

Om deze bijzonder urgente maar ingewikkelde operatie van herstel vorm te geven richt de Belastingdienst het organisatieonderdeel Buitengewone Zaken Blauw op. Deze eenheid moet zich gaan bezighouden met het herstel van de in de afgelopen jaren door de FSV toegebrachte schade, en langs deze weg met het herstellen van het meer generieke en duurzame vertrouwen van het publiek in de Belastingdienst. De Belastingdienst kiest er bovendien voor om BZB als uitvoeringsorganisatie te laten werken via de zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid.

In dit hoofdstuk laten we zien welke afwegingen er binnen die principes te maken waren voor de Belastingdienst en BZB en welke keuzes zij hebben gemaakt en maken ten opzichte van deze afwegingen. Dat gaat steeds over een samenspel tussen beleid, uitvoering en organisatie.

4.1 Erkenning

Een belangrijke stap naar herstel van een relatie is erkenning van datgene wat gebeurd is en van de schade die is ontstaan. Bij situaties waar de overheid *medeverantwoordelijk* is voor de ontstane schade, is erkenning van de mate van die rol ingewikkeld. Burgers zullen verwachten dat de overheid verantwoordelijkheid neemt voor de rol die zij had in het ontstaan van de schade. Maar juist bij die medeverantwoordelijkheid liggen al snel vragen over aansprakelijkheid op de loer, zoals bij de gevolgen van de gaswinning in Groningen. De Fraude Signalering Voorziening is volledig in beheer van de overheid en verantwoordelijkheid nemen voor die rol is voor zowel de Belastingdienst als de politiek een logische stap. Het stopzetten van het gebruik van het systeem begin 2020 is daar een eerste uiting van. Vervolgens is de vraag hoe tegemoet kan worden gekomen aan de schade die door het systeem is ontstaan.

Wat was schade, en wat was herstel?

Een eerste stap hierin is het vaststellen wat de schade is – dat onderzoek laat de overheid uitvoeren door onafhankelijke organisaties KPMG en PwC. Een eerste definiëring van ‘de’ schade is dat er in de FSV zo’n 270.000 natuurlijke personen geregistreerd stonden. Uit deze onderzoeken blijkt dat in deze 270.000 mensen meerdere groepen gedupeerden zijn te onderscheiden. Van alle geregistreerden is de privacy geschonden en kan niet worden uitgesloten dat gegevens zijn gedeeld. De Autoriteit Persoonsgegevens deelt om die reden een recordboete uit. Voor sommige geregistreerden kan vanuit de logica en systemen van de Belastingdienst inzichtelijk worden gemaakt of sprake is van aanvullende materiële of immateriële schade: minnelijke schuldsanering die is geweigerd (materiële schade), of procedures die langer hebben geduurd

waardoor burgers in onzekerheid verkeerden (immateriële schade). Maar het is niet altijd goed mogelijk om in systemen te achterhalen wat er met (gegevens van) burgers is gebeurd. En de Belastingdienst kan bovendien niet weten wat voor aanvullende (im)materiële schade burgers leden die een minnelijke schuldsanering geweigerd kregen, bijvoorbeeld. Het volledig vaststellen van de schade is dus allesbehalve simpel.

En gelijktijdig met die verschillende categorieën gedupeerden – wat is ‘de’ schade – komt ook de vraag op wat dan ‘het’ herstel moet zijn. Wat betekent herstel, als de overheid zich dit als doel stelt? Couulance, tegemoetkoming, herstel, of vergoeding kunnen heel andere connotaties hebben en zo ook andere verwachtingen creëren bij gedupeerden. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) stelt *herstel* centraal, maar het blijkt ingewikkeld om dat in alle gevallen te realiseren. Als door de kinderopvangtoeslagenaffaire een huwelijk is geëindigd, kan de overheid dat uiteraard niet herstellen. De worsteling bij het bieden van erkenning is dan: heeft iedereen hetzelfde nodig? En vanuit de aanbodkant: zou de Nederlandse overheid hen allemaal hetzelfde willen bieden? De onzekerheid van wat ‘de’ schade is, maakt dat extra gecompliceerd. Tot hoever kan de Belastingdienst immateriële schade vergoeden en herstellen? Als iemand in financiële problemen is gekomen, en daardoor diens relatie is verbroken of de relatie met kinderen of ouders getroebleerd is geraakt: wat kan de overheid daaraan doen? Tot hoever kan zij gaan? Is geld dan ooit wel voldoende?

Excuses voor het classificeren van ‘fraudeur’?

Binnen het principe van erkenning openbaart zich een eerste dilemma in het FSV-schadebeleid, onder meer door de keuze om wel of geen excuses aan te bieden, en dan in het bijzonder voor het classificeren als *fraudeur*. Het ingewikkelde is namelijk dat voor sommige medewerkers van de Belastingdienst, en in de letterlijke opvatting van het FSV-systeem, geen sprake is van een definitieve omschrijving van fraudeur. Het is een *Fraude Signalerings Voorziening*, een systeem dat signalen bevat maar waar burgers – in theorie, niet in praktijk – uit worden verwijderd. Juist die vaagheid maakt dat het systeem verkeerde consequenties kent, omdat het staan op de lijst voor de ene medewerker meer betekent dan de ander – een aanname van fraude, of een risicosignaal om te controleren.

Maar de titel van het systeem en de beeldvorming van het staan op die lijst heeft zijn effect, dus bij vermelding van registratie in de *Fraude Signalerings Voorziening* komt het (gevoel van het) *zijn* van fraudeur al snel. Is het dan voor vertrouwensherstel een goede stap om als overheid excuses te maken voor niet alleen het bestaan van de FSV, maar excuses te maken aan iedere geregistreerde burger, eventueel voor het aanwijzen als fraudeur? Zou zwart

op wit moeten worden geschreven ‘u bent geen fraudeur’? Deze vraag leidt tot flinke discussies binnen de Belastingdienst, ook omdat niet onomstotelijk vaststaat – door onvolledige systemen van de dienst en door ontbrekende aanvullende informatie – dat mensen *niet* hebben gefraudeerd. Tegelijkertijd vindt een ander gedeelte van de medewerkers dat de fout van het bestaan van het systeem, en de vertrouwensbreuk die dat heeft opgeleverd, voldoende rechtvaardigt dat de overheid op deze wijze zo’n onschuldpresumptie op papier zet.

4.2 Participatie

Gedupeerden manieren van participatie bieden in het schadeafhandelingsproces is een van de principes om vertrouwen te wekken met schadebeleid. Het kan daarbij gaan om participatie en inbreng in de besluitvorming van het schadebeleid, maar ook om participatiemogelijkheden tijdens de individuele schadeafhandelingstrajecten. Doordat gedupeerden zich kunnen uitspreken en hun verhaal kunnen vertellen, kunnen zij erkenning ervaren en bovendien afsluiting van dat ongewone en ongevraagde ‘schadeverhaal’.

(Hoe) kunnen gedupeerden participeren?

De Belastingdienst en Buitengewone Zaken Blauw worstelen met manieren om burgers te laten participeren. De eerste acties die BZB onderneemt, dwingt de Tweede Kamer af: burgers informeren dat zij in de FSV geregistreerd staan (Motie-Marijnissen I⁵⁴) en waarom zij in de FSV geregistreerd staan (Motie-Marijnissen II⁵⁵). De politiek verwacht snelheid: ‘snel’ wordt expliciet genoemd in de tweede Kamermotie. Binnen het participatieprincipe staat BZB dan ook voor een dilemma: gedupeerden willen niet in de FSV staan. Kan de Belastingdienst gedupeerden dan ook nog eens vragen om actief te participeren in een traject om de schadeafhandeling te bepalen? Wat als ze daar geen zin in hebben? Bovendien is niet volledig open wat BZB ze precies kan vragen, omdat de politiek een deel van het kader bepaalt. Via participatie kunnen dan ook verwachtingen worden opgewekt, die niet kunnen worden waargemaakt.

54 *Kamerstukken II, 2020/21, 35510, nr. 21.*

55 *Kamerstukken II, 2020/21, 28362, nr. 41.*

BZB is wat participatie betreft aanvankelijk met name bezig met de verwachte reacties en reactiemogelijkheden van burgers. Nadat de motie-Azarkan oproept tot een ‘meldknop’ om op laagdrempelige manier een inzageverzoek te doen, is de Belastingdienst vooral gebrand op het instellen van een uitvoeringssystematiek en organisatie om dit te faciliteren: om voldoende mensen te hebben die telefoons op kunnen nemen, et cetera. Vervolgens verbaast BZB zich eigenlijk over het relatief lage gebruik van die communicatiemogelijkheden – nog geen 10% van de geïnformeerde geregistreerden blijkt een inzageverzoek te willen doen, en van die verzoeken komt ongeveer 63% via de ‘Azarkan-knop’.⁵⁶

De politiek weegt participatie dus op een bepaalde manier, en wil dat burgers wel de gelegenheid hebben om zich bij BZB te melden zodat zij geholpen kunnen worden, maar vindt snelheid en het informeren vanuit de Belastingdienst minstens zo belangrijk. Snelheid is een belangrijke waarde voor de uitvoering en de organisatie van het schadebeleid. Gedupeerden zijn niet gevraagd om al mee te spreken over de vraag óf compensatie überhaupt aan de orde is, en voor wie: die vraag is door politiek en ambtelijke juristerij beantwoord.

