

ARTIKELEN

Visuele wetscommunicatie*

A.C.M. Meuwese & L. van Weelden

1. Inleiding

Er is veel aandacht voor uitvoerbaarheid van wetgeving, in combinatie met nieuwe inzichten in de verschillen die er tussen burgers bestaan als het gaat om hun vermogen de inhoud van regelgeving te doorgronden en dit begrip om te zetten in actie.¹ Vaak wordt de oplossing gezocht in het gebruik van eenvoudige taal; het potentieel van visualisatie als middel om begrijpelijk te communiceren is daarentegen nog onderbelicht.² Hoewel voor visualisaties als communicatiemiddel voor wetgeving als zodanig nog weinig aandacht is, sijn visualisaties wel degelijk de juridische praktijk en de praktijk van overheidscommunicatie binnen.³ Barkhuysen geeft als voorbeelden het toenemend gebruik van visualisaties in de rechtszaal en de inzet van *infographics* door de overheid om beleid uit te leggen.⁴ Het eerste voorbeeld betreft een groeiende en steeds meer geprofessionaliseerde praktijk. Het maken van *legal visuals* wordt steeds meer een specialisatie binnen het grafisch ontwerp, met momenteel vooral grotere commerciële partijen als afnemers. Een recente toepassing binnen het tweede voorbeeld is de, helaas niet direct geslaagde, poging bij coronapersconferenties door middel van datavisualisaties te communiceren.⁵

De aandacht in publicaties over visualisaties en recht gaat al snel uit naar het ontwikkelen van visuele vaardigheden in het juridisch onderwijs.⁶ In deze bijdrage onderzoeken wij een ander front, namelijk de inzet van visualisaties om wetgeving

* Beide auteurs zijn betrokken bij het NWO-MVI-onderzoeksproject 'Citizen-friendly data communication' (nr. 313-99-330). De auteurs bedanken Christien de Kruijff voor eerder uitgevoerd onderzoek, waar zij op hebben mogen voortbouwen.

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017.

2 A.C.M. Meuwese, 'De Belastingdienst als vertaler van wetgeving', *RegelMaat* (35) 2020, afl. 1, p. 3-5.

3 L. van Weelden & T.C. Charldorp, 'A Communications Perspective on the Use of Visualizations in a Dutch Court for Minor Felonies', *Utrecht Law Review* (15) 2019, afl. 1, <https://doi.org/10.18352/ulr.497>.

4 T. Barkhuysen, 'Meer aandacht in het onderwijs voor beeld als juridisch communicatiemiddel', *NJB* 2017/1701. Zie ook V. Boehme-Nessler, *Pictorial Law. Modern Law and the Power of Pictures*, Berlijn: Springer 2009 voor een internationaal en historisch overzicht.

5 H. Raba & B. Meindertsma, 'Kuipers wilde overtuigen met cijfers, maar was selectief', nos.nl 26 januari 2022.

6 Op 21 juni 2019 vond bij Stibbe een werkconferentie over 'Visuele vaardigheden in het juridisch onderwijs' plaats, georganiseerd door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden (organisatoren: Tom Barkhuysen, Kim Raad, Susanne van der Meer, Christien de Kruijff), waar een manifesto uit voortgekomen is.

inzichtelijker te maken, zowel in het wetgevingsproces als in de uitvoeringspraktijk.⁷ Beelden kunnen een rol spelen bij het verhelderen van de betekenis, consequenties en systematiek van wetgeving, zowel voor professionals als voor burgers. Maar vanwege de taligheid van het recht en de training en aanleg van juristen, niet in de laatste plaats van wetgevingsjuristen, komt de optie om visualisatie in te zetten niet als vanzelfsprekend op de radar. Overigens is beeldcommunicatie ook binnen de rijksoverheid in opkomst, al wil dat nog niet zeggen dat er in de praktijk al een sterke link met wetgeving is.⁸

Toch geven ervaringen in andere sectoren aanleiding om te bekijken of visualisatie wetgevingsjuristen kan helpen hun werk beter te doen. Hierbij onderscheiden wij ‘visueel communiceren’ en ‘visueel denken’. Over de eerste categorie gaat onze hoofdvraag: hoe kan visuele communicatie worden ingezet voor beter begrip, en daarmee eventueel betere naleving en uitvoering, van wetgeving? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, bieden wij een inleiding op de theorie rond visualisatie (par. 2) en bekijken wij aan de hand van enkele voorbeelden hoe beelden ingezet kunnen worden bij communicatie over wetgeving (par. 3). Vervolgens gaan wij kort in op de vraag hoe ‘visueel denken’ kan worden ingezet om het proces van wetgeven te verbeteren (par. 4). Ten slotte brengen wij enkele juridische aspecten rond gebruikmaking van visualisaties door overheden onder de aandacht (par. 5).

2. Visualisatie: een inleiding

In deze paragraaf introduceren wij enkele classificaties en concepten rond visualisatie die in de communicatiewetenschap gehanteerd worden om een beknopte inleiding te bieden op de wetenschappelijke achtergrond van de praktijk van *legal visualization*.

Grofweg worden er drie typen visualisaties onderscheiden: visualisaties die iconisch, relationeel of hybride van aard zijn.⁹ Iconische visualisaties hebben een directe relatie met de werkelijkheid. Je kunt hierbij denken aan foto's, pictogrammen, maar ook aan wegenkaarten. Relationele visualisaties hebben deze relatie niet, zijn daardoor abstracter en vergen cognitieve inspanning om tot betekenis te komen. Voorbeelden hiervan zijn datavisualisaties en processtromen (schematiseringen). Hybride visualisaties zijn een combinatie van iconische en relationele visualisaties. Een mooi voorbeeld hiervan is een fMRI-scan van de hersenen, met daarbij oplichtende elementen die een verhoogde activatie aangeven. Het type visualisatie dat de potentie heeft om wetgeving inzichtelijk te maken, is relationeel van aard. Inzicht geven in wetgeving betreft vaak het verduidelijken van abstracte en complexe systemen of processen. Om deze complexiteit inzichtelijk te maken, loont het om verschillende elementen van die systemen en de relaties ertussen, of

7 Meuwese 2020.

8 Zo verschijnen er vacatures voor visueel vormgevers op de overheidsvacaturesite 'Werken voor Nederland' en biedt de Academie voor Wetgeving twee keer per jaar een cursus 'Legal Visuals'.

