

# Klare taal in het staats- en bestuursrecht

E.H. Hondius & H.R.B.M. Kummeling

## 1. Inleiding

Juristen maken zich niet altijd geliefd met hun taalgebruik. Gelukkig doen ze er op gezette tijden wel iets aan. De laatste beweging voor een helder taalgebruik is onder de naam *plain (legal) language* ruim dertig jaar geleden in de *common-law* landen ontstaan<sup>1</sup> en vandaar overgeslagen naar het Europese continent, waar zij als de *clarté*-beweging bekendheid geniet. Niet overal heeft deze hervormingsgroep voet aan de grond gekregen. Duitsland, waar enige aandacht voor simplificatie niet zou misstaan, lijkt er nog niet klaar voor.<sup>2</sup> Ook in ons land heeft de *plain language/clarté*-beweging nog weinig adepten.<sup>3</sup> Dat staat er niet aan in de weg dat zij ook hier aandacht verdient. Volgens Gio ten Berge moeten wij immers de theorievorming buiten onze landsgrenzen op haar waarde schatten.<sup>4</sup> In deze bijdrage willen wij doel en werking van deze school schetsen. Daarbij zal het accent liggen op de Angelsaksische landen (nr. 2), Frankrijk (nr. 4), Italië (nr. 5) en Zweden (nr. 6), waar genoemde beweging duidelijk resultaten heeft geboekt. Ook is er nog enige aandacht voor Zwitserland, waar het *Obligationenrecht* van 1911 vanwege het heldere taalgebruik terecht beroemd is geworden (nr. 3). Voor het overige ontbreekt Duitsland in het overzicht, omdat een *Klarheit*-beweging zich aldaar nog niet heeft gemanifesteerd. Vervolgens worden de recente ontwikkelingen in ons land onder de loep genomen (nr. 7), waarna geëindigd wordt met een slotbeschouwing (nr. 8).<sup>5</sup>

- 
- 1 Zie het tijdschrift *Clarity* van de gelijknamige vereniging ('An international association promoting plain legal language').
  - 2 Behoudens op het punt van de transparantie van algemene (contracts)voorwaarden – zie E. Gottschalk, 'Das Transparenzgebot und allgemeine Geschäftsbedingungen', *Archiv für die civilistische Praxis* 2006, p. 555-597.
  - 3 Van de ruim duizend leden die 'Clarity' in mei 2007 kende, waren er zes afkomstig uit Nederland. Verreweg de meeste leden zijn afkomstig uit Engeland, de Verenigde Staten van Amerika, Zuid-Afrika en Australië. Zie *Clarity* (het tijdschrift), May 2007, no. 57, p. 42.
  - 4 J.B.J.M. ten Berge, *Burgerplichten jegens de overheid – Tussen normaal en abnormaal* (afscheidsrede Utrecht), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p. 39.
  - 5 We bouwen in deze bijdrage voort op de in/uittrede van Hondius, *Sense and nonsense in the law*, Deventer: Kluwer 2007, en op de werkzaamheden van Kummeling in het kader van de totstandkoming van *De Grondwet in eenvoudig Nederlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

## 2. Angelsaksische landen: langdurige bestrijding van 'gobbledygook' en 'legalese'

De bakermat van de huidige Plain Language Movement ligt onmiskenbaar in het Verenigd Koninkrijk. Begonnen als een bescheiden particulier initiatief, begin jaren zeventig van de vorige eeuw, is het uitgegroeid tot een zeer krachtige, invloedrijke beweging in zowel binnen- als buitenland. Men bestrijdt onbegrijpelijke taal (*gobbledygook*) in het algemeen en juridisch jargon in het bijzonder. Dat laatste wordt treffend aangeduid als 'legalese', het juridische equivalent van het al even – althans voor de meesten – onbegrijpelijke 'Chinese'. Doelstelling van de beweging is dat alle informatie waarop het publiek zich baseert bij het nemen van beslissingen in klare taal moet worden gesteld. Daarbij gaat het onder andere om (overheids)formulieren, (overheids)brochures, maar ook om wetgeving en contracten. Binnen Groot-Brittannië had de beweging al snel succes.<sup>6</sup> Een grote nationale overheids campagne werd gestart, die er al in 1981 in resulteerde dat circa 58.000 overheidsformulieren in meer begrijpelijke taal waren gesteld. In 1984 werd door de regering een gids voor helder taalgebruik onder ambtenaren verspreid. Het gebruik van 'legalese' door de juridische beroepsgroepen en door de wetgever bleek echter een hardnekkig probleem. In 1999 kwam daarin een doorbraak toen de minister van Justitie als onderdeel van zijn hervormingsplannen aangaf dat Latijn en juridisch jargon moesten worden verbannen uit 'England's civil courts'. Vervolgens concludeert in 2001 Lord Justice Auld na een jaar lang onderzoek dat 'plain English should be the norm in English criminal courts'. Intussen werd ook in het parlement gevraagd om 'plain English drafting for all new laws'. In 2003 nam de Law Society (de orde van advocaten voor Engeland en Wales) een clause op in haar *code of conduct* waarin werd beloofd dat advocaten '[make] every effort to explain things clearly, and in terms you can understand, keeping jargon to a minimum'.

