

mr. H. Mezouar¹

Mag je vertrouwen op overheidscommunicatie?

Verslag van de gezamenlijke bijeenkomst van de VAR, Vereniging voor bestuursrecht en de Vereniging voor Belastingwetenschap over het thema overheidscommunicatie en vertrouwen, gehouden op 22 juni 2023 in Den Haag.

1. Opening

Op 22 juni 2023 werd in hotel Babylon een bijeenkomst over het thema overheidscommunicatie en vertrouwen georganiseerd door de VAR, Vereniging voor bestuursrecht (hierna: VAR) en de Vereniging voor Belastingwetenschap (hierna: VBW).

Na een korte opening van Marseille², voorzitter van de VAR, wordt het woord gegeven aan dagvoorzitter Van Eijsden³, bestuurslid van beide verenigingen. Volgens Van Eijsden is de dag bijzonder en historisch, omdat het de eerste keer is dat de VAR en de VBW gezamenlijk een bijeenkomst organiseren. De aanleiding voor de bijeenkomst is de verschijning van twee proefschriften over het vertrouwensbeginsel. De proefschriften zijn van de hand van Cramwinckel⁴ en Van Triet⁵ en zij zullen een presentatie houden over hun gedane onderzoeken, waarna drie referenten en het publiek de gelegenheid krijgen om te reageren.

2. Cramwinckel

Cramwinckel trapt de bijeenkomst af en vertelt over de aanleiding voor haar onderzoek. Tijdens haar studie Nederlandse taal & cultuur leerde Cramwinckel dat alles kan worden uitgelegd in begrijpelijke woorden en zonder betekenisverlies. Vervolgens ging zij ook Fiscaal recht studeren en kwam zij erachter dat die vlieger niet altijd opgaat. Sterker nog, als de Belastingdienst complexe belastingwetten moet uitleggen in begrijpelijke taal dan zullen onvermijdelijk problemen ontstaan. De spanning tussen die twee uitgangspunten intrigeerde Cramwinckel en vormde de basis voor haar onderzoek. Dat onderzoek richt zich op probleemgevallen, situaties waarin er iets misgaat.

Het probleem waar het onderzoek van Cramwinckel op ziet is dat voorlichting een inherent risicovolle maar tegelijkertijd vertrouwenwekkende vorm van communicatie is. Voorlichting moet begrijpelijk, duidelijk en eenvoudig zijn, en toegankelijk zijn gepresenteerd. Belastingwetten daarentegen zijn dat veelal niet. Op het moment dat de Belastingdienst

¹ Werkzaam bij het Wetenschappelijk Bureau van de Hoge Raad. Dit verslag is op persoonlijke titel geschreven.

² A.T. Marseille is hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder de empirische bestudering van het bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

³ J.A.R. van Eijsden is raadsheer in de Hoge Raad.

⁴ T.A. Cramwinckel is advocaat bij Stibbe en is als universitair docent verbonden aan de Universiteit Leiden. Op 12 oktober 2022 is zij in Leiden *cum laude* gepromoveerd op het proefschrift 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.

⁵ N. van Triet is jurist bij de kennisunit van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) en is als onderzoeksfellow verbonden aan de Radboud Universiteit. Op 22 maart 2023 is zij in Nijmegen gepromoveerd op het proefschrift N. van Triet, *Afspraken en Aanspraken. Overheidsverplichtingen voor een schending van gerechtvaardigd vertrouwen, op het grensvlak van het bestuursrecht en het civiele recht (Staat en Recht nr. 57)* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2023.

belastingwetten moet gaan uitleggen, dan is er het gevaar dat er nuances verloren gaan of onvolkomenheden optreden. De vraag die dan snel opdoemt is of de belastingplichtige, de burger mag vertrouwen op voorlichting door de Belastingdienst als die achteraf gezien onjuist is. Een gemiddelde burger zal “ja, natuurlijk” zeggen. De Belastingdienst weet immers hoe het zit. Het juridische perspectief is echter anders en staat haaks op het perspectief van de gemiddelde burger (het burgerperspectief). Dat uitgangspunt is namelijk “nee, tenzij”.

Het juridische perspectief komt naar voren in de rechtspraak van de Hoge Raad, waarin tot uitdrukking is gebracht dat de Belastingdienst een voorlichtende taak heeft. De voorvragen die Cramwinckel stelde bij de vraag naar de toepassing van het vertrouwensbeginsel bij voorlichting door de Belastingdienst zijn onder andere: (i) wat wordt juridisch gezien van voorlichting verwacht en (ii) waarom heeft de Belastingdienst een voorlichtende taak. Volgens Cramwinckel is die taak ingebed in de rechtsstaat, met name in het rechtszekerheidsbeginsel. De wet alleen, die heel complex is, waarborgt de rechtszekerheid niet. Daarom is voorlichting door de Belastingdienst nodig. Dit is een principiële reden. Voorlichting heeft ook praktische redenen. Zonder goede voorlichting kan niet worden verwacht dat een gemiddelde burger een juiste belastingaangifte doet. Voorlichting is verder een van de belangrijkste instrumenten in de uitvoeringsstrategie van de Belastingdienst. Met goede voorlichting wordt de *compliance* bevorderd. Aanvankelijk zette de Belastingdienst voorlichting in als instrument om informatie over te brengen aan de burger. Vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw is het denken bij de Belastingdienst veranderd en wordt voorlichting ingezet als instrument om de *compliance* te bevorderen.