9 M. Hegarty, 'The Cognitive Science of Visual-Spatial Displays: Implications for Design', *Topics in Cognitive Science* (3) 2011, afl. 3, p. 446-474.

verschillende stappen in die processen en de volgorde daarvan te visualiseren. Uiteraard kunnen ook iconische visualisaties, zoals de hierboven genoemde, een rol spelen bij wetgeving. Hierbij kan worden gedacht aan verkeersborden of bepaalde illustraties die te vinden zijn in bijlagen bij regelgeving.¹⁰ Overigens illustreert het voorbeeld van de verkeersborden mooi dat het onderscheid tussen iconische en relationele visualisaties niet altijd scherp te maken is: een stopbord heeft, anders dan een (iconisch) bord waarop een fietspad aangeduid wordt, geen relatie met de werkelijkheid en is dus relationeel te noemen. Op visualisaties die een rol spelen *in* wetgeving gaan wij echter slechts beperkt in; het doel van deze bijdrage is te laten zien wat de mogelijkheden zijn buiten deze meer vanzelfsprekende vormen van visualisatie binnen het recht, met name daar waar visualisaties een kwestie van maatwerk zijn en niet van standaardisering.

Om te kunnen begrijpen hoe we visualisaties kunnen inzetten om wetgeving inzichtelijker te maken, beginnen we bij de verschillen tussen tekstueel en visueel georganiseerde informatie. Waar tekstuele informatie onder andere kan worden georganiseerd door zinsbouw en structuren op paragraaf- en tekstniveau, kan er bij de organisatie van visuele informatie gebruik gemaakt worden van ruimte, kleur, vorm, oriëntatie, enzovoort. De maker en zender van de visualisatie kan deze visuele elementen gebruiken om de informatie visueel te representeren, maar ook om aan te geven wat belangrijk is in een visualisatie en wat als context fungeert. Net als bij het opstellen van een begrijpelijke tekst, is het proces van het ordenen van visuele informatie een iteratief proces, waarbij stap voor stap wordt toegewerkt naar een optimale visuele vertaling van de informatie. De ontvanger verwerkt de tekstueel en visueel gecommuniceerde informatie door middel van twee verschillende cognitieve systemen: een visueel-picturaal kanaal en een auditief-verbaal kanaal.¹¹ Terwijl woorden het cognitieve systeem binnenkomen via de oren of ogen, en worden verwerkt als verbale representaties in het auditief-verbale kanaal, komen visualisaties het cognitieve systeem binnen via de ogen en worden verwerkt als visuele representaties in het visueel-picturale kanaal.

Het voordeel van het construeren en verwerken van visuele representatie is dat we daarbij kunnen vertrouwen op intuïtieve perceptuele processen in plaats van cognitief belastende processen. De verwerking van visuele informatie verloopt daardoor gemakkelijker en sneller in vergelijking met het verwerken van tekstuele informatie. Dit voordeel is groter bij de visualisatie van kwantitatieve (datavisualisaties) in vergelijking met kwalitatieve informatie, met als reden dat communiceren over kwantitatieve informatie bestaat uit het communiceren van visuele patronen (bijvoorbeeld stijgende of dalende lijnen, verschillen in de hoogte van staven). Het herkennen van een patroon in een tabel met data kost veel meer cognitieve

10 Zie bijlage 1 bij het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en, bijv., bijlage 4 bij NEN-spec 1-1:2021-10-15, 'Mondkapjes voor publiek gebruik. Deel 1: Aanbevelingen voor ontwerp, gebruik en onderhoud in het kader van COVID-19'.

11 R.E. Mayer, 'Cognitive Theory of Multimedia Learning', in: *The Cambridge Handbook of Multimedia Learning*, New York: Cambridge University Press 2005, p. 31-48; A. Paivio, *Mind and Its Evolution; A Dual Coding Theoretical Interpretation*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates 2006.

inspanning dan het aflezen van een patroon in een datavisualisatie. Visualisatie-technieken worden daarom vaak in één adem genoemd met data-analyse en artificiële intelligentie (AI).¹² Visualisatie is onmisbaar bij het realiseren van een van de belangrijkste doelen van de inzet van data-analyse en AI, namelijk het genereren van meer inzicht in informatie en systemen.

Als we het proces van het construeren van een visuele representatie nader bekijken, kunnen we daarin drie stappen onderscheiden. Ten eerste bekijkt de ontvanger de visualisatie met een bepaald doel en van daaruit wordt de aandacht gevestigd op bepaalde visuele elementen (dat wil zeggen, de eerdergenoemde ruimte, kleur, vorm en oriëntatie) van de visualisatie. Het element waar de aandacht op wordt gevestigd, is het uitgangspunt van de interpretatie van de visualisatie. Vervolgens gaat de ontvanger op zoek naar een visueel schema, dat gebruikt kan worden als sjabloon voor de interpretatie. Visuele schema's worden opgebouwd door ervaringen met visualisaties. Je kunt denken aan een visueel schema voor lijngrafieken of organigrammen. Naarmate we meer visualisaties hebben gezien, kunnen we er conventies uit extraheren en die gebruiken om de verwerking van visualisaties te vergemakkelijken. In de derde en laatste stap integreren we de gevisualiseerde informatie met onze voorkennis over het onderwerp, en komen we tot betekenisgeving.

De hiervoor genoemde visuele schema's zijn niet bij iedereen in gelijke mate aanwezig. Net zoals mensen verschillen in geletterdheid (schrijf- en leesvaardigheden), verschillen ze ook in hoe visueel geletterd ze zijn.¹³ Visuele geletterdheid verwijst naar het vermogen van mensen om visualisaties te interpreteren en te gebruiken, kritisch te evalueren en te creëren.¹⁴ Hoewel de ontwikkeling van visuele geletterdheid nog steeds onderwerp van onderzoek is, tonen eerdere studies aan dat visuele geletterdheid toeneemt als gevolg van ervaring met het bekijken en creëren van visualisaties.¹⁵ Ondanks dat visualisaties de potentie hebben om een grote groep mensen te voorzien van begrijpelijke informatie, moeten we visuele geletterdheid als ingangseis houden voor effectieve visuele communicatie. Als zodanig blijkt visuele communicatie geen pasklare oplossing om volledig inclusief te communiceren, met bijvoorbeeld laaggeletterden.¹⁶ Tegelijkertijd kan de verantwoordelijkheid van de overheid om (ook) visueel te communiceren herleid worden tot de bredere

12 Zie bijv. J.E.J. Prins & J. van der Roest, 'AI en de rechtspraak. Meer dan alleen de "robotrechter"', *NJB* 2018/206, p. 276.

