

Notitie van bevindingen van een onderzoek naar vertrouwenwekkend schadebeleid in het kader van de gevolgen van de registratie in de Fraude Signalering Voorziening van de Belastingdienst

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag, 22 maart 2022.

persoonsgegevens

Samenvatting

- De Belastingdienst maakte in de periode 2013 – 2020 gebruik van de applicatie *Fraude Signalering Voorziening* (FSV) om risicosignalen te registreren. De FSV bestond bij uitschakeling uit ongeveer 270.000 natuurlijke personen met een breed spectrum van aanleidingen. De FSV bleek in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en onderzoek van PwC laat zien dat registratie in de FSV voor grote aantallen burgers heeft geleid tot nadelige financiële consequenties.
- De Belastingdienst werkt daarom aan een tegemoetkomingsregeling voor onrechtmatige gevolgen van registratie in de FSV. *Welke dilemma's doen zich bij een zo vertrouwenwekkend mogelijk vormgeven van de tegemoetkomingsregeling voor onrechtmatige gevolgen van registratie in de FSV voor, en hoe kan de Belastingdienst met deze dilemma's omgaan?*
- In deze notitie gaan we in op deze vraag door eerst de gehanteerde kernbegrippen te bespreken en analyseren. De betekenissen die worden gehanteerd voor vertrouwen, schade, herstel en tegemoetkoming, en de categorieën en grenzen die daarmee worden aangebracht, zijn van groot belang voor de inrichting van het arrangement. Die keuzes, grenzen, en categorieën zijn subjectief en normatief van aard.
- We benoemen zes bouwstenen van vertrouwenwekkend schadebeleid, die kunnen fungeren als ontwerpprincipes voor een tegemoetkomingsarrangement: erkenning, participatie, begripelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Elk van deze bouwstenen kent zijn eigen dilemma's, waarbij een invulling langs de ene weg inherent kwetsbaarheden en kwesties elders veroorzaakt. Zo is het dus zaak om voor elk van de bouwstenen expliciet te zijn over te maken keuzes.
- Naast dilemma's kennen de bouwstenen dynamieken. Zij werken samen met elkaar en interfereren. Hun (uit-)werking kan verschillen in de tijd, via vicieuze of juist virtueuze cirkels. Bovendien kent elke bouwsteen eigen dynamieken. Die ontwikkelingen en dynamieken zijn niet random, maar wel onvoorspelbaar: zij zijn situationeel. Bewustzijn van de mogelijke dynamieken kan onderdeel vormen van een strategische afweging over vertrouwenwekkend schadebeleid.
- Omgaan met dilemma's betekent tekorten en spanningen expliciteren. De afwegingen kunnen op verschillende wijze worden gemaakt: op basis van timing, nadruk, voorkant/achterkant, of gecompartmenteerd.
- Bovendien vergt omgaan met dilemma's voortdurende reflectie, vanwege de verscheidenheid aan dynamieken. Het vraagt zowel om reflectie *in* actie, gedurende het werk, als om reflectie *op* actie, op strategische momenten patronen en keuzes tegen het licht houden én periodiek terugkijken. Gezamenlijk kunnen de definities, dilemma's en dynamieken uit deze notitie worden gebruikt als handvat en leidraad voor deze reflectiegesprekken over vertrouwenwekkend schadebeleid.

1. Inleiding

De Belastingdienst maakte in de periode 2013 – 2020 gebruik van de applicatie *Fraude Signalering Voorziening* (FSV) om risicosignalen te registreren. De FSV was een vervolg op een eerdere registratieapplicatie die binnen de Belastingdienst werd gebruikt, Dagboek PIT, waarvan de gegevens zijn gemigreerd naar de FSV.¹ In totaal zijn er in deze periode ongeveer 270.000 natuurlijke personen in de FSV terecht gekomen. Dat gebeurde op verschillende manieren. Personen werden bijvoorbeeld ingevoerd door de Belastingdienst zelf, bij het vermoeden dat een aftrekpost onterecht werd opgevoerd, of als uitgaven niet in verhouding stonden met het opgegeven inkomen. Ook konden signalen in de FSV worden opgenomen via ‘Tips en Kliks’, bijvoorbeeld na een melding via Meld Misdaad Anoniem. Tevens konden informatieverzoeken van andere organisaties een reden voor registratie zijn.² Zo waren er allerlei routes naar de FSV en kwam in de loop der tijd een groot aantal personen op de ‘lijst’ terecht. Het bestand liep gaandeweg vol, met een variëteit aan personen en een breed spectrum van aanleidingen.

Per 27 februari 2020 is het gebruik van de FSV gestaakt, omdat de lijst in strijd bleek te zijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Zo bleek onder meer dat in de FSV onjuiste persoonsgegevens en niet-geactualiseerde persoonsgegevens opgenomen waren. Ook bleek dat de Belastingdienst geen maatregelen had genomen om de persoonsgegevens te rectificeren of te wissen. Personen konden de FSV ‘op’, maar er niet meer ‘af’. De Autoriteit Persoonsgegevens concludeerde dat de Belastingdienst met het verwerken van persoonsgegevens in de FSV in strijd handelde met de beginselen van rechtmatigheid, doelspecificatie, juistheid en opslagbeperking.³ De FSV-praktijk moest daarom worden beëindigd.

Vervolgens bleek echter een veel urgenter probleem: niet alleen het ‘bestaan’ van de lijst, maar vooral het gebruik ervan. Onderzoek van PwC laat zien dat registratie in de FSV voor grote aantallen burgers heeft geleid tot nadelige financiële consequenties. Zo zijn burgers met een registratie in de FSV afgewezen voor een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering (MSNP). Ook blijkt dat toeslagen van burgers zijn stopgezet waarvan de toeslag niet onrechtmatig was bevonden. PwC heeft verder geconstateerd dat signalen uit FSV-registraties gedeeld zijn met derde partijen, zoals politie, gemeenten, SVB, UWV en DUO.⁴ Daarnaast laat het onderzoek van PwC zien dat bij circa 13.000 burgers bijzondere persoonsgegevens zoals etniciteit, medische gegevens en justitieel verleden en/of

¹ PwC (2021). *Onderzoek Effecten FSV Toeslagen*. November 2021.

² Belastingdienst (2021). *Fraude Signalering Voorziening. Opties herstel gemaakte fouten. Technische briefing 14 oktober 2021*.

³ De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst (2021). *Kamerbrief. Betreft: Kabinetsreactie rapport Autoriteit Persoonsgegevens over FSV*. Den Haag, 29 oktober 2021; Autoriteit Persoonsgegevens (2021). *Onderzoeksrapport. Belastingdienst: Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV)*. Oktober 2021.

⁴ PwC (2021). *Onderzoek Effecten FSV Toeslagen*. November 2021; PwC (2022). *Onderzoek Gegevensdeling met Derden*. Januari 2022.

(tweede) nationaliteit in de FSV vermeld stonden.⁵ Zo was niet alleen het bestaan van de FSV problematisch, maar heeft het gebruik ervan ook geleid tot allerlei vormen van nadeel voor burgers.

De Belastingdienst werkt aan een tegemoetkomingsregeling voor onrechtmatige gevolgen van registratie in de FSV.⁶ In het kader daarvan heeft de Belastingdienst aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur gevraagd om te reflecteren op de dilemma's die met een vertrouwenwekkend schadebeleid verbonden zijn. Deze reflectie richt zich eerst op de vraag hoe de tegemoetkomingsregeling *vertrouwenwekkend* kan worden vormgegeven: welke variabelen zijn bij het ontwerp van een vertrouwenwekkend arrangement voor tegemoetkoming in het spel?

Vervolgens, en daarmee verbonden, laten we zien dat die variabelen inherent verbonden zijn met dilemma's en dynamiek, wat maakt dat er geen eenduidig antwoord bestaat. Vertrouwenwekkende tegemoetkoming vereist voortdurende reflectie, onderhoud en zorg van het arrangement. We laten dus de elementen en factoren zien waar een vertrouwenwekkend schadearrangement rekening mee moet houden, maar benoemen daarbij vooral ook de manier van omgaan daarmee: geen eenmalig en definitief ontwerp, maar het voortdurend omgaan met dilemma's en dynamieken die zich inherent rondom tegemoetkoming en vertrouwen voordoen.

Deze notitie biedt dus *niet* het finale ontwerp of programma van eisen voor het arrangement, maar biedt betrokkenen de *taal, grammatica* en *gespreksleidraad* om met die continue dynamiek om te gaan. Zodat zij zelf het benodigde gesprek gericht kunnen voeren.

De leidende onderzoeksvraag hebben wij als volgt geformuleerd:

Welke dilemma's doen zich bij een zo vertrouwenwekkend mogelijk vormgeven van de tegemoetkomingsregeling voor onrechtmatige gevolgen van registratie in de FSV voor, en hoe kan de Belastingdienst met deze dilemma's omgaan?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een aantal methoden: een *documentenanalyse*, een *media-analyse*, en we voerden *interviews* met betrokkenen (medewerkers van de Belastingdienst en externe onderzoekers). Daarnaast hebben we eerder onderzoek van Kuipers (2021) benut, waarin een raamwerk is opgesteld met zes principes die aandacht behoeven in het vormgeven van vertrouwenwekkend schadebeleid. We hebben deze principes gebruikt als bouwstenen, als uitgangspunt voor het doordenken van de dilemma's en dynamieken van een vertrouwenwekkende tegemoetkomingsregeling en arrangement voor de FSV.

De opbouw van deze notitie is als volgt. We beginnen met een overzicht van verschillende definities en kernbegrippen die voor de tegemoetkomingsregeling voor registratie in de

⁵ PwC (2021). *Onderzoek effecten FSV Particulieren*. 22 december 2021.

⁶ De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst (2022). *Kamerbrief. Betreft: Rapporten PwC over FSV – Particulieren en externe gegevensdeling*. Den Haag, 25 januari 2022.

FSV van belang zijn. Vervolgens duiden we een aantal dilemma's dat rondom een vertrouwenwekkend arrangement voor tegemoetkoming speelt, en gaan we in op de dynamieken die zich daarin kunnen voordoen. We sluiten af met handelingsperspectieven voor het omgaan met (ontwerp, beheer, doorontwikkeling) een vertrouwenwekkend arrangement.

2. Kernbegrippen van vertrouwenwekkende tegemoetkoming

De staatssecretaris van Financiën heeft gedupeerden via de Tweede Kamer toegezegd om te komen tot een *tegemoetkomingsregeling* voor onterechte gevolgen van registratie in de FSV.⁷ De staatssecretaris spreekt zich uit tegen deze gevolgen en wil komen tot een arrangement voor tegemoetkoming ervan. De intentie is daarmee duidelijk: nadelen als gevolg van FSV komen voor tegemoetkoming in aanmerking en die tegemoetkoming moet zonder omhaal bij betrokkenen terecht komen.

Dat lijkt een technisch ingewikkelde, maar op zichzelf duidelijk afgebakende uitspraak. Er is sprake van schade en die moet via *tegemoetkoming* worden hersteld. Maar tegemoetkoming is iets anders dan *compensatie* of *vergoeding*. Het gaat ten eerste niet om (volledig) *herstel* van schade én er is niet per se erkenning van schuld of fout. Tegemoetkomingen zijn uitingen van *solidariteit* en *coulance*.⁸ Een tegemoetkoming is daarmee niet simpelweg een rekensom op basis van objectieve en gedeelde normen en feiten, maar bevat een belangrijk element van interpretatie en ook onderhandeling over wat de aard van de schade, de mate van compensatie, de verdeling in verantwoordelijkheid en tal van andere randvoorwaardelijke elementen die bij de uitvoering van tegemoetkoming aan de orde zijn. Er liggen dus allerlei te beantwoorden vragen voor bij het ontwerpen van arrangement om de bedoelde tegemoetkoming te realiseren.

Dat wordt nog versterkt door een onderliggende bedoeling van het arrangement. De tegemoetkoming is niet alleen bedoeld om een strikt financieel tekort teniet te doen – of te reduceren – maar om *vertrouwen* te wekken of zelfs te herstellen. Het gaat dus niet alleen om een financiële transactie, maar om een sociale interventie in de relatie tussen de overheid en burgers. Kort gezegd gaat het daarmee niet alleen om de vraag of het rekenkundig klopt, maar ook om of het goed voelt. Om een arrangement dat niet alleen droog een regeling uitvoert, maar een arrangement dat voor betrokkenen vertrouwenwekkend werkt. Niet alleen het vaststellen en overmaken van bedragen, maar óók een arrangement dat op sociaal, emotioneel en op betrekkningsniveau tot positieve effecten leidt.

