Vormgeven aan schadebeleid

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Georgina Kuipers
Marije Huiting
Martijn van der Steen
Myrthe van Delden

dr. Georgina Kuipers
is senior onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij promoveerde aan de Universiteit Leiden op haar onderzoek *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* en is tevens verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van diezelfde universiteit.

Marije Huiting MSc
is senior onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Ze studeerde Bestuurs- en Organisatiewetenschappen aan de Universiteit Utrecht en deed daar ook de Bestuurskundige onderzoeksmaster. Ze doet onder andere onderzoek naar de menselijke maat en de dynamiek en verhouding tussen beleid en uitvoering.

prof. dr. Martijn van der Steen
is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Verder is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, en buitengewoon hoogleraar aan de universiteiten van Stellenbosch en Pretoria in Zuid-Afrika.

Myrthe van Delden MSc
is senior onderzoeker, opleidingsmanager en manager innovatie bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij studeerde Bestuurs- en Organisatiewetenschappen aan de Universiteit Utrecht en rondde haar master Management of Governance Networks af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

1. Inleiding → 4

1.1 De zwarte lijst van de Belastingdienst → 5

1.2 Principes in de zoektocht naar vertrouwensherstel → 8

1.3 Dit essay → 10

2. Het schadebeleid na de Fraude Signalering Voorziening → 11

2.1 De FSV wordt stopgezet → 12

2.2 In de FSV: een registratie met grote consequenties → 13

2.3 Schadebeleid vormgeven → 16

2.4 Vooruitkijken naar de uitvoering van de tegemoetkoming → 19

3. Vormgeven aan vertrouwenwekkend schadebeleid → 27

3.1 Vertrouwenwekkend schadebeleid → 28

3.2 Ambitie en verwachtingen van het schadebeleid → 30

3.3 Van idee en bouwsteen naar vormgeving → 32

4. Keuzes in het FSV-schadebeleid → 34

4.1 Erkenning → 35

4.2 Participatie → 37

4.3 Begrijpelijkheid → 39

4.4 Openbaarheid → 41

4.5 Onafhankelijkheid → 42

4.6 Voortvarendheid → 44

5. Reflectie: het organiseren van onvermijdelijke keuzes → 47

5.1 Keuzes in en tussen principes van vertrouwenwekkend schadebeleid → 48

5.2 Het organiseren van schadebeleid → 54

6. Hoe nu verder? → 58

6.1 Het grotere verhaal: voor wie schadebeleid, voor wie vertrouwensherstel? → 59

6.2 Risico's signaleren in de toekomst → 61

6.3 De toekomst van compensatieoperaties → 62

0009

1. Inleiding

Institutioneel racisme bij de Belastingdienst
Eind mei 2022 stuurt staatssecretaris Van Rij een bijzondere brief aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst schrijft dat bij processen van de Belastingdienst jarenlang sprake is geweest van institutioneel racistische patronen: systematische achterstelling of uitsluiting van groepen mensen op basis van hun etniciteit.[1] Hij noemt als voorbeeld een werkhandleiding waarin is opgenomen dat 'nationaliteiten met een opvallend patroon uitgaven' en giften aan 'kerkelijke instellingen alleen met hoofdletters ingediend door allochtonen' expliciet als frauderisico moeten worden gezien.

Het is de eerste keer dat de Nederlandse overheid institutioneel racisme erkent. Volgens mediaberichtgeving is binnen het kabinet vooraf flinke discussie gevoerd over deze kwalificatie[2], want het is een heel ingrijpende term; waar enerzijds niemand binnen de overheid zich graag aan schuldig maakt, maar wat anderzijds op basis van de feiten toch écht aan de orde lijkt te zijn. Toch wordt er dus voor gekozen om deze gevoelige en gewichtige woorden hier te kiezen. De Belastingdienst heeft jarenlang via de Fraude Signalering Voorziening (FSV) de zogeheten 'frauderisico's' van personen mede gebaseerd op hun nationaliteit, huidskleur of geloof. De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme is helder:
"Bij de Belastingdienst was een lijst met criteria om fraude op te sporen waar precies dit soort dingen in stonden: donaties aan de moskee, nationaliteit. Er was hier per definitie sprake van institutioneel racisme."[3]
Hoe pijnlijk het voor de betreffende personen én de Belastingdienst ook is; het is wat het is.

1 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 1030.
2 *Het Parool* (24 mei 2022). 'Van Rij wil institutioneel racisme bij deel fiscus erkennen'.
3 Kleinnijenhuis, J. & R. Goudsmit (23 april 2022). Rabin Baldewsingh: 'Belastingdienst moet 'institutioneel racisme' erkennen. *Dagblad Trouw*.

0009

1.1 De zwarte lijst van de Belastingdienst

In de nasleep van de kinderopvangtoeslagenaffaire brengen *Trouw* en *RTL Nieuws* begin 2020 naar buiten dat de Belastingdienst bij zijn risicobeleid en handhavingsstrategie jarenlang een 'geheime zwarte lijst' hanteerde.[4] Wie op die lijst stond, werd door de Belastingdienst in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) aangemerkt als 'verdacht' en kon te maken krijgen met extra controle en toezicht, of zelfs afwijzing van een betalingsregeling of toeslag. Dat is groot nieuws in het licht van diezelfde kinderopvangtoeslagenaffaire, want in dit fraudesysteem stonden honderdduizenden mensen – veel meer dan de honderden gedupeerden die op dat moment in beeld zijn bij de toeslagenaffaire.[5] Op het moment van publiceren door *Trouw* en *RTL Nieuws* denkt men dat sprake is van 180.000 geregistreerden. Inmiddels weten we dat er veel meer burgers op de lijst hebben gestaan. De Autoriteit Persoonsgegevens komt met een recordboete omdat de Belastingdienst 'met de FSV de rechten van 270.000 mensen die op de lijst stonden op ongekende wijze geschonden'[6] heeft. Het is een enorm pijnlijke, kwetsende en op alle manieren onuitlegbare praktijk.

Een dag voor de publicatie in *Trouw* en *RTL Nieuws* wordt het gebruik van de FSV door de Belastingdienst stopgezet. Uit onderzoek blijkt dat het risicosignaleringssysteem in strijd is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Te veel mensen binnen de dienst – zo'n 5.000 ambtenaren – hebben toegang tot de informatie. Daarnaast kent het systeem vrijwel geen 'schoning': mensen worden er niet uitgehaald, ook als uit onderzoek is gebleken dat het risicosignaal onterecht is en er geen risico is op fraude. De FSV is een bureaucratisch *Hotel California*: je komt erin, maar je kunt er niet meer uit. En ondertussen duren de gevolgen voort, vaak zonder dat burgers zich ervan bewust zijn. Ze ervaren wel gevolgen, maar worden vaak niet op de hoogte gebracht van de reden van hun afwijzing of selectie voor een nadere controle. Zo'n 270.000 personen worden op deze manier over de jaren heen op verschillende manieren onderdeel van de FSV. Het is een enorme groep mensen die potentieel grote schade heeft geleden van deze praktijk. Erkenning van die schade door de Belastingdienst is de eerste stap naar herstel, maar die weg is – zo zal al snel blijken – nog heel lang en ingewikkeld.

---

4 Klein, P. (28 februari 2020). Geheime zwarte lijst Belastingdienst over 'verdachte' burgers. *RTL Nieuws*.

5 In maart 2020 adviseert de Commissie Donner om een compensatieregeling uit te breiden naar – dan nog – ongeveer 1.800 ouders: Van Laarhoven, K. (12 maart 2020). Donner: ook compensatie voor andere slachtoffers. *NRC*.

6 Kleinnijenhuis, J. (12 april 2022). Recordboete voor Belastingdienst wegens illegale zwarte lijsten. 'Rechten op ongekende wijze geschonden'. *Dagblad Trouw*.

0009

De FSV grijpt diep in de levens van mensen in, hoewel ze het systeem in de regel niet kennen en al helemaal niet weten dat ze er zelf in zijn opgenomen. In de FSV worden zogeheten 'signalen' geregistreerd; het systeem vermeldt doorgaans niet waarom, wat het signaal was, of wat er daarna met dat signaal gebeurt. Een anonieme melding, een eerder vergrijp, een vermoeden van een behandelend ambtenaar, het kan allemaal de aanleiding voor registratie in het systeem zijn. Maar, en dat maakt de zaak nog ernstiger, dus ook allerlei 'kenmerken' die maken dat een persoon als risico wordt aangemeld. Door het gebruik van de FSV is sprake van méér dan alleen een passief systeem van registratie: als mensen in het systeem zijn geregistreerd, kunnen zij allerlei vormen van nadeel ondervinden in hun leven. Een burger kan een extra controle van zijn belastingaangifte krijgen, waardoor hij langer moet wachten op zijn definitieve aanslag of waardoor zelfs de aanslag in zijn nadeel wordt bijgesteld: bijvoorbeeld door aftrekposten die niet worden geaccepteerd. Dat klinkt misschien puur administratief, maar is wel degelijk een ongelijke behandeling. Ook als er geen gevolgen aan zijn verbonden, dus ook als er niets verminderd of geweigerd wordt, is er nog steeds sprake van ongelijke behandeling. Mensen worden meer, diepgaander en ook langduriger onderzocht, zonder dat *of* hier een wettelijk toegestane aanleiding voor is *of* het volstrekt willekeurig is (zoals bij een steekproef). Mensen worden hier gericht nader onderzocht; om redenen die administratief en maatschappelijk niet deugen en volgens de wet niet mogen.