13 P. Felten, 'Visual Literacy', *Change: The Magazine of Higher Learning* (40) 2008, afl. 6, p. 60-64.

14 D. Statton Thompson & S. Beene, 'Uniting the Field: Using the ACRL Visual Literacy Competency Standards to Move beyond the Definition Problem of Visual Literacy', *Journal of Visual Literacy* (39) 2020, afl. 2, p. 73-89.

15 M.D. Avgerinou & R. Pettersson, 'Toward a Cohesive Theory of Visual Literacy', *Journal of Visual Literacy* (30) 2011, afl. 2, p. 1-19; A. Quispel, A. Maes & J. Schilperoord, 'Graph and Chart Aesthetics for Experts and Laymen in Design: The Role of Familiarity and Perceived Ease of Use', *Information Visualization* (15) 2016, afl. 3, p. 238-252.

16 C. van Hooijdonk, L. van Weelden, R. van Kempen, H. Hoeken, T. Sanders & D. Janssen, *Het complete plaatje? Onderzoek naar het gebruik van iconen als middel voor inclusievere gemeentelijke communicatie in Nederland en Vlaanderen*, Universiteit Utrecht 2021.

plicht de informatieasymmetrie tussen overheid en burger te verkleinen (*equality of arms principle*) en ook de kosten van het ‘vertalen’ van informatie te dragen.¹⁷

Voordat we overgaan op toepassingen van visualisatie bij communicatie over wetgeving, nog enkele opmerkingen over de manier waarop *visuals* normaal gesproken tot stand komen. De creatie van deze visualisaties verloopt volgens een vastomlijnd ontwerpproces. Eerst definiëren juristen de opdracht, die via een mondelinge of schriftelijke briefing aan de visualisatie-expert wordt meegedeeld. Daarna volgen gesprekken tussen de visualisatie-expert en de jurist(en) over het doel van de visualisatie, waarbij ook de kern van de wetssystematiek aan de visualisatie-expert moet worden overgebracht. Tijdens deze gesprekken maakt de visualisatie-expert schetsen, zodat zij aan het einde van het gesprek haar interpretatie van hetgeen met de jurist is gecommuniceerd, kan controleren aan de hand van een schets. Net zoals juristen modelreglementen gebruiken, beschikt de visualisatie-expert over een visuele bibliotheek waaruit geput kan worden. Als de kern van de opdracht duidelijk is, levert de visualisatie-expert een aantal eerste concepten, die vervolgens via een aantal iteratieve stappen tot een eindproduct worden gemaakt.

3. Visuele wetscommunicatie

Bij de thematiek ‘visualisatie en recht’ denken we toch al snel aan het gebruik van beelden in de rechtszaal, waarbij deze het verhaal dat partijen willen vertellen, moeten ondersteunen.¹⁸ Wetgeving vertelt natuurlijk geen verhaal (of juist heel veel mogelijke verhalen tegelijkertijd). Wetsvisualisatie zal dus eerder een systeem of proces inzichtelijk moeten maken. Zoals we hierboven al beschreven, is de gedachte dat visualisatie een oplossing is voor communicatie over normen met laaggeletterden een misvatting. Voor welke problematiek rond wetgeving kan visualiseren dan wel toegevoegde waarde hebben?

Complexiteit

Ten eerste kunnen visualisaties behulpzaam zijn bij het inzichtelijk maken van een complex proces. In figuur 1 ziet u een voorbeeld van een visualisatie over de introductie van de tijdelijke Noodmaatregel overbrugging voor behoud werkgelegenheid (NOW). Normaliter kunnen ondernemers, in bepaalde situaties, werktijdverkorting (wtv) aanvragen als er door bijzondere omstandigheden tijdelijk geen of minder werk is voor werknemers. Het begin van de coronacrisis in 2020 zorgde voor een enorme aanvraag voor wtv. Op 17 maart 2020 werd de wtv-regeling tijdelijk stopgezet en heeft de minister besloten om tot een nieuwe tegemoetkomingsregeling te komen, de NOW, die op 2 april 2020 van kracht werd. Voor onderne-

17 A. Balvert, ‘Datagedreven datacommunicatie binnen het bestuursrecht: geautomatiseerd maatwerk?’, *NTB* 2022, afl. 2, p. 93.

18 R.K. Sherwin, ‘A Manifesto for Legal Visual Realism’, *Loyola of Los Angeles Law Review* (40) 2007, p. 719. Zie ook: R.K. Sherwin, N. Feigenson & C. Spiesel, ‘Law in the Digital Age: How Visual Communication Technologies Are Transforming the Practice, Theory, and Teaching of Law’, *Boston University Journal of Science & Technology Law* (12) 2006, p. 227.

mers was het, op het moment dat de wtv werd stopgezet, onduidelijk of ze recht hadden op de NOW, zeker als ze al wtv hadden aangevraagd of als de wtv was toegekend. Het Deloitte *legal* team maakte toentertijd gezamenlijk met het Deloitte *Designing Insight*-team, dat gespecialiseerd is in visuele communicatie, onderstaande visualisatie om werkgevers inzicht te bieden in de overgang van de wtv naar de NOW.

De visualisatie toont een tijdlijn van februari 2020 tot december 2020. De tijdlijn bevat drie onderwerpen, waarvoor in de legenda een kleurcodering is aangebracht: wtv (donkerblauw/-groen), NOW (felgroen) en 'nieuwe aanvragen' (turkoois). In het algemeen zijn er twee belangrijke gebeurtenissen in deze periode: de wtv, die in februari 2020 van kracht was, en de NOW, die met terugwerkende kracht van toepassing was vanaf 1 maart 2020. De overgang van de wtv naar de NOW heeft verschillende gevolgen voor drie groepen werkgevers. Dit wordt geïllustreerd door drie verschillende balken weer te geven, die (van boven naar beneden) betrekking hebben op de groep werkgevers (1) waarvan al een wtv-aanvraag is gehonoreerd, (2) waarvan de wtv-aanvraag nog niet is gehonoreerd, en (3) die nog geen wtv-aanvraag heeft ingediend. De splitsing maakt onmiddellijk duidelijk welke overgangsregeling van toepassing is op de werkgever in kwestie. Op deze manier hoeft de werkgever geen inspanning te leveren om alle drie de paden te begrijpen en vervolgens te analyseren welk pad op hem van toepassing is.

