bij voortduring op bij het formuleren van hun uitspraken meer te letten op duidelijk en eenvoudig taalgebruik.⁴ Drucker verzamelde in 1884 een ‘berg’ aan Latijnse uitdrukkingen in rechterlijke uitspraken (‘defensionalia’, bezit ‘pro domino’, ‘nudus detentor’, een ‘actio ex lege’, ‘vox generis’, ‘ad primum’, ‘in confesso’, etc.). Hij concludeerde: “Onze moedertaal is waarlijk niet zo arm, dat wij ons steeds met Latijnsche of barbaarsche rechtstermen zouden moeten behelpen.”⁵ Hij kon twintig jaar later moeiteloos nog eens zo’n lijst samenstellen. Gelukkig waren er zijns inziens enkele voortekenen die wezen op verbetering.⁶ De voorzitter van de NJV van 1896 en vicepresident van de Hoge Raad, F.B. Coninck Liefsting (1827-1913), had bij de opening van de jaarvergadering van 1896 gezegd dat de klachten van Drucker en Van Boneval Faure over het misbruik van nodeloze vreemde woorden weerklink hadden gevonden bij Nederlands ‘voornaamste juristen’. Toch bleef het, zo zei hij ook, “een vrome wensch, dat de akten onzer notarissen en de uitspraken der rechters altijd zouden zijn geschreven in eene taal, die voor elk goed Hollander met gezond verstand en de noodige kennis van zaken volkomen verstaanbaar zoude zijn. Zij, die in een met redenen omkleeden vonnis veroordeeld worden, zijn gewoonlijk niet zeer gestemd tot loftuiting; maar zij moesten toch geen grond hebben, om te klagen, dat zij met kwaad Hollandsch en valsch Latijn in ’t lijden zijn gebracht.”⁷

Niet alleen het taalgebruik in rechterlijke uitspraken, maar ook dat in wetgeving kwam onder vuur te liggen. De verschijning van het Ontwerp voor een nieuw Duits Burgerlijk Wetboek in 1888 en de kritiek daarop kregen eveneens in

2 H.L. Drucker, '[Bespr. van:] Ons Burgerlijk Wetboek in een ook voor niet-rechtsgeleerden verstaanbaren vorm, door Mr. E. van Lier', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1883, p. 497.

3 Zie H.L. Drucker, '[Bespr. van:] E. van Lier, Ons Burgerlijk Wetboek, in populairere vorm verklaard', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1886, p. 626-628. Ook *Weekblad van het Recht* 1883/4886, p. 4. C.J.H. Jansen, 'Popularisering van het recht in Nederland. Enige beschouwingen over de kloof tussen recht en volk in het laatste kwart van de 19^e en in het begin van de 20^e eeuw', *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 1995, p. 119 e.v.

4 Voor Drucker en Bake wijs ik naar eerdere noten met verwijzingen. Zie R. van Boneval Faure, '[Bespr. van:] Nederlandsche Pasicrisie, door Mr. L. van Oppen', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1889, p. 597 en R. van Boneval Faure, 'De redactie der vonnissen', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1890, p. 570 e.v.

5 H.L. Drucker, 'Onze rechtstaal', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1884, p. 635.

6 H.L. Drucker, 'Latijnsche rechtsregels in de Nederlandsche rechtspraak', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1902, p. 165 e.v., p. 171. Zie ook nog: H.L. Drucker, 'De taal onzer vonnissen', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1911, p. 260 e.v.

7 F.B. Coninck Liefsting, 'Rede voorzitter', *HNJV* 1896-II, p. 17-18 en J.J. van Geuns in zijn installatierede als president van het Hof Den Haag, *W.* 1901/7634, p. 2. Zie voorts A.A. de Pinto, 'De vorm der rechterlijke vonnissen', *W.* 1903/7886, p. 2. Hij schreef dat het gebruik van het Latijn in vonnissen en arresten van de 'gewone' rechter 'meer en meer' terrein verloor. Ook A.A. de Pinto, 'Nog eens de vorm der rechterlijke uitspraken', *W.* 1903/7897, p. 3 en H.C. Muller, 'Over Nederlandsche rechtstaal', *Themis* 1909, p. 490 e.v.

Nederland veel aandacht, vooral in het *Rechtsgeleerd Magazijn*.⁸ De kanttekeningen van de Duitse juristen betroffen zowel het antisociale karakter van het Duitse Burgerlijk Wetboek (BGB) als het formele en abstracte woordgebruik. Ook de Nederlandse juristen raakten er niet over uitgeschreven. Molengraaff verweet de ontwerpers van het BGB in het *Rechtsgeleerd Magazijn* van 1890 een *onjuridisch* dogmatisme. “Het is mij altijd voorgekomen dat zuiver *juridisch* alleen die methode van wetgeving is, die, in het oog houdende dat ieder rechtsregel is een levensregel voor de maatschappij, de maatschappelijke beteekenis van den te stellen regel voor alles nagaat en die de regels kiest juist met het oog op hun portée voor het maatschappelijk leven.”⁹ In dezelfde jaargang van het *Rechtsgeleerd Magazijn* publiceerde A.A. de Pinto (1828-1907), op dat moment hoofdredacteur van het *Weekblad van het Recht* en raadsheer in de Hoge Raad (van 1876 tot 1907), zijn rede die hij voor de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschap over het Ontwerp-BGB had gehouden. Hij was kritisch:

“Het Ontwerp moge menig goed gelukt onderdeel bevatten, als geheel is het niet Duitsch, spreekt het geen Duitsch tot het Duitsche volk, is het daarom voor dat volk een gesloten boek, mist het scheppende kracht, beantwoordt het niet aan de zedelijke en sociale eischen, die men in onze dagen aan een nieuwe codificatie van het privaatrecht moet stellen. Wat het ons aanbiedt is in zijne kern niets anders dan een in wetsartikelen gegoten pandektencompendium (...). (...) maar de constructie van het geheel is ontleend aan de gedachtenwereld der Romeinsche doctrine, waarin het Duitsche recht slechts als een vreemd bestanddeel is opgenomen op zoodanige wijze, dat het de zuivere lijnen van het classieke gebouw zoo weinig mogelijk stoort.”¹⁰

De Pinto deelde het oordeel van de Duitse hoogleraar en kritikaster van het BGB, Otto von Gierke (1841-1921). Met wetenschap alléén, hoe diep en breed ook, maakte men geen Wetboek. “De wetgeving, de codificatie is eene kunst.” De taal van het Ontwerp was ‘zwaar, gekunsteld en onverstaanbaar’.¹¹ De kritiek op de taal en de stijl van de Nederlandse wetten zwol aan in het begin van de 20^e eeuw. Vooral de techniek en het woordgebruik van de sociale wetgeving konden slechts weinige juristen bekoren. Het taalgebruik was allesbehalve duidelijk.¹² E.M.

8 In het *Rechtsgeleerd Magazijn* 1889, p. 200-203 stond een rede van B. Windscheid (1817-1892). Zijn invloed op het Ontwerp was zo groot dat het bekend stond als ‘den kleinen Windscheid’. Ter verklaring en ‘verschooning van de abstracte, moeilijk verstaanbare uitdrukking van het Ontw.’ beriep hij zich op het ‘höchst energische Denkprozess’, waarvan het Ontwerp de vrucht was.

9 W.L.P.A. Molengraaff, ‘[Bespr. van:] A. Menger, Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen’, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1890, p. 277.

10 A.A. de Pinto, ‘Het Ontwerp van een Burgerlijk Wetboek voor het Duitsche Rijk’, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1890, p. 92 e.v., p. 116 e.v. (citaat op p. 119-120).

11 De Pinto, ‘Het Ontwerp van een Burgerlijk Wetboek voor het Duitsche Rijk’, p. 120 en p. 122. Zie vooral de rede van Von Gierke, *Die soziale Aufgabe des Privatrechts* (1889). Hierover: C.J.H. Jansen, ‘Unser Privatrecht wird sozialer sein, oder es wird nicht sein’, *Groninger Opmerkingen en Mededelingen XXXVI* (2019), p. 113 e.v.

12 Zie H. Smislaert, ‘Wets-kennis en wets-taal’, *Onze Eeuw* 1904-II, p. 130 e.v.: “In onze ministerieele bureaux wordt werkelijk een soort van ‘hoog-Nederlandsch’ gebezigt, dat er schier op uit schijnt te zijn de gedachte te hullen in een voor den leek zoo goed als ondoordringbaar kleed” (p. 133).