Dat maakt de discussie over de voor het arrangement te hanteren begrippen extra betekenisvol. Het is nodig om de juiste juridische en financiële formuleringen te kiezen, zodat de regeling technisch en administratief zorgvuldig en scherp kan worden uitgevoerd. Maar de gekozen worden hebben ook daar buiten effect, in het gevoel en de beeldvorming van betrokkenen over het arrangement. Voelen zij zich goed behandeld? Voelen zij zich gezien? Voelen zij hun leed rechtgedaan? Voelen ze zich serieus genomen? Dat zijn vragen die vanuit een technisch en administratief oogpunt vaak een andere beantwoording krijgen dan

⁷ De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst (2022). *Kamerbrief. Betreft: Rapporten PwC over FSV – Particulieren en externe gegevensdeling*. Den Haag, 25 januari 2022.

⁸ Keppel, A.M. (2015). *De onverplichte tegemoetkoming. Een probleemverkenning vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief*. Den Haag: Boom juridische uitgevers; Tjepkema, M.K.G. (2014). 'Tegemoetkomingen van overheidswege: ongeregeld en ondoorzichtig bestuur anno 2014'. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2014/3, afl. 1, p. 18-30.

vanuit een sociaal-emotioneel en relationeel perspectief. Daarom is het van belang om de juiste categorieën te kiezen, maar vooral ook om daarbij zorgvuldig de woorden te kiezen. Taal is niet neutraal. Taal beschrijft niet alleen de werkelijkheid, maar scheidt deze ook. Woorden scheppen ruimte voor het *vanzelfsprekende* handelingsrepertoire.⁹

We zullen daarom allereerst benoemen welke sleutelbegrippen wij in deze notitie hantieren en welke betekenis die volgens ons dragen.

Schade, tegemoetkoming en schadebeleid

Het begrip *schade* omvat in deze notitie het volgende: 'alles dat voor burgers door overheidsprojecten of -beleid nadeliger uitpakt, dan als dat project of beleid er niet was geweest; er is leed ontstaan, of een bepaalde toestand, en dat leed dient hersteld te worden.'¹⁰ Het gaat daarbij zowel om materiële, (enigszins) te kwantificeren schade, als om immateriële schade waaraan vaak moeilijk een prijskaartje valt te hangen. In onze definitie van schade gaat het om het ervaren leed van burgers die geregistreerd stonden in de FSV: zij hebben door FSV een materieel en/of immaterieel leed ondergaan, dat er zonder FSV niet was geweest. Deze opvatting van *schade* vormt de grondslag voor tegemoetkoming. Burgers worden 'tegemoetgekomen' in de materiële en/of immateriële schade die zij hebben geleden. Tegemoetkoming laat daarbij de gewenste breedte of diepte in het midden: het kan gaan om allerlei vormen en invulling, variërend van 'volledig', 'flink wat', 'beperkt', 'gedeeltelijk' tot 'overmatig'. De tegemoetkoming kan minder of zelfs meer zijn dan de exacte geleden schade, voor zover die al in termen van 'exact' is te vatten.

De tegemoetkomingsregeling maakt deel uit van een bredere eenheid, namelijk het schadebeleid. Alleen het opstellen van een regeling is niet hetzelfde als schade ook daadwerkelijk wegnemen. Dat gaat bijvoorbeeld tevens om het daadwerkelijk uitbetalen van bedragen, maar ook om de vaststelling van de hoogte van de schade, de omvang van het uit te keren bedrag, de wijze waarop dat gebeurt, de mate en methode van interactie, et cetera. Dit brede geheel benoemen wij hier als *schadebeleid*. Het schadebeleid omvat het geheel aan inspanningen, activiteiten, voorzieningen en uitingen dat tegemoetkoming tot stand brengt.

Het schadebeleid moet volgens de Belastingdienst zo *vertrouwenwekkend* mogelijk worden ingericht. Het gaat hierbij primair om het concrete vertrouwen dat burgers hebben in de Belastingdienst zelf. Het gaat dus niet om vertrouwen in de overheid in brede zin, in vertrouwen van burgers in elkaar, of in vertrouwen van burgers in andere overheden. Tegelijkertijd is de wens tot vertrouwenwekkend schadebeleid ook ingegeven vanuit de gedachte dat vertrouwen in de ene overheidsdienst moeilijk los kan worden gezien van vertrouwen

⁹ Twist, M., van (2018). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Vakmedianet.

¹⁰ Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Wolters Kluwer, p. 35; zij haakt aan bij Lindenberg, S.D. (2010). 'Over wat schade is... en waarom het bij de vaststelling daarvan in de praktijk zo dikwijls mis gaat'. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 6867, p. 901-909.

in het ‘geheel’ van de overheid en het vertrouwen in andere overheidsdiensten.¹¹ Vertrouwenwekkend opereren door de Belastingdienst omtrent schadeherstel kan mogelijk bijdragen aan herstel van vertrouwen in de overheid als geheel. Er staat in dat opzicht dus ook veel op het spel.

Vertrouwen en vertrouwenwekkend beleid

Rousseau et al (1998) definiëren vertrouwen als “een psychologische staat bestaande uit de intentie om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van de ander.”¹² Een eerste belangrijk element in deze definitie is dat het dus gaat over een positieve verwachting van de ander, maar in de context van de (gevoelde en/of reële) eigen kwetsbaarheid ten aanzien van de ander. Wie onkwetsbaar is door de ander heeft vertrouwen niet nodig. Vertrouwen *in de ander* is dus inherent verbonden aan *kwetsbaarheid* voor diezelfde ander of zelfs *afhankelijkheid* van die ander. Vertrouwen is dus ook een ‘gevaarlijk’ begrip, in die zin dat het speelt in de context van kwetsbaarheid, afhankelijkheid, risico en gevaren van blootstelling aan de ander. Diegene die de ander moet vertrouwen heeft daarmee het nodige te winnen, maar óók veel te verliezen.

Daarnaast is belangrijk aan deze definitie dat het gaat om een psychologische staat, niet om een objectieve of administratieve toestand. Het gaat er dus niet alleen om of je formeel, objectief en feitelijk te vertrouwen *bent*, maar of de ander ook bereid en in staat is om dat ook zo te *zien* en zo te *voelen*. Daarin komen twee belangrijke elementen terug: vertrouwen gaat óók om een subjectieve beleving en interpretatie van de mate waarin de ander te vertrouwen is; en daarnaast gaat het om een relationeel fenomeen: of *jij* te vertrouwen bent is niet aan jezelf, maar dat is aan de *ander*. Natuurlijk heeft het eigen handelen daar invloed op en partijen kunnen er van alles aan doen om de ander het comfort te geven dat vertrouwen op zijn plaats is. Maar dat is uiteindelijk altijd aan de ander. Het vertrouwen *in* de overheid is niet *aan* de overheid. Dat is aan de ander. De overheid, en ook de Belastingdienst, kan zich zo betrouwbaar mogelijk gedragen: positieve verwachtingen over de overheid zijn in algemene zin gestoeld op de ervaringen van burgers over de mate waarin deze voorspelbaar en openbaar, efficiënt en effectief, responsief en tijdig, en rechtvaardig en goedaardig jegens hen handelt.¹³ Objectieve, formele en feitelijke gedragingen en uitingen doen ertoe, maar vertrouwen en betrouwbaarheid blijft ook een subjectieve beleving. Soms ‘weten’ we dat een ander objectief gezien misschien wel te vertrouwen is, maar voelen we het toch niet zo. En andersom zijn er net zo goed anderen waarvan we ‘weten’ dat die niet te vertrouwen zijn, maar doen we het toch, omdat het anders voelt. Vertrouwen is een combinatie van objectieve en subjectieve elementen, van ratio en

¹¹ Meer, T.W.G. van der & Zmerli, S. (2017). ‘The deeply rooted concern with political trust’. In: *Handbook on Political Trust*. Zmerli, S. & Meer, T.W.G. van der (red.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

¹² D. Rousseau, D., Sitkin, S., Burt, R. & Camerer, C. (1998), ‘Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust’, *Academy of Management Review*, vol. 23(3), p. 395: ‘a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another’.

¹³ Zie verder Kuipers 2021, p. 26-32; Meer, T.W.G. van der & Zmerli, S. (2017). ‘The deeply rooted concern with political trust’. In: *Handbook on Political Trust*. Zmerli, S. & Meer, T.W.G. van der (red.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

gevoel, en een interactie van de één en de ander. In die combinatie komt vertrouwen tot stand, als de ervaren acceptatie van de eigen kwetsbaarheid aan de ander.

In het vertrouwenwekkend schadebeleid dat in deze notitie centraal staat gaat het om het vertrouwen van gedupeerden in de Belastingdienst, als partij die voor hen de door hen geleden schade tegemoet probeert te komen. Zij kunnen niet anders dan daarbij hun kwetsbaarheid te accepteren dat de ander hen minimaal kán compenseren, slecht behandelen, nieuwe schade veroorzaken, et cetera. Het gaat dus niet om de overheid in brede zin, of een breed gevoeld maatschappelijk sentiment. De vertrouwensvraag is hier beperkt tot de directe relatie van individuele gedupeerden en de Belastingdienst. Lukt het om daar tot de bedoelde positieve verwachting in de context van kwetsbaarheid en afhankelijkheid te komen?

Dat is een zeer beladen vraag, gegeven de specifieke aanleiding en daarmee dwingende context waarin deze vertrouwensvraag speelt: de essentie van het schadebeleid is immers dat het vertrouwen eerder is beschaamd en dat de kwetsbaarheid daarbij ook direct is gebleken. Het gaat dus niet om een neutrale uitgangspositie, maar om de recente en reële ervaring van betrokkenen dat de Belastingdienst voor hen *niet te vertrouwen* was. En dat de overheid de burger zelf ook niet vertrouwt, want de FSV was als fraudesignalering een systeem van wantrouwen jegens burgers. Dit terwijl een eerlijke, onpartijdige behandeling voor burgers juist sterk meeweegt in hun bepaling van de betrouwbaarheid van de overheid. De burger moet dus een partij vertrouwen die daar zelf eerder niet (meer) toe bereid was. Dat is geen wederkerigheid, maar een stap extra die burgers moeten zetten. Dat maakt 'vertrouwenwekkend' in dit geval precair en gecompliceerd.

Voor de Belastingdienst is vertrouwen en vertrouwen wekken overigens meer dan een prettige bijkomstigheid of een zaak van 'goed fatsoen'. Het vertrouwen in de Belastingdienst is direct verbonden met de belastingmoraal en de bereidheid van burgers om bij hun aangifte kwetsbaar en eerlijk te zijn.¹⁴ Op het spel staat voor de Belastingdienst dus niet alleen het goed afwikkelen van een pijnlijke zaak, maar ook het vermogen om in de toekomst goed te kunnen functioneren.

Schade?

Bij de FSV gaat het om verschillende soorten of categorieën schade. Vaststellen wat de categorieën uiteindelijk zullen zijn is niet aan ons, en is ook niet het doel van deze notitie, maar er is in ieder geval een eerste onderscheid mogelijk (zie tabel 1).¹⁵

¹⁴ Chan, H.F., Supriyadi, M.W. & Torgler, B. (2018). 'Trust and Tax Morale'. In: *The Oxford Handbook on Social and Political Trust*. Uslaner, E.M. (red.). New York: University of Oxford Press.

¹⁵ Deze categorieën zijn opgesteld op basis van de informatie die op dat moment bekend was en kunnen door voortschrijdende inzichten weer bijgesteld moeten worden. Zo waren de PwC-rapporten over MKB en query's nog niet verschenen ten tijde van dit schrijven.

Tabel 1. Verschillende categorieën van schade door registratie in de FSV. De aantallen per categorie zijn veelal nog onbekend en kunnen overlappen; enkel de 270.000 geregistreerde Burgerservicenummers (BSN) zijn met zekerheid vastgesteld.

