



Inspectie belastingen, toeslagen en
douane

In gesprek over herstel

Wat burgers echt nodig hebben

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inhoud

Voorwoord	4
1 Aanleiding voor dit onderzoek	5
2 Samenvatting	6
3 Leeswijzer	8
4 Onze aanpak: de stem van burgers	9
4.1 Spiegelen met medewerkers	10
4.2 Samen aan de slag	11
5 Herstel draait om vertrouwen	17
5.1 Burgers willen oprechte erkenning	18
5.2 Burgers willen rechtvaardigheid	27
5.3 Andere belangrijke waarden voor schadeherstel	37
6 Verklaringen voor het falend herstel	39
7 Leren en reflecteren	41
7.1 Leren	41
7.2 Reflecteren	43
Bijlagen	44
De hersteloperaties in het kort	45
Belangrijke waarden voor schadeherstel door de overheid	57
Overzicht genoemde keuzes per hersteloperatie	67

Voorwoord

De missie van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane is om bij te dragen aan een betrouwbare overheid die recht doet aan mensen. Bij mijn bezoeken aan uitvoeringsorganisaties van de overheid tref ik gemotiveerde medewerkers die zich inzetten om het beste voor het land te doen. Dat doen zij binnen de professionele ruimte die zij hebben en met de wet- en regelgeving vanuit de politiek. Helaas gaat het ook wel eens mis. De overheid is een machtig orgaan dat – als ze haar kracht verkeerd inzet – schade doet aan mensen. In die gevallen is het belangrijk dat snel duidelijk wordt waar en waarom het misgaat en herhaling wordt voorkomen. En indien nodig moet de overheid zorgen voor herstel.

Wij hebben onderzoek gedaan naar drie hersteloperaties die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën worden uitgevoerd. In dit verslag reflecteren we op de hersteloperaties kinderopvangtoeslag, Fraude Signalering Voorziening (FSV) en box 3. We beschrijven hoe gedupeerde burgers hun schadeherstel door de overheid hebben ervaren, hoe medewerkers hiermee omgaan en hoe de overheid (toekomstige) hersteloperaties kan verbeteren.

Dit onderzoek is in meerdere opzichten voor ons bijzonder geweest. Bijzonder omdat we intensief en openhartig konden spreken met gedupeerde burgers over hun ervaringen met de hersteloperaties. En met betrokken medewerkers die bereid waren hun dilemma's en keuzes bij deze hersteloperaties aan ons toe te lichten. Wat het echt waardevol maakte, is dat we naast de burgers en medewerkers van de hersteloperaties zijn gaan staan. We hebben samen met hen onderzocht wat de overheid nu al kan doen om de schade van gedupeerde burgers beter te herstellen.

We willen deze burgers en medewerkers ontzettend bedanken voor hun medewerking aan ons onderzoek. De belangenorganisaties die ons hebben geholpen om in contact te komen met gedupeerde burgers bedanken we in het bijzonder. Het gaat daarbij om de volgende organisaties: Stichting Lotgenotencontact/BOinK, het Instituut voor Publieke Waarden, RadarAdvies /het Ondersteuningsteam Buitenland, de Oudercommissie, Number 5 foundation, Number 90 en de Bond voor Belastingbetalers. Een speciaal woord van dank gaat uit naar het Ontwerpnetwerk Overheid met wie we samen onze dialoogsessies hebben vormgegeven. Daardoor konden onze gesprekken in een veilige en constructieve setting plaatsvinden. Ons laatste woord van dank is voor de deskundigen met wie we mochten sparren over de uitkomsten van ons onderzoek en het duiden van de onderliggende oorzaken.

Bart Snels

Inspecteur-generaal

1 Aanleiding voor dit onderzoek

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane is mede opgericht naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire en de Fraude Signalering Voorziening (FSV), waarmee de Belastingdienst werkte. We zien het als onze taak om te volgen hoe de schade die burgers hebben geleden door de kinderopvangtoeslagaffaire en door hun registratie in de Fraude Signalering Voorziening (FSV-registratie) wordt hersteld.

De kinderopvangtoeslagaffaire en de Fraude Signalering Voorziening (FSV) hebben veel teweeg gebracht in de samenleving. En dat geldt ook voor box 3 (vermogensbelasting). De burgers die hiermee te maken kregen – met name met de kinderopvangtoeslagaffaire en met registratie in de Fraude Signalering Voorziening hebben vaak forse schade geleden. Financieel en emotioneel. En het vertrouwen in de overheid is ernstig beschadigd.

Om de schade voor de gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire, de Fraude Signalering Voorziening en box 3 te herstellen, heeft de overheid hersteloperaties in het leven geroepen. Wij kregen signalen van burgers die met deze hersteloperaties te maken hebben, dat zij geen of onvoldoende herstel ervaren. En ook bestuurders, managers en medewerkers van de uitvoeringsorganisaties, partnerorganisaties en deskundigen die wij spraken, gaven aan hun zorgen te hebben over deze hersteloperaties. Daarom zijn we in 2023 een onderzoek gestart naar de manier waarop gedupeerde burgers en de medewerkers van de uitvoerende diensten deze drie hersteloperaties ervaren. Met als doel in kaart te brengen wat er beter kan in deze en toekomstige hersteloperaties.

Vooraf rond de hersteloperatie kinderopvangtoeslag is, ook nu, nog veel te doen. De tijd die nodig is voor deze hersteloperatie en de kosten lopen flink op. Mede daardoor krijgt de hersteloperatie kinderopvangtoeslag veel aandacht in de media en van de politiek. En over de herstelregeling voor box 3 oordeelde de hoogste rechter (juni 2024), dat deze in strijd is met het verdragsrechtelijke discriminatieverbod en het eigendomsgrondrecht.

In deze rapportage doen wij verslag van onze belangrijkste bevindingen uit de gesprekken die wij voor dit onderzoek hebben gevoerd. Wij hopen dat de ervaringen en adviezen die wij hebben opgehaald, gebruikt worden bij de vormgeving en uitvoering van de huidige en toekomstige hersteloperaties. En daarmee bijdragen aan het herstel van vertrouwen bij burgers in de overheid.

2 Samenvatting

Ons onderzoek laat zien dat een grote groep burgers ervaart dat de drie onderzochte hersteloperaties niet opleveren wat zij echt nodig hebben. Zij hebben ook niet het vertrouwen dat dit nog gaat gebeuren. Zij vinden vooral erkenning en rechtvaardigheid belangrijk voor hun herstel.

Burgers missen (oprechte) erkenning van hun schade en leed

Geduceerde burgers geven over alle drie de hersteloperaties aan de oprechte erkenning van hun schade en leed te missen. Omdat ze niet (of slechts gedeeltelijk) in aanmerking komen voor herstel. Omdat fouten die aan de kant van de overheid zijn gemaakt, niet automatisch tot herstel leiden. Of omdat herstel niet alleen over het wel of niet ontvangen van een financiële compensatie gaat. Veel burgers geven aan ook de oprechte erkenning te missen voor wat zij doormaken. Zij willen erkenning voor hun emotionele schade en voor de impact die de gebeurtenissen op hun leven hebben gehad (of nog steeds hebben). Ze verwachten dat de overheid oprechte excuses maakt en verantwoordelijkheid neemt voor de fouten uit het verleden. Ook willen zij erop kunnen vertrouwen dat wat hen is overkomen, niet nog een keer gebeurt. En ook anderen niet overkomt.

Burgers missen rechtvaardigheid

Het missen van rechtvaardigheid speelde een centrale rol in de gesprekken die wij met burgers hebben gehad. De roep om een overheid die 'fair' of rechtvaardig handelt kwam vaak terug. Verschillende elementen van rechtvaardigheid (procedureel, inhoudelijk en relationeel) kwamen naar voren.

Zo verwachten geduceerde burgers dat zij niet worden opgezaagd met een zware (bewijs) last om hun schade aan te tonen of in aanmerking te komen voor herstel. Ook verwachten zij dat groepen niet op formele gronden (zoals tijdig bezwaar maken) worden uitgesloten van herstel. Verder verwachten burgers dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk. Hierbij gaat het deze burgers niet alleen om verschil in de schadevergoeding die zij ontvangen, maar ook om het krijgen van voorrang in het herstelproces.

Rechtvaardigheid vraagt volgens burgers ook om een overheid die burgers als gelijkwaardige partners ziet in het (herstel)proces. Zij willen het gevoel hebben dat de overheid hun mening en ervaring serieus neemt en deze meeneemt in de besluitvorming.

Waarom lukt het niet om aan de verwachtingen van deze burgers te voldoen?

Dat de overheid er niet in slaagt het herstel te bieden dat deze burgers nodig hebben, heeft volgens ons te maken met de manier waarop de hersteloperaties zijn vormgegeven. Zo zien we dat bij deze hersteloperaties de overheid met herstel is begonnen zonder een goed beeld te hebben van om wie het precies gaat, wat hun schade is en welke (verschillende)

behoeften er leven met betrekking tot herstel.¹ Oftewel, het burgerperspectief ontbreekt bij de start. Hierdoor richt de overheid de hersteloperaties hoofdzakelijk vanuit haar eigen perspectief in. Uitvoerbaarheid speelt daarin een grote rol. Daarbij gaat het om zaken als beschikbare capaciteit, de inzet en/of beperkingen van ICT systemen, de (al dan niet vanuit de politiek meegekregen) financiële kaders en de juridische haalbaarheid.

Het burgerperspectief komt tijdens de hersteloperaties wel steeds meer in beeld. Maar de overheid blijkt niet in staat om hier dan alsnog op in te spelen. Want de overheid wil geen (verdere) vertraging. De overheid kiest daarom voor direct uitvoerbare maatregelen die passen binnen de bestaande werkwijzen. Zij houdt vast aan de ingeslagen weg. Aanpassing van het proces of maatwerk zijn nauwelijks of alleen op kleine schaal (in pilotachtige vorm) mogelijk.

We zien daarnaast dat in het herstelproces schadegevallen nog te veel worden afgehandeld volgens een grootschalig, opgeknipt en geautomatiseerd proces dat voornamelijk gericht is op financieel herstel. Deze werkwijze kan goed werken bij de (snelle) afhandeling van de ‘lichtere’ schadegevallen, waarin bijvoorbeeld alleen sprake is van beperkte financiële schade. Maar deze aanpak werkt niet voor burgers die het vertrouwen kwijt zijn en grote financiële en emotionele schade hebben ondervonden. Deze burgers hebben behoefte aan een herstelproces waarin de mens centraal staat. Een proces waarin oplossingen worden geboden (of gezocht) die aansluiten bij hun unieke situaties. Dit vraagt om een zekere flexibiliteit en ruimte in het geboden herstelproces. En om bijzondere expertise en vaardigheden van medewerkers om hierop in te spelen. En het vraagt om een overheid die los durft te laten en zichzelf de vraag durft te stellen of zij wel de juiste partij is om herstel te bieden. Deze manier van denken en doen lijkt de overheid nog onvoldoende in huis te hebben bij het opstellen en het uitvoeren van hersteloperaties.

Wat moet er echt beter?

Dit onderzoek laat volgens ons vooral de noodzaak zien om als overheid samen te werken met gedupeerde burgers aan het vormgeven van hun herstel. Zowel bij deze als toekomstige hersteloperaties. Zij zijn dé ervaringsdeskundigen als het gaat om hun eigen herstel. Bij het vormgeven van een hersteloperatie zou daarom niet de vraag “Hoe kunnen wij hier als overheid invulling aan geven?” centraal moeten staan, maar de vraag “Wat geven deze mensen aan nodig te hebben voor hun herstel?”. Als die vraag is beantwoord, kun je vervolgens als overheid samen met de betrokkenen kijken hoe hieraan invulling gegeven kan worden. Organisatorische vragen spelen daarbij natuurlijk ook een rol. Maar mogen niet leidend zijn in het maken van keuzes.

De hersteloperaties moeten erop gericht zijn om de ernstig gedupeerden met voorrang, en waar nodig door middel van maatwerk, herstel te bieden. Het is voor deze doelgroep extra pijnlijk dat zij, vanwege uitvoerbaarheid en juridische argumenten, geen voorrang krijgen in het herstelproces. Zij voelen zich hierdoor (opnieuw) niet gezien en gehoord door de overheid. Hierdoor voelt herstel voor deze groep vaak weer als een strijd in plaats van het begin van een nieuwe start.

¹ Hiervoor vraagt ook de Nationale ombudsman aandacht in het rapport ‘Herstel bieden: een vak apart’.

3 Leeswijzer

Deze rapportage bevat de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek.

In hoofdstuk 4 beschrijven we op welke wijze wij te werk zijn gegaan en welke gesprekken wij hebben gevoerd.

In hoofdstuk 5 beschrijven we welke twee belangrijke waarden burgers missen in alle onderzochte hersteloperaties: erkenning en rechtvaardigheid. We gaan daarbij in op wat deze waarden voor gedupeerde burgers betekenen en hoe zij deze in de betreffende operatie hebben ervaren. Ook zijn we nagegaan hoe medewerkers deze waarden in de uitvoering ervaren. Verder vermelden we welke andere waarden gedupeerde burgers belangrijk vinden in hersteloperaties.

In hoofdstuk 6 beschrijven we waarom de overheid er niet in slaagt om met de drie operaties het herstel te bieden dat burgers echt nodig hebben. We sluiten af met hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk beschrijven we welke lessen de overheid gaandeweg zelf heeft getrokken en hoe die wel of niet doorwerken in nieuwe hersteloperaties. En we geven onze reflecties die de overheid kan benutten bij het maken van belangrijke keuzes voor de huidige en toekomstige hersteloperaties.

Interviews

Naast de gesprekken voor dit onderzoek, hebben wij ook zes mensen geïnterviewd die met de hersteloperaties te maken hebben gekregen, vanwege hun werk of als gedupeerde. Deze interviews staan tussen de verschillende hoofdstukken en geven (letterlijk) een gezicht aan de vele ervaringen van burgers en medewerkers die wij hebben opgehaald.

Bijlagen

In de bijlagen staat meer achtergrondinformatie over de drie operaties (bijlage 1). Ook beschrijven we hier de andere waarden die in onze gesprekken naar voren kwamen en die burgers belangrijk vinden als het gaat om herstel (bijlage 2). En we gaan in op enkele (politieke) keuzes die zijn gemaakt in de verschillende operaties (bijlage 3).

Wie zijn de burgers en de overheid?

De hersteloperaties, in het bijzonder de hersteloperatie kinderopvangtoeslag, staan onder grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Veel verschillende partijen zijn betrokken bij het zo goed mogelijk laten verlopen van het herstel. De inspanningen om dit voor elkaar te krijgen, komen samen bij de gedupeerde burger. De gedupeerde burger ervaart de samenhang of het gebrek daaraan als geen ander. Voor hem of haar maakt het niet uit welke overheidsorganisatie voor welk onderdeel van het herstel verantwoordelijk is. Daarom spreken we in dit verslag vaak over ‘de overheid’ waar dat kan gaan over beleidsmakers, bestuurders, uitvoering en/of partijen als gemeenten. Daar waar mogelijk specificeren we de betrokken overheidsorganisatie. En we hebben het over ‘burgers’, daar waar we de verschillende gedupeerden bedoelen die we hebben gesproken. De reden dat wij hiervoor kiezen is dat gedupeerde burgers hebben aangegeven dat zij niet willen dat over hen wordt gesproken in een slachtofferrol. Daarom zijn we terughoudend met het gebruik van de term gedupeerden. In hoofdstuk 4 lichten we toe welke burgers we gesproken hebben.

4 Onze aanpak: de stem van burgers

We hebben onderzocht hoe burgers de hersteloperaties kinderopvangtoeslag (KOT), Fraude Signalering Voorziening (FSV) en box 3 ervaren. Tijdens ons onderzoek hebben we vooral gesproken met gedupeerden van wie de schade (nog) niet (volledig) is vergoed.

Het gaat daarbij om de volgende groepen gedupeerde burgers:

- Burgers die ernstig gedupeerd zijn² en die zich hebben aangemeld voor de hersteloperatie kinderopvangtoeslag van wie de werkelijke schade nog niet is vergoed. Deze groep burgers hebben inmiddels een compensatie ontvangen en de kinderopvangtoeslag die onterecht is ingehouden teruggekregen, maar veel van hen wachten nog op het vergoeden van hun (gevolg) schade die hierdoor is ontstaan.
- Burgers die vanwege hun FSV-registratie automatisch te maken kregen met de hersteloperatie FSV. We hebben vooral gesproken met burgers die van de Belastingdienst geen tegemoetkoming hebben ontvangen vanwege hun FSV-registratie.
- Burgers die vallen onder de hersteloperatie box 3 en de te veel betaalde vermogensbelasting over de jaren 2017-2020 niet of niet helemaal terug hebben ontvangen.

In ons onderzoek staan de ervaringen en de waarden van de gedupeerde burgers centraal.³ Deze hebben we opgehaald via intensieve groeps- en individuele gesprekken met deze burgers. Gemiddeld duurden deze sessies 6 uur. In totaal hebben er 10 groepsgesprekken en 44 diepte-interviews plaatsgevonden en hebben we met ruim 100 burgers gesproken.

Om zo veel mogelijk verschillende verhalen op te halen, hebben we gesproken met burgers die zich via ons en verschillende belangenorganisaties voor de gespreksrondes hebben aangemeld. In deze gesprekken hebben wij met elkaar onderzocht welke waarden zij belangrijk vinden en hoe zij de aandacht voor deze waarden in de praktijk beleven. Om een beeld te krijgen van de beleving van hersteloperaties door betrokken burgers beschrijven we in dit verslag wat zij onder deze waarden verstaan en hoe zij bij de uitvoering van de hersteloperatie deze waarden hebben ervaren.

Onze gesprekken leveren een helder beeld op van de waarden die voor burgers belangrijk zijn wanneer de overheid hun schade herstelt. Dit zijn: erkenning, snelheid, menselijke maat, maatwerk, gelijkwaardigheid, betrouwbaarheid, integraal herstel, ruimhartigheid, rechtvaardigheid en transparantie/openheid.

² Voor onze definitie van deze ernstig gedupeerde burgers verwijzen wij naar het signaal '[Levens in de wachtstand](#)' d.d. 09 oktober 2023.

³ Voor een uitvoerige toelichting op onze aanpak van dit onderzoek verwijzen we naar het [onderzoekplan](#) op onze website.

We hebben met deze burgers ook gesproken over de waarden die de overheid belangrijk vindt voor het schadeherstel. Deze waarden zijn vastgelegd in de betreffende beleidsstukken en wetgeving. Dit zijn: erkenning, recht doen, breed en samenhangend herstel, een persoonlijke benadering met keuzevrijheid en regie voor de gedupeerde burgers, consistentie, gelijke behandeling, ruimhartigheid, zorgvuldigheid⁴, participatie, begrijpelijkheid, voortvarendheid, onafhankelijkheid, openbaarheid⁵, aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid.⁶

Tijdens ons onderzoek hebben we vooral gesproken met gedupeerde burgers die ernstig zijn getroffen en met gedupeerden die in hun ogen geen (volledig) herstel hebben gekregen. De ervaringen van deze mensen zijn niet representatief voor alle gedupeerden in deze drie hersteloperaties. Maar hun ervaringen zijn ook niet uniek. Ze komen overeen met de ervaringen die in vele andere onderzoeken en parlementaire enquêtes door gedupeerde burgers naar voren zijn gebracht.⁷ En we zijn in dit onderzoek nog een stap verder gegaan. We hebben samen met deze burgers hun ervaringen verder verkend aan de hand van de waarden die zij belangrijk vinden bij schadeherstel. En we hebben burgers en medewerkers met elkaar in contact gebracht. Dit hebben we gedaan voor meer wederzijds begrip en om tot oplossingen te komen voor de ervaren knelpunten. Dit lichten we hieronder verder toe.

4.1 Spiegelen met medewerkers

De hersteloperaties worden onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën uitgevoerd door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) en de Belastingdienst. De UHT is betrokken bij de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst is betrokken bij de hersteloperaties Fraude Signalering Voorziening en box 3. Daarom hebben we de uitkomsten van onze intensieve gesprekken met burgers gedeeld met medewerkers van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), directoraat-generaal (DG) Toeslagen, directoraat-generaal (DG) Herstel en de Belastingdienst in zogeheten spiegelsessies. Ook voor de gesprekken met medewerkers hebben we de tijd genomen; gemiddeld duurden deze sessies 6 uur. In totaal hebben er 11 spiegelsessies plaatsgevonden en hebben we met 92 medewerkers gesproken.

Om zo veel mogelijk ervaringen naar boven te krijgen, hebben we gesproken met medewerkers uit alle organisatielagen, ook met de ambtelijke top. Voor de leesbaarheid spreken we in het vervolg in dit verslag over ‘medewerkers’. Hiermee bedoelen we de medewerkers die we in het kader van ons onderzoek gesproken hebben.

⁴ In de uiteindelijke vormgeving van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag en in de Wet hersteloperatie toeslagen zijn deze waarden als uitgangspunt genomen. Deze komen veelal overeen met het overkoepelende waardenkader van de Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag – Advies Waardenkader, 1 december 2021, Kamerstuk 2021D47779.