Meijers (1880-1954) sneerde naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Invaliditeitswet: “De kunst van helder en duidelijk wetten te formuleeren gaat meer en meer op onze departementen te loor.”¹³ Was iemand een keer positief over de duidelijkheid van het taalgebruik van de Nederlandse wetgever, dan signaleerde hij wel een ander gebrek: “En al is de Nederlandsche wetstaat gewoonlijk niet zóó slecht begrijpelijk, hoe zelden is zij krachtig, markant!”¹⁴

De angst van veel juristen was dat het ‘deftige’ taalgebruik onder juristen kon leiden tot verwijten van klassenjustitie. Geluiden van deze strekking waren ook hoorbaar binnen de NJV. De Amsterdamse advocaat en sociaaldemocraat M. Mendels (1868-1944) hekelde in de vergadering van de NJV van 4 juli 1908 de aanmatiging in veel juridische kringen ‘van wij weten het, wij zijn de groote mannen, wij hebben de kennis in pacht, wij zijn een kaste van uitverkorenen, die over u recht zullen spreken’. Het positieve recht was, zo zei hij, ‘uit der aard in onze tegenwoordige maatschappij eene uiting (...) van het bewustzijn der overheerschende klasse’.¹⁵ A.P.Th. Eijssell (1837-1921), in 1908 benoemd tot president van de Hoge Raad, reageerde op dit verwijt als door een wesp gestoken. Hij weigerde serieus in te gaan op de zwartmarkeij van rechters die Mendels zich veroorloofde door hem en zijn ambtgenoten ‘te schetsen als klasserechters in dienst van een bourgeoisie satisfait’.¹⁶

Als slot van deze paragraaf citeer ik Fockema Andreae die in zijn brochure *Moderne Praetuur?* uit 1907 een weinig hoopvolle stand van zaken met betrekking tot de rechtspraak en wetgeving in Nederland schetste:

“eene zeer langzaam, omslachtig en onvoldoende functionneerende wetgevende machine, eene zich om rechtsovertuiging en behoeften, die in de maatschappij opdoemen, nauwelijks bekommerende rechterlijke macht; eene weinig practisch getinte, eenigszins lustelooze privaatrechtswetenschap; een gevoel van onbevredigheid bij de rechtzoekenden; eene steeds grooter wordende breuk tusschen recht en volk.”¹⁷

13 E.M. Meijers, ‘De tegenwoordige onmacht in de kunst van wetgeven (de Invaliditeitswet)’, *WPNR* 1913/2256, p. 138. Zie de satire die Meijers schreef op de ‘moderne stijl’ van wetgeving in *WPNR* 1913/2251. Eerder al I.H. Hijmans, ‘De opleiding van den jurist’, *Themis* 1902, p. 245, p. 338 en p. 374.

14 S.K. de Waard, *Het belang van het Latijn als rechtstaal voor den Nederlandschen jurist*, Groningen: Gebr. Hoitsema 1916, p. 97.

15 M. Mendels, ‘Interventie’, *HNJV* 1908-II, p. 110, p. 112-113.

16 A.P.Th. Eijssell, ‘Interventie’, *HNJV* 1908-II, p. 146. Vgl. Snouckaert van Schaumburg, *Opmerkingen over den vorm onzer vonnissen en wetten*, p. 1 e.v. De sociale rechtspraak mocht niet ontaarden in een uitsluitende bescherming van sociaal-zwakkeren – dan zou weer ongetwijfeld het woord klassenjustitie, hoewel uit anderen mond, maar daarom niet ten onrechte, vernomen worden – (p. 13).

17 Fockema Andreae, *Moderne Praetuur?*, p. 138. Zie ook zijn al eerder aangehaalde *De kunst van wetgeven op en om het Binnenhof* (1913). Veerman, *Nederlandse Meesters over Wetgeving 1796-1940*, p. 81 e.v., p. 99-102. Vgl. H.L. Drucker, [Bespr. van:] *De kunst van wetgeven op en om het Binnenhof*, *Rechtsgeleerd Magazijn* 1914, p. 162 e.v. Drucker ontwikkelde in deze bespreking de idee van een afzonderlijk toezicht op de stijl van wetgeving. “Zonder een dergelijk afzonderlijk toezicht komt men er niet: er zijn nu eenmaal hoogst bekwame mannen, ambtenaren en anderen, wier medewerking bij de wetgeving men niet kan ontberen, die voor den vorm niets gevoelen, ja misschien zelfs met zekere minachting daarop neerzien. En toch, de gebrekkige vorm doet schade aan het gezag der wet” (p. 166). De idee van afzonderlijk toezicht op de vorm van de wetten keerde terug in het rapport van de Taalcommissie.

De NJV heeft in de eerste decennia van de 20^e eeuw een aantal preadviezen uitgebracht met voorstellen om het recht dichterbij het volk te brengen. Een van die voorstellen betrof de mogelijkheid om leken (bijvoorbeeld via een jury) deel te laten nemen aan de rechtspraak. Het NJV-bestuur had drie advocaten als preadviseurs aangezocht: J.A. Levy (1836-1920), een oudgediende binnen de NJV (dit was zijn vijfde preadvies en hij werd in 1914 benoemd tot erelid), Mendels en J.A. van Hamel (1880-1964). Mendels was er helaas niet in geslaagd zijn preadvies tijdig af te ronden. Van Hamel opende al op de eerste bladzijde van zijn preadvies de aanval op ‘den rechtspraak in den tegenwoordigen tijd’. Hij vond haar ‘te ambtelijk, te vormelijk en te schoolsch’. “Om eene goede rechtspraak te zijn, behoort zij daartegenover veelmeer burgerlijk, menscheijk en zedelijk te zijn.” De deelname van leken was volgens hem een vanzelfsprekend geneesmiddel voor deze kwalen. Een jury in de strafrechtspraak vergrootte bijvoorbeeld de kans op onpartijdige, rechtvaardige en minder routineuze rechtspraak. Toch kon Van Hamel de juristenvergadering niet positief adviseren over de deelname van leken aan de strafrechtspleging. Hij vreesde onwil bij de Nederlandse bevolking en een te gering animo bij haar om als jurylid op te treden. Daarnaast meende hij dat juryleden intellectueel niet voldoende waren toegerust om hun taak uit te voeren. Ook ontbrak het volgens Van Hamel aan politieke steun voor de invoering van juryrechtspraak.¹ Op civielrechtelijk gebied was hij voorstander van specialisatie binnen de rechtspraak. De wetstoepassing kon op die manier in nauw contact met de rechtsovertuiging van de betrokken kringen van het volk plaatsvinden. Op civielrechtelijk gebied zag hij evenmin – opnieuw vanwege het gebrek aan kennis bij het volk – ruimte voor de invoering van een jury.²

Levy schoot met scherp: hij had geen enkel vertrouwen in lekendeelname aan de rechtspraak. Het motto aan het begin van zijn preadvies sprak boekdelen: “Pour savoir une chose, il faut l’avoir apprise” (“Om iets te weten, moet

1 J.A. van Hamel, ‘Verdient het aanbeveling, het leekenelement aan de rechtspraak (strafproces, burgerlijk proces, administratief proces) te doen deelnemen?’, *HNJV* 1908-I (eerste stuk), p. 1, p. 17 e.v., p. 38 e.v. Zie Lokin & Jansen, *Tussen droom en daad*, p. 153 e.v., p. 161-162.