Grootschalige persoonlijke interactie

Gedurende de uitvoering van de moties begint BZB met communicatie met geregistreerden. Om dat doel te bereiken, komen er steeds meer communicatieprofessionals bij de organisatie. Zij kijken met een andere blik en introduceren nieuwe prioriteiten en waarden. De communicatiespecialisten willen verdere communicatie anders vormgeven dan hoe de eerste brieven van Motie-Marijnissen I worden verstuurd. De inzet wordt ‘grootschalige persoonlijke interactie’. Zo introduceert BZB een ‘brievestraad’, kan er feedback worden gegeven op brieven via QR-codes, komt BZB met meer communicatiekanalen zoals een chatfunctie, en organiseert BZB panels om bijvoorbeeld op te halen wat zou voelen als erkenning. BZB probeert via deze organisatievormen tegemoet te komen aan de wensen van gedupeerden die zij zo binnenkrijgt, niet alleen inhoudelijk in het beleid maar juist ook procedureel in de uitvoering. In de georganiseerde interactie met gedupeerden komt BZB ook tot een erkenningsstrategie: wederzijdse afsluiting. Dat betekent dat in de uitvoering meer persoonlijk contact nodig is. Geregistreerden krijgen de gelegenheid om aan te geven wat zij nodig hebben om het af te kunnen sluiten: als zij om meer gesprekken vragen, wordt daaraan gehoor gegeven. Zo komt door ervaringen in de uitvoering ook beleid tot stand.

⁵⁶ Belastingdienst (11 mei 2023). *Eindrapport Motie Azarkan*.

4.3 Begrijpelijkheid

Een derde principe om vertrouwen te wekken via schadebeleid, is inzetten op begrijpelijkheid. Dat gaat om duidelijkheid en heldere communicatie, maar ook om beleid dat *te begrijpen* en te bevatten is. In cases waar sprake is van veel verschillende soorten of categorieën schade en gedupeerden van verschillende aard, betekent begrijpelijkheid ook gerichte communicatie, zodat gedupeerden niet zelf hoeven uit te zoeken wat voor hen van toepassing is. Dat kan verder worden ondersteund via persoonlijke begeleiding en via het doorvoeren van de eenloketgedachte: manieren om burgers zo veel mogelijk te ontzorgen tijdens het schadeafhandelingsproces.

De taal van de overheid

Buitengewone Zaken Blauw is in toenemende mate in gaan zetten op goede communicatie, waarbij de programmaorganisatie bovendien van opvatting verandert. 'Goede' communicatie is immers verschillend te interpreteren. In de vaststelling van het schadebeleid voor de FSV is er een tegenstelling tussen medewerkers van de Belastingdienst die juridisch juiste formuleringen belangrijk vinden, en zij die het 'vertalen' van die boodschap de overhand willen geven. In de logica en het taalgebruik van de Belastingdienst is een van de gevolgen van registratie in de FSV 'te lang intensief toezicht'; dat vertaalt BZB na verloop van tijd in 'een extra controle', omdat dat is wat geregistreerden er zelf van zouden hebben gemerkt. Het BZB-management maakt zich sterk voor een formeel mandaat voor BZB om zelf te kunnen communiceren. BZB zet in op communicatie die niet alleen juist, maar ook begrijpelijk is: ze hanteert B1-niveau Nederlands taalgebruik, bij de rest van de Belastingdienst is dat B2. En BZB opent andere laagdrempelige communicatiekanalen zodat burgers hen kunnen bereiken: telefoon, chat, videogesprekken en fysieke bezoeken.

De brieven die BZB verstuurt blijken niet door iedereen hetzelfde te worden geïnterpreteerd, begrepen of zelfs gelezen. Enige maanden na het versturen van de formele brieven over de FSV-registratie voortkomend uit de Moties-Marijnissen verstuurt BZB een flyer met een overzicht van het schadebeleid tot dan toe. Deze geïllustreerde folder is niet bedoeld als nieuwe informatie, maar maakt wel veel communicatie los: de Belastingdienst krijgt veel meer reacties dan verwacht, met name van mensen die door de berichtgeving 'opeens' door lijken te krijgen dat zij in de FSV geregistreerd stonden. Voor BZB wordt door dit soort gebeurtenissen steeds duidelijker dat veel gedupeerden niet de 'taal van de overheid' spreken. Dit kan zowel een verklaring zijn voor hun oorspronkelijke FSV-registratie (fouten in aangiftes) als een verklaring voor eventuele moeizame schadeafhandelingsprocessen.

Veranderingen in organisatie – meer communicatiespecialisten aannemen
– leiden zo tot veranderingen in uitvoering – simpelere brieven.

Een beperkte opdracht voor BZB als organisatieonderdeel

Het gebruik van de FSV staat niet op zichzelf als probleem bij de Belastingdienst. En sommige mensen die geregistreerd stonden in de FSV, hebben meer problemen dan enkel de voor de Belastingdienst navolgbare gevolgen van hun FSV-registratie. Er zijn geregistreerden die hun registratie in de FSV verbinden aan de extra controles die zij bij de Douane ervaren. Omdat de Belastingdienst geen bewijs heeft gevonden voor toegang bij de Douane tot de FSV, lijkt het aannemelijk dat een andere verklaring zoals institutioneel racisme en profilering eerder de oorzaak was. Maar dat helpt de gedupeerde niet verder. Hoe begrijpelijk is het nu dat BZB als organisatie niet verantwoordelijk is voor afhandeling van allerlei andere schades, of dingen die mensen ervaren als schades? Bij de Belastingdienst komt informatie vaak uit verschillende systemen – oudere, nieuwere, verschillende filters of query's, allerlei aanslagen, verzoeken en losse trajecten. Die verschillende juridische basis maakt het gezamenlijk afhandelen vanuit de logica en organisatie van de overheid moeilijk. Wachten tot alle informatie bekend is en systemen gelinkt, kan betekenen dat burgers lang in onzekerheid zitten, en de keuze was juist gemaakt om snel te willen handelen.

Dit vraagstuk is door BZB 'opgelost' door primair in te zetten op een opgeknipte aanpak. De FSV is net als de toeslagenaffaire losgetrokken om separaat een schadebeleid voor op te zetten (respectievelijk uitgevoerd via BZB en UHT). Mocht meer schade optreden, zoals meer risicolijsten, dan wordt hier dan, op dat moment, een bestuurlijke oplossing voor bedacht en georganiseerd. Tegelijkertijd is hierdoor sprake van een gefragmenteerde aanpak, wat berichtgeving, beeldvorming en verwachtingenmanagement bij burgers negatief kan beïnvloeden: voor gedupeerden maar ook voor de samenleving hangt dit alles veel meer samen dan in de organisatielogica van de overheid. Als de focus ligt op het herstellen van of tegemoetkomen aan schade van een beperkte groep (in)direct gedupeerden past een meer gefragmenteerde aanpak. Maar het voorkomen van toekomstige schade en het herstel van vertrouwen van een bredere groep burgers is dan niet per se geborgd.

4.4 Openbaarheid

Het vierde principe, openbaarheid, is een manier om bij te dragen aan de begrijpelijkheid van schadebeleid, doordat inzicht wordt gegeven in de manier waarop het beleid tot stand komt. Een van de 'ingrediënten' van vertrouwen in een ander is voorspelbaarheid. Als je beter kan doorzien wat de ander gaat doen, wordt die betrouwbaarder. Openbaarheid kan bijdragen aan voorspelbaarheid en op deze manier aan vertrouwen in de overheid. Tegelijkertijd is openheid en transparantie geen panacee: als burgers door openbaarheid zien dat de overheid zich in andere opzichten onbetrouwbaar gedraagt (zoals niet luisteren naar participatie-inbreng, fouten maken of gebrek aan snelheid), dan leidt de open houding niet tot vertrouwensherstel.

Volledige openbaarheid lijkt niet mogelijk

Openbaarheid ligt gevoelig in het FSV-dossier. De eerste klap voor het vertrouwen is het bestaan en gebruik van de *geheime* 'zwarte lijst'. Het bestaan van de FSV is in de openbaarheid gebracht door publicaties van *Trouw* en *RTL Nieuws*. Vervolgens laat de dienst de FSV onafhankelijk onderzoeken, en publiceert deze resultaten. Maar volledige openbaarheid kan niet meteen worden nagestreefd. De FSV bevat gegevens van mensen die via 'tips & kliks' waren doorgegeven, en om privacy te bewaren, worden die eerst niet op de hoogte gebracht van hun registratie in de FSV. Ook mensen waarnaar nog fraudeonderzoeken lopen krijgen aanvankelijk geen brief. Het toont een dilemma voor de Belastingdienst en BZB: het is te doorgronden dat niet alle geregistreerden meteen worden geïnformeerd. Maar dit betekent dat burgers van Nederland enige tijd het idee kunnen houden dat zij wél op de lijst staan. Dat leidt zo niet alleen tot een negatieve dynamiek rond openbaarheid, maar ook een ervaren gebrek aan erkenning.

Ook wat betreft de reden voor vermelding in de FSV, het gebruik en de gegevensdeling kan geen definitief uitsluitel worden gegeven. De registratie in het systeem was rommelig, dus is vaak niet opgeschreven waarom iemand in het systeem kwam, laat staan door wie of welk dienstonderdeel. Het voorbeeld van journalist Tahir Ramdjan, eerder in dit essay, laat zien hoe dit ertoe kan leiden dat mensen zelf invullen waarom ze op de lijst terecht kwamen. De onderzoekers van PwC kunnen niet uitsluiten dat de gegevens op de lijst verder zijn gedeeld dan zij in kaart brachten – met een aantal medeoverheden, verzekeraars – omdat de lijst ook als bestand naar privémailadressen is gestuurd. De Belastingdienst kan daarom niet bewijzen dat de gegevens niet zijn gedeeld.