⁵ Het tegemoetkomingsbeleid voor de FSV gedupeerden is gebaseerd op de zes bouwstenen voor vertrouwenwekkend schadebeleid die de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur heeft benoemd. Dit zijn: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 24 juni 2022, dossier 31066 Belastingdienst, nr. 1065.

⁶ Deze waarden zijn genoemd in het Besluit rechtsherstel box 3, besluit van 28 juni 2022, nr. 2022-176296.

⁷ Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag ‘Ongekend onrecht’ d.d. 17 december 2020, Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en dienstverlening, ‘Blind voor mens en recht’, d.d. 26 februari 2024, Een vergelijkend onderzoek naar tien hersteltrajecten ‘Herstel bieden: een vak apart’ van de Nationale ombudsman d.d. 24 oktober 2023, Rapport Burgers Beter Beschermd van de Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken d.d. 20 april 2021, Publicatie ‘Vormgeven aan schadebeleid’ van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, februari 2024 en het Rapport van de Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, ‘Klem tussen balie en beleid’, d.d. 25 februari 2021.

Het doel van deze gesprekken was de medewerkers een spiegel voorhouden, door ze te vertellen over de door ons opgehaalde ervaringen van burgers met de hersteloperaties. Daarnaast wilden we weten of deze ervaringen voor de medewerkers herkenbaar zijn, of hieraan dilemma's ten grondslag liggen en hoe zij hiermee omgaan in hun dagelijkse werk. In dit verslag en in bijlage 2 gaan wij verder in op de herkenning van de ervaringen van burgers door medewerkers.

4.2 Samen aan de slag

Tijdens ons onderzoek naar de ervaringen met de hersteloperatie kinderopvangtoeslag zijn we onderwerpen tegengekomen die om een snelle oplossing en/of om een uitvoeriger gesprek vroegen. Dit was voor ons aanleiding om twee 'samenwerkend leren sessies' te organiseren. Voor deze sessies nodigden we gedupeerde burgers (als ervaringsdeskundigen), medewerkers en andere bij de operatie betrokken deskundigen uit. Doel van deze sessies was om gezamenlijk oplossingen te bedenken voor knelpunten die in de met burgers en medewerkers gevoerde gesprekken naar voren waren gekomen.

De eerste sessie vond plaats met gedupeerde ouders, jongeren en medewerkers die betrokken zijn bij de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Centraal in deze bijeenkomst stond het met elkaar bespreken van enkele problemen en oplossingsrichtingen die in eerdere focussessies waren genoemd. Aan de tweede samenwerkend leren sessie namen deel: gedupeerde burgers als ervaringsdeskundigen, maatschappelijke (hulp)organisaties en medewerkers en leidinggevendenden van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Zij hebben samengewerkt om concrete antwoorden te vinden op de vragen: "Hoe komen we in contact met ernstig gedupeerde burgers van de kinderopvangtoeslag?" en "Wat kunnen we (nog meer) voor deze ernstig gedupeerden doen?" De sessie heeft ertoe geleid dat de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), samen met het directoraat-generaal (DG) Herstel, de ideeën van deze gedupeerde burgers, samen met deze burgers gaat oppakken.

De ideeën zijn:

- Het benutten van bestaande 'communities' (netwerken) waarin mensen elkaar kunnen ondersteunen en waardoor deze netwerken een brugfunctie gaan vervullen naar de overheid.
- Het organiseren van een landelijke netwerkdag voor (ernstig) gedupeerde ouders en jongeren met verschillende workshops, informatiestands en gelegenheid tot ontmoeten.
- Samen vormgeven van communicatie die aanslaat bij jongeren.
- Aandacht voor ernstig gedupeerde ouders die de integrale beoordeling vóór de Catshuisregeling hebben gehad en daarmee in een andere positie zitten dan ouders die onder nieuwe regelingen zijn beoordeeld.⁸

⁸ 16e Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen september – december 2023, staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, 15 februari 24, pagina 40.



Interview

Karima Ouadid

‘Er is geen one size fits all’

Als er iets is wat Karima Ouadid van de toeslagenaffaire heeft geleerd, is het om niet bij de pakken neer te zitten. De terugvordering van de Belastingdienst is haar niet in de koude kleren gaan zitten, maar ze zet haar ervaring liever om in hulp aan anderen dan thuis te zitten kniezen.

Welke impact heeft de
kinderopvangtoeslagaffaire
op jou gehad?

‘Die impact is haast niet te omschrijven. Niet alleen heeft de Belastingdienst bij ons een fout gemaakt in het onterecht terugvorderen van de kinderopvangtoeslag, maar ook heb ik op de fraudelijst gestaan. We moesten twee jaar aan kinderopvangtoeslag terugbetalen, een bedrag van €60.000. Onterecht, is dus gebleken. Maar toen waren we al vijftien jaar aan het afbetalen. We konden op geen enkele regeling aanspraak maken, hebben louter gebikkeld en onszelf en de kinderen alle extra's onttrokken. Het was overleven. Ik kom uit een Marokkaanse gemeenschap, waarin mensen elkaar snel te hulp schieten. Ook hier in Kranenburg (red. Karima woont in Duitsland vlak over de grens bij Nijmegen) waren de mensen super lief voor ons. Toch was het ook het ene gat met het andere vullen. We hebben alles meegemaakt: loonbeslag, dwangbevelen, dreigende uithuiszettingen. Maar we hebben het overleefd als gezin. Tegen een hoge prijs: met de dochters uit het eerdere huwelijk van mijn man gaat het niet goed, hoewel er wel weer contact is. Als ik er nu op terugkijk, denk ik: “Hoe heb ik dit al die jaren volgehouden?”

Ik voel een enorme kracht om hier het goede uit te halen. Daarom help ik andere slachtoffers van de toeslagenaffaire en ben ik verschillende ondernemingen en initiatieven gestart: Karima Ouadid Coaching & Consultancy, The Rising Stars, Powervrouwen en Stichting Colourful Dreams.’

Wat zijn je ervaringen
met het herstel?

‘Wisselend. Wat ik bijvoorbeeld heel goed vond, was dat we heel snel het bedrag van €30.000 uit de Catshuisregeling ontvingen. Ook was de integrale beoordeling snel rond. De inspectie heeft mij gevraagd mee te denken over hoe het herstel zou moeten verlopen. Nou, daar had ik zo wel mijn ideeën over. Want waarom bestaat het team dat de hersteloperatie uitvoert voornamelijk uit witte mensen, terwijl de gedupeerden voor het leeuwendeel een etnische achtergrond hebben? En waarom is er geen onafhankelijke partij die het herstel uitvoert?’

Wat zou je de Belasting-
dienst willen meegeven?

‘Verschillende zaken. Zorg voor maatwerk en benader de doelgroep vanuit haar culturele achtergrond. Er is geen one size fits all. Investeer niet alleen in materieel, maar ook in mentaal herstel, want alleen zo kunnen mensen hun leven weer oppakken. En gooi dat wantrouwen overboord. Laat mensen zelf hun betalingen doen in plaats van via de Sociale Banken Nederland. Help bellers op basis van hun BSN en niet op basis van allerlei aanvullende controlevragen. Kortom: lever maatwerk, heb vertrouwen, houd de vaart erin, haal alle derde partijen eruit en laat ouders meedenken over het herstel.’

Hoe zou de kloof
tussen burger en overheid
kleiner kunnen?

‘Door burgers meer vertrouwen en eigen regie te geven. Zelf doe ik mee aan het programma Gelijkwaardig Herstel. Hierin vertellen gedupeerden hun verhaal aan een luisterend schrijver. Dit alleen al lucht enorm op. Daarna komen er een schadeanalyse en een voorstel voor een schadevergoeding. Daar kun je het wel of niet mee eens zijn, maar meestal kom je er met een schikking wel uit. Dan kun je ook weer verder, want dat is het allerbelangrijkste. Dat je leven niet meer stilstaat.’



Interview

Dennis van Breemen

programmamanager Herstelbeleid

*‘Als je wilt versnellen,
moet je soms ook
even de tijd nemen’*

Dennis van Breemen is programmamanager Herstelbeleid bij het Programma Directoraat-Generaal Herstel Toeslagen. Hij is in die rol opdrachtgever van de Uitvoeringorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Ondanks de grootschaligheid en de complexiteit van de operatie en de maatschappelijke druk, zit de vaart er momenteel goed in. Tegelijkertijd blijft hij zoeken naar verdere verbetering.

Hoe kijk je terug op de afgelopen jaren?

‘Toen in 2019 de hersteloperatie voor de problemen met de kinderopvangtoeslag werd opgezet, hadden we nog een relatief overzichtelijke groep ouders voor ogen. Gaandeweg kwamen er steeds meer misstanden aan het licht. Niet alleen bleek de overheid vooringenomen te zijn geweest, ze had ook onevenredig hard ingegrepen. De impact op de levens van mensen werd steeds duidelijker. Van meet af aan zeiden we: “We gaan voor maatwerk”, en daar hebben we ons aan gehouden. Maar de omvang maakt het bewaken van de menselijke maat wel extra uitdagend.’

Voor welke uitdagingen en dilemma's stonden jullie?

‘Door het terugvorderen hebben veel ouders schulden opgebouwd. Het ene gat moesten ze vaak met het andere dichten. Sommige van hen zijn naar het buitenland gevlucht. Ook kinderen en ex-toeslagpartners bleken de dupe. De scope werd dus steeds groter en we moesten bovendien een schuldenaankpak opzetten. Tegelijkertijd begonnen we in te zien dat de impact op elk leven anders is. Daarom is maatwerk zo belangrijk. De Catshuisregeling – waarmee we veel mensen op korte termijn konden helpen – was voor het programma een belangrijke versneller. Toch bleek die compensatie niet voor iedereen genoeg.

De media-aandacht maakte samen met de Catshuisregeling veel los in de samenleving. Daardoor gingen ook ‘twijfelgevallen’ zich melden. Nu de aanmeldtermijn is verstreken, zitten we op ruim 68.000 aanmeldingen. Dat is een middelgrote stad! En dan kom je op de tragiek en het dilemma van hersteloperaties. Je wilt maatwerk leveren en je keuzes goed kunnen uitleggen, naar de ouders én naar de samenleving. Maar dat vraagt tijd, terwijl er ‘morgen’ een oplossing moet zijn.’

Hoe zijn jullie hiermee omgegaan?

‘Gedurende de hersteloperatie hebben we onze aanpak verbeterd. Zo nemen we ouders meer mee in het proces en in de berekeningen, geven we zaakbehandelaren meer beslisruimte en is een deel van het onderzoekswerk geautomatiseerd. Ook zijn we de dossiers gaan vereenvoudigen en ouders en advocaten gaan betrekken. We kwamen er samen achter dat een goed dossier niet hetzelfde is als een dossier waar álles in staat. Voor ons een belangrijke les: neem soms even de tijd, juist als je wilt versnellen. Test ideeën eerst en kijk of ze daadwerkelijk tot verbetering leiden.’

Hoe kijk je naar de komende tijd?

‘Het tempo zit er nu goed in. Meer dan 35.000 mensen zijn inmiddels erkend gedupeerd en hebben de Catshuisregeling, hulp bij schulden en brede ondersteuning ontvangen. Momenteel heeft 79 procent van deze groep een integrale beoordeling gehad. Tot nu toe heeft circa 15 procent aangegeven aanvullende vervolgschade te hebben, bijvoorbeeld door inkomensverlies of gedwongen verhuizing. Voor het afwikkelen deze schade blijven we werken aan versnelling en verbetering.’

Over de Catshuisregeling

De Catshuisregeling is er om gedupeerde ouders sneller en ruimer te compenseren. Een van de afspraken is dat alle ouders zo snel mogelijk € 30.000 krijgen. Ouders die recht hebben op een hoger bedrag, krijgen dat bedrag na een integrale beoordeling alsnog.

5 Herstel draait om vertrouwen

Uit onze gesprekken komt naar voren dat burgers een herstelproces willen dat uitgaat van vertrouwen met ruimte voor persoonlijke aandacht. Zij willen een herstelproces dat recht doet aan hun specifieke situatie en waarmee hun leed wordt erkend. Kortom: een herstelproces waarin hun behoefte als gedupeerde burger centraal staat. En waarbij zij oprechte erkenning en rechtvaardigheid ervaren.

Dit sluit aan bij wat de wetenschap als belangrijke elementen ziet voor herstel. Vertrouwenwekkend schadeherstel is een relationele kwestie, waarbij het gevoel en de ervaring van betrokken partijen van belang zijn.⁹ Ook de manier waarop rechtvaardigheid van de procedure wordt ervaren, is van belang voor de acceptatie van de uitkomst.¹⁰

In hun recente essay over vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening¹¹ schrijven Georgina Kuipers en collega's dat er naast schade vaak ook vertrouwensverlies optreedt. Zeker wanneer de overheid een rol heeft gespeeld in het ontstaan van schade en burgers van hun overheid niet de verwachte bescherming en zorg krijgen. Schadebeleid dient dan niet alleen op 'regulier' herstel gericht te zijn, maar ook op vertrouwensherstel. 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. Ervaring gaat in belangrijke mate om verwachtingen die betrokkenen hebben over het herstel. De verwachting dat het herstel vertrouwenswaardig is, kan leiden tot een meer meewerkende houding. Daardoor verloopt een proces prettiger en leidt het tot meer vertrouwen. Dat kan 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 liggen teleurstelling en vertrouwensverlies al snel op de loer.

Uit ons onderzoek blijkt dat burgers ervaren dat de hersteloperaties niet opleveren wat zij echt nodig hebben en dat zij niet het vertrouwen hebben dat dit gaat gebeuren. Burgers missen in alle hersteloperaties de oprechte erkenning van hun schade en leed én een rechtvaardige behandeling. De verwachte invulling van erkenning en rechtvaardigheid, hoe zij de invulling daarvan hebben ervaren en de reactie van medewerkers hierop, beschrijven we hieronder. Vervolgens gaan we ook kort in op de andere waarden die burgers belangrijk vinden bij het herstel van hun schade.

⁹ Kuipers, G. et al (2024) Vormgeven aan schadebeleid, de zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening.

¹⁰ Prof. dr. M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtstaat', RegelMaat 2018-3, pagina's 120-131.

¹¹ Kuipers, G. et al (2024) Vormgeven aan schadebeleid, de zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening.

5.1 Burgers willen oprechte erkenning

De burgers die we hebben gesproken, noemen erkenning van hun leed als belangrijke waarde. Met oprechte erkenning begint hun herstel. Zij willen oprechte erkenning van de overheid als veroorzaker van de schade. Het herstellen van schade heeft volgens deze burgers niet alleen te maken met financiële compensatie. Zij willen ook erkend worden in hun gevoel. Zij willen dat de overheid daarbij rekening houdt met de verschillende groepen gedupeerde burgers en de verschillende manieren waarop zij zijn getroffen. Burgers willen ook dat de overheid erkent dat zij fouten heeft gemaakt en daarvoor haar (persoonlijke) excuses aanbiedt. De excuses die zijn aangeboden komen in hun ogen niet altijd oprecht over of zijn niet voldoende. Ook schriftelijke excuses komen niet altijd goed over bij burgers. Excuses die in persoonlijke gesprekken worden gedaan, vallen wel goed. Verder verwachten burgers van de overheid dat zij haar fouten niet alleen rechtzet maar ook reflecteert en ervan leert. Met andere woorden: ze willen erop kunnen vertrouwen dat wat hen is overkomen niet nog een keer gebeurt. En ook anderen niet overkomt.

De medewerkers die we spraken, herkennen niet altijd wat burgers hebben ervaren, als het gaat om erkenning. Over de wijze, het nut en belang van het maken van excuses zijn wisselende beelden. Veel medewerkers zien hier wel het nut en belang van in, anderen vinden het maken van excuses lastig. Er zijn wisselende meningen over wie die excuses moet maken en waar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt (uitvoering of politiek?). In een aantal gesprekken gaven medewerkers aan dat zij niet wisten wat de overheid nog meer zou kunnen doen aan erkenning, dan wat nu al wordt gedaan.

Hieronder geven we per hersteloperatie aan waarom de gedupeerde burgers die we spraken zich niet erkend voelen door de overheid. En hoe de medewerkers die we spraken, dit zien.

Hersteloperatie kinderopvangtoeslag

In deze hersteloperatie voelen ernstig gedupeerde burgers zich niet erkend omdat hun schade niet met voorrang via een integrale maatwerkroute wordt afgehandeld. Gedupeerde jongeren voelen zich niet erkend omdat een groot deel van hun schade niet voor vergoeding in aanmerking komt. Dit lichten we hieronder toe.

In principe handelt de Uitvoeringsorganisatie Herstel toeslagen (UHT) de dossiers van ouders die zich als eerste hebben aangemeld als eerste af (First in First out, het FIFO-principe).¹² Ernstig gedupeerde burgers die het zwaarst zijn getroffen door de toeslagenaffaire verwachten dat zij als eerste worden geholpen en dus voorrang krijgen bij het herstel van hun schade.¹³ Deze burgers zien dat als oprechte erkenning van hun leed. En ze vinden dat de overheid, als veroorzaker van de schade, hiernaar moet handelen. Zij wachten nog op (volledig) herstel van hun schade. Hun levens staan nu in de wachtstand. Deze gedupeerde burgers zijn al jaren bezig om financiële genoegdoening te krijgen. Zij hebben behoefte aan een vlot proces van herstel, zodat zij hun leven weer op de rit kunnen krijgen.

¹² 12e Voortgangsrapportage Herstel Toeslagen, Q3 2022, pagina 5.

¹³ Deze verwachting past ook bij de toezegging van de toenmalig staatssecretaris van Financiën, belast met toeslagen en douane bij de start van de hersteloperatie KOT. Zij heeft destijds toegezegd dat er “natuurlijk voor wordt gezorgd dat de zaken van mensen die in de lastigste positie verkeren, het eerst worden behandeld.” 31 066 Belastingdienst nr. 697 Verslag van een algemeen overleg, vastgesteld op 4 september 2020.

Ook gedupeerden die hun integrale behoordeling hebben gehad toen nog niet alle voorzieningen in het leven waren geroepen, wachten nog op het gelijktrekken van hun schadevergoeding met de nu geldende schaderegelingen.¹⁴ Deze gedupeerden vinden het pijnlijk dat zij niet met spoed en met maatwerk geholpen worden en in dezelfde wachtrij moeten aansluiten met minder gedupeerde ouders.¹⁵ Het lange wachten maakt deze burgers moe en moedeloos. Sommigen overwegen zich uit de herstelprocedures terug te trekken en bijvoorbeeld niet de stap te zetten naar de Commissie Werkelijke Schade. Omdat de toelagenaffaire een ontwrichtende werking heeft gehad op hun leven en hun situatie nog lang niet altijd stabiel is, voelen zij zich door het lange wachten op herstel opnieuw gedupeerd.

Ook de gedupeerde jongeren van de toelagenaffaire voelen zich niet erkend door de overheid. Deze jongeren ervaren dat de overheid hun schade niet volledig vergoedt. Zoals studieleningen die zij zijn aangegaan, om bij te dragen aan het gezinsinkomen. Deze jongeren kunnen wel aanspraak maken op de brede hulp die gemeenten aan gedupeerden van de toelagenaffaire verstrekken, maar niet op het kwijtschelden van hun schulden bij de overheid.

Medewerkers geven aan dat het niet mogelijk is om de schade van de groep ernstig gedupeerden met voorrang af te handelen. De overheid heeft niet in beeld welke gedupeerden het hardst zijn geraakt door de onterechte stopzetting of terugvordering van hun kinderopvangtoeslag. Medewerkers beschikken niet over de informatie om deze groep ernstig gedupeerden in beeld te krijgen. Deze informatie kunnen zij ook niet via de Belastingdienst krijgen. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) zou deze gegevensuitwisseling niet toestaan.¹⁶ Verder geven medewerkers aan dat het met voorrang afhandelen van de ernstige gevallen ten koste gaat van andere gedupeerde burgers in de wachtrij. Er is voor gekozen om juist eenvoudige gevallen eerst te behandelen. Hierdoor neemt de wachtrij af. Wat volgens medewerkers weer gunstig is voor de groep ernstig gedupeerde burgers. Daarnaast worstelen medewerkers van UHT en DG Toelagen met de vraag wat de criteria zijn voor ernstige gedupeerdheid. En zij vragen zich af of zij wel de aangewezen personen zijn om dit voor burgers te bepalen. Medewerkers ervaren namelijk dat de geleden schade sterk verschilt tussen gedupeerde burgers. En dat de geleden schade door iedere gedupeerde burger anders wordt beleefd. Zo lang een betrouwbare methode om ernstig gedupeerden te identificeren ontbreekt, vinden medewerkers het zoveel mogelijk vasthouden aan het FIFO-principe daarom de meest verdedigbare optie.¹⁷ Ook vinden zij deze keuze te rechtvaardigen, omdat daarmee dwangsommen door termijnoverschrijdingen, voorkomen worden.

Over het aanbod van schadeherstel voor jongeren geven de medewerkers aan dat dit een politieke keuze is.¹⁸ Jongeren komen niet zelfstandig in aanmerking voor vergoeding van aanvullende schade via de Commissie Werkelijke Schade (CWS). Alleen de aanvragende ouder kan bij CWS in aanmerking

¹⁴ Dat gaat dan bijvoorbeeld om de mensen die zelf schulden hebben afgelost met de € 30.000 terwijl later een regeling is gecreëerd om deze schulden en achterstanden kwijt te schelden.