2 Van Hamel, ‘Verdient het aanbeveling, het leekenelement aan de rechtspraak (...) te doen deelnemen?’, *HNJV* 1908-I, p. 43 e.v.

men het eerst hebben geleerd”). De tot rechtspraak geroepen leek had het rechtspreken niet geleerd en was er dus niet toe in staat. Levy schold zelfs op mensen uit het volk. Hij noemde hen ‘botteriken’. Hun deelname aan de rechtspleging deed hij af als ‘rechtspraak van stoelenmatters en polderjongens’. Hij vreesde dat de invoering van een jury de rechtswetenschap zou vulgariseren en zou leiden tot rechterlijke beslissingen, die uitgingen noch steunden op ‘verantwoordelijkheidsgevoel’. En nog erger: een jury zou zelfs de Nederlandse rechtsstaat ontwrichten.³ De grote angst van Levy en van veel leden van de NJV was in enkele woorden samen te vatten: rechtspraak door leken kwam neer op gevoels- en dilettantenrechtspraak. Eijssell legde subtiel een verband met de tijd waarin het voorstel werd gedaan. Volgens hem profiteerde de lekenrechtspraak ‘van de gunstige strooming des tijds, want zij is getint met democratie’.⁴

De op de vergadering aanwezige juristen wezen in meerderheid de invoering van lekenrechtspraak af. Op vraagpunt 1, of het denkbeeld van deelneming door leken aan de rechtspraak volstrekt moest worden verworpen, antwoordden nog 49 leden ontkennend en 34 bevestigend. Op vraagpunt 2 echter, of het aanbeveling verdiende om in de strafrechtspraak leken te doen deelnemen, antwoordde de overgrote meerderheid (zonder dat een hoofdelijke stemming nodig was) ontkennend. Hetzelfde gold voor vraagpunt 3 voor de invoering van lekendeelname in burgerlijke en handelszaken en in administratieve rechtszaken.⁵

In 1912 boog de NJV zich over de methode van de herziening van het burgerlijk recht. Beide privaatrechtelijke wetboeken, het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Koophandel, waren hopeloos verouderd. De veroudering van de beide wetboeken had bijgedragen aan de slechte reputatie van het recht onder de Nederlandse bevolking. De vraag rees naar de beste wijze (de methode) van modernisering van het burgerlijk recht. Er waren verschillende mogelijkheden. Lag een gehele of een gedeeltelijke herziening van de wetboeken – gelet op de Nederlandse traditie – niet het meest voor de hand? Of was het – gelet op de tijdsgeest – beter de rechter de vrije hand te laten om het burgerlijk recht bij de tijd houden? Als het opstellen van nieuwe wetgeving inderdaad onvermijdelijk bleek te zijn: kon dan het Duitse BGB uit 1900 of het Zwitserse Zivilgesetzbuch (ZGB) uit 1912 tot voorbeeld dienen? Welke technieken dienden de ontwerpers van een nieuw wetboek te gebruiken? De NJV

3 J.A. Levy, ‘Verdiens het aanbeveling, het leekenelement aan de rechtspraak (...) te doen deelnemen?’, *HNJV* 1908-I (tweede stuk), p. 193, p. 518-519.

4 A.P.Th. Eijssell, ‘Interventie’, *HNJV* 1908-II, p. 147-148.

5 *HNJV* 1908-II, p. 218-220. Zie C.J.H. Jansen, ‘Het corps doorbroken. Over de deelname van leken aan de rechtspraak’, in: M.W. van Boven & P. Brood (red.), *Tweehonderd jaar rechters*, Hilversum: Verloren 2011, p. 83 e.v.

wees twee preadviseurs aan om haar leden voorlichting te geven over al deze vragen: Fockema Andreae junior en E.E. van Raalte (1841-1921), advocaat, Tweede Kamerlid voor de VDB en Liberale Unie van 1897 tot 1918, met een onderbreking tussen 1905 en 1908, toen hij Minister van Justitie was.

Fockema Andreae was geen voorstander van een gehele of gedeeltelijke herziening van de Nederlandse wetboeken. Hij verwachtte het meeste heil van een bedrijvige rechterlijke macht. De rechter was volgens hem goed in staat om het verouderde Burgerlijk Wetboek op de hoogte van zijn tijd te houden. "Ik verheug mij hierin zeer, omdat ik de rechterlijke macht voor die taak in het bijzonder aangewezen en ook berekend acht."⁶ Het laatste zinnetje schoot Loder, op dat moment raadsheer in de Hoge Raad en enkele maanden later lid van de Taalcommissie, volkomen in het verkeerde keelgat: "Aangewezen? Ik meende, misschien wat achterlijk, dat de wetgever was aangewezen om de wet te geven, en de rechter om ze toe te passen." De rechter kon de wet alleen bij de tijd houden, wanneer de wetgever wetten maakte naar Zwitsers model: 'wetten die groote lijnen trekken en die niet zijn warnesten van casuïstiek, niet wetten die gelijken op het ganzenbord, waar men door de ganzen wordt heen en weer gestuurd om eindelijk te land te komen in den put'.⁷ Naar Fockema Andreae's inzicht waren echter de tijden ongunstig voor het maken van wetten. "De godsdienstige en politieke partijen staan vrij fel tegenover elkander; de strijd om het bestaan heeft den klassenstrijd verscherpt en vindt ook in ons parlement een krachtigen weerklink; de groote maatschappelijke veranderingen (gevolgen ten deele van den reusachtigen vooruitgang der techniek), die haren terugslag oefenen op het recht, zijn nog lang niet ten einde gebracht."⁸

Voorts was Fockema Andreae van mening dat de traagheid waarmee de Nederlandse 'wetgevende machine' van zijn tijd werkte – 'de kwaal heeft een zoo algemeen, sterk sprekend en tegelijk chronisch karakter aangenomen' – aan een zo groot wetgevingsproject als het aanpassen van het Burgerlijk Wetboek in de weg stond. Deze kwaal werd nog verergerd door het feit dat de Nederlandse wetgever de neiging vertoonde zo veel mogelijk alles in de wet te willen regelen.⁹ Ook pleitte het feit – aldus Fockema Andreae – dat er in Nederland veel te weinig aandacht was geweest voor de wetgevingstechniek, 'de kunst van het wetgeven', tegen een hercodificatie. Indien de NJV op haar

6 J.P. Fockema Andreae, 'Welke methode behoort te worden gevolgd bij de herziening van ons Burgerlijk Recht (inrichting en indeling van het Wetboek); herziening in eens of bij gedeelten; wijze van voorbereiding en behandeling?', *HNJV* 1912-I, p. 213.

7 B.C.J. Loder, 'Interventie', *HNJV* 1912-II, p. 113 en p. 114.

8 Fockema Andreae, 'Welke methode behoort te worden gevolgd bij de herziening van ons Burgerlijk Recht (...)?', *HNJV* 1912-I, p. 191.

9 Fockema Andreae, 'Welke methode behoort te worden gevolgd bij de herziening van ons Burgerlijk Recht (...)?', *HNJV* 1912-I, p. 193 (citaat) en p. 200. Zie H.L. Drucker, '[Bespr. van:] J. Kusters, De plaats van gewoonte en volksverzuiging in het privaatrecht', *Rechtsgeleerd Magazijn* 1913, p. 495: 'En bij de tegenwoordig in Nederland gebruikelijke methode van wetgeving, die elk geval en elk gevalletje in de wet wil voorzien (...)' Vgl. ook Drucker, 'De kunst van wetgeven', p. 109 e.v.

vergadering de weg van een gehele of gedeeltelijke hercodificatie wenste op te gaan, deed hij overigens de ontwerpers van een nieuw wetboek graag enkele wenken aan de hand:

“(…) het nieuwe wetboek zij vooral: a. kort, èn in zijn geheel èn in de artikelen; b. helder en duidelijk; c. eenvoudig; d. niet-casuïstisch; e. elastisch in zijne voorschriften; f. geen leerboek.¹⁰”

Van Raalte was wel voorstander van het opstellen van een nieuw BW. Hij wees erop dat Nederland juist leefde ‘in een tijdperk van opbloei van de wetgevingstechniek’. Hij stond uitvoerig stil bij de weergaloze wetstechniek van het ZGB, “in het bijzonder zijn populaire vorm (…). De Zwitsersche wetgever daarentegen streeft niet naar wetenschappelijke volmaaktheid en vermijdt zorgvuldig alle geleerd vertoon.” Volgens Van Raalte werd het ZGB ‘bewonderd door den een als een meesterstuk van letterkundig proza, door den ander als het ideaal van eene populaire wetgeving nabij komende’. De populaire vorm kon de Nederlandse wetgever tot voorbeeld strekken, maar rechtstreekse navolging achtte Van Raalte onwenselijk en niet nodig.¹¹