De wens om meer te delen

Veel medewerkers van Buitengewone Zaken Blauw lijken gedurende hun werk meer doordrongen te zijn geraakt van het belang van openbaarheid. Op het FSV-portaal, een speciale site van de Belastingdienst, worden updates gegeven over het proces in het algemeen en kunnen geregistreerden inloggen om inzage te krijgen in hun dossier. Als onderdeel van de uitvoering van de Wet open overheid publiceert BZB sinds december 2022 ook verslagen en vergaderstukken. Op het portaal wordt doorverwezen naar mediaberichten over de FSV, ook als die van negatieve aard zijn. In de gesprekken die wij hebben gevoerd, wordt aangegeven dat deze openbaarheid niet gemakkelijk is. Procesinformatie voelt als onvolledig – er is nog geen volledige duidelijkheid voor burgers – en dat voelt onprettig om te delen. Maar juist vanwege het oorspronkelijke gebrek aan openbaarheid, geeft BZB aan daar nu de contrasterende waarde tegenover te willen zetten in beleid, uitvoering en organisatie. Een open, meer kwetsbare houding. Openbaarheid kan zodoende verschillend ingevuld worden; het gaat niet alleen om openbaarheid over de *inhoud* – over inzichtelijk maken welke informatie van wie en waarom in de FSV stond – maar ook over het *proces* – over de manier waarop het schadebeleid wordt vormgegeven.

4.5 Onafhankelijkheid

Hoe richt de overheid de schadeafhandeling zo in, dat gedupeerden genoeg vertrouwen hebben in deze afhandeling? Lukt het om hierin rekening te houden met de verwachtingen die er zijn over deze afhandeling? In situaties waar schade is opgetreden door toedoen van de overheid, kunnen burgers behoefte hebben aan het oordeel van een onafhankelijke derde. In het schadebeleid kan daaraan tegemoet worden gekomen door de uitvoering (of zelfs opzet) van het schadebeleid vorm te laten geven door een externe organisatie, onafhankelijke deskundigen en/of een toegankelijke route naar rechtsbescherming in te bedden. Afhankelijk zijn van de veroorzaker van de schade voelt niet prettig. Vanwege de eerdere vertrouwensbreuk willen mensen dan minder snel een nieuwe sprong in het diepe wagen, door bijvoorbeeld schade te melden of open een participatieproces in te gaan. Bij de afhandeling van de schade door de gaswinning in Groningen zag het Instituut Mijnbouwschade Groningen rond 2020 bijvoorbeeld een stijging in schademeldingen, doordat melders meer vertrouwen bleken te hebben in zijn schadeafhandeling.⁵⁷

57 Postmes, T.T. e.a. (28 april 2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*. Groningen: Gronings Perspectief.

Schadeafhandeling binnens- of buitenshuis?

De Belastingdienst heeft overwogen of de schadeafhandeling van de FSV door een onafhankelijke organisatie zou moeten worden uitgevoerd. Dit was in zekere zin een dilemma'stische keuze, omdat een organisatie 'buitenshuis' vanuit onafhankelijkheid als meer betrouwbaar kon worden geacht. Zij heeft echter besloten het binnenshuis te houden om twee redenen: men voelde een plicht om de opgetreden schade zelf te herstellen en zo verantwoordelijkheid voor fouten te nemen; en de gegevens in de FSV en andere Belastingdienst-systemen kunnen niet door andere organisaties worden geraadpleegd. Het dilemma is dus om principiële en organisatorische redenen beslecht.

Tegelijkertijd is men zich bewust van de 'verdachtmakingen' die kunnen bestaan doordat de afhandeling en communicatie van de Belastingdienst afkomstig is. BZB verstuurt inmiddels brieven en folders niet meer in blauwe enveloppen, maar in witte enveloppen die niet onmiddellijk herkenbaar zijn als afkomstig van de Belastingdienst. Dat is eerder om praktische redenen besloten: niet alle blauwe enveloppen worden geopend. Desalniettemin laat het zien dat ook als schadeafhandeling door de eigen organisatie wordt uitgevoerd, er in de uitstraling voor gekozen kan worden om enige afstand te nemen tot diezelfde organisatie. Hier is dus sprake van een soort tussenvorm: wel onderdeel van de Belastingdienst, maar ook een eigenstandige afdeling.

Toegang tot rechtsbescherming

De toegang tot rechtsbescherming ligt ingewikkeld, omdat in formeel-juridische zin voor de ruime meerderheid, 220.000 van de 270.000 geregistreerden, geen sprake is van een besluit en dus ook geen bestuursrechtelijke toetsing. Degenen die geen compensatie krijgen, kunnen dit dus niet eenvoudig aanklaarten bij een rechter. Degenen bij wie door de Belastingdienst merkbaar effect is vastgesteld wordt compensatie geboden, en daar staat wel bestuursrechtsbescherming open. Ook degenen die het niet eens zijn met de informatie die ze via een inzageverzoek krijgen, kunnen in bezwaar en beroep gaan. In die gevallen blijft het lastig dat de Belastingdienst ook de instantie is die het bezwaar afhandelt. Bij een gebrek aan vertrouwen in de schadeveroorzakende en -afhandelende overheid, geeft dit geen bevredigend gevoel. Dit tweestrijdige gevoel treedt ook op bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen, omdat dat het overheidsorgaan is dat in rechtszalen tegenover burgers staat.⁵⁸ Ook als de schadeafhandeling dus 'buiten' de schadeveroorzaker wordt georganiseerd, kan deze dynamiek optreden. Er lijkt dus

⁵⁸ Gerdes, E., Gunnink, J. & Van Neerbos, M. (2023). *Onderzoek schadeafhandeling Groningen, Welke verbeteringen zijn mogelijk om beter aan de verwachtingen van bewoners te voldoen?* Rotterdam: Rebel, p. 43.

geen optimale manier te bestaan om als overheid uit deze spanning van het principe van onafhankelijkheid in schadebeleid te komen.

4.6 Voortvarendheid

Het laatste principe ‘voortvarendheid’ conflicteert vaak met de eerdere vijf. Als een overheid in het schadebeleid bijvoorbeeld allerlei vormen van participatie, onafhankelijke deskundigen of rechtsbescherming opneemt, kan dit betekenen dat het hele schadeafhandelingsproces lang duurt. En een behoefte van gedupeerden is om niet te lang in onzekerheid te zitten, om niet te lang onderdeel en afhankelijk te zijn van schadebeleid. Gedupeerden hebben niet om de schade gevraagd, en dus ook niet om een langdurig schadetraject.

Voortvarendheid als een van de hoogste waarden in het schadebeleid

De Belastingdienst heeft als uitvoeringsorganisatie efficiënte en effectieve uitvoering hoog in het vaandel staan. Ook het organisatieonderdeel BZB is gericht op het behalen van resultaten, het nastreven van deadlines, het wegwerken van volumes. Via deze volumeaanpak heeft BZB ook veel brieven kunnen versturen in relatief weinig tijd, een digitaal portaal kunnen bouwen, en veel van de grootschalige schadeafhandeling snel kunnen voltooien. Dit kon mede doordat de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst de beleidskeuze heeft gemaakt om aan het overgrote gedeelte van de geregistreerden geen compensatie of vergoeding te bieden.

Tegelijkertijd wacht nog het meest ingewikkelde gedeelte: de vergoeding van schade van de groep die wel materieel effect heeft ervaren door de FSV – met name degenen die een minnelijke schuldsanering is geweigerd. Ook wat betreft de gegevensdeling is nog de vraag in hoeverre BZB deze geregistreerden voortvarend afsluiting kan bieden, omdat niet definitief vast te stellen valt wat er met deze gegevens is gebeurd. Het gaat daarbij niet alleen om materiële, te standaardiseren of categoriseren schade, maar ook complexe dossiers met zware emotionele kanten. Dat ligt verder van de kern van de grootschalige, gestandaardiseerde werkprocessen van de Belastingdienst. We zien daarin een dilemma rond het principe van voortvarendheid: duidelijkheid voor veel burgers, kan betekenen dat er minder – of in ieder geval pas *later* – aandacht is voor de individuele ervaring, bijvoorbeeld van groepen die meer complexe of grotere schade hebben geleden.

Het op deze wijze sturen op opgeknipte elementen, doelgericht werken, maakt de klus tot op zekere hoogte maakbaar en beheersbaar. Sommige dynamieken kunnen echter niet worden beheerst. Ook bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) zijn door keuzes voor snelheid grote

getallen schademeldingen afgehandeld, en is er steeds sneller gehandeld jegens deze grote groepen. Maar juist de complexe schadegevallen zijn vaak schrijnend, moeilijker op te lossen en blijven daardoor veel jaren onderdeel van de schadeafhandeling. ‘Quick fixes’ zijn er niet voor deze groep. Dat levert voor uitvoeringsorganisaties zoals BZB en IMG spanning op. Want de kleinere groep gedupeerden met ingewikkelde schade bestaat nog steeds uit duizenden mensen die soms flinke nadelige effecten (hebben) ervaren. De mensen die het zwaarst zijn geraakt, verdienen veel aandacht maar belanden – ook voor hun gevoel – op een lagere pit, zowel door de beleidskeuze om snelheid te laten prevaleren als de uitvoerings- en organisatierealiteit dat hun problemen echt taai zijn voor de overheid om op te lossen.

De motivatie achter voortvarendheid

De afweging om voortvarendheid als principe zwaar te laten wegen, is grotendeels principieel. Naast de neiging van uitvoeringsorganisaties om zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren, wordt vanuit de politiek ook benadrukt dat snelheid belangrijk is. In de tweede Motie-Marijnissen wordt ‘snel’ specifiek genoemd.⁵⁹ Extra ingewikkeld is daarbij dat ‘snel’ voor een grote overheidsorganisatie zoals de Belastingdienst voor een burger nog steeds erg lang kan duren.