De belastingrechter past het vertrouwensbeginsel op verschillende manieren toe. De Hoge Raad heeft in de Doorbraakarresten⁶ een methode ontwikkeld waarbij wordt gekeken naar de aard van de gedragingen van de Belastingdienst waaraan vertrouwen wordt ontleend. In de belastingrechtspraak wordt een onderscheid gemaakt in diverse categorieën uitingen en gedragingen, zoals beleidsregels, toezeggingen, alsmede algemene voorlichting en inlichtingen. Voor elk van de categorieën gedragingen, heeft de Hoge Raad een eigen rechtsregel ontwikkeld. Voor algemene voorlichting en inlichtingen is, zoals Cramwinckel al aangaf, de rechtsregel samengevat “nee, tenzij”. De “nee” houdt in dat in de afweging tussen het beginsel dat de wet moet worden toegepast (het legaliteitsbeginsel) en het beginsel dat gewekte verwachtingen worden gehonoreerd (het vertrouwensbeginsel) de Hoge Raad het legaliteitsbeginsel in beginsel het zwaarst laat wegen. De “tenzij” houdt in dat bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen geven om af te wijken van de “nee”. Van bijzondere omstandigheden is volgens de Hoge Raad sprake als voldaan is aan twee vereisten, te weten het niet-kenbaarheidsvereiste (de belastingplichtige had niet hoeven te beseffen dat de informatie onjuist was) en het dispositievereiste (de belastingplichtige, afgaande op de informatie, heeft een handeling 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).⁷ De rechtsregel “nee, tenzij” legt het risico van

⁶ HR 12 april 1978, ECLI:NL:HR:1978:AX3264; HR 12 april 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC2432, BNB 1978/136 (niet gepubliceerd op rechtspraak.nl); HR 12 april 1978, ECLI:NL:HR:1978:AM4447. Zie ook HR 26 september 1979, ECLI:NL:HR:1979:AM4918.

⁷ De Hoge Raad heeft het dispositievereiste niet verlaten, maar wel bijgesteld in HR 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1654 ten opzichte van HR 26 september 1979, ECLI:NL:HR:1979:AM4918 (waarin was overwogen dat sprake moest zijn van schade boven op de belasting die betaald moet worden).

onjuiste voorlichting door de Belastingdienst in beginsel neer bij de burger. De Hoge Raad is namelijk van oordeel dat het belang van een onbelemmerde uitvoering van de voorlichtende taak ertoe noopt te aanvaarden dat dit risico in de regel voor rekening van de betrokken belastingplichtige blijft. Cramwinckel vindt die argumentatie van de Hoge Raad om het risico van onjuiste voorlichting door de Belastingdienst bij de burger neer te leggen niet overtuigend. Als het belang van voorlichting een algemeen belang is, moet dan niet het risico van onjuiste voorlichting voor het algemeen belang komen?

Het juridische perspectief mist belangrijke informatie. Zo wordt gemist hoe het vertrouwensbeginsel zich verhoudt tot de dagelijkse realiteit waarin burgers verwachtingen ontleen aan voorlichting. De laatste jaren is er in het publieke debat steeds meer aandacht voor het burgerperspectief. Het is belangrijk dat het recht daarin meebeweegt. Volgens Cramwinckel is vanuit het burgerperspectief het uitgangspunt dat op informatie van de Belastingdienst moet kunnen worden vertrouwd (“ja, natuurlijk”). Vanuit de taal- en communicatiewetenschap zijn daar drie redenen voor te geven, samengevat:

- De eerste reden is dat taalgebruikers welwillend zijn om elkaar te interpreteren (het coöperatieprincipe van Grice).⁸ Vertaald naar de voorlichting door de Belastingdienst, betekent dit dat de burger ervan uitgaat dat informatie (i) juist, (ii) relevant, (iii) toepasbaar en (iv) voldoende is. Op het moment dat informatie onjuist is en de Belastingdienst terugvalt op de wet, dan valt het vanuit het coöperatieprincipe niet goed uit te leggen dat de Belastingdienst zich niet aan zijn woord houdt.
- De tweede reden is de taalhandeling van voorlichten. Voorlichting is door de taalkundige Bax⁹ omschreven als kennisoverdracht, dat meer is dan alleen het overdragen van kennis. Voorlichting is namelijk ingebed in een institutioneel kader en dient bepaalde doelen in dat kader, zoals beïnvloeding van kennis, houding en/of gedrag. Zo geeft de Belastingdienst niet alleen voorlichting om informatie over te dragen, maar ook en vooral om de *compliance* te bevorderen.
- De derde reden kan worden verklaard vanuit taalkundige theorieën over gebondenheid (de theorie van *commitment* van Clark).¹⁰ Het vertrouwensbeginsel gaat ook over gebondenheid. Als een burger zich met succes op het vertrouwensbeginsel kan beroepen dan is de Belastingdienst gebonden aan het gewekte vertrouwen. De theorie van *commitment* houdt in dat op het moment dat er gecommuniceerd wordt, er bepaalde verplichtingen worden aangegaan. Communicatie is iets wat gedaan wordt in het kader van een gemeenschappelijk doel en een gemeenschappelijke handeling. Vertaald naar de fiscale context is het gemeenschappelijke doel belastingheffing. Om dat te kunnen doen, geeft de Belastingdienst voorlichting, zodat burgers – op hun beurt – hun verplichtingen kunnen nakomen. Op het moment dat de Belastingdienst informatie geeft en burgers die informatie volgen en vervolgens met lege handen komen te staan als de informatie achteraf onjuist is gebleken, schendt de Belastingdienst dat *commitment* wanneer het gewekte vertrouwen niet wordt gehonoreerd. *Commitment* schenden

⁸ H.P. Grice, *Logic and Conversation* (William James Lectures, delivered at Harvard University in 1967), Harvard University Press 1975.