Dat een systeem als de FSV gebruikt wordt is overigens *niet* per se verkeerd en al helemaal niet onbegrijpelijk. Immers, de controle van álle belastingaangiften kan simpelweg niet: daarvoor zijn het er te veel en de belastingregels te gecompliceerd. De Belastingdienst moet dus prioriteren en bepalen wie zij wél controleert. Selectie hoort erbij en dat is ook niet het probleem. Voor een efficiënt werkproces maakt elke handhavende dienst gebruik van risico-indicaties. Het probleem van de FSV is dat die selectie op onterechte gronden héél specifiek is. Zo is het mogelijk dat de ene witte dertiger met een Nederlandse achternaam die onbewust maar onterecht opleidingskosten afschrijft hier 'gewoon' mee kan wegkomen, maar een tweede generatie allochtoon met een buitenlandse achternaam en een postcode in een Rotterdamse achterstandswijk die daardoor FSV-geregistreerd is, niet. Naar diezelfde fraude wordt anders gekeken. De FSV maakt dus dat dezelfde mensen niet hetzelfde worden gecontroleerd: de ene (veel) meer dan de andere én de ene (veel) punitiever dan de andere. Registratie in de FSV suggereert voorgaande schuld en/of een verdacht verleden, en dat maakt dat dezelfde incidenten anders worden bekeken, anders worden onderzocht en dus ook anders worden geïnterpreteerd.

Niet iedereen en alles in de FSV is etnisch geprofileerd en discriminerend van aard. Maar omdat bij FSV-registraties niet kan worden uitgesloten dat dit omwille van etniciteit, persoonskenmerken, nationaliteit of leeftijd is gebeurd, betekent dit dat er sprake is van een stelselmatige (over)controle van bepaalde bevolkingsgroepen, terwijl anderen buiten beeld kunnen blijven. Het is dus goed te begrijpen dat het kabinet erkent dat in deze werkprocessen sprake is van 'institutioneel racisme'. Voor een groep van bijna 900 mensen waren de gevolgen van hun registratie in de FSV bovendien nog veel groter:[7] zij kwamen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor betalingsregelingen of schuldsanering, met verstrekkende financiële gevolgen die anno 2024 nog steeds niet volledig in beeld zijn. De FSV is dus een praktijk van institutioneel racisme, waarvan de gevolgen niet voor iedereen hetzelfde zijn; het is een praktijk met ongekende gevolgen in zijn soort en in zijn omvang.

De FSV-nasleep speelt bovendien in een tijd waarin de werkwijze van de Belastingdienst in het algemeen, en de fraudeaanpak in het bijzonder, onder het vergrootglas liggen. De toeslagenaffaire woedt in volle hevigheid en de reputatie van de Belastingdienst staat al onder enorme druk. En die affaire lijkt nog alleen maar groter te worden. De FSV heeft er bovendien een directe zij het beperkte relatie mee. Meer dan 13.500 mensen die zich als gedupeerde hebben gemeld in de toeslagenaffaire, staan in de FSV. De openbaring van registraties in de FSV is daarmee de volgende 'klap' van een langer slepend dossier, dat ongelijkheden in de samenleving en de dienstverlening van de overheid blootlegt. De FSV komt bekend te staan als 'zwarte lijst' van de Belastingdienst. Het is niet alleen een zwarte lijst, maar ook een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de Belastingdienst – zo vindt niet in de laatste plaats de Belastingdienst zelf ook.

De FSV gaat om een omvangrijke groep direct betrokkenen, maar ook voor de niet direct betrokkenen is het een belangrijke en betekenisvolle affaire. Ongelijke behandeling door de Belastingdienst hoort niet in onze democratische rechtsstaat. De Belastingdienst is een deel van de overheid dat diepgaand kan interveniëren in het leven van mensen. De dienst kan mensen middelen ontnemen, straffen opleggen, maar is via het toeslagenstelsel ook nog één van de belangrijkste financiers van miljoenen mensen. Juist mensen die het meest afhankelijk zijn van deze fiscale regelingen leven in een positie van grote machtongelijkheid. Juist zij kunnen op allerlei manieren nadeel van de FSV ondervonden hebben. Dat slaat een diep gat in het vertrouwen dat zij hebben in de Belastingdienst in het bijzonder, maar ook in de overheid in het algemeen. Ook straalt het uit naar andere, 'gewone' burgers, die niet op de lijst staan. Zij vragen zich af of zij er wel vanuit kunnen gaan dat de

7 Belastingdienst (13 oktober 2023). *Uitvoering herstel FSV.*

0009

overheid en de Belastingdienst zich netjes gedragen en zorgvuldig met hun belangen en met die van zwakkeren omspringen. De verschillende berichten en getuigenissen over het functioneren van de Belastingdienst zetten dus in brede zin het vertrouwen onder druk.[8] In brede zin, het vertrouwen in de overheid als geheel; maar ook in veel bredere zin het vertrouwen van het gehele publiek, dus voorbij de direct betrokkenen. De FSV is daarmee niet alleen een organisatiecrisis, maar in potentie ook een systeemcrisis, met diepe en brede maatschappelijke impact.

1.2 Principes in de zoektocht naar vertrouwensherstel

De Belastingdienst heeft met de FSV-praktijk voor een grote groep mensen concrete of reëel gevoelde schade aangericht. Het vertrouwen in de Belastingdienst is ernstig onder druk komen te staan en is bij veel mensen en op veel plaatsen geheel verdwenen. De Belastingdienst probeert daarom om de individuen die schade hebben ondervonden te helpen, door hun *schade te herstellen*. Daarnaast probeert de Belastingdienst om het *vertrouwen te herwinnen*, van deze specifieke individuen, maar ook meer algemeen het *generiek maatschappelijk vertrouwen* in de dienst. Dat zijn verschillende soorten operaties, die tegelijkertijd, voor heel uiteenlopende doelgroepen moeten worden ingezet. Het gaat dus om het herstel én herwinnen van vertrouwen; en het gaat om direct betrokkenen, maar ook om het brede maatschappelijke publiek als geheel. Daarbij geldt bovendien dat de Belastingdienst vanaf het begin aangeeft dat het gaat om herstel van de aangerichte schade, maar ook om voorkomen dat het ooit nog eens opnieuw gebeurt. Ook voor de Belastingdienst zelf zijn er intern heel verschillende operaties; goed en breed herstel van wat er is gebeurd, én voor de toekomst vermijden dat het opnieuw gebeurt. Dus het corrigeren en herstellen van handelen van de dienst in het verleden, maar ook het verzekeren van een betere toekomstig handelen van de dienst.

Kuipers (2021) heeft in haar proefschrift een zestal principes voor vertrouwenwekkend schadebeleid geformuleerd: erkenning (voelen gedupeerden zich gezien?), participatie (voelen gedupeerden zich gehoord?), begrijpelijkheid (kunnen gedupeerden het schadeafhandelingsproces doorgronden?), openbaarheid (krijgen gedupeerden inzicht in keuzes en risico's?), onafhankelijkheid (kunnen gedupeerden bij een derde partij terecht?), en voortvarendheid (hoe snel kunnen gedupeerden het

8 Belastingdienst (2023), *Fiscale Monitor 2022*; Belastingdienst (2022), *Fiscale Monitor 2021*. Belastingdienst (2023) *Jaarplan 2022*.

0009

schadeverhaal afsluiten?).[9] De Belastingdienst probeert bij het schadebeleid voor de FSV deze principes als bouwstenen centraal te stellen bij de aanpak, in de hoop daarmee de weg naar herstel van vertrouwen – en concreet vergoeden van schade – in te zetten.

Dat is op zichzelf al ingewikkeld, omdat elk van de zes principes grote *organisatorische*, *professionele* en vaak ook *institutionele* gevolgen heeft. Bijvoorbeeld het werken vanuit een ander perspectief en in diepe en open interactie met burgers. Vaak zijn dat principes die contrair zijn aan de manier waarop grote administratieve uitvoeringsorganisaties werken en hoe ook de juridische systemen waaruit ze voortkomen zijn ingericht. Het toepassen van de zes principes vereist dus voor ieder principe op zich al diepgaande organisatieveranderingen; de principes zijn vaak spanningsvol met de bestaande praktijk en vereisen dus gevoelige verandering.

Tegelijkertijd botsen de principes vaak ook *onderling*. Principes tellen niet zomaar op: de principes in opzet en uitvoering van schadebeleid kunnen vaak niet allemaal tegelijk even zwaar worden ingezet als bouwstenen. Voortvarendheid kan bijvoorbeeld botsen met de wens om diepgaand te participeren met burgers. En openbaarheid kan soms spanning opleveren met de wens om alles begrijpelijk te doen. De principes zijn dus ieder op zich van groot belang, maar kunnen onderling heel strijdig zijn: ze moeten allemaal, maar kunnen niet spanningsloos tegelijk.

Een derde bron van complexiteit is vervolgens dat de principes niet eenduidig ontwikkelen, maar vaak een paradoxale dynamiek in gang zetten. Wie bijvoorbeeld méér open en transparant handelt krijgt nogal eens te maken met de roep om nog meer transparantie. Iets meer doen leidt niet direct tot een gevoel van voldoening, maar vaak eerder tot toename van de behoefte; of tot meer kritiek. Zo kennen we de dynamiek van *'doing better, feeling worse'*, maar ook bijvoorbeeld de 'gordelparadox': omdat het veiliger is, gaan mensen zich gevaarlijker gedragen. Zo kan het ook zijn met schadebeleid: juist omdat er méér openheid en meer erkenning is, gaan mensen ook meer melden, permitteren ze zich meer en zijn ze minder snel tevreden. Dat betekent niet dat het ingezette principe niet deugt, maar simpelweg dat de weg naar vertrouwenwekkend schadeherstel nooit in een rechte lijn verloopt: het is een weg vol van complexiteit, dynamiek, spanningen en dilemma's. Principes zijn niet stabiel en consistent, maar voortdurend veranderend en vereisen daarom permanente zorg, monitoring, beheer en bijsturing: verandering is dus geen eenmalig, maar veeleer een permanent proces.

---

9 Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Wolters Kluwer.

0009

Vertrouwenwekkend schadebeleid vereist dus een proces waarin organisatie en professionals gaandeweg keuzes maken om dichter naar het beoogde doel toe te bewegen. Hoe die weg verloopt is vooraf niet goed te voorspellen; het vereist voortdurende zorg, reflectie en professionele afwegingen. Over hoe dat proces verloopt, gaat dit essay.