Ook in andere schadedossiers, zoals de kinderopvangtoeslagenaffaire en de gaswinning in Groningen, zijn scherpe deadlines gesteld door politiek en bestuur, waardoor zij bij de uitvoering een grote taak beleggen. Deze versnellingsmaatregelen hebben bovendien vaak een paradoxaal effect, omdat de uitvoeringsorganisatie daardoor andere dingen niet meer, of langzamer, kan doen. De druk die zulke politieke focus op voortvarendheid op uitvoeringsorganisaties legt is onderdeel van een bredere discussie over de verhouding tussen beleid en uitvoering. Zo publiceert de rechtbank Midden-Nederland in april 2023 een uitspraak waarin zij stelt dat de collectieve belangen van gedupeerden rechtvaardigen dat een langere beslistermijn zal gelden voor de Belastingdienst, omdat de versnellingseffecten voor de een, nadelig zijn voor de ander: iemand die door een juridische procedure boven op de stapel dossiers terechtkomt, krijgt voorrang ten opzichte van de andere dossiers en zadelt de uitvoeringsorganisatie op met een zwaardere totale last.⁶⁰ De rechtbank Rotterdam gaat niet in deze redenering mee omdat de beslistermijnen volgens haar wel een prikkel zijn voor de uitvoeringsorganisatie om sneller te handelen.⁶¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt in hoger beroep dat de

59 *Kamerstukken II*, 2020/21, 28362, nr. 41.

60 Rechtbank Midden-Nederland 14 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1702.

61 Rechtbank Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3474.

wetgever onrealistische termijnen heeft gesteld, maar oordeelt dat het niet de taak van de bestuursrechter is om een structurele collectieve oplossing te bieden, maar die van de wetgever.⁶² Zo zien we dat zelfs binnen de trias politica dynamieken kunnen spelen door een focus op het principe van voortvarendheid. Een uitvoeringskeuze kan niet los van de organisatorische inrichting of beleidsprioriteit worden gezien.

62 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3208 en ECLI:NL:RVS:2023:3209.

5. Reflectie: het organiseren van onvermijdelijke keuzes

Was mijn vader een fraudeur?

Het oprakelen van oude schade ligt logischerwijs gevoelig bij nabestaanden. Als een FSV-brief wordt verstuurd, rakelt dit oud verdriet op. ‘Was mijn vader een fraudeur?’ Zo’n vraag is lastig om te beantwoorden. In die vraag zit inherente complexiteit: dat iemand, in dit geval iemands vader, geregistreerd staat in de FSV, betekent niet dat de overheid hem als fraudeur zag. Of de overleden vader merkbaar effect heeft ondervonden of ervaren is niet duidelijk. Dat kan in veel gevallen helaas ook niet meer goed worden vastgesteld. De vader kan niet meer voor zichzelf spreken, en de systemen van de Belastingdienst zijn vaak incompleet. De brief beoogt dus een zekere helderheid en openheid te bieden aan nabestaanden, maar roept tegelijkertijd hele grote vragen op. En die vragen zijn een vorm van leed op zichzelf: wat moet ik nu van mijn vader vinden? En wat zou het voor hem hebben betekend?

De BZB-medewerker die het gesprek met deze nabestaande aangaat moet met al deze afwegingen worstelen. Dat roept naast morele en uitvoeringsinhoudelijke vragen óók organisatorische vragen op. Wordt de ervaring van een BZB-medewerker die dat hoort en aan collega’s vermeldt geborgd binnen de Belastingdienst? Hoe draagt iemand die zo’n gesprek gevoerd heeft die ervaring over aan collega’s? Deels als onderdeel van het dossier, maar ook als ervaring met deze vorm van het op de hoogte brengen van mensen? En wat doet het met die medewerker, je zal maar meerdere van dergelijke gesprekken op een dag hebben? Gesprekken roepen emotie, ontkenning, boosheid, stilte of verdriet op. Het is niet gemakkelijk om dergelijke kennis over te dragen en dergelijke processen op grotere schaal te organiseren: een handboek of handreiking is lang niet zo doordringend als een gesprek met de zoon van een overleden vader. En die organisatorische vraagstukken blijven niet alleen organisatorisch: ze werpen ook principiële vragen op over nut en noodzaak om ook nabestaanden aan te schrijven in een schadeproces. En dat heeft uiteindelijk ook weer directe gevolgen op de kwaliteit van de uitvoering – die op zijn beurt weer sterk doorwerkt in het succes van het uitgezette beleid, waar de verwachtingen toch zo hoog van waren. Pressman & Wildavsky schreven in hun beroemde werk over het implementeren van beleid dat de praktijk toch grilliger blijkt: ‘great expectations in Washington *beleid* are dashed in Oakland →



*uitvoering*⁶³. In deze casus is daaraan toe te voegen dat zo iets operationeels als het organiseren van groepen medewerkers die moeilijke gesprekken kunnen voeren daarvoor bepalend is. Het gaat om meer dan het beleid ontwikkelen dát dit soort gesprekken gevoerd moeten worden: wat dit betekent voor FSV-geregistreerden én medewerkers is lastig in beleid te vatten, daarvoor is ook aandacht nodig voor wat zich in de uitvoering afspeelt en hoe je dit organiseert.

In het vorige hoofdstuk beschreven we welke keuzes BZB heeft gemaakt in haar *schadebeleid* en de *uitvoering* en *organisatie* daarvan. We hebben dus geschetst wat de keuzes waren, in ieder geval de keuzes die in de praktijk zijn terug te zien, maar de vraag is ook hoe die keuzes tot stand kwamen. Hoe besluit BZB om keuzes te maken binnen en tussen de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid? En hoe organiseert zij de schadeafhandeling: wat betekenen keuzes in beleid en uitvoering voor de organisatie – en andersom? Welke keuzes zijn er gemaakt? Welke afwegingen maakte men daarbij? En welke blijvende spanningen levert dat vervolgens op – die ook weer onderwerp van de afweging zouden moeten zijn? Over deze vragen gaat dit hoofdstuk.

5.1 Keuzes in en tussen principes van vertrouwenwekkend schadebeleid

Ten aanzien van de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid heeft de Belastingdienst twee soorten keuzes moeten maken: tussen principes, omdat deze elkaar soms tegenwerken; en keuzes binnen principes, bijvoorbeeld bij afwegingen over de mate van diepgang bij de invoering van een bepaald principe en de spanning daarvan voor de bestaande organisatie. We beschrijven de belangrijkste keuzes die we hebben gezien.

De Belastingdienst heeft de zes principes gebruikt om te prioriteren. BZB wil in het begin vooral inzetten op *voortvarendheid* en *erkenning*. Naarmate de tijd vordert, blijkt meer inzet op *begrijpelijkheid* – en dan vooral *begrijpelijkheid* in de ogen van geregistreerden en mensen die de taal van de overheid niet gewend zijn – ook van belang om de doelen van voortvarendheid en erkenning te kunnen behalen. Veel gedupeerden die zij spreken, blijken een andere boodschap beter te verstaan. De erkenningsstrategie wordt mede daardoor aangepast, met als nieuwe richting wederzijdse afsluiting: een andere manier om erkenning en voortvarendheid te combineren. Door de

63 Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

grote deuk in de vertrouwensrelatie die de FSV heeft veroorzaakt, wordt het juist belangrijk om als BZB het gesprek aan te gaan met gedupeerden. Zo valt dus op dat een aantal principes dat ieder op zich van belang is, maar niet goed tegelijk kan, in verschillende periodes afwisselend *voorop* is geplaatst. De Belastingdienst heeft dus in de tijd gevarieerd tussen principes. *Timing* was hier een strategie om met spanning tussen tegenstrijdige principes om te gaan: eerst het een, gaandeweg het ander, daarin luisterend naar die gedupeerden waarvan het vertrouwen in de overheid is geschaad.

De Belastingdienst heeft voor de vormgeving van beleid de volgens ons meest cruciale afwegingen gemaakt op erkenning en voortvarendheid. Hoewel voortvarendheid in de principes als laatste wordt beschreven, staat het principe in de aanpak van BZB als bouwsteen bovenaan. En voortvarendheid is voor een uitvoeringsorganisatie ook vaste kost. De keuze voor erkenning als tweede kernwaarde drukt uit dat het systeem van de FSV écht ver voorbij de grenzen gaat van wat voor een Belastingdienst en overheid nog acceptabel is. Daar is men heel duidelijk over, ook zonder verhullend taalgebruik of aangevoerde verzachtende omstandigheden. De Belastingdienst heeft gekozen voor erkenning als kernwaarde bij de aanpak van de schade. De schade wordt beschreven als pijnlijk onrecht dat moet worden rechtgezet. En tegelijkertijd is er binnen die keuze voor erkenning ook nog wel gevarieerd. Niet overal en voor iedereen was deze even sterk: het merendeel van de mensen die in de lijst is geregistreerd krijgt slechts per brief uitleg over de FSV en geen compensatie; zij krijgen dus weinig erkenning als persoon, maar meer via een bulkaanpak, die een groep als geheel in één keer aanspreekt. Dat is een keuze omwille van voortvarendheid, waarbij erkenning minder zwaar wordt meegewogen. Het gaat ook om mensen die geen werkelijke schade hebben geleden. Voor anderen, met meer schade, is gekozen voor een veel meer persoonlijke en als mens erkennende benadering; die kost echter wel meer tijd, en dat gaat dus in zekere mate ten koste van voortvarendheid. Hier vond men het belangrijk dat mensen zich gezien voelden, als persoon, niet als papier. Zo heeft BZB dus door middel van variatie met meer precisie de afweging tussen deze twee kernwaarden gemaakt; in alle gevallen waren ze beide belangrijk, maar op een heel andere manier.

