

Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging

---

152e jaargang/2023

---

# Klare taal

*Preadviezen van*

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

 Wolters Kluwer

Wolters Kluwer – 2023

# *Inhoudsopgave*

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



## *Voorwoord*

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

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

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

doel)<sup>1</sup> en Helder recht<sup>2</sup>; ambtenaren hebben een Direct Duidelijk Brigade waarin zij elkaar helpen met duidelijke en toegankelijke communicatie<sup>3</sup>; in het civiele recht worden algemene voorwaarden soms ‘hertaald’ naar eenvoudig Nederlands.<sup>4</sup>

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

### ***Begrijpelijke overheidscommunicatie. Een communicatief-juridisch evaluatiekader***

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Duidelijk en begrijpelijk. Over teksten en transactiebesluiten in het privaatrecht***

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

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

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

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

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

De begeleidingscommissie van de NJV

Corjo Jansen  
Mariken van Hilten  
Branda Katan





# *Begrijpelijke overheidscommunicatie.*

## *Een communicatief-juridisch evaluatiekader*

---

Tirza Cramwinckel, Henk Pander Maat en Ted Sanders<sup>1</sup>

---

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

---

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

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

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



# 1 | Inleiding

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

## 1.1 Aanleiding

Voor een verkenning als deze bestaan goede redenen. De enorme aandacht voor begrijpelijke overheidscommunicatie wekt stellig de indruk dat overheidsteksten niet altijd begrijpelijk zijn.<sup>1</sup> Onbegrijpelijke communicatie kan tot problemen leiden, waaronder financiële consequenties.<sup>2</sup> Over de volle breedte van de overheid worden er initiatieven ontplooid om de communicatie met burgers te verbeteren, zoals het programma ‘Direct Duidelijk’<sup>3</sup> voor overheidsinstanties, project ‘Begrijpelijke brieven’ van de Belastingdienst<sup>4</sup> 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’-initiatieven<sup>5</sup> in de rechtspraak.<sup>6</sup> Ook in de juridische literatuur wordt het belang van begrijpelijke communicatie door de overheid met burgers onderkend.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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](http://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 burgervriendelijk gebruikt. Dit leidt tot een discrepantie tussen enerzijds het belang dat burgers én overheden hechten aan goede communicatie, en anderzijds de juridische normering bij communicatieproblemen. We zullen die kloof in paragraaf 7 uitgebreid illustreren.

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

## 1.2 Kernbegrippen

Waar de overheid het recht vormt, uitvoert en toepast, moet zij daarover communiceren. In dit preadvies concentreren wij ons op communicatie door bestuursorganen in het kader van de uitvoering van wet- en regelgeving (denk aan belastingaanslagen, beschikkingen, brieven, besluiten, etc.), waarbij we ons specifiek richten op communicatie met burgers door wetsuitvoerders.<sup>11</sup> 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).<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

Met het begrip *overheid* bedoelen wij in algemene zin het instituut waaraan in Nederland het hoogste gezag is toegekend.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Ten tweede beoogt begrijpelijke communicatie bij te dragen aan het vertrouwen in de overheid.<sup>17</sup> 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 overheids teksten. 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.<sup>18</sup>

### 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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 bezien is relevant dat de communicatie tussen overheid-burger plaatsvindt in een specifieke institutionele context, namelijk die van de overheid en het recht. Instituties gaan gepaard met rolverdelingen en machtsverhoudingen. Tussen de burger en de overheid is sprake van een 'asymmetrische rechtsbetrekking': een niet-vrijwillige relatie waarin de overheid eenzijdig rechten en plichten oplegt aan de burger.<sup>1</sup> Naast het machtsverschil zijn er vaak verschillen tussen de burger en de overheid qua deskundigheid, vaardigheden en emotionele betrokkenheid.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> In de rechtsstaat gelden volgens Scheltema's gezaghebbende opvatting vier gemeenschappelijke waarden.<sup>5</sup> 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).<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> Daarbij komt dat begrijpelijke communicatie bijdraagt aan de *rechtsbescherming* van burgers.<sup>8</sup> Dan gaat het niet enkel om toegang tot het recht (zoals een bezwaar- of beroepsprocedure), maar ook om de effectiviteit van de bescherming (zoals de begrijpelijkheid van de in te stellen rechtsmiddelen voor de burger en het kunnen beoordelen van de wenselijkheid daarvan).

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

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

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

6 Scheltema 1989, p. 15 e.v.

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

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

neemt'.<sup>9</sup> 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?<sup>10</sup>). 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:<sup>11</sup>

- 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.