Figuur 1 Visualisatie Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud Werkgelegenheid, Deloitte 2020



Gelaagd normenkader

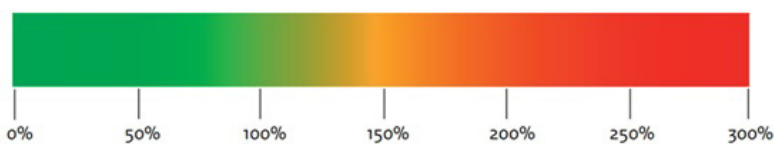
Ten tweede kunnen visualisaties zich richten op het samenbrengen van normen die zien op een bepaalde situatie, maar die te vinden zijn in verschillende wetten of in verschillende lagen van regelgeving. Een voorbeeld hiervan is een visualisatie die de overgang van de Medical Device Directive (MDD) naar de Medical Device Regulation (MDR) in beeld bracht, zie figuur 2. Met de komst van de MDR in mei 2021 veranderde er veel voor fabrikanten van medische hulpmiddelen. Alle medische hulpmiddelen en hulpmiddelen zonder medisch doel moesten een nieuwe conformiteitsbeoordelingsprocedure ondergaan voordat ze op de EU-markt mochten worden toegelaten. Er golden andere en strengere eisen, en bovendien vielen producten die voorheen niet onder de MDD-verordening vielen, nu wel onder de MDR. In aanloop naar de nieuwe wetgeving maakte Deloitte (wederom een samenwerking tussen het legal en Designing Insight-team) een visualisatie om inzicht te geven in de impact ervan. De wetgeving was nog in ontwikkeling op het moment dat deze visualisatie werd gemaakt. Het doel van deze visualisatie was om aan de klant de informatie over te brengen die op dat moment beschikbaar was. Eventuele aanvullingen of aanpassingen op een later tijdstip konden vervolgens eenvoudig met de klant worden besproken.

Bij de visualisatie werd gebruik gemaakt van een metrokaart – denk aan de metrokaart van Londen – om voor elk ‘station’, namelijk elke wetgevingslaag (bijvoorbeeld de technische documentatie, klinische evaluatie en labeling), uit te leggen welke eisen al bestonden onder de MDD en welke eisen gewijzigd en nieuw zouden zijn onder de MDR. In de visualisatie kunnen drie lijnen worden onderscheiden, die alle een oorsprong aan de linkerkant hebben. De onderste lijn betreft de MDR-verordening. De twee lijnen daarboven betreffen de MDD-verordening. Voor elk wettelijk kader wordt aangegeven wat de huidige eis is, wat aanvullende en nieuwe eisen zijn, en of er hulpmiddelen zijn in de vorm van ISO-richtlijnen.

Normen met een schaal

Een derde categorie ziet op normen die eigenlijk juist niet goed talig uit te drukken zijn, bijvoorbeeld waar sprake is van een glijdende numerieke schaal, die in de toepassing een hoge mate van discretionaire ruimte kent. In de ‘Gids Proportionaliteit’, een document in het kader van het flankerend beleid bij de Aanbestedingswet 2012,¹⁹ waarin aanbestedende diensten advies kunnen vinden over de wijze waarop zij met het begrip ‘proportionaliteit’ bij aanbestedingen moeten omgaan, worden meerdere glijdende schalen visueel weergegeven. We lichten er één uit:

‘Voor wat betreft de hoogte van de omzeteis is het goed uit te gaan van een glijdende schaal. Per opdracht gaat het erom nut en noodzaak van een omzeteis te beschouwen. Bij een eenvoudige opdracht zal het belang van een omzeteis aan de onderkant van de schaal liggen. Naarmate het werk ingewikkelder wordt, kan een omzeteis van enige omvang wenselijk zijn, bijvoorbeeld 50%, 100% of 150% van de raming. Bij zeer complexe, risicovolle projecten kan (mits deugdelijk gemotiveerd) een omzeteis worden gevraagd tot 300%. Alles boven de 300% komt niet alleen disproportioneel voor, maar is ook volgens de wet niet toegestaan. Uiteraard kan in die uitzonderingsgevallen ook naar 200 en 250%, of alles daartussenin, worden gevraagd. Deze uitgangspunten laten zich als volgt visualiseren:²⁰



De proportionaliteitsvisualisatie vertaalt het idee van een glijdende schaal goed. Er is een vloeiende overgang te zien tussen de omzeteisen. De complexiteit van de opdracht bepaalt de omzet, die wordt weergegeven door een overgang van groen, naar oranje, naar rood. De symmetrische weergave die we zien, lijkt alleen niet naadloos aan te sluiten op de tekst erboven. De tekst spreekt over eenvoudige, complexe en risicovolle opdrachten. Als we groen, oranje en rood op deze verschillende categorieën zouden plotten, zou wellicht een groter deel van de schaal oranje moeten zijn, tussen 50% en 150%.

Nieuwe normadressaten

Een laatste categorie situaties waarin de inzet van visuals te overwegen valt, is als een wet een nieuwe categorie normadressaten kent, zeker als zij niet gewend zijn met juridische teksten te werken. De ‘ingangseisen’ van enige mate van visuele getletterdheid en niet te hoge complexiteit van het proces of te veel lagen in het normkader gelden hier uiteraard wel. Een voorbeeld hiervan is de door het RIVM

19 *Kamerstukken II* 2011/12, 32440.

20 *Gids Proportionaliteit*, 3^e herziening, februari 2021, p. 46.

ontwikkelde interactieve infographic over de REACH-verordening.²¹ Deze verordening gaat over de manier waarop met chemische stoffen moet worden omgegaan. Bedrijven hebben, afhankelijk van hun rol in de toeleveringsketen, de aard en het gebruik van chemische stoffen, verplichtingen op dit gebied. De infographic laat zien wat deze verordening inhoudt voor elk deel van de keten (importeur/fabrikant, formuleerder, eindgebruiker, en het transport daartussen).