¹⁵ De vraag of het juist is om wanneer een betrouwbare methode kan worden gevonden om degene met grote gevolgschade te identificeren, deze mensen niet met voorrang te behandelen, komt aan bod in de ethische analyse die de Universiteit Utrecht heeft gedaan van de hersteloperatie kinderopvang-toeslagaffaire. Rutger Claassen & Ingrid Robeyn, Herstel na de kinderopvangtoeslagaffaire, een ethische analyse, Ethiek Instituut Universiteit Utrecht, 2 december 2022.

¹⁶ We merken op dat in het kader van de pilot regieroute VSO deze informatie wel gebruikt wordt.

¹⁷ Rutger Claassen & Ingrid Robeyn, Herstel na de kinderopvangtoeslagaffaire, een ethische analyse, Ethiek Instituut Universiteit Utrecht, bijlage 1, 2 december 2022.

¹⁸ Deze keuze is vastgelegd in de Wet hersteloperatie toelagen. Deze keuze lichten we toe in bijlage 3.

komen voor een extra schadebedrag voor kinderen die destijds minderjarig waren. Een belangrijke reden om kinderen geen zelfstandige toegang tot CWS te bieden, is volgens de medewerkers ook dat de commissie het werk nu al niet aan kan en er geen capaciteit is om ook schadezaken van jongeren te behandelen. Hoewel ook aan jongeren brede hulp wordt geboden, erkennen medewerkers dat deze hulp beperkt is. Inmiddels is duidelijk dat de overheid de studieschulden van deze jongeren niet gaat kwijtschelden. Wel kunnen jongeren sinds 1 november 2023 gebruikmaken van een aanvullend schuldhulpverleningsaanbod.¹⁹

Hersteloperatie FSV

Geduppeerde burgers die vallen onder de hersteloperatie FSV voelen zich niet erkend door het besluit dat door de politiek is genomen. Er is voor gekozen om burgers die de Belastingdienst heeft geregistreerd op de FSV-lijst, maar die materieel niets gemerkt hebben van deze registratie, geen tegemoetkoming te geven, tenzij deze burger zijn schade aannemelijk kan maken.²⁰ Door deze keuze komt het overgrote deel van deze burgers (het gaat om circa 290.000 burgers van de ruim 300.000 FSV-geregistreerden) niet automatisch in aanmerking voor een tegemoetkoming in de schade.²¹

Deze mensen hebben van de Belastingdienst gehoord dat hun FSV-registratie geen effect heeft gehad of dat er sprake was een verklaarbaar effect. In dit laatste geval had de Belastingdienst legitieme redenen om juist deze burgers te controleren.

De burgers die we spraken, gaven aan er zelf van overtuigd te zijn dat hun FSV-registratie grote gevolgen heeft gehad. We spraken ook burgers die in eerste instantie niets hebben gemerkt van hun FSV-registratie, maar emotioneel zijn geraakt toen zij geïnformeerd werden dat zij op de lijst stonden. Deze burgers vragen zich af waarom de overheid hen als (potentiële) fraudeur heeft aangemerkt. Ze willen weten of het met hun afkomst te maken heeft. En vragen zich af of zij er wel echt bij horen in Nederland. Zij geven aan dat de overheid aandacht moet hebben voor de grote impact die FSV-registratie in sommige gevallen heeft gehad, ook immaterieel. Dat de overheid hen als (potentiële) fraudeur heeft bestempeld, heeft deze burgers intens verdriet gedaan.²² Hun verdriet blijft bestaan, helemaal wanneer onduidelijk blijft waarom de Belastingdienst hen op de FSV-lijst heeft gezet. Sommigen hebben behoefte aan een persoonlijker vorm van excuses, anders dan de schriftelijke excuses die zij hebben gekregen. Anderen geven aan dat het enkele feit dat zij op de lijst zijn geplaatst tot (een vorm van) schadevergoeding zou moeten leiden. De keuze om niet over te gaan tot vergoeding bij (louter) immaterieel leed en deze burgers alleen schriftelijke excuses aan te bieden, maakt dat zij zich veelal niet gezien of erkend voelen in het herstelproces.

¹⁹ Schulden die deze jongeren niet zonder hulp kunnen aflossen, worden opgelost door de inzet van een saneringskrediet, dat door de gemeente via de Specifieke Uitkering (SPUK) kan worden gedeclareerd. Van de jongere zelf wordt geen financiële tegenprestatie verwacht. Ook is er ruimte voor gemeenten om extra hulp in te schakelen voor deze jongeren. Dit is bedoeld om deze jongeren een nieuwe start te bieden en hun financiële toekomst veilig te stellen. Het Jongeren Perspectief Fonds ondersteunt gemeenten en schuldhulpverleners daarbij.

²⁰ Het kabinet heeft dit op 4 november 2022 besloten op voorspraak van Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, mede na een debat over de contouren van het beleid met de Tweede Kamer. Deze keuze lichten we toe in bijlage 3.

²¹ Zie ook bijlage 1 voor meer informatie over deze hersteloperatie.

²² De Parlementaire Enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening schrijft daarover dat mensen onterecht zijn behandeld als fraudeur en daar veel last van hebben gehad. Zij schamen zich voor het feit dat zij als fraudeur te boek zijn komen te staan. Het onbegrip over wat is gebeurd heeft geleid tot een diep gevoeld wantrouwen jegens de overheid, Blind voor mens en recht, p. 195.

Medewerkers geven aan dat over de brief waarin de Belastingdienst haar excuses aanbiedt aan iedereen die geregistreerd stond intern veel te doen is geweest. Dit betrof vooral de mededeling dat de Belastingdienst de mensen niet (meer) als fraudeur ziet. Volgens sommige teams kan de Belastingdienst dit niet met honderd procent zekerheid zeggen. Vandaar dat in de brief staat: “Op basis van uw registratie en uw gegevens in de FSV ziet de Belastingdienst u niet als fraudeur”. Het proces voor het opstellen van deze brief heeft circa acht maanden geduurd.

Volgens de medewerkers heeft het management de keuze gemaakt om te beginnen met de FSV-registraties die eenvoudig zijn af te handelen. Dit zijn de burgers die volgens de Belastingdienst geen effecten hebben ondervonden van hun FSV-registratie of waarbij sprake was van een verklaarbaar effect. Reden voor deze keuze was dat de organisatie op deze manier, via eenvoudige zaken, kennis kan opbouwen. Deze kennis is nodig om in een later stadium de complexe gevallen goed af te handelen. Medewerkers geven aan dat dit een groot dilemma is geweest. Want je doet wat je eigenlijk niet wilt doen: burgers die mogelijk het grootste nadeel hebben gehad, zet je achteraan in de wachtrij.

Medewerkers geven aan dat zij keuzes moeten maken. Het liefst spreken zij iedere FSV-geregistreerde één op één, maar dat kost tijd. De pijn van burgers waarom zij in FSV stonden was één van de redenen om het zelfmeldpunt te openen, waarmee persoonlijk contact mogelijk is. Ook is er een mogelijkheid om een gesprek aan te vragen. Daardoor is volgens de medewerkers aan deze FSV-geregistreerden direct de mogelijkheid geboden om over hun problemen met hen contact te zoeken.

Vanuit het meldpunt FSV ontvangen medewerkers het signaal dat het persoonlijk contact helpt. De medewerkers zeggen uiteraard niet iedereen te kunnen bellen, maar bieden het wel aan. Zij hebben naar eigen zeggen gekozen voor een suboptimale oplossing. Vanwege de wens om snelheid te maken is ervoor gekozen om de FSV-geregistreerden via een brief te informeren. Via brieven kan de Belastingdienst direct veel burgers bereiken. Maar hierdoor is de informatie van de Belastingdienst aan deze burgers wel globaal, vinden de medewerkers.

Hersteloperatie box 3

Burgers die te maken hebben met de hersteloperatie box 3 geven aan vooral financiële schade en in mindere mate gevolg- of emotionele schade te hebben. Zij voelen zich niet erkend. Zij vinden dat de overheid niet toegeeft fouten te hebben gemaakt en geen excuses aanbiedt.

Ook de burgers die wij over deze hersteloperatie spraken, willen oprechte erkenning van hun leed. Ze willen dat de overheid erkent dat zij de veroorzaker is van de schade en hiervoor haar (persoonlijke) excuses aanbiedt. En zij verwachten dat de overheid haar fouten niet alleen rechtzet maar hier ook op reflecteert en van haar fouten leert.

Medewerkers geven aan dat zij het maken van excuses lastig zouden vinden. Zij ervaren dat de Belastingdienst de schuld krijgt. Terwijl de Belastingdienst alleen maar uitvoering geeft aan politieke besluiten.



Interview

Tuncay

‘Wees er ook voor mensen met een buitenlandse achternaam’

Begin 2023 ontvangt Tuncay een brief van de Belastingdienst dat hij jarenlang onterecht in het systeem van de Fraude Signalering Voorziening (FSV) heeft gestaan. Hij probeert opheldering te krijgen, maar zit anderhalf jaar later nog altijd met vragen. Zijn advies aan de Belastingdienst: wees transparant in wat je doet en besef dat je als overheid een voorbeeldfunctie hebt.

Wat zijn in het algemeen
je ervaringen met
de Belastingdienst?

‘Tot 2023 waren mijn ervaringen prima, niets bijzonders eigenlijk. Ik heb altijd gewoon belastingaangifte gedaan en er is nooit iets voorgevallen.’

Welke impact heeft de
registratie in de FSV op
je gehad?

‘Die impact is enorm en voel ik nog steeds. Ik ben nooit van betalingsregelingen of toeslagen van de Belastingdienst afhankelijk geweest. Mijn aanmerking als potentieel fraudeur heeft dus voor mij gelukkig geen financiële consequenties gehad. Maar ik ben diep gekwetst, voel me weggezet als tweederangsburger. En dat terwijl ik nu al ruim veertig jaar in Nederland woon en dertig jaar bij de politie heb gewerkt. Ik heb hard moeten knokken om politiemans te worden: ik heb toen ik uit Turkije was gevlucht snel Nederlands geleerd, ben opgeklommen van lts en mavo naar havo en de politieacademie, heb een Nederlands paspoort. Toch heb ik altijd moeten vechten tegen vooroordelen over buitenlanders, bij iedere stap die ik zette. Ik heb discriminerende opmerkingen en opvattingen altijd getrotseerd, maar de brief van de Belastingdienst heeft mij diep geraakt: dit is institutionele discriminatie en ik voel me machteloos.’

Wat zijn je ervaringen
met het herstel?

‘Het enige wat ik heb ontvangen, zijn standaardbrieven die te laat kwamen en veel te kort door de bocht waren. Zo stelt de Belastingdienst in haar allereerste brief dat ik geen nadeel heb ondervonden van mijn registratie in het FSV-systeem. Maar wie is zij om te bepalen dat ik geen nadeel heb ondervonden? Kent zij de impact op mij? De Belastingdienst kijkt alleen naar de financiële kant, terwijl een jarenlange onterechte verdachtmaking zo veel meer met zich meebrengt.’

Ook steekt het mij dat de Belastingdienst nooit een hand heeft toegestoken in de zin van een fatsoenlijke spijtbetuiging, uitnodiging voor een gesprek of inzagemogelijkheid. Eigenlijk heb ik nooit opheldering gekregen over het waarom van mijn registratie. Na aandringen heb ik met iemand van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane gesproken. Deze persoon snapte mijn leed en toonde medeleven.’

Wat zou je de
Belastingdienst
willen meegeven?

‘Het belangrijkste, en dit zeg ik vooral in het belang van mijn kinderen en alle andere jongeren met een exotisch klinkende achternaam: stop met discrimineren! Het maakt de maatschappij giftig en achterdochtig. Geef als overheidsinstantie het goede voorbeeld en wees transparant in wat je doet. Gebruik je bevoegdheden, maar doe het niet stiekem. En geef een goede reden waarom je een speciale bevoegdheid inzet. Bij de politie moesten we altijd nagaan of een melding klopte of loos alarm was. Dat zou de Belastingdienst ook moeten doen. En als je zegt er voor iedereen te zijn, wees er dan ook voor burgers met een buitenlandse achternaam.’

Tunçay heet in werkelijkheid anders.



Interview

Arjan Dikmans

Programmadirecteur

‘Het voelde als autorijden in het donker’

Programmadirecteur Arjan Dikmans tastte voor een groot deel nog in het duister toen hij aan de herstelaanpak van de Fraude Signalering Voorziening (FSV) begon. Naar aanleiding van een aangenomen Tweede Kamermotie stond hij voor een immense opgave. Zijn motto: leren door te doen.

Hoe zag de hersteloperatie eruit?

‘De politiek gaf ons de opdracht: laat mensen weten dat zij in de FSV geregistreerd stonden, inventariseer de gevolgen en compenseer de mensen die gedupeerd zijn geraakt. We hadden vooraf geen idee wat we daarbij precies zouden tegenkomen, maar we wisten wel dat het impactvol kon zijn. Het voelde alsof we gingen autorijden in het donker. De hele operatie was naar verwachting zo complex en belastend, dat uitvoering door de huidige Belastingdienst-organisatie onmogelijk leek. Daarom hebben we een nieuw organisatieonderdeel opgezet: Buitengewone Zaken Blauw (BZB). En toen zijn we eigenlijk gewoon begonnen. In korte tijd zijn we een team gaan bouwen met juridisch geschoolde mensen en zijn we via een geautomatiseerd systeem gaan uitzoeken wie, waarom en op welke manier in FSV stond.’

Voor welke uitdagingen en dilemma’s stonden jullie?

‘We moesten alles zelf uitvinden en heel veel uitzoeken. Zo was het vaak onduidelijk waarom iemand in het FSV-systeem stond. Ook konden we niet altijd inschatten of een persoon er schade van had ondervonden. Dat zorgde vooral in het begin voor een uitdaging: doordat we mensen snel moesten informeren, kregen we ook snel veel reacties. Maar omdat we nog niet veel wisten, konden we gedupeerden nog weinig antwoorden geven. We kwamen soms schrijnende situaties tegen. Dan konden we alleen maar luisteren.’

Hoe zijn jullie met die uitdagingen omgegaan?

‘We zijn gaan werken volgens de [zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid](#): erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Het feit dat iemand in de FSV stond, betekent absoluut niet dat iemand een fraudeur is. Maar zo kunnen mensen dat wel gevoeld hebben. Mensen voelen zich aangetast in hun integriteit. We kozen in eerste instantie voor de principes voortvarendheid en erkenning. Mensen moesten hun verhaal kunnen doen, ook als hun leed misschien niet direct door de FSV was veroorzaakt. In persoonlijk contact met gedupeerden probeerden we aanvullende informatie en inzichten te krijgen, hun verhaal te begrijpen, te leren en te voelen.’

Hoe probeerden jullie concreet tegemoet te komen aan de behoeften van de gedupeerden?

‘Dat zat vooral in de communicatie. Mensen konden terecht bij een meldpunt, waarbij ze te woord werden gestaan door een mens in plaats van een robot. Ook hebben we een speciale website ontwikkeld: het FSV Portaal. Op die website en in onze brieven en we hebben veel aandacht besteed aan het begrijpelijk overbrengen van de boodschap. Die hebben we door veel te testen steeds verder verbeterd. Verder hebben we het proces voor het indienen van een AVG-inzage-verzoek vereenvoudigd.’

Heeft deze hersteloperatie
tot nieuwe inzichten geleid?

‘We leerden door te doen in plaats van eerst lang na te denken over mogelijke acties. Durf, probeer en leer; dat was het uitgangspunt. Ook als dat soms op weerstand stuitte. De oprichting van de aparte BZB-organisatie pakte goed uit. We konden dingen zelf organiseren, zonder de Belastingdienst-organisatie te raken. Natuurlijk keken er wel heel veel mensen mee. Ook was er grote politieke druk om mensen snel te informeren. Liever hadden we eerst het volledige beeld gehad en dan pas gecommuniceerd. Toch konden we door intensieve afstemming met en medewerking van de staatssecretaris van Financiën rustig en zorgvuldig aan onze operatie werken.’

5.2 Burgers willen rechtvaardigheid

In onze gesprekken komt de roep om een overheid die 'fair' of rechtvaardig handelt vaak terug. Deze burgers voelen zich miskend en ervaren het herstelproces als een strijd met de overheid voor een rechtvaardige behandeling. In onze gesprekken spreken burgers over diverse soorten rechtvaardigheid. Deze lichten we hieronder toe. De reacties hierop van medewerkers die we spraken zijn ook beschreven.

Procedureel rechtvaardig handelen houdt voor deze burgers in dat de overheid uit eigen beweging rechtsherstel biedt. Burgers verwachten daarbij een omkering van de bewijslast. Zij verwachten dat zij niet worden opgezadeld met een zware last om hun schade aan te tonen. Ook verwachten deze burgers dat de overheid ze betreft bij het herstelproces. Ze willen er zelf ook wat over te zeggen hebben.

De medewerkers geven aan dat in bepaalde situaties de overheid wel eerder uitgaat van het verhaal van de gedupeerde burger of een omgekeerde bewijslast hanteert. Dit gebeurt in die situaties waarin het overheidshandelen veel (emotioneel) leed bij deze gedupeerden heeft veroorzaakt. Wanneer de doelgroep bekend is (zoals bij de hersteloperaties FSV en box 3) zet de overheid het rechtsherstel automatisch in. Dat kan niet in de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Omdat de overheid niet uit haar systeem kon terughalen wie gedupeerd is, moesten burgers zich hiervoor zelf aanmelden. Verder geven medewerkers aan dat zij veel aandacht besteden aan het achterhalen van wat er leeft bij gedupeerde burgers.

Bij inhoudelijke rechtvaardigheid verwachten de burgers dat de overheid komt met een passende schadevergoeding wanneer zij de grondrechten van burgers heeft geschonden en deze burgers leed heeft aangedaan. Ook verwachten deze burgers dat bij het bieden van rechtsherstel gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk. Dit betekent dat zij verwachten dat de overheid de schade van gedupeerde burgers op zo'n manier herstelt dat het herstel recht doet aan de specifieke situatie van elke gedupeerde burger.

Over de inhoudelijke rechtvaardigheid geven medewerkers aan dat het heel herkenbaar is wat burgers naar voren brengen. De medewerkers beseffen en begrijpen heel goed dat de uitkomst van deze hersteloperaties voor deze groep gedupeerde burgers oneerlijk voelt. Zij geven aan dat deze uitkomsten het gevolg zijn van de politieke keuzes die zijn gemaakt. Of van uitspraken die de Hoge Raad in het kader van schadeherstel heeft gedaan. Medewerkers geven aan dat zij politieke opdrachten moeten uitvoeren. En dat zij hun werk moeten uitvoeren binnen de wettelijke kaders.

Onder relationele rechtvaardigheid verstaan gedupeerde burgers dat er een zo gelijkwaardig mogelijke relatie is tussen overheid en burger. En dat er sprake is van een overheid die burgers serieus neemt en naast ze gaat staan. Deze burgers willen een betrouwbare overheid die duidelijkheid geeft, haar afspraken nakomt en voorspelbaar is. Deze burgers willen een overheid die eerlijk met ze omgaat.

Over de relationele rechtvaardigheid zeggen medewerkers dat er geen gelijkwaardigheid kan zijn in de relatie overheid - burger. In deze relatie is altijd sprake van een verschil in machtspositie. Betrouwbaarheid zien medewerkers ook als zorgvuldigheid. Zij geven aan dat zorgvuldig handelen ook betekent dat je niet flexibel kan zijn: lopende processen kunnen niet tussentijds worden gewijzigd. Dit zou leiden tot rechtsongelijkheid van burgers.

Hieronder geven we per hersteloperatie aan waarom de gedupeerde burgers die we spraken zich niet rechtvaardig behandeld voelen door de overheid en de reacties van de medewerkers hierop.

Hersteloperatie kinderopvangtoeslag

Ernstig gedupeerde burgers vinden het onrechtvaardig dat hun geleden schade (nog) niet is vergoed. En dat de overheid eenzijdig bepaalt hoe en wanneer zij de schade herstelt.

Burgers vinden het niet rechtvaardig dat ongelijke gevallen gelijk behandeld worden. Hoewel zij een grote variëteit zien in de mate van gedupeerdheid, ontvangt iedere gedupeerde de standaard compensatie van € 30.000.²³ Sommige gedupeerden ervaren dat bepaalde groepen gedupeerden daardoor bovenmatig zijn gecompenseerd. Dat voelt niet rechtvaardig. Vooral omdat de overheid de schade die zij hebben geleden nog niet (volledig) heeft vergoed. Ook vinden deze burgers het onrechtvaardig dat de overheid als veroorzaker van de schade, nu zelf de schade herstelt en zelf bepaalt hoe het schadeherstel gebeurt. Deze burgers ervaren dat zij zich moeten houden aan wettelijke termijnen, terwijl de overheid haar eigen termijnen niet naleeft. Ook zet de overheid de expertise van de landsadvocaat nog steeds op de achtergrond in bij procedures waarin zij met burgers is verwickeld. Deze burgers ervaren een machtsongelijkheid. Hun verdediging is niet opgewassen tegen deze expertise.