Tijdens de vergadering, op 29 juni 1912, voelde slechts een beperkt aantal sprekers het meest voor een vrije rol van de rechter. De Amsterdamse advocaat H. Verkouteren (1856-1930), al een mensenleven lid van de NJV, was een van de meest eloquente verdedigers van dit standpunt. Hij pakte flink uit. “De Wetboeken zijn een onvermengd kwaad en een bron van veel onrecht. Het recht moet leven en met de maatschappij meegroeien, zooals de schors met den boom. (...) De Wetboeken evenwel doen het recht versteenen en verstijven en ten deele was het ook zoo bedoeld. Justinianus en Napoleon I hebben wel degelijk gewild, dat het recht zou blijven, zooals zij het hadden gemaakt. Zij wilden, in hun grootheidswaanzin, den groei van het recht tegenhouden en de zon doen stilstaan op haar baan. (...) Ik wil dus de Wetboeken niet herzien, maar weg-zien.”¹² Na afloop van de beraadslagingen bleek dat een meerderheid van 57 tegen 28 stemmen tegen een algemene herziening van het BW was. De overgrote meerderheid van de aanwezigen was voorstander van een door de regering geleide, stelselmatige verzameling en verwerking van bouwstoffen ter voorbereiding van een gedeeltelijke of gehele herziening van het

10 Fockema Andreae, ‘Welke methode behoort te worden gevolgd bij de herziening van ons Burgerlijk Recht (...)’, *HNV* 1912-I, p. 217 e.v. (citaat op p. 233). De wetgever moest zijn taal machtig zijn, ‘zuiver Nederlandsch’ weten te schrijven (p. 222). “Dat de wetgever zuivere taal schrijft, geene vreemde woorden gebruikt, zijn woordenschat niet al te groot neemt, kernachtige, pakkende uitdrukkingen niet versmaadt, zich hoedt voor eindeloze verwijzingen, gewrongen zinnen vermijdt ..., dit alles zijn wenschen, die iedereen deelt” (p. 224). Zie Lokin & Jansen, *Tussen droom en daad*, p. 44 e.v.

11 E.E. van Raalte, ‘Welke methode behoort te worden gevolgd bij de herziening van ons burgerlijk recht (...)’, *HNV* 1912-I, p. 259, p. 261, p. 282. Hij vond bovendien dat een nieuw BW moest beginnen met een algemeen deel (zoals het BGB deed).

12 H. Verkouteren, ‘Interventie’, *HNV* 1912-II, p. 129-130.

BW.¹³ Voor het dichten van een kloof tussen recht en volk ging van deze stemming een weinig geruststellend signaal uit.

Ook in het preadvies over de gelding van het ongeschreven recht van Van Kuyk uit 1916 kwam het thema van de kloof tussen recht en volk en de rol van de rechtstaal daarin aan de orde. Het gewoonterecht was in zijn oorspronkelijke verschijningsvorm volksrecht. De specialisatie in de juridische wereld, onder meer tot uitdrukking komend in het ontstaan van beroepsrechtspraak, kon leiden – en had in Nederland ook geleid – tot ‘het volk vreemde en vreemd-blijvende gedachten’. De sleutel voor de oplossing van het vraagstuk wie verantwoordelijk was voor de herziening van het privaatrecht, lag in de ogen van Van Kuyk niet in handen van een ‘vrije’ rechter, maar bij de wetgever. Hij wees er bovendien op dat ‘de vrije rechtspraak’ ook bij de rechters weinig ‘in eere’ was. De tijdgeest was er wel naar om de rechter meer waarderingsvrijheid te laten. Het BW bood de rechter daartoe ook voldoende ruimte. Veel uitdrukkingen in dit wetboek lieten hem de vrijheid zich ‘naar het leven’ en de daar heersende inzichten te richten. De woorden van de wet, voor zover zij niet van ‘zuiver technische aard’ waren, dienden ‘opgevat te worden zooals zij door het leven verstaan en in dagelijksche practijk aangemerkt worden’.¹⁴ De wet stempelde alleen dat gewoonterecht tot positief recht waarnaar de wet uitdrukkelijk verwees (art. 3 Wet AB: “Gewoonte geeft geen regt, dan alleen wanneer de wet daarop verwijst”). Ander gewoonterecht bond de rechter dus niet, maar was een leidraad voor hem. De rechter kon deze gewoonterechtelijke regels toepassen en deed dat ook, vooral de handelsgebruiken. Hij was daartoe echter niet verplicht. In zoverre heeft “het zich in het leven gevormde en tot bewustzijn gekomen recht voor het heden en voor de toekomst gelijkelijk aanspraak op erkenning. Het vermag de bestaande codificatie aanvullen, de nieuwe voor te bereiden en ééns mogelijk te maken.” Van Kuyk weigerde een ‘wijzigende en afschaffende’ werking van het gewoonterecht te aanvaarden.¹⁵ Over de door het bestuur geformuleerde vraagpunten vond geen stemming plaats.

Tijdens de vergadering gingen er stemmen op om art. 3 Wet AB af te schaffen om zo de werking van het gewoonterecht, in het bijzonder de handelsgebruiken, usances, modellen etc., ruim baan te geven. Een van de voorstanders van afschaffing van art. 3 Wet AB was J. Kusters (1874-1951), op dat moment

13 *HNJV* 1912-II, p. 181-182.

14 J. van Kuyk, ‘Staat het ongeschreven recht in kracht met dat in de wet beschreven op ééne lijn? Zoo neen, in hoever moet gelijke gelding worden aanvaard?’, *HNJV* 1916-I (tweede stuk), p. 133-134, p. 174 e.v. (p. 176). “De leer dat de rechter slechts de spreekbuis ware der wet, is door de practijk gelogenstraft en door de wetenschap verworpen” (p. 177).

15 Van Kuyk, ‘Staat het ongeschreven recht in kracht met dat in de wet beschreven op ééne lijn?’, *HNJV* 1916-I (tweede stuk), p. 180 e.v., p. 205, p. 208 e.v.

hoogleraar burgerlijk recht in Groningen en vanaf 1916 lid van de Hoge Raad. Hij kwam tot de conclusie:

“Wij hebben hier voor ons recht, dat rechtstreeks opwelt uit het volk, dat altijd op tijd komt, nooit te vroeg en nooit te laat, dat steeds met de bestaande behoefte komt, en met deze weder verdwijnt. Wanneer wij aan dat recht een gelijke kracht toekennen als aan het recht van de geschreven wet, dan volgen wij het voorbeeld van die rechtsschool, welker onvergankelijke denkbeelden een eeuw geleden nieuw licht op het wezen en het worden des rechts geworpen hebben.”¹⁶

Er waren ook andere stemmen tijdens de jaarvergadering hoorbaar: “De fout schuilt daar, dat de wetgever te traag is en van dezen wetgever is geen verbetering te wachten. Er blijft dan maar ééne conclusie over: men neme een anderen wetgever.”¹⁷

Ik kom tot een tussenconclusie. De NJV was scherp in het signaleren en analyseren van de kwalen. Het recht dreigde van het volk te vervreemden. Het gevaar van klassenjustitie lag op de loer. Het ingewikkelde taalgebruik van juristen droeg daaraan bij. Het formuleren van een oplossing ging de NJV minder goed af. In (grote) meerderheid was zij tegen de deelname van leken aan rechtspraak. In (grote) meerderheid wees zij ook het opstellen van nieuwe, in duidelijke taal geschreven (‘populaire’) wetboeken af. De NJV ging slechts akkoord met het verzamelen van materiaal dat als grondslag kon dienen voor een eventuele herziening van het burgerlijk recht. Over de plaats van het ongeschreven recht (in het bijzonder het gewoonterecht) in het rechtsleven nam zij geen gezamenlijk standpunt in.

16 J. Kusters, ‘Interventie’, *HNJV* 1916-II, p. 141. Hij doelde op de Historische School. Art. 3 Wet AB heeft pas per 1 januari 1992 het loodje gelegd. Eijssell heeft het proefschrift van Kusters (*De plaats van gewoonte en volksovertuiging in het privaatrecht*, 1912) neergesabeld. Hij beschouwde het boek als een eerste aanzet om het vertrouwen van het volk in de rechter te ondermijnen en de ‘bourgeoismaatschappij’ te ontwrichten. Zie A.P.Th. Eijssell, ‘Eene boekbeoordeling, tevens pleidooi voor rechtszekerheid’, *Themis* 1914, p. 1 e.v.

17 Ph.B. Libourel, ‘Interventie’, *HNJV* 1916-II, p. 161. Zie ook H. Verkouteren, ‘Interventie’, *HNJV* 1916-II, p. 194 e.v., die veel gewoonterecht, zoals het Reglement voor de effectenhandel, de beursvoorwaarden van verzekeraars, het Tarief van de Maatschappij van Bouwkunst e.d., als geschreven recht zag.