Terwijl het gebruik van heldere taal in wetgeving in Groot-Brittannië nog steeds een hardnekkig probleem is, zijn er andere Engelstalige landen waar juist op dat terrein veel initiatieven zijn ontplooid en zelfs vooruitgang is geboekt. Hoewel president Nixon al in de jaren zeventig verklaarde dat het 'Federal Register' (verzameling van federale regelgeving) in 'layman's terms' zou moeten worden gesteld, is daar nooit veel werk van gemaakt totdat president Clinton in 1998 een Memorandum uitvaardigde gericht tot alle werknemers van de federale overheid, inhoudende dat vanaf 1 januari 1999 alle nieuwe regelgeving in 'plain language' moest worden gesteld:

---

6 Voor een snelle ingang tot doel en activiteiten van deze beweging haar website: <http://www.plainenglish.co.uk/>.

‘By using plain language, we send a clear message about what the government is doing, what it requires and what services it offers...’

Vicepresident Al Gore werd aangewezen om dit project te monitoren. Hij verklaarde zelfs: ‘Plain language is a civil right.’

Er is ook enige rechtspraak die voeding geeft aan een dergelijke gedachtegang. Zo werd het gebruik van onbegrijpelijke formulieren bij de uitzetting van vreemdelingen in strijd met ‘due process’ geacht.<sup>7</sup>

Sindsdien zijn er vele initiatieven ontplooid. Er worden prijzen uitgereikt aan ambtenaren die op het gebied van helder taalgebruik iets bijzonders hebben gepresenteerd. Er zijn diverse trainingsprogramma’s opgezet, die over de gehele breedte – dus ook alle agencies – van de federale overheid worden aangeboden en uitgevoerd. Voor de federale ambtenaren is er een zeer actief *Plain Language and Information Network* opgericht. Ten slotte kan worden gemeld dat het *Office of the Federal Register* twee belangrijke hulpmiddelen beschikbaar heeft gesteld voor het schrijven van heldere regelgeving, getiteld ‘Making Regulations Readable’ en ‘Drafting Legal Documents’.<sup>8</sup>

Ook in andere Angelsaksische landen, zoals in Australië, Canada en Nieuw Zeeland, worden er eisen gesteld aan eenvoudig en helder taalgebruik in wetgeving.<sup>9</sup> Het zou het bestek van deze bijdrage te buiten gaan om al deze ontwikkelingen te behandelen. Wel is relevant om te melden dat de ontwikkelingen binnen de Angelsaksische landen sterk worden gestimuleerd door rechtsvergelijking. De *International Association Promoting Plain Legal Language (PLAIN)*, die door personen uit genoemde landen wordt gedomineerd, speelt daar een zeer actieve rol in. Er wordt grensoverschrijdend wetenschappelijk onderzoek verricht, congressen georganiseerd, maar ook praktische handleidingen opgesteld. Een deel van deze handleidingen heeft hoge status, ongetwijfeld mede omdat ze door eminente hoogleraren zijn opgesteld. De bekendste is ongetwijfeld Joseph Kimble, wiens *Lifting the Fog of Legalese* inmiddels de status van klassieker heeft verworven.<sup>10</sup>

7 Zie *Maria Walters and others v. US Immigration and Naturalization Service*, No. 96-36304. United States Court of Appeals for the Ninth Circuit. 1998 U.S. App. LEXIS 9846, May 18, 1998.

8 Zie ook de website <<http://www.plainlanguage.gov/>>

9 Zie ook het rechtsvergelijkende overzicht in M.M. Asprey, *Plain Language for Lawyers*, Annandale Australia: The Federation Press 2003.

10 Durham, North Carolina: Carolina Academic Press 2005. Ook belangrijk is B.A. Garner, *Legal writing in plain English*, Chicago: The University of Chicago Press 2001.

### 3. Zwitserland: Eugen Huber<sup>11</sup>

Vriend en vijand zijn het er over eens: het Zwitserse *Obligationenrecht* is de vereenzelviging van helderheid in het recht.<sup>12</sup> Volgens de officiële doctrine wilde de auteur, Eugen Huber, de burger een wetboek geven dat voor iedereen te begrijpen was: 'rédigée non pas à l'attention des juges mais de tous les citoyens'.<sup>13</sup> Boze tongen beweren dat Huber wel simpel moest schrijven, omdat de – niet juridisch gevormde – rechters van de oerkantons de wet anders niet zouden begrijpen. Hoe dan ook, het Zwitserse verbintenissenrecht munt uit door begrijpelijkheid. Huber heeft hier ook veel over nagedacht:

'En dehors des énumérations (...), nous avons réussi presque constamment à n'avoir jamais plus de trois alinéas par article. Les alinéas sont en général composés d'une seule phrase; ils seront toujours assez brefs, pour qu'une personne, même peu habituée à consulter les lois, puisse se rendre compte à première vue de leur contenu. Les subdivisions sont rares, et nulle part l'article n'a été divisé en paragraphes. On obtient de la sorte une orientation facile et on simplifie les citations.'<sup>14</sup>

Een consistente terminologie – het Nederlands Burgerlijk Wetboek van 1992 blijkt op dit punt niet uniek – was voor Huber een belangrijk punt:

'En tant que cela paraissait compatible avec les exigences de la langue, nous avons désigné toujours par les mêmes termes les notions qui se répètent (...). L'application des lois existantes a surabondamment démontré dans quelle perplexité une simple divergence de texte, due à l'inadvertance du législateur, peut plonger le juge.'<sup>15</sup>

---

11 Het hiernavolgende is ontleend aan A. Flückiger & J.-D. Delley, 'L'élaboration rationnelle du droit privé: de la codification à la légistique', in: C. Chappuis, B. Foëx & Luc Thévenoz (red.), *Le législateur et le droit privé/Colloque en l'honneur du professeur Gilles Petitpierre*, Genève: Schulthess 2006, p. 123-143.

12 Ook de Franse *Code civil* heeft op dit punt een reputatie hoog te houden, zoals in 2004 nog eens bleek bij de viering van het tweehonderdjarig bestaan – zie onder andere *Le Code civil 1804-2004/Livre du bicentenaire*, Parijs: Dalloz/Litec 2004.