Mogelijke schade voor burgers door registratie in de Fraude Signalering Voorziening (FSV)
5.000-15.000 mensen: onterechte weigering minnelijke schuldsanering, persoonlijke betaalrekening, kwijtschelding
Onrechtmatige reden voor registratie (geen dossier of behandelverslag) / onrechtmatige gegevens geregistreerd (bijzondere persoonsgegevens, zoals medische gegevens, nationaliteit, uiterlijk)
Intensief toezicht (extra last in tijd en inspanning)
Gegevensdeling met derden (zonder rechtmatige basis)
270.000 mensen: registratie in de FSV. Privacyschending; opname in systeem zonder schoning; registratie in <i>Fraude Signalering Voorziening</i>

Het is belangrijk om hier te realiseren dat het creëren van categorieën van schade nooit een volledig objectieve of neutrale activiteit is. Dat wil zeggen, de schalen kunnen wel objectief en feitelijk vaststelbaar zijn geformuleerd, maar van schalen of categorieën gaat altijd een verdelende werking uit, ook al lijken ze alleen een indeling te geven. In welke groep iemand wordt ingedeeld is van invloed op wat die persoon krijgt. Daarom zijn de grenzen van categorieën van belang. Maar ook het aantal categorieën, hoe ruim deze zijn vormgegeven en hoe helder de begrenzingsen zijn doet ertoe. Categorisering gaat over verdeling en heeft daarmee inherent politieke gevolgen: wie zitten er in een groep en wie niet?¹⁶ Dat is van invloed op de vraag *wie wat krijgt en wie niet?* Dat is een politieke vraag par excellence en het is cruciaal waar, hoe en door wie die vraag wordt beantwoord.

Zo is in bovenstaande tabel uitgegaan van de verschillende effecten die registratie in de FSV met zich konden brengen. De verschillende categorieën kunnen worden ‘gestapeld’: iemand kan zijn afgewezen voor minnelijke schuldsanering, maar ook kunnen onrechtmatige gegevens van deze burger zijn geregistreerd. Belangrijk te benoemen is dat in dit overzicht geen rekening is gehouden met de *reden* voor registratie in de FSV. Zo is het denkbaar dat burgers die via ‘Tips & Kliks’ of informatieverzoeken van derden op de lijst terecht kwamen, tot weer een andere schadecategorie kunnen worden gerekend – omdat de behandeling door en werkwijze van de Belastingdienst ongewenst en/of onterecht was – en dat daarmee ook een andere vorm van tegemoetkoming gerechtvaardigd is.

Verskil in vormen van tegemoetkoming is een politieke keuze die lang niet altijd wordt geëxpliciteerd, bedoeld of onbedoeld. Vóór tegemoetkoming voor de FSV dienen deze keuzes door de wetgevende macht (regering en parlement) te worden gemaakt.

Tevens dient te worden opgemerkt dat sprake kan zijn van allerlei (in-)directe gevolgschade van registratie in de FSV. Gegevens die gedeeld zijn met andere organisaties

¹⁶ Zoals Deborah Stone *categorization* beschrijft: Stone, D.A. (2012). *The Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: Norton.

kunnen reden zijn geweest om anders (mogelijk onrechtmatig op zichzelf en/of op onrechtmatige basis) jegens burgers te handelen. Daarnaast kan een weigering van de Belastingdienst om minnelijke schuldsanering of een persoonlijke betalingsregeling aan te gaan, betekenen dat burgers gedwongen werden bezittingen zoals hun woning te verkopen.

Achter deze categorieën van schade kan dus op alle niveaus (additionele) materiële en immateriële schade schuilgaan. Waarbij het op zichzelf weer een heel bepalende categoriserende en verdelende keuze is of die 'indirecte' vorm van schade meetelt. Ook direct en indirect zijn heel bepalende en sturende termen. Indirect klinkt al snel als 'minder ernstig' en minder duidelijk en daarom ook minder vanzelfsprekend om tegemoet te komen. Maar als het indirecte gevolg van een schuld van 'slechts' € 10.000,- een echtscheiding blijkt, is dat laatste voor het leven van de gedupeerde flink méér ingrijpend.

Datzelfde geldt voor de vraag vanaf welk moment de schade 'meetelt'. Sommige schade is pas ontstaan ná berichtgeving over de FSV. Zo hebben burgers die in de FSV geregistreerd stonden in voorjaar 2021 een brief ontvangen van de Belastingdienst, waarin zij geïnformeerd worden over hun registratie in de 'Fraude Signalerings Voorziening'. Deze burgers stonden dus geregistreerd als fraudeur. Mensen 'leden' schade, zonder dat ze zich daarvan bewust waren. De brief bracht hen daarvan op de hoogte. Vervolgens maken zij deel uit van de groep 'gedupeerden'. De brief is hier niet de bekrachtiging van een lang gevoelde schade, maar vormt daarvan het beginpunt. Hoe telt dat mee? Zijn al die groepen voor de definitie van schade en tegemoetkoming gelijk, of wordt verschil gemaakt?

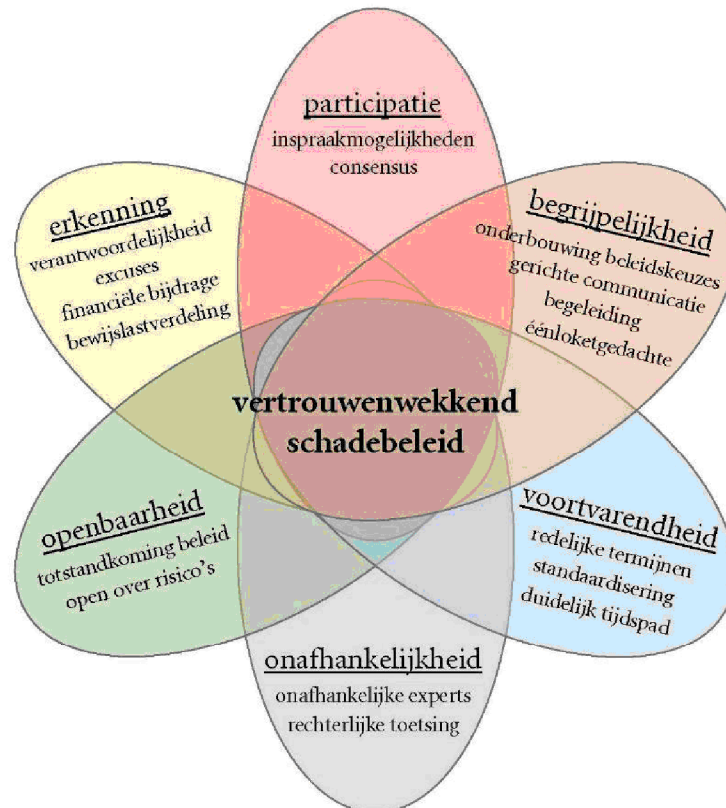
De vraag wat de juiste categorieën moeten zijn is dus nooit een objectieve vraag. Of beter gezegd, het is geen vraag die een objectief en neutraal antwoord kan krijgen. Het zijn per definitie keuzes die verdelend zijn en waarvoor ook altijd alternatieven mogelijk zijn. De vraag is dus niet 'wat is *de* schade', maar *wat is schade?* Wat schade is, en wat niet, is geen gegeven, maar een keuze die volgt uit het bepalen van begrenzingen en categorieën.

Conclusie

De betekenissen die we hanteren voor schade, herstel en tegemoetkoming, en de categorieën en grenzen die daarmee worden aangebracht, zijn van groot belang voor de inrichting van het arrangement. De vraag is niet 'wat bedraagt de schade?', maar: wat telt mee als schade, wat is eigenlijk schade hier, volgens wie, en waarom? Dat zijn geen neutrale en objectieve, maar bij uitstek politieke vragen. De termen in de opdracht en intentie om te komen tot een vertrouwenwekkende tegemoetkomingsregeling kunnen op verschillende manieren invulling krijgen. Hier heeft de wetgevende macht cruciale keuzes te maken, die niet vanzelfsprekend volgen uit de feiten, maar die subjectief en normatief van aard zijn. Het zijn bovendien keuzes die van grote invloed zullen zijn op de mate waarin het schadebeleid als geheel vertrouwenwekkend zal worden gezien.

3. De inrichting van vertrouwenwekkend schadebeleid: *bouwstenen* en *dilemma's*

Kuipers (2021) onderscheidt in haar proefschrift zes bouwstenen voor vertrouwenwekkend schadebeleid, die kunnen fungeren als ontwerpprincipes voor een tegemoetkomingarrangement: (1) erkenning, (2) participatie, (3) begrijpelijkheid, (4) openbaarheid, (5) onafhankelijkheid en (6) voortvarendheid (zie figuur 1). Een vertrouwenwekkend schadebeleid houdt met elk van deze zes bouwstenen rekening.



Figuur 1 Overzicht van bouwstenen en mogelijke onderliggende (beleids-)instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid.

Tegelijkertijd betekent *rekening houden met* niet dat er probleemloze oplossingen zijn. Elk van deze bouwstenen kent zijn eigen dilemma's, waarbij een invulling langs de ene weg inherent kwetsbaarheden en kwesties elders veroorzaakt. Zo is het dus zaak om weliswaar voor elk van de bouwstenen expliciet te zijn over te maken keuzes, maar geldt daarbij ook dat de keuze voor het één weer vragen oproept elders. Dilemma's horen bij de bouwstenen. Dat geldt *binnen* bouwstenen, maar ook *tussen* bouwstenen. Nadruk op de ene bouwsteen kan weer ten koste gaan van de invulling van een andere bouwsteen. In dit deel bespreken we elk van de bouwstenen en schetsen we ook een aantal dilemma's dat daarmee samenhangt.

1. Erkenning

Een eerste bouwsteen van vertrouwenwekkend schadebeleid is erkenning. De essentie van erkenning bieden is dat de één het leed bij de ander *erkent*: het heeft plaatsgevonden en er

is sprake van nadeel. Erkenning bieden kan op verschillende manieren. Een eerste stap is uitspreken dat de overheid een rol heeft gespeeld in het ontstaan van schade, zoals bij de FSV heeft plaatsgevonden doordat het gebruik van de FSV werd stopgezet, en doordat burgers per brief persoonlijk op de hoogte werden gesteld van hun registratie. Maar de vervolgstap kan op diverse wijzen: excuses aanbieden, een symbolisch gebaar zoals een bos bloemen, maar ook het oprichten van monument, het geven van een speech met een publiekelijke erkenning, of het bieden van een financiële tegemoetkoming. Erkenning is op twee manieren belangrijk: het geeft de benadeelden de bevestiging dat hen inderdaad leed is berokkend en het opent de route naar compensatie en genoegdoening. Let wel, dat is niet hetzelfde en ook hier is het eerdergenoemde *gevoel* van belang. Erkenning kan formeel ‘plaatsvinden’, maar voor betrokkenen als halfhartig worden ervaren.

Erkenning is een belangrijke stap in elk schadebeleid. Hier liggen belangrijke keuzes voor. Zeker als, zoals in het geval van de FSV, veel verschillende en ook ongelijksoortige kwesties aan de orde zijn. Wat krijg wel of geen erkenning, en welke?

In alle afwegingen over wie erkenning kan en moet worden geboden is het goed om stil te staan bij het eigenlijke startpunt van de behoefte aan erkenning: mensen willen zich *gezien* voelen. De burgers die in FSV geregistreerd stonden willen voor vol worden gezien. Dat is lastig als de discussie over tegemoetkoming – noodgedwongen – over categorieën en grote aantallen gaat. Cijfers voelen nu eenmaal als minder persoonlijk en menselijk. Erkenning gaat om het zien van de persoon, de volumes die hier aan de orde zijn maken dat lastig: het zal eerder gaan om categorieën, groepen en ‘batches’. Dat vergroot de slagkracht in termen van volume en tempo, en het is inhoudelijk mogelijk ook kloppend, maar het gaat waarschijnlijk ten koste van het gevoel van mensen dat ze gezien zijn, dat hen recht is gedaan en dat de erkenning henzelf *als persoon* betreft en niet als nummer, dossier, of administratieve eenheid.