In 1916 verscheen het rapport van de Taalcommissie, getiteld *De Nederlandse Rechtstaal*. Voorzitter Drucker had in 1914 in het tijdschrift *Vragen des Tijds* onder de titel ‘De kunst van wetgeven’ al een soort voorbeschouwing gepubliceerd.¹ Hij besprak in deze bijdrage enkele algemene uitgangspunten bij het opstellen van wetgeving (zoals het nastreven van ‘volledigheid’ door het gebruik van ‘abstracte woorden’) en een aantal vereisten ten aanzien van de vorm (zoals verstaanbaarheid, sierlijkheid en korthed). Interessant waren zijn beschouwingen over het gebruik van ‘abstracte woorden’, in moderne bewoordingen ‘open normen’. Hij prees het gebruik van uitdrukkingen als ‘Treu und Glauben’ en ‘Verkehrssitte’ (vgl. § 242 BGB) door de Duitse wetgever en ‘nach Treu und Glauben’ (art. 2 ZGB) door de Zwitserse wetgever.² De rechter kon door toepassing van zulke artikelen een heilzame invloed uitoefenen op de ontwikkeling van het burgerlijk recht. Drucker herinnerde zijn lezers eraan dat ‘de begeerte, de juistheid en billijkheid der toekomstige beslissingen te stellen boven de zekerheid van recht’ sterk op de voorgrond trad in de (overigens door hem zelf ontworpen) Wet op de arbeidsovereenkomst. Hij had daartoe gebruikgemaakt van termen als ‘voor eenen betrekkelijk korten tijd’ (art. 1638c oud BW), ‘redelijkerwijs’ (art. 1638x oud BW), ‘goed werkgever’ (art. 1638z oud BW) en ‘goed arbeider’ (art. 1639d oud BW).³

1 Drucker was redacteur van dit tijdschrift. Hij wees op twee Duitse inspiratiebronnen: E. Zitelmann (1852-1923), *Die Kunst der Gesetzgebung* (1904) en J.W. Hedemann (1878-1963), *Über die Kunst, gute Gesetze zu machen* (1911). Drucker was eveneens geïnspireerd door een andere studie van Hedemann: *Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert, ein Überblick über die Entfaltung des Privatrechts in Deutschland, Österreich, Frankreich und der Schweiz. Erster Teil: die Neuordnung des Verkehrsleben* (1910).

2 § 242 BGB: “Der Schuldner ist verpflichtet, die Leistung so zu bewirken, wie Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte es erfordern”; art. 2 ZGB, Abs. 1: “Jedermann hat in der Ausübung seiner Rechte und in der Erfüllung seiner Pflichten nach Treu und Glauben zu handeln.”

3 Drucker, ‘De kunst van wetgeven’, p. 130 e.v. Zie H.L. Drucker, ‘Bij de invoering der Wet op de arbeidsovereenkomst’, overdruk uit *Land en Volk*, 1908, p. 7: “Het is juist het doel van deze artikelen, dat de hanteering der wet, ook zonder wijziging van den tekst, gelijken tred zal kunnen houden met de ontwikkeling van sociale verhoudingen en inzichten.” Drucker had groot vertrouwen in de bekwaamheid van de kantonrechter, ook al gaven sommige juristen bij arbeidszaken de voorkeur aan de medewerking van niet-juristen, ‘omdat zij bij den beroepsrechter gemis aan socialen zin onderstellen’. In gelijke zin als Drucker: E.M. Meijers, ‘Bij het inwerkingtreden van de Wet op de arbeidsovereenkomst’, *Sociaal Weekblad* 1909, p. 33-34.

Voor Drucker was het ZGB het voorbeeld bij uitstek van een geslaagd wetboek (“De artikelen zijn kort. De taal is gezond, krachtig en schoon”). Hij sloot zijn beschouwing af met de volgende conclusie:

“Van de Zwitsers valt voor ons veel te leeren: in vele dingen kunnen wij, ondanks verschil in volksaard, hen navolgen. Ook hun monument van wetgeving kan ons tot voorbeeld strekken, waar wij willen trachten, de kunst van wetgeven tot hooger peil op te voeren. Het is in Nederland noodig, dat dit geschiede, wil men, dat ons volk gevoelt voor het recht, waaronder het leeft.”⁴

Het rapport van de Taalcommissie was bestemd voor wetgevers en rechters. De commissie wilde daarnaast een ‘dringend’ beroep doen op wetenschappers. Zij waren niet gebonden aan een bepaalde vorm of stijl. Hun wijze van schrijven had echter een vergaande invloed op de rechtstaal. Op de schrijvers van hand- en leerboeken lag een extra grote verantwoordelijkheid. Deze werken worden voortdurend in de rechtszaal gebruikt ‘als vraagbaak bij de praktische hanteering van het recht’. Ze beheersten ook de opleiding en vorming van de rechtsgeleerde. ‘De wijze van spreken, die de student bij zijne eerste kennismaking met het recht van zijne meesters overneemt, wordt hem tot gewoonte, ook voor het latere leven (...)’.⁵

De Taalcommissie richtte eerst haar aandacht op de taal van de wetten (hoofdstuk II). De wet kon en moest het voorbeeld geven van goede vorm en stijl. Gierke en E. Huber (1849-1923), de ontwerper van het ZGB, hadden de wetgever de weg gewezen. De commissie hekelde ‘de te onzent tegenwoordig heerschende en tot dusver nog altijd toenemende zucht, alles tot in de kleinste bijzonderheden in de wet te regelen, in de neiging, in alle denkbare gevallen door een wettelijk voorschrift te voorzien’.⁶ De Nederlandse wetten uit de eerste decennia van de 20^e eeuw vormden een afschrikwekkend voorbeeld van regelzucht en casuïstiek. Instemmend verwees de Taalcommissie naar de woorden van Huber die in het ZGB voor een andere aanpak had gekozen: “Nichts trägt so sehr zur Vereinfachung der Gesetzgebung bei, wie die Zusammenfassung der einzelnen Anordnungen in wenige, klare Grundsätze.” ‘Ein volkstümliches Recht’ kende bovendien korte wetsartikelen. “Aan deze beginselen heeft het Zwitsersche Wetboek op bewonderenswaardige wijze toepassing gegeven. Wij zijn daarvan te onzent mijlenver verwijderd; van ‘Volkstümlichkeit’ kan dan ook bij ons nauwelijks sprake zijn.”⁷

4 Drucker, ‘De kunst van wetgeven’, p. 142.

5 Drucker e.a., ‘Inleiding’, in: *De Nederlandsche Rechtstaal*, I, p. V.

6 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtstaal*, I, p. 27.

7 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtstaal*, I, p. 30.

De Taalcommissie gaf toekomstige wetgevers bij het ontwerpen van wetten uit het oogpunt van taal en stijl de volgende leidraad mee:

- “1. Het spraakgebruik moet vast en gelijkvormig zijn: hetzelfde begrip moet altijd door hetzelfde woord of dezelfde uitdrukking worden weergegeven.
2. De stijl moet krachtig zijn.
3. De stijl moet sober en eenvoudig zijn.
4. De tekst moet, zoveel eenigszins mogelijk, voor ieder die ermede in aanraking komt verstaanbaar zijn.
5. De taal moet goed Nederlandsch en – voor zoover dit, met inachtneming der overige eischen, doenlijk is – fraai Nederlandsch zijn.”⁸

In haar derde hoofdstuk (III) richtte de Taalcommissie zich op de taal, stijl en vorm van rechterlijke uitspraken, gedingstukken en akten. De eisen konden hier minder streng zijn dan bij wetten. “Aan den eenen kant hebben de rechterlijke uitspraken voor het volk niet die algemeene en duurzame beteekenis, welke aan de wetten toekomt. (...) Aan den anderen kant mag van den rechter, bij den grooten omvang van het werk dat dagelijks op hem op afdoening wacht, niet die zorg voor den vorm worden verlangd, welke de wetgever aan zijne stof behoort te wijden.”⁹ Volgens de Taalcommissie gold op het gebied van stijl en vorm als ‘de eerste en voornaamste’ voorwaarde:

“dat de vonnissen in goed Nederlandsch, eenvoudig en duidelijk worden gesteld, dat geleerde omhaal, wijldloopigheid, omslachtigheid en ingewikkelde vormen worden vermeden.”¹⁰

Het feit, dat in andere Europese landen, zoals Duitsland, het niet beter was gesteld met de stijl en vorm van rechterlijke uitspraken, was geen excuus. “Voor onze rechtzoekenden is dit een schrale troost, voor onzen rechter is het slechts een zeer zwakke verontschuldiging.”¹¹

De Taalcommissie concentreerde zich op vier onderwerpen met betrekking tot de ‘stijl’ van rechterlijke uitspraken: 1) woordkeus, 2) het gebruik van vreemde, vooral Latijnse rechtsregels, 3) zinsbouw en 4) ‘eenige verdere vragen omtrent vorm en inrichting der vonnissen’. De strekking van de beschouwingen is gemakkelijk in enkele woorden samen te vatten: het taalgebruik moet sober, beknopt en helder zijn, met vermindering van Latijnse uitdrukkingen en typisch juristenjargon. Ik noem een paar opvallende zaken. Een daarvan is

8 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtspraak*, I, p. 34-35. Op p. 37 e.v. volgde per punt een uitwerking. De commissie verwees regelmatig naar Huber, maar ook naar Zitellmann en Hedemann. Het lijstje van de Taalcommissie vertoonde overlap met de suggesties van Fockema Andreae in zijn NJV-advies uit 1912.