13 Flückiger & Delley 2007, hierboven noot 11, p. 136.

14 Eugen Huber, *Code civil suisse: exposé des motifs*, Bern 1901, p. 12, geciteerd door Flückiger & Delley 2007, hierboven noot 11, p. 136.

15 Huber 1901, hierboven noot 14, p. 14, geciteerd door Flückiger & Delley 2007, hierboven noot 11, p. 137 (uit dit citaat lijkt af te leiden dat Huber toch de rechter en niet de burger als eerste geadresseerde van de wetstekst ziet).

Mogelijk geïnspireerd door het Zwitserse voorbeeld heeft tegenwoordig elk land wel zijn *Aanwijzingen voor de regelgeving*.<sup>16</sup> Veelal bevatten deze ook regels over het taalgebruik.<sup>17</sup> Wat gewoonlijk ontbreekt, is de korte toelichting die Huber op zijn redactieregels geeft.

#### 4. Frankrijk: het Comité d'Orientation pour la Simplification du Langage Administratif<sup>18</sup>

In Frankrijk zijn *Marianne*, *COSLA* en *LARA* sleutelwoorden in de beweging voor helder taalgebruik. Op 3 januari 2005 ging het programma *Marianne* van start. Dat staat voor een handvest van rechten en plichten voor de gebruikers van overheidsdiensten. Geïnspireerd door lokale voorgangers en door buitenlandse voorbeelden zoals het Britse *Charter Mark*<sup>19</sup> heeft het directoraat-generaal voor de staatshervorming een aantal maatregelen getroffen om de communicatie tussen burger en overheid te verbeteren: 'Les prescriptions de base sont simples: accès plus facile, accueil attentif et courtois, réponse compréhensible, réponse systématique, suivi constant et évaluation de la démarche'.<sup>20</sup> Het Handvest is, aangepast aan de omstandigheden van de branche, aangenomen door zulke uiteenlopende organisaties als de Post en de *Bibliothèque Nationale de France*. Het beoogt de communicatie tussen overheid en gebruiker te verbeteren door het gebruik van een gepersonaliseerd embleem (*Marianne*).

Een van de maatregelen die zijn getroffen is de instelling in 2001 van een *Comité d'Orientation pour la Simplification du Langage Administratif (COSLA)*. Dit comité bestaat uit ambtenaren, maar het telt ook representanten van maatschappelijke organisaties zoals de belangrijke consumentenorganisatie *UFC-Que Choisir?* Voorts maken van het comité enkele bekende personen op persoonlijke titel deel uit. Onder hen bevinden zich Alain Rey en Josette Rey-Debove, de auteurs van de *Robert*, het Franse equivalent van de *Van Dale*,<sup>21</sup> en Bernard Pivot, bekend van zijn literaire televisieprogramma's. Het *COSLA* heeft een eenvoudiger taalgebruik en een simpeler dialoog aan het loket willen bereiken en daartoe onder andere diverse veel gebruikte formulieren vereenvoudigd. Daarin werd bijvoorbeeld 'nom

16 Zie P. Eijlander & W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom 2000, hfdst. 9.

17 Zie vorige noot, hfdst. 3 'Algemene aspecten van vormgeving'.

18 De hiernavolgende tekst is ontleend aan A. Suspense, 'Clarification et simplification du langage administratif en France - L'expérience du COSLA: un aspect de la réforme de l'Etat', in: A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy (red.), *Legal language and the search for clarity/ Practice and tools*, Bern: Lang 2006, p. 391-411.

19 <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark/>>

20 Suspense 2006, hierboven noot 18, p. 395.

21 Zie van Alain Rey het kostelijke *L'amour du français/Contre les puristes et autres censeurs de la langue*, Parijs: Denoël 2007.

patronymique' veranderd in 'nom', 'insolvabilité' in 'impossibilité de payer', en 'instaurer' in 'mettre en place'.<sup>22</sup> Voorts heeft het een *Guide d'aide à la conception et à la diffusion des formulaires administratifs*, het computerprogramma *Logiciel d'aide à la rédaction administrative (LARA)* en een *Lexique des termes administratifs*<sup>23</sup> ontworpen. Van de al dan niet doeltreffendheid van deze maatregelen wordt jaarlijks door de minister-president verslag uitgebracht in het *Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française*.<sup>24</sup>

Het beginsel van heldere taal is in Frankrijk tot constitutioneel beginsel gepromoveerd.<sup>25</sup> Ook elders, in België, Italië, Spanje en de Europese Unie is dit het geval.<sup>26</sup>

## 5. Italië: progetto chiaro<sup>27</sup>

Een tweede continentale lidstaat van de Europese Unie waar helder taalgebruik politiek hoge ogen gooit, is Italië. Reeds in 1993 bracht de toenmalige minister Sabino Cassese, die ook ten tijde van zijn ministerschap hoogleraar bestuursrecht was, een gids in omloop voor publieke bestuursorganen. Deze *Codice di Stile delle Comunicazioni Scritti ad Uso delle Amministrazioni Pubbliche* is geïnspireerd door ontwikkelingen in Engelssprekende landen, maar wijkt daarvan af door zijn lange theoretische inleiding. In 1994 verscheen onder de naam *Semplificazione del Linguaggio Amministrativo* een tweede editie en in 1997 publiceerde Fioritto een derde: de *Manuale di Stile/Strumenti per Semplificare il Linguaggio delle Amministrazioni Pubbliche*. Een enkel voorbeeld van de vereenvoudigingen die in dit kader zijn gerealiseerd is het volgende. De tekst 'L'Ufficio Trattamento Economico in indirizzo, cesserà la corresponsione degli emolumenti a decorrere dal 1o maggio 2001' werd gewijzigd in 'Dal 1o maggio 2001 il nostro Ufficio sospenderà i pagamenti'.<sup>28</sup>