1.3 Dit essay

In dit essay kijken we naar de manier waarop het schadebeleid voor de FSV wordt vormgeven en uitgevoerd door de Belastingdienst en Buitengewone Zaken Blauw (BZB), het organisatieonderdeel dat is opgericht om de schadeafhandeling voor de FSV op te zetten en uit te voeren.[10] Om ons beeld te vormen baseren we ons op openbaar beschikbare Kamerstukken en beleidsdocumenten. Ook hebben we mediaberichtgeving geraadpleegd. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen de Belastingdienst en anderen die het FSV-dossier van buiten volgen. Om de casus in breder perspectief te plaatsen, hebben we een spiegelgesprek gevoerd met betrokkenen vanuit drie schadebeleidsorganisaties: Buitengewone Zaken Blauw, de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen en het Instituut Mijnbouwschade Groningen. In het spiegelgesprek hebben we gezamenlijk gereflecteerd op de afwegingen in vormgeving, uitvoering en organisatie van schadebeleid. De observaties uit dit gesprek geven verdere inkleuring aan onze beschouwingen.

In het tweede hoofdstuk van dit essay beschrijven we chronologisch het schadebeleid voor de FSV met daarin de belangrijkste beslismomenten. In het derde hoofdstuk bespreken we de zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en de wijze waarop BZB en de Belastingdienst deze in de praktijk hebben gebracht – en welke spanningen en dilemma's daarbij naar voren kwamen. We reflecteren op de afwegingen die zijn gemaakt om *vorm te geven* aan het schadebeleid via drie stappen: beleid, uitvoering, en organisatie, en wat deze afwegingen ons leren voor het vervolg van deze operatie, en voor mogelijke andere vergelijkbare operaties.

10 Het organisatieonderdeel wordt zo genoemd omdat er zich buitengewone zaken hebben afgespeeld in het 'blauwe' gedeelte van de Belastingdienst: het deel van de organisatie dat zich bezighoudt met de inkomstenheffing, bekend van de blauwe envelop.

0009

2. Het schadebeleid na de Fraude Signalering Voorziening

'Dit had nooit mogen gebeuren'

'Meneer de staatssecretaris, waarom stond ik op uw zwarte lijst?' Een indringende vraag van journalist Tahrim Ramdjan, die aanvankelijk professioneel geïnteresseerd is in de FSV. Hij heeft met zijn bestuursrechtelijke achtergrond kennisgenomen van de kwalijke procedures waarmee de toeslagenouders werden geconfronteerd, de duizenden euro's die ze geacht werden terug te betalen, en de risicosignalering die daaraan voorafging. Maar dan verneemt hij via een brief van de Belastingdienst dat ook hij in de FSV heeft gestaan. Hij is dan slechts 22 jaar en schrijft een brief aan de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst en publiceert deze op journalistiek platform *OneWorld*. *'Meneer de staatssecretaris, ik moet het u vragen. Uw ambtenaren spreken in interne mails over 'zwartjes', joegen op een 'nest Antillianen' en noemen een hier geboren Nederlander van Turkse afkomst simpelweg een 'Turk', zoals mijn collega-journalisten Pieter Klein en Jan Kleinnijenhuis onthulden. Dachten uw ambtenaren wellicht dat een burger genaamd 'Tahrim Ramdjan' het spel vast niet volgens de regel speelt?* [11]

Nadat Tahrim Ramdjan te horen krijgt dat hij in de FSV staat, start voor hem een zoektocht naar antwoorden. Hij gaat alle mogelijke verklaringen af voor zijn registratie; heeft hij fouten gemaakt in zijn belastingaangifte, of komt het misschien door zijn uiterlijk of naam? Een tweede brief verzonden via de BZB-operatie vermeldt de reden voor zijn registratie in meer algemene zin: een aangifte uit 2013 (Tahrim Ramdjan is dan 15 jaar) en 'project 1043', een systeemfraudeaanpak. Tahrim vraagt een gesprek aan. Pas wanneer hij in de herfst van 2022 fysiek langsgaat bij de Belastingdienst krijgt hij van een belastingambtenaar meer uitleg. Zijn moeder heeft in 2013 een fout gemaakt in haar belastingaangifte. Daar volgde een correctie op – zijn moeder had namelijk te veel belasting betaald – en de zaak was daarmee afgedaan. Toch heeft Tahrim Ramdjan hierdoor zeven jaar in de FSV gestaan, zonder dat iemand hem nog kan vertellen waardoor het voorval in 2013 tot het aanvinken van 'fraudeur' bij zijn naam heeft →

11 Ramdjan, T. (30 mei 2022). Meneer de staatssecretaris, waarom stond ik op uw zwarte lijst? *One World*.

> geleid. Tahrim krijgt in het gesprek ook een excuus: '[De ambtenaar] onderbreekt me (als hij zo vrij mag zijn, vraagt hij) en zegt: nee, je hebt gedacht dat het door je huidskleur kwam. En dat heeft nooit gemogen, zegt hij.'[12]

De brieven die Tahrim Ramdjan ontvangt over zijn FSV-registratie weerspiegelen de keuzes die gemaakt zijn bij het vormgeven van het schadebeleid: in 2021 wordt aan geregistreerden een eerste brief gestuurd, met daarin de mededeling dat ze in de FSV hebben gestaan. Later, in 2022, volgt voor een deel van de geregistreerden meer informatie over hun registratie. Maar net als bij Tahrim wordt voor lang niet iedereen duidelijk waarom het vinkje 'fraudeur' is aangeklikt. In dit hoofdstuk schetsen we de belangrijkste momenten van de totstandkoming van het schadebeleid voor de FSV.

2.1 De FSV wordt stopgezet

Het is begin 2020 als *Trouw* en *RTL Nieuws* publiceren over het bestaan van de FSV-lijst bij de Belastingdienst. Duidelijk wordt dat de Belastingdienst in de periode 2013 tot 2020 gebruik maakte van de Fraude Signalering Voorziening om risicosignalen te registreren. De FSV bouwt voort op dagboek PIT (Persoonsgericht Intensief Toezicht), een applicatie die gebruikt is om frauderisicosignalen te registreren. Doel van Dagboek-PIT is om meer grip te krijgen op georganiseerde fraude, door landelijk meer signalen naast elkaar te kunnen zetten. De behoefte aan betere informatievoorziening en overzicht over fraude leeft breder binnen de Belastingdienst en daarom gaat Dagboek-PIT in 2013 over in de Fraude Signalering Voorziening, te gebruiken door alle onderdelen van de Belastingdienst.[13] Later zal blijken dat in totaal 270.000 mensen geregistreerd zijn in de FSV. Wie een registratie heeft, komt vaak niet meer van de lijst omdat er geen sprake is van 'schoning'.

Vanaf 27 februari 2020 is het gebruik van de FSV stopgezet, omdat duidelijk wordt dat de lijst in strijd is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Niet alleen zijn in de FSV onjuiste en niet-geactualiseerde persoonsgegevens opgenomen, gegevens zijn ook nooit gerectificeerd of gewist. De FSV is zodoende in strijd met de beginselen van rechtmatigheid, doelspecificatie, juistheid en opslagbeperking.[14] Bovendien hebben zo'n 5.000 ambtenaren

12 Ramdjan, T. (27 december 2022). Tahrim stond sinds zijn 15de op de zwarte lijst van de Belastingdienst: 'Dit had nooit mogen gebeuren'. *Het Parool*.
13 PwC (2021). *Onderzoek effecten FSV Toeslagen*.
14 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 948; Autoriteit Persoonsgegevens (2021). *Onderzoeksrapport. Belastingdienst: Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV)*.

0009

toegang tot de informatie van de FSV. Uit de manier waarop de FSV gebruikt is, wordt duidelijk dat een FSV-registratie verstrekkende gevolgen kan hebben. Zo weigert de Belastingdienst mee te werken aan een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering (MSNP) als iemand een FSV-registratie heeft. Nadat meer bekend is over de FSV en het gebruik ervan, werkt de Belastingdienst aan een tegemoetkomingsregeling voor onrechtmatige gevolgen van registratie in de FSV.[15] Het vormgeven van de tegemoetkomingsregeling wordt gedaan door de speciaal hiervoor opgerichte programmaorganisatie Buitengewone Zaken Blauw (BZB).

2.2 In de FSV: een registratie met grote consequenties

Om meer duidelijkheid te krijgen over de gevolgen van een FSV-registratie en het gebruik van de FSV, wordt in 2021 en 2022 uitvoerig onderzoek gedaan door PwC.[16] De onderzoekers buigen zich over vragen als 'welke informatie stond in de FSV' en 'met wie is welke informatie gedeeld'. De reeks onderzoeken die PwC doet, schetst een ontluisterend beeld over de gevolgen van een FSV-registratie. Zo wordt zowel in communicatie binnen als met de Belastingdienst over risicosignalen gesproken gebaseerd op persoonskenmerken zoals nationaliteit en uiterlijk.[17] En zoals eerder genoemd wordt duidelijk dat de Belastingdienst niet mee wil werken aan minnelijke schuldsanering of kwijtschelding van belastingschulden wanneer er sprake is van een FSV-registratie. Dit kan voor de betreffende burgers verstrekkende gevolgen hebben. Over registratie in de FSV zijn ook gegevens gedeeld met onder andere overheidspartijen als UWV en de strafrechtketen, maar ook met private partijen (bijvoorbeeld zorgverzekeraars) en maatschappelijke organisaties (zoals bewindvoering). Daarnaast wordt duidelijk dat bij 'zoekopdrachten aan de poort' (zoekopdrachten die gedaan worden als aangiftes van inkomstenbelasting binnenkomen bij de Belastingdienst) de selectie 'meer gericht was op kenmerken van de belastingbetaler dan op fiscale risico's'.[18] Zo zijn er handleidingen waarin frauderisico's gebaseerd zijn op nationaliteit, al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld giften aan moskeeën. Het is alleen niet mogelijk om te reconstrueren hoe en wanneer bepaalde handleidingen en beslisregels zijn toegepast, omdat deze lang niet altijd goed vastgelegd zijn. Dit terwijl wie in de categorie intensief toezicht terechtkomt, ook geregistreerd wordt in de FSV. Daarmee bestaat het risico, zo concludeert PwC, dat aangiften met gelijke fiscale karakteristieken geen gelijke kans hadden om te worden aangemerkt als verhoogd risico op fraude

15 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 957.
16 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 949; *Kamerstukken II* 2021/22, 31 066, nr. 957.
17 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 957.
18 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 992, p.3.