⁹ M.H.M. Bax, *Een spiegel van de geest. Over taal, communicatie en cognitie*, Groningen: Martinus Nijhoff Uitgevers 1995, p. 84.

¹⁰ ‘Social Actions, Social Commitments’, in N. J. Enfield, S. C. Levinson (eds.), *Roots of Human Sociality, Culture, Cognition and Interaction*, London: Routledge 2006 (chapter 4).

gaat theoretisch bezien niet zonder consequenties, aldus Cramwinckel, zoals in termen van reputatieschade of zelfs schade aan nakomingsbereidheid.

Bij het naast elkaar leggen van het juridische perspectief en het burgerperspectief valt op dat de uitgangspunten aan elkaar tegengesteld zijn. Juridisch is de “nee” in de “nee, tenzij” goed te verklaren, omdat democratische gelegitimeerde wetten niet zomaar opzij kunnen worden gezet door voorlichting door de Belastingdienst die achteraf onjuist blijkt. Het recht vraagt ook belangenafwegingen. Vanuit het (communicatief ingevulde) burgerperspectief is het anders. De burger heeft met de Belastingdienst een communicatieve relatie. De wetgever is voor de burger dan niet in beeld, hoewel dat niet de juridische werkelijkheid is. De conclusie is dat als beide perspectieven naast elkaar worden gelegd, ze conflicteren. Volgens Cramwinckel is het vertrouwensbeginsel in het belastingrecht – mede daarom – toe aan herijking. De rechtsregel “nee, tenzij” moet losgelaten worden en het risico van onjuiste voorlichting moet in beginsel niet meer bij de burger neergelegd worden. Er moet meer oog zijn voor de omstandigheden van het geval. Uiteindelijk is het van belang dat de rechtsbescherming en de rechtshandhaving beter in evenwicht moeten komen, wat kan bijdragen aan het herstel van het vertrouwen in de overheid. Cramwinckel besluit haar presentatie met de boodschap dat het er niet om gaat dat de burger eerder moet profiteren van een foutje, maar dat voorlichting een veel belangrijker instrument is voor belastingheffing dan tot nu bekend is in het belastingrecht en er daarom meer gewicht aan moet worden toegekend.

3. Van Triet

Van Triet neemt het stokje van Cramwinckel over en gaat in op de plaats van voorlichting in het bestuursrecht¹¹. Volgens Van Triet kent het bestuursrecht in tegenstelling tot het belastingrecht geen duidelijk kader voor voorlichting. In haar onderzoek heeft zij dat aan de orde gesteld¹² aan de hand van een rechtsvergelijking met het vertrouwensbeginsel in het belastingrecht en het civiele recht.

Sinds de Dakterrasuitspraak van de ABRvS¹³ is het vertrouwensbeginsel in een stroomversnelling geraakt. De Dakterrasuitspraak verscheen midden in het onderzoek van Van Triet is en is vanaf dat moment het startpunt voor een uiteenzetting over het vertrouwensbeginsel geworden. De Dakterrasuitspraak kent een driestappenplan voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel. Van Triet richt zich vandaag op de eerste stap in het driestappenplan, namelijk de kwalificatie van de overheidsuitlating.¹⁴ De ABRvS, de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) leggen van oudsher heel veel nadruk op de toezegging. De toezegging is in het bestuursrecht de standaard voor de vertrouwenwekkende uitlating. Verder is er in het bestuursrecht de categorie “andere uitlatingen of gedragingen” als mogelijke vertrouwenwekkende uitlating. Het belastingrecht kent andere en meer concrete

¹¹ Het belastingrecht is weliswaar onderdeel van het bestuursrecht, maar vaart een iets andere koers dan het andere bestuursrecht. Met bestuursrecht in dit verslag wordt dan ook het niet-belastingrecht bedoeld.

¹² Verder heeft Van Triet in haar onderzoek twee andere vormen van overheidsinformatie onderzocht, te weten de toezegging en de bevoegdhedenovereenkomst. Die zijn niet aan bod gekomen in haar presentatie.

¹³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

¹⁴ De andere twee stappen zijn (ii) de uitlating moet afkomstig van het bevoegde bestuursorgaan of moet daaraan toerekenbaar zijn en (iii) er moeten geen zwaardere belangen aan honorering van gewekt vertrouwen in de weg staan.

categorieën vertrouwenwekkende uitlatingen, zoals de algemene voorlichting en inlichtingen. Van Triet heeft de vraag gesteld of algemene voorlichting en inlichtingen in het bestuursrecht onder “andere uitlatingen of gedragingen” kunnen vallen. In het bestuursrecht zijn er geen duidelijke standaardoverwegingen voor wanneer “andere uitlatingen of gedragingen” gerechtvaardigd vertrouwen wekken. Het lijkt er volgens Van Triet wel op dat op basis van de bestuursrechtspraak in ieder geval individuele inlichtingen die zijn toegesneden op een concrete situatie als vertrouwenwekkend kunnen worden gekwalificeerd. De bestuursrechter noemt zo’n individuele inlichting dan in de regel niet een inlichting, maar enkel vertrouwenwekkend of kwalificeert het als een toezegging. Volgens Van Triet hangt de moeizame inpassing van de algemene voorlichting en inlichtingen in het bestuursrecht samen met het gegeven dat de toezegging als de standaard voor vertrouwenwekkende uitlatingen wordt gezien.