22 Suspene 2006, hierboven noot 18, p. 404.

23 Een handerseditie is in 2005 onder de titel *Petit Dcodeur* door de Editions Robert uitgebracht.

24 Suspene 2006, hierboven noot 18, p. 409.

25 *Conseil constitutionnel* 19 juni 1998, vermeld door V. Champeil-Desplats, 'Les clairs-obscur de la clarté juridique', in: A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy (red.), *Legal language and the search for clarity/Practice and tools*, Bern: Lang 2006, p. 35-64. Zie voorts de bijdrage van S. Xavier, 'La contribution du Conseil constitutionnel à la transparence du discours juridique' in dezelfde bundel, p. 175-201.

26 Champeil-Desplats 2006, hierboven noot 25, p. 37 en voor Italië de volgende paragraaf.

27 Het hiernavolgende is ontleend aan G. Tessuto, 'Simplifying Italian administrative language: an overview', in: A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy (red.), *Legal language and the search for clarity/Practice and tools*, Bern: Lang 2006, p. 413-430.

28 Tessuto 2006, hierboven noot 27, p. 416.

In mei 2002 is het *chiaro*-project van start gegaan. Dit beoogt bureaucratisch jargon tegen te gaan. Zo wordt gewaarschuwd tegen archaïsche formuleringen zoals 'il succitato articolo', ingewikkelde constructies zoals 'in merito a' en 'effetuare una verifica del modulo', negatief geconstrueerde zinnen, woorden met een bijzondere betekenis zoals 'abrogazione tacita', en Latijn zoals 'ex ante'.

Evenals in Frankrijk wordt in Italië helderheid van taal als een grondwettelijk vereiste beschouwd. Indien een wet de vereiste helderheid mist, kan onbekendheid met de regelgeving voor de burger een verweer opleveren. Dit verweer werd bijvoorbeeld geaccepteerd in het geval van niet-invulling van gebrekkig geredigeerde btw-formulieren.<sup>29</sup>

## 6. Zweden: verplichte taaltoets voor wetgeving

Helder taalgebruik werd in Zweden al vroeg van overheidswege onderschreven. In een uit 1713 daterende Koninklijke Ordonnantie vinden we dat:

'His Majesty the King requires that the Royal Chancellery shall endeavour to draft all official documents in clear and plain Swedish and not to use, as far as possible, foreign words.'<sup>30</sup>

De koninklijke invloed was blijkbaar niet toereikend, althans niet van lange duur want in 1965 begon de minister die was belast met de finale ontwerprevisie van wetgeving vanuit juridisch en constitutioneel oogpunt op eigen houtje ook met een taalkundige beoordeling. Een en ander is later geformaliseerd. Zo werd in 1982 een regeringsordonnantie uitgevaardigd waarin staat te lezen dat het Directoraat-Generaal voor 'Legal Affairs at the Prime Minister's Office' moet:

'(...) encourage the greatest possible simplicity and clarity in the language used in legislation and government decisions'.

En in artikel 7 van de 'Administration Act' uit 1986 staat dat regeringsautoriteiten:

'(...) must endeavour to express themselves in a comprehensible manner.'

Er is een verplichte taaltoets ingevoerd, die wordt uitgevoerd door de *Division for Legal and Linguistic Draft Revision* van het Ministerie van Justitie. Deze divisie

29 Grondwettelijk hof 23-24 maart 1988, nr. 364 en 24 februari 1996, nr. 61, beide geciteerd door Tessuto 2006, hierboven noot 27, p. 413.

30 Presentatie van A.M. Hasselrot, *Plain language work in the Swedish government*, Plain Language Conference, Amsterdam 2007.

bestaat uit juristen én taalkundigen. Geen enkele wet of regeringsbesluit wordt van kracht zonder de goedkeuring van deze divisie. Deze divisie geeft verder training aan wetgevingsjuristen, stelt handboeken en richtlijnen op en participeert in wetgevingscommissies die door de regering zijn belast met het (her)ontwerpen van wetgeving.<sup>31</sup>

## 7. Nederland: goed leven met lelijke wetgeving, of toch niet?

In Nederland lijkt heldere taal in wetgeving nog ver weg. Op overheidsniveau heeft de kwestie tot voor kort nauwelijks aandacht gekregen. In de literatuur is het Duk die er in het verleden aandacht aan heeft geschonken.<sup>32</sup> Uit het Nederlandse taalgebied is voorts te vermelden de in de faculteit der letteren te Leuven verdedigde dissertatie van Hendrickx over taalopmerkingen in de adviezen van de (Belgische) Raad van State.<sup>33</sup> De enige uitvoerige publicatie uit de laatste tijd is die van Voermans.<sup>34</sup> De auteur wijst er op dat het probleem van slecht geschreven wetgeving 'nooit hoge ogen [heeft] gegooid op de politieke of bestuurlijke agenda. (...) In Nederland kunnen we goed leven met lelijke wetgeving, in de wetenschap dat er eigenlijk niemand voor zijn lol wetgeving leest'.<sup>35</sup> Als afschrikwekkend voorbeeld citeert Voermans artikel 6 lid 1 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen:

'Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden geheven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, kan de inspecteur degene die naar zijn mening vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte. Worden door de belastingwet aangelegenheden van een derde aangemerkt als aangelegenheden van degene die vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is, dan kan de inspecteur ook die derde uitnodigen tot het doen van aangifte. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop het uitnodigen tot het doen van aangifte geschiedt'.