Die keuzes hebben mede te maken met de ambitie die BZB wordt gevraagd na te streven. De ambitie en verwachting van BZB is vertrouwenwekkend schadebeleid uitvoeren en organiseren voor direct gedupeerden. Interessant aan de situatie van de FSV is dat er geen duidelijke belangenbehartiger is voor die direct gedupeerden, zoals er wel zijn bij de gaswinning in Groningen (onder meer de Groninger Bodem Beweging en het Gasberaad) of de kinderopvangtoeslagen (bijvoorbeeld de advocaten en een aantal toeslagenouders dat zich ook in de media uitsprak). Dat betekent dat er geen

duidelijke gesprekspartner is die zich uitspreekt over wat gedupeerden van het proces verwachten. Of iemand die zich publiekelijk hard maakt voor een meer ruimhartige schadeafhandeling dan waar de Belastingdienst zelf mee is gekomen, en die oproept om andere keuzes te maken. Parallel aan de afwezigheid van belangenbehartigers is ook de relatieve luwte van het beleidsdossier FSV opmerkelijk. Het werk van BZB ligt daardoor minder onder een vergrootglas dan het IMG in Groningen of de UHT bij de kinderopvangtoeslagenaffaire. Zowel in de media als in de politiek is er minder aandacht voor de vorderingen die zijn gemaakt bij de afhandeling, maar ook eventuele fouten. Door de mindere aandacht zijn ook minder eventuele fouten zichtbaar: onder een vergrootglas kunnen meer scheuren verschijnen. De causale volgorde is hier niet geheel vast te stellen. Was de organisatie ook in rustig vaarwater gekomen als andere afwegingen waren gemaakt? Of kon BZB haar werkwijze kiezen omdat er rustiger vaarwater was? Dat laatste lijkt minder waarschijnlijk, omdat de aanvankelijke berichtgeving over de FSV ('de zwarte lijst') weinig positief was. Het is eigenlijk niet goed te begrijpen dat er ondanks deze berichtgeving en de urgentie van het onderwerp – het kabinet heeft immers niet voor niets besloten toe te geven dat er sprake was van institutioneel racisme – relatief weinig aandacht is voor het schadebeleid voor de FSV. Maar feit is dat belangenbehartiging of media-aandacht weinig lijken te hebben bijgedragen aan de keuzes van de Belastingdienst en BZB. En dat zij hun keuzes weinig tot niet hebben hoeven aanpassen naar aanleiding van belangenbehartiging of media-aandacht.

De keuzes die BZB en de Belastingdienst hebben gemaakt in en tussen de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, betekenen niet dat de spanningen en dilemma's 'opgelost' zijn. Bij dilemma's blijven spanningen inherent onderdeel van het proces, ze kunnen alleen tijdelijk in balans worden gebracht. Dat vereist dus permanent onderhoud en wellicht ook bijstelling. De Belastingdienst heeft bijvoorbeeld gekozen om sterk in te zetten op het erkennen van gedupeerden, met name voor de groep die volgens BZB merkbare effecten van de FSV-registratie kan hebben ervaren. Maar er is ook voor gekozen om een grote groep 'slechts' te erkennen per brief en hier geen compensatie tegenover te stellen. De grotere vraag is dan wat dit doet met het gevoel van erkenning en het vertrouwensherstel in deze grotere groep én bij de samenleving in brede zin. Met de erkenning van de een raakt dit namelijk direct aan het *niet* erkennen van een ander. Biedt deze invulling van erkenning dan de beoogde verbetering in de relatie burger-overheid? In tabel 3 geven we een overzicht van de afwegingen per principe, de keuzes die de Belastingdienst en BZB hebben gemaakt, en de blijvende spanningen.

Tabel 3. De principes, afwegingen, keuzes en blijvende spanningen in het schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening (FSV).

PRINCIPE	AFWEGING	KEUZE SCHADEBELEID FSV	BLIJVENDE SPANNINGEN
Erkenning	<p>Erkenning gaat om het zien van de persoon, maar de grote aantallen maken dat lastig.</p> <p>Wie krijgt excuses?</p> <p>Wie krijgt een financiële tegemoetkoming?</p> <p>Wie stelt de geleden schade vast; hoeveel heeft gedupeerde zelf in te brengen?</p>	<p>Discussie over erkenning; krijgt iedereen excuses, krijgt iedereen te horen 'u bent geen fraudeur'?</p> <p>Meegewogen wordt of iemand een boete van fraude bijgesteld krijgt.</p> <p>FSV kiest ervoor te spreken over tegemoetkoming en compensatie, niet over herstel.</p>	<p>Het blijft de vraag wanneer voldoende erkenning geboden is. In hoeverre kan en wil een overheid(sdienst) geheel tegemoetkomen aan de behoeften van burgers als het gaat over erkenning, zowel als het gaat om excuses als financiële tegemoetkoming? Ook (juist) als de gelegenheid aan burgers wordt geboden om hierom te vragen via gesprekken of meldpunt, blijft de vraag wanneer iets voldoende is.</p>
Participatie	<p>Wie wordt gevraagd te participeren, wanneer en in welke volgorde? Hoe wordt inspraak gewogen en meegenomen?</p> <p>Hoe wordt vormgegeven aan participatie tijdens de uitvoering, hoeveel ruimte is er voor individuele situaties?</p>	<p>Eerst: participatie van het individu door gelegenheid te geven tot reageren en contact op te nemen; hier wordt echter niet veel gebruik van gemaakt (nog geen 10% van de FSV-geregistreerden heeft inzageverzoek gedaan).</p> <p>Later ook: meer communicatie, o.a. panel dat meedenkt op bepaalde (procedurele) keuzes.</p> <p>Participatie wordt mede bepaald door de behoefte van gedupeerden zelf.</p>	<p>Hoe actief organiseert de Belastingdienst participatie, of ligt het initiatief bij de burger/geregistreerden? Hoe borgt zij dan dat gedupeerden, mensen die zwaar zijn geraakt, van zich (kunnen) laten horen?</p>

PRINCIPE	AFWEGING	KEUZE SCHADEBELEID FSV	BLIJVENDE SPANNINGEN
Begrijpelijkheid	<p>Is het proces en de uitkomst ervan begrijpelijk?</p> <p>Juist ontzorgen (mogelijk paternalistisch) of initiatief bij burgers leggen (risico dat het onvoldoende begrijpelijk is)?</p>	<p>Inzet op laagdrempelige communicatie en begrijpelijk taalgebruik (B1-niveau).</p> <p>Voor burgers niet altijd te begrijpen dat BZB zich sec op de FSV richt, terwijl zij breder bij Belastingdienst of overheid problemen hebben ervaren en hier samenhang in ervaren.</p>	<p>Hoe kan de Belastingdienst juridisch jargon combineren met meer begrijpelijke taal: hoe verbindt zij de taal van de overheid dus met de taal van de burger? Verstaan zij elkaar eigenlijk wel?</p> <p>Een gefragmenteerde aanpak is in de logica van de overheid heel logisch, maar voor burgers soms maar lastig te begrijpen. Hoe ga je hier mee om?</p>
Openbaarheid	<p>Hoeveel openbaarheid geven over registratie in de FSV?</p> <p>Veel informatie sturen of juist beperkt?</p> <p>Openbaarheid over de FSV zelf en/of openbaarheid over wat voor het schadebeleid aan keuzes worden gemaakt?</p>	<p>Niet alle geregistreerden zijn/worden geïnformeerd.</p> <p>Wel openbaarheid van veel dossiers in FSV-portaal, en updates en openbaarmaking van verslagen en vergaderstukken BZB.</p>	<p>Openbaarheid gaat niet alleen om veel informatie delen (bijvoorbeeld over waarom een burger in de FSV stond), maar het moet ook te begrijpen en te plaatsen zijn. Hoe pakt de Belastingdienst dit goed aan?</p> <p>Als niet alles openbaar wordt gemaakt, kan altijd de verdachtmaking van een 'geheim' blijven bestaan.</p> <p>En door de gulzigheid van openbaarheid kunnen mensen altijd vragen: is nu wél alles openbaar, waarom zou een gedupeerde daar nu op vertrouwen?</p>

PRINCIPE	AFWEGING	KEUZE SCHADEBELEID FSV	BLIJVENDE SPANNINGEN
Onafhankelijkheid	<p>Wel of geen aparte organisatie?</p> <p>Veel of weinig kaders vanuit wetgevende macht?</p> <p>Hoe omgaan met bezwaar/gang naar rechter?</p>	<p>BZB is onderdeel van Belastingdienst, maar wel als een aparte organisatie. Dit is ook zichtbaar in communicatie.</p> <p>Zij hebben de vrijheid gekregen om zelf ook afwegingen te maken over hun beleid en uitvoering.</p> <p>Voor 220.000 mensen is er geen besluit om naar de rechter te stappen, omdat de brief geen besluit is met bezwaarmogelijkheid.</p>	<p>BZB staat deels buiten reguliere proces Belastingdienst: werken opgedane inzichten en veranderingen dan door?</p>
Voortvarendheid	<p>Wat zijn redelijke termijnen om in het proces te hanteren?</p> <p>Hoe uniform versus hoe gespecificeerd moet het proces worden ingericht (collectief versus individu)?</p> <p>Voortvarendheid kan op gespannen voet staan met zorgvuldigheid.</p>	<p>Veel gewerkt met groepen/categorieën. Maar moeilijke deel moet ook nog deels komen/complex dossiers kosten veel (uitzoek)tijd.</p> <p>Voortvarendheid wordt gezien als manier om ook tot erkenning te komen. Daarin een kleinere groep meer aandacht geven: gedupeerden met merkbaar effect en gedupeerden die zichzelf melden.</p>	<p>Is er naast het werken aan voortvarende afhandeling van grote aantallen dossiers ook ruimte om complexe dossiers een plek te geven in processen?</p> <p>Kan voortvarendheid bestaan naast een menselijke maat binnen een proces van schadeafhandeling?</p>

5.2 Het organiseren van schadebeleid

De schadeafhandeling kreeg ook vorm in belangrijke organisatorische keuzes. Het meest ingrijpend was wellicht de keuze om de schadeafhandeling binnen een aparte afdeling binnen de Belastingdienst onder te brengen: *Buitengewone Zaken Blauw*. Voor de schadeafhandeling werd dus een *dedicated* en nieuw in te richten eenheid gebouwd. Er werden mensen geworven, zowel van binnen als buiten de Belastingdienst. Het herstel is bewust *buiten* de bestaande organisatie ondergebracht, deels ook bij en door mensen van buiten. De FSV bestond al lang binnen de Belastingdienst en de inschatting was dat daar ook een deel van het probleem in schulde; dat een deel van de organisatie kennelijk blind was voor de maatschappelijke betekenis van dit soort ogenschijnlijk technische zaken. Voor de schadeafhandeling wilde men het risico op herhaling voorkomen, door het maatschappelijke perspectief en het perspectief van de burger en gedupeerde expliciet voorop te stellen; niet alleen op papier, maar dus ook in de praktijk van de inrichting van de organisatie.