Excuses zijn een manier om erkenning te bieden. Via een excuus kan verantwoordelijkheid worden genomen voor de schade en kan beterschap worden beloofd. In de eerdergenoemde brief, waarin burgers op de hoogte werden gesteld van hun registratie in de FSV, werden tevens excuses aangeboden. Het legt een principiële vraag bloot: waarvoor worden excuses aangeboden? Is dat voor het bestaan en hanteren van een fraude- of risicosignaleringsvoorziening, of voor individuele registraties daarin? In de kinderopvangtoeslagenaffaire besloot premier Rutte gedupeerden individuele excuusbrieven te sturen, waarin hij uitsprak dat de gedupeerde geen fraudeur is. Kan en wil de Belastingdienst op individueel niveau oprechte excuses maken voor de ‘stempel’ van fraudeur, of wil hij het risico niet nemen omdat mogelijk daadwerkelijk sprake is geweest van fraude? Moet op die manier de ene groep – die niet fraudeerde – lijden onder de andere groep die (mogelijk) wel fraudeerde?

Een andere vorm van erkenning is een financiële tegemoetkoming. Die tegemoetkoming kan gaan om het vergoeden van materiële schade. Door registratie in de FSV zijn 5.000 tot 15.000 burgers onterecht geweigerd voor minnelijke schuldsanering, een persoonlijke

betaalregeling of kwijtschelding.¹⁷ Die schade kan worden gekwantificeerd, bijvoorbeeld als een bepaald bedrag aan schuld. Maar ook daar volgen ingewikkelde vragen: stel dat iemand zijn huis gedwongen heeft verkocht, is dat dan ook (gevolg-)schade die de Belastingdienst dient te vergoeden? Of wat als er aanvullende schulden bij andere instanties zijn ontstaan?

Financiële tegemoetkoming is ook mogelijk als erkenning van *immateriële* schade. Via geld kan aan emotioneel leed worden tegemoetgekomen, omdat gedupeerden via deze financiële bijdrage een bevestiging ervaren van hun positie als gedupeerde. Er is een geldboete opgelegd door de Autoriteit Persoonsgegevens aan de Belastingdienst voor zijn onrechtmatige gegevensverwerking,¹⁸ maar de vraag is of die boete erkenning kan bieden: dat geld wordt immers niet aan gedupeerden uitgekeerd, maar van de ene aan de andere overheidsorganisatie overgemaakt. Volgens de bestaande privacywetgeving is individuele financiële compensatie pas op zijn plaats bij nadelige concrete gevolgen.¹⁹ Het is aan de wetgever om te bepalen of er desondanks in het geval van registratie in de FSV reden is om een tegemoetkoming voor immateriële schade te bieden. Daarbij dient te worden bepaald aan wie zij die vorm van erkenning wil bieden, en hoeveel geld daarbij hoort: aan de gehele groep van 270.000 geregistreerden; of wellicht voor de burgers wier gegevens zijn gedeeld met derden en die onder intensief toezicht zijn geplaatst; of voor diegenen waarvan de Belastingdienst geen dossier of behandelverslag had; of voor de groep waarvan bijzondere persoonsgegevens waren geregistreerd.²⁰ Misschien is het wel niet 'of', maar 'en'. Als wordt besloten om immateriële schade te vergoeden kan worden geput uit en geleerd van de werkwijze en ervaringen die de Commissie Werkelijke Schade heeft opgedaan in de hersteloperatie van de kinderopvangtoeslagen of door het Instituut Mijnbouwschade Groningen rond de afhandeling van immateriële schade naar aanleiding van de gaswinning in Groningen.²¹ Er kan in navolging van die organisaties worden gekozen om bepaalde categorieën burgers meer geldelijke vergoeding te bieden, maar voor een vertrouwenwekkend gevoel van erkenning is het belangrijk dit goed te onderbouwen; is het ene leed meer waard dan het andere?

Om recht te doen aan de behoefte aan erkenning dient er bovendien aandacht te zijn voor wie om bewijs(-voering) wordt gevraagd. Dit raakt namelijk het gevoel van erkenning en gezien worden: aan wie is het om te bepalen wie is gedupeerd? De Belastingdienst beschikt over veel gegevens en kan reeds vaststellen wat de (materiële) negatieve gevolgen voor

¹⁷ De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst (2021). *Kamerbrief. Betreft: Contouren tegemoetkoming FSV*. Den Haag, 6 december 2021.

¹⁸ Autoriteit Persoonsgegevens (2021). *Besluit tot boeteoplegging*. 25 november 2021.

¹⁹ ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:230.

²⁰ Zeker als sprake is van onrechtmatige registratie en verwerking van nationaliteit en uiterlijk, zoals in PwC-onderzoeken naar voren kwam en waarvan verdere voorbeelden worden genoemd in: De staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst (2021). *Kamerbrief. Betreft: Beantwoording Kamer vragen Denk over risicoselectie*. Den Haag, 24 februari 2022.

²¹ Of zie de historische vergelijking van 44 regelingen voor collectieve schade van Ruppert, C. (2021). *Regelingen voor collectieve schade, Geef slachtoffers erkenning*. Den Haag: Boom juridisch.

burgers zijn geweest. Maar ook kan aan de geregistreerde burgers zelf worden gevraagd om een inschatting te maken van de door hen geleden indirecte materiële of immateriële schade. Gedupeerden stellen het op prijs als zij niet onnodig zelf informatie hoeven aan te leveren, maar zullen tegelijkertijd ook erkenning willen voor wat de schade in hun ervaring is en daarom wellicht geen genoegdoening ervaren als enkel de Belastingdienst deze bewijzen mag aanleveren.

Erkenning bieden kan op verschillende manieren worden gedaan én er kan verschil worden aangebracht aan wie op welke manier erkenning geboden krijgt. Oftewel, wordt er aan iedereen (een vorm van) erkenning geboden, of wordt er onderscheid gemaakt waarmee er ook groepen zijn die minder erkenning krijgen?

2. Participatie

Bij een vertrouwenwekkende vaststelling van wat de schade van FSV-registratie is, en hoe deze werd en wordt ervaren, speelt participatie een belangrijke rol. Het is mogelijk om op basis van een data-analyse op afstand en over de mensen heen te bepalen wat hun schade was. Maar participatie vertrekt vanuit een heel andere richting: de mogelijkheid van mensen om zelf deel te nemen aan, en invloed te hebben op, hun proces van schadeherstel. Bijvoorbeeld door hen simpelweg te vragen welke schade ze hebben geleden, wat er volgens hen is gebeurd, wat er fout ging en wat er nodig is om dat eventueel te herstellen. Participatie gaat in essentie om die vraag: hoeveel betrokkenheid hebben mensen zelf bij het doorlopen van hun proces van schadeherstel?

Door participatie kunnen burgers hun verhaal vertellen en mogelijk ook invloed uitoefenen op de te volgen procedures. Zo is tijdens de herijking van de hersteloperatie van de kinderopvangtoeslagenaffaire via de Belastingtelefoon contact opgenomen met ruim 1.000 gedupeerde ouders, om van hen te horen waaraan zij behoefte hebben. De wensen en verwachtingen van de gedupeerde burgers kunnen zo worden meegenomen in de opzet en uitvoering van tegemoetkomingsregelingen.

Participatie kan er verschillend uitzien: er kunnen individuele gesprekken worden gevoerd, of juist groepsgesprekken waarin men elkaars ervaringen tot zich neemt. Bovendien kan participatie vooraf – nog voordat is besloten over óf er zal worden gecompenseerd – maar ook gedurende een eventuele tegemoetkomingsprocedure. Vragen vooraf zijn: wat is schade, volgens de geregistreerden in de FSV? Kunnen zij zich vinden in de verschillende categorieën die hierboven worden onderscheiden, of zien zij andere subgroepen? Vinden zij een financiële bijdrage een rechtvaardige manier om tegemoet te komen aan registratie in de FSV, of zouden zij bijvoorbeeld excuses of een symbolische actie zoals een monument meer vinden passen? Daarbij is de afweging: wie wordt gevraagd om te participeren, wanneer en in welke volgorde. Zijn dat alle in FSV geregistreerde burgers, of krijgt bijvoorbeeld de groep die de meeste materiële schade heeft ervaren – volgens de kwalificaties hierboven – het eerste het woord? Wiens inspraak weegt het zwaarst, moet

ieder standpunt worden meegenomen, wordt gezocht naar een consensus, of misschien een meerderheid in opinie?

Ook gedurende de uitvoering van het schadebeleid en tegemoetkomingsproces kan participatie meerwaarde hebben: aan burgers kan een kans worden geboden om hun verhaal te doen en zo niet alleen gehoord maar ook gezien te worden. Bovendien kan participatie gedurende de tegemoetkoming resulteren in bijsturing waar nodig. Via participatie kan tevens aandacht worden besteed aan de individualiteit die noodzakelijkerwijs schuil zal gaan onder de gecreëerde categorieën: niet iedere gedupeerde vindt de (diverse) schade even erg. Door mensen zelf te laten beschrijven wat de schade voor hen inhoudt, bied je meer aandacht aan het individu in plaats van de grote gedupeerde groep. Bovendien kan via participatie een gesprek worden aangegaan tussen medewerkers van de Belastingdienst en burgers, waardoor meer wederzijds begrip voor elkaars perspectief zou kunnen ontstaan.

Uiteindelijk is het aan de wetgever om een belangenafweging te maken over voor welke wijze van tegemoetkoming wordt gekozen, dus dient die ook terug te koppelen of en hoe van de inspraak gebruik is gemaakt. Een belangrijk aandachtspunt bij participatie blijft dat er bereidheid is om daadwerkelijk te luisteren naar degenen wiens mening wordt gevraagd en dat aan hen wordt uitgelegd hoe die verhalen worden meegewogen in het uiteindelijke besluit.

Participatie is belangrijk, want er komt ervaringskennis beschikbaar die anders niet wordt meegenomen. Tegelijkertijd kan participatie frustratie oproepen als diegenen die participeren het idee hebben dat er 'toch niet naar ze wordt geluisterd'.

3. Begrijpelijkheid

De derde bouwsteen van vertrouwenwekkend schadebeleid is de mate waarin de beslissingen en het beleid over eventuele tegemoetkomingen voor registratie in de FSV worden begrepen door de betreffende burgers. De vraag is dan niet of het 'klopt', of juist is, maar of de personen die het betreffen het ook begrijpen.

Begrijpelijk klinkt eenvoudig, maar dat is het niet. Als er bijvoorbeeld veel verschillende categorieën worden gebruikt, met elk hun specifieke vereisten en details die bepalen in welke categorie iemand valt, ontstaat al snel het beeld van een *onbegrijpelijke wirwar*. Denk aan het dilemma rond de coronamaatregelen, waarbij steeds meer mensen gaandeweg de pandemie aangaven 'het niet meer te begrijpen' door de verschillende regels. En ook het gaandeweg aanpassen van regels leidde tot steeds meer vragen over begrijpelijkheid: 'vorige week was het nog zus, nu is het zo.'

Dat geldt voor de uitkomst van het proces, maar ook voor het doorlopen van het proces zelf. Als mensen het ingewikkeld vinden om te doorzien wat er aan informatie nodig is, dan zullen ze minder snel geneigd zijn om deel te nemen aan het proces en zullen ze het

minder vertrouwen. In sommige schade-arrangementen wordt er daarom voor gekozen om personen te *ontzorgen*. Burgers kunnen zelf een aanvraag indienen om aanspraak te maken op een tegemoetkoming, maar dit wordt vaak ervaren als een ingewikkeld proces. De Belastingdienst zou de tegemoetkoming op basis van de beschikbare informatie ook zelf kunnen vaststellen. Dat heeft als mogelijke consequentie dat een groter totaal bedrag aan tegemoetkoming wordt uitgekeerd, dan wanneer op eigen initiatief van burgers wordt gewacht.

Zo worden in diverse schadeafhandelingsprocessen, waaronder de hersteloperatie van de kinderopvangtoeslagenaffaire, de schadeafhandeling bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn, en de schadeafhandeling van de gaswinning in Groningen, persoonlijke zaakbegeleiders bijzonder goed – vaak het meest positief van het gehele schadebeleid – beoordeeld. Gedupeerde burgers vinden bij hen een persoonlijke aanpak, een luisterend oor, en een soort ‘vertaling’ van het soms abstracte beleid naar hun persoonlijke situatie. Hoewel het zowel qua personeel, tijd, als geld kostbaar is om deze begeleiding te bieden aan een grote groep gedupeerden, zoals de burgers die in de FSV werden geregistreerd, zijn deze observaties uit andere schadeafhandelingsprocessen waardevol. De afweging zal moeten worden gemaakt voor welke categorieën deze persoonlijke begeleiding op haar plaats is.

