

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, ‘Moeilijke overheidsbrieven moeten duidelijker: snap jij dit?’, 23 oktober 2019 te raadplegen via: Moeilijke overheidsbrieven moeten duidelijker: snap jij dit? | NOS. In een peilingsonderzoek naar gemeenteteksten over schuldhulpverlening 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 moeilijke brieven kunnen leiden tot fouten en financiële problemen (R. Khaddari, 16 november 2022, ‘Moeilijke brieven spelen rol in financiële problemen van jongvolwassenen’ via <https://www.parool.nl/amsterdam/moeilijke-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 Politico 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-consultatie’-versie van genoemd wetsvoorstel (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; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/20/aanbiedingsbrief-tk-toezending-ter-kennisname-teksten-pre-consultatie>).

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 burgersvriendelijk 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 tussendoel 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 geïventariseerde 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 rechtsstatelijke 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.

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 gezien 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 begrijpelijkheidsnorm 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 Oldenzel, *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 uitvoerings sfeer 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; Scheltema 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 óók de inhoud van de tekst belangrijk.

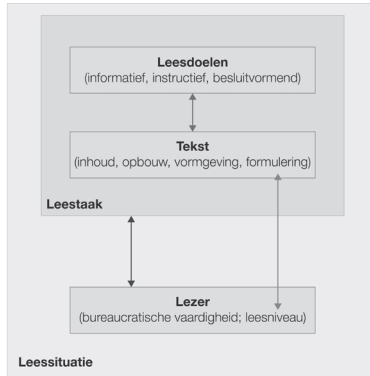
Een *begrijpelijke boodschap* stelt dus zo veel mogelijk ontvangers in staat om hun communicatie-doelen te bereiken. Met andere woorden, het doel van een begrijpelijke overheid is om de burgers optimaal te bedienen in hun informatiebehoefte. Om de kans daarop zo groot mogelijk te maken, moeten de drie 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 communicatie-doelen, 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 geleterdheid 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 begrijpelijkheid 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 burden’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 *déze* 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>Methoden</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.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	2.	De lezer weet wat te doen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Relevante informatie	3.	De tekst beantwoordt de vragen van de lezer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	4.	De tekst bevat geen onnodige informatie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	5.	De tekst geeft informatie over de specifieke situatie van lezer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	6.	De tekst noemt positieve gevolgen van het gewenste gedrag.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verwijst zo nodig door	7.	De tekst verwijst naar eventuele bijlagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	8.	De tekst linkt naar een webpagina met meer informatie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	9.	De tekst verwijst door naar een contactpersoon voor meer informatie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Heldere opbouw	10.	De titel of onderwerpregel maakt duidelijk waar de tekst over gaat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	11.	De kernboodschap van de tekst staat aan het begin.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	12.	De tekst is overzichtelijk ingedeeld in alinea’s.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

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

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 formuleringaspecten 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 schuldbetaling. 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.

Methodie 3: Automatische leesbaarheidsanalyse

Voor het opsporen van lastige formuleringen in teksten is er een automatisch instrument voorhanden. Het gaat om twee tekstanalyse tools 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 bekender 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 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 betaaltteksten 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?

Methoden	Omschrijving
<i>Terugvraagmethode</i>	De onderzoeker vraagt de testpersonen om een stukje tekst samen te vatten in hun eigen woorden.
<i>Hardopleesmethode</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>Hardopwerkmethode</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-minmethode</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 vraagsprek met de testpersonen over de tekst.
<i>Focusgroepgesprek</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 begripvaardigheid 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 ‘princiële 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 consistentere), *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 Signalerings 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 handavingsstrategie is gebaseerd op dienstverlening en goede informatie ‘vooraf’, in plaats van enkel toezicht en controles ‘achteraf’.²¹ Heldere communicatie is een preventieve handavingsstrategie, 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 handavingsstrategie in Belastingdienst, *Uitvoerings- en Handavingsstrategie* 2022.

22 Vgl. Belastingdienst, *Uitvoerings- en Handavingsstrategie* 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 Informatieverstrekking 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 ongevraagd 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 rehtens 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 mededeelt 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, *Beginselen 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 *tijdige*, *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 (*tijdigheid*), 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 – wél 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 strafvervolging 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/I, *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’, nummer 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 verderstreckende 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 ('rechtensrecht') 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 (‘on-gegrond’ 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 behoeft.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, *NFR* 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 Excceldocument. 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:BB4848.