Medewerkers geven aan dat de situaties en behoeften van gedupeerde ouders zeer divers zijn. In financiële en emotionele zin variëren deze situaties van 'beperkte schade' tot 'gigantische schade'. Deze medewerkers wijzen erop dat de politiek bewust het risico heeft genomen op overcompensatie of op het oplossen van schulden die niet direct het gevolg zijn van de problemen die veroorzaakt zijn door de kinderopvangtoeslagaffaire.

Deze zeer grote verschillen zorgen ook voor een dilemma in de aanpak. Een volledig generieke aanpak is snel uitvoerbaar maar doet geen recht aan de grote verschillen tussen gedupeerden. Dit kan leiden tot ongelijkheid. En maatwerk kost veel tijd.

Volgens medewerkers speelt maatwerk vooral een belangrijke rol bij de afhandeling van de emotionele schade van gedupeerde burgers. Medewerkers wijzen op de keuze van de wetgever. Die heeft gekozen voor snelheid door een algemene herstelaanpak in plaats van maatwerk. Deze keuze is vastgelegd in de Wet hersteloperatie toeslagen. De wetgever gaat er daarbij vanuit dat de gemeenten getroffen gedupeerde burgers maatwerk kunnen bieden op basis van hun hulpvraag.²⁴

Medewerkers zien de overheid als aangewezen partij om de schade te herstellen, omdat de overheid beschikt over alle informatie. Deze informatie is vertrouwelijk en kunnen zij niet delen met externe partijen. Medewerkers erkennen dat de overheid haar wettelijke termijnen niet nakomt. Zij geven aan dat dit meerdere oorzaken heeft. Zoals: achterstand

²³ Dit is vastgelegd in de Catshuisregeling. Deze keuze lichten we toe in bijlage 3.

²⁴ Memorie van toelichting op de regels ten behoeve van de hersteloperatie toeslagen (Wet hersteloperatie toeslagen), artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.1.

in het werk, hoog aantal meldingen, het hanteren van onrealistische beslistermijnen en de vele juridische procedures.

Hersteloperatie FSV

De burgers die niet automatisch (na het onderzoek van de Belastingdienst) een schadevergoeding ontvangen, vinden het onrechtvaardig dat hun FSV-registratie niet vanzelf leidt tot schadevergoeding en dat zij zelf moeten bewijzen dat zij schade hebben geleden.

Zij vinden dat de overheid uit eigen beweging haar fouten moet rechtzetten. Dat de overheid aandacht moet hebben voor de grote impact die de FSV-registratie in bepaalde gevallen heeft gehad. En daar naar moet handelen. Zij ervaren het als onrechtvaardig dat het enkele feit dat de overheid ze ten onrechte als fraudeur heeft geregistreerd, niet tot schadevergoeding leidt. Dit gevoel van onrechtvaardigheid wordt versterkt door het feit dat de Belastingdienst bepaalt of iemand gevolgen heeft ondervonden van de registratie in FSV. Ook bepaalt de Belastingdienst welke consequenties daaraan worden verbonden. Tegen deze mededeling van de Belastingdienst is geen bezwaar en beroep mogelijk.²⁵ Burgers geven ook aan dat zij staan voor een onmogelijke bewijslast. Deze bewijslast houdt in dat zij zelf moeten aantonen dat de Belastingdienst hun gegevens heeft gedeeld met andere instanties en dat dit gevolgen voor ze heeft gehad. Zij verwachten van de overheid een omkering van de bewijslast en een passende compensatie.²⁶

Over de vraag of het rechtvaardig is dat de FSV-registratie op zich geen recht geeft op schadevergoeding, hebben medewerkers gediscussieerd. Uiteindelijk is het antwoord op de vraag bepalend: “Wat als iemand niet op die lijst had gestaan, was dan hetzelfde gebeurd?” Als het antwoord ja is, is er dus geen effect voor de burgers. Medewerkers begrijpen dat dit lastig is te accepteren voor de burger. Hij of zij stond wel op een lijst en medewerkers kunnen zich voorstellen dat dit niet rechtvaardig voelt. Het is een politieke keuze geweest om niet iedereen die geregistreerd stond te compenseren. Een motie met de opdracht om alle FSV-geregistreerden een algemene vergoeding te geven, werd niet aangenomen in de Tweede Kamer. Medewerkers helpen wel zo veel mogelijk bij het krijgen van antwoorden van andere organisatie, als burgers vermoeden dat hun gegevens door andere organisaties zijn ontvangen en gebruikt.

Hersteloperatie box 3

Omdat het box 3-stelsel in bepaalde gevallen in strijd is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, moest de overheid rechtsherstel bieden.²⁷ De politieke keuze is gemaakt om niet-bezwaarmakers over de jaren 2017-2020 geen rechtsherstel te bieden.²⁸

²⁵ Besluit van het MT BZB van 05 september 2022.

²⁶ Dit wordt nader beschreven onder de waarde onafhankelijkheid in bijlage 2.

²⁷ Deze uitspraak is gedaan in het Kerstarrest: ECLI:NL:HR:2021:1963, Hoge Raad, 21/01243 (rechtspraak.nl).

²⁸ Dit volgt uit de Wet rechtsherstel box 3. In bijlage 3 is deze politieke keuze uitgebreid beschreven.

De burgers die vallen onder hersteloperatie box 3 vinden het niet rechtvaardig dat zij de te veel betaalde vermogensrendementsheffing niet terugkrijgen van de overheid. De meeste burgers die we hebben gesproken hebben bezwaar gemaakt tegen hun belastingaanslag van één of meerdere jaren en komen dus in aanmerking voor (gedeeltelijk) rechtsherstel. Niet in alle gevallen heeft hun fiscaal partner ook bezwaar gemaakt. Zij vinden de keuze om alleen bezwaarmakers rechtsherstel te bieden niet eerlijk. De bal zou bij de overheid moeten liggen om op eigen initiatief rechtsherstel te bieden aan iedereen die dit heeft ondervonden. Ook aan burgers die niet over alle jaren bezwaar hebben gemaakt. En aan hun eventuele fiscaal partner.

Zij vinden dat zij erop mochten vertrouwen dat de overheid, en de Belastingdienst in het bijzonder, de wet- en regelgeving zou naleven. Verder geven burgers aan dat zij dachten dat het weinig zin had om jaar in jaar uit bezwaar te maken tegen een berekening die berust op een wettelijke bepaling. Zij dachten dat het geen zin zou hebben om in de volgende jaren opnieuw bezwaar te maken, als het eerste bezwaarschrift ongegrond was verklaard.

Omdat er sprake is geweest van schending van het recht en omdat de Belastingdienst deze fout nu herstelt, vinden zij dat iedereen bij wie te veel belasting is geheven in aanmerking moeten komen voor terugbetaling. Het gevolg is ook dat deze burgers tegen elk besluit van de Belastingdienst preventief bezwaar gaan maken om hun toekomstige rechten veilig te stellen.²⁹

Ook hebben deze burgers er moeite mee dat politieke en financiële overwegingen zwaarder wegen dan het belang van volledig rechtsherstel. Deze gedupeerde burgers vinden het onrechtvaardig dat de Belastingdienst hen strikt aan juridische bepalingen en termijnen houdt. Terwijl de Belastingdienst zelf de wetgeving niet naleeft. Dit gevoel wordt versterkt door het besluit van het kabinet om de forfaitaire bedragen voor alle vermogenscategorieën te verhogen om de hersteloperatie box 3 te financieren.³⁰

Deze burgers ervaren de weg naar het herstel als een strijd met de overheid. Zij hebben het gevoel dat de overheid bewust tijd rekt en er alles aan doet om niet tot volledig herstel over te gaan. Pas wanneer de hoogste rechter het zegt, doet de overheid iets aan een systeem dat al lang piepte en kraakte. En dan alleen voor een klein deel van de groep. Ook ervaren burgers het als een strijd omdat het lastig is om tot de dienst door te dringen. Bijvoorbeeld wanneer hun brieven steeds zoekraken. Zij vinden dat uit de houding van de Belastingdienst niet blijkt hoe ernstig zij de situatie neemt. Terwijl de hoogste rechter heeft geoordeeld dat de Belastingdienst grondrechten heeft geschonden.

De medewerkers geven aan dat wat burgers naar voren brengen heel herkenbaar voor ze is. Dat de herstelregeling voor box 3 oneerlijk voelt, beseffen de medewerkers heel goed. Zij hebben ervoor gewaarschuwd dat voor deze regeling weinig maatschappelijk draagvlak is. Ook intern is de discussie gevoerd of alleen de bezwaarmakers gecompenseerd moeten worden. De lijn van de dienst was eerst om het herstel breed op te pakken, aangezien het hier om een unieke groep en situatie gaat. Maar de Hoge Raad heeft aangegeven dat er (alleen) een plicht bestaat om

²⁹ Dit blijkt ook uit het artikel van mr. Sybren Christians in Accountancy van morgen, Oproep aan van Rij: herstel het vertrouwen, 9 februari 2023.

³⁰ Zie het Belastingplan 2024.

bezwaarmakers te compenseren. De medewerkers wijzen er ook op dat dit de basis is van ons rechtssysteem. Je moet eerst bezwaar maken om je recht te kunnen halen. De aanslagen waartegen geen bezwaar is gemaakt, staan in principe onherroepelijk vast. Dit speelde ook mee in het politieke besluit.³¹ Medewerkers signaleren dat burgers er nu naar neigen overal bezwaar tegen te maken.

Volgens de medewerkers kan de Belastingdienst niet zomaar overgaan op het belasten van het werkelijk rendement. Zij hadden de opdracht deze discussie uit te procederen en moesten dus het oordeel van de Hoge Raad afwachten. Medewerkers geven aan dat de burgers dit zien als tijd rekken. Maar volgens de medewerkers kan de hersteloperatie box 3 niet anders en niet sneller worden uitgevoerd. Uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid gaan in dit geval ook moeilijk samen, geven de medewerkers aan. Werkelijk rendement vraagt om de aanlevering van meer informatie. Dat vraagt meer van de Belastingdienst en de belastingplichtigen.

³¹ Afwijken van het beginsel van de formele rechtskracht van besluiten voor de groep niet-bezwaarmakers kan volgens de overheid mogelijk zorgen voor precedentwerking. Deze keuze is vastgelegd in de Wet rechtsherstel box 3. In bijlage 3 is deze politieke keuze beschreven.



Interview

Jurgens de Vries

Bond van Belasting Betalers

‘Houd het eenvoudig en sluit mensen niet uit van herstel’

Een dikke pluim voor de snelheid waarmee de Belastingdienst de hersteloperatie box 3 heeft uitgevoerd, vindt Jurgens de Vries van de Bond van Belasting Betalers. Over de groep van 2 miljoen belastingbetalers die buiten de boot valt omdat ze geen individueel bezwaar heeft gemaakt, is hij minder te spreken. ‘In gewone mensentaal noemen we dit diefstal.’

Wat zijn de ervaringen met de hersteloperatie box 3?

‘De Bond voor Belastingbetalers - een stichting met een achterban van circa 120.000 mensen – hoort twee soorten geluiden. Enerzijds is er lof voor de Belastingdienst. Zo’n 220 duizend bezwaarschriften zijn binnen zes maanden door de Belastingdienst afgehandeld; voor die mensen is er rechtsherstel gekomen.

Daarnaast is het meest krachtige geluid dat van onbegrip. Dat heeft niets met de hersteloperatie ‘an sich’ te maken, maar alles met de uitsluiting van box 3-belastingbetalers van herstel. Dat zijn er veel: 99 procent van de mensen die te veel belasting over inkomsten uit box 3 hebben betaald. Die mensen hebben geen individueel en tijdig bezwaar aange tekend. Dat is sinds 2017 als voorwaarde ingevoerd als belastingbetalers willen meeliften op zogeheten massaal bezwaarprocedures.’

Welke impact heeft dit op de achterban die je vertegenwoordigt?

‘De meeste mensen zijn keurige, spaarzame burgers, die altijd netjes op tijd hun belasting betalen. Deze hele grote groep belastingbetalers gaat er dan ook vanuit dat als de overheid een fout maakt, zij deze herstelt. Dat dit niet gebeurt, voelt als onrecht. Dit geldt helemaal voor de groep die haar pensioen of letselschade-uitkering in box 3 heeft staan. Die wordt in haar bestaanszekerheid geraakt. Als de hoogste rechter vaststelt dat het eigendomsrecht is geschonden, in gewone mensentaal noemen we dat diefstal, ben je als wetgever geen knip voor de neus waard als je besluit het rechtsherstel te beperken tot de groep bezwaarmakers en 2 miljoen belastingbetalers uitsluit.’

Hoe had de hersteloperatie beter gekund?

‘Heel eenvoudig: door de rechten van belastingbetalers te respecteren. Het beperken van de groep mensen die voor teruggave van de te veel geïnde box 3-heffing in aanmerking kwam, is een politiek besluit geweest. Iedereen laten meeliften op het Kerstarrest, zou een te grote hap uit de schatkist betekenen. Je begrijpt dat dit tot grote verontwaardiging heeft geleid. Het gevolg is dat honderdduizenden mensen in de pen zijn geklommen en alsnog rechtsherstel eisen. Er lopen inmiddels verschillende juridische procedures tegen de box 3-heffing. Helaas moet de Belastingdienst deze scherven opruimen, terwijl het een politieke keuze is.’

Wat zou je de Belastingdienst willen meegeven?

‘Houd het simpel! Vereenvoudig het belastingstelsel. Ik kan vaak niet eens aan mensen uitleggen waarom ze het ene jaar geld terugkrijgen en het andere jaar moeten bijbetalen. Laat staan dat ze weten wanneer en hoe ze in actie moeten komen. Want ook daarin is de Belastingdienst niet duidelijk. Waarom heeft ze in 2017 niet expliciet richting box 3-betalers gecommuniceerd dat vanaf dat jaar iedereen individueel en jaarlijks opnieuw bezwaar moet maken? Bij de parlementaire behandeling van deze wetswijziging heeft de toenmalige staatssecretaris het parlement gerustgesteld dat er uitvoerige ruchtbaarheid aan zou worden. Ik heb daar niets van vernomen.’

Zie jij een kloof tussen
burger en overheid?

‘Ons belastingstelsel is in de ogen van de Bond exemplarisch voor de kloof tussen burger en overheid. Het overgrote deel van de mensen is niet tegen het betalen van belastingen. Integendeel. Belasting betalen hoort erbij, maar dan verwachten burgers wel dat hun rechten worden gerespecteerd. Bijvoorbeeld het recht op inkomensondersteuning, op goede service, het recht om niet te veel te betalen en niet om budgettaire redenen te worden uitgesloten van rechtsherstel.’

Uitspraak Hoge Raad

De Hoge Raad heeft in juni 2024 geoordeeld dat de huidige herstelregeling in strijd is met het verdragsrechtelijke discriminatieverbod en het eigendomsgrondrecht.



Interview

Rob van Oppenraaij

Unitdirecteur Particulieren

*‘Mensen willen
ook gewoon
weten waar ze
aan toe zijn’*

Unitdirecteur Particulieren Rob van Oppenraaij heeft de hersteloperatie box 3 ervaren als een pittige klus. In zes maanden tijd moest hij met zijn team tot een aanpassing van de belastingwet komen en belastingbetalers financieel compenseren. Ondanks alle uitdagingen, beschouwt hij zijn missie tot nu toe als geslaagd. Hoewel hij met de kennis van nu bepaalde zaken anders zou hebben aangepakt.

Hoe ziet de
herstelaanpak eruit?

‘Kortgezegd: we compenseren mensen die te veel belasting hebben betaald over hun inkomsten uit sparen en beleggen in box 3. Het gaat dan om een te hoog fictief rendement op bank- en spaartegoeden. De hersteloperatie bestaat uit verschillende stappen: we sturen een brief aan de belastingbetaler, we onderzoeken het recht op compensatie, voeren onze nieuwe rekenmethodiek uit en komen tot een nieuwe beschikking.’

Wat zijn de uitdagingen
en dilemma's in deze
herstelaanpak?

‘In zes maanden tijd hebben we uitspraak gedaan voor ongeveer 220 duizend bezwaarmakers. Een groot deel heeft een lagere aanslag ontvangen. Een gigantische opgave. We hebben onder hoogspanning gewerkt om alles goed en op tijd voor elkaar te krijgen. Technisch gezien was de uitdaging enorm, want we moesten de nieuwe berekeningsmethodiek voor box 3 in onze ICT-systemen verwerken. Daarnaast was het natuurlijk belangrijk dat onze nieuwe berekening voldeed aan de uitspraak van de Hoge Raad om de belasting van de inkomsten uit sparen en beleggen realistisch in te schatten. Daar kwam ook nog eens bij dat de overheid dat jaar ook extra geld kwijt was aan energietoeslag. Voor het kabinet was het belangrijk om financieel goed de vinger aan de pols te houden.’

Hoe zijn jullie hiermee
omgegaan?

‘Met alle afdelingen van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën hebben we de koppen bij elkaar gestoken: hoe gaan we het herstel inrichten? Wat is een handige methode? Hoe richten we de automatisering erop in? We hebben er met z'n allen keihard aan gewerkt om de compensaties rond te krijgen en dat is gelukt, op een paar uitzonderingen na. Dan gaat het om dossiers die om administratieve redenen vertraagd zijn. Al met al ben ik trots op het werk dat ons team geleverd heeft, hoewel het voor de uitzonderingsgevallen natuurlijk vervelend is dat hun nieuwe beschikking vertraagd is.’

Waaraan hebben de
gedupeerden volgens jou de
meeste behoefte?

‘Aan duidelijkheid en snelheid. Daarom hebben we de mensen via verschillende kanalen geïnformeerd over onze werkwijze. Er is een groep die niet in aanmerking komt voor compensatie omdat ze geen bezwaar heeft gemaakt. Daarvoor is een massaal bezwaarplusprocedure gestart. Ook zijn er mensen die na compensatie hun aanslag nog steeds te hoog vinden. Ook die zijn gaan procederen, maar wel individueel. Hierover doet de Hoge Raad waarschijnlijk rond september 2024 uitspraak en dit kan flinke gevolgen hebben.’

Heeft de hersteloperatie tot
nieuwe inzichten geleid?

‘Ja, tot verschillende inzichten. Ten eerste: onder druk wordt alles vloeibaar. We zijn erin geslaagd om in korte tijd veel mensen te compenseren. Dat had ik van tevoren niet mogelijk geacht en is een topprestatie. Ten tweede: als directeur heb ik de hersteloperatie vanuit technisch perspectief benaderd. Maar mensen willen ook gewoon weten waar ze aan toe zijn. We hadden nog duidelijker kunnen communiceren dat we voor een complexe taak stonden en dat een correcte uitvoering van de hersteloperatie veel tijd kost. Ze zeggen weleens “communication is key”, en dat is zeker waar.’

5.3 Andere belangrijke waarden voor schadeherstel

Na deze uitgebreide bespreking van de waarden erkenning en rechtvaardigheid, bespreken we hieronder de andere waarden die burgers van groot belang vinden bij het herstellen van hun schade. We beperken ons hier tot een bespreking van deze waarden op hoofdlijnen. Voor een volledige bespreking van alle belangrijke waarden voor burgers in deze hersteloperaties, hun ervaringen en de reacties van medewerkers hierop, verwijzen we naar bijlage 2. Naast erkenning en rechtvaardigheid geven gedupeerde burgers aan de onderstaande waarden belangrijk te vinden bij het herstel van hun schade:

Gelijkwaardigheid: burgers willen inspraak bij hun herstelproces door een stem te krijgen in het proces van de behandeling van hun dossier.

Snelheid: burgers willen een proces waarin zij snel duidelijkheid krijgen, zodat zij verder kunnen met hun leven.

Transparantie/openheid: burgers willen weten waarom juist zij door de overheid zijn benadeeld en willen inzicht in hun persoonlijke situatie. Ook hebben burgers behoefte aan duidelijkheid over het herstelproces en de stappen die zij daarin kunnen zetten.

Menselijke maat/maatwerk: burgers willen als mens gehoord en gezien worden. Zij willen een persoonlijke benadering en laagdrempelig contact met een medewerker die ze meer kan vertellen dan wat zij in brieven of op de websites lezen. Burgers geven aan dat het per persoon verschilt wat nodig is voor herstel. Daarom moeten de hersteloperaties flexibel zijn, zodat iedere gedupeerde de compensatie krijgt die nodig is.

Onafhankelijkheid: burgers geven aan behoefte te hebben aan een externe, onafhankelijke partij die meekijkt en waar nodig voor ze opkomt. Dat de overheid zelf de hersteloperaties uitvoert, ervaren burgers als ‘de slager die zijn eigen vlees keurt’.

Betrouwbaarheid: burgers willen een overheid die ze duidelijkheid geeft, haar afspraken nakomt en voorspelbaar is.

Integraal herstel: burgers willen dat de overheid gedupeerden ontzorgt bij hun schadeherstel en ze toekomstperspectief biedt.

Ruimhartigheid: burgers willen een overheid die het leed van gedupeerden ruimhartig erkent en zorgt voor een makkelijk proces om hun recht te halen. Zij willen een overheid die hun werkelijke schade volledig vergoedt.

Uit onze gesprekken komt naar voren dat gedupeerde burgers en de overheid voor een groot deel dezelfde waarden voor schadeherstel belangrijk vinden. Deze waarden zijn in figuur 1 in groen weergegeven. Daarbij merken we op dat de verwachting van burgers over de invulling ervan niet altijd overeenkomt met de wijze waarop de overheid deze waarden invult. In bijlage 2 bij dit verslag hebben we dit uitvoeriger beschreven.