Voor gedupeerde burgers draagt de zogenaamde éénloketgedachte bij aan begrijpelijk schadebeleid. Zij kunnen dan terecht bij een loket of instantie (de ‘voorkant’), terwijl de instantie vervolgens de aanvragen doorgeleidt naar de correcte (juridische) behandeling (de ‘achterkant’). Dat zou betekenen dat er een centraal loket zou komen voor de verschillende categorieën burgers die in de FSV werden geregistreerd, zodat burgers niet zelf hoeven zoeken tot welke categorie zij behoren of voor welke eventuele tegemoetkoming zij in aanmerking komen. Daarbij moet dan wel de afweging worden gemaakt of en hoe dat loket aansluit bij de bestaande compensatieregeling en hersteloperatie voor de kinderopvangtoeslagenaffaire.

Begrijpelijkheid kan worden vergroot door tegemoetkoming ‘aan de voorkant’ zo eenvoudig mogelijk te organiseren. Er kan daarbij worden ingezet op ontzorgen met behulp van persoonlijke zaakbegeleiders. Ontzorgen heeft echter wel als risico dat het doorslaat naar paternalistisch of bevoogdend gedrag ten koste van eigen initiatief van burgers.

4. Openbaarheid

Het is voor burgers van belang dat zij kunnen doorgronden hoe schadeafhandelingsprocessen worden vormgegeven. Zij verwachten een zekere mate van openbaarheid over de totstandkoming daarvan. Die openbaarheid kan worden geboden door een democratisch gelegitimeerd besluitvormingsproces. Als de beslissingen over tegemoetkoming worden genomen door het parlement en de regering tezamen, is dat proces te volgen via reguliere kanalen – Kamerdebatten, Kamerbrieven, etc. – en dit biedt een grondlijn. Daarnaast kan

worden besloten om burgers, specifiek de gedupeerde groep, meer proactief te informeren. Dat kan via brieven, maar ook via een bepaalde site of (sociaal) netwerk, waar tevens participatiemogelijkheden kunnen worden geboden. Via een digitaal medium kunnen ook niet-gedupeerden het proces volgen en kan meer regulier en sneller verslag worden gedaan van eventuele ontwikkelingen. Dit soort openheid betekent tegelijkertijd dat het dossier (meer) nauwlettend kan worden gevolgd, wat media- of politieke druk kan creëren: zo kan immers ook zichtbaar worden wat er allemaal (nog) niét gebeurt, of welke klachten burgers uiten via het participatieproces. Hoeveel ‘vreemde ogen’ mogen meekijken met het proces?

De vraag is daarbij niet alleen *hoe* die openbaarheid wordt geboden, maar ook door *wie*: welke partijen vertellen over de stappen die leiden tot tegemoetkoming? (Meer) volledige openbaarheid betekent dat je allerlei partijen aan het woord laat en de afwegingen toont, maar dat kan ook onzekerheden oproepen bij burgers, omdat die verschillende actoren nu eenmaal verschillende standpunten hebben en niet eenduidig zijn. Niet elk standpunt weegt even zwaar in de uiteindelijke beslissing om wel of niet tot tegemoetkoming over te gaan, waardoor gewekte verwachtingen van burgers dan mogelijk niet worden nagekomen.

Openbaarheid over de FSV ligt bovendien gevoelig, omdat de Belastingdienst vanwege de aard van zijn werk niet zomaar volledige openheid van zaken kan geven. De FSV was immers een van de instrumenten die werd ingezet om risicoselectie uit te voeren, en inzage in de wijze waarop de Belastingdienst (fraude-)risico's signaleert, kan potentiële fraudeurs bevoordelen. De wetgever zal een afweging moeten maken tussen die belangen.

Dit dilemma speelt in het bijzonder bij burgers die via Tips & Kliks in de FSV werden opgenomen. Aan deze groep is tot nu toe nog niet gecommuniceerd dat zij in de FSV zijn geregistreerd, net als anderen die onderdeel vormen van lopend (FIOD-)onderzoek. Als de samenleving via democratisch gelegitimeerde wijze akkoord gaat met anonieme meldingen van (fiscale) misdaden, kan zij dan ook besluiten die geheimhouding (deels) op te heffen vanwege de onrechtmatigheden verbonden aan de FSV? Is dat wenselijk? Mogen (alle) burgers zien wat de Belastingdienst van hen registreert? Momenteel verstrekt de Belastingdienst sommige burgers geen inzage over hun registratie in de FSV, op grond van in de AVG opgenomen uitzonderingsredenen. Zou aan burgers, omwille van erkenning, toch meer openheid moeten worden geboden? Hoe ver kan die openbaarheid gaan: kan worden aangegeven dat iemand via Tips & Kliks is geregistreerd, zonder prijs te geven wat die tip dan precies was? Of kan in algemene zin expliciet worden gecommuniceerd welke groep burgers geen openbaarheid kan verwachten – zodat burgers die algemene uitzonderingsgronden zien, alsnog voor zichzelf kunnen concluderen dat zij tot die groep behoren?

Een aanvullend probleem bij het streven naar openbaarheid is dat de dossiervorming in de FSV niet altijd volledig was, waardoor voor duizenden burgers niet kan worden verklaard waarom zij in de applicatie waren opgenomen, of wat naar aanleiding van hun registratie

in de FSV is gebeurd. Openheid hierover betekent dat onzekerheden en onduidelijkheden voor deze burgers resteren.

Openbaarheid over de in de FSV geregistreerde gegevens kan burgers inzicht geven in de wijze waarop zij door de Belastingdienst zijn behandeld, en mogelijk benadeeld. Aan de andere kant kan deze openbaarheid toekomstige risicoselectie bemoeilijken, en ontbreekt soms informatie: openheid leidt dan niet tot duidelijkheid bij de burger.

5. Onafhankelijkheid

Een 'slager die zijn eigen vlees keurt' wekt in schadeafhandeling onvrede. De wetgever kan er daarom voor kiezen om de beoordeling van schade – in grote lijnen (categorieën) en in individuele gevallen – te leggen bij een onafhankelijke instantie. Bij de hersteloperatie van de kinderopvangtoeslagenaffaire is gekozen voor een loket van de Belastingdienst: er valt immers ook iets te zeggen voor een organisatie die haar eigen probleem oplost.

Hier speelt wel de vraag hoeveel kaders de wetgevende macht wil meegeven aan een dergelijk loket of organisatie: mag deze bepalen wie classificeert als gedupeerde en wat de omvang van de schade en een gepaste tegemoetkoming is (oftewel de grove lijnen van het beleid vormgeven)? Of geeft de wetgever juist kaders mee, en is de organisatie vooral uitvoerend? Ook in de uitvoering zullen ingewikkelde, politiek gevoelige keuzes worden gemaakt. Zo heeft de wetgever de bewijslast bij gevolgen van gaswinning in Groningen omgekeerd, maar ervaart het onafhankelijke Instituut Mijnbouwschade Groningen hoe ingewikkeld het kan zijn als geen causaliteit, maar alleen *plausibiliteit* kan worden vastgesteld, zoals ook rond de FSV vaak het geval zal zijn vanwege mogelijke gevolgschade en gebrekkige dossiervorming. In de uitvoering worden zo belangrijke afwegingen gemaakt met grote gevolgen voor de tegemoetkoming.

De gewenste mate van onafhankelijkheid zou ook onderdeel kunnen zijn van wat aan gedupeerden wordt gevraagd: zien zij het liefst een separate organisatie? Een andere, aanvullende, optie is om onafhankelijke deskundigen vóór verdere opzet en uitvoering van de tegemoetkomingsregeling in te schakelen. Deze 'commissie van wijzen' kan worden gevraagd om (de kaders van) het arrangement voor alle, of bepaalde categorieën van gedupeerden vorm te geven. Een vraag die daarbij opkomt is wel: bestaan die onafhankelijke deskundigen – zijn er externen, dusdanig deskundig op het gebied van de systemen van de Belastingdienst, dat zij de schade kunnen vaststellen? Voor welke categorieën schade zou een beoordeling door onafhankelijke deskundigen op zijn plaats zijn, en voor welke schade zou juist de perceptie van de gedupeerde centraal moeten staan? Dat laatste kent een risico van een grotere mate van willekeur en ongelijkheid.

Het laatste punt op het gebied van onafhankelijkheid dat wij aanstippen, is het bieden van een mogelijkheid tot een gang naar de rechter. Een bestuursrechtelijke rechtsgang wordt mogelijk als de wetgever tegemoetkomingen via appellabele besluiten regelt. Hoewel het

aantrekkelijk kan lijken om tegemoetkomingen zo ‘makkelijk’ mogelijk en dus zonder rechtsgang te regelen, hebben sommige gedupeerden blijkens literatuur een informatie- en rechtvaardigheidsbehoefte die slechts via een onafhankelijke rechter kan worden beantwoord.²² Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met een langer tegemoetkomingsproces, vanwege de termijnen en doorlooptijden bij de bestuursrechter.

Wanneer de tegemoetkoming door een onafhankelijke organisatie wordt geregeld, kan dit burgers het idee geven dat zij een meer betrouwbaar oordeel over hun schade krijgen. Tegelijkertijd zal ook door onafhankelijke deskundigen causaliteit niet makkelijk kunnen worden vastgesteld, en kan een (bestuursrechtelijke) rechtsgang leiden tot een langer schadeafhandelingsproces.

6. Voortvarendheid

Dit brengt ons bij de laatste bouwsteen: voortvarendheid. Hoe zorgvuldig en vertrouwenwekkend een schadeafhandelingsproces ook is, dit zal zelden in tevredenheid resulteren als het bovenmatig lang duurt. Lastig is dat ‘bovenmatig lang’ afhangt van de inschatting en beoordeling van zowel gedupeerden als schade-experts, politiek en bestuur. Maar dat is ook een kans: een gelegenheid om verwachtingen te wekken die passen bij de omvang van de schadeoperatie, en erkennen van en rekening houden met *tijd* als element van vertrouwenwekkend schadebeleid.

Een eerste stap daarin zijn de termijnen die worden gehanteerd in een proces van tegemoetkoming: hoeveel tijd krijgen mensen die in de FSV geregistreerd stonden om te reageren, en hoeveel tijd krijgt de schadeafhandelende instantie om te reageren en een aanvraag te behandelen? Een redelijke termijn vergt niet alleen een juridische of politieke beoordeling, maar ook een uitvoeringstechnisch realistische inschatting. De Belastingdienst heeft zorgvuldigheid als kernwaarde en is een grote organisatie, en die twee eigenschappen lenen zich doorgaans slecht voor een snel proces. Dit kan worden meegewogen in de beslissing of de tegemoetkoming door de Belastingdienst of een andere organisatie wordt uitgevoerd.

Een tweede belangrijke afweging betreft de mate van uniformering en hantering van gestandaardiseerde, forfaitaire bedragen voor tegemoetkoming. Mocht er worden gekozen voor vergoedingen voor immateriële schade, kan worden besloten dit op gestandaardiseerde wijze via vaste bedragen uit te voeren, zoals de Commissie Werkelijke Schade in de kinderopvangtoeslagenaffaire en het Instituut Mijnbouwschade Groningen doen. Tegelijkertijd behouden zij ook gelegenheid om van deze standaardbedragen af te wijken als een individuele situatie hierom vraagt, en voeren zij alsnog een afhandeling uit per

²² Hadfield, G.K. (2008). ‘Framing the Choice Between Cash and the Courthouse: Experiences With the 9/11 Victim Compensation Fund’. *Law & Society Review* 2008, vol. 42, afl. 3, p. 645-682; Relis, T. (2007). “It’s Not About the Money!” *University of Pittsburgh Law Review*, vol. 68, afl. 3, p. 701-746.

gedupeerde om recht te doen en erkenning te bieden aan iedere individuele aanvraag. De keuze voor gestandaardiseerd of per geval schade en tegemoetkoming vaststellen wordt derhalve gecompliceerd als niet alleen voortvarendheid, maar ook erkenning wordt meegewogen. Voor welke (categorieën) schade zal juist individueel of gestandaardiseerd worden tegemoetgekomen?