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:RBR0T: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 Eijnsden) (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 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 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:7801.

117 Zie Nicolai, *Beginselen 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 schrijvende 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 geodificeerde 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 bezien 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 rechterlijke 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 toegeworpen.

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 moeten 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 wegkomt. Wij zijn daar niet echt van gecharmeerd.”

150 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Leeuwarden 31 augustus 2007, ECLI:NL:GHLEE: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 herstellmogelijkheid 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 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.

“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, waarbij 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 overheidscommunicatie.

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 nauwelijks *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 communicatiekwaliteit houdt nog weinig rekening met het burgerperspectief en is relatief bestuursvriendelijk.
- iv. De toetsing en handhaving van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is beperkt als het gaat om communicatiekwaliteit.
 - a) *Zorgvuldigheidsbeginsel*: aan een schending van de zorgvuldigheidsplicht 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 rechter, 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 ongevraagd 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 begrijpelijkheid 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), rechtens 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 de 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

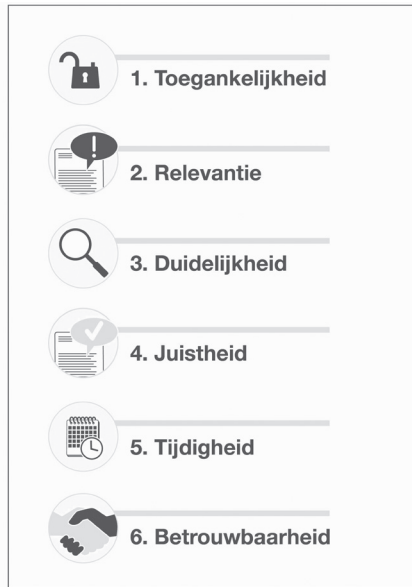
1 Vgl. Asser/*Vranken Algemeen deel* **** 2014/24.

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.

Evaluatiekader uitvoeringscommunicatie

1. Breng de communicatiesituatie in kaart

- Bepaal wat het *doel* is van de communicatie voor zowel overheid als burger.
- Beschrijf de *leestask*, dat wil zeggen de combinatie van de communicatieboodschap en leesdoelen.
- Omschrijf ten slotte de *burgerdoelgroep*, inclusief haar bureaucratiese en leesvaardigheid.

2. Beoordeel of wordt voldaan aan de kwaliteitseisen voor uitvoeringscommunicatie

- Gebruik de informatie uit stap 1 om te bepalen in hoeverre de uitvoeringscommunicatie voldoet aan de zes kwaliteitseisen. Gebruik zo nodig een checklist, een automatische taaltool en/of een lezersonderzoek als hulpmiddel.
- Houd daarbij rekening met eventuele specifieke juridische eisen aan de communicatie in de concrete situatie (bijv. een motiveringseis of een zorgvuldigheidsvoorschrift).
- Bij de toetsing aan de kwaliteitseisen is een zekere objectivering nodig (valt redelijkerwijs aan te nemen dat de begrijpelijkheid in de gegeven situatie tekortschiet?).
- Breng eventuele spanningen tussen begrijpelijkheids- en juistheidseisen in kaart.

3. Bepaal bij problemen communicatieve interventies en juridische consequenties

- Communicatieve interventies betreffen vooral verbeteringen van de begrijpelijkheid (bijv. door relevantere motivering of een duidelijkere toelichting) of het structureel aanbieden van een extra contactmogelijkheid.
- Bij juridische consequenties valt te denken aan o.a. formeelrechtelijke consequenties (bijv. een termijnoverschrijding kan de burger niet worden tegengeworpen), materiele rechtelijke consequenties (bijv. vernietiging van een besluit; geen in rekening te brengen rente), sanctionele consequenties (bijv. geen boete), procedurele consequenties (bijv. vergoeding van proceskosten) en herstelsancties (bijv. verbetering van motiveringen of informatieverstrekking).
- De zwaarte van de consequenties kan afhangen van bijvoorbeeld de mate van onbegripelijkheid (onvindbaarheid, onduidelijkheid, ontbrekende of overbodige informatie), de kansen die er voor bestuursorgaan en burger waren om het probleem te repareren (bijv. door correctie respectievelijk navraag via andere media) en de gevolgen van de tekortkoming voor de belangen van de burger (evenredigheid, proportionaliteit).