Tabel 1. Waarden schadeherstel

Waarden schadeherstel burgers	Waarden schadeherstel overheid
Erkenning	Erkenning
Snelheid	Voortvarendheid
Rechtvaardigheid	Recht doen, aanvaardbaarheid
Menselijke maat/maatwerk	Persoonlijke benadering met keuzevrijheid en maatwerk
Betrouwbaarheid	Consistentie
Transparantie/openheid	Openbaarheid/begrijpelijkheid
Gelijkwaardigheid	Participatie
Onafhankelijkheid	Onafhankelijkheid
	Zorgvuldigheid
	Uitvoerbaarheid

Zoals in de tabel is aangegeven, delen burgers de voor de overheid belangrijke waarden ‘zorgvuldigheid’ en ‘uitvoerbaarheid’ niet (volledig). De waarde ‘zorgvuldigheid’ wordt niet volledig gedeeld door burgers, omdat zij zorgvuldigheid in de praktijk ervaren als extra wachttijd vanwege de vele interne controles. Burgers ervaren dat zorgvuldigheid leidt tot een hogere bewijslast voor het aantonen van hun schade. En dat zij niet het gewenste maatwerk krijgen uit angst voor precedentwerking. Overigens verwachten deze burgers wel dat de overheid hun schadeverzoeken zorgvuldig beoordeelt.

Ook de waarde ‘uitvoerbaarheid’ van het herstel onderschrijven de meeste burgers niet. De reden is dat de waarde uitvoerbaarheid nadelig voor ze heeft uitgepakt. Mede vanwege de uitvoerbaarheid zijn in deze hersteloperaties politieke keuzes gemaakt. Keuzes die deze burgers uitsluiten van rechtsherstel en/of verhinderen dat voorrang in afhandeling en maatwerk geleverd kan worden. Uitvoerbaarheid wordt door burgers als excuus ervaren om keuzes in hun nadeel te maken.

6 Verklaringen voor het falend herstel

Ons onderzoek laat zien dat een grote groep burgers ervaart dat de drie onderzochte hersteloperaties niet opleveren wat zij echt nodig hebben. Wij zijn nagegaan waarom de overheid hier niet in slaagt. Uit ons onderzoek komt een aantal verklaringen naar voren. Deze beschrijven wij hieronder.

Herstel bieden zonder een goed beeld van de doelgroep en problematiek

Onder grote politieke en maatschappelijke druk (KOT en FSV) of vanwege een opgelegde termijn voor rechtsherstel (box 3), zijn alle drie de hersteloperaties snel van start gegaan. Burgers geven aan dat voorafgaand aan dit herstel nooit aan hen is gevraagd wat zij nodig hebben. De overheid heeft de herstelopties voor hen bedacht. En had daarbij niet goed in beeld om wie het gaat en wat hun schade omvat. Het herstel is ingezet zonder te weten wat burgers daadwerkelijk nodig hebben en welke verschillen tussen de betrokken burgers bestaan. Burgers ervaren daardoor dat zij een herstelproces moeten doorlopen dat onvoldoende aansluit op hun persoonlijke situatie. Zij ervaren dat het herstel dat wordt geboden niet tegemoetkomt aan wat zij emotioneel, praktisch en financieel nodig hebben.

De overheid biedt alleen uitvoerbaar herstel aan

Burgers ervaren dat de overheid de hersteloperaties niet aanpast nadat zij de behoefte en problematiek van gedupeerden beter in beeld heeft. Medewerkers geven aan dat dit waarschijnlijk komt door de grote druk vanuit de politiek en media om de hersteloperaties snel(ler) te realiseren. Dit heeft er volgens medewerkers voor gezorgd dat de overheid alleen direct uitvoerbare herstelmaatregelen doorvoert. Want alleen direct uitvoerbare maatregelen, die passen binnen de bestaande werkwijzen, vertragen de hersteloperaties niet.³² Medewerkers in de uitvoering ervaren weinig ruimte om af te wijken van de voorgeschreven procedures, instructies en systemen. Het aanpassen van de hersteloperaties aan wat burgers echt nodig hebben, is volgens medewerkers niet of in zeer beperkte mate, mogelijk.

De overheid geeft burgers met de grootste schade geen voorrang bij herstel

In de hersteloperaties kinderopvangtoeslag en Fraude Signalering Voorziening is de overheid gestart met het afhandelen van de lichtere schadegevallen. In deze hersteloperaties behandelt de overheid burgers met de grootste schade niet met voorrang. De burgers met de grootste schade ervaren dat hersteloperaties te lang duren en voelen zich niet gezien en gehoord. Voor deze burgers

³² Illustratief in deze is de uitspraak van Staatssecretaris Toeslagen en Douane: “Weet u, ik wil een heleboel dingen graag regelen. Maar ik vind dat ik ook wel in de gaten moet houden: wat is haalbaar voor de uitvoering, voor het basisproces en ook voor de aanvullende regelingen die we nu weer gaan doen? Dat is voor mij echt wel een belangrijk meetpunt om te zeggen dat sommige dingen wel of niet kunnen. Dat zal inderdaad betekenen dat ik zal zeggen --en u dat ook zal adviseren -- om dingen niet te doen”. Verslag van een wetgevingsoverleg, vastgesteld 11 oktober 2022, Kamerstuk 36 151 nr. 31.

is het onbegrijpelijk dat zij in dezelfde (wacht)rij staan als alle andere gedupeerden en/of moeten wachten totdat er wettelijke regelingen zijn vastgesteld om herstel te kunnen ontvangen.

Medewerkers geven aan dat vanwege snelheid en uitvoerbaarheid vaak wordt gestart met de lichtere schadegevallen en/of een generieke afhandeling van de schade voor grotere aantallen mensen. Ze hebben geen inzicht in welke burgers het hardst zijn geraakt. Volgens de medewerkers komt dit door wet- en regelgeving ter bescherming van de privacy van burgers. Daarnaast geven medewerkers aan dat zij worstelen met het begrip ‘ernstig gedupeerdheid’ als het gaat om de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Zij worstelen met vragen als: Wanneer is iemand licht of ernstig gedupeerd? Hoe is dit af te meten, te objectiveren en onderling te vergelijken? En hoe kan hierin een voor iedereen acceptabele keuze worden gemaakt?

De overheid heeft te weinig aandacht voor emotioneel en relationeel herstel

Tot slot zien we dat alle drie de hersteloperaties voornamelijk zijn gericht op financieel herstel. Veel burgers willen naast financiële compensatie ook de oprechte erkenning van hun emotionele leed. Zij willen eerherstel. En zij willen erop kunnen vertrouwen dat wat hen overkomen is, in de toekomst niet nog een keer gebeurt. Of anderen kan overkomen.

Er zijn groepen burgers die als gevolg van politieke keuzes zijn uitgesloten van herstel of te maken krijgen met herstel dat in hun ogen onvoldoende aansluit op het leed dat hen is aangedaan. Deze burgers missen hierdoor de erkenning van hun schade en zien tegelijkertijd een overheid die in hun ogen onvoldoende schuldbewust handelt. Hun vertrouwen in de overheid is als gevolg van de hersteloperatie eerder af- dan toegenomen. Zeker wanneer de overheid een rol heeft gespeeld in het ontstaan van schade, dient herstel niet alleen op financieel herstel gericht te zijn, maar ook op herstel van vertrouwen.³³ Dit lijkt voor veel burgers nog onvoldoende terug te komen in de hersteloperaties. Het vraagt in hun ogen onder andere om een meer persoonlijke benadering. Met ruimte voor een gesprek. En aandacht voor hun persoonlijke situatie en vragen.

Medewerkers onderkennen dat de herstelprocessen niet zijn ingericht op de behoefte van burgers zoals het leveren van maatwerk en het omgaan met emotionele schade. Burgers hebben te maken met verschillende schadeloketten. De afhandeling van deze emotionele schade gebeurt door externe partijen. Medewerkers voelen zich vooral verantwoordelijk voor de afhandeling van de financiële schade van burgers.

Ook horen we van medewerkers dat juist de gewenste persoonlijke benadering hen voor uitdagingen stelt. Vanwege de grote omvang van de hersteloperaties kiest de overheid voor gestandaardiseerde, op controle gerichte massale processen, die het doel hebben om veel burgers snel herstel te bieden. Medewerkers geven aan dat zij gehouden zijn aan de politieke keuzes die zijn gemaakt om emotionele schade onder bepaalde voorwaarden wel of niet te vergoeden. Het aanbieden van excuses vinden medewerkers passend als burgers hard zijn geraakt door het optreden van de overheid.

³³ Kuipers, G. et al (2024) Vormgeven aan schadebeleid, de zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening.

7 Leren en reflecteren

De hersteloperaties kinderopvangtoeslag, Fraude Signalering Voorziening en box 3 zijn nog in uitvoering. Ook in de toekomst zullen hersteloperaties nodig zijn wanneer mensen schade ondervinden door handelen van de overheid. De vraag is welke lessen de overheid trekt uit deze hersteloperaties. In ons onderzoek hebben we de drie hersteloperaties met elkaar vergeleken. Met als doel hieruit lessen te trekken voor deze en toekomstige hersteloperaties. Hieronder beschrijven we wat ons opvalt, wanneer we de hersteloperaties met elkaar vergelijken.

7.1 Leren

Geen voorrang voor meest ernstig gedupeerden

Als het gaat om het met voorrang helpen van burgers die dit het hardst nodig hebben, dan lijkt de overheid niet geleerd te hebben van de ervaringen van burgers met de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. In de hersteloperatie kinderopvangtoeslag werd begonnen met de ‘makkelijke’ schadegevallen. In de daaropvolgende hersteloperatie, de hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening koos de overheid er opnieuw voor om te starten met het afhandelen van de ‘makkelijke’ schadegevallen. Net als in de hersteloperatie kinderopvangtoeslag worden complexe schadegevallen³⁴ niet met voorrang afgehandeld. Deze complexe schadegevallen komen later in het traject aan bod wanneer er meer zicht is op de doelgroep, de organisatie hiervoor de kennis heeft opgebouwd en de wetgeving hiervoor rond is.³⁵ Deze keuze is vanuit de organisatie bezien te begrijpen, maar brengt met zich mee dat de meest ernstig gedupeerde burgers langer moeten wachten op herstel.

Is de overheid wel de juiste partij om de schade te herstellen?

In de hersteloperaties Fraude Signalering Voorziening en box 3 heeft de overheid opnieuw de keuze gemaakt om de schade zelf te herstellen. Terwijl de overheid in de hersteloperatie kinderopvangtoeslag heeft ervaren dat burgers het moeilijk vinden dat niet een onafhankelijke partij maar de overheid zelf de schade herstelt die zij veroorzaakt heeft.

³⁴ Onder complexe schadegevallen verstaan wij gedupeerden met omvangrijke financiële- en emotionele herstelbehoeften.

³⁵ Dit gaat over de burgers die door toedoen van de Belastingdienst ten onrechte niet in aanmerking zijn gekomen voor een minnelijke schuldenregeling. Burgers die menen schade te hebben ondervonden van de FSV, kunnen zich wel zelf melden.

Ook heeft de overheid ervaren dat zij onvoldoende in staat is om goed om te kunnen gaan met de afhandeling van de emotionele en praktische schade die burgers ervaren. Dit is misschien minder problematisch voor de hersteloperatie box 3, die vooral gericht is op financieel herstel. Maar dit gaat niet op voor de hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening. Een deel van de burgers in deze hersteloperatie heeft zowel financiële als emotionele schade ervaren.

De overheid lijkt wel lessen te trekken uit het traag en moeizaam verloop en de hoge kosten van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Zo zien we dat in de hersteloperaties Fraude Signalering Voorziening en box 3 de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid de doorslag geven bij het bepalen van het recht op schadevergoeding voor gedupeerde burgers.

Uitvoerbaarheid centraal

Het verloop van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag, is voor de overheid reden geweest om de uitvoerbaarheid van de hersteloperaties Fraude Signalering Voorziening centraal te stellen.³⁶ Besloten is dat alleen een FSV-registratie een burger geen recht geeft op een tegemoetkoming. Hierdoor hebben de meeste FSV-gedupeerden geen aanspraak op een tegemoetkoming. Tegelijkertijd is besloten dat de mededeling van de Belastingdienst dat burgers geen of een verklaarbaar effect hebben ondervonden van hun FSV-registratie en de beslissing op het aanvullend schadeverzoek, allebei niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn.³⁷ Deze keuzes maken de hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening goed uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Maar ze bieden geen ruimte voor de geluiden van gedupeerde burgers die aangeven wel schade te hebben ondervonden door hun FSV-registratie. Deze burgers hechten weinig waarde aan het eigen onderzoek dat de Belastingdienst naar de effecten van hun FSV-registratie heeft verricht. Zij hadden graag gezien dat een onafhankelijke externe partij hiernaar had kunnen kijken.

Kostenaspect doorslaggevend

De opgelopen kosten van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag lijken ook invloed gehad te hebben op de hersteloperatie box 3. Een belangrijke overweging bij de politieke keuze voor rechtsherstel via de forfaitaire spaarvariant³⁸ was dat de kosten beperkt moesten blijven.³⁹ De uitkomst van deze keuze is dat alleen burgers met een vermogen dat volledig

³⁶ Zie hiervoor de brieven van de Staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag van 24 juni 2022, 32140, nr. 1065, pagina's 4-5. Deze politieke keuze is beschreven in bijlage 3.

³⁷ Besluit van het MT BZB van 5 september 2022. Deze lijn is bevestigd door de rechter. Zie de uitspraken van: Rechtbank Den Haag van 29 november 2023 met zaaknummer SGR 23/5001, Rechtbank Limburg van 12 januari 2024 met zaaknummer ROE 23/2055 en Rechtbank Rotterdam van 12 januari 2024 met zaaknummer ROT 23/7123.

³⁸ In de forfaitaire spaarvariant krijgen mensen automatisch rechtsherstel op basis van een berekening waarbij wordt aangesloten bij de werkelijke verdeling van spaargeld, beleggingen en schulden van een belastingplichtige. Mensen met spaargeld worden belast op basis van de actuele spaarrente. De laatste jaren was dat bijna 0%. Voor schulden wordt aangesloten bij de hypotheekrente. En bij beleggingen (effecten, onroerend goed) wordt uitgegaan van het meerjarige gemiddelde rendement voor beleggingen.

³⁹ Als was gekozen voor rechtsherstel via de forfaitaire variant voor alle vermogenscategorieën dan waren de juridische risico's kleiner maar was de dekkingsopgave aanzienlijk verhoogd. Die variant sluit beter aan bij het werkelijke rendement, door meer vermogenscategorieën met elk een eigen actueel rendementsforfait te gebruiken. Dat ligt dicht bij de rechtsoverwegingen van de Hoge Raad en het advies van de landsadvocaat. Voorbereidingsbrief technische briefing box 3 van de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 15 april 2022.

uit spaargeld bestond ('spaarders') en die tijdig bezwaar hebben gemaakt, of van wie de aanslagen nog niet onherroepelijk waren vastgesteld, vrijwel de gehele box 3-heffing terugbetaald hebben gekregen.⁴⁰ Deze keuze raakt juist die burgers die geen bezwaar hebben gemaakt. Deze burgers vertrouwden op een eerlijke behandeling door de Belastingdienst.

7.2 Reflecteren

Reflecterend op de hierboven beschreven lessen voor huidige en toekomstige hersteloperaties, zijn wij van mening dat het bij iedere hersteloperatie van belang is dat de overheid:

- eerst aan de gedupeerden zelf vraagt wat zij nodig hebben voor hun herstel;
- zich vanaf de start van het herstel richt op het bieden van zowel financieel als emotioneel herstel;
- de tegenstellingen tussen de waarden van gedupeerde burgers en de dilemma's voor de uitvoering duidelijk maakt en bespreekt;
- zich realiseert dat het gevoel van oprechte erkenning en rechtvaardigheid van groot belang zijn voor relationeel herstel;
- zich tijdig afvraagt of zij wel voldoende deskundig en uitgerust is om complexe schades af te handelen;
- de schade van de mensen die de meeste schade hebben geleden met voorrang laat afhandelen.

Ook in de huidige hersteloperaties kan de overheid deze reflecties benutten bij het maken van belangrijke keuzes. Meer expliciet gaat het dan om:

- het vervolg van de verschillende (werkelijke) schaderoutes voor de hersteloperatie kinderopvangtoeslag;
- het met voorrang afhandelen van de schade van FSV-geregistreerden die het zwaarst zijn getroffen voor de hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening;
- het bieden van rechtsherstel dat voldoet aan de uitspraak van de Hoge Raad over de Wet rechtsherstel box 3 voor de hersteloperatie box 3.

Wij blijven deze hersteloperaties nauwgezet volgen en monitoren. En we signaleren en agenderen wanneer de overheid keuzes maakt die indruisen tegen belangrijke waarden voor gedupeerde burgers bij het herstel van hun schade door de overheid.

⁴⁰ Met het arrest van 6 juni 2024 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat hiermee nog steeds het verdragsrechtelijke discriminatieverbod en het eigendomsgrondrecht wordt geschonden in de gevallen waarin het forfaitaire rendement hoger is dan het werkelijke rendement.

Bijlagen

Bijlage 1

De hersteloperaties in het kort

In deze bijlage geven we een korte beschrijving van de achtergronden en de hoofdlijnen van het herstelproces voor de betrokken burgers. We gaan in op de hersteloperatie kinderopvangtoeslag (KOT), de hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening (FSV) en de hersteloperatie box 3.

Hersteloperatie kinderopvangtoeslag in hoofdlijnen

Aanleiding voor herstel

Tussen 2005 en 2019 is er veel fout gegaan rondom de invordering en uitbetaling van de kinderopvangtoeslag. Er werd onterecht hard opgetreden; er werden hele bedragen teruggevorderd terwijl er maar een klein beetje te veel was uitbetaald. En er werd vooringenomen gehandeld. Voordat de ouder kon bewijzen dat deze wél recht had op de toeslag, was het hele bedrag al teruggevorderd of werd hij of zij bij een klein foutje al als fraudeur bestempeld.

Veel ouders kwamen hierdoor in de problemen. Hun kinderopvangtoeslag werd stopgezet, de eerder ontvangen toeslag moest worden terugbetaald en de ouders kwamen vaak niet meer in aanmerking voor betalingsregelingen. Voor sommige gezinnen kon het om wel (tien)duizenden euro's gaan. De impact op het leven van deze gezinnen was enorm. Zij zaten lange tijd in onzekerheid, raakten in geldnood en voelden zich ernstig benadeeld. De situatie kon ook andere problemen veroorzaken, zoals verlies van werk, inkomen, studiemogelijkheden en eigenwaarde, relatieproblemen en geen mogelijkheden meer om als gezin simpelweg leuke dingen te doen.

In 2020 besluit het kabinet dat de betrokken ouders gecompenseerd moeten worden voor het leed dat ze is aangedaan. De hersteloperatie kinderopvangtoeslag gaat van start. Deze operatie moet recht doen en hulp en compensatie bieden aan de ouders en gezinnen die door de Belastingdienst zijn benadeeld.

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (hierna: UHT) is druk bezig met de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Zij doet dit in samenwerking met gemeenten en externe partijen. Voor de hersteloperatie is inmiddels ruim € 9 miljard uitgetrokken.¹

¹ Zie Voorjaarsnota 2024, p. 259.

‘Ongekend onrecht’

Naar aanleiding van de toeslagenaffaire wordt in 2020 door de Tweede Kamer de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) opgericht. Eind 2020 brengt de POK haar rapport ‘Ongekend onrecht’ uit. Dit rapport oordeelt keihard over de manier waarop de overheid tussen 2005 en 2019 heeft gehandeld rondom de kinderopvangtoeslag (KOT). Door spijkerharde wet- en regelgeving en het (te lang) weggijken van de problemen die hierdoor ontstonden, is veel gezinnen een ongekend onrecht aangedaan.

In reactie op het rapport besloot het kabinet Rutte-III op 15 januari 2021 af te treden.

De feiten op een rij

Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag	
Uitvoerder:	Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (onderdeel van de Dienst Toeslagen)*
Wetgeving:	Wet Hersteloperatie Toeslagen
Start:	2020
Afgerond:	nee

* in samenwerking met o.a. gemeenten, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Sociale Banken Nederland (SBN), publieke schuldeisers, adviescommissies, IPW, Stichting Lotgenotencontact, Radar en Stichting Gelijkwaardig Herstel.

Welke mensen krijgen herstel?

- **Ouder(s)** bij wie de Belastingdienst tussen 2005 en 2019 onterecht hard en/of vooringenomen heeft gehandeld bij het stopzetten en/of terugvorderen van de kinderopvangtoeslag. In totaal hebben 68.921 ouders zich bij de Uitvoeringsdienst Herstel Toeslagen aangemeld² als mogelijk gedupeerde.
- **Kinderen, ex-toeslagpartners en nabestaanden** van gedupeerde ouder(s) en kinderen. Voor deze doelgroepen zijn aparte herstelregelingen opgesteld (zie onder wijze van herstel).

Hoe ziet het herstel eruit?