Het laatste aandachtspunt bij voortvarendheid is het tijdspad van het geheel van arrangementen inzake de FSV. Het gebruik van de applicatie is eind januari 2020 gestopt; de Belastingdienst is inmiddels al twee jaar bezig met het in kaart brengen van de schade, en dat proces loopt nog steeds. Daarbij merken we op dat dit tijdspad bovendien verder kan veranderen door inzichten uit nieuw verkregen informatie, zoals de PwC-rapporten die binnenkort zullen verschijnen. De wijze waarop een eventuele tegemoetkomingsregeling wordt ingesteld is tevens van invloed op het tijdspad. Als deze wordt vastgelegd via het reguliere wetgevingsproces, dan kan dit zo zes tot negen maanden duren. En als bijvoorbeeld een participatietraject wordt ingegaan, kan een definitieve beslissing ook pas later volgen: weegt luisteren zwaarder dan het sneller beëindigen van onzekerheid?

Voortvarendheid vooropstellen in de tegemoetkoming en gestandaardiseerde schadebedragen hanteren kan ervoor zorgen dat in de FSV geregistreerde burgers sneller duidelijkheid krijgen. Een risico is dat deze aanpak minder zorgvuldig kan zijn en aandacht voor de individuele ervaring van burgers ontbreekt.

Conclusie

Vertrouwenwekkend schadebeleid is gebaseerd op een zestal bouwstenen, waarbij het van belang is om elk van die bouwstenen een zekere invulling te geven. Het heeft niet zoveel zin om één of enkele bouwstenen heel sterk in te vullen of voorop te leggen, het gaat juist om de samenhang tussen de verschillende bouwstenen. Dat lijkt gemakkelijker dan het is. We hebben in dit hoofdstuk per bouwsteen laten zien dat er dilemma's *binnen* bouwstenen. Deze hebben we samengevat in tabel 2.

Daarnaast zijn er dilemma's tussen bouwstenen. Bouwstenen kunnen elkaar versterken, maar kunnen ook met elkaar botsen. De samenhang tussen de bouwstenen roept op zichzelf ook weer dilemma's en afwegingen op. Zo kan het inzetten op een begrijpelijk proces met inspraakmogelijkheid en gevarieerde vormen van erkenning, op gespannen voet staan met de wens voor voortvarendheid. De wens om met participatie consensus te bereiken, kan bij burgers ook het gevoel geven dat het bieden van erkenning steeds wordt uitgesteld.

Tabel 2. Dilemma's binnen de zes bouwstenen voor vertrouwenwekkend schadebeleid.

<i>Erkenning</i>	Erkenning bieden kan op verschillende manieren worden gedaan én er kan verschil worden aangebracht aan wie op welke manier erkenning geboden krijgt. Oftewel, wordt er aan iedereen (een vorm van) erkenning geboden, of wordt er onderscheid gemaakt waarmee er ook groepen zijn die minder erkenning krijgen?
<i>Participatie</i>	Participatie is belangrijk, want er komt ervaringskennis beschikbaar die anders niet wordt meegenomen. Tegelijkertijd kan participatie frustratie oproepen als diegenen die participeren het idee hebben dat er 'toch niet naar ze wordt geluisterd'.
<i>Begrijpelijkheid</i>	Begrijpelijkheid kan worden vergroot door tegemoetkoming 'aan de voorkant' zo eenvoudig mogelijk te organiseren. Er kan daarbij worden ingezet op ontzorgen met behulp van persoonlijke zaakbegeleiders. Ontzorgen heeft echter wel als risico dat het doorslaat naar paternalistisch of bevoogdend gedrag ten koste van eigen initiatief van burgers.
<i>Openbaarheid</i>	Openbaarheid over de in de FSV geregistreerde gegevens kan burgers inzicht geven in de wijze waarop zij door de Belastingdienst zijn behandeld, en mogelijk benadeeld. Aan de andere kant kan deze openbaarheid toekomstige risicoselectie bemoeilijken, en ontbreekt soms informatie: openheid leidt dan niet tot duidelijkheid bij de burger.
<i>Onafhankelijkheid</i>	Wanneer de tegemoetkoming door een onafhankelijke organisatie wordt geregeld, kan dit burgers het idee geven dat zij een meer betrouwbaar oordeel over hun schade krijgen. Tegelijkertijd zal ook door onafhankelijke deskundigen causaliteit niet makkelijk kunnen worden vastgesteld, en kan een (bestuursrechtelijke) rechtsgang leiden tot een langer schadeafhandelingsproces.
<i>Voortvarendheid</i>	Voortvarendheid vooropstellen in de tegemoetkoming en gestandaardiseerde schadebedragen hanteren kan ervoor zorgen dat in de FSV geregistreerde burgers sneller duidelijkheid krijgen. Een risico is dat deze aanpak minder zorgvuldig kan zijn en aandacht voor de individuele ervaring van burgers ontbreekt.

4. Bouwstenen in beweging: *dynamieken in vertrouwen*

De zes bouwstenen van vertrouwenwekkend shadebeleid interacteren en interfereren in de praktijk *met elkaar*. Ze kunnen elkaar erg versterken, bijvoorbeeld als de financiële tegemoetkoming niet alleen substantieel is, maar ook voortvarend en op een participatieve manier tot stand komt. Mensen voelen zich gezien, het schiet op en het bedrag valt ook nog mee. Het één maakt dat ze het ander nog meer waarderen. Maar andersom kan natuurlijk ook: het bedrag is weliswaar substantieel, maar omdat de totstandkoming ervan weinig onafhankelijkheid uitstraalt, er weinig inbreng van betrokkenen zelf is en het allemaal voor het gevoel van gedupeerden erg lang duurt ervaren zij het geheel als weinig vertrouwenwekkend. Sterker nog, het toegekende bedrag wakkert het wantrouwen aan, want waarom duurde het allemaal zo lang en was er zo weinig ruimte voor eigen inbreng? Had de overheid soms iets te verbergen? Worden ‘we’ niet afgekocht? En, ‘geld weegt niet op tegen het gevoel van ‘vermalen worden’’. Zo zien we dat de zes verschillende bouwstenen weliswaar allemaal van belang zijn, maar dat ze zich dynamisch tot elkaar verhouden en op elkaar inspelen: het één beïnvloedt het ander.

Daarnaast is er een tweede soort dynamiek, *in de tijd*. Wat op korte termijn bijvoorbeeld positief werkt, kan op langere termijn juist negatief uitpakken. Voortvarendheid bijvoorbeeld is een gevoelswaarde: het gaat sneller dan verwacht. Maar na een tijdje passen mensen hun verwachtingen aan. Als het dan even snel gaat als de vorige keer, of misschien vanwege een toenemend volume wat langer op zich laat wachten, dan voelt dat voor mensen al snel minder voortvarend. Datzelfde geldt voor transparantie. Inzicht in de procedure en het proces waarlangs besluiten tot stand komen geeft in eerste instantie op belangrijke vragen antwoord, waardoor het vertrouwen toeneemt. Maar vervolgens kan het ook weer allerlei nieuwe vragen oproepen, die de wens tot meer transparantie oproepen. Als dat vervolgens lastig blijkt, omdat de overheid juist zijn best had gedaan om meteen in de eerste ronde al alles wat kon zonder beperking vrij te geven, dan voelt het meteen alsof er iets te verbergen valt. ‘Men biedt transparantie als het hen uitkomt, maar anders niet.’ Zo kan met de tijd de *gevoelstemperatuur* veranderen en kunnen dezelfde interventies op termijn tot andere gevolgen leiden. Of, anders gezegd, kunnen gevolgen verdampen of in tweede instantie toch alsnog versterken. Vaak ontstaan daarbij *zichzelfversterkende cycli*, waarbij een negatieve wisselwerking ook negatief uitpakt voor andere bouwstenen en zich steeds verder verdiept, als een *vicieuze cirkel*. Andersom kan hetzelfde gelden voor positieve dynamiek, waardoor de positieve elementen van een bepaalde bouwsteen meer naar voren komen en de positieve flow uiteindelijk maakt dat het geheel steeds meer positief wordt beleefd: een *virtuoze cirkel*.

Steeds is hier het patroon dat er sprake is van dynamiek – in de tijd, op elkaar inspelende delen van de aanpak – die leidt tot effecten die niet één-op-één een lineair causaal gevolg zijn van een interventie, maar die zich in dynamische en cyclische interactie verder ontwikkelen. Die dynamieken zijn *onvoorspelbaar*, in die zin dat het lastig is om vooraf te voorzien hoe bouwstenen op elkaar in zullen werken, welke effecten optreden en hoe de

dynamiek met de tijd zal ontwikkelen. Aan de andere kant geldt ook dat dynamieken niet *random* zijn en er kansen en verwachtingen te formuleren zijn. Bij het ontwerpen van vertrouwenwekkend schadebeleid is het daarom van belang om te proberen om de mogelijke dynamiek te analyseren en deze in het strategisch gesprek over het ontwerp mee te nemen. Om dat gesprek te voeden, zullen we hier een aantal mogelijke dynamieken benoemen.

Mogelijke dynamieken van bouwstenen van vertrouwenwekkend schadebeleid

Erkenning is op zichzelf een cruciale bouwsteen van vertrouwenwekkend schadebeleid. Zonder erkenning is het bijna niet mogelijk om het vertrouwen te winnen van mensen die zichzelf als gedupeerd beschouwen en die materiële en/of immateriële schade lijden. Tegelijkertijd zien we ook dat erkenning op zichzelf niet genoeg is en zelfs tot vertrouwensverlies later in het proces kan zorgen, als er geen adequate opvolging aan wordt gegeven. Denk bijvoorbeeld aan de brief uit het voorjaar 2021, waarin de Belastingdienst aan geregistreerde burgers excuses maakt voor de registratie in de FSV. Dat was een belangrijke stap. Betrokkenen voelden er de erkenning in dat ze inderdaad als slachtoffer worden gezien en dat er oog is voor hun leed. Ze zijn als persoon in beeld.

Tegelijkertijd roept een dergelijke brief ook weer vragen op. Hoe persoonlijk moet het zijn? Een brief voelt misschien afstandelijk, persoonlijk contact kan meer direct overkomen. Andere vinden het daarentegen misschien juist fijn dat ‘het op papier staat’: geen toezegging van iemand, die men misschien toch al niet vertrouwt, maar een schriftelijk bewijs van erkenning: ‘wij zien dat u door onze schuld nadeel heeft ondervonden en dat spijt ons.’

Daarmee is weliswaar de eerste stap gezet, maar vervolgens is het proces allesbehalve af. De brief blijkt ook voor onrust te zorgen. Zo laat het voor burgers zien dat hun bange vermoedens waar blijken. De brief biedt een excuus aan, maar onderstreept voor hen nog maar eens dat ze voor de Belastingdienst als *fraudeur* zijn aangemerkt. Dat staat nu ook voor hen op papier en komt extra binnen. Het verdiept mogelijk de teleurstelling en boosheid. Daarmee is de stap nog steeds goed, maar het leed is er niet vanzelfsprekend mee verzacht en het vertrouwen ook niet zomaar vergroot.

En vervolgens gebeurt er ook iets anders. Met de brief gaat bedoeld of onbedoeld bij burgers ook een ‘timer’ lopen, die bijhoudt hoelang het duurt voor er een vervolg komt. En als dat lang duurt, dan roept dat weer nieuwe twijfels op. ‘Zijn ze ons alsnog vergeten?’ Of: ‘denken ze nu van ons af te zijn, met dit ene excuus?’ En op enig moment beginnen mensen te voelen dat het al een half jaar, of langer, geleden is dat ze de brief hebben ontvangen en dat de schade nog steeds niet is opgelost. Dan leidt een goed bedoelde initiële erkenning in de volgende ronde juist tot verder schadegevoel: het leed zelf was er al, maar nu is er ook nog de opeenstapeling van de teleurstelling van het ‘trage’ verloop van de afwikkeling. Mensen voelen zich ‘als gevolg van de eerste voortvarende stap’ nog extra slachtoffer

(‘secundaire victimisatie’²³): juist de eerdere erkenning legt de lat hoger en maakt dat het vervolg voor het gevoel langer op zich laat wachten.