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 begrijpelijkheid 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 vertrouwensbeginself), 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 bezien 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)

Zin	Begripsprobleem	Korte diagnose en checklistitem
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 *coulance*). 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 voorgeschieden 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 rechtsmiddel mogelijkheden 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 bezwaarclause 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 summere 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 gedoeld 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 Invordering 2008 jo. art. 4:13-4:15 Awb). Zie ook informatie van de Belastingdienst via <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/betalenontvangen/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 begrenzings 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 *begrijpelijkheid* 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_functies/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 nieuwe 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 doelgroepdifferentiatie 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 doelgroepbenadering.

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 geledingen 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 aangeept. 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 gezien, 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 lijfrenteverzekering afkocht, 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 *Beginselen 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 (begin-selen, 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 Ettekovon: “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. Kleijnijenhuis, Interview Bart Jan van Ettekovon: 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 klemt 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.

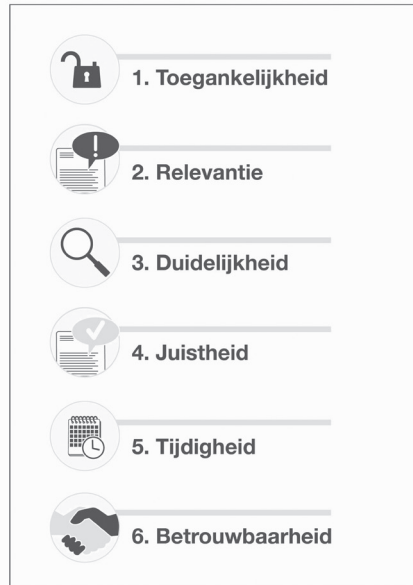
In dit preadvies hebben wij vanuit het (belasting)recht en de communicatiewetenschap gekeken naar begrijpelijke communicatie tussen overheid en burger. Daarbij is overheidscommunicatie toegespitst op de uitvoering van wet- en regelgeving, dus communicatie over de regeling zelf, communicatie ter voorbereiding 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 bestendigheids 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: Tijdsigheid	Eis 6: Betrouwbaar
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 vervolgactie	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 begrijpelijkeheidsnorm. 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 grootte, 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 begrijpelijkheidsnormen (zie toelichting hierna in de hoofdtekst).
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 begrijpelijkheidsnorm de spanning niet weg die kan optreden tussen de zes eisen aan communicatiekwaliteit. Wél wordt het gewicht van begrijpelijkheidseisen 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 begrijpelijkheid zich laat afdwingen. Wel kan een begrijpelijkheidsnorm de kans op begrijpelijke 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 ontlenen 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 begrijpelijkheidsnorm voor overheidscommunicatie een relevante aanvulling is voor het juridische kader bij overheidscommunicatie. Deze gedachte wordt versterkt doordat een inventarisatie van de norm van begrijpelijkheid in andere wetten op allerlei plaatsen terugkomt. Een ‘tocht langs de velden’ in allerlei soorten wetten wekt de indruk dat de begrijpelijkheid 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 ‘begrijpelijk’ geeft veertig hits en op ‘begrijpelijke’ 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 begrijpelijk 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 begrijpelijkheidsvoorschriften voor gezondheidsinformatie en in art. 1 is een ‘persoonlijke gezondheidsomgeving’ (PGO) gedefinieerd als: ‘een universeel toegankelijk, voor leken begrijpelijk, 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, begrijpelijke en in het oog springende manier wordt verstrekt (art. 7:502(1)(2)(3)(4) BW). De pakketreisovereenkomst wordt in heldere en begrijpelijke 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 begrijpelijkheidseisen 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 tijdgeest, 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 voldoende 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 *Kamerstukken 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 consequenteloos 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 behoeft 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 burden: 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 evenredigheidstoetsing van herstelsancties', *NLF-W* 2021/41

Pennarts 2008

H.F.T. Pennarts, *Beginnselen 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 Benten 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 Wetge-
ving), 2020, via www.nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl

Scheltema 2021a

M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwste-
nen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht', *Ars Aequi*, septem-
ber 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 Klu-
wer 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 eiguitspraken 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)