Communicatie met het parlement

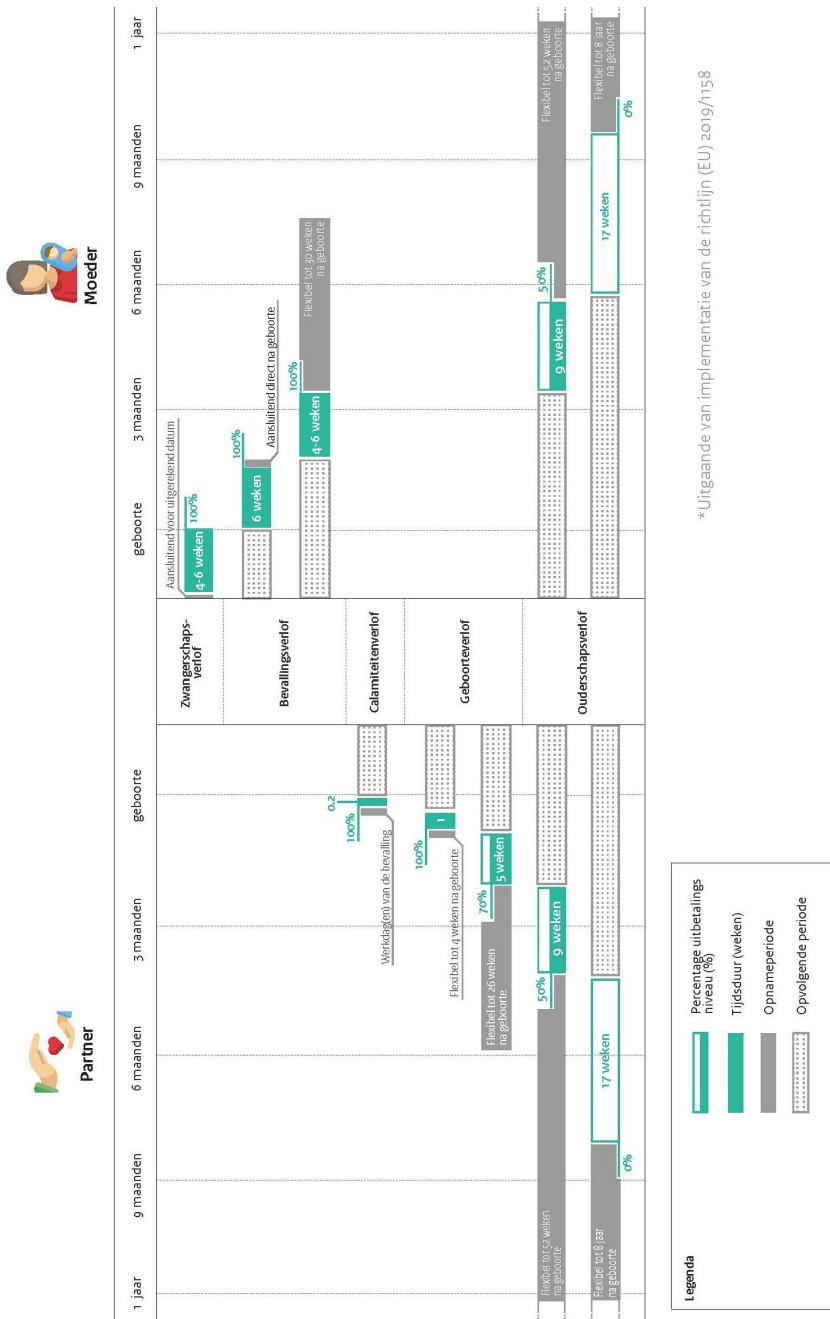
Bovenstaande gaat vooral over normadressaten (burgers, bedrijven of organisaties) als doelgroep voor de wetsvisualisatie. Visuele communicatie kan echter ook een rol spelen in de communicatie tussen kabinet en Kamer over de inhoud van wetsvoorstellen. Er worden wel eens infographics naar de Tweede Kamer gestuurd,²² maar voorbeelden waarbij het kabinet deze op eigen initiatief toestuurt met het oog op communicatie over wetsvoorstellen hebben wij niet gevonden. Wel wordt in de memorie van antwoord in het kader van het voorstel voor een Wet betaald ouderschapsverlof in reactie op een expliciet verzoek van de leden van de VVD-fractie in de Eerste Kamer 'of het mogelijk is om de wet- en regelgeving omtrent alle verlopen die verband houden met ouderschapsverlof en mantelzorg in een infographic weer te geven', een visualisatie uit een bestaande notitie ingevoegd, zie figuur 3.²³ Dit betreft een visualisatie uit de tweede categorie (gelaagd normenkader). Hoewel de visualisatie wel inzichtelijk is, is dit tevens een voorbeeld van afwijking van visuele conventies. Zo is het verwarrend dat de tijd van de partner achteruitloopt.

21 Zie <http://infographic.reachhelpdesk.nl/>.

22 *Kamerstukken II 2020/21*, 34352, nr. 217, p. 1 verwijst bijv. naar een infographic, 'Simpel Switchen op de kaart' getiteld, over een door twee adviesbureaus uitgevoerde verkenning in opdracht van de ministeries van SZW en VWS over belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding (met een uitkering) en werk.

23 *Kamerstukken I 2020/21*, 35613, C, p. 5.

Figuur 3 Visualisatie normenkader ouderschapsverlof. Notitie ‘Beleidsopties voor vereenvoudiging en uitbreiding verlof’. Fig. 1: Huidig stelsel algemene verlofvormen



Ook is er een voorbeeld van een infographic die de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op eigen initiatief naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, maar dat was in het kader van het realisatieplan ‘Op weg met nieuw perspectief’ van de visie ‘Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden’, en niet in het kader van een wetsvoorstel. Ook is deze infographic niet elektronisch beschikbaar, maar ligt deze ter inzage op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning van de Tweede Kamer.²⁴ Ten slotte zijn op het platform ‘Open Raadsinformatie’ veel visualisaties te vinden, die in het gemeentelijk bestuur gebruikt zijn.²⁵ Deze hebben echter vrijwel allemaal te maken met de fysieke leefomgeving en niet met decentrale regelgeving als zodanig. Het omgevingsrecht is een geval apart ten aanzien van het thema ‘wetsvisualisaties’. De aard van dit rechtsgebied brengt met zich mee dat relatief veel regelingen kaartmateriaal bevatten.²⁶ Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gaat hierin nog een stap verder door op interactieve wijze juridische informatie te koppelen aan visuele informatie. Wel gaat het hier steeds om (een bijzonder type) iconische visualisaties. Het is niet zozeer de logica achter het wettelijk systeem of het proces dat inzichtelijk wordt gemaakt, maar de fysieke begrenzingen van het toepassingsgebied. Dit betekent dat binnen het omgevingsrecht hybride visualisaties een interessante volgende stap kunnen zijn; hierbij kunnen bestaande iconische visualisaties gekoppeld worden aan relationele visualisaties.