(met als gevolg intensief toezicht en een FSV-registratie).[19] Het nieuws dat een gift aan de moskee kon leiden tot een FSV-registratie, is 'de zoveelste stomp in de maag' aldus Nourdin El Ouali, directeur van Spior, koepel van tachtig islamitische organisaties in de Rijnmond, in dagblad *Trouw*. Hij vreest niet alleen dat moslims hierdoor terughoudend worden met doneren aan de moskee, hij stelt ook dat het vertrouwen van moslims in de Belastingdienst en breder, in de overheid, nog verder wordt ondermijnd.[20]

Voor alle FSV-registraties geldt dat de privacy van burgers geschonden is, omdat de FSV niet voldeed aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). 'De conclusies in de rapporten zijn hard en bevestigen dat FSV fundamentele tekortkomingen vertoonde', erkent de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst in de brief van 25 januari 2022.[21] Nu de PwC-onderzoeken meer duidelijkheid geven over de FSV, geeft de staatssecretaris aan dat een tegemoetkomingsregeling voor onterechte gevolgen van FSV-registratie verder ingevuld kan worden.[22] Tevens komt er voor verschillende vragen nog vervolgonderzoek (zoals het stopzetten van toeslagen van FSV-geregistreerde ondernemers of hun familieleden). Ook volgen naar aanleiding van de onderzoeken wijzigingen in werkwijzen op de verschillende directies van de Belastingdienst, zoals het verminderen van het aantal medewerkers dat toegang heeft tot postbussen.[23]

Terwijl PwC druk bezig is met de deelonderzoeken naar de FSV, buigt ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zich over de FSV om te toetsen of het gebruik van de FSV wel mag in het kader van de AVG. Het oordeel van de AP is niet mals: het gebruik van de FSV is in strijd van de AVG: specifiek met de beginselen van rechtmatigheid, doelspecificatie, juistheid en opslagbeperking.[24] De AP besluit dan ook bestuurlijke boetes op te leggen aan de minister van Financiën van in totaal €3,7 miljoen, de hoogste boete die zij ooit heeft uitgedeeld. De AP spreekt van een 'lange lijst van overtredingen van de privacywet'[25] en de boete wordt in de media breed uitgemeten.

---

19 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 992.
20 Van Houten, M. (30 maart 2022). 'De Belastingdienst ondermijnt het vertrouwen van moslims in de overheid'. *Dagblad Trouw*.
21 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 957.
22 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 992.
23 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 957.
24 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 1001.
25 Kleinnijenhuis, J. (12 april 2022). Recordboete voor Belastingdienst wegens illegale zwarte lijsten. 'Rechten op ongekende wijze geschonden'. *Dagblad Trouw*.

0009

Omdat er begin 2022 meer duidelijkheid komt over de FSV, rijst ook de vraag hoe de lijst op deze manier binnen de Belastingdienst in gebruik kan zijn geweest. Zo stelt El Ouali in dagblad *Trouw* dat er sprake is van institutioneel racisme. 'Als je vraagt hoe institutioneel racisme er uit ziet, dan is dit het. Een deel van de samenleving, in dit geval moslims, wordt benadeeld en op achterstand gezet. Vaak is dat moeilijk hard te maken, maar dit is een heel duidelijk voorbeeld van institutioneel racisme.'[26] Ook de Nationale Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, Rabin Baldewsingh, vindt in april 2022 dat zowel de Belastingdienst als de politiek de misstanden bij de Belastingdienst veel scherper moeten veroordelen. Op dat moment wil de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst de manier van handelen van de Belastingdienst geen racisme noemen, wel 'discriminatoir'. Baldewsingh zegt hierover 'Bij de Belastingdienst was een lijst met criteria om fraude op te sporen waar precies dit soort dingen in stonden: donaties aan de moskee, nationaliteit, enzovoorts. Er was hier per definitie sprake van institutioneel racisme.'[27]

De erkenning van het institutioneel racisme volgt dan toch, op 30 mei 2022. Het kabinet erkent op die dag institutioneel racisme bij een deel van de Belastingdienst. Nadat hier in de media al over gespeculeerd is,[28] schrijft de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst een Kamerbrief die is toegezegd om op een aantal onderwerpen dat verband houdt met de FSV terug te komen. [29] Het gaat dan met name over de handleidingen die gebruikt zijn voor selectie aan de poort, waar meerdere bevindingen en voorbeelden zijn gevonden die wijzen op institutioneel racisme. In lijn met het College voor de Rechten van de Mens beschrijft de staatssecretaris institutioneel racisme als 'ingebakken, structurele mechanismen, procedures, gewoontes of gedragsvormen, die in veel verschillende verschijningsvormen kunnen voorkomen en vaak op indirecte, soms lastig herkenbare wijze een nadeel opleveren voor bepaalde groepen mensen op grond van hun afkomst'. Een erg pijnlijke conclusie, erkent ook de staatssecretaris. 'Van institutioneel racisme kan en mag geen sprake zijn in onze samenleving. Ik vind institutioneel racisme zo ernstig omdat het zo moeilijk grijpbaar is.'[30]

---

26 Van Houten, M. (30 maart 2022). 'De Belastingdienst ondermijnt het vertrouwen van moslims in de overheid'. *Dagblad Trouw*.

27 Kleinnijenhuis, J. & Goudsmit, R. (23 april 2022). Rabin Baldewsingh: 'Belastingdienst moet 'institutioneel racisme' erkennen'. *Dagblad Trouw*.

28 Jonker, J. (2022, 24 mei). Kabinet overweegt institutioneel racisme bij Belastingdienst te erkennen. *NOS Nieuws*.

29 *RTL Nieuws* (30 mei 2022). Kabinet erkent institutioneel racisme bij Belastingdienst: 'Uiterst pijnlijk'.

30 *RTL Nieuws* (30 mei 2022). Kabinet erkent institutioneel racisme bij Belastingdienst: 'Uiterst pijnlijk'.

De erkenning van het institutioneel racisme maakt eens te meer duidelijk dat een FSV-registratie niet slechts een vermelding is in een groot fraudesignaleringssysteem. Een aantal personen is bij hun fiscale aangifte geselecteerd op persoonlijke kenmerken én vervolgens ook opgenomen in de FSV. Wie, al dan niet om omstreden redenen, een registratie had, kwam hier vaak niet meer vanaf. Dit terwijl de registratie op allerlei manieren een rol heeft gespeeld bij het contact dat burgers hadden met de Belastingdienst: van inkomstenbelasting tot het proberen een betalingsregeling te treffen. Inzetten op een goede tegemoetkomingsregeling en erkenning van het aangedane leed op individueel niveau is dan ook van groot belang en kent een hoge urgentie.

2.3 Schadebeleid vormgeven

Eind juni 2022 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het tegemoetkomingsbeleid met betrekking tot de gevolgen van een registratie in de FSV. De uitvoeringsconsequenties van de voorgestelde plannen worden nog uitgezocht. De staatssecretaris kiest er bewust voor om te spreken over tegemoetkoming in plaats van herstel: 'ik kan niet alle leed en pijn herstellen. Wel kom ik de geregistreerden tegemoet door fouten te erkennen en door mensen tegemoet te komen bij schade'.[31] De staatssecretaris stelt voor om onderscheid te maken tussen vier verschillende doelgroepen, omdat deze groepen burgers verschillende gevolgen hebben ondervonden van hun FSV-registratie.

Ten eerste onderscheidt de staatssecretaris een groep burgers die in de FSV stond, maar daar volgens PwC-onderzoeken en vervolgonderzoeken van de Belastingdienst geen effect of een verklaarbaar effect van heeft ondervonden (wat betekent dat er een reguliere fiscale behandeling heeft plaatsgevonden). Voor een grote groep burgers betekent dit dat zij via een brief excuses aangeboden krijgt, maar dat daar verder geen andere vergoeding of tegemoetkoming bij komt. Deze groep bestaat uit 220.000 burgers, het overgrote deel van de FSV-geregistreerden dus.

Ten tweede richt de staatssecretaris zich op burgers die bij selectie aan de poort mogelijk geselecteerd zijn op verkeerde gronden, zoals persoonskenmerken, in plaats van op basis van financiële risico's. Voor deze groep, bestaande uit 11.000 burgers, geldt dat als bij de selectie mogelijk sprake is van schending van het verbod op discriminatie op grond van afkomst of geloofsovertuiging, een eventuele correctie op de aangifte

31 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 1005.

0009

teruggedraaid wordt. Het gaat dan bijvoorbeeld om burgers die vanwege een donatie aan een moskee zijn geselecteerd.

Dan komt de staatssecretaris als derde op de categorie schending van de AVG. De staatssecretaris stelt voor om alleen tot vergoeding van immateriële schade voor deze privacyschending over te gaan als uit onderzoek blijkt dat de schade komt door registratie in de FSV. Het verdere onderzoek gaat dan bijvoorbeeld over de vraag of gegevens uit de FSV zijn gedeeld met andere organisaties (waardoor een FSV-geregistreerde bij die organisatie daar de consequenties van ervaarde) of dat een FSV-geregistreerde extra lang onder intensief toezicht is geplaatst.