De ABRvS heeft in de Dakterrasuitspraak overwogen dat “andere uitlatingen of gedragingen” waaraan vertrouwen kan worden ontleend in ieder geval toegesneden dienen te zijn op de concrete situatie. Van Triet merkt op dat daaruit zou kunnen worden afgeleid dat algemene voorlichting nooit vertrouwenwekkend kan zijn. Een website bijvoorbeeld is niet voor een individu bedoeld maar voor een groter publiek. Als informatie op een website beschikbaar is die als voorlichting is bedoeld en waaraan gelet op de tekst ervan en overige omstandigheden van het geval heel duidelijk vertrouwen kan worden ontleend, dan is in de bestuursrechtspraak te zien dat de bestuursrechter worstelt met het motiveren waarom sprake is van een vertrouwenwekkende uitlating. De oplossing om in zo’n geval het beroep op het vertrouwensbeginsel te honoreren, kan dan zijn door de informatie als toezegging te kwalificeren. Van Triet vindt het jammer dat er zo weinig verhelderende overwegingen in de bestuursrechtspraak zijn over algemene voorlichting en inlichtingen. De argumenten die in het belastingrecht gelden om onder omstandigheden gerechtvaardigd vertrouwen te ontleen aan voorlichting, moeten net zo goed gelden voor het bestuursrecht. Vanuit de rechtstatelijke verplichting van de overheid, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid, moet de overheid burgers van informatie voorzien zodat zij juiste keuzes kunnen maken. In de bestuursrechtspraak wordt deze belangrijke verplichting van de overheid niet onderkend. Sterker nog, als een bestuursorgaan het verweer voert tegen een beroep op het vertrouwensbeginsel als het gaat om algemene voorlichting en inlichtingen, dan wordt er op voorhand van uitgegaan dat de gedane uitlatingen niet bindend zijn omdat de bindingsbedoeling van het bestuursorgaan ontbreekt.

De moeizame inpassing van de algemene voorlichting en inlichtingen in het bestuursrecht komt goed naar voren in een uitspraak van de CbB over een subsidie voor coronasteun.¹⁵ In die zaak ging het om informatie afkomstig van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die op de website van de NBA (de beroepsorganisatie van accountants) stond. Kort en goed heeft de CbB de informatie op de website gekwalificeerd als een toezegging en vervolgens het driestappenplan uit de dakterrasuitspraak doorgelopen. Vanuit het belastingrecht zou de casus anders worden aangepakt. Allereerst zou de informatie op de

¹⁵ CbB 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:706. Van Triet heeft nog twee andere voorbeelden van moeizame inpassing gegeven, te weten Rechtbank Midden-Nederland 28 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1289 en Rechtbank Oost-Brabant 11 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:28, waarin interessant is dat de bestuursrechter niet een toezegging aanneemt maar toetst of het gelet op alle omstandigheden van het geval vertrouwen mocht worden ontleend aan de overheidsuitlating (wat afkomstig is uit het civiele recht).

website als algemene voorlichting worden gekwalificeerd. Vervolgens zou dan getoetst worden aan het niet-kenbaarheidsvereiste en het dispositievereiste.

In de vergelijking van het bestuursrecht met het belastingrecht valt op dat de laatste een onderscheid tussen in beginsel bindende toezeggingen enerzijds en in beginsel niet bindende algemene voorlichting en inlichtingen anderzijds maakt. In het bestuursrecht geldt ook dat toezeggingen in beginsel bindende uitlatingen zijn. Impliciet valt uit de bestuursrechtspraak over algemene voorlichting, voor zover die er is, af te leiden dat algemene voorlichting en inlichtingen in beginsel niet bindende uitlatingen zijn. Het belastingrecht kent verschillende toepassingsvoorwaarden voor het vertrouwensbeginsel naargelang de gedraging van de overheid, terwijl voor het bestuursrecht altijd het driestappenplan uit de Dakterrasuitspraak geldt. Van Triet heeft uit het belastingrecht meegenomen dat, ondanks de “nee, tenzij”, het belastingrecht wel erkend heeft dat onder strenge voorwaarden vertrouwen kan worden ontleend aan algemene voorlichting en inlichtingen terwijl dat in het bestuursrecht niet het geval is. Ook in het bestuursrecht zou volgens Van Triet onder omstandigheden gerechtvaardigd vertrouwen moeten kunnen worden ontleend aan voorlichting.

Uit het civiele recht heeft Van Triet meegenomen dat aldaar dezelfde informatieve en dienstverlenende overheidsinlichtingen als in het bestuursrecht aan de orde kunnen worden gesteld. Als er een besluit is, dan is de bestuursrechter bevoegd over de rechtmatigheid van dat besluit te oordelen. De civiele rechter is met name bevoegd over andere aspecten van het overheidsoptreden te oordelen. De context van informatieverstrekking is hetzelfde. Bij de civiele rechter gaat het niet om de rechtmatigheid van het besluit, maar om aansprakelijkheid van de overheid op grond van onrechtmatige overheidsdaad. De onrechtmatigheid kan gelegen zijn in het feit dat de overheid in een concreet geval onjuiste informatie heeft verstrekt en dat daaraan gelet op alle omstandigheden van het geval, waar allerlei gezichtspunten voor zijn, vertrouwen kon worden ontleend aan het overheidsoptreden. Als het gewekte vertrouwen niet kan worden waargemaakt door de overheid en op basis van de onjuiste informatie door de burger is gehandeld en nadeel is ondervonden, dan rust op de overheid een schadevergoedingsplicht. In het civiele recht is – in tegenstelling tot het bestuursrecht – een heel duidelijk toetsingskader¹⁶ ontwikkeld voor de beantwoording van de vraag onder welke omstandigheden onjuiste informatieverstrekking tot overheidsaansprakelijkheid leidt. Volgens Van Triet kunnen verschillende elementen uit het civiele recht worden doorgetrokken naar het bestuursrecht, in het bijzonder onder welke omstandigheden op de juistheid van een inlichting mag worden vertrouwd.