Daarnaast kan erkenning ook nog een andere dynamiek oproepen: het versturen van een brief betekent een dichotome keuze tussen wie *wel en wie niet* als slachtoffer erkenning krijgt. Dat betekent dat de erkenning of heel generiek moet zijn, en daarmee minder persoonlijk voelt, of dat deze preciezer is en daarmee ook teleurstelling elders oproept. De kans op fouten is daarbij groot: er zijn mensen die er wel in hoorden, maar toch de brief niet hebben gekregen. Simpele administratieve fouten of foute postbezorgingen kunnen altijd voorvallen, maar ze kunnen zeker in dit soort processen grote gevolgen hebben. En voor anderen geldt dat ze er inderdaad niet op staan, met redenen, maar dat roept negatieve reacties op. De één voelt zich erkend, de ander juist miskend. En dat kan zelfs bij diegene die wél de brief hebben ontvangen weer hun gevoelde erkenning tenietdoen.

Vervolgens is er nog een laatste dynamiek die we hier noemen. Wat wordt er eigenlijk precies erkend? In de bedoelde brief gaat het om erkenning dat iemand inderdaad in het systeem stond, maar voor een deel van de mensen was dat niet zonder reden. De generieke erkenning voor iemand die ‘in het systeem stond’ betekent inherent dat het excuus ook mensen toekomt die daar strikt genomen mogelijk geen recht op hebben. Bij sommige geregistreerde burgers kan er sprake zijn geweest van fraude. Wat zegt erkenning dan precies? En wat zijn de rechten die burgers aan zo’n brief kunnen ontlenen?

Voorbeeld van dynamiek rond erkenning: Burgers kunnen het op prijs stellen dat de overheid erkenning biedt voor hun registratie in de FSV, maar bij uitblijven van duidelijke opvolging kan ook een gevoel van gebrek aan erkenning ontstaan.

Zo zien we dat elke bouwsteen zijn eigen dynamiek kan oproepen. *Participatie* kan een impuls geven aan het vertrouwen in het schadebeleid: mensen voelen zich niet alleen object van het arrangement, maar zijn daar mede-eigenaar van. Ze kunnen inbrengen wat ze ervan vinden, hoe ze het graag zien, of bijvoorbeeld aangeven wat voor hen van belang is en op welk moment. Dat kan het vertrouwen vergroten. Dit kan vervolgens zorgen voor een positieve cyclus, waarin betrokkenen de Belastingdienst kleinere administratieve oneffenheden in het proces of een wat langere wachttijd vergeven: ze zijn immers mede-eigenaar van het proces, het is ook ‘hun’ proces geworden. Ze twifelen niet aan de intenties van de Belastingdienst en kunnen er daarom begrip voor opbrengen dat dingen soms wat langer duren. Dat kan een positieve uitkomst van participatie zijn: niet alleen meer kennis over wat mensen echt belangrijk vinden, maar ook een meer positieve flow op andere bouwstenen.

Andersom zijn er ook hier evidente risico’s op negatieve dynamiek. Een terugkerend probleem bij participatie is dat voor betrokkenen niet duidelijk is wat er met hun ideeën gebeurt. Ze mogen weliswaar meedenken, maar met een deel van hun ideeën wordt

²³ Ammerlaan, V.C. (2009). *Na de ramp, De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers* (diss. Tilburg); zie ook Ruppert 2021.

vervolgens niets gedaan. Dat leidt tot onbegrip en tot verlies aan vertrouwen: ‘was de vraag naar onze mening wel oprecht?’ Ook *kunnen* of *mogen* sommige ideeën simpelweg niet. Maar dat leidt bij betrokkenen niet per se tot meer begrip. ‘Waar een wil is, is een weg’, waarom geldt dat voor de Belastingdienst dan niet?

Het is bovendien vaak niet zo dat participatie tot een eenduidig beeld leidt. Betrokkenen komen zelf tot één gedeeld beeld van wat er nodig is. Uiteenlopende ideeën kunnen onderling tegenstrijdig zijn en het is simpelweg niet mogelijk om alle ideeën over te nemen. Dat betekent dat participatie ook hier leidt tot teleurstelling en miskennis: sommige meningen worden overgenomen, andere niet.

Het is daarnaast de vraag hoe ‘diep’ participatie moet zijn om tot vertrouwen te leiden. Gaat het om individuele relaties met cliënten, bijvoorbeeld door individuele contactambtenaren met mensen over hun ‘zaak’ te laten praten. Of gaat het om een meer generieke participatie, in de vorm van een vragenlijst of andere vorm van inspraak? Hoe groter de volumes, hoe minder persoonlijk participatie al snel wordt. Werkelijk contact vergt tijd en inzet. Direct contact zorgt mogelijk ook voor ongemak: de contactambtenaar of zaakbegeleider kan ter plekke misschien niet tegemoetkomen aan wat mensen vragen. In een direct contact kan dat confronterend en hardvochtig overkomen of moedeloos maken.

Voorbeeld van dynamiek rond participatie: participatie kan een impuls geven aan het vertrouwen in het schadebeleid, maar kan ook verlies van vertrouwen geven als burgers ontevreden zijn over wat er met geleverde inspraak wordt gedaan.

Vergelijkbare dynamiek zien we rond *begrijpelijkheid*. De Belastingdienst kan voor mensen inzichtelijk proberen te maken wat er gebeurt en daarbij bewust eenvoudig en niet juridisch taalgebruik te hanteren, om zo de materie begrijpelijk te maken voor betrokkenen. Daarin gaat inherent nuance verloren, maar daar staat tegenover dat betrokkenen het dan beter kunnen doorzien. Dit kan vertrouwen vergroten. Maar het brengt ook risico's met zich mee. De informatie is dan misschien wel begrijpelijk geformuleerd, maar het betekent ook dat er *veel* informatie op mensen af komt. Zeker als mensen worden meegenomen in de dilemma's die spelen, krijgen ze veel informatie te verwerken. Er is dan misschien zoveel informatie, dat het lastig te overzien en bevatten is. En dat kan ook het gevoel oproepen dat er misschien wel iets te verbergen valt: *overload* als bewuste strategie om het ‘werkelijke inzicht’ niet te vergroten maar juist te vertroebelen. Het wordt er niet duidelijker en begrijpelijker van, maar juist minder overzichtelijk. Mensen begrijpen het misschien wel als ze zich erin verdiepen, maar ze beginnen er niet eens meer aan.

Begrijpelijkheid gaat vaak ook ten koste van precisie. Specialistisch taalgebruik is niet altijd verhullend, hoewel mensen dat er soms wel in zien. Juridische categorieën, zoals bijvoorbeeld de eerdergenoemde verschillende woorden en betekenissen voor ‘eenvoudige’ begrippen als schade en compensatie, hebben een functie. Ze geven onderscheid aan dat soms semantisch voelt, maar in de praktijk en in zijn gevolgen heel betekenisvol kan zijn. Begrijpelijkheid in een vroege fase kan dus ten koste gaan van bijvoorbeeld een financiële

voorziening later in het arrangement. En dat kan ook weer irritatie en verlies aan vertrouwen oproepen: in de simpele en begrijpelijke formulering wordt iemand als slachtoffer erkend, in de financiële en meer juridisch gepreciseerde formulering blijkt daar geen recht op compensatie uit voort te komen. Dan neemt het vertrouwen eerder af dan toe.

Voorbeeld van dynamiek rond begrijpelijkheid: het uitgebreid delen van informatie kan begrijpelijk maken welke dilemma's en keuzes er spelen, maar het benadrukken van die complexiteit kan ook tot onbegrijpelijkheid leiden.

Rondom *openbaarheid* zien we ook dit type dynamieken. Soms wordt wegens uitzonderingsgronden, in het belang van wettelijke taken van de Belastingdienst, *niet* uitgelegd aan geregistreerde burgers waarom ze in de FSV stonden. Zij weten door het ontvangen van de brief wel *dát* ze erin stonden, maar niet *waarom*. Niet vanwege onwil, maar vanwege procedurele zorgvuldigheid of bijvoorbeeld een lopend onderzoek elders. Er kunnen legitieme redenen zijn om informatie niet te delen. Volledige transparantie is in veel gevallen niet mogelijk, maar ook niet wenselijk. Tegelijkertijd leidt dat al snel tot negatieve beeldvorming en verlies aan vertrouwen. 'Ze laten wel veel zien, maar niet *alles*.' Mensen waarderen dan niet wat er wel openbaar is, maar verdenken dat de werkelijke informatie niet gedeeld wordt.

En, hoewel het vervelend klinkt, transparantie kan ook een aantal methoden prijsgeven dat voor de Belastingdienst in het kader van legitieme opsporing geheim moet blijven. Transparante informatievoorziening kan prijsgeven hoe de Belastingdienst te werk gaat, hoe risicoselectie plaatsvindt, en dat kan malafide gebruikers wijzer maken dan wenselijk is. Het is een legitiem punt dat toekomstige onderzoeken en de opsporing van fraude niet onnodig in de weg moeten worden gezeten, hoewel gedupeerden van de kinderopvangtoeslagenaffaire of geregistreerden in de FSV daar geen slachtoffer van zouden mogen zijn. Zo kunnen er goede redenen zijn om openbaarheid te beperken, die echter het vertrouwen ernstig kunnen schaden.

Ook hier zijn we dynamiek in de tijd. Transparantie voelt vaak even heel goed, maar leidt korte tijd later alweer tot nieuwe vragen. We zien van alles, maar delen zijn niet inzichtelijk: wat staat *dáár* dan? En geldt de volledige of maximale transparantie alleen voor deze serie casussen, of geldt die voor alles wat de Belastingdienst verder doet? Transparantie is ook een gulzig fenomeen, in die zin dat het lastig te begrenzen is en het voldoen aan de transparantievraag van vandaag de vraag van morgen vaak juist aanwakkert. De grens van wat nodig is om in de beleving van anderen 'transparant te zijn' verschuift zodoende steeds. Wat vandaag transparant is, is dat morgen al niet meer. Het positieve effect van transparantie kan snel verdampen, of zelfs omslaan in een negatief effect.

Dat wordt deels ook aangewakkerd doordat transparantie na een voorgeschiedenis van affaires of crisis vaak een negatieve grondslag heeft: het moet meer transparant, omdat er een verdenking van een misstand is. In het geval van de FSV is dat terecht. Maar dat betekent dat transparantie de behoefte van 'zoeken naar de misstand' en het 'controleren en

liefst voorkomen van herhaling daarvan' probeert te bevredigen. Dat betekent dat veel van de dynamiek negatief zal zijn: eerst zien dan geloven; we geloven pas dat het goed is, als we hebben kunnen controleren dat het niet fout is. En dat niveau van transparantie is moeilijk te behalen binnen de mogelijkheden en beperkingen die voor overheden gelden. Inzet op transparantie draagt daarom een groot risico van vertrouwensverlies in zich. Het *niet* inzetten op transparantie overigens ook. Dat maakt transparantie tot een heel problematische bouwsteen, die enerzijds inherent nodig is, maar die anderzijds bijna net zo inherent tot teleurstelling leidt.

Voorbeeld van dynamiek rond openbaarheid: in het kader van openbaarheid kan gekozen worden om meer burgers te vertellen waarom ze in de FSV stonden, maar tegelijkertijd kan een meer open houding ertoe leiden dat burgers met kwade bedoelingen anticiperen op de werkwijze van de risicoselectie van de Belastingdienst.

Ook rondom *onafhankelijkheid* kunnen dergelijke dynamieken ontstaan. In veel schadeafhandelingsprocessen klinkt de oproep om de slager niet zijn eigen vlees te laten keuren. Een onafhankelijke partij voorkomt de verstrengeling van belangen. Het kan voor gedupeerden verwondering wekken dat dezelfde partij die de schade heeft berokkend ook de afhandeling ervan verzorgt. Dat kan vertrouwen schaden. Let wel, dat zegt niets over de werkelijke belangenverstrengeling die al dan niet plaatsvindt. Het gaat om het beeld: dat gedupeerden steeds post of mail krijgen van hetzelfde adres als waardoor ze gedupeerd zijn. Als het basale gevoel van onafhankelijkheid of onpartijdigheid er niet is, zullen betrokkenen de meeste acties van die partij afwijzen. Dat verkleint de kans ernstig dat de andere bouwstenen positief zullen werken.