Dan zijn er ook nog burgers die door de registratie in de FSV niet toegelaten zijn voor een minnelijk schuldentraject (MNSP); zij zijn afgewezen voor een minnelijke schuldsanering omdat de Belastingdienst vanwege de FSV-registratie hier niet aan mee wilde werken. Voor een burger kan deze weigering grote gevolgen hebben gehad, zoals verdere financiële problemen en schulden.Voor deze mensen zal een tegemoetkomingsregeling komen, afhankelijk van hoe het hen na de weigering voor de MSNP is gegaan. Geschat wordt dat dit gaat om 5.000 tot 14.000 personen (waarvan een deel ook gedupeerd is in de kinderopvangtoeslagenaffaire). Voor deze personen wordt eerst uitgezocht of er sprake is geweest van fraude en zo niet, dan wordt verder gekeken wat de afwijzing voor gevolgen had. Dit kan verschillend zijn. Als iemand bijvoorbeeld later toch is toegelaten voor een vorm van schuldsanering, dan zal voor elk half jaar vertraging een tegemoetkoming van € 500,- worden gegeven. Voor degenen die door de weigering in een persoonlijk faillissement terecht zijn gekomen of dwanginvorderingen hebben gehad, wordt de tegemoetkoming nog verder uitgewerkt.

Als de staatssecretaris op deze manier de eerste contouren van het tegemoetkomingsbeleid schetst, is er nog veel onduidelijk. De staatssecretaris noemt zijn voorstel een 'denkrichting', wat ruimte laat voor latere wijzigingen. Welke burger wanneer welke vorm van tegemoetkoming kan verwachten, staat met name voor de 50.000 burgers die niet onder de grootste groep van 220.000 burgers vallen nog niet vast. Alleen voor een deel van de burgers wiens minnelijk schuldentraject is geweigerd, doet de staatssecretaris een concreet voorstel. Veel wordt nog onderzocht, stelt de staatssecretaris: onder meer de budgettaire effecten van de tegemoetkomingsregelingen, de uitvoerbaarheid, en de juridische stappen die nodig zijn om de tegemoetkoming te realiseren.[32] Meerdere media doen verslag over de brief naar de Tweede Kamer. *Trouw* en *RTL Nieuws* kiezen voor de kop

32 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 1005, p. 15.

0009

'Geen compensatie voor meeste mensen op zwarte lijst', *de Volkskrant* focust met de kop 'Kabinet: fiscale herbeoordeling van 11 duizend mensen die mogelijk racistisch zijn' op het thema discriminatie.[33]

Na het zomerreces vindt in september 2022 een debat plaats over de FSV. Diverse Kamerleden stellen zich kritisch op over de tegemoetkomingsregeling. Zo hekelt Pieter Omzigt (Lid Omzigt) de onduidelijkheid die er nog steeds is: 'het is ruim tweeënhalf jaar geleden dat de FSV is uitgeschakeld, hoe kan het dat er nog zoveel onduidelijk is?' Farid Azarkan (DENK) vraagt of de staatssecretaris ook tijdens het debat excuses kan maken voor institutioneel racisme. Ook Mahir Alkaya (SP) is kritisch op de onduidelijkheid die nog steeds resteert: 'nu het allemaal aan het licht is gebracht, moet het overgrote deel van de slachtoffers zelf bewijzen dat ze schade hebben geleden om een tegemoetkoming te krijgen. ... Hoe moeten mensen er nu achter komen met welke organisaties precies is gedeeld dat zij in FSV stonden en dat zij dus volgens de Belastingdienst weleens fraudeur zouden kunnen zijn?'[34] Er volgen nog enkele vragen voor de staatssecretaris. Hij reflecteert ten eerste op de vraag hoe het zover heeft kunnen komen. Hij schetst het ontstaan van de FSV: het begon met een Excellijst bij een eenheid in Rotterdam en is door gebrek aan controle uiteindelijk een geheel eigen leven gaan leiden. Ook noemt hij de selectie aan de poort en cultuur als veroorzakers van de ontstane problemen. Hij geeft aan dat over het delen van gegevens met andere partijen nog verder onderzoek wordt gedaan. De staatssecretaris bespreekt ook het dilemma tussen herstel en onderzoek; de Belastingdienst moet aangiftes wel blijven controleren en van de 220.000 personen in de FSV zijn 114.000 aangiftes terecht gecorrigeerd.

33 Du Pré, R. (24 juni 2022). Kabinet: fiscale herbeoordeling van 11 duizend mensen die mogelijk racistisch behandeld zijn. *De Volkskrant*; ANP (24 juni 2022). Geen compensatie voor meeste mensen op zwarte lijst fiscus. *Trouw*; *RTL Nieuws*.

34 *Handelingen II* 2022/23, nr. 107, item 23.

0009

2.4 Vooruitkijken naar de uitvoering van de tegemoetkoming

In november 2022 informeert de staatssecretaris de Kamer over de verdere uitwerking van het tegemoetkomingsbeleid voor de FSV.[35] Voor de groep 'selectie op de aangifte' wordt onderzocht of deze selectie mogelijk op verkeerde gronden is gedaan, namelijk op kenmerken van de belastingbetaler in plaats van op basis van fiscale redenen. De staatssecretaris schrijft dat deze selecties onder 'projectcode 1043' vallen, de code dus die in de brief naar journalist Tahrim Ramdjan als reden voor FSV-registratie is genoemd. Als er op niet-fiscale redenen is geselecteerd, dan is dat een schending van een grondrecht zoals schending van het verbod op discriminatie naar afkomst of geloofsovertuiging. Bij ruim 17.000 aangiften wordt in 2023 onderzoek gedaan naar redenen voor selectie. Doel is om in 2024 tot terugbetalingen over te gaan als sprake was van selectie op basis van niet fiscale-redenen. Daarnaast spreekt de staatssecretaris over het schadebeleid voor wie immateriële schade heeft geleden (ook wel: schending AVG) door hun FSV-registratie, bijvoorbeeld als iemand door de registratie lang onder intensief toezicht heeft gestaan of als gegevens uit de FSV van iemand gedeeld zijn met een andere organisatie en er daar ook consequenties aan verbonden zijn. Voor deze personen stelt de staatssecretaris een eenmalige vergoeding van € 375,- voor, in lijn met jurisprudentie hierover. Als een FSV-geregistreerde vindt dat deze vergoeding niet in verhouding staat tot de geleden immateriële schade, is het aan diegene om aannemelijk te maken dat er meer schade is en er dus een hogere vergoeding moet komen. De derde categorie betreft burgers die geweigerd zijn voor een MSNP-traject. Wie daarna wel in een WSNP-traject terechtgekomen is, ontvangt eenmalig € 500,-, omdat de WSNP een strenger traject is. Voor de andere subcategorie, namelijk wie te maken heeft gehad met dwanginvordering of faillissement, wordt onder andere voorgesteld om schulden bij de Belastingdienst kwijt te schelden. Voor de categorie 'geen effect of verklaarbaar effect' geldt dat er een brief met excuses gestuurd wordt, maar hier wordt niet overgegaan tot een tegemoetkoming.[36] Overigens zijn er nog zo'n 33.000 personen waarvan niet duidelijk is of er procedureel juist is gehandeld; hier loopt nog onderzoek naar op het moment van schrijven van de brief.

35 *Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1131, p. 9-10.
36 *Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1131.

0009

In januari 2023 geeft de staatssecretaris verdere informatie, naar aanleiding van vragen uit de Kamer. Aangegeven wordt dat het doel is om in het eerste kwartaal van 2024 tot betaling van tegemoetkomingen over te gaan, zoals in gevallen waar schade is wegens schending van de AVG en waar een MSNP-regeling is geweigerd. Om tot betalingen over te gaan, is een wettelijke grondslag nodig en die moet nog worden gecreëerd. Daarnaast wordt door vervolgonderzoek steeds meer duidelijk over de mate waarin gegevens zijn gedeeld met andere organisaties. Dit is ingewikkeld volledig te achterhalen, maar er blijkt voor zover het onderzoek dat kan overzien vrijwel geen informatie uit de FSV gedeeld te zijn met andere organisaties. Er is wel informatie gedeeld waarin genoemd is dat iemand een FSV-registratie had, maar er is daar dan verder geen informatie over verstrekt. 'Ook deze informatie had niet verstrekt mogen worden, maar wat aan gegevensverstrekking over de FSV is vastgesteld laat een ander beeld zien dan sommige in FSV-geregistreerde personen hebben aangegeven te hebben ervaren blijkens diverse artikelen in de media (veel vragen van andere overheidsorganisaties, staandehouding door de politie, et cetera). Deze ervaringen zijn op basis van het PwC-onderzoek en beide onderzoeken van de Belastingdienst niet te herleiden tot de registratie van betrokkene in de FSV en het verstrekken van gegevens over of uit FSV.'[37]

In mei 2023 debatteert de vaste Kamercommissie Financiën over de FSV. In aanloop naar het debat wordt onder andere de hele briefwisseling tussen de Autoriteit Persoonsgegevens en Belastingdienst over de FSV vrijgegeven: de Kamer ontvangt alle correspondentie die er tussen de AP en de Belastingdienst over de FSV is geweest. Ook geeft de minister aan dat de FSV als hotspot is aangemerkt: archiefstukken over het onderwerp FSV mogen daardoor niet vernietigd worden. Daarnaast is besloten dat alle agenda's, vergaderstukken en notulen van managementvergaderingen openbaar worden gemaakt op een speciale website van de Belastingdienst, een digitaal FSV-portaal. Er wordt hier gebruik gemaakt van de wettelijke ruimte om op eigen beweging documenten openbaar te maken.[38] In een Kamerbrief in aanloop naar het debat schetst de staatssecretaris ook hoe het er nu voor staat met de tegemoetkomingsregeling(en) voor de FSV. De staatssecretaris brengt in beeld hoeveel geregistreerden welke effecten van een FSV-registratie volgens de Belastingdienst hebben ervaren. 'Van de circa 267.000 personen hebben circa 17.000 personen een effect ondervonden van hun registratie in FSV. Zij komen, conform het vastgelegde beleid, in aanmerking voor een vergoeding van schade, een tegemoetkoming of herstel.'[39] Daar zitten bijvoorbeeld 300

37 *Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1163.
38 *Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1227.
39 *Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1231.