9 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtspraak*, I, p. 109.

10 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtspraak*, I, p. 110. In dit hoofdstuk verwees de commissie veel naar Van Boneval Faure en De Pinto.

11 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtspraak*, I, p. 132.

nog steeds actueel. De commissie signaleerde dat de Nederlandse rechter (in het bijzonder de Hoge Raad) nauwelijks (lagere) rechtspraak en ‘geleerde meningen’ aanhaalde. Hij ging evenmin in discussie met ‘andersdenkenden’. De commissie merkte voorts op dat in Duitsland een ander gebruik heerste. “Zoo vormden de arresten van het *Reichsgericht* beknopte rechtskundige verhandelingen, waarin het vóór en tegen wordt besproken aan de hand van hetgeen vroeger is geschreven en gevonnist.” Zij achtte de Nederlandse wijze van doen boven de Duitse te verkiezen. “De burger heeft aanspraak op eene met redenen omkleede beslissing; hij verlangt van den rechter geen wetenschappelijk opstel.”¹²

Een belangrijk onderwerp binnen de Taalcommissie was de wenselijke vorm van de rechterlijke uitspraak: 1) de ‘gewone’, verhalende vorm, waarbij het betoog in een reeks afzonderlijke volzinnen was gesplitst of 2) de overwegende vorm, waarbij het betoog doorliep in één zin. De commissie had geen duidelijke voorkeur voor een van deze twee. De ‘overwegings-vorm’ bezat volgens haar in Nederland vrijwel de alleenheerschappij. Slechts een enkele kantonrechter en de voorzitter van de Centrale Raad van Beroep in Utrecht (de toenmalige hoogste rechter op het gebied van ongevallenverzekeringen), E. Fokker (1849-1936), hadden een voorkeur voor de verhalende vorm. De oproep van Fokker aan de voorzitters van de Raden van Beroep om ook de verhalende vorm te kiezen leidde tot een discussie in het *Weekblad van het Recht*.¹³

In 1914 ging de Taalcommissie op onderzoek uit of de Raden van Beroep aan deze oproep van Fokker gehoor hadden gegeven. R.P. Cleveringa Azn (1852-1919), de opvolger van Fokker als Voorzitter van de Centrale Raad van Beroep, en 14 van de 16 voorzitters van de Raden van Beroep gaven een reactie. De Centrale Raad van Beroep (ondanks de overtuiging van zijn eerste voorzitter, Fokker) en 11 Raden van Beroep maakten gebruik van ‘den overwegings-vorm’. Drie van deze Raden van Beroep (Amsterdam, ’s-Gravenhage en Rotterdam) hadden in de eerste jaren van hun bestaan weliswaar gekozen voor de verhalende stijl, maar zij waren ‘naar aanleiding van de opgedane ervaringen, onder een nieuwen Voorzitter’ daarvan teruggekomen. De uitspraken werden door het gebruik van de verhalende vorm wijdlopieg en breedspragig in plaats van korter. De kern van het betoog verdween daardoor ‘min of

12 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtstaal*, I, p. 138. Het Reichsgericht was als hoogste Duitse rechter in civiele, straf- en belastingzaken de voorganger van het Bundesgerichtshof. De hoofdredacteur van het *Weekblad van het Recht* had een voorkeur voor de vorm die het Reichsgericht had gekozen (*W.* 1917/10049, p. 4). Zie over het aanhalen van rechtspraak (met regelmaat) en literatuur (nauwelijks) door de Hoge Raad: Asser/Vranken, *Algemeen Deel***, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, nr. 169, nr. 181.

13 Zie *W.* 1903/7885 (Fokker), *W.* 1903/7886 (A.A. de Pinto), *W.* 1903/7893 (I.A. Levy) en *W.* 1903/7897 (De Pinto).

meer in het verhaal'.¹⁴ De Taalcommissie beklemtoonde aan het slot van haar betoog dat – welke vorm de rechter ook koos – soberheid, bondigheid en 'klaarheid' van de uitspraak op de voorgrond hoorden te staan. "Wie het niet – desnoods met eenige inspanning – zoover kan brengen, zijne uitspraak in eenvoudige en verstaanbare taal in te kleeden, behoort op den rechterstoel niet thuis."¹⁵

Het rapport van de Taalcommissie kreeg een welwillende ontvangst in het *Weekblad van het Recht* dat de commissie 'oprechte dank' betuigde voor het uitbrengen van haar werk.¹⁶ Daarnaast ontving het rapport twee serieuze kritieken, een van Jacob Israël de Haan (zie par. 2 van deze bijdrage) en een van Paul Scholten (1875-1946), hoogleraar in het burgerlijk recht aan de Universiteit van Amsterdam. De Haan was – zoals wij zagen – ronduit negatief. Scholten was positief, maar hij vond dat de commissie te ver was doorgeschoten in haar streven naar het gebruik van 'zuivere' rechtstaal. Hij begon zijn bespreking als volgt: "Van één ding heeft de commissie mij overtuigd: er is in onze rechtstaal heel wat uitheemsch tuig, heel wat potjes-Latijn en vakgebrabbel dat we door goed bruikbare Nederlandsche woorden kunnen en moeten vervangen. Hier ligt een taak, in de eerste plaats voor den wetgever en den rechter, maar toch eigenlijk voor allen."¹⁷ De commissie – aldus Scholten – wilde echter ook allerlei woorden verbannen, die door langdurig gebruik burgerrecht hadden verkregen. Daarmee miskende zij 'dat een taal leeft en dat het *feit* van de overneming van vreemde woorden, is het eenmaal algemeen geworden, niet meer ongedaan kan worden gemaakt'. Scholten kwam vervolgens met een lijst van woorden die hij wilde handhaven en die de commissie wilde verwijderen uit het juridische taalgebruik (tussen haakjes staat het woord waardoor de commissie het verwijderde woord wilde vervangen). Het ging onder meer om de volgende uitdrukkingen: agenda (dagorde), arbitrage (scheidsrechtelijke uitspraak), auteur (maker), chicane (spitsvondigheid of misbruik van recht), crediteur (schuldeiser), domicilie (woonplaats of maalstede), executeur (uitvoerder van de laatste wil), hypotheccair schuldeiser (hypo-

14 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtstaal*, I, p. 141-143. De instelling van de Centrale Raad en de Raden van Beroep ging terug op art. 75 Ongevallenwet (1901) en de Beroepswet (1902). Bij deze colleges waren leken als rechters actief: zie W. Faber, *90 jaren in beroep. Geschiedenis van de raden van beroep en de ambtenarengerechten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 28 e.v. en p. 61 e.v. Drucker maakte vaker gebruik van enquêtes, bijvoorbeeld ten behoeve van het verzamelen van gegevens over de werking van de Wet op de arbeidsovereenkomst. Zie C.J.H. Jansen, *De wetenschappelijke beoefening van het burgerlijke recht tussen 1940 en 1992*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 2 (noot 4).

15 Drucker e.a., *De Nederlandsche Rechtstaal*, I, p. 146. De Taalcommissie had eerder het gebruik van de 'lijdende' vorm gehokeld (p. 74-77).

16 'De Nederlandsche Rechtstaal', *W.* 1917/10049, p. 3-4. Voor niet-leden van de NJV waren de beide deeltjes samen verkrijgbaar voor f. 2,50 (ingenaaid) en f. 3,00 (ingebonden). Ze werden niet afzonderlijk verkocht.