Er zijn verschillende (financiële) herstelregelingen. Ook hebben gedupeerden recht op andere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld via de eigen gemeente. Hieronder staat per doelgroep een beknopt overzicht van de herstelregelingen en ondersteuning. Zie herstel.toeslagen.nl voor meer specifieke informatie.

Herstel voor ouders

- Een vast geldbedrag van €30.000 (Catshuisregeling);
- Terugbetaling van teveel terugbetaalde of niet ontvangen kinderopvangtoeslag inclusief rente en vergoeding van (immateriële) schade* (Compensatieregeling);
- Een geldbedrag* indien de ouder onterecht het stempel van fraudeur kreeg, oftewel het stempel opzet/grove schuld. (Opzet/grove schuld regeling);
- Een geldbedrag* indien dezelfde fouten zijn gemaakt bij de toekenning van huurtoeslag, zorg-

² Aantal per 9 augustus 2024. Na 2 januari 2024 is aanmelden bij UHT niet meer mogelijk voor ouders. Tenzij de ouder een verschoonbare reden heeft voor overschrijden van deze termijn. Zie voor de actuele aanmeldstand: <https://herstel.toeslagen.nl/dashboard-kinderopvangtoeslag/>.

- toeslag en/of het kindgebonden budget (HZK-regeling³);
- Kwijtschelding van publieke schulden en oplossen van betalingsachterstanden van private schulden;
- Het versneld beëindigen van wettelijke en minnelijke schuldsaneringstrajecten;
- Gratis rechtsbijstand (toegang tot een advocaat);
- Brede hulp vanuit de eigen gemeente of het Ondersteuningsteam voor ouders in het buitenland op het gebied van financiën, gezin, werk, wonen en zorg;
- Een persoonlijke zaakbehandelaar ten behoeve van de integrale beoordeling.

** de hoogte van dit geldbedrag is o.a. afhankelijk van de hoogte van het destijds niet ontvangen en/of teruggevorderde toeslagenbedrag en het aantal toeslagenjaren waarin de problemen speelden.*

Herstel voor kinderen, ex-toeslagpartners en nabestaanden

Kinderen hebben vanuit de kindregeling recht op:

- Een vast geldbedrag dat kan oplopen tot maximaal €10.000 (afhankelijk van de leeftijd).
- Brede hulp vanuit de eigen gemeente op het gebied van financiën, gezin, werk, wonen en zorg.
- Sinds 1 november 2023 kunnen jongeren met problematische schulden een beroep doen op het aanvullend schuldhulpverleningsaanbod

Ex- toeslagpartners hebben vanuit de ex-toeslagpartnerregeling recht op:

- Een vast geldbedrag van €10.000.
- Kwijtschelding van publieke- en hulp bij private schulden;
- Het versneld beëindigen van trajecten voor wettelijke schuldsanering natuurlijke personen en minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp/Msnp-trajecten) die voor 15 juli 2023 zijn gestart.
- Gratis rechtsbijstand (toegang tot een advocaat).
- Hulp bij aanvullende werkelijke schade.
- Brede hulp vanuit de eigen gemeente op het gebied van financiën, gezin, werk, wonen en zorg.

Nabestaanden hebben vanuit de nabestaandenregeling recht op:

- Het herstel waarop de overleden gedupeerde aanvrager recht zou hebben gehad als deze nog in leven was.

Status van de hersteloperatie

Onderstaande cijfers zijn gebaseerd op de stand van zaken per augustus 2024.⁴

- Voor 67.447 ouders is de eerste toets afgerond.
- 37.192 ouders zijn erkend⁵ als gedupeerde van de KOT
- Voor 48.316 ouders is de integrale beoordeling afgerond, voor 7.462 loopt de beoordeling nog en voor 12.311 ouders is de beoordeling nog niet gestart.
- 4.458 ouders hebben een aanvraag gedaan bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS). De CWS heeft tot nu toe 594 adviezen uitgebracht. 264 zijn in behandeling en 3.366 ouders wachten op behandeling.

³ De HZK-regeling is op het moment van publicatie van dit verslag nog niet van kracht. Meer informatie hierover is te vinden op hzkregeling.nl.

⁴ De meest actuele cijfers zijn te vinden op <https://herstel.toeslagen.nl/dashboard-kinderopvangtoeslag/>

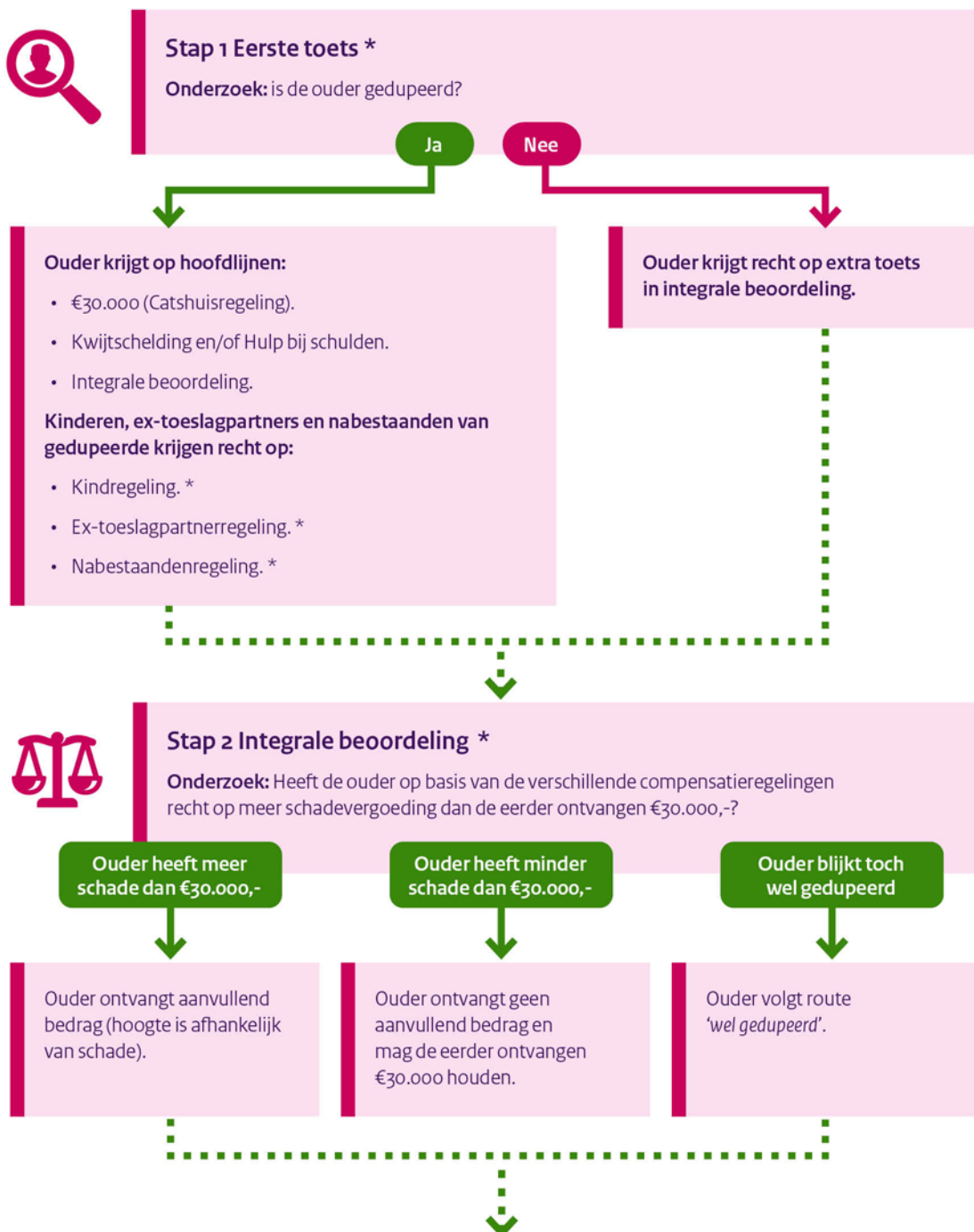
⁵ Erkend gedupeerd betekent dat in de eerste toets of de integrale beoordeling is vast komen te staan dat de ouder gedupeerd is.

Hoofdpijnen herstelproces Kinderopvangtoeslag (1/2)



Ouder heeft zich voor **31-12-2023** aangemeld bij
Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

- Schulden ontstaan voor **1-1-2021** worden gepauzeerd.
- Toegang tot brede ondersteuning gemeente of ondersteuning voor ouders in het buitenland.



* Op deze beslissingen kan bezwaar/beroep worden aangetekend.

Hoofdpijnen herstelproces Kinderopvangtoeslag (2/2)



Stap 3 Is de ouder tevreden?

Ouder is nog ontevreden met
het ontvangen schadebedrag



Drie aanvullende schaderoutes:

Optie 1: Commissie Werkelijke Schade (CWS)*

- De precieze, individuele schade wordt berekend, ouder ontvangt beschikking.

Optie 2: Stichting gelijkwaardig Herstel (pilotfase)

- Aan het verhaal van de ouder worden forfaitaire schadebedragen gekoppeld, de ouder tekent een vaststellingsovereenkomst.

Optie 3: regieroute VSO (pilotfase)

- De schade wordt berekend via het schadekader van de CWS. Er wordt een schikking getroffen; de ouder tekent een vaststellingsovereenkomst.

Ouder is tevreden
met schadebedrag



Het financieel herstelproces
wordt afgerond.



Niet eens met het ontvangen schadebedrag herstel kinderopvangtoeslag?

Op hoofdlijnen zijn dit op dit moment de mogelijkheden:

- Tegen beslissingen met een * kan bezwaar/beroep worden aangetekend.
- Gang naar civiele rechter

* Op deze beslissingen kan bezwaar/beroep worden aangetekend.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport wordt er gewerkt aan de opschaling van de pilotroute Stichting Gelijkwaardig Herstel (SGH route).

Hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening in hoofdlijnen

Aanleiding voor herstel

Tussen 2012 en 2020 maakte de Belastingdienst voor de bestrijding van fraude gebruik van de Fraude Signalering Voorziening (FSV). Hierin werden signalen geregistreerd over personen die (mogelijk) fraude pleegden. Deze signalen waren afkomstig van de Belastingdienst zelf maar ook van anderen, zoals Meld Misdaad Anoniem, burgers en bedrijven, de politie, het UWV of gemeenten.

Registratie in FSV

De Belastingdienst kon de FSV gebruiken bij de beoordeling van belastingaangiftes en toeslagen en bij het invorderen van schulden. Er werden in totaal circa 300.000 personen in de FSV geregistreerd, met soms nadelige gevolgen voor deze personen. Zo kon iemand onderworpen worden aan intensiever toezicht of niet meer in aanmerking komen voor toeslagen of betalingsregelingen. En zij konden worden afgewezen voor (minnelijke)schuldsaneringstrajecten.

Privacy in het geding

Sinds 27 februari 2020 is de FSV niet meer in gebruik. Uit intern onderzoek bleek dat de privacy van de geregistreerde personen werd geschonden. Een onderzoek van onder meer de Autoriteit Persoonsgegevens bevestigde dat dit in strijd was met de wet en (persoons)gegevens onterecht werden opgenomen en gebruikt. Ook hadden teveel medewerkers toegang tot het systeem. Uit eigen onderzoek van de Belastingdienst bleek bovendien dat er sprake was van institutioneel racisme; iemands nationaliteit en/of afkomst kon reden zijn om het risico op fraude hoger in te schatten. Vanwege de grove privacy-schendingen en de jarenlange illegale verwerking van persoonsgegevens in de FSV, legde de Autoriteit Persoonsgegevens aan de Belastingdienst een boete op van 3,7 miljoen euro.

Opdrachten voor Belastingdienst

De Tweede Kamer besloot dat er een tegemoetkoming moest komen voor de mensen die in de FSV geregistreerd stonden en diende hiervoor verschillende moties in.⁶ Via de moties Marijnissen I en II kreeg de Belastingdienst de opdracht om FSV-geregistreerden te informeren over de registratie en de reden ervan en met wie de gegevens waren gedeeld. De motie Snels droeg de Belastingdienst op om in kaart te brengen welke burgers door de FSV ten onrechte waren geschaad en welke schade deze mensen ondervonden hebben. Op basis hiervan moest de Belastingdienst een mogelijke tegemoetkomingsregeling uitwerken voor gedupeerden. Tot slot kreeg de Belastingdienst via de motie Azarkan de opdracht om het doen van een inzageverzoek door FSV-geregistreerden zo makkelijk mogelijk te maken. Het waren onder andere deze moties die een belangrijke basis vormden voor het opzetten van de hersteloperatie FSV.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 21 / 28362 nr. 41 / 31 066, nr. 776 / 31066, nr. 840.

De feiten op een rij

Hersteloperatie Fraudesignaleringsvoorziening

Uitvoerder:	Programma Buitengewone Zaken Blauw (BZB) van de Belastingdienst
Wet:	Artikel 82 AVG; Wet Compensatie wegens Selectie Aan De Poort (wet SADP); Tegemoetkomingsbeleid FSV ⁷
Start:	2021
Afgerond:	nee

Welke mensen krijgen herstel en op welke wijze?

Mensen die daadwerkelijk (nadelige) gevolgen hebben ondervonden door hun registratie in de FSV. Het tegemoetkomingsbeleid FSV onderscheidt de volgende vier groepen:

Groep 1

- Aantal: 2.500 mensen
- Wie: mensen die in FSV werden geregistreerd waarbij (er risico is dat) in het aangifteproces rond zorgkosten en giften niet geselecteerd is op fiscale kenmerken.
- Herstel: forfaitaire compensatie ter hoogte van het daadwerkelijk gecorrigeerde bedrag op het verzamelinkomen.

Groep 2

- Aantal: 11.500 mensen
- Wie: mensen die gevolgen hebben ondervonden omdat:
 - er bijzondere of strafrechtelijke gegevens over hen waren geregistreerd;
 - gegevens uit de FSV zijn verstrekt aan derden;
 - zij te lang onderworpen zijn geweest aan intensief toezicht.
- Herstel: vaste vergoeding van immateriële schade van €375 per categorie (a, b of c).

Groep 3

- Aantal: 300 mensen
- Wie: mensen die door een FSV-registratie onterecht zijn afgewezen voor toelating tot een traject Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (Msnp).
- Herstel: nog in ontwikkeling (zie onder actuele stand hersteloperatie).

Groep 4

- Aantal: 290.000 mensen
- Wie: mensen die geen gevolgen hebben ondervonden (154.000 personen) of mensen die verklaarbare gevolgen hebben ondervonden van hun FSV-registratie (136.000 personen).
- Herstel: geen tegemoetkoming, een afrondende brief met excuses.

⁷ Kamerbrief van de Staatssecretaris Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst van 4 november 2022.

Hoe wordt onderzocht of iemand gevolgen heeft gehad?

BZB doet onderzoek in de FSV en in de systemen van de Belastingdienst, zoals de systemen voor aangifte, incasso en documentatie en de mailboxen van de Belastingdienst. FSV-geregistreerden kunnen ook zelf informatie aanleveren aan BZB over eventuele gevolgen van hun FSV-registratie. Dit kan via het zelfmeldportaal of een aanvullend schadeverzoek. BZB onderzoekt deze informatie in het kader van meldingen van gegevensdeling of de behandeling van schadeverzoek.

Status van de hersteloperatie

Eind 2023 zijn bijna alle 300.000 FSV-geregistreerden geïnformeerd over de uitkomst van de gevolgen van de FSV-registratie.

Begin 2024 is gestart met uitbetaling van de tegemoetkoming voor mensen waarbij (het risico bestaat dat) in het aangifteproces rond zorgkosten en giften niet geselecteerd is op fiscale kenmerken (groep 1).

Eind 2023 is gestart met uitbetaling van de tegemoetkoming aan mensen die gevolgen hebben ondervonden omdat er bijzondere of strafrechtelijke gegevens waren geregistreerd in FSV en/of gegevens uit de FSV zijn verstrekt aan derden en/of omdat zij te lang onderworpen zijn aan intensief toezicht (groep 2).

Om herstel te kunnen bieden aan personen die onterecht niet of te laat zijn toegelaten tot een traject voor minnelijke schuldhulpverlening natuurlijke personen (groep 3) is nieuwe wetgeving nodig. Deze wordt in de tweede helft van 2024 verwacht; vanaf 2025 kan dan de uitvoering plaatsvinden.

Hoofdpijnen herstelproces

voor gevolgen van registratie in Fraudesignaleringsvoorziening



Startpunt: persoon **stond geregistreerd in FSV.**



Stap 1

Persoon ontvangt eerste brief Belastingdienst: U stond geregistreerd in FSV.



Stap 2

Persoon ontvangt tweede brief Belastingdienst:

- Waarom stond u geregistreerd?
- Het onderzoek naar de gevolgen voor u gaat van start.



Stap 3

Persoon ontvangt derde brief Belastingdienst: Afronding onderzoek.

Informatie over de gevolgen van FSV registratie:

- U heeft de volgende gevolgen gehad van de FSV registratie: ...
- U heeft geen gevolgen gehad van de FSV

Informatie over delen van informatie:

- Uw informatie is gedeeld met de volgende instanties:....
- Uw informatie is niet gedeeld met andere instanties

Wel gevolgen



tegemoetkoming op basis gevonden gevolg(en).

Geen gevolgen



brief met excuses, geen tegemoetkoming.



Niet eens met de brief over (g)een tegemoetkoming FSV?

Op hoofdpijnen zijn dit op dit moment de mogelijkheden:

- Een aanvullend schadeverzoek indienen.
- Bezwaar/beroep aantekenen (alleen mogelijk voor groep 1).
- Gang naar civiele rechter.

Hersteloperatie box 3 in hoofdlijnen

Aanleiding voor herstel

Diverse belastingplichtigen vonden dat ze sinds 2017 te veel inkomstenbelasting over hun box 3 vermogen (het vermogen uit sparen en beleggen) betaalden in Nederland. Zij vonden dat de manier waarop de Belastingdienst dit berekende (via een forfaitair rendementspercentage) niet klopte met wat zij in werkelijkheid aan rendement vanuit sparen en beleggen kregen. Veel belastingplichtigen gingen daarom in bezwaar tegen de door de Belastingdienst opgelegde aanslagen inkomstenbelasting box 3. Het ging om veel bezwaren over dezelfde (rechts)vraag. Daarom werd er een massaal bezwaarprocedure^{8,1} gestart bij de rechter om te bepalen of de inkomstenbelasting box 3 berekend was, juist was.

De uitspraak van de Hoge Raad in deze bezwaarprocedure was dat de berekening door de Belastingdienst niet klopte (Kerstarrest, 24-12-2021). Het verschil tussen de berekening van de Belastingdienst en het werkelijke inkomen uit sparen en beleggen was te groot. Hierdoor werden belastingplichtigen met box 3 vermogen ongelijk behandeld.

De Hoge Raad oordeelde dat dit in strijd was met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ook oordeelde de Hoge Raad dat er herstel moest plaatsvinden.⁹ In reactie hierop besloot de staatssecretaris van Financiën op 4 februari 2022 de hersteloperatie box 3 te starten.

Wat is box 3?

De Belastingdienst heft belasting over inkomsten uit sparen en beleggen in box 3. Zoals inkomsten uit bank- en spaartegoeden in Nederland of het buitenland, uit aandelen en obligaties, uit tweede (vakantie)woningen, uit vastgoed of uit beleggingen. Gemiddeld betalen zo'n 2,5 miljoen mensen in Nederland inkomstenbelasting over hun box 3 vermogen.

De feiten op een rij

Hersteloperatie Box 3	
Uitvoerder:	Programma Arrest Box 3 van de Belastingdienst
Wet:	Wet Rechtsherstel Box 3
Start:	Juli 2022
Afgerond:	nee

⁸ Hierin selecteert de fiscus samen met diverse partijen een aantal bezwaren die worden voorgelegd aan de rechter. Staat de uitspraak van de rechter onherroepelijk vast, dan doet de fiscus een collectieve uitspraak op alle bezwaren die meedoen met die procedure.

⁹ HR 24 december 2021, CLI:NL:HR:2021:1963.

Welke mensen krijgen herstel?

Belastingplichtigen:

- die met één of meerdere aanslagen over de jaren 2017-2020 meededen aan de massaal bezwaar-procedure (circa 60.000);
- van wie de aanslagen over de jaren 2017-2020 nog niet herroepelijk vaststonden op 24 december 2021 (circa 82.000);
- met nog op te leggen aanslagen over de belastingjaren 2021 en 2022 (circa 2,5 miljoen voor zowel 2021 als 2022);
- die massaal bezwaar hebben gemaakt op de aanslagen tussen 2017 t/m 2020. Deze groep moest vanwege een wettelijke termijn uiterlijk 4 augustus 2022 zijn hersteld.

Hoe ziet het herstel eruit?

Er wordt een nieuwe forfaitaire rendementsberekening voor het box 3-inkomen gemaakt, die volgens de staatssecretaris en de wetgever beter aansluit op het werkelijk behaalde rendement ('de forfaitaire spaarvariant'). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen banktegoeden, overige bezittingen en schulden, waarbij voor iedere categorie een afzonderlijk forfaitair rendementspercentage geldt.

Als de nieuwe rendementsberekening financieel gunstiger is ten opzichte van de oude berekening box 3, wordt dit hersteld. Is de berekening ongunstiger, dan hoeft geen extra belasting te worden betaald.