4. Wetgevingskwaliteit en visualisatie

Kan visualisatie ook worden gezien als hulpmiddel voor wetgevingskwaliteit? Zoals Cramwinckel in haar bijdrage voor dit tijdschrift over ‘publieksvertaling’ van regelgeving door de Belastingdienst al opmerkte, kunnen signalen met betrekking tot onvolkomenheden in de wet voortkomen uit pogingen de inhoud van wetgeving inzichtelijk te maken voor een breder publiek.²⁷ Iets soortgelijks geldt voor de ‘vertaling’ van wetsbepalingen naar ‘bedrijfsregels’ die geautomatiseerde systemen kunnen lezen.²⁸ Al ontwerpende stuit men op inconsistenties in de wetgeving, die teruggegeven zouden kunnen worden aan de wetgever (althans aan het primair verantwoordelijke ministerie). Hoewel wij hier geen concrete voorbeelden van gevonden hebben, is iets dergelijks zeker denkbaar voor het proces van het ontwerpen van visualisaties die communicatie over wetgeving ondersteunen.

24 *Kamerstukken II* 2018/19, 35000 XIV, J.

25 Zie <https://zoek.openraadsinformatie.nl/?zoekterm=%22visualisatie%22>.

26 Zie bijv. bijlage 1 bij de Regeling maatregelen beschermings- en bewakingszone hoogpathogene vogelgriep Lunteren II 2022), waarin ook wordt verwezen naar een inzoombaar kaartje op de website van de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (rvo.nl). Een ander voorbeeld is te vinden in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, waarin in bijlage I op perceelsniveau de verschillende grondsoorten worden aangegeven waarvoor diverse mestregels van toepassing zijn.

27 T.A. Cramwinckel, ‘Duidelijke taal: wat heb je eraan? Over in voorlichting “vertaalde” (belasting) wetgeving’, *RegelMaat* (35) 2020, afl. 1, p. 6-27.

28 M.H.A.F. Lokin & J.M. van Kempen, ‘Van wet naar loket: bedrijfsregels en agile werken voor een transparante wetsuitvoering’, *RegelMaat* (34) 2019, afl. 1, p. 35-57.

Ook vóór de fase waarin de wet (al dan niet visueel) wordt meegedeeld aan een breder publiek, kan visualisatie van grote waarde zijn om grip te krijgen op en inzicht te krijgen in het creatieve proces van het opstellen van een wet, namelijk door ‘visueel denken’. Visueel denken is een individueel gerichte methode waarbij schetsen worden gemaakt met visuele basisvormen, grafieken en taalkundige toevoegingen, terwijl een persoon leest, luistert of denkt.²⁹ Het doel van visueel denken is om inzicht te krijgen in iemands eigen gedachten. Het doel van de schets kan bijvoorbeeld zijn om de volledigheid en consistentie van een idee te bepalen, of om nieuwe relaties en verbanden te zien.³⁰ Het resultaat ervan is dat de persoon letterlijk een beter beeld heeft van de informatie, waardoor deze vervolgens beter kan worden overgebracht op anderen.

Op die manier kan visueel denken ook van waarde zijn voor wetgevingsjuristen. Schipper-Spanninga en Visser constateerden al eens in dit tijdschrift dat van wetgevingsjuristen steeds meer gevraagd wordt op het vlak van samenwerking, creativiteit en flexibiliteit. In hun woorden is ‘er (...) geen tijd meer om [het] werk volgtijdelijk in aparte silo’s vorm te geven’ en vergt ‘de complexiteit van de vraagstukken (...) ook vaak een betrokkenheid van meer partners’ die ‘deels vanuit andere rationaliteiten werken’.³¹ Visualisatie kan, naast de conventionele, tekstuele vorm van communicatie, van grote toegevoegde waarde zijn in dit soort processen. Het opbouwen van een gemeenschappelijke reflex om ook aan visualisatie te denken bij het verder brengen van complexe processen begint met het aanleren van visuele vaardigheden in het juridisch onderwijs.³² Het gaat er dan niet zozeer om te leren schetsen, want dat kan in wezen iedereen. Maar het aanleren van bepaalde visuele conventies zorgt ervoor dat iedereen in staat is om elke complexiteit visueel vorm te geven, en daardoor kunnen de schetsen ondersteunend werken tijdens overleg met partners met verschillende achtergronden – maar met hetzelfde visuele alfabet. Bijkomend voordeel is dat het samen kijken naar een schets leidt tot een gelijke mentale representatie van de materie bij de gesprekspartners, wat het wederzijds begrip vergroot.

5. Juridische aspecten van wetsvisualisaties

De voorgaande paragrafen hebben een beeld gegeven van wat visualisatie is en wat het kan betekenen voor communicatie over en het ontwerpen van wetgeving. De juridische aspecten hiervan bleven tot nu toe wat aan de oppervlakte. Deze laatste paragraaf biedt juridische duiding van een aantal aspecten rond ‘wetgeving en vi-

29 A. Fernández-Fontecha e.a., ‘A Multimodal Approach to Visual Thinking: The Scientific Sketchnote’, *Visual Communication* (18) 2019, afl. 1, p. 5-29.

30 B. Tversky, ‘What Do Sketches Say about Thinking’, in: *2002 AAAI Spring Symposium, Sketch Understanding Workshop, Stanford University* (AAAI Technical Report SS-02-08), 2002.

31 J. Schipper-Spanninga & G.P. Visser, ‘De lat voor de wetgevingsjurist’, *RegelMaat* (35) 2020, afl. 4, p. 231.

32 Barkhuysen 2017; L.A. Jewel, ‘Through a Glass Darkly: Using Brain Science and Visual Rhetoric to Gain a Professional Perspective on Visual Advocacy’, *Southern California Interdisciplinary Law Journal* (19) 2010, p. 237-298.

sualisatie': Hoe valt visualisatie in dit kader juridisch te kwalificeren? In hoeverre of in welke gevallen is sprake van een verplichting tot visualisatie? En welke (juridische) risico's spelen hierbij?