Ingewikkeld is wel dat onafhankelijkheid ook geen gemakkelijk principe is om uit te voeren. De informatie en deskundigheid om de schade te bepalen en uit te zoeken zijn nu eenmaal wel bij de Belastingdienst aanwezig. Niet alles is te delen met anderen en veel gegevens zijn niet op een andere wijze toegankelijk dan via de systemen van de Belastingdienst zelf. Het is daarom in de praktijk lastig te realiseren en zodra mensen 'ontdekken' dat ook de onafhankelijke uitvoerder nog (heel) afhankelijk is van de Belastingdienst, kan dat het vertrouwen evengoed schaden.

Daarnaast is lastig aan het aanmoedigen van onafhankelijkheid in schadebeleid dat het de schadeveroorzakende organisatie in kwestie de kans ontnemt om het *zelf* goed te doen. Een derde partij kan de schade wellicht vertrouwenwekkend afhandelen, maar daarmee wordt het vertrouwen in de Belastingdienst niet direct verbeterd: wellicht enigszins in het besluit om een ander aan stellen als onafhankelijke uitvoerder of toezichthouder, maar niet in het werkelijk handelen. Voor het publiek blijft de Belastingdienst dan een 'onbetrouwbare partij', die zich alleen dankzij de beteugelende handelingen of alleen al de dreigende aanwezigheid van een onafhankelijke derde partij netjes gedraagt.

Hier doet zich ook een andere paradoxale dynamiek voor. Het alleen al benoemen van onafhankelijkheid roept het beeld op van een 'afhankelijke' partij, die zijn eigen belangen

voorop zal plaats. Juist door het één te benoemen ontstaat nadruk op het tegenovergestelde: de aanwijzing van een onafhankelijke derde partij roept het beeld op van een Belastingdienst die niet te vertrouwen is en zijn eigen belangen boven die van de benadeelden zal plaatsen. Wat bedoeld is als een sterk gebaar dat moet laten zien dat de Belastingdienst over zijn eigen belang heen kan kijken – ‘om te laten zien hoe onpartijdig en betrouwbaar wij zijn, stellen we een onafhankelijke partij aan’ – wekt het beeld op dat de organisatie niet te vertrouwen is.

Zo kan onafhankelijkheid op de korte termijn veel bijdragen aan het basale geloof van gedupeerden in het arrangement en het vertrouwen versterken. Maar op de langere termijn is dat de vraag.

Voorbeeld van dynamiek rond onafhankelijkheid: het benoemen van een onafhankelijke derde partij versterkt dat de betreffende partij, de Belastingdienst, niet te vertrouwen is en zelf niet in staat is om voorbij het eigen belang te kijken.

Ook bij de zesde en laatste bouwsteen zien we dit soort dynamieken terug. Het uitspreken van verwachtingen over het tijdspad door bewindspersonen is bedoeld om *voortvarendheid* te tonen, maar dat wekt reële verwachtingen bij gedupeerden. Vervolgens kan blijken dat het toch ingewikkelder ligt en dat door het enorme volume van aanvragen én de noodzaak van zorgvuldigheid de afhandeling toch langer duurt. Dan moet uitstel gevraagd worden, en vervolgens nog een keer, en nog een keer. Het beeld ontstaat dan niet van een organisatie die voortvarend te werk gaat, maar van een organisatie die niet levert.

Een bekend fenomeen is ‘*underpromise, overdeliver*’. Voortvarendheid nodigt echter eerder uit tot het tegenovergestelde: *overpromise, underdeliver*. De overheid doet beloften over tempo en tijdspad, gaat ook met volle kracht aan het werk, maar vervolgens blijkt het toch niet te lukken. Niet omdat het langzaam gaat, maar omdat het veel werk is. Was er een latere deadline afgesproken dan zou hetzelfde moment anders voelen: iets eerder af, in plaats van pas na twee keer uitstel klaar. Om de kans op positieve ervaringen te vergroten ligt het eerder voor de hand om lage verwachtingen te wekken dan hoge. Maar dat verhoudt zich slecht tot deze bouwsteen voor vertrouwenwekkend shadebeleid.

Deze dynamiek wordt bemoeilijkt, doordat voortvarendheid bij administratieve processen vaak onzichtbaar is. De bouw van een snelweg of een stadspark is duidelijk zichtbaar in beeld. Het is niet af, maar er wordt wel letterlijk aan gewerkt. Het *bezig zijn* is zichtbaar en voelbaar te maken. De bouwplaats kan 24 uur per dag zichtbaar in bedrijf zijn, zodat iedereen kan zien dat de overheid er alles aan doet. Maar hoe werkt dat met een administratief proces door de Belastingdienst, waar de inspanning vooral bestaat uit bureauwerk en rekenwerk door computersystemen? Wie hier voortvarendheid wil laten zien kan bijna niet anders dan opbrengsten en voortdurende voortgang beloven, en dat is precies het meest kwetsbare en minst voorspelbare deel van het werkproces.

Een andere dynamiek rond voortvarendheid gaat over het werken met categorieën van schade en gestandaardiseerde bedragen als tegemoetkoming. Aan de ene kant kunnen die worden ingezet om het proces van schadeafhandeling te versnellen: iemand behoort tot de ene of de andere categorie, en krijgt daarom het ene of het andere als compensatie. Er hoeft dan geen individuele beoordeling plaats te vinden. Maar die categorieën kennen geen volledig objectieve grenzen, zoals eerder aangestipt. Dat betekent dat juist de afweging tot welke groep een individu behoort – zeker als een andere groep gepaard gaat met een grotere mate van erkenning en een hogere tegemoetkoming – gevoelig ligt, en in twijfel kan worden getrokken of (juridisch) worden aangevochten. Naar mate de tijd verstrijkt, vervagen dan de grenzen en worden de afbakeningen tussen categorieën of gestandaardiseerde tegemoetkomingen steeds minder duidelijk. De beoogde snelheid leidt zo juist tot vertraging, als uitvoerig moet worden uitgezocht en onderbouwd waarom een gedupeerde tot een bepaalde groep behoort en de politieke afwegingen over de categorieën opnieuw moeten plaatsvinden.

Voortvarendheid verhoudt zich spanningsvol tot zorgvuldigheid. Zeker bij nieuwe fenomenen – en schadebeleid gaat vaak om het via *reversed engineering* ontdekken wat er fout ging en dat probleem vervolgens administratief herstellen – moet de werkwijze vanaf het begin worden opgebouwd: hier is geen standaard proces voor beschikbaar. Wie dan snel en voortvarend aan de slag wil moet mogelijk concessies doen aan de foutenmarge. Bijvoorbeeld door te accepteren dat al improviserend en lerend de eerste cases minder goed verlopen, of er later nog aanvullende categorieën zijn die bij nader inzien ook meegenomen hadden moeten worden. Dat is een bijna inherente spanning van voortvarendheid, die raakt aan de mate waarop gedupeerden zich gelijkwaardig erkend voelen. Dit gaat echter niet alleen om een tegenstelling tussen snel of zorgvuldig. Het gaat ook om snelheid op zich: een snelle start betekent niet dat het ook sneller af is. Een grondige analyse bij aanvang en behoedzame stappen onderweg kunnen maken dat de gemiddelde snelheid lager is, maar wel gestaag. Hoge snelheid kan betekenen dat veel tijd nodig blijkt voor correcties, stappen terug, herstelwerk, inhaalslagen, en andere vertragende stappen gezet moeten worden. Soms gaat versnellen het beste door te vertragen. Langzaam starten, om snel te kunnen finishen. Dat komt aan het begin van het proces niet zo voortvarend over, maar later in het proces wel. Lastig is hier dat de aandacht voor snelheid aan het begin van het proces heel groot is: mensen willen actie zien, zeker als ze al zolang hebben gewacht. Wie dan niet snel levert en zich niet op die specifieke manier voortvarend toont, kan al snel rekenen op vertrouwensverlies.

Voorbeeld van dynamiek rond voortvarendheid: het uitspreken van tijdslijnen of termijnen kan in eerste instantie voortvarend zijn, maar het kan ook een dynamiek op gang brengen die niet bevorderlijk is voor de snelheid van het proces.

Denken in dynamieken: vertrouwen als werkwoord

De hier beschreven dynamieken laten zien dat de bouwstenen elkaar voortdurend beïnvloeden en dat ook binnen bouwstenen allerlei vormen van ontwikkeling zich kunnen voordoen. Wat eerst positief bijdroeg, kan later verdampen en zelfs negatief werken. Eerdere negatieve effecten werken door in de manier waarop latere interventies uitpakken. Goede bedoelingen gericht op het één leiden tot precies de tegenovergestelde beweging richting het ander. Dat zijn enerzijds onvoorspelbare dynamieken, in die zin dat ze nooit één-op-één te voorzien zijn. Hoe het uitpakt is van zoveel factoren afhankelijk, dat het vaak pas in real time, in de praktijk, situationeel te zien is. Anderzijds is het ook niet *random*: dynamiek is vooraf te doordenken en kan in ieder geval onderdeel van de afweging zijn. Dynamieken zijn niet exact te voorspellen, maar kunnen wel worden meegenomen in een strategische afweging. Het ontwerp van vertrouwenwekkend schadebeleid vereist het vermogen om dilemma's te herkennen en mogelijke dynamieken te voorzien en te herkennen.

5. Perspectief: hoe om te gaan met *definities, dilemma's* en *dynamieken*?

In deze notitie hebben we de definities, dilemma's en dynamieken besproken die spelen bij vertrouwenwekkend schadebeleid. We hebben daarmee laten zien dat schadebeleid geen vaststaand bouwwerk is, maar een dynamisch geheel van op elkaar inwerkende dynamieken en bewegingen. Het ontwerp van vertrouwenwekkend schadebeleid betekent dus dat er gerichte en bewuste ontwerpkeuzes nodig zijn, maar dat de uitkomsten van die keuzes vooraf niet goed of in ieder geval niet volledig te voorspellen zijn.

We hebben laten zien dat bij vertrouwenwekkend schadebeleid veel begrippen geen eenduidige definitie kennen. Achter begrippen als schade, herstel, vertrouwen en compensatie gaat vaak een variëteit aan mogelijke betekenissen schuil. Soms zijn er verschillende juridische definities, maar zijn er ook bijvoorbeeld verschillen in beleving en maatschappelijke of psychologische betekenissen van begrippen. Een cruciale stap bij vertrouwenwekkend schadebeleid is daarom een kritisch en strategisch gesprek over de definities en betekenissen die voor dit specifieke schadebeleid – of deel daarvan – gelden. Daarbij hoort ook een kritische gedachtewisseling over de beelden en betekenissen die begrippen oproepen bij belanghebbenden en betrokkenen. Begripsbepaling is een essentiële eerste stap, die tot ver voorbij de vanzelfsprekendheid van terminologie aandacht verdient.

Vervolgens is het nodig om te voorzien hoeveel van de voor schadebeleid te maken afwegingen en keuzes dilemmatisch van karakter zijn. Schadebeleid gaat bijna inherent om het omgaan met dilemma's. We hebben in deze notitie de bouwstenen van vertrouwenwekkend schadebeleid benoemt, maar elk van die bouwstenen gaat met dilemma's gepaard. Dat geldt binnen individuele bouwstenen én tussen bouwstenen. Daarmee bedoelen we dat een keuze voor het één onvermijdelijk betekent dat andere elementen onder druk komen te staan. En de verschillende elementen werken op elkaar in, waardoor pas gaandeweg duidelijk wordt hoe het arrangement in de praktijk uitpakt. Dat roept op tot een aantal handelingsperspectieven voor het ontwerp van vertrouwenwekkend schadebeleid.

Allereerst is vertrouwenwekkend schadebeleid altijd *situationeel*: er is niet één manier om schadebeleid vertrouwenwekkend in te richten, de combinatie en invulling van de bouwstenen moet per onderwerp specifiek worden ontwikkeld. Afhankelijk van de inhoud en aard van het onderwerp, de context, de voorgeschiedenis, recente ontwikkelingen, en eerdere gebeurtenissen liggen andere accenten voor de inrichting van het schadebeleid voor de hand.

Vervolgens gaat het erom te *explicitieren* dat dilemma's altijd gepaard gaan met tekorten en spanningen: de keuze voor het één betekent druk op het andere. Er zijn verschillende manieren om daar mee om te gaan, die er steeds op neer komen dat er een expliciete keuze is voor het één, maar daarnaast óók expliciet oog voor het andere. Niet alles kan tegelijk bij een dilemma, maar het is wel mogelijk om de verschillende waarden recht te