Het betreft een automatisch herstelproces. Belastingplichtigen die in de doelgroep vallen, krijgen automatisch bericht van de belastingdienst.

Status van de hersteloperatie

Juni 2024 heeft de Hoge raad geoordeeld dat ook de Wet rechtsherstel box 3 in strijd is met de EVRM. Hierdoor komen bepaalde doelgroepen mogelijk in aanmerking voor aanvullend schadeherstel. Het ministerie van Financiën bestudeert nu de uitspraak.

Er loopt ook een 'massaal bezwaarprocedure plus' over de vraag of ook niet-bezwaarmakers over periode 2017-2020 in aanmerking komen voor rechtsherstel box 3. Uitspraak hierover moet nog komen.¹⁰

¹⁰ De staatssecretaris van Financiën Fiscaliteit en Belastingdienst; Kamerbrief over verzoeken om ambtshalve vermindering niet-bezwaar-makers box 3, Den Haag 4 november 2022.

Hoofdpijnen rechtsherstel box 3

voor belastingaanslagen tussen 2017 en 2022



Persoon hoort met **één of meer aanslagen** tot de doelgroep rechtsherstel box 3



Stap 1

Persoon ontvangt brief Belastingdienst. Het proces van rechtsherstel gaat van start.



Stap 2

Belastingdienst start onderzoek. Valt voor belastingplichtige de nieuwe forfaitaire rendementsberekening voor box 3 financieel voordeliger uit dan de oude rendementsberekening?

Ja, voordeliger



nee, niet voordeliger



Stap 3

Voor aanslagen over de periode 2017-2020:
Persoon ontvangt het teveel betaalde bedrag aan belasting terug.

Voor aanslagen over 2021 of 2022:
Persoon betaalt belasting op basis van nieuwe rendementsberekening box 3.



Stap 3

Voor aanslagen over de periode 2017-2020: Belasting op basis van oude rendementsberekening box 3 blijft staan.

Voor aanslagen 2021 of 2022:
Persoon betaalt belasting op basis van oude rendementsberekening box 3.



Niet eens met het ontvangen rechtsherstel box 3?

Dit zijn in grote lijnen de mogelijkheden:

- Voor aanslagen periode 2017-2020: verzoek tot ambtshalve vermindering en daarna bezwaar en/of beroep.
- Voor nog niet vaststaande aanslagen en aanslagen periode 2021-2022: bezwaar en/of beroep en/of verzoek tot ambtshalve vermindering.

Bijlage 2

Belangrijke waarden voor schadeherstel door de overheid

In ons reflectieverslag gaan we in op de ervaringen rond de waarden erkenning en rechtvaardigheid. In dit stuk behandelen we ook de andere waarden die aan bod zijn gekomen.

De hersteloperatie kinderopvangtoeslag: ervaringen en reflecties

Burgers over de waarde snelheid: de burgers die we gesproken hebben willen een proces waarin zij snel gecompenseerd worden zodat zij hun leven weer op de rit krijgen. Zij geven aan dat het herstelproces te lang duurt. Zij zijn al jaren bezig om hun compensatie te krijgen en moe van het wachten. Daarom overwegen sommigen om het op te geven en de herstelprocedure te beëindigen.

Medewerkers merken op dat zij een groot aantal gedupeerde burgers al naar tevredenheid hebben geholpen. Het nog veel grotere aantal aanmeldingen, de wachttijden per regeling, het benutten van alle rechtsmiddelen door burgers en de complexiteit van de hersteloperatie zien medewerkers als belangrijke redenen voor het trage verloop van de hersteloperatie. Medewerkers ervaren dat de tijds- en productiedruk is toegenomen. Bij de afhandeling van de aanmeldingen wordt in hun beleving sterk gestuurd op productienormen en snelheid. Medewerkers wijzen ons op de spanningsvelden die daardoor ontstaan. Aan de ene kant wordt van ze verwacht dat zij de productienormen halen, maar zij moeten alles wel zorgvuldig doen. En waar mogelijk ook tijd besteden aan het vinden van pragmatische oplossingen. Het werken met veel verschillende en verouderde systemen kost de medewerkers veel tijd. Ze hebben ideeën om tijdswinst te behalen, maar deze ideeën zijn (nog) niet uitgevoerd. Medewerkers herkennen dat een groep gedupeerde burgers de strijd wil opgeven. Dit is volgens hen vooral de groep burgers die de problemen door de terugvordering en/of stopzetting van hun kinderopvangtoeslag zelf hebben opgelost, maar hiervan geen bewijs meer kunnen aanleveren.

Burgers over de waarde menselijke maat: deze burgers geven aan behoefte te hebben aan een persoonlijke benadering. Zij willen graag als mens gehoord en gezien worden. In de fase van de integrale beoordeling geven de meeste burgers aan dat zij tevreden zijn met hun contactpersonen door wie zij tijdens deze fase begeleid worden. In de andere fases van het herstelproces voelen deze burgers zich een nummer. Zij ervaren dan dat zij steeds opnieuw hun verhaal moeten doen. In deze gesprekken krijgen zij regelmatig wisselende informatie van UHT en andere betrokken partijen. Ook schort

het soms aan inlevingsvermogen bij de medewerkers. Het gebruik van belscripts door UHT wordt als afstandelijk ervaren.

Medewerkers herkennen niet dat gedupeerde burgers telkens opnieuw hun verhaal moeten doen, omdat alles door hen wordt vastgelegd. Medewerkers geven aan dat zij altijd het contact met de gedupeerde burger zoeken om verbinding te leggen. Wanneer de advocaat van de gedupeerde dit niet wil, hebben zij geen direct contact met deze burgers. Medewerkers geven aan dat de vele nieuwe medewerkers in combinatie met de behoefte om eenduidige informatie te geven, de redenen zijn dat UHT met belscripts werkt.

Burgers over de waarde maatwerk: deze burgers geven aan dat wat nodig is voor herstel verschilt per persoon. Zij willen dat de hersteloperatie flexibel is, zodat iedere gedupeerde de compensatie krijgt die nodig is. Momenteel ervaren deze burgers dat het aanbod van compensatiemogelijkheden niet altijd past bij wat zij echt nodig hebben. Ook merken zij op dat de overheid bij compensatie vaak denkt aan financiële genoegdoening. Deze burgers geven aan dat zij daarnaast ook behoefte aan hulp en aandacht hebben op andere vlakken.

Medewerkers geven aan dat de situaties en behoeften van gedupeerde ouders heel verschillend zijn. In financiële en emotionele zin variëren deze situaties tussen 'beperkte schade' en 'gigantische schade'. Deze grote verschillen zorgen ook voor een dilemma in de aanpak. Een gelijke aanpak voor iedereen is snel uitvoerbaar maar doet geen recht aan de grote verschillen tussen gedupeerden en kan ongelijkheid opleveren tussen gedupeerden. Perfect maatwerk kost veel tijd. Medewerkers wijzen op de keuze van de wetgever voor snelheid met een algemene herstelaanpak in plaats van maatwerk. Deze keuze is vastgelegd in de Wet hersteloperatie toeslagen. De wetgever gaat er daarbij vanuit dat de gemeenten getroffen gedupeerde burgers maatwerk bieden op basis van hun hulpvraag.¹

Deze algemene aanpak houdt onder meer in dat gedupeerde burgers, na aanmelding en het doorstaan van de eerste toets, € 30.000 (forfaitair bedrag) ontvangen.² Medewerkers van UHT geven aan dat bij deze eerste toets niet alle feiten en omstandigheden die op de zaak betrekking hebben, worden beoordeeld. Het toetsen op alle feiten en omstandigheden zou een snelle toekenning van het forfaitaire bedrag belemmeren.

Deze gelijke aanpak voor iedereen heeft volgens de medewerkers niet uitgekapt zoals verwacht. De regeling, die voor een deel van de gedupeerden genereus uitvalt, heeft geleid tot een onvoorziene, forse toename van aanmeldingen bij UHT. De aanname dat deze gedupeerden na deze compensatie geen gebruik meer zouden maken van de hiertegen openstaande rechtsmiddelen, is ook onjuist gebleken. In plaats van snelheid zien medewerkers dat de generieke aanpak juist heeft geleid tot het vastlopen van het herstelproces en langere doorlooptijden.

Medewerkers hebben wisselende beelden over de mate waarin maatwerk mogelijk en nodig is en de mate waarin maatwerk wordt geboden. Maatwerk speelt volgens de medewerkers vooral bij de

¹ Memorie van toelichting op de regels ten behoeve van de hersteloperatie toeslagen (Wet hersteloperatie toeslagen), artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.1.

² Het kabinet heeft december 2020 besloten tot deze Catshuisregeling. Deze regeling is vervolgens vastgelegd in de Wet hersteloperatie toeslagen die de Tweede en Eerste Kamer hebben vastgesteld. Hierop gaan wij nader in bijlage 3.

afhandeling van de emotionele schade van gedupeerden. De medewerkers van UHT richten zich alleen op herstel van de financiële schade. Daar stopt volgens hen hun verantwoordelijkheid.

Medewerkers geven aan dat via de brede hulp door gemeenten veel mogelijk is. Maar zij vernemen ook dat niet alle gemeenten die mogelijkheden volop benutten. Medewerkers hebben inhoudelijke oplossingen voor het leveren van maatwerk aangedragen maar deze zijn afgewezen. Een aantal medewerkers wijst erop dat het in staat zijn om te doen wat van ze verwacht wordt bij deze groep burgers niet vanzelfsprekend is. Bij het opstellen van het herstelbeleid is met dit beperkt doenvermogen weinig rekening gehouden. De medewerkers die we spraken, zijn van mening dat bij gedupeerde burgers door bestuurders zeer hoge verwachtingen zijn gewekt over de omvang van het herstel. Sommige medewerkers zouden een einddatum voor de brede hulp verstandig vinden.

Burgers over de waarde gelijkwaardigheid: deze burgers geven aan regie over hun eigen leven terug te willen, inspraak over hun herstelproces en een gelijke machtspositie met de overheid te willen hebben. Ouders hebben het gevoel de regie over hun leven kwijt te zijn. Zij ervaren weinig inspraak en samenwerking: de wijze van herstel is en wordt voor hen en niet met hen bepaald. Daardoor ervaren zij weinig controle over hun eigen situatie. Zij vinden het problematisch dat de overheid als veroorzaker van de schade nu zelf de schade herstelt. Zij hebben daarom behoefte aan een externe partij die ze helpt bij het afhandelen van hun schade. Omdat ze vinden dat hun positie ten opzichte van de overheid ongelijk is. Zij ervaren dat zij zich wel moeten houden aan de wettelijke termijnen maar de overheid niet. Ook zet de overheid de expertise van de landsadvocaat bij procedures in. Deze burgers ervaren dat hun verdediging (vaak) niet is opgewassen tegen deze expertise. Zij voelen zich klein ten opzichte van een machtige overheid.

De door burgers gewenste gelijkwaardigheid is volgens medewerkers niet aan de orde in de relatie overheid - burger. In deze relatie is altijd sprake van een verschil in machtspositie. Medewerkers geven aan dat voorkomen wordt dat medewerkers hun eigen werk keuren. De medewerkers geven aan dat zij veel aandacht besteden aan wat er leeft bij de ouders. Er zijn veel momenten waarop ouders hun verhaal kunnen doen. Er wordt veel gesproken met Motivaction dat onderzoek doet naar de hersteloperatie KOT in opdracht van UHT. Wel ervaren medewerkers dat met de uitkomsten van deze gesprekken te weinig gedaan wordt. Sommige medewerkers wijzen erop hoe belangrijk het is om voeling te hebben met de doelgroep en om ervaringsdeskundigheid te benutten. In sommige gesprekken leeft de vraag onder medewerkers of de ouders er slecht aan toe zijn door de toeslagen-affaire of dat dit komt door een kwetsbare positie waarin zij eerder al zaten.

Burgers over de waarde betrouwbaarheid: deze burgers willen een overheid die duidelijkheid geeft, haar afspraken nakomt en voorspelbaar is. In de gesprekken geven deze burgers aan dat zij vinden dat de overheid haar beloften en toezeggingen niet altijd nakomt. Ook geven deze burgers aan mee te maken dat de overheid de regels verandert tijdens het herstelproces. Hierdoor wekt de overheid bij deze burgers bijvoorbeeld onjuiste verwachtingen over wat gecompenseerd wordt. Ook horen we van deze burgers dat de betrokken medewerkers niet altijd de juiste of actuele kennis hebben, waardoor zij soms onjuiste informatie geven. Deze burgers zien dat de overheid de termijnen vaak niet haalt en deze vervolgens verlengt. Tenslotte hebben deze burgers

aangegeven dat het aanbod aan brede hulp per gemeente verschilt. Burgers geven aan daardoor in onzekerheid te verkeren over hun aanspraak op brede hulp.

Medewerkers herkennen dat het nakomen van beloftes niet altijd lukt. Een aantal medewerkers wijst erop dat de verwachtingen onder gedupeerde burgers niet altijd reëel zijn. Anderen snappen dat uitspraken van bewindspersonen dat alles uit de kast zal worden gehaald om burgers goed te helpen³ en dat alle schulden zullen worden kwijtgescholden, hoge verwachtingen hebben gewekt. Medewerkers hebben er last van dat in de media en politiek alleen oog is voor de gedupeerde burgers en weinig aandacht is voor de zaken die goed gaan. Betrouwbaarheid zien medewerkers ook als zorgvuldigheid. Zij geven aan dat zorgvuldig handelen ook betekent dat je niet flexibel kan zijn: lopende processen kunnen niet tussentijds worden gewijzigd. Zij vinden dat dit zou leiden tot rechtsongelijkheid van burgers.

Burgers over de waarde integraal herstel: gedupeerde ouders geven aan dat zij een proces willen waarin de overheid gedupeerden ontzorgt en toekomstperspectief biedt. Zij willen vraaggerichte hulp voor hun integraal herstel, via een externe partij. Gedupeerde jongeren geven aan dat de overheid zich beter kan richten op het bieden van een toekomstperspectief voor de lange termijn, dan zich te richten op het herstellen van schade omdat deze niet meer te herstellen valt.

Medewerkers herkennen de vele loketten en dat het voor gedupeerden veel tijd kost om uit te vinden waar je moet zijn voor de juiste hulp. Hulp van een externe partij is dan prettig. Over het kwijtraken van de weg in het systeem bestaan bij de medewerkers wisselende beelden. Medewerkers zien een oorzaak in de complexiteit van het systeem maar ervaren ook dat sommige gedupeerde burgers hierin zelf te weinig actie ondernemen. Medewerkers merken op dat UHT maar voor een deel verantwoordelijk is voor het beantwoorden van de hulpvraag van gedupeerden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het leveren van brede hulp aan gedupeerde burgers.

Burgers over de waarde ruimhartigheid: deze burgers geven aan dat zij een overheid willen die het leed van gedupeerden ruimhartig erkent en zorgt voor een makkelijk proces om je recht te halen. Deze burgers hebben behoefte aan procedurele ruimhartigheid in het aannemen van emotionele schade maar ook bij het erkennen van de informele schulden die zijn gemaakt. Zij willen een overheid die de werkelijke schade volledig vergoedt. Deze burgers ervaren nu dat de overheid uit angst voor precedentwerking hun werkelijke schade niet (volledig) vergoedt. Waar het niet nodig is, is de overheid ruimhartig. Waar het echt nodig is, is de overheid dat volgens deze burgers niet. Deze burgers wensen een proces waarin de overheid uitgaat van vertrouwen (in plaats van wantrouwen) zodat erkende gedupeerden niet steeds moeten bewijzen dat zij schade hebben geleden. Nu ervaren deze burgers nog dat zij dagelijks moeten vechten voor hun herstel, doordat zij steeds opnieuw moeten bewijzen dat zij schade hebben geleden. Hoewel de overheid steeds zegt hun leed te erkennen, handelt de overheid hier volgens deze burgers niet naar.

³ Illustratief in dit kader is de toezegging van de minister president dat “whatever it takes” gedaan zal worden. Plenaire verslag Tweede Kamer, 3e vergadering, donderdag 23 september 2021.

Medewerkers herkennen deels de ervaring van gedupeerde ouders dat de overheid niet ruimhartig is waar dat nodig is. De aangeboden brede hulp zien medewerkers als ruimhartig. Dat geldt ook voor de integrale beoordeling. Dat de gevolgschade wordt gedekt, vinden zij ook ruimhartig. Medewerkers herkennen dat het gebrek aan ruimhartigheid wel een probleem is bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS): als het gaat om doorloop/productie; bejegening; inlevingsvermogen en de eis om aan te tonen dat iets het gevolg is van de toelagenaffaire (causaliteits). Medewerkers geven aan dat CWS zich verschuilt achter haar juridische opdracht om niet te adviseren over alle gevolgschades. De echte reden volgens deze medewerkers is dat CWS op bepaalde terreinen de expertise mist of heeft gemist. Omdat CWS veel invloed heeft, ervaren medewerkers het als lastig om in te gaan tegen hun adviezen. Dat geldt ook voor de bezwaarschriftenadviescommissie. Medewerkers herkennen ook de angst voor negatieve beeldvorming en ongelijke behandeling.

De hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening: ervaringen en reflecties

Hieronder beschrijven we welke andere waarden dan erkenning en rechtvaardigheid voor gedupeerde burgers die betrokken zijn bij de hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening (FSV) nog meer belangrijk zijn en wat zij hiervan in de praktijk ervaren. Na iedere waarde beschrijven we de reflecties van de medewerkers hierop.

Burgers over de waarde menselijke maat: de FSV-geregistreerden die we hebben gesproken, hebben behoefte aan laagdrempelig contact met een medewerker die meer kan achterhalen dan wat er in de brieven van de Belastingdienst staat. Zij verwachten dat de overheid ze vraagt wat zij nodig hebben voor hun herstel. Deze burgers ervaren weinig persoonlijk contact met de Belastingdienst. Daardoor ervaren zij dat de overheid beperkt zicht heeft op de ervaringen van de FSV-geregistreerden, zowel op de schade die zij hebben geleden als op hoe zij de hersteloperatie ervaren.

De medewerkers geven aan dat hun eerste prioriteit ligt bij het verder helpen van burgers. Gesprekken met burgers mogen zo lang duren als nodig. Hier geldt geen tijdnorm voor. De medewerkers geloven in het integraal klantcontact. Dit integrale klantcontact kan ze helpen bij het terugwinnen van het vertrouwen van burgers. Volgens de medewerkers helpt het dat burgers iemand aan de lijn krijgen. Het herstellen van schade heeft volgens de medewerkers niet alleen te maken met financiële compensatie. Burgers willen ook erkend worden in hun gevoel. Het niet vergoeden van de immateriële schade is een keuze geweest. Medewerkers geven aan dat het ook gaat om het goed luisteren naar burgers: burgers echt helpen met de vragen en behoeften waarmee ze zitten. Andere medewerkers worstelen hiermee: waar houdt de verantwoordelijkheid van de overheid op?

Burgers over de waarde transparantie/openheid: FSV-geregistreerden geven aan dat zij willen weten waarom de Belastingdienst ze als fraudeur heeft geregistreerd en welke gevolgen deze registratie heeft gehad. Ook willen de FSV-geregistreerden openheid over het onderzoek dat de Belastingdienst zelf heeft uitgevoerd naar de effecten van hun FSV-registraties. De FSV-geregistreerden geven aan dat zij niet na kunnen gaan of de Belastingdienst het onderzoek naar de effecten van FSV-registraties juist heeft uitgevoerd. Ook horen we van deze burgers dat zij de erkenning missen dat het onder-

zoek naar mogelijke effecten van de FSV-registraties niet volledig is. Volgens deze burgers kan de Belastingdienst de FSV-registraties ook mondeling, telefonisch of op een andere wijze hebben gedeeld. Deze vormen van gegevensdeling heeft de Belastingdienst niet meegenomen in haar effectenonderzoek.

De medewerkers geven aan dat uit het onderzoek dat zij hebben uitgevoerd naar mogelijke effecten van de FSV-registratie bij de belastingdienst in verreweg de meeste gevallen niet blijkt dat de FSV-registratie schade heeft opgeleverd voor de betreffende burger. Medewerkers wijzen daarbij op de scope van het onderzoek. Hun opdracht is om te kijken wat er binnen de gestelde effecten en met de zoekafbakening te vinden is in de systemen van de Belastingdienst. Daarbij wijzen enkele medewerkers erop dat zij uitgaan van feiten (uit hun systeem terug te halen informatie) en dat dat iets anders is dan de beleving van burgers. Naar hun idee hebben burgers deze feiten niet meer goed in beeld. De medewerkers geven aan dat het hun bedoeling is om burgers gerust te stellen en afsluiting te bieden. De medewerkers geven aan dat dit ook verklaart dat zij in hun brieven aan de FSV-geregistreerden stellige uitspraken doen over het effectenonderzoek. De medewerkers willen op deze manier eventuele onrust bij burgers wegnemen. Volgens de medewerkers is hieraan bij de FSV-geregistreerden grote behoefte.