De conclusie is dat de huidige invulling van het vertrouwensbeginsel door de bestuursrechter, waarin heel weinig ruimte is voor honorering van door algemene voorlichting en inlichtingen, gewekt vertrouwen, op de schop moet. Volgens Van Triet zijn standaardoverwegingen over de status van algemene voorlichting en inlichtingen in het bestuursrecht nodig. Het is verder meer specifiek van belang dat erkend wordt dat algemene voorlichting een vertrouwenwekkende uitlating kan zijn die onder omstandigheden kan leiden tot een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

¹⁶ HR 25 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW0219 (Van Zoggel).

4. Referenten

4.1 Verburg¹⁷

Verburg heeft drie overpeinzingen bij de onderzoeken. De eerste overpeinzing is dat beide onderzoekers in hun onderzoeken vooral focus hebben voor het individuele geval waarin gewekte verwachtingen niet worden nagekomen (het kleine verhaal). Verburg is geïnteresseerd in de relatie die beide onderzoekers ook leggen tussen het individuele geval waarin gewekte verwachtingen niet worden nagekomen en de gevolgen daarvan voor het vertrouwen van de burger in de overheid in brede zin (het grote verhaal).

Verburgs tweede overpeinzing gaat alleen over het onderzoek van Van Triet en gaat over de rechtsmachtverdeling tussen de civiele rechter en de bestuursrechter. Van Triet zegt vrouwmoedig dat zij in het kader van haar onderzoek niet wil tornen aan die rechtsmachtverdeling. In het onderzoek leest Verburg dat Van Triet van opvatting is dat indien in het kader van besluitvorming onjuiste inlichtingen zijn gegeven, de rechtsmachtverdeling complex wordt. Maar zij noemt zelf allerlei problemen die optreden door die rechtsmachtverdeling. Verburg vraagt zich daarom af of de rechtsmachtverdeling beter juist wel zou moeten veranderen. Zouden alle zaken over vertrouwensbeginselkwesaties niet beter bij de bestuursrechter moeten worden ondergebracht?

Verburgs derde overpeinzing gaat over de oorsprong van de roep om meer aandacht voor het burgerperspectief. Beide onderzoeken nemen het burgerperspectief als belangrijke leidraad. Maar wat is nu de ontwikkeling die beide onderzoekers aan de orde stellen? Wat is de grote beweging die dan de huidige tijd typeert? Heeft de gegroeide aandacht voor het burgerperspectief misschien te maken met de ontwikkeling van regelrecht naar beginselenrecht of de ontwikkeling van autonoom recht naar responsief recht?

4.2 Camps¹⁸

Camps vertelt wat over de praktijk van UWV. UWV wordt een uitvoeringsorganisatie genoemd, maar UWV noemt zichzelf liever een publieke dienstverlener. Het woord uitvoeringsorganisatie suggereert namelijk dat UWV alleen maar een uitvoerder van wetten is, terwijl UWV juist diensten verleent aan mensen. Dat is een heel andere focus. Als publieke dienstverlener probeert UWV in de eerste plaats te kijken naar de burger en wat die nodig heeft, en worden de mogelijkheden van de dienstverlening minder vanuit de letter van de wet en meer vanuit de bedoeling van de wet beoordeeld. Naast rechtmatigheid (is alles conform de wet?) kijkt UWV ook naar rechtvaardigheid bij het nemen van beslissingen. Een en ander betekent dat meer vanuit het burgerperspectief wordt gehandeld. Het juridische perspectief blijft belangrijk maar met het burgerperspectief wordt thans nadrukkelijker rekening gehouden. Hiermee hoopt Camps dat een steentje wordt bijgedragen aan het herstel van het vertrouwen in de overheid.

Het realiseren van betere dienstverlening kan op gemakkelijke manieren, zoals het begrijpelijker maken van brieven, telefonisch contact opnemen met de burger voordat een beslissing wordt genomen en bereikbaar zijn voor de burger. Volgens Camps zijn dit voorbeelden waarbij UWV door persoonlijk contact met de burger eraan bijdraagt dat de

¹⁷ D.A. Verburg is staatsraad in de ABRvS.

¹⁸ M.R.P.M. Camps is voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV.

burger zich gezien, gehoord en geholpen voelt. Het verbeteren van de dienstverlening wordt echter ingewikkelder als het gaat om de toepassing van de wet. Zo schrijft de wet voor dat UWV een onverschuldigde uitkering altijd moet terugvorderen.¹⁹ Het maakt daarbij niet uit wat de reden is. Strikt genomen zou UWV dus ook geld moeten terugvorderen als UWV zelf een fout heeft gemaakt. Dat voelt niet rechtvaardig, aldus Camps. Je zou je kunnen afvragen of de wetgever door heeft gehad dat UWV ook fouten kan maken waardoor de burger in de problemen komt: een terugvordering kan een burger in de schulden brengen. Op basis van het rechtszekerheidsbeginsel vindt UWV daarom dat alleen maar geld kan worden teruggevorderd als het de burger redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat er daadwerkelijk te veel is ontvangen. De communicatie tussen de burger en UWV is van cruciaal belang. Soms is het de burger duidelijk dat sprake is van een fout. Vaak wordt dan gebeld met UWV en gevraagd of het bedrag van de uitkering klopt. Het wil dan wel eens gebeuren dat UWV aangeeft dat het bedrag van de uitkering klopt en dat geen geld zal worden teruggevorderd, terwijl dan later alsnog een correctie volgt. Volgens Camps zou je dan kunnen zeggen dat voor UWV niet redelijkerwijs duidelijk was of het bedrag van de uitkering klopt. UWV heeft inmiddels in diverse van dergelijke situaties ook inderdaad afgezien van terugvordering, in één geval nadat ontdekt werd dat een groot aantal mensen enkele jaren geleden te veel uitkering had ontvangen door een fout van UWV.