0009

personen bij die geweigerd zijn voor een MSNP-traject. Dit aantal is lager dan aanvankelijk ingeschat. In de brief wordt ook ingegaan op de 6.300 'zelfmelders'. Uit onderzoek door de Belastingdienst volgt dat in 80% van de gevallen er geen effect of te verklaren effect gevonden is van de FSV-registratie. Aan dit onderzoek is circa 45.000 uur besteed.

In het weekend voor het debat publiceert *NRC* een uitgebreid artikel over de Belastingdienst. Er zijn nog veel meer lijsten in omloop (geweest), aldus *NRC*, met titels als 'zorgcowboys' en 'Bulgarenbestand'. Het artikel is kritisch op de Belastingdienst: er zou nog steeds geen overzicht zijn van welke persoonsgegevens worden gebruikt en hoe die worden verwerkt. Bij het commissiedebat zijn zes Kamerleden aanwezig, alsook de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst. Het *NRC*-artikel wordt meermaals door de Kamerleden aangehaald. De staatssecretaris geeft desgevraagd aan dat als er nieuwe lijsten opduiken hij meteen maatregelen neemt en de Kamer zal informeren.[40]

Er leven bij de Kamerleden nog veel vragen over de voorgestelde tegemoetkomingsregeling. Hoe zit het bijvoorbeeld met de bewijslast voor gedupeerden die het niet eens zijn met de voorgestelde tegemoetkoming (Mahir Alkaya, SP)? Hoe kunnen mensen die denken dat hun informatie toch met derden is gedeeld en daar consequenties van hebben gehad bezwaar aantekenen (Pieter Omtzigt, Lid Omtzigt)? Waarom duurt het hele proces zo lang, welke mogelijkheden zijn er om te versnellen (Folkert Idsinga, VVD)? Waarom krijgen niet alle mensen op de FSV-lijst een basisschadevergoeding, omdat er sprake is van inbreuk op de privacy (Stephan van Baarle, DENK)? En hoe zit het met de circa 81.000 geregistreerden die op basis van persoonsgegevens op de FSV-lijst terecht zijn gekomen, maar waarvan wordt gesteld dat dit verder geen effecten heeft gehad (eveneens Van Baarle, DENK)? In de beantwoording van de staatssecretaris wordt onder andere duidelijk hoe de groep van circa 81.000 FSV-geregistreerden op basis van persoonsgegevens in de FSV terecht is gekomen: 'Als we spreken over ras en etniciteit, dus inclusief nationaliteit, dan gaat het om 2.302 mensen. Politieke opvattingen: 51. Religieus-levensbeschouwelijke overtuigingen: 2.280. De grootste groep is eigenlijk die van mensen met medische gegevens of gezondheidsgegevens. Daarna komen de mensen met strafrechtelijke persoonsgegevens.'[41] De staatssecretaris legt verder uit dat de kwalificatie 'geen effect' betekent dat er geen te lang intensief toezicht is geweest, geen gegevensdeling, geen effect op toeslagen, geen correctie op aangiften, geen bijzondere persoonsgegevens, geen afwijzing schuldsanering. Voor ruim 136.000 mensen geldt 'geen effect';

40 *Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1231, p.26.
41 *Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1255, p.21.

0009

voor zo'n 113.000 mensen geldt verklaarbaar effect wat betekent dat de correctie die is toegepast, correct is. Uit de brieven van de staatssecretaris wordt duidelijk dat voor deze twee groepen behalve een excuusbrief, niet wordt overgegaan tot verdere financiële compensatie. Maar uit de vraagstelling van de Kamerleden blijkt dat niet alle partijen van mening zijn dat dit voor deze groepen voldoende is, omdat er sprake is van inbreuk op privacy en voor een deel van deze groep ook sprake is van discriminatie.

In juni 2023 zet de staatssecretaris in een brief nogmaals uiteen wat de effecten van FSV-registratie zijn en wat per effect het tegemoetkomingsbeleid is. Ook wordt te kennen gegeven dat er een meldpunt op het FSV-portaal komt, voor personen die vermoeden dat ze bij andere overheidsorganisaties nadeel hebben ondervonden of ondervingen door verstrekte FSV-informatie.[42] Net voor het zomerreces volgt nog een tweeminutendebat. Daarin wordt door DENK een motie ingediend die verzoekt om een bredere tegemoetkomingsregeling te treffen: 'De schaderegeling is niet royaal genoeg', stelt Stephan van Baarle, 'voor het feit dat je geregistreerd was op basis van je ras is er geen genoegdoening; je krijgt slechts een excuusbriefje. ... Dit zijn diep traumatische ervaringen, waardoor het vertrouwen van mensen in de overheid wordt geschaad. Het moet breder en moet royaler.'[43] Deze motie wordt met ruime meerderheid verworpen. Wel vraagt de Kamer nogmaals om snel meer duidelijkheid te verschaffen over andere 'zwarte lijsten' die in omloop zouden zijn en verzoekt zij de staatssecretaris om haar regulier te informeren over de resultaten van het meldpunt.[44] Tussen juni en medio oktober zijn er 440 meldingen bij het meldpunt binnengekomen.[45]

42 *Kamerstukken II* 2022/23, 31066, nr. 1243.
43 *Handelingen II* 2022/23, nr. 97, item 13.
44 *Handelingen II* 2022/23, nr. 98, 25.
45 Belastingdienst (13 oktober 2023). *Uitvoering herstel FSV.*

0009

Tabel 1. Effectbepaling geregistreerden in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) volgens de Belastingdienst circa oktober 2023.[46]

EFFECTBEPALING FSV-GEREGISTREERDEN	TEGEMOETKOMINGSBELEID	AANTAL PERSONEN*
Geen effect	De burger ontvangt een slotbrief met daarin een verontschuldiging en de tekst 'Wij zien u niet als fraudeur'.	137.035
Verklaarbare effecten		
Inkomstenheffing correctie	De burger ontvangt een slotbrief met daarin een verontschuldiging en de tekst 'Wij zien u niet als fraudeur'.	102.152
Afwijzing persoonlijke betalingsregeling/kwijtschelding niet gedreven door FSV		32.420
Afwijzing MSNP niet gedreven door FSV		4.486
Correctie op omzetbelasting of loonheffing		4.120
Toeslagen correctie met behandelverslag		2.707
Omzetbelastingnummer weigering		322
Wel effecten		
Immateriële schade wegens schending AVG		
Te lang intensief toezicht	De burger ontvangt € 375,-	5.654
Te lang intensief toezicht i.c.m. bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens	De burger ontvangt € 750,-	4.914

46 Belastingdienst (13 oktober 2023). *Uitvoering herstel FSV.*

0009

EFFECTBEPALING FSV-GEREGISTREERDEN	TEGEMOETKOMINGSBELEID	AANTAL PERSONEN*
Gegevensverstrekking aan derden met gevolg	De burger ontvangt € 375,-	0
Ondervinden van een genoemd effect als gevolg van opname in de FSV met bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens		530
Invorderingseffecten		
Afwijzing persoonlijke betalingsregeling/kwijtschelding van belasting-/toeslagschuld	Het tegemoetkomingsbeleid is nog in ontwikkeling.	598
Afwijzing van verzoek tot MSNP	In afwachting van wetgevingstraject.	287
Effecten bij Toeslagen		
Ambtshalve vermindering of stopzetting van toeslagen zonder behandelverslag	Het tegemoetkomingsbeleid is nog in ontwikkeling.	352
Burgers met een FSV-registratie bij directie MKB hebben een effect bij Toeslagen na de FSV-registratie		19
Effecten nog te onderzoeken		773

** Een burger kan meerdere verklaarbare effecten hebben, het totaal van de genoemde aantallen valt daarom hoger uit dan het aantal burgers dat is onderzocht.*

0009

Vier jaar na het stopzetten van de FSV is er steeds meer duidelijk geworden over de effecten die de FSV teweeg heeft gebracht. Tabel 1 geeft weer hoeveel geregistreerden welke effecten van een FSV-registratie volgens de Belastingdienst hebben ervaren. De diverse vervolgonderzoeken van de Belastingdienst hebben uitgewezen dat van de 270.000 geregistreerden voor zo'n 137.000 personen geen effecten hebben plaatsgevonden. Een groep van vergelijkbare grootte heeft wel effecten ondervonden, bijvoorbeeld een correctie op de aanslag op de inkomstenbelasting, maar volgens deze vervolgonderzoeken niet *vanwege* de FSV-registratie. Een relatief kleinere groep, zo'n 10.000 burgers, ontvangt een (bescheiden) financiële tegemoetkoming omdat de AVG is geschonden. Ruim 750 personen hebben invorderingseffecten ervaren en zo'n 400 mensen ervaarden problemen bij hun toeslagen door de FSV-registratie. En van bijna 800 personen moet anno 2023 nog worden vastgesteld of zij geen, een verklaarbaar of wel een effect hebben gehad door hun FSV-registratie.[47] Op het totaal van 270.000 mensen zijn deze aantallen relatief beperkt. Het aantal burgers met schade is volgens deze vervolgonderzoeken ook flink lager dan aanvankelijk, bijvoorbeeld ten tijde van het verschijnen van de PwC-onderzoeken, wordt gevreesd. Tegelijkertijd is het niet zo dat er ook voor de grote groep FSV-geregistreerden geen immateriële of emotionele effecten zijn: zowel door de kennis over het *bestaan* van iets als de FSV bij de Belastingdienst, als door de brieven te ontvangen dat jij persoonlijk op de lijst hebt gestaan – ook al ontvang je dan later een brief dat de Belastingdienst jou niet als fraudeur ziet.