17 P. Scholten, 'Rechtstaal' [=Bespr. van het rapport van de Taalcommissie in *WPNR* 1917/2458], in: G.J. Scholten e.a. (red.), *Verspreide Geschriften van Prof. Mr. Paul Scholten*, III, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1951, p. 69.

theekhouder), identiteit (eenzelvigheid), legisterij (wetsvergoding), president (voorzitter), proces (geding) en territorialiteitsbeginsel (landsgebiedbeginsel). De Taalcommissie vond *burgerlijk rechtelijk* bovendien beter dan burgerrechtelijk. “Taalkundig is het misschien waar”, aldus Scholten, “maar is burgerlijk rechtelijk niet foeileelijk?”¹⁸ In haar ijver schoot de commissie haar doel voorbij, aldus Scholten. Was het woord ‘crediteur’ of ‘hypothecair schuldeiser’ nu zo onbegrijpelijk? Waren woorden als ‘dagorde’, ‘eenzelvigheid’, ‘maalstede’, ‘maker’, ‘wetsvergoding’ en ‘landsgebiedbeginsel’ wel een verbetering? Volgens Scholten droegen zij weinig bij aan een beter begrip van het recht bij het volk.¹⁹

De Haan wilde niet te veel zeggen over de Woordenlijst. Zij raakte zijns inziens niet aan de kern van zijn bezwaren tegen het rapport. Vreemde woorden maakten de rechtstaal niet altijd onverstaanbaar. Bovendien had de commissie duidelijker moeten maken waarom zij tegen het gebruik van vreemde woorden was. Uit vaderlandsliefde, volkstrots of uit angst? “Men kan ook de woorden mijden, ontleend aan de taal van een volk, waarvan men het geestelijk en staatkundig overwicht vreest. Latijnsche woorden zijn dan niet gevaarlijk, Fransche woorden in Vlaanderen wel, in Nederland niet. Deutsche woorden in Nederland wel.”²⁰

18 Scholten, ‘Rechtstaal’, p. 71-73. De woorden komen allemaal voor op de Woordenlijst, verschenen als deel II van het rapport *De Nederlandsche Rechtstaal*.

19 Ook de hoofdredactie had in *W.* 1917/10049, p. 4 kritiek op de lijst van de Taalcommissie. Sommige voorgestelde woorden zouden – zo was haar overtuiging – niet snel ingang vinden in de rechtstaal.

20 De Haan, ‘De Nederlandsche rechtstaal’, in: Van den Bergh (red.), *De taal zegt meer dan zij verantwoorden kan*, p. 127-128. Ook De Waard, *Het belang van het Latijn als rechtstaal voor den Nederlandschen jurist*, p. 111 e.v. relativeerde al eerder de kritiek van Drucker op het gebruik van Latijnse termen en rechtsregels enigszins. Sommige Latijnse woorden, zoals arbitrage, president en proces, waren zo ingeburgerd dat zij door de ‘vastheid’ van uitdrukking zekerheid gaven in het rechtsverkeer. Iedereen wist wat ermee werd bedoeld.

De discussie over de kloof tussen recht en volk en de rol van het juridische taalgebruik daarin speelde zich af tegen de achtergrond van de ontwikkeling die de Nederlandse staat tussen het einde van de 19^e eeuw en het begin van de 20^e eeuw doormaakte. Nederland werd van een landelijke, agrarische standenmaatschappij een verstedelijkt industrieland en een verzuilde samenleving. De industriële revolutie van de jaren tachtig van de 19^e eeuw had voor grote ellende gezorgd onder de arbeiders. Het progressief liberale kabinet-Pierson/Goe-man Borgesius (1897-1901) bond de strijd aan tegen de ergste excessen. Nederland maakte kennis met publiekrechtelijke wetgeving, zoals de Veiligheidswet (1901), de Ongevallenwet (1901) en de Woningwet (1901) en een decennium later de Invaliditeitswet (1913) en de Ziektewet (1913). Op de laatste ‘sociale’ wetten kwam veel kritiek: zij waren complex en onleesbaar. Een grootscheepse herziening van het totaal verouderde Burgerlijk Wetboek (1838) en Wetboek van Koophandel (1838) bleef uit. De wetgevende machine was traag. Daarin kwam verandering door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, toen de Nederlandse wetgever allerlei noodwetgeving tot stand bracht.

Ook de uitspraken van de Nederlandse rechter ontsnapten niet aan (soms harde) kritiek. Zij waren te lang, stonden vol met onbegrijpelijke woorden en waren in een weinig fraaie vorm gegoten. Het vertrouwen van de bevolking in het Nederlandse rechtswezen daalde snel en het verwijt van klassenjustitie lag constant op de loer. De NJV heeft in haar preadviezen geprobeerd oplossingen aan te dragen. Tot ongenoegen van de opeenvolgende NJV-besturen bleef de wetgever echter doof voor de suggesties. De rechter nam steeds vaker het voortouw bij de rechtsontwikkeling.¹ Kritiek op de parlementaire democratie bleef dan ook niet uit. Van Hamel schreef in 1914 in zijn preadvies voor de

1 Zie H.L. Drucker, ‘Rede voorzitter’, *HNJV* 1910-II, p. 7: “Meer dan gemis aan stof, staat voor ons moedeloosheid te vreezen, die ons wel eens zou kunnen bevangen, wanneer wij zien, hoe ongevoelig de wetgever blijft zelfs voor eenparig uitgesproken wenschen der Nederlandsche juristen.” Volgens hem lieten ‘de nimmer rustende politiek en de zich steeds uitbreidende bestuursbemoeiing’ de wetgevende colleges te weinig tijd voor ingrijpende hervormingen op wetgevend gebied (p. 4). Zie ook E.M. Meijers, ‘Rede voorzitter’, *HNJV* 1922-II, p. 4 en p. 7: ‘Men klaagt over den langzamen gang onzer wetgeving (...)’ en ‘(...) het dagelijksch meer verouderen van onze wetboeken en de daarmee gepaard gaande verplaatsing van het zwaartepunt van wet naar rechtspraak’. Het beroemdste is uiteraard de uitspraak van de Hoge Raad over de uitleg van art. 1401 BW 1838 van 31 januari 1919, *NJ* 1919, p. 161 e.v. (*Lindenbaum/Cohen*).

NJV over de status van de Grondwet de volgende alarmerende woorden met betrekking tot de parlementaire democratie:

“Integendeel: zóó ideaal is de gestie van ons parlementarisme niet, dat men die in geestdrift op de spits behoeft te gaan voeren. Meer en meer zich schikkend naar de ministerie’s en de bureaucratie, meer en meer zichzelf ‘officieel’ gevoelend en het *populaire*, eigenlijke *vertegenwoordigingsgevoel* verliezend voor een van parlementaire oligarchie, zijn tegenwichten tegenover de oppermacht van de centrale wetgevende macht, wel het tegendeel van afkeurenswaardig!”²

De Nederlandse wetgever heeft wel enige pogingen ondernomen om het volk meer bij het reilen en zeilen van de overheid te betrekken. Art. 80 Grw 1917 voerde – tijdens de Eerste Wereldoorlog! – het algemeen mannenkiesrecht in en maakte het vrouwenkiesrecht mogelijk. Bij de initiatiefwet-Marchant van 1919 kregen vrouwen door schrapping van het woord ‘mannelijke’ uit de Kieswet eveneens een algemeen, actief kiesrecht. De Grondwet van 1922 legde vervolgens in art. 81 dit algemene mannen- én vrouwenkiesrecht vast.³ Ondanks de invoering van het algemeen kiesrecht verstomde de roep om directe volksinvloed op wetgeving niet. De NJV voelde de tijdgeest goed aan en zette in 1921, aan de vooravond van de Grondwetswijziging van 1922, het referendum op de agenda. Wetten moesten – zo was de gedachte – in overeenstemming zijn met de volksovertuiging. Raadpleging van het volk kon duidelijk maken of wetsvoorstellen deze overtuiging weerspiegelden. Een heftig debat volgde tijdens de jaarvergadering. Uit de discussies doemde een meerderheid voor de invoering van het referendum op. Het bestuur van de NJV heeft echter alle stemmen geannuleerd.⁴ Het tekende opnieuw de voorzichtigheid van de NJV-bestuurders ten aanzien van controversiële kwesties (zie al de tussenconclusie aan het slot van par. 4). Het referendum is niet in de Grondwet van 1922 opgenomen.