Camps besluit zijn bijdrage met een door UWV op 21 juni 2023 aan de Tweede Kamer toegezonden knelpuntenbrief.²⁰ De wetgever zal moeten zorgen voor vereenvoudiging van de regelgeving. De regelgeving zelf is namelijk vaak een belangrijke oorzaak van veel problemen die de burger ondervindt.

4.3 De Leeuw²¹

Ook De Leeuw vertelt over de praktijk, namelijk die van de Belastingdienst. In haar werk is De Leeuw op de plaats waar de interactie met de burger en ondernemer daadwerkelijk plaatsvindt. Zo is zij verantwoordelijk voor de website die het afgelopen jaar meer dan 100 miljoen bezoeken heeft gehad en voor de BelastingTelefoon die vorig jaar meer dan 7,5 miljoen telefoontjes heeft aangenomen.

Enige tijd geleden is De Leeuw op werkbezoek geweest bij de BelastingTelefoon in Heerlen. Zij heeft meegeluisterd met de telefoongesprekken die medewerkers voerden. Een van die telefoongesprekken is haar bijgebleven. Er belde een jonge man die zijn toeslagen wilde stopzetten, hoewel hij er wel recht op had. Na wat vragen van de medewerker kwam de aap uit de mouw. Hij wilde zijn toeslagen stopzetten, terwijl hij het financieel al lastig had. De jonge man was bang dat hij er geen recht had op toeslagen of dat er problemen zouden kunnen ontstaan. Volgens De Leeuw heeft het vertrouwen in de interactie met de overheid grote impact op de levens van mensen.

De Leeuw vertelt dat de Belastingdienst een programma begrijpelijke brieven heeft. Doel van dat programma is de ruim 5.000 brieven die de Belastingdienst verstuurt begrijpelijker te maken. Daar zitten allerlei uitdagingen in volgens De Leeuw. Een van de grootste is de spanning tussen begrijpelijkheid en juridische juistheid en volledigheid. Iedereen is het

¹⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 77, lid 1, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

²⁰ Zie de bijlage 'UWV Knelpuntenbrief 2023' bij *Kamerstukken II 2022/2023*, 26 448, nr. 717.

²¹ E. de Leeuw is algemeen directeur Klantinteracties en -services bij de Belastingdienst.

erover eens dat brieven begrijpelijk moeten zijn. Maar wat betekent dat voor de woorden die gebruikt moeten worden? Of de hoeveelheid informatie die moet worden gegeven? Het risico van aansprakelijkheid voor onjuiste voorlichting in een concreet geval moet steeds afgewogen worden tegen het risico dat miljoenen burgers niet snappen wat van hen gevraagd wordt. Wat De Leeuw betreft moet dat risico maar worden genomen als een grote groep burgers geholpen wordt met de voorlichting die eventueel in enkele gevallen ongunstig kan uitpakken voor de Belastingdienst.

Volgens De Leeuw is het niet alleen belangrijk om te kijken naar de individuele interactie met de burger of hoe de burger informatie tot zich krijgt, maar ook met de enorme hoeveelheid informatie en initiatieven waarmee de burger wordt overladen. Van zo'n grote hoeveelheid informatie wordt de burger niet zekerder. Ook daarin ligt volgens De Leeuw een uitdaging om het vertrouwen in de overheid te bestendigen dan wel te herstellen.

De Leeuw besluit haar bijdrage met de afloop van het telefoongesprek. De jonge man is dankzij de juiste vragen van de medewerker op andere gedachten gebracht. Volgens De Leeuw draait het belang van de interactie met de overheid niet alleen om 'het vertrouwen ontlenen aan' (het juridische), maar vooral dat die interactie kan bijdragen aan 'het vertrouwen hebben in' (het maatschappelijke).

5. Het publiek

Stevens²² heeft een vraag aan Cramwinckel over het burgerperspectief. Stevens vraagt zich af of van de burger mag worden verwacht dat deze niet onnozel door het leven gaat als het om belangwekkende vragen gaat met veel implicaties. Cramwinckel vindt dat Stevens een terecht punt aanstipt. Volgens Cramwinckel is het vandaag gegaan over wat er mag worden verwacht van de overheid en de rol van de rechter in het bieden van rechtsbescherming. De andere kant van de medaille is wat er mag worden verwacht van de burger. De burger mag niet doen aan wensdenken en moet kritisch zijn op wat hij of zij aantreft.²³ Volgens Cramwinckel is een belangrijke kanttekening hierbij dat de burger vaak minder deskundig is dan de overheid. Ook al is de burger niet altijd alert, argwanend, assertief en zou van hem of haar meer mogen worden verwacht, dan moet alsnog worden uitgegaan van een realistisch burgerbeeld. Als informatie klip en klaar en ondubbelzinnig is, kan van de burger geen al te kritische houding worden verwacht. Als informatie bijvoorbeeld voor meer dan één uitleg vatbaar is, dan kan van de burger eerder worden verwacht dat hij of zij navraag doet. Uiteindelijk komt het aan op de vraag wat er mag worden verwacht van de overheid, aangezien die meer verantwoordelijkheid en deskundigheid heeft dan die ene burger.