Op het moment van schrijven van dit essay wordt verder gewerkt aan de uitvoering van het tegemoetkomingsbeleid. Met de val van kabinet Rutte-IV is niet bekend hoe de ontwikkelingen rond de FSV politieke opvolging krijgen en of en hoe het tegemoetkomingsbeleid wordt gewijzigd, ook gezien de nieuwe politieke verhoudingen en de nog levende vragen en opvattingen van partijen in de nieuwe Kamer. Door de val van het kabinet is bovendien het wetgevingstraject dat moest leiden tot een wettelijke basis voor tegemoetkoming vanaf begin 2024 nog niet afgerond. Maar de debatten laten zien dat elke keuze, elke specificatie, nieuwe vragen en afwegingen oproept. Met het oog op de grote aantallen van duizenden burgers lijken het abstracte besluiten, maar achter de grote getallen gaan steeds levens van mensen schuil. Mensen die door hun achternaam of door een schenking aan de moskee op de lijst zijn gekomen, mensen die door een registratie in verdere financiële problemen zijn gekomen, mensen die geconfronteerd worden met wantrouwen van de overheid.

47 Belastingdienst (13 oktober 2023). *Uitvoering herstel FSV.*

0009

Juist daarom is en blijft het zo belangrijk dat keuzes zorgvuldig worden gemaakt, dat in het proces van het vormgeven van het tegemoetkomingsbeleid ruimte is voor bijsturen, voor inbreng van gedupeerden, en voor zorgen en vragen vanuit politiek en samenleving. In het volgende hoofdstuk gaan we daar verder op in.

0009

3. Vormgeven aan vertrouwenwekkend schadebeleid

Erkennen van een fout systeem

Nazmiye is een van de toeslagenouders: zij moest € 30.000,- terugbetalen. Ze is, naar eigen zeggen, 'gepakt op mijn nationaliteit'. En juist dat vindt ze zó extreem beschadigend: 'Het is pijnlijk, hè. Het is pijnlijker dan wat ik moest betalen. Ik heb echt drie jaar in nood alles afbetaald, dat was heel zwaar. Maar ik vond het echt, echt zwaarder dat ik gediscrimineerd werd. Dat vond ik tien keer erger. ... Wat gaat er met mijn kinderen gebeuren? Houdt dit nooit op?'[48] Haar indringende oproep werpt licht op een grotere vraag. Hoe kan de overheid een fout systeem erkennen, op een manier die niet alleen tegemoetkomt aan materiële schade, maar óók (en misschien wel vooral) aan de immateriële schade die niet in financiële vergoedingen te vangen is? Medetoeslagenouder Genelva put hoop uit het feit dat het gebruik van de FSV is stopgezet. 'De voldoening nu, dat het systeem erkend is, en dat er nu dus ook daadwerkelijk iets aan gedaan zou kunnen worden, dat je misschien ook bezwaar zou kunnen maken tegen opname, dat is natuurlijk een mooi punt. Persoonlijk, ja, die jaren krijg je niet terug. Maar ik hoop gewoon dat de toekomst beter is.'[49]

48 *RTL Nieuws* (30 mei 2022). Kabinet erkent institutioneel racisme bij Belastingdienst: 'Uiterst pijnlijk'.

49 Klein, P. (28 februari 2020). Geheime zwarte lijst Belastingdienst over 'verdachte' burgers. *RTL Nieuws*.

0009

In de verhalen van Nazmiye en Genelva wordt duidelijk dat herstel van een FSV-registratie géén simpele administratieve correctie van een foutieve administratieve handeling is. Een FSV-registratie is, los van de concrete directe gevolgen, voor betrokkenen ook en voor sommigen vooral een verwerkelijking van vooringenomenheid jegens hen en groepen burgers die op hen lijken. En voor een deel is dat een bevestiging van wat ze al vreesden maar waarvan ze dachten dat het in Nederland op die manier nooit zou gebeuren. Het gaat dus (óók) over vertrouwen, over veiligheid en over het gevoel ergens als gelijke thuis te mogen zijn. Dat zijn diepe immateriële gevolgen en sporen die de FSV in de levens van een grote groep mensen trekt. De verwachting die ze uitspreken is bovendien breder dan alleen herstel voor henzelf: dat er iets tegen dít systeem wordt gedaan, maar ook dat er geen vergelijkbare systemen in de toekomst worden gebruikt. Het gaat dus volgens hen om *herstel*, maar vooral ook om voorkomen van *herhaling*. Dat vinden ze even belangrijk; dat ze weten dat het niet alleen henzelf, maar ook anderen, en misschien wel hun kinderen *niet weer* gebeurt. Voor hun vertrouwensherstel is dus meer nodig dan enkel (financiële) compensatie. Dat betekent iets voor de vormgeving van het schadebeleid: maar wat precies?

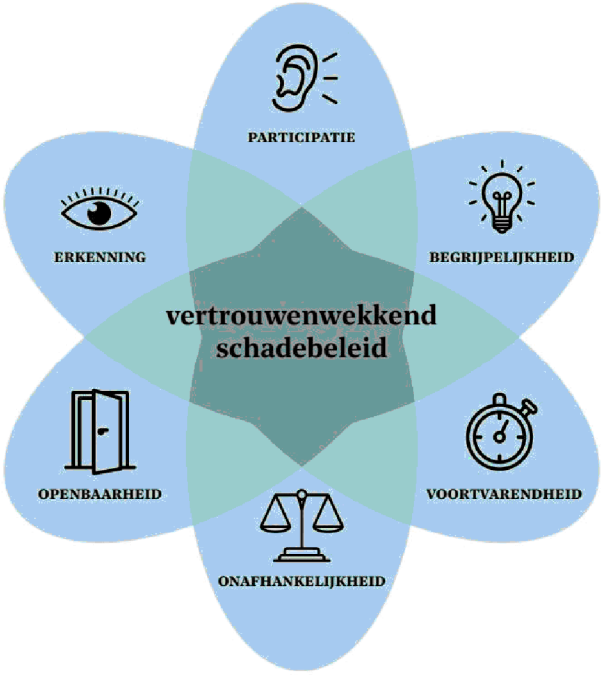
3.1 Vertrouwenwekkend schadebeleid

Vertrouwenwekkend schadeherstel is een relatief nieuw thema, in die zin dat het recent door een serie schandalen volop in de aandacht staat. In haar proefschrift analyseert Kuipers (2021) een aantal van die casussen en zij komt op basis daarvan tot een kader van een zestal principes waar overheden rekening mee kunnen houden bij vertrouwenwekkend schadeherstel.[50] Het uitgangspunt van het schadebeleid dat zij dan opstellen is niet alleen om schade te herstellen maar om tegemoet te komen aan een aanvullende behoefte van gedupeerden: weer vertrouwen krijgen in hun overheid. En, in het verlengde daarvan, ook het meer generieke herstel van maatschappelijk vertrouwen. Het gaat dus weliswaar primair om de gedupeerden zelf, maar er ligt ook een bredere ambitie van generiek vertrouwen achter. De zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid zijn erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, en voortvarendheid. In figuur 1 worden deze principes afgebeeld.

50 Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Wolters Kluwer.

0009

Figuur 1. Zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.[51]



Het herstellen van schade gaat bij vertrouwenwekkend schadebeleid niet om het repareren van een beperkt element, maar gaat – zeker in deze casus – om de basis van het overheidshandelen. Mensen hebben vertrouwensrelaties nodig omdat zij niet volledig zelfstandig kunnen handelen: vanaf de geboorte hebben we anderen nodig. We kunnen er niet zeker van zijn dat die anderen goedwillig jegens ons handelen, maar nemen een sprong in het diepe op basis van positieve verwachtingen over het gedrag en de intenties van de ander.[52] Als de overheid schade toebrengt en vertrouwensrelaties beschadigt, is er dus echt iets aan de hand. Het gaat weliswaar om het herstel van schade, maar dat is meer dan het bij elkaar vegen en aan elkaar lijmen van scherven; het gaat om het vertrouwen dat de overheid weet wat zij doet, dat zij haar positie goed gebruikt – en niet misbruikt – en dat er niet opnieuw scherven worden gemaakt. Het gaat dus om het gevoel van burgers of ze de overheid met al haar macht en kracht hun breekbare, kwetsbare en soms intieme details toevertrouwen. Burgers zijn afhankelijk van hun overheid, en burgers

51 Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Wolters Kluwer.

52 Definitie van vertrouwen is ontleend aan Rousseau, D. e.a. (1998). Not So Different After All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, vol. 23(3), p. 398.

0009

die schade hebben geleden (mede) door toedoen van hun overheid zijn des te afhankelijker. Zij zijn in een slechtere materiële en/of immateriële positie gekomen door de schade. Aangezien de overheid een rol heeft gespeeld in het ontstaan van die schade, en burgers van hun overheid juist bescherming en zorg verwachten, treedt naast schade dus ook vaak vertrouwensverlies op. Schadebeleid dient dan niet alleen op 'regulier' herstel gericht te zijn, maar ook op *vertrouwens*herstel. Het gaat immers om fundamentele zaken die voorbij de concrete casuïstiek – de veelal niet meer te herstellen schade(s) – jarenlang de toon en de toestand van de overheid kunnen medebepalen.

3.2 Ambitie en verwachtingen van het schadebeleid

Het uitgangspunt van vertrouwenwekkend schadebeleid is dus niet alleen het proberen te herstellen of compenseren van geleden schade, maar ook een grotere ambitie, namelijk dat het schadebeleid bijdraagt aan het herstel van vertrouwen van burgers in de overheid. Het gaat dan bovendien zowel om het herstel van vertrouwen bij individuen met (vermeende) schade, maar ook het brede publiek. Er staat dus op verschillende niveaus veel op het spel: *herstel van schade* en *herstel van vertrouwen*, en bij (in)direct *gedupeerden* en *'de burger'* in algemene zin, zoals zichtbaar in tabel 2. Dit legt meteen ook veel druk op zowel het schadebeleid als de uitvoering ervan.

Tabel 2. Mogelijke ambities van schadebeleid.