Dat bleek een belangrijke keuze. Hoe schadebeleid en de uitvoering ervan georganiseerd zijn, doet ertoe voor de borging van de zes principes voor vertrouwenwekkend schadebeleid en de dilemma's die daarmee gepaard gaan, zo hebben we bij BZB gezien. Een passende organisatievorm kan de principes en daarmee het vertrouwen ten goede komen: wie participatie en dialoog wil zal daar ook in de organisatieprocessen, in de bemensing, de aanwezige competenties, de ruimte binnen het afwegingsproces, het ritme van de besluitvorming, de huisvesting, de locatiekeuze voor sessies, tot en met de rapportage en terugkoppelingsvormen aan toe rekening mee moeten houden. Dat zijn geen details, maar hoofdzaken; immers, wat de mensen van het beleid en de uitvoering ervaren komt in en via dergelijke organisatiekeuzes tot stand. Dialoog vereist kundige professionals die dat op passende wijze kunnen doen; dus goed toegerust, met organisatorische ruimte en middelen, met tijd, op een passende plek, met daarbij horende ICT en andere voorzieningen die het professionele leven mogelijk maken. Vanuit het management is ruimte nodig om aandacht en tijd te besteden aan die toerusting. Dat zijn allemaal organisatorische kwesties, die het gezicht én de belichaming van het abstracte beleid en de al even abstracte 'uitvoering' verwerklijken. Dat wil niet zeggen dat inhoudelijke afwegingen er minder toe doen; organiseren gaat over de manier waarop abstracte concepten concrete verwerklijking krijgen. Die organisatiepraktijk zou in het verlengde van het beleid en de uitvoering moeten liggen. Of anders gezegd; er is idealiter sprake van een continue wisselwerking tussen beleid, uitvoering en organisatie. Dit is nodig om als Belastingdienst én als andere overheden verder te kunnen met herstellen of ten minste verbeteren van de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid.

Een organisatiecultuur vormgeven

Bij het organiseren van vertrouwenwekkend schadeherstel gaat het niet alleen om structurele interventies – *waar wordt de eenheid belegd?* – maar ook om organisatiecultuur. Dit is een belangrijke kwestie; bij de vorming van BZB was de gedachte dat het voor voldoende aandacht en urgentie goed was om de aanpak van de schadeafhandeling buiten de reguliere organisatie te plaatsen. Als buitenboordmotor (hierover hierna meer) om extra snelheid te genereren, zonder ballast van de bestaande organisatie. Maar daarin zit ook een belangrijke culturele component. De afweging was immers ook dat de Belastingdienst blijkbaar een cultuur kende waarin dit kon gebeuren – en grotendeels onopgemerkt of zelfs goed gevonden werd. Een belangrijke vraag is daarmee of het organiseren van het schadeherstel binnen of buiten de bestaande organisatiecultuur wordt belegd en of het herstel als interventie wordt gezien. Gaat het alleen om het herstel, of wordt via het herstel ook interne cultuurverandering beoogd? Die twee zaken zijn niet hetzelfde en zullen in veel gevallen zelfs tegenstrijdig zijn. Bij BZB is er gekozen voor de route buitenom, met focus op herstel en een beperkte ambitie op brede cultuurverandering. Wél is er veel geïnvesteerd in de eigen cultuur van de herstelorganisatie, om daar de belangen van gedupeerden en de essentie van schadeherstel – *het herstellen van schade!* – voorop te stellen, boven allerlei juridische of bureaucratische procedures.

Daarom wordt in de gesprekken die we voor dit onderzoek hebben gevoerd ook veel aangegeven dat organisatiecultuur een centraal element is voor het vertrouwenwekkend vormgeven van schadebeleid. De cultuur wordt door sommigen zelfs aangewezen als de centrale knop van de 'bloem' in figuur 1. De organisatiecultuur kan belemmerend of juist aanjagend werken. Dat gaat om het centraal stellen van de belangen van gedupeerden, maar daarnaast ook om het vermogen om gemaakte keuzes binnen en tussen de 'bloembladen' voortdurend te heroverwegen en desnoods bij te stellen; een cultuur van permanente verandering en leren dus, en niet van het stollen van en vasthouden aan eerder gemaakte keuzes. BZB heeft daarom gewerkt aan een cultuur waarin dit soort afwegingen en heroverwegingen steeds open op tafel konden liggen. Keuzes binnen en tussen de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid vragen om voortdurende reflectie, en dat vraagt om een cultuur die dat niet alleen tolereert maar ook juist bevordert. Dat is een belangrijk verschil met de reguliere Belastingdienst, die werkt vanuit een andere historie, en ook vanuit een ander inhoudelijk vertrekpunt: de organisatie is gericht op controle, op efficiëntie, een hiërarchisch, proceduregericht instituut: daar is inherent minder tijd voor reflectie en interne discussie. Sterker nog, dat is soms juist *niet* de bedoeling. De cultuur van de Belastingdienst heeft zich daar ook naar gevormd en dat heeft – volgens

sommigen – ook bijgedragen aan het ontstaan en voortduren van FSV-achtige procedures.⁶⁴ BZB kiest er dus bewust voor om hiervan af te wijken.

Wat werkt er dan (goed) bij en binnen BZB? Wij kunnen op dit moment alleen afgaan op de verhalen van betrokkenen. Veel genoemd is de mentaliteit van het programma: hoe kan iets wel of wat kan er wel. Er wordt gezocht naar samenwerking, en er zijn verschillende kruisverbanden binnen de programmaorganisatie. In vergaderingen mag veel worden voorgesteld, geroepen en opgehaald. De medewerkers worden veelal niet 'gehinderd' door ervaringen uit eerdere schadeafhandelingstrajecten: ze zijn juist geen specialisten of ervaringsdeskundigen op schadegebied en bekijken de Belastingdienst met frisse ogen. Het betekent ook dat er veel wordt gevraagd van medewerkers: de intrinsieke motivatie kan mensen ook laten opbranden.

Buitenboordmotor?

Buitengewone Zaken Blauw functioneert zoals gezegd als buitenboordmotor. BZB kan los van de grotere organisatie Belastingdienst functioneren en heeft daarmee ook de ruimte om eigen structuren (zoals procedures, regels en routines) en cultuur te ontwikkelen. Dat maakt de organisatie voor schadeherstel effectief, want de buitenboordmotor is veel meer wendbaar dan het moederschap (in dit geval de Belastingdienst). Tegelijkertijd is een buitenboordmotor ook kwetsbaar. Het is een positie die niet eigenstandig is, maar die gegund moet worden door de moederorganisatie. Het betekent dat de buitenboordmotor enerzijds meer autonoom is, maar ook steeds enigszins voorzichtig moet zijn; het moet de confrontatie aangaan, maar ook zorgen dat de spanning niet te groot wordt. Bovendien betekent de positie buiten dat er meer tempo gemaakt kan worden, maar dat de impact op 'binnen' waarschijnlijk beperkt zal zijn. De Belastingdienst zelf merkt grof gezegd niet zoveel van de inspanningen van BZB. Het moederschap kan als een tanker de eigen koers blijven varen. Eén stap ernstiger is nog dat veel buitenboordmotoren soms zelfs de negatieve situatie bij de moederorganisatie in stand houden; in dit geval zou de Belastingdienst het verkeerde repertoire kunnen blijven uitvoeren, juist omdat BZB zich richt op het herstel en het externe vertrouwen.

⁶⁴ Er vindt bij de Belastingdienst naar aanleiding van de affaires een groot intern cultuurtraject plaats, zowel rond AVG-verplichtingen als rond institutioneel racisme.

Het BZB-management was zich hiervan bewust en heeft hier ook op gehandeld. Onder andere door zich sterk te maken voor een formeel mandaat voor BZB, waarin de mogelijkheid vastligt om zelf te communiceren, om eigen onderzoek te doen, en de eigen data te beheren. Daarbij was het een bewuste keuze om BZB in belangrijke mate te bemensen met veel tijdelijke en externe krachten, onder meer afkomstig van consultancies. Dat bracht de mogelijkheid om op korte termijn voldoende massa en kennis te mobiliseren, vaak bij relatief jonge medewerkers. Dat was nodig om onder grote tijdsdruk een hersteloperatie uit te voeren.⁶⁵ Daarnaast was het echter ook een cultuurinterventie; niet de interne cultuur van de Belastingdienst importeren, maar zorgen voor nieuwe impulsen en nieuwe instroom met een ander perspectief en andere mores. Zodat BZB een eigen cultuur kon ontwikkelen, die niet alleen op papier (in fte's en expertise bijvoorbeeld) paste, maar die ook cultureel goed paste bij de opgave van vertrouwenwekkend schadeherstel. Ook hier geldt echter weer dat deze culturele verandering zich daarmee wel beperkte tot de buitenboordmotor zelf; uitstralingseffecten van deze andere, en op veel manieren veel breder binnen de Belastingdienst behulpzame cultuur, zijn er hierdoor amper.