Dijkstra²⁴ heeft een vraag over het gebruik van disclaimers bij voorlichting door de Belastingdienst. Het is hem opgevallen dat op de website van de Belastingdienst geen disclaimer is opgenomen. Dijkstra vraagt zich af of het niet goed zou zijn als de Belastingdienst een intelligente disclaimer zou hanteren. Cramwinckel vertelt dat het haar ook eens is opgevallen dat de Belastingdienst geen gebruik maakt van disclaimer op de

²² L.G.M. Stevens is emeritus hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

²³ Zie 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.

²⁴ M.F. Dijkstra is zelfstandig belastingadviseur in Den Haag.

website, hoewel dat in het verleden wel is gedaan bij bijvoorbeeld de BelastingTelefoon. Na navraag bij de Belastingdienst te hebben gedaan waarom er geen disclaimers worden gebruikt, kreeg Cramwinckel te horen dat burgers ervan uit moeten kunnen gaan dat de gegeven informatie juist is. Vanuit communicatieperspectief is Cramwinckel positief over het gebruik van disclaimers, als die maar adequaat worden ingezet. Een goed voorbehoud is namelijk functioneel, omdat het aan verwachtingenmanagement doet. Concreet voorbeeld is de zogeheten proclaimer die uitgaat van een ander vertrekpunt dan de disclaimer. Met een proclaimer kan worden aangegeven dat je als overheid je best doet om de juiste informatie te geven maar dat het wel eens fout kan gaan, omdat regelgeving complex is en situaties verschillend kunnen zijn. Het ontbreken van een disclaimer of een proclaimer bij overheidsinformatie kan juist de suggestie wekken dat de informatie altijd toepasbaar is. Cramwinckel is daarom gematigd positief over het gebruik van disclaimers bij overheidsinformatie, bijvoorbeeld in de vorm van een specifiek voorbehoud en een goede proclaimer. Kennis uit de communicatiewetenschap kan hier toegevoegde waarde hebben.

Van Eijdsden vraagt aan Van Triet of zij vanuit civiel- of bestuursrechtelijk perspectief ideeën heeft over het (ontbreken van) een disclaimer bij overheidsinformatie. Volgens Van Triet is ook in de bestuursrechtspraak de disclaimer regelmatig aan de orde, bijvoorbeeld in de Dakterrasuitspraak. De ABRvS heeft in de Dakterrasuitspraak principiële overwegingen gewijd aan het gebruik van een algemene disclaimer die niet is toegespitst op de concrete situatie. Volgens de ABRvS kan een bestuursorgaan in zo'n geval zich niet beroepen op de disclaimer. Als daarentegen een specifieke disclaimer, zoals een voorbehoud, wordt gegeven bij een individuele uitlating, moet de burger alert zijn. Wanneer ondanks een voorbehoud volledig door de burger wordt afgegaan op de individuele uitlating, is de burger niet te goeder trouw en is geen sprake van een uitlating waar een burger op kon vertrouwen.

Van Triet wil ook nog reageren op de vraag van Stevens aan Cramwinckel over hoe onwetend de burger mag zijn. Zij merkt op dat in het civiele recht een toetsingskader is ontwikkeld om vast te stellen onder welke omstandigheden op de overheid een plicht tot juiste en volledige informatieverstrekking rust. Dat toetsingskader loopt de aard van de informatie, de aard van de belangen en de aard van de rechtsverhouding af. In de aard van de rechtsverhouding wordt gekeken naar de professionaliteit van de burger. De rechtspraak van de civiele rechter is heel erg toegespitst op de partij die tegenover de overheid staat. Aan een particulier worden minder hoge eisen gesteld qua onderzoeksplicht dan aan een ondernemer. Dezelfde uitlating kan bij de ene partij dus wel gerechtvaardigd vertrouwen wekken en bij de andere niet.

Okhuizen²⁵ merkt op dat zij in beide presentaties de rechtspraak van de Hoge Raad over de bewuste standpuntbepaling²⁶, die de ABRvS, het CRvB en het CBb inmiddels volgens haar hebben overgenomen, miste. Okhuizen vraagt zich af of het burgerperspectief inmiddels niet voldoende ligt besloten in de rechtspraak en nu het dispositievereiste is losgelaten, het meer aankomt op het toepassen van de rechtspraak. Cramwinckel reageert dat in de rechtspraak van de Hoge Raad over de bewuste standpuntbepaling de vraag centraal staat of de burger de indruk mocht hebben of de Belastingdienst een standpunt heeft ingenomen. Het gaat niet om de bedoeling van de Belastingdienst, maar om de indruk van de burger en of die indruk

²⁵ E.C.G. Okhuizen is raadsheer in de Centrale Raad van Beroep en als docent verbonden aan de UvA.

²⁶ Zie onder meer HR 13 december 1989, ECLI:NL:HR:1989:ZC4179.

gerechtvaardigd is. Onderaan de streep komt het erop neer of de gewekte verwachtingen over de manier waarop de Belastingdienst een bevoegdheid zal uitoefenen redelijk waren. Volgens Cramwinckel wordt met deze lijn veel meer recht gedaan aan het burgerperspectief. Voor de bewuste standpuntbepaling geldt volgens Cramwinckel overigens geen dispositievereiste. Dat is een hobbel minder om gewekte verwachtingen te beschermen. Het gaat volgens Cramwinckel ook om wat voor drempel er wordt vereist om 'gerechtvaardigde' verwachtingen aan te nemen. Als die drempel heel hoog is, dan wordt het probleem van te weinig oog voor het burgerperspectief verschoven naar een toepassingsprobleem.