	GERICHT OP SCHADE	GERICHT OP VERTROUWEN
VOOR GEDUPEERDEN	Herstel van schade voor gedupeerden	Herstel van vertrouwen voor gedupeerden
VOOR ALLE BURGERS	Voorkomen van toekomstige schade voor alle burgers	Herstel van vertrouwen voor alle burgers

Schadebeleid is in de eerste plaats bedoeld om schade voor een (kleine) groep van gedupeerden te herstellen of tenminste hieraan tegemoet te komen. Juist van die groep is ook het vertrouwen in de overheid beschadigd, waardoor het wekken van vertrouwen bij die groep een ambitie kan zijn. Een bredere ambitie kan zijn om niet alleen naar deze groep gedupeerden te kijken, maar ook naar de samenleving als geheel: hoe kan schade voor burgers in de toekomst voorkomen worden? En bovendien kan niet alleen het vertrouwen in de overheid van deze direct gedupeerden zijn beschadigd, maar ook van de bredere Nederlandse samenleving. In het geval van de FSV heeft de maatschappij immers gezien hoe de overheid op onwettige manieren aan

0009

risicosignalering heeft gedaan; dit strookt niet met verwachtingen van een rechtvaardige overheid.

Zowel de politiek als de samenleving kijkt met bepaalde verwachtingen naar schadebeleid. Verwachtingen die vanuit de politiek – zowel parlement als regering – bovendien ook gepaard gaan met beloftes richting gedupeerden; over de snelheid van de compensatie, over wat burgers aan compensatie kunnen verwachten, maar ook wat niet direct gedupeerde burgers mogen verwachten van de overheid – waaronder de Belastingdienst – in de toekomst. Voor de schadeafhandelende organisatie kan dit optellen tot hoge verwachtingen en vergaande beloftes over de uitvoering van beleid. Hoe kan deze organisatie zich dan positioneren? Hoe de ambitie, verwachtingen en beloftes te vertalen en mee te nemen in het schadebeleid?

Of schade goed en vertrouwenwekkend is afgerond is een relationele kwestie. Het gaat om het gevoel en de ervaring bij de één en (vooral) de ander dat het zo is. En ervaring gaat in belangrijke mate om verwachtingen. Die verwachtingen versterken bovendien en 'maken' zichzelf waar. De verwachting dat het vertrouwenswaardig is, kan leiden tot een meer meewerkende houding, waardoor een proces prettiger verloopt en daarmee tot meer vertrouwen leidt. Dat kan overigens ook precies andersom aflopen, want de initiële verwachting dat het wel te vertrouwen is, kan ook leiden tot verwachtingen die in de praktijk niet goed blijken waar te maken; en dan ligt teleurstelling en vertrouwensverlies al snel op de loer.

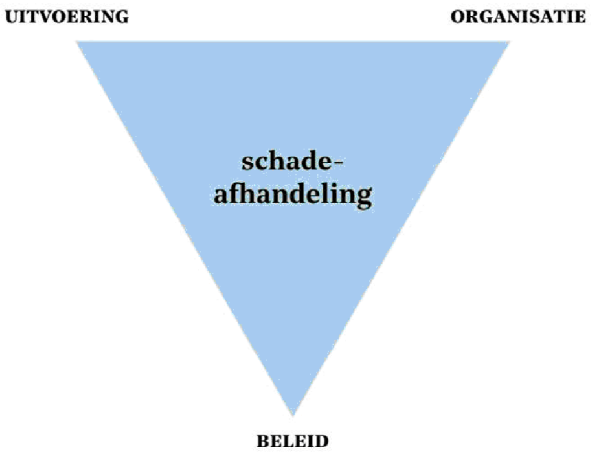
Die verwachtingen worden dus mede bepaald door de ambitie van de schadeafhandeling: is deze gericht op de groep gedupeerde burgers, of op de samenleving als geheel? Het herstellen van schade voor gedupeerden kan worden teruggebracht tot een kleinere vraag, terwijl de verwachting van niet alleen die gedupeerden maar juist ook de maatschappij kan zijn dat deze schade niet nogmaals optreedt. Die verwachtingen kunnen dus verschillen en blijven vaak onduidelijk – in de casus van de FSV zal niet iedere burger noch gedupeerde deze expliciet maken richting de Belastingdienst. Maar ze kunnen een heel andere operatie vereisen. Het kan het verschil zijn tussen een relatief kleinere schadeafhandeling en grootschalige organisatorische wijzigingen bij de Belastingdienst.

0009

3.3 Van idee en bouwsteen naar vormgeving

Met de keuze om de zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid als bouwstenen te gebruiken in schadebeleid is het werk niet gedaan. Er is steeds een interactie tussen de basis, het idee van de zes principes, en hoe de overheid vormgeeft aan dat idee. De overheid doet dat steeds in drie stappen: *beleid* maken, *uitvoering* aan dat beleid geven, en het *organiseren* van de uitvoering aan dat beleid. Deze drie onderdelen van de vormgeving van schadeafhandeling zijn afgebeeld in figuur 2.

Figuur 2. De verhouding van beleid, uitvoering en organisatie bij de vormgeving van schadeafhandeling.



In een ideaaltypisch beeld volgen uitvoering en organisatie als het ware als vanzelf uit beleidskeuzes: eerst het waarom, en dan het hoe; en dat hoe volgt dan vanzelf uit het waarom. In de praktijk is dat natuurlijk niet zo. Uitvoeringsarrangementen hebben vaak de grootste moeite om te volgen en waar te maken wat beleid voorschrijft; en vervolgens vereisen die uitvoeringsarrangementen allerlei inspanningen op organisatieniveau om tot realisatie te komen. Beleid en uitvoering zijn relatief abstracte begrippen, organiseren gaat over het concrete tot stand brengen en 'doen' van datgene dat uitvoering van beleid vereist. En in elk van die drie delen kunnen er specifieke dingen goed en verkeerd gaan. In de praktijk lopen die drie zaken voortdurend door elkaar heen, maar niet alleen in één richting. Uitvoeringscapaciteit beperkt en bepaalt wat kan worden gedaan, en de organisatievorm betekent iets voor wie betrokken wordt, welke inhoudelijke keuzes kunnen worden gemaakt en zodoende welk beleid wordt ingezet:

schadeafhandeling 'in de lijn', of juist buiten de reguliere organisatieprocessen als buitenboordmotor.

In de keuzes die de politiek en de Belastingdienst hebben gemaakt om tegemoet te komen aan de schade door de Fraude Signalering Voorziening, is het samenspel tussen deze drie stappen te zien. De principes bieden een richting, maar geen rechte weg richting een oplossing. Als eerste is het vaak lastig de principes als bouwstenen in de praktijk te brengen, omdat deze contrair zijn aan hoe zaken nu georganiseerd zijn; het betekent dus een discontinuïteit met de bestaande, bedoelde of zo gegroeide praktijk en *organisatorische* keuzes. Als tweede zullen bovendien zowel binnen de zes principes als tussen de principes dilemmatische keuzes optreden als de Belastingdienst het *beleid* invult. Onder dilemma verstaan wij hier dat een invulling langs de ene weg inherent kwetsbaarheden en kwesties elders veroorzaakt. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat doordat er een groot aantal gedupeerden wordt erkend, de voortvarendheid van het gehele proces in gevaar komt: er moeten dan immers veel mensen worden geholpen. En ten derde is er in de *uitvoering* sprake van dynamiek; pas in de uitvoering wordt duidelijk wat de impact van gemaakte beleidskeuzes zijn, en dit kan ook tot onverwachte, onbedoelde reacties leiden. Zo kan het erkennen van sommige gedupeerden ertoe leiden dat anderen zich miskend voelen.

0009

4. Keuzes in het FSV-schadebeleid

Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker?
In de schadeafhandeling voor de FSV zet de Belastingdienst veel communicatiespecialisten in. De communicatieafdeling van Buitengewone Zaken Blauw is expres gaan afwijken van het reguliere uitvoeringsproces van de dienst. Zo verstuurt BZB na een tijdje haar brieven in witte, ongebrandmerkte enveloppen. Want ze merkt dat de blauwe Belastingdienstenveloppen niet – of veel minder – worden geopend. Te veel mensen zijn bang voor wat erin staat, vertrouwen de afzender niet. Wat beleidsmakers met goede bedoelingen bedenken – helder, zo'n blauwe envelop! – blijkt soms dus heel anders uit te pakken; tegengesteld zelfs. De herkenbare blauwe envelop maakt niet dat mensen deze vooral niet missen, maar juist dat ze hem maar bij voorbaat ongeopend wegleggen of zelfs weggooien. Zo is daarnaast het idee eerst om mensen waarvan de Belastingdienst heeft vastgesteld dat zij een merkbaar effect van de FSV-registratie hebben ervaren, persoonlijk te bellen. Daarna stuurt BZB een brief met verdere uitleg, zodat gedupeerden de boodschap eerst van een mens in plaats van papier vernemen. Maar uit een pilot blijkt dat mensen juist liever eerst een brief willen, en het bericht in eigen tijd verwerken, om vervolgens in gesprek te gaan zodat vragen kunnen worden gesteld en verdere uitleg kan worden gegeven. Een 'slimme' beleidskeuze kan dan door ervaringen in de uitvoering worden bijgesteld – als die signalen tenminste worden opgepikt.[53]

Als voor de Belastingdienst en de politiek vaststaat dat het systeem van de FSV allerlei persoonsgegevens van burgers registreert zonder navolgbare motivering, wordt het gebruik stopgezet. Met het in kaart brengen van wat het systeem is, komt ook in beeld dat er door de FSV bij grote groepen mensen concrete schade is veroorzaakt, die moet worden gecompenseerd. Alleen is niet meteen duidelijk voor wie of hoeveel; dat er schade is staat vast, maar voor wie en hoeveel precies niet. Het herstel draait dus ook om inventarisatie en identificatie van schade; wat dat betreft begint de operatie blind: wat men precies gaat aanpakken is bij aanvang onbekend.

53 Van der Steen, M.A. e.a. (2022). *Omgaan met signalen. Naar een handelingsperspectief voor overheden*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

0009