⁶⁵ 't Hart e.a. (2023). *Deskundigheid als koopwaar. Ervaringen met inhuur van expertise door overheden* (working paper). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

6. Hoe nu verder?

Geen bevredigend antwoord

In 2013 was Rabin Baldewsingh wethouder in Den Haag. Hij had er toen al een jarenlange politieke carrière opzitten binnen de gemeente. Maar dat jaar werd hij ook geregistreerd in de Fraude Signalering Voorziening, zo kreeg hij tien jaar later te horen, in januari 2023. Baldewsingh, inmiddels Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, ‘was woedend en geraakt ... Het is heel erg pijnlijk. Ik woon al 47 jaar in dit land. Hierdoor ging ik bij mezelf te rade: hoor ik er wel bij?’⁶⁶

Hij moet bovendien gissen waarom hij op de lijst terecht kwam: hij schonk geen donaties aan moskeeën, vroeg geen toeslagen aan en heeft geen kinderen. Als Nationaal Coördinator weet hij dat dit redenen zijn waarom mensen op de lijst stonden; hij heeft er per slot van rekening het voorgaande jaar nog aandacht voor gevraagd. Hij riep het kabinet toen op om institutioneel racisme te erkennen. En nu krijgt hij dus wel een brief van de Belastingdienst over zijn registratie, maar ‘geen bevredigend antwoord’ over het waarom. ‘Ligt het dan toch aan mijn naam of de etnische identiteit die ik in mij draag?’⁶⁷ De ervaring van Baldewsingh toont eens te meer aan dat de afhandeling van de schade van de FSV een langdurig en pijnlijk proces is voor de vele duizenden mensen die in de lijst geregistreerd stonden. En dat veel onbeantwoord blijft over het ‘hoe’ en ‘waarom’ van de lijst, wat vertrouwensherstel zeer bemoeilijkt.

66 Groenewoud, A. (30 maart 2023). Hoogste racismebestrijder stond zelf ook op illegale fraudelijst Belastingdienst. *Nu.nl*.

67 Groenewoud, A. (30 maart 2023). Hoogste racismebestrijder stond zelf ook op illegale fraudelijst Belastingdienst. *Nu.nl*.

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

Het initiatief voor BZB als organisatie komt voort uit het in 2020 ingestelde programma ‘Herstellen, Verbeteren, en Borgen’ (HVB). De schadeafhandeling voor de FSV is onderdeel van een breder verhaal binnen de Belastingdienst. Er is de ambitie om voor meer burgers te werken aan vertrouwensherstel; dus in het kwadrant van tabel 2 gaat het nadrukkelijk niet alleen om het herstel voor de specifieke groep gedupeerden, maar ook om het herstel van het vertrouwen bij hen. En het gaat daarnaast ook nog om het voorkomen van herhaling én om het borgen van het brede vertrouwen van de samenleving in de Belastingdienst en overheidsinstituties. De ambities zijn dus enorm.

Het HVB-programma betekent ook de inrichting van een directie Politiek-Bestuurlijk Zaken bij de Belastingdienst. Daar waar de dienst eerst vooral uitvoerend was, blijkt een actievere, politieke taak meer te passen bij de hedendaagse Belastingdienst. Ook andere organisatorische wijzigingen volgen: zo wordt een Inspectie Belastingen, Douane en Toeslagen ingesteld om toezicht te houden op de Belastingdienst; in de herfst van 2023 begint een kwartiermaker Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden, die een onafhankelijk instituut moet oprichten als aanvullende rechtshulp. Zo gaat de hersteloperatie ook langzaam maar zeker een andere fase in, die weer nieuwe keuzes en afwegingen vraagt. Binnen BZB, maar ook breder bij de Belastingdienst.

Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de mate waarin al deze veranderingen ook bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de Belastingdienst.⁶⁸ Belangrijk daarbij is dat hoewel de affaires bij de Belastingdienst technisch heel goed af te bakenen zijn – ‘dit is de Belastingdienst en dit niet’ – het in de beeldvorming bij het bredere publiek allemaal door elkaar loopt; de afwikkeling van de schade in Groningen draagt óók bij aan het vertrouwen in instituties en aan de oordelen over de afwikkeling van affaires als de FSV en Toeslagen. BZB kan dus bijdragen aan herstel, maar er zijn vele andere factoren en actoren die daarop óók van invloed zijn.

68 Hoewel het opmerkelijk is dat het HVB-programma per maart 2023 is ‘afgerond’, belooft de staatssecretaris dat de werkzaamheden ‘in de reguliere uitvoering worden belegd’: *Kamerstukken II 2022/23*, 31066, nr. 1145, p. 10.

Wat we echter wel kunnen concluderen op basis van het onderzoek naar de praktijk van BZB, is dat er bij al dit beleid, deze organisatorische wijzigingen en beleidsinstrumenten, steeds sprake moet zijn van een keuze voor wie vertrouwensherstel beoogd en bedoeld is. Vertrouwensherstel is niet één weg, maar is een samenspel van allerlei factoren die onderweg ook steeds weer strijdig en paradoxaal kunnen zijn. De principes van vertrouwenwekkend schadebeleid kunnen daarin richting bieden, maar wijzen ook vaak verschillende kanten op. Dat vereist dus permanent onderhoud en bijstelling, op basis van reflectie. Goed betekent dus zelden consistentie, maar meer tijdig en adequaat bijstellen. Dat hangt af van het publiek, maar wellicht ook van politieke voorkeuren en afwegingen over hoe het herstel verloopt en waar gedupeerden in een bepaalde fase het meest mee geholpen zijn.

Dat zijn steeds dilemma's: inhoudelijk, maar dus ook organisatorisch. Als bijvoorbeeld de schadeafhandeling 'in de lijn' wordt georganiseerd heeft deze wellicht meer brede en blijvende impact binnen de moederorganisatie, maar is tevens de kans groot dat gedupeerden minder voortvarend worden geholpen. En als de schadeafhandeling als buitenboordmotor wordt ingestoken, is weer de vraag hoe de opgedane inzichten kunnen bezinken. Er is geen uniforme beste optie; het gaat om de vraag waar de ambitie ligt. Die vraag geldt ook voor andere schadeoperaties. Gezien de grotere problemen bij de Belastingdienst lijkt het zo dat inzet is om de 'machine' die dit heeft veroorzaakt, duurzaam te veranderen. De oproep om herhaling te voorkomen is ook de oproep van gedupeerden zoals we in dit essay hebben uitgelicht: van toeslagenouders Nazmiye en Genelva maar ook van Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme Rabin Baldewsingh. Dat betekent dat niet alle focus kan beginnen met beleid, dan uitvoering, en dan organisatie: ook binnen de grotere Belastingdienst dient dat dan te worden omgedraaid en met elkaar in verbinding te staan. Dan moet juist ook de vraag zijn wat het juiste organisatievehikel daarvoor is. Uiteindelijk zijn organisatie en uitvoering toch vaak meer leidend dan gedacht. Zowel voor de beleidskeuzes als voor het vertrouwen dat burgers in hun overheid hebben. Want hoe goed kan worden uitgelegd dat – bijvoorbeeld – BZB wél een online portaal kon bouwen zodat burgers inzage krijgen in hun dossier, terwijl dit de Belastingdienst niet lukt?

6.2 Risico's signaleren in de toekomst

Een belangrijke vraag is wat te doen met een nieuw fraude- of risico-detectiesysteem. Dat is niet de focus van dit essay, maar raakt wel aan de vraag hoe je toekomstige schade voor de brede samenleving voorkomt. Door het grote leed van de fraudeaanpak, die leidde tot de kinderopvangtoeslagen-affaire en de vele registraties in de FSV is er nog geen opvolger voor de FSV. De Belastingdienst werkte aan een Tijdelijke Signalering Voorziening (TSV), en heeft het systeem laten testen door de Autoriteit Persoonsgegevens, die concludeerde dat aanpassingen nodig waren. De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst heeft aangegeven in deze fase geen TSV in te zetten. Wel werkt de Belastingdienst uit hoe informatiestromen binnen het meldingsproces weer kunnen worden opgestart.

Het ontbreken van een risicosignaleringsysteem geeft sommige medewerkers van de Belastingdienst een onrustig gevoel. Zij innen belastingen maar krijgen signalen – en weten uit het verleden – dat niet elke burger zich aan de regels houdt. Belastingdienstmedewerkers hebben nu geen structurele manier om deze signalen te registreren en door te geven. En dat voelt onrechtvaardig. Risicosignalering heeft binnen ons overheidsoptreden een rol, maar kan deze bij de Belastingdienst nu onvoldoende spelen. Ook dat is onderdeel van de nasleep van de FSV. Doordat het uitgangspunt is dat de risicosignalering in *deze* vorm ongewoon en ongewenst is, ligt de vraag open of, en zo ja welke, vorm van risicosignalering dan wél kan. Dat is voor de kerntaak van de Belastingdienst in zowel beleid, uitvoering als organisatie een vraagstuk voor de toekomst: hoe verhoudt de Belastingdienst en de overheid in zijn geheel zich tot deze nieuwe realiteit waarin 'risicosignalering' een problematisch woord is geworden? Het wekt immers ook geen vertrouwen als burgers zonder gevolgen bewust misbruik kunnen maken van het gebrek aan risicosignalering. Met andere woorden, hoe kan de organisatie én professioneel risico's inschatten én tegelijkertijd bewust zijn en blijven van de grote risico's die daaraan kleven? De ervaring van BZB, met de gecultiveerde sensitiviteit voor hoe zaken extern beleefd worden en de gewortelde cultuur van permanente bijstelling en reflectie, kan daarvoor heel behulpzaam zijn. Het zou dus goed zijn om juist dat perspectief van herstel en de herstel*organisatie* mee te nemen in de opzet van nieuwe signaleringsvoorzieningen en de signalerings*organisatie* die daar ook bij hoort.