31 Regeringskansliet, Ministry of Justice, September 2007.

32 Zie laatstelijk W. Duk, *Recht en slecht*, Nijmegen: Ars Aequi 1999.

33 K. Hendrickx, *Taal- en formuleringsproblemen in de regelgeving/De taalopmerkingen in de adviezen van de Raad van State* (diss. Leuven 2002), Brugge: die Keure 2003. Sinds de oprichting in 1946 heeft de Raad blijkens deze dissertatie meer dan dertigduizend adviezen over wetsontwerpen uitgebracht. Een van de drie belangrijke criteria die daarbij worden getoetst is de leesbaarheid van de teksten. Meestal gaan de aanwijzingen van de Raad over overeenstemming tussen de Nederlandse en Franse versies van de wet.

34 W.J.M. Voermans, 'Weten van wetgeving', *RegelMaat* 2004, p. 155-160.

35 Zie vorige noot, p. 156.



Ons land kent wel enige voorschriften die een goed taalgebruik beogen te bevorderen. De Aanwijzingen voor de regelgeving kennen in hoofdstuk 3 enige nuttige bepalingen, zoals:

'Aanwijzing 52 - Bepalingen worden zo beknopt mogelijk geformuleerd.

Aanwijzing 53 - Voorschriften worden, tenzij dit onvermijdelijk is, niet met behulp van de werkwoorden 'moeten' of 'dienen' geformuleerd.<sup>36</sup>

Aanwijzing 54 - (1) Het normale spraakgebruik wordt zoveel mogelijk gevolgd. (...)

Aanwijzing 57 - Vreemde woorden (...) worden vermeden (...).

Aanwijzing 60 - Afkortingen worden alleen gebruikt indien dit redelijkerwijs niet te vermijden is. (...)

Aanwijzing 61 - Formulering van een regel in de vorm van een fictie wordt zoveel mogelijk vermeden. (...).

Aanwijzing 63 - Het gebruik van de uitdrukking 'en/of' blijft achterwege'.

Blijkens het hiervoor door Voermans geciteerde voorbeeld lukt de het wetgever niet altijd om aan zich aan deze Aanwijzingen te houden. En in het geval de wetgever zich wel aan deze regels houdt, is daarmee niet zeker gesteld dat er voor de normadressaat een begrijpelijke bepaling ontstaat. Wat moet bijvoorbeeld de burger die in beroep wil gaan bij de bestuursrechter en die zich gesteld ziet voor de vraag of en hoeveel griffierecht hij moet betalen aan met artikel 8:41 Algemene wet bestuursrecht? In het eerste lid staat:

'Van de indiener van het beroepschrift wordt door de griffier een griffierecht geheven. Indien het een beroepschrift ter zake van twee of meer samenhangende besluiten of van twee of meer indieners ter zake van hetzelfde besluit betreft, is eenmaal griffierecht verschuldigd. In die gevallen bedraagt het griffierecht ten hoogste op grond van het derde lid terzake van een van de besluiten onderscheidenlijk door een van de indieners verschuldigd bedrag.'

En dan moet het cruciale derde lid, dat op zich weer vele onderverdelingen kent, nog komen!

Begrijpelijk taalgebruik staat sinds kort op de politieke agenda. GroenLinks komt de eer toe om het daarop te hebben geplaatst. In februari 2006 stuurde het kamerlid Van Gent de nota *Heerlijk, helder Hollands, Nederlanders hebben recht op duidelijke taal* naar de Tweede Kamer. Kern van de nota is dat de overheid begrijp-

---

36 In Engelstalige landen wordt eveneens gestreefd naar 'shall-free legislation', zie: C. Williams, 'Fuzziness in legal English: what shall we do with shall?', in: A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy (red.), *Legal language and the search for clarity/Practice and tools*, Bern: Lang 2006, p. 237-263.

pelijk Nederlands moet gebruiken. De overheid zou nu vaak slechte informatie geven, onder andere in veel te ingewikkelde folders en onbegrijpelijke formulieren, bijvoorbeeld op het terrein van de zorgverzekeringen, belastingen en huursubsidie. In de nota wordt gepleit voor een recht op begrijpelijke taal en, net als in Amerika, een verplichting voor de overheid om deze te gebruiken, te handhaven door een Taalpolitie. Er zou een Taaltoets moeten komen voor alle voorlichting van de overheid en een begrijpelijke versie van de Grondwet. Verder zou de overheid, net als in Groot-Brittannië, een campagne moeten starten voor het gebruik van begrijpelijke taal.<sup>37</sup>

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing, Pechtold, bleek veel sympathie te koesteren voor de plannen uit de nota. Volgens hem hadden burgers recht op duidelijke taal, ook zonder dat dit wettelijk is vastgelegd. Hij kondigde aan veel van de aanbevelingen te zullen overnemen, vooral door ze aan te bevelen bij de andere ministers. In een Taalpolitie zag hij niets, wel in 'notadokters' per ministerie en in prijzen voor goede voorbeelden. Ook kondigde hij een populaire versie aan van het eerste hoofdstuk van de Grondwet. De rest van de Grondwet zou juridisch veel te ingewikkeld zijn om te kunnen versimpelen.<sup>38</sup>

Na de val van het kabinet-Balkenende II trad minister Nicolai aan als opvolger van Pechtold. Hij kwam tot een aantal concrete acties. Hij liet onder andere een *Schrijfwijzer begrijpelijke formulieren* ontwikkelen. Er kwam een website met allerlei praktische handreikingen en voorbeelden.<sup>39</sup> Hij kondigde een toets en een keurmerk aan voor begrijpelijke formulieren en in samenwerking met het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) wordt een elektronische testfaciliteit ontwikkeld, waarmee kan worden gemeten of een formulier begrijpelijk is. Ten slotte kan in het kader van de positieve acties worden gemeld dat een hele reeks van formulieren meteen werd aangepakt. De minister gaf verder aan dat hij niets zag in het vastleggen van een wettelijke verplichting voor het gebruik van duidelijke taal en voor het komen tot een begrijpelijke versie van de Grondwet zou hij initiatieven van elders afwachten. Zelf zou hij er dus niet mee komen.<sup>40</sup>

Hoewel minister Nicolai geen werk wilde maken van het wettelijk verankeren van een recht op begrijpelijke taal (van overheidswege) heeft dat intussen niet verhinderd dat er op deelterreinen van het recht wel tot een wettelijke vastlegging is gekomen, waarbij het opvallend is dat het gebod om klare taal te gebruiken vooral gericht is tot particulieren en particuliere instellingen en niet zozeer tot de overheid zelf. Een aantal voorbeelden:

37 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 470, nr. 1 en 2.

38 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 470, nr. 3.

39 <<http://www.begrijpelijkeformulieren.nl>>

40 *Kamerstukken II 2006/07*, 30 470, nr. 4 en 5.

- In de op 1 januari 2007 van kracht geworden Wet financieel toezicht staat in artikel 4:19 lid 2 dat consumenten recht hebben op informatie die 'feitelijk juist, begrijpelijk en niet misleidend' is.
- In de Wet verplichte beroepspensioenregeling staat sinds 5 oktober 2005 in artikel 59 lid 1: 'De pensioenuitvoerder verstrekt de informatie (...) in duidelijke en begrijpelijke bewoordingen.'
- In de op 1 januari 2007 van kracht geworden Pensioenwet worden in artikel 48 exact dezelfde bewoordingen gebruikt.
- Artikel 41 van de Wet op het Notarisambt eist dat akten goed leesbaar moeten zijn en geen afkortingen mogen bevatten.
- Het Burgerlijke Wetboek eist in artikel 7:448, lid 1: 'De hulpverlener licht de patiënt op duidelijke wijze, en desgevraagd schriftelijk in (...).'

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) ziet krachtig toe op de naleving van de eerste drie genoemde wetten. De naleving van de andere wetten lijkt een stuk minder scherp te zijn.

Ook een ander idee dat de minister niet zelf wilde uitwerken is er uiteindelijk gekomen. Op particulier initiatief van BureauTaal, in samenwerking met een aantal grondwetsdeskundigen, is de Grondwet in eenvoudig Nederlands hertaald. Daarbij is het niet gebleven bij het eerste hoofdstuk, zoals minister Pechtold nog verwachtte.<sup>41</sup> Onder toepassing van het Europees Referentiekader voor taal is de tekst van de Nederlandse Grondwet integraal herschreven op een taalniveau dat door ongeveer 95% van de bevolking kan worden begrepen, waarvan 15% met moeite. Ter vergelijking: het taalniveau waarop de vigerende Grondwet<sup>42</sup> is geschreven, is slechts begrijpelijk voor ongeveer 5% van de bevolking.<sup>43</sup> Begrijpelijkheid stond dus bij deze hertaling voorop.

Het kabinet-Balkenende IV lijkt voornemens om de ingezette lijn richting meer begrijpelijke (overheids)taal voort te zetten. In het op 7 februari 2007 gesloten Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie staat op pagina 38, in de paragraaf 'Kunst en cultuur', onder punt 5 te lezen:

'De overheid bevordert het eenvoudig en zorgvuldig gebruik van het Nederlands als bestuurstaal en cultuur- en omgangstaal en legt daartoe het Nederlands vast in de Grondwet, onverminderd de wettelijke erkenning van (het gebruik van) de Friese taal.'

41 Zie K. Heij & W. Visser, *De Grondwet in eenvoudig Nederlands*, Den Haag: Sdu Uitgeverij 2007.

42 Dat geldt trouwens ook voor de rest van de wetgeving.

43 Zie over taalniveau's en het Europees Referentiekader K. Heij & W. Visser, *Schrijven in eenvoudig Nederlands*, Den Haag: Sdu Uitgeverij 2006, met name hfdst. 2.

De acties om meer begrijpelijke formulieren te ontwikkelen worden voortgezet, zo blijkt uit het Beleidsprogramma van het kabinet.<sup>44</sup>

Een voorzichtige conclusie kan zijn dat nu ook in Nederland in beleid(svoornemens) het gebruik van heldere taal in de communicatie tussen overheid en burgers een voorname plaats is gaan innemen. Vooralnog zijn de initiatieven beperkt tot de verstrekking van overheidsinformatie en de communicatie intussen overheid en burger via formulieren. Tot plannen om het eenvoudig taalgebruik in het rechtsverkeer anderszins te bevorderen is het nog niet gekomen. Ook de taal van de wetgever is tot op heden grotendeels buiten schot gebleven. Wel heeft het kabinet in zijn Beleidsprogramma in het kader van de versterking van de burgerschapsvorming de instelling van een staatscommissie aangekondigd die voorstellen moet doen voor herziening van de Grondwet, onder andere met het oog op de toegankelijkheid voor burgers.<sup>45</sup> Ook kan nog melding worden gemaakt van het programma *Bruikbare rechtsorde*, dat beoogt departementale activiteiten op het gebied van terugdringing van regeldruk te stimuleren en faciliteren. In dit kader wordt bijvoorbeeld onderzocht hoe de overheid openbare internetconsultatie kan hanteren voor een betere voorbereiding van wetgeving.<sup>46</sup> Daarbij gaat het overigens niet specifiek en niet louter om helder taalgebruik. Ook moet worden geconstateerd dat hoewel de uitvoeringsprojecten helder taalgebruik propageren, dit niet verder wordt uitgewerkt.

## 8. Slotbeschouwing

Na dit korte overzicht van een aantal ontwikkelingen in het buitenland en Nederland kan een aantal conclusies worden getrokken. Allereerst valt op dat in veel landen veel eerder dan in Nederland het belang is onderkend van het gebruik van heldere taal, vooral in de communicatie – op welke manier dan ook – tussen overheid en burger.

Waar schuilt dan dit belang in? Diverse argumenten worden gehanteerd. Zo wordt er gewezen op het kostenaspect. Duidelijke taal leidt tot minder verzoeken om extra informatie, tot minder bureaucratie, maar ook tot minder gerechtelijke procedures. Ook zou het kunnen leiden tot minder frustratie over de overheid, of zelfs meer vertrouwen in de overheid. In bepaalde opzichten zou burgerschapsvorming gebaat kunnen zijn bij begrijpelijke taal, zeker als deze in de Grondwet zou worden gebruikt.

44 *Samen werken, samen leven*, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken 2007, zie onder nr. 69, knelpunt 6.

45 Zie vorige noot, onder nr. 67.

46 *Naar een responsieve overheid*. Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving, 2007.

In hoeverre deze verschijnselen zich daadwerkelijk in de praktijk voordoen of voor zullen doen valt voor ons moeilijk te beoordelen. Maar los van dit alles lijkt ons een meer principiële argument maatgevend, en dat is dat in een rechtsstaat de burger zo veel mogelijk zekerheid moet hebben over het recht waaraan hij onderworpen is, dat hij in staat moet worden gesteld om zijn rechten en plichten te kennen. Dat geldt voor het verkeer tussen burgers onderling, maar zeker voor verkeer tussen overheid en burger. Het adagium 'Eenieder wordt geacht de wet te kennen' moge dan een fictie zijn, maar het is wel een vrij wrange frictie als deze niet alleen veroorzaakt wordt door de grote hoeveelheid gedetailleerde wetgeving, maar ook en misschien wel vooral door het feit dat de wetgeving in een voor het gros van de burgers onbegrijpelijke taal is gesteld.

Dit principiële belang wordt in een aantal landen ook onderkend. Het wordt zelfs gezien als een burgerrecht of een constitutioneel beginsel. Dat met een dergelijke statusverlening van begrijpelijke taal de werkelijkheid nog niet automatisch en direct wordt beïnvloed, leert ons het voorbeeld van de regelgeving in de Europese Unie.<sup>47</sup> Uiteindelijk kan wettelijke verankering van het recht op begrijpelijke taal of de erkenning van dit recht in de jurisprudentie echter wel degelijk effect hebben, zo leren ons buitenlandse voorbeelden. Belangrijk is dan wel dat er ook voldoende aandacht is voor uitvoeringsmaatregelen.

Het is goed dat de Nederlandse overheid recent eindelijk een begin heeft gemaakt met opzetten en uitvoeren van een beleid gericht op het gebruik van begrijpelijke taal. Tot dusver gaat dat alleen maar over informatiemateriaal en (aanvraag)formulieren. In een aantal *common-law* landen, maar ook in Frankrijk en Italië zijn al eerder programma's van deze signatuur tot stand gekomen. Er wordt in deze landen structureel aandacht geschonken aan het taalgebruik van de overheid. Dit heeft geresulteerd in de vereenvoudiging van tal van formulieren, maar ook in een mentaliteitsverandering bij de betrokken ambtenaren. In veel van deze landen heeft men ook verdere stappen gezet. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika veel werk gemaakt van de versimpeling van taalgebruik in gerechtelijke procedures. Belangrijker is misschien nog wel dat er landen zijn, waarin het probleem bij de bron wordt aangepakt, de wet. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn Australië, Canada, de VS en Zweden. In Nederland lijkt een dergelijke ontwikkeling nog ver weg. Misschien dat een en ander gestimuleerd zou kunnen worden door de door het kabinet-Balkenende IV toegezegde staatscommissie die zich onder andere zou moeten buigen over het meer toegankelijk maken van de Grondwet. Het louter codificeren van het Nederlands (en het Fries) als bestuurstaal in de Grondwet, zoals het Coalitieakkoord lijkt de suggereren, is daartoe niet voldoende; het gaat erom dat er *begrijpelijk Nederlands* (of Fries) als bestuurstaal wordt gehanteerd. De vraag is hierbij overigens wel of voor de ge-

---

47 Presentatie van A.M. Hasselrot, *Plain language work in the Swedish government*, Plain Language Conference, Amsterdam 2007.

compliceerde en langdurige weg van de grondwetsherziening moet worden gekozen. Naar Zweeds voorbeeld zou men dit recht ook kunnen neerleggen in de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet kent immers al een afdeling 2.2, die geheel gewijd is aan het gebruik van de taal in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen.

Zoals eerder gezegd, de principiële erkenning van de overheidsplicht tot het gebruik van klare taal en het recht van een burger daarop, is slechts een eerste stap. Voor het daadwerkelijk dichterbij brengen van helder taalgebruik zullen nog vele stappen moeten worden gezet, en daaraan voorafgaand zullen nog vele vragen moeten worden beantwoord. We sluiten af met enige suggesties voor vragen die in dit verband aandacht verdienen. Is het daadwerkelijk mogelijk een eenvoudige toets te ontwikkelen om de duidelijkheid van wetgeving te meten?<sup>48</sup> Kan dit instrument in een computerprogramma worden omgezet?<sup>49</sup> Welke grammaticale regels dragen bij aan simplificatie?<sup>50</sup> Zijn metaforen toegestaan?<sup>51</sup> Wat te doen indien de materie zo ingewikkeld is, dat vereenvoudiging niet mogelijk is zonder opgave van bestaande nuances?<sup>52</sup> Of anders geformuleerd: is 'plain language' hetzelfde als 'clear language'?<sup>53</sup> Hoe kan de noodzakelijke omslag bij het denken van ambtenaren worden bereikt? Is de vorming van een nationale commissie dienstig? Moet er een speciale wetgevingstoets op het departement van Justitie te komen? Heeft ook de Raad van State bij het bevorderen van klare taal een rol te spelen? Welke bijzondere problemen worden veroorzaakt door de Europese veeltaligheid?<sup>54</sup>

- 
- 48 Zoals de Flesch-test in de Verenigde Staten – zie R. Flesch, *How to write, speak and think more effectively*, Signet 1960.
- 49 Zie hierover bijvoorbeeld N. McDonald, 'Mustor management: exploring the role of graphical tools in achieving greater clarity in instruction', in: A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy (red.), *Legal language and the search for clarity/Practice and tools*, Bern: Lang 2006, p. 449-478.
- 50 Zie bijvoorbeeld R.-M. Gerbe, 'Le présent de l'indicatif dans le discours juridique français', in: A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy (red.), *Legal language and the search for clarity/Practice and tools*, Bern: Lang 2006, p. 265-302.
- 51 Zie L. Morra, P. Rossi & Carla Bazzanella, 'Metaphor in legal language: clarity or obscurity?', in: A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy (red.), *Legal language and the search for clarity/Practice and tools*, Bern: Lang 2006, p. 141-174.
- 52 Zie R. Charnock, 'Clear ambiguity', in: A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy (red.), *Legal language and the search for clarity/Practice and tools*, Bern: Lang 2006, p. 65-103.
- 53 B. Hunt, 'Plain language in legislative drafting: an achievable objective or a laudable ideal', *Statute Law Review* 2003, p. 112-124.
- 54 Zie daaromtrent G. Ajani & M. Ebers (red.), *Uniform terminology for European contract law*, Baden-Baden: Nomos 2005; I. Burr & G. Gréciano (red.), *Europa: Sprache und Recht/La construction européenne: aspects linguistiques et juridiques*, Baden-Baden: Nomos 2003; R.L. Creech, *Law and language in the European Union/The paradox of a Babel 'united in diversity'*, Groningen: Europa Law Publishing 2005; B. Pozzo & V. Jacometti (red.), *Multilingualism and the harmonisation of European law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2006;

Bij de beantwoording van deze en vele andere vragen in dit kader kan rechtsvergelijkend onderzoek goede diensten bewijzen. Met deze bijdrage hopen we daartoe een verdere aanzet te hebben gegeven.

## 1. Inleiding

Op 11 juli 2006 moesten een kleine tweehonderd bewoners van appartementen aan het Amsterdamse Bos en Lommersplein, op het van de burgemeester, op tijd en gelegenheid woningen verlaten. Dit schiedstuk streekt van onderzoeksbureaus linnen, dat kon daarnaar was verwacht, was gelukkig dat er ten minste van (in elk geval een deel van) het totale gebouwen complex, bestaande uit winkels, kantoren en woningen, sprake was van voldoende afwijkingen in de constructie ten opzichte van het bestel. Dit onderzoek was uitgevoerd naar aanleiding van een incident op 1 februari 2006, waarbij een buswagen enkele personen door de vloer van het marktplein was gestort en in de daaronder liggende parkeergarage schuren in zwaar betonarmen waren gesloopt. Omdat er ook op 11 juli nog diverse nieuwe gebouwen werden ontliet en het herstel gemiddeld tijd vergde, konden de bewoners pas een half jaar later terug naar hun woningen. De winkels en kantoren, die ook allemaal waren gesloten, gingen nog later weer open. De beleidsmatige en juridische kanten van deze geschiedenis zijn uitvoerig beschreven door de Onderzoeksc commissie het en Lommersplein.<sup>1</sup> Deze onafhankelijke commissie was door de voorzitter van het Stadsdeel Bos en Lommer en de burgemeester van de Gemeente Amsterdam op 24 juli 2006 ingesteld en bond haar eindrapport op 15 januari 2007 aan de opdrachtgever aan. Bij die gelegenheid verklaarden de opdrachtgevers namens hun besturen de aan hen gegeven aanbevelingen, gericht op het voorkomen van herhaling, over te nemen. Hoewel bij dit incident geen doden of gewonden zijn gevallen, is het ernstig te noemen, omdat er veel economische en sociale schade is geleden door tal van personen en bedrijven. In de kern van de zaak was volgens de commissie sprake van constructie- en bouwfouten, maar ook van een tekortschietende overheid, die deze fouten kennelijk niet had willen of voortropen. Het meest ernstige waren de bouwfouten (het name onvoldoende of onvoldoende wapening in het beton) die niet waren

<sup>1</sup> Onderzoeksc commissie Bos en Lommersplein, *Colofon hart. Hoofdrapport van de Onderzoeksc commissie het en Lommersplein*, Amsterdam 2007 (verklikbaar bij de Gemeente Amsterdam). Er is door de voorzitter ook nog een deelrapport *Van misdrijf tot gerechtelijk ingrijpen*, waarin de geschiedsgene en beleidsmatige voorgaandens en de transformatie van het onderzoek naar een rechtsvergelijkend onderzoek, beschreven. De commissie werd onder voorzitterschap

S. Pommer, *Rechtsübersetzung und Rechtsvergleichung* (diss. Wenen 2003), Frankfurt: Lang 2006.