Juridisch kader

Bij de juridische kwalificatie van visualisaties is het onderscheid tussen visualisaties die zelf onderdeel van regelgeving uitmaken, zoals de genoemde verkeersborden en landkaarten, en visualisaties die gebruikt worden om over regelgeving te communiceren van belang. Voor de eerste categorie is regelgeving over bekendmaking relevant. Met de wijziging van de Bekendmakingswet (Bkw) door de Wet elektronische publicaties (Wep)³³ wordt in artikel 7, eerste lid, Bkw erkend dat '[e]en wet, een algemene maatregel van bestuur of een ander in artikel 4, 5 of 6, genoemd besluit (...) uit een tekst' bestaat, maar 'tevens informatie [kan] bevatten die niet uit tekst bestaat'. Vervolgens wordt bepaald dat in dit kader, na voorafgaande instemming van de minister, sommige bijlagen 'wegens aard of omvang (...) bekendgemaakt [kunnen worden] door middel van een (...) ander algemeen toegankelijk elektronisch medium dan het in die artikelen bedoelde publicatieblad', en dat '[i]n geval van een wijziging van informatie als bedoeld in het eerste lid of van een bijlage als bedoeld in het tweede lid (...) die informatie of die bijlage opnieuw [wordt] vastgesteld'.³⁴ Uit de memorie van toelichting blijkt dat hierbij gedacht wordt aan 'bepaalde afbeeldingen, (digitale) maquettes en film- of geluidsbestanden die door hun aard niet in de voor de publicatiebladen geldende standaarden passen of bestanden die door hun omvang slechts tegen hoge kosten en inspanning in die standaard te brengen zijn, zoals thans bijlage L bij de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 of Bijlage 4. Logisch Ontwerp GBA, versie 3.10 bij de Regeling basisregistratie personen'.³⁵ Hieraan wordt nog toegevoegd dat '[e]en belangrijke beoogde toepassing [wordt gevormd door] de geografische informatieobjecten (gio's), digitale bestanden die bij besluiten onder de Omgevingswet aangeven in welk gebied deze besluiten gelden'.³⁶

Het normenkader voor de tweede categorie, visuele communicatie over wetgeving, wordt beheerst door enerzijds de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het al genoemde beginsel van *equality of arms*, en anderzijds door de Aanwijzingen voor de regelgeving als *soft law*-document. Deze laatste noemen visualisatie en beeldcommunicatie niet, noch in hoofdstuk 3 over aspecten van vormgeving (waar wel bijvoorbeeld het verwijzen naar ICT-normen behandeld wordt), noch in aanwijzing 4.43, die normen bevat over de inhoud van de toelichting bij regelgeving. Aanwijzing 4.49 noemt wel het gebruik van heldere en bondige taal en het volgen van een logische indeling. Ook komen we de metafoer van het 'in beeld brengen' van neveneffecten van regelgeving tegen, maar al met al bevestigen de Aanwijzingen de dominantie van de talige benadering.

33 *Stb.* 2020, 262.

34 Art. 7, tweede en derde lid, Bkw.

35 *Kamerstukken II* 2018/19, 35218, nr. 3, p. 41.

36 *Kamerstukken II* 2018/19, 35218, nr. 3, p. 41.

Verplichtingen in de materiële wet

Wetgeving die zelf een directe verplichting tot visueel communiceren in het leven roept, hebben wij niet aangetroffen. Een bepaling die hierbij nog het dichtst in de buurt komt, in die zin dat het visuele aspect als zodanig benoemd wordt, is artikel 12, zevende lid, Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), waarin gesteld wordt dat '[d]e krachtens de artikelen 13 en 14 aan betrokkenen te verstrekken informatie mag worden verstrekt met gebruikmaking van gestandaardiseerde iconen, om de betrokkene een nuttig overzicht, in een goed zichtbare, begrijpelijke en duidelijk leesbare vorm, van de voorgenomen verwerking te bieden'. Naar de praktijk die zich naar aanleiding van deze bepaling heeft ontwikkeld, is onderzoek gedaan, maar gezien de voor deze bijdrage gekozen afbakening laten we deze verder buiten beschouwing.³⁷ Iets vergelijkbaars zien we in de richtlijn Verzekeringsdistributie (IDD),³⁸ die in artikel 20 bepaalt dat verzekeraars van schadeverzekeringen een 'gestandaardiseerd informatiedocument over verzekeringsproducten' moeten opstellen en dat dit document onder meer pictogrammen of symbolen moet bevatten.

Bepalingen die aandringen op goede of passende communicatie en daarbij duidelijk maken dat taal daarvoor niet het enige middel is, zijn er meer. Zo bepaalt het al genoemde artikel 12 AVG, maar dan in het eerste lid, dat betrokkenen bepaalde informatie in verband met de verwerking 'in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal' dienen te ontvangen en dat deze informatie 'schriftelijk of met andere middelen, met inbegrip van, indien dit passend is, elektronische middelen, verstrekt' wordt. En ook artikel 150j van het voorstel Wet toekomst pensioenen, dat onder andere de Pensioenwet (Pw) wijzigt, waarin een Communicatieplan verplicht wordt gesteld, zonder visualisatie expliciet te noemen, kan worden gezien als een prikkel om met beelden te werken. Uit de memorie van toelichting blijkt dat pensioenuitvoerders geacht worden 'overbelasting aan informatie [te] voorkomen en vergelijkbaarheid [te] bevorderen'. Ook wordt verwezen naar 'de navigatiemetafoor [een visualisatie; AM/LvW] zoals reeds gebruikt op mijnpensioenoverzicht.nl' die 'het bedrag van het ouderdomspensioen [laat] zien in een verwacht, pessimistisch en optimistisch scenario'.³⁹ Ten slotte noemt de memorie van toelichting dat de aanwezigen bij een overleg met pensioenadviseurs van werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf en vertegenwoordigers van brancheverenigingen over een concept van het wetsvoorstel hebben aangestipt dat communicatie over wetswijzigingen vanuit adviseurs en pensioenuitvoerders richting werkgevers 'vooral helder, bondig en eventueel visueel zou moeten zijn'. Wetgeving over pensioenen heeft al een *trackrecord* op het gebied van het stimuleren van goede, op de geadresseerde afgestemde communicatie. Zowel artikel 48 Pw als artikel 59 Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb) bevat bepalingen over dat '[d]e informatie die de pensioenuitvoerder ver-

37 A. Rossi & M. Palmirani, 'DaPIS: A Data Protection Icon Set to Improve Information Transparency under the GDPR', 21 januari 2019.