6.3 De toekomst van compensatieoperaties

De laatste vraag over het werk van BZB speelt op een hoger abstractieniveau. Hoe houdbaar zijn dit soort grootschalige compensatieoperaties eigenlijk? Aan de ene kant zien we een samenleving die erom vraagt, als een soort collectieve genoegdoening én boetedoening voor de ontstane praktijk. Maar hoe houdbaar is die vorm van compenseren? Waar liggen de grenzen ervan? Denk aan de regelingen voor energiecompensatie naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne en de hoge inflatie; dat zijn niet zozeer meer schades van overheidsbeleid, maar meer compensaties voor de kosten van maatschappelijke risico's. We realiseren ons dat zo'n onderscheid in de portemonnee van een Nederlander niet uitmaakt – als de nood hoog is dan is dat nu eenmaal zo – maar voor een breder debat over compensatie is dat wel relevant. Wat wel en wat niet compenseren? En waarom? Zeker ook omdat we inmiddels weten dat de afhandeling van schade op zichzelf ook weer tot affaires en onrechtvaardigheid kan leiden. In de nasleep van de kinderopvangtoeslagenaffaire gaat het niet alleen meer over de tegemoetkoming van zwaar gedupeerde toeslagenouders, maar waarschijnlijk ook om overcompensatie van anderen: sommigen spreken al van een naadloze overgang van de toeslagenaffaire naar een compensatie-affaire.⁶⁹ Daarin zien we dat schadebeleid dus ook zélf vragen kan ontketenen over vertrouwen in de overheid.

Het is een politieke keuze in hoeverre de staatskas het aankan om voor schade die direct of indirect voortkomt uit overheidsoptreden te blijven betalen. Hierin schuilt iets paradoxaals. Het brede publiek heeft daarbij, zo lijkt het, het idee dat *de overheid op de blaren moet zitten* en daarom ruimhartig moet compenseren. Maar het is natuurlijk een illusie dat 'Den Haag' dat betaalt: burgers betalen zelf de compensatie van schade. En het is de vraag hoe lang ze dat nog willen en kunnen dragen. Zeker nu de schades steeds meer toenemen en de bedragen oplopen – en volgens sommigen uit de hand lopen. Dat is nog ingewikkelder, omdat het vaststellen van causaal verband tussen immateriële – en zelfs materiële – schade en overheidshandelen zelden eenvoudig is. Dat zien we nu bijvoorbeeld ook bij dijkversterkingen, die vanwege de klimaatverandering hoognodig zijn,⁷⁰ of de funderingsschade die bij wel een miljoen woningen kan optreden door de wisselende grondwaterstand.⁷¹ Het maatschappelijk sentiment kantelde de afgelopen

69 Frederik, J. (15 juli 2022). Na de toeslagenaffaire is nu de compensatie-affaire in de maak (en weer wil niemand het horen). *De Correspondent*.

70 Schreuder, A. (23 juli 2023). Scheuren in monumentale huizen langs de Waal: 'We zijn in een nachtmerrie beland'. *NRC*.

71 Gersdorf, F. (4 januari 2024). Zorgen over funderingsschade door wisselend waterpeil groeien snel. *Het Financieele Dagblad*.

jaren, in het vreselijke perspectief van Groningen, de FSV en de toeslagenaffaire, naar heel ruimhartig beleid; ja, mits, of soms zelfs zonder mits. En dat dan grootschalig. Maar er komt een moment waarop dat sentiment keert, of zou moeten keren. Of waarop het beschermen van het publieke belang vraagt om matiging van het schadebeleid; hoe ziet een dergelijke wending er mogelijk uit en hoe kunnen organisaties als de Belastingdienst en bijvoorbeeld BZB daaraan bijdragen? Dat zijn belangrijke vragen voor de volgens ons al zeer nabije toekomst.

De hersteloperaties werpen ook licht op een ander dieper dilemma; er is een inherente spanning tussen enerzijds de behoefte aan meer grootschalige inzet op de menselijke maat, en anderzijds de beperkte ruimte voor individualiteit die met grote schaal en volume samengaat. Hoe kunnen grote groepen individuele burgers op maat en als mens worden bediend, met een redelijke capaciteit en inzet – en kosten? Ook hier kan de praktijk van BZB als voorbeeld dienen, van hoe dit bij nader inzien toch geen of-of vraagstuk hoeft te zijn; bijvoorbeeld door naar doelgroepen te variëren, of per fase anders te organiseren en andere afwegingen op dit dilemma te maken. Niet ieder van de 270.000 FSV-geregistreerden zal behoefte hebben aan een individuele aanpak of aanleiding zien om haar individuele situatie centraal te zetten; BZB laat zien dat variatie daarin mogelijk is én goed kan uitpakken. Deze aanpak is gebaseerd op de afwegingen die BZB heeft gemaakt binnen en tussen de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid. Dat zijn lessen die ook breder van toepassing zijn op het beter omgaan met de behoefte aan meer maatwerk en menselijke maat die we in veel delen van de overheid en het maatschappelijk sentiment zien.

Tegelijkertijd blijft het geen eenvoudige afweging. Betrokken ambtenaren van verschillende hersteltrajecten (BZB, UHT en IMG) geven aan dat ook een weloverwogen en goed onderbouwde keuze voor snelheid – de schade van gedupeerden met ‘makkelijkere’ schades eerder afhandelen – toch pijnlijk kan blijven voelen. Tijd en middelen kunnen nou eenmaal maar een keer worden besteed, dus is er minder – of pas later – aandacht voor de individuele ervaring, bijvoorbeeld van groepen die meer complexe of grotere schade hebben geleden. En die groep mensen met ‘moeilijke’ schade zijn vaak juist de meer schrijnende situaties die de hulp van de herstelorganisatie het hardst nodig hebben. Wat met die wetenschap het juiste en het meest rechtvaardige is om te doen als overheid blijft een dilemma. Een les van de praktijk van BZB is dat het werken met de ‘bloem’ van zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid een vruchtbaar kader kan vormen voor dit soort afwegingen. De overheid die schade op een vertrouwenwekkende manier wil afhandelen, kan met het oog op dit soort complexe keuzes in openheid optreden. Zij kan de complexiteit delen die zij ervaart in de afwegingen binnen en tussen de

principes, en de dilemma's die deze afwegingen met zich meebrengen; hierover het gesprek aangaan binnen en buiten de organisatie. Niet alleen aan de start van het hersteltraject, maar ook gaandeweg. Er is geen uniforme oplossingsrichting voor hersteloperaties, en dus ook geen simpel recept voor vertrouwenwekkend schadebeleid in de toekomst. Maar het gesprek blijvend aangaan lijkt vanwege de blijvende dilemma's verreweg het meest verkieslijk als organisatievorm.

Dat de hersteloperaties voornamelijk vorm krijgen in nieuwe afdelingen en organisaties heeft een aantal voor- en nadelen. Het biedt een kans om te leren van nieuwe organisatievormen; beleid en uitvoering dicht bij elkaar, zoeken naar verhoudingen tussen menselijke maat en grootschalige processen. Dit lijken we al te gemakkelijk te vergeten, omdat we het bij hersteloperaties vooral over de inhoud hebben. Dit essay laat zien dat de BZB als organisatie ook waardevolle lessen in zich heeft over het organiseren en op deze manier *vormgeven* van (schade)beleid en -uitvoering. Het laat ook zien dat voor de komende tijd een belangrijke organisatievraag is of opgaven binnen de reguliere organisaties worden opgepakt, of dat daarvoor specifieke entiteiten worden opgericht – op enige afstand van de moederorganisatie, en/of tussen verschillende bestaande organisaties in. De hersteloperatie van BZB is tijdelijk, maar het werk van de Belastingdienst niet. BZB laat zien dat, mits goed georganiseerd, dergelijke buitenboordmotoren veel toegevoegde waarde kunnen hebben. Ook dat is een les die breder van toepassing lijkt, eigenlijk steeds als tegelijkertijd iets gevraagd wordt dat dicht tegen de bestaande organisatie en de daarin gegroeide cultuur aanligt, maar er ook iets nodig is in termen van inhoud en cultuur dat daar contrair aan is. Dan kunnen buitenboordmotoren heel behulpzaam zijn, productief zijn én waardevolle lessen opleveren.

Eerder publiceerde de NSOB

2024

Samenwerken in een brede coalitie

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

Wiljan Hendrikkx, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel

Rapport visitatiecommissie ABD: Ambtelijk leiderschap met impact

Martijn van der Steen, Maarten van Beek, Ila Kasem, Hester Paanakker, Mariënne Verhoef, Nancy Chin-A-Fat, Annemarie van der Wilt

2023

What got us here, won't get us there

Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging

Wiljan Hendrikkx, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,

Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur

Vragen bij een antwoord

Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat

Marije Huiting, Wiljan Hendrikkx, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,

Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)

Modell(er)en van openbaar bestuur
Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein
Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022**Ambtelijke ruimte**

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?
Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën
José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag
Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie
Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden
Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden,
Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist*

Verantwoorden over vertrouwenswerk

Een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendrixx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo,
Petra Ophoff, Alexander Woestenburg*

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Onderzoek aanpak coronacrisis VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

*Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat,
Petra Ophoff, Wiljan Hendrixx, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen,
Mark van Twist*

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist,
Sebastian Wijnands, Petra Ophoff*

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen
Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

In gesprek over strategie

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt
Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe vanDelden

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht
Jorgen Schram, Sebastian Wijnants, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken
Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis
Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS
Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions
Henk den Uijl

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2024

ISBN NUMMER

978-90-833299-8-7

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.