De kloof tussen recht en volk en de ‘slechte’ rol van het juridische taalgebruik daarin waren niet specifiek Nederlandse problemen. In Duitsland waren dezelfde klachten over het Duitse rechtsbestel hoorbaar. De wetgever was (te) traag. Het taalgebruik was formalistisch, ondoorgrondelijk en afstandelijk. Drucker liet zich door de ontwikkelingen in Duitsland inspireren tot de oprichting van een Taalcommissie door de NJV. De Nederlandse juristen waren geïmponeerd door het werk van Duitse en Zwitserse juristen, in het bijzonder dat

2 J.A. van Hamel, ‘Behoort een verschil tussen wet en grondwet in stand te worden gehouden’, *HNJV* 1914-I (tweede stuk), p. 182-183.

3 Over de Grondwetten van 1917 en 1922: F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem: S. Gouda Quint 1925.

4 Zie de NJV-preadviezen van B.C. de Savornin Lohman en J.J. Boasson van 1921. Lokin & Jansen, *Tussen droom en daad*, p. 159-160.

van Gierke en Huber. Het ZGB was qua inhoud, maar zeker ook qua (populaire) stijl het voorbeeld voor de Nederlandse wetgever en wetgevingsjuristen.⁵ Het verzet tegen het gebruik van het Latijn en daarmee van het Romeinse recht als inspiratiebron voor het moderne recht kreeg in Duitsland een inbedding in een wetenschappelijke stroming die bekend stond als de ‘germanistiek’. De ‘germanistiek’ beoogde het oorspronkelijke ‘Duitse’ recht, het zogeheten ‘Germaanse’ recht, in de geschiedenis na te sporen en tot een systeem te maken. Dit recht werd geassocieerd met sociale bewogenheid, volkseigenheid, nationaal gevoel en gemeenschapszin. In contrast daarmee stond het Romeinse recht: dat was volksvreemd, asociaal, ‘koud als staal’ en individualistisch. Onder Nederlandse juristen heeft dit denken maar weinig sporen nagelaten, behalve bij iemand als de luidruchtige Amsterdamse advocaat en het NJV-erelid Levy.⁶

Het rapport van de Taalcommissie is vermoedelijk tamelijk snel uit het collectieve geheugen van de Nederlandse juristen verdwenen. Naar aanleiding van een kritisch artikel over taal en stijl van de Nederlandse wetgeving en rechtspraak van D. de Kok O.F.M. (1884-1957) dat in het *Rechtsgeleerd Magazijn* van 1933 was verschenen, constateerde G. Kirberger (1869-1951), in 1925 benoemd tot raadsheer in de Hoge Raad, met enige droefenis:

“Het schijnt, dat dit boekje, dat op de schrijftafel – niet in de boekenkast – van iedere rechter, advocaat, rechtsgeleerd schrijver behoort te liggen, in de vergetelheid is geraakt, althans bij de jongeren onbekend is.”⁷

De Kok keerde zich tegen het gebruik van ‘germanismen’ (zoals ‘meerdere’ in plaats van ‘verscheidene’ en ‘daarstellen’). Daarnaast had hij bezwaren tegen woorden als ‘een iegelijk’, ‘bij voorraad’, ‘deswege’ en ‘te berde brengen’. Kirberger verzuchtte (net zoals Scholten eerder) dat al te rechtlijnige kritiek op de rechtstaal haar doel dreigde voorbij te schieten. “Ook vreemde woorden kan men niet altijd missen”, bijvoorbeeld cognossement of acceptatie (bij wissels). “In zijn ijver kan men taal ook verarmen en verrijking tegenhouden.”⁸

5 Vgl. P. Scholten, ‘Het nieuwe Zwitsersche Burgerlijk Wetboek’, *WPNR* 1908/2031; O.Q. van Swinderen, ‘Een beknopt overzicht van het Zwitsersche Burgerlijk Wetboek’, *Themis* 1909, p. 303 e.v. en J.C. Frederiks, ‘De wetgevende rechter’, *Themis* 1917, p. 391 e.v.

6 Zie J.A. Levy, ‘Interventie’, *HNJV* 1894-II, p. 21 e.v.; vgl. K. Luig, ‘Römische und germanische Rechtsanschauung, individualistische und soziale Ordnung’, in: J. Rückert & D. Willoweit (Hrsg.), *Die Deutsche Rechtsgeschichte in der NS-Zeit, ihre Vorgeschichte und ihre Nachwirkungen*, Tübingen: Mohr Siebeck 1995, p. 95-137. Het ‘Germaanse’ recht als zodanig heeft nooit bestaan.

7 G. Kirberger, ‘Periodieke literatuur’, *Weekblad van het Recht* 1934/12701, p. 7. Het artikel van De Kok, ‘De Nederlandsche Taal in wetgeving, rechtspraak en rechtsliteratuur’, was *nota bene* verschenen in het *Rechtsgeleerd Magazijn* van 1933 (p. 441-458), het blad van commissievoorzitter Drucker. O.F.M. staat voor *Ordo Fratorum Minorum* (de orde van de Minderbroeders).

8 Kirberger, ‘Periodieke literatuur’, p. 7.

De kritiek op het ontoegankelijke taalgebruik van rechters en de slechte stijl van wetgeving bleef in de jaren dertig van de vorige eeuw voortduren.⁹ Scholten zag aan het begin van de jaren dertig enige verbetering. Hij merkte in zijn *Algemeen deel* uit 1931 op dat de Nederlanders niet waren verwend met duidelijk taalgebruik in hun wetten. “Gelukkig geeft een enkele nieuwe wet hoop, dat we op de betere weg zijn.”¹⁰ Op welke wet hij doelde, zei hij er niet bij. Zoals Kirberger in 1934 al vaststelde, is het rapport van de NJV over rechtstaal in de mist van de geschiedenis verdwenen. In diezelfde jaren dertig raakten Duitse en Nederlandse juristen, die de kloof tussen recht en volk hielden en hamerden op ‘zuiver’ taalgebruik, in nationaalsocialistisch vaarwater.¹¹

Wij leven nu meer dan honderd jaar later. Het woord ‘populair’ dat in de eerste decennia van de 20^e eeuw een modewoord was geworden, klinkt opnieuw in de eerste decennia van de 21^e eeuw, meestal echter in een andere (vaak pejoratieve, maar niet nationalistische) variant, ‘populistisch’. Er bestaat opnieuw kritiek op de kloof tussen het Nederlandse volk en zijn recht. De rechter moet ‘klare’ taal schenken, wil het volk zijn vertrouwen in de rechtspraak niet verliezen. Wanneer hebben we dit eerder gehoord? Het thema van de rechtstaal is actueler dan ooit.

9 Bijv. C.A.J. Hartzfeld, ‘Efficiency en recht’, *Weekblad van het Recht* 1932/12384, p. 1; A.L. de Block, ‘Opmerkingen over wetsredactie’, in: *Rechtskundige Opstellen op 2 November 1935 door oud-leerlingen aangeboden aan Prof. Mr. E.M. Meijers*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1935, p. 440 e.v.

10 Geciteerd naar P. Scholten, *Algemeen deel*, derde druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1974, p. 36. Op p. 49 ging hij in op de esthetiek van wetten. “We wensen eenvoud, verkiezen het heldere boven het gewrongene.” Hij noemde de erfrechtnovelle van 1923 een ‘ellendig’ stuk wetgeving. Zij was opgenomen in de ingevoegde artikelen 899a e.v. BW 1838 (p. 36 en noot 2 op deze pagina).

11 Binnen *Recht und Wirtschaft* actieve juridische hoogleraren, zoals Hedemann en Heinrich Lehmann (1876-1963), werden overtuigde nationaalsocialisten. Zij waren de medeopstellers van het nationaalsocialistische Volksgesetzbuch. Vgl. over dit wetboek L.J. van Apeldoorn, ‘De fundamenten van een grootsch bouwwerk. Het Deutsche Volkswetboek. Grondregels en boek I’, *Het Rechtsfront* 15 februari 1943, p. 18, p. 26-27, p. 37-39, p. 45-46, p. 54-55 en *Het Rechtsfront* 1 maart 1943, p. 38 en H. Westra, ‘Het plan voor het nieuwe Deutsche Volkswetboek’, *Nieuw Nederland* 1941, p. 431-434.



Nederlandse
Juristen
Vereniging

www.wolterskluwer.nl



9 789013 172331



Wolters Kluwer