Volgens Essers²⁷ is er een ander probleem naast het probleem van onjuiste overheidsinformatie. Dat probleem is de bereikbaarheid van de overheid voor de burger. Zo hoorde Essers onlangs dat bij de BelastingTelefoon een wachttijd van dertig minuten gebruikelijk is. Hij vraagt zich af of daar geen oplossing voor is, zoals een mogelijkheid van terugbellen door de BelastingTelefoon. De Leeuw is het eens met Essers dat bereikbaarheid belangrijk is en geeft aan dat de mogelijkheid van terugbellen door de BelastingTelefoon al bestaat. De Leeuw geeft aan dat de afgelopen vijf jaar de omvang van de BelastingTelefoon met 50% is gestegen. Dat heeft mede zijn oorzaak in de toenemende complexiteit van regelgeving, is het vermoeden van De Leeuw. Zij vraagt zich daarom af of het probleem van de slechte bereikbaarheid van de BelastingTelefoon het beste kan worden opgelost door het blijven vergroten van de capaciteit, of dat de oplossingen ook meer gevonden moet worden door bijvoorbeeld de regelgeving te vereenvoudigen.

Strongel²⁸ merkt op dat de wetgever vandaag niet aan bod is gekomen. Hij vraagt zich af of het een gemis is dat het vertrouwensbeginsel niet wordt gecodificeerd, zeker omdat de Awb op dit moment aangepast wordt.²⁹ Van Triet ziet geen toegevoegde waarde in het codificeren van de voorwaarden voor het vertrouwensbeginsel, zoals die uit de Dakterrasuitspraak volgen. Waar Van Triet wel toegevoegde waarde in ziet, is als er in de wet duidelijk wordt gemaakt dat op overheidsinformatie mag worden vertrouwd. De betrouwbaarheid van de overheid en de rechtsstatelijke inbedding van informatieverstrekking door de overheid zou daarmee meer tot uitdrukking worden gebracht. Van Triet maakt wel de kanttekening dat uit de wet niet zou moeten voortvloeien dat de overheid altijd aansprakelijk is voor onjuiste overheidsinformatie. Cramwinckel is in principe voorstander van codificatie van het vertrouwensbeginsel. Cramwinckel merkt op dat als het vertrouwensbeginsel gecodificeerd zou worden, een voordeel is dat de *contra-legend* discussie over de afweging tussen het vertrouwensbeginsel als ongeschreven beginsel en een strikte wetstoepassing theoretisch bezien naar de achtergrond verdwijnt.³⁰ In feite komt het bij de toepassing van het gecodificeerde vertrouwensbeginsel dan neer op de afweging van twee verschillende wettelijke bepalingen.

Grapperhaus³¹ vraagt aan Van Triet of zich door de focus op meer burgerperspectief het risico kan voordoen dat ambtenaren in de kramp schieten bij het geven van voorlichting. Is

²⁷ P.H.J. Essers is hoogleraar belastingrecht aan Tilburg University en voorzitter van de VBW.

²⁸ L. Strongel is werkzaam bij de Sociale verzekeringsbank.

²⁹ Zie *Kamerstukken II 2022/2023*, 29 279, nr. 763.

³⁰ Zie M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht', *Ars Aequi* september 2021, p. 819.

³¹ M.C.C.A. Grapperhaus is advocaat bij ngnb advocaten.

de focus op meer burgerperspectief misschien niet contraproductief voor het herwinnen van het vertrouwen in de overheid? Volgens Van Triet heeft de Hoge Raad het argument van de in kramp schietende overheid in de Doorbraakarresten gebruikt om een hoge drempel op te werpen voor het kunnen ontlenen van vertrouwen aan algemene voorlichting en inlichtingen (de rechtsregel “nee, tenzij” zoals door Cramwinckel omschreven). Of een overheidsinstantie daadwerkelijk in de kramp schiet als zij gebonden zou zijn aan informatie die achteraf onjuist blijkt te zijn, is niet onderzocht. Van Triet heeft in ieder geval niet de indruk dat er in de praktijk minder door overheidsinstanties aan voorlichting wordt gedaan, gelet op de bestuursrechtspraak die na de Dakterrasuitspraak is verschenen. Zij wijst erop dat gelet op het rechtsstatelijk belang van overheidsvoorlichting, de overheid ook niet zou mogen besluiten ‘dan maar’ geen voorlichting te geven.

6. Afsluiting

Van Eijdsen bedankt de sprekers en daarmee is een einde gekomen aan het inhoudelijke gedeelte van de gezamenlijke bijeenkomst. Als bestuurslid van beide verenigingen heeft Van Eijdsen gemerkt dat er een behoorlijk blinde vlek is vanuit het belastingrecht voor het bestuursrecht en vice versa. Hij hoopt dat die blinde vlek kleiner is geworden vandaag.

Het slotwoord is aan Essers, zodat daarna geborreld kan worden. Essers geeft aan dat de contacten tussen de VBW en de VAR nauw onderhouden zullen worden en dat gekeken zal worden naar een nieuwe bijeenkomst. Essers bedankt tot slot de organisatoren³² van de bijeenkomst voor het vele werk dat zij hebben verricht voor het mogelijk maken van de bijeenkomst en de sprekers.

³² Het idee voor de gezamenlijke bijeenkomst is gekomen van J.L.M. Gribnau (hoogleraar methodologie van het belastingrecht aan Tilburg University). C.A. van der Hoeven (secretaresse bij de Erasmus Universiteit Rotterdam) en P. Kavelaars (hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en secretaris/penningmeester bij de VBW) hebben het nodige gedaan achter de schermen.