Burgers over de waarde participatie: de FSV-geregistreerden zien participatie als het hebben van een stem in het proces van de behandeling van je dossier. Zij ervaren dat hun stem niet is meegenomen: er is niet aan ze gevraagd wat zij nodig hebben voor herstel. Ook geven zij aan niet betrokken te zijn bij het effectenonderzoek dat de Belastingdienst heeft uitgevoerd en de conclusies die hieraan zijn verbonden. Het FSV-portaal en de chatfunctie waarmee de FSV-geregistreerden rechtstreeks contact kunnen opnemen met de Belastingdienst, vertrouwen sommige burgers niet of ervaren zij als te hoogdrempelig.

Medewerkers herkennen niet dat zij de stem van de burgers in deze hersteloperatie niet hebben meegenomen. In hun beleving steken zij hier veel energie in. Brieven worden geëvalueerd en er is een burgerpanel dat meeleest en adviseert over uitgaande brieven. Daarnaast laat de Belastingdienst behoeftenonderzoeken verrichten. Ook hebben zij de samenwerking gezocht met een hoogleraar die gespecialiseerd is in het aanbieden van excuses. De medewerkers wijzen erop dat burgers voor hun stem in de behandeling van hun dossier gebruik konden maken van de zelfmeldroute (zie ook onder onafhankelijkheid). Zo konden burgers ook al tijdens het onderzoek van de Belastingdienst met eigen informatie komen. Bij de uitwerking van het herstel op basis van 'selectie aan de poort' werken medewerkers naar eigen zeggen goed samen, ook met onafhankelijke partijen zoals de Nationale ombudsman. De medewerkers willen weten hoe zij deze boodschap echt goed over kunnen brengen aan deze doelgroep. Zij willen weten wat er speelt bij de doelgroep en willen daarvan leren.

De medewerkers geven aan dat zij een opdracht hebben om iedereen te informeren. Zij geven aan dat ze veel gedaan hebben om dat zo goed mogelijk te doen. Naast het zelfmeldpunt bestaat er bijvoorbeeld de mogelijkheid om een persoonlijk gesprek aan te vragen. In de gesprekken met burgers merken medewerkers dat mensen vermoeden dat hun FSV-registratie gevolgen heeft gehad. Dat kan in deze gesprekken nader worden uitgezocht. Vaak wordt hiervoor niet het bewijs gevonden in de systemen van de Belastingdienst. Ook is het mogelijk om de Belastingdienst te vragen een driegesprek te faciliteren met een organisatie waarmee informatie zou kunnen zijn gedeeld.

Medewerkers geven aan dat zij ook ondernemers proberen verder te helpen. Dat is lastig omdat de oorzaak van problemen niet altijd bij de Belastingdienst ligt maar ook bij andere overheidsinstanties (zoals bijvoorbeeld het UWV).

Over de chatfunctie op de website merken de medewerkers op dat het hun bedoeling was om deze eerst heel algemeen te houden. In de praktijk merkten deze medewerkers dat burgers veel persoonlijke vragen/behoefte hadden. Daarop is besloten om een andere route in te richten. Hierdoor ontstonden er twee chatroutes. Medewerkers geven aan dat burgers wel ter verificatie hun BSN moeten delen om persoonlijk geholpen te worden. Dat is voor hun eigen veiligheid.

Burgers over de waarde begrijpelijkheid: onder begrijpelijkheid verstaan FSV-geregistreerden het inzicht in de reden waarom hij of zij als fraudeur op de FSV-lijst is geplaatst. Dat deze reden niet meer te achterhalen is, frustreert veel FSV-geregistreerden die we hebben gesproken. Daarnaast betekent begrijpelijkheid voor ze dat zij duidelijkheid hebben over het proces en mogelijke vervolgstappen die zij kunnen zetten. In onze gesprekken horen we dat de brief waarin de uitkomst van het effectenonderzoek aan de FSV-geregistreerde is meegedeeld niet voor iedereen duidelijk is. Soms is hulp nodig om de brief te begrijpen. Ook geven zij aan dat de zinsnede in deze brief “U hoeft niets te doen” verwarring wekt en de indruk geeft dat er vanzelf nog iets zal gebeuren als zij zich niet herkennen in de uitkomst.

De medewerkers vinden dat zij veel hebben gedaan voor de FSV-geregistreerden. Zij hebben de indruk dat zij bij de burgers die wij hebben gesproken onvoldoende hebben weten over te brengen hoe het proces eruit ziet. Overigens hebben deze burgers volgens de medewerkers wel brochures bij hun brieven ontvangen, waarin het proces en ook het onderzoek zijn uitgelegd. Het punt dat burgers maken over het feit dat de brief weinig inzicht geeft in de reden van hun registratie op de FSV-lijst vinden medewerkers een terecht en belangrijk punt. Medewerkers weten dat wat daar staat voor veel burgers geen antwoord geeft. De medewerkers geven aan dat zij op hoofdlijnen (namelijk op feitencode) communiceren over hoe een burger in FSV stond geregistreerd. Dit zegt veel burgers niet veel. Het is niet zo dat het systeem meer informatie bevat over de reden van registratie dan aan de burger wordt meegedeeld. Over de zinsnede “U hoeft niets te doen” geven de medewerkers aan dat de achtergrond hiervan is dat burgers ervaren dat ze vooral verplichtingen hebben in het contact met de Belastingdienst. In het begin kregen medewerkers veel telefoontjes van burgers met vragen of er nog een aanslag volgt of iets dergelijks. Door te beginnen met ‘u hoeft niets te doen’ nemen medewerkers aan dat burgers de rust hebben de brief te lezen. De medewerkers geven aan dat burgers naar aanleiding van de brief best veel doen: telefonisch contact opnemen, een aanvullend schadeverzoek indienen, contact opnemen met het meldpunt gegevensdeling etc. Bellen met de Belastingdienst of naar het FSV-portaal gaan, zien de medewerkers als de eerste stap die deze burgers kunnen zetten. De Belastingdienst heeft er bewust voor gekozen om de brief zo kort en bondig mogelijk te houden. Daarom wordt in de brief verwezen naar het telefoonnummer dat mensen kunnen bellen voor meer informatie en naar het FSV-portaal. En zijn niet alle mogelijkheden in de brief geschetst. Volgens de medewerkers is hiervoor gekozen om een zo groot mogelijke groep mensen zo goed mogelijk te bedienen. De medewerkers geven aan dat ze hebben gewikt en gewogen welke informatie al in de brief komt en wat medewerkers burgers vertellen als ze bellen. Medewerkers ervaren ook dat persoonlijk contact waardevol is om te kijken wat mensen echt dwars zit en waar hun behoeften liggen.

Burgers over de waarde voortvarendheid: de FSV-geregistreerden die we spraken gaven aan dat zij onder voortvarendheid een snel en grondig onderzoek naar de reden van hun registratie op de FSV-lijst en de eventuele gevolgen daarvan, verstaan. Deze burgers geven aan dat zij na een aantal jaren wachten nog steeds niet weten waarom ze door de Belastingdienst waren geregistreerd als (mogelijk) fraudeur. Zij kunnen de tijd die het de Belastingdienst heeft gekost om het effectenonderzoek uit te voeren niet rijmen met de resultaten die het onderzoek uiteindelijk heeft opgeleverd.

Medewerkers herkennen deze ervaringen. De medewerkers geven aan dat zij snel zijn begonnen met het sturen van de brief dát mensen in FSV stonden en vervolgens met de brief waarom. Een aantal medewerkers geeft aan dat zij liever hadden gewacht en één brief hadden willen sturen met alle informatie. Het sturen van deze twee brieven was een opdracht vanuit de Tweede Kamer.⁴ Bij de mensen die wij hebben gesproken zat er tussen deze brieven veel tijd. De medewerkers geven aan dat die tijd nodig was voor hun onderzoek. Tegelijk realiseren de medewerkers zich dat als er dan niets gevonden wordt, burgers ervaren dat het onderzoek teveel tijd heeft gekost. Medewerkers zijn er echt van overtuigd dat zij met het effectenonderzoek eruit hebben gehaald wat erin zat. Ook zijn medewerkers nu in staat om iedere FSV-geregistreerde een persoonlijk onderzoeksrapport te geven.

Burgers over de waarde onafhankelijkheid: de FSV-geregistreerden die we spraken gaven aan behoefte te hebben aan een externe, onafhankelijke partij die meekijkt en waar nodig voor ze opkomt. Concreet verwachten zij dat een andere organisatie dan de Belastingdienst zelf onderzoek doet naar wat er precies is gebeurd met hun registratie in FSV. Dat dit niet het geval is, zien zij als de slager die zijn eigen vlees keurt. Omdat mensen niet zelf kunnen vaststellen of de Belastingdienst terecht heeft geconcludeerd dat geen sprake is geweest van een effect, trekken zij de uitkomst van het onderzoek veelal in twijfel. Zij hebben geen toegang tot een onafhankelijke partij die nog eens naar de uitkomst kijkt, omdat de meeste brieven geen beschikking waren, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. FSV-geregistreerden zouden net als gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagaffaire kosteloos beroep willen kunnen doen op een advocaat die ze helpt om duidelijkheid en schadevergoeding te krijgen.

De medewerkers merken over het onafhankelijk onderzoek op dat er drie acties zijn uitgevoerd. PricewaterhouseCoopers (PwC) heeft effecten van FSV-registratie in kaart gebracht.⁵ Daarna hebben de medewerkers gekeken hoe zij die effecten kunnen doorvertalen naar het persoonlijk niveau. Daarnaast heeft de Belastingdienst vanaf de start van de hersteloperatie voor burgers een zelfmeldpunt geopend. Vervolgens is een onderzoeksteam opgezet dat voor de zelfmelders (ongeveer 8.000 burgers) alle persoonlijke dossiers heeft bekeken. Door het zelfmeldpunt te openen wilde de Belastingdienst aan mensen die vinden dat ze toch schade hebben ondervonden de gelegenheid bieden om zich te melden. Op die manier wilden ze ook toetsen of er nog andere effecten waren dan uit onderzoek van PwC naar voren kwam. Medewerkers zagen naast de door PwC ingeschatte effecten één aanvullend effect terug.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 21 en kamerstukken II 2020/21, 28362 nr. 41.

⁵ PwC heeft vijf verschillende onderzoeken gedaan naar de mogelijke gevolgen van FSV registraties. Deze zijn te vinden op: [FSV - Onafhankelijk onderzoek naar de FSV door PwC \(belastingdienst.nl\)](https://www.belastingdienst.nl/wet-en-verbod/onderzoek/FSV-onafhankelijk-onderzoek-naar-de-FSV-door-PwC).

De medewerkers geven aan dat het wel de bedoeling was om de tegemoetkomingsbrief aan te merken als een beschikking, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Uiteindelijk heeft het juridisch kader dat de dienst Vaktechniek heeft opgesteld de doorslag gegeven. En heeft het MT van Buitengewone Zaken Blauw (BZB), verantwoordelijk voor de hersteloperatie, besloten de tegemoetkomingsbrief niet aan te merken als een beschikking waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Ook op de reactie op schadeverzoeken is bezwaar maken niet mogelijk. Medewerkers hanteren daarom een vier-ogen principe bij de brieven die uitgaan naar gedupeerde burgers.

De medewerkers begrijpen de beelden die leven bij burgers zoals “de slager die zijn eigen vlees keurt”. Zij snappen dat het feit dat burgers over hun FSV-registratie brieven van de Belastingdienst (en niet van een externe organisatie) ontvangen, bijdraagt aan dit beeld. Medewerkers geven daarnaast wel aan dat BZB als organisatie deels losstaat van de Belastingdienst.

Burgers over de waarde openbaarheid: meer dan aan openbaarheid (van bijvoorbeeld de beleids- en besluitvorming) hebben mensen behoefte aan transparantie op dossier-niveau. Inzicht in hun eigen situatie is belangrijk voor ze. Zoals bij het bespreken van de waarde openheid/transparantie aan de orde kwam, hebben zij weinig inzicht in wat er is gebeurd met hun FSV-registratie. Daardoor is de acceptatie van de uitkomst van het onderzoek beperkt. Mensen geloven niet dat zij geen effecten hebben ondervonden van hun registratie op de FSV-lijst en de brief van de Belastingdienst neemt deze twijfel niet weg.

De medewerkers geven aan dat zij transparant zijn doordat zij de stukken over hoe zij werken openbaar maken. Deze stukken kunnen burgers inzien op het FSV-portaal. Medewerkers geven aan dat zij geen informatie mogen delen of opvragen bij andere instanties. Als op basis van hun effecten-onderzoek niets naar voren komt, is het vervolgens aan de burger om dit zelf verder op te pakken.

De hersteloperatie box 3: ervaringen en reflecties

Hieronder beschrijven we welke waarden naast de in ons reflectieverslag beschreven waarden erkenning en rechtvaardigheid, voor gedupeerde burgers die betrokken zijn bij de hersteloperatie box 3 belangrijk zijn en wat zij hiervan in de praktijk ervaren. Na iedere waarde beschrijven we de reflecties van de medewerkers hierop.

Burgers over de waarde aanvaardbaarheid: de mensen die we hebben gesproken vertellen dat aanvaardbaarheid voor hen inhoudt dat zij terugkrijgen wat te veel is belast – ook over jaren waarin geen bezwaar is gemaakt en voor de niet bezwaarmakende partner. Daarnaast noemen zij het loslaten van forfaitair rendement als berekenmethode een belangrijk uitgangspunt voor aanvaardbaarheid. Een enkeling heeft er behoefte aan persoonlijk contact op te kunnen nemen met de Belastingdienst. Veelal hebben burgers er moeite mee dat politieke, budgettaire overwegingen voorgegaan op het bieden van volledig herstel. Mensen die een buffer voor later hebben opgebouwd balen ervan daarop te moeten interen. Dit gaat bijvoorbeeld over zelfstandigen die zelf een pensioenpotje hebben opgebouwd of over mensen die smartengeld hebben ontvangen vanwege een ongeval of handicap.

Medewerkers begrijpen dat het oneerlijk voelt dat niet alle teveel betaalde vermogensbelasting standaard wordt terugbetaald. Medewerkers geven aan dat de budgettaire dekking bij dit politiek besluit een grote rol heeft gespeeld. De vraag lag voor: gaan we € 4 miljard aan deze groep uitkeren of niet? De politieke keuze is gemaakt voor inkomensondersteuning van kwetsbare groepen. De hersteloperatie box 3 is nu budgettair neutraal uitgevoerd. Er zijn ruim 2,8 miljoen belastingplichtigen die onder box 3 vallen. Dat er mogelijk sprake kan zijn van precedentwerking heeft ook meegespeeld in de afwegingen. Dat geldt ook voor de vraag hoe het bieden van algeheel herstel zou uitpakken voor beleggers. Bij beleggers fluctueren de resultaten. Zij hebben over de afgelopen periode zowel te veel als te weinig belasting betaald. Medewerkers geven aan dat het niet juist voelt om beleggers te compenseren die gemiddeld genomen een goed rendement hebben behaald. Dat vinden ze ook niet rechtvaardig. Ze zien niet in waarom andere belastingplichtigen hieraan moeten meebetalen. Het bevoordelen van mensen met vermogen vinden medewerkers niet passend. Over wat burgers zeggen over smartengeld merken medewerkers op dat bij uitgekeerd smartengeld de verzekeraar ook rekening houdt met belastingschade.

Burgers over de waarde uitvoerbaarheid: naast uitvoerbaarheid voor de dienst is er behoefte aan doenlijkheid voor de burger. Daaronder verstaan zij vooral een werkwijze waarbij je als burger zonder er zelf achteraan te moeten gaan je te veel betaalde belastinggeld terugkrijgt. De belastingplichtigen die we hebben gesproken, hebben hoofdzakelijk begrip voor het feit dat de operatie geautomatiseerd is uitgevoerd. Over de ontvangen brieven zijn zij over het algemeen tevreden. Maar wanneer zij zelf contact opnemen en (aangetekende) brieven sturen, komen zij er moeilijk doorheen. Beleggers hebben er niet veel begrip voor dat uitvoerbaarheid een argument is voor de keuzes van het herstel. Dit argument wordt in hun ogen selectief gebruikt. Belastingplichtigen die het betreft zijn blij met de hulp van bijvoorbeeld de Bond voor Belastingbetalers. Die hulp heeft de complexiteit verminderd waardoor belastingplichtigen hun recht hebben kunnen halen. Zij ervaren dat het veel van hun doenvermogen kost om je recht te krijgen, door op de juiste manier bezwaar te maken.

Medewerkers geven aan dat zij geleerd hebben van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Daarom is gekozen voor geautomatiseerd herstel en niet voor een persoonlijk herstel per individu. Door deze geautomatiseerde aanpak heeft de Belastingdienst in korte tijd aan ruim 60.000 belastingplichtigen de te veel betaalde belasting aan deze mensen terugbetaald. Dat is de les die is getrokken uit de hersteloperatie kinderopvangtoeslag. Anders zou de Belastingdienst zijn vastgelopen. Wat, volgens de medewerkers, bij de keuze voor een geautomatiseerd proces ook heeft meegespeeld, is dat op basis van de uitspraak van de Hoge Raad het rechtsherstel binnen zes maanden moest plaatsvinden.

Medewerkers geven aan dat het zeer ingewikkeld is om het werkelijk rendement te belasten. Zij zijn al bijna vier jaar bezig om dit in wetgeving vast te leggen. Hierbij lopen zij tegen veel vraagstukken aan. Zoals bijvoorbeeld het vraagstuk of je in het werkelijk rendement ook de ongerealiseerde waardemutaties (dit zijn positieve beleggingsresultaten die nog niet als geld zijn ontvangen) meeneemt. Volgens de medewerkers is uit de testen die zij hebben gedaan, gebleken dat ook mensen zelf hun werkelijk rendement niet juist kunnen berekenen. Daarnaast beschikt de Belastingdienst niet over alle gegevens rond het werkelijk rendement van belastingplichtigen. Toeleveranciers van deze informatie moeten hun systemen hierop aanpassen. Dat is pas over twee jaar mogelijk, volgens de medewerkers.

Bijlage 3

Overzicht genoemde keuzes per hersteloperatie

In deze bijlage volgt per hersteloperatie een beknopte beschrijving van een aantal politieke keuzes waarnaar in dit reflectieverslag verwezen wordt.

Keuzeoverzicht hersteloperatie KOT

1. Catshuisregeling

In december 2020 besloot het kabinet met de Catshuisregeling dat gedupeerde ouders sneller en ruimhartiger geholpen moesten worden. Een van de maatregelen was dat alle gedupeerde ouders die bekend zijn bij Dienst Toeslagen na het doorlopen van een 'eerste toets' zo snel mogelijk een forfaitair (standaard) bedrag van €30.000 krijgen uitbetaald. Dit bedrag wordt niet verrekend met lopende toeslagen en hoeft niet terug te worden betaald' (bijv. in geval de ouder later toch niet gedupeerd blijkt of minder schade dan de ontvangen €30.000 blijkt te hebben).

Bij de eerste toets kijkt UHT niet naar alle feiten en omstandigheden die op de zaak betrekking hebben. Het toetsen op alle feiten en omstandigheden zou een snelle toekenning van het forfaitaire bedrag belemmeren. De wetgever was zich dus van bewust van het risico op overcompensatie of het oplossen van schulden die niet direct gerelateerd zijn aan de problemen veroorzaakt door de kinderopvangtoeslag. Het belang om (ernstig) gedupeerde toeslagaanvragers tijdig en adequaat te helpen woog voor het kabinet in dit geval zwaarder dan het voorkomen van gevallen van overcompensatie.²

Naast het toekennen van de eerste €30.000 aan gedupeerde ouders besloot het kabinet met de Catshuisregeling ook aan de slag te gaan met het uitwerken van een compensatieregeling en ondersteuning voor de kinderen van gedupeerde ouders.

Om zo spoedig mogelijk te kunnen starten, is deze regeling, vooruitlopend op wetgeving, vastgelegd in een goedkeurend beleidsbesluit.³ De Catshuisregeling is later opgenomen in de Wet hersteloperatie toeslagen, die in 2022 door de Tweede en Eerste kamer is vastgesteld.⁴

¹ Brief van de staatssecretarissen van financiën en sociale zaken en werkgelegenheid, 22 december 2020, Herstel toeslagen, vergaderjaar 2020–2021, kenmerk 31 066.

² Brief van de staatssecretarissen van financiën en sociale zaken en werkgelegenheid, 22 december 2020, Herstel toeslagen, vergaderjaar 2020–2021, kenmerk 31 066.

³ Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag (Stcrt. 2021, 28304).

⁴ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36151_wet_hersteloperatie.

2. Kindregeling

In de Wet hersteloperatie toeslagen⁵ staat de wijze van tegemoetkoming voor kinderen, pleegkinderen of voormalig pleegkinderen (hierna kinderen) van gedupeerde ouders opgenomen. Hierin is te lezen dat kinderen in aanmerking komen voor eenmalige uitbetaling van een netto geldbedrag.

De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van de leeftijd. De tegemoetkoming bedraagt voor een kind, pleegkind of voormalig pleegkind dat op 1 juli 2023:

- a. jonger is dan zes jaar: €2.000;
- b. ten minste zes jaar is, maar jonger is dan twaalf jaar: €4.000;
- c. ten minste twaalf jaar is, maar jonger is dan vijftien jaar: €6.000;
- d. ten minste vijftien jaar is, maar jonger is dan achttien jaar: €8.000;
- e. ten minste achttien jaar is: €10.000.

In de Memorie van toelichting van