38 Richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie, *PbEU* 2016, L 26, van 2 februari 2016, p. 19.

39 *Kamerstukken II* 2021/22, 32043, nr. 3, p. 131.

strekt of beschikbaar stelt (...) correct, duidelijk en evenwichtig' moet zijn, 'aansluit bij de informatiebehoefte en kenmerken van de deelnemer, gewezen deelnemer, gewezen partner of pensioengerechtigde', en in ieder geval 'inzicht geeft in de keuzemogelijkheden die er zijn in de pensioenregeling en de gevolgen van belangrijke gebeurtenissen voor het pensioen'.⁴⁰

(Juridische) risico's

Zijn er (juridische) risico's aan het gebruik van visualisaties verbonden? Algemene risico's zijn onder andere nuanceverlies, afwijkende interpretatie van bepaalde normen en gebrekkige visuele geletterdheid bij geadresseerden, met ongelijkheid als gevolg.⁴¹ Een beperking die wellicht niet meteen een risico met zich meebrengt maar toch vermeldenswaardig is, is wanneer een norm moeilijk in beeld te vangen is – het tegenovergestelde van de derde categorie uit paragraaf 3, waar we lieten zien dat visualisatie behulpzaam kan zijn als bijvoorbeeld een evenredigheidsnorm een numerieke invulling heeft. Wetsbepalingen die de zinsnede 'naar het oordeel van de Minister' bevatten, zullen bijvoorbeeld lastig te visualiseren zijn, althans niet als inhoudelijke norm. Wel is denkbaar dat de visuele ontwerper inzichtelijk maakt waar afweging ter invulling van discretionaire ruimte een rol kan spelen, bij wijze van proceselement.

De hier genoemde risico's laten zich vertalen naar meer specifieke juridische risico's, die vooral draaien om het vertrouwensbeginsel en, in mindere mate, het gelijkheidsbeginsel. Om te beginnen met verlies van nuance: dat is zeker geen automatisch gevolg van visuele communicatie. Soms is het doel juist om nuancering aan te brengen, door meer onderscheid, dimensies of diepte te visualiseren. Het draait bij visualiseren niet om versimpelen, maar om inzichtelijk maken. Soms zijn daar juist details voor nodig en in andere gevallen juist niet. In ieder geval wordt door visualiseren wel focus aangebracht en dat komt al snel neer op interpretatie.⁴² Er zal vaak enige ruimte zitten tussen de wettelijke norm en de inhoud van de visualisatie. Dit leidt tot twee soorten juridische problemen. Ten eerste zullen professionals eerder weten te profiteren van die ruimte dan burgers en het MKB, met mogelijke rechtsongelijkheid tot gevolg. Met schijneenvoud zal de burger niet altijd geholpen zijn.⁴³ Dat ligt anders als men zich via de band van het vertrouwensbeginsel kan beroepen op de informatie uit een (foutieve) visualisatie.

Jurisprudentie waarin een beroep wordt gedaan op informatie uit een infographic hebben wij niet gevonden, maar over het vertrouwensbeginsel meer in het algemeen is bekend dat het niet meevalt een beroep hierop door de bestuursrechter gehonoreerd te krijgen. Het legaliteitsbeginsel zal al snel zwaarder wegen. Het door staatsraad A-G Wattel in 2019 ontwikkelde stappenplan (toezegging, toerekening

40 *Kamerstukken II 2021/22, 32043, nr. 3, p. 296.*

41 T. Leiman, 'Where Are the Graphics? Communicating Legal Ideas Effectively Using Images and Symbols', *Legal Education Review* (26) 2017, afl. 1, p. 55.

42 Zie ook Cramwinckel 2020 voor vergelijkbare kwesties rond de 'vertaling' van wettelijke normen naar voorlichtingsmateriaal in het belastingrecht.

43 Cramwinckel 2020.

en belangenafweging) maakt dit niet direct anders.⁴⁴ Ook zou een hoge mate van bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen, opgewekt door uitlatingen van bestuursorganen, eigentijdse communicatie juist in de weg kunnen staan. Tegelijkertijd ligt er een taak voor het bestuursrecht om de ‘muur van onbegrip bij justitiabelen’,⁴⁵ waar een lage mate van bescherming op zal stuiten, te doorbreken. Met andere woorden: hoe meer bekendheid en aanzien visualisaties krijgen in wetscommunicatie, hoe minder een gebruiker het zal begrijpen dat deze slechts een secundaire rol spelen en hij hier geen rechten aan kan ontleen. Toch verdient het wat ons betreft de voorkeur om visuele wetscommunicatie de kans te geven zich te ontwikkelen zonder dat uitvoerders die het initiatief nemen visualisaties te ontwerpen, zich te zeer geremd voelen. In de tussentijd kan worden gewerkt aan een manier waarop visueel begrip en kennis van de wettelijke norm elkaar kunnen versterken, zoals bijvoorbeeld ‘klikbare’ visualisaties die rechtstreeks naar de relevante tekstuele versie van de norm leiden.

6. Ter afsluiting

Uit bovenstaande blijkt dat visuele wetscommunicatie facultatief is, maar dat in verschillende relevante juridische normen wel een voorzichtige aandacht voor niet-talige aspecten van wetgeving zichtbaar is. Dit ziet dan met name op visualisatie als onderdeel van wetgeving zelf; visuele communicatie *over* wetgeving is voorlopig facultatief en kan op verschillende manieren behulpzaam zijn. Het meest uitgebreid hebben wij de inzet van visualisaties ter verhoging van het begrip van wetgeving onder normadressaten besproken. Visualisaties zijn geen heilige graal, maar kunnen wel behulpzaam zijn bij het inzichtelijk maken van complexe processen in wetgeving, meerlagigheid van het normenkader en normen die van toepassing een combinatie van numeriek inzicht en beoordelingsvermogen vergen. Ook is visuele communicatie in het bijzonder te overwegen om nieuwe normadressaten zonder veel wetgevingservaring te bereiken. Maar ook in de communicatie met leden van de Tweede of Eerste Kamer kunnen visualisaties worden ingezet om een meer inhoudelijke dialoog over wetgeving te faciliteren. Denkend in termen van het wetgevingsproces komt ook de methode van ‘visueel denken’ naar voren als mogelijk onderdeel van de gereedschapskist van de wetgevingsjurist. Zowel via de band van ‘communicatie’ als via de band van ‘ontwerpen’ kan visualisatie een rol spelen bij het verhogen van de kwaliteit van wetgeving. Los van een mogelijke rol in de *feedback loop*, die idealiter ontstaat als wetgeven als een proces wordt gezien dat voortduurt na publicatie in het Staatsblad, kan dat ook door het inzetten van visualisatie bij het creatieve proces van het wetgeven zelf.

44 Conclusie A-G Wattel, ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.

45 Conclusie A-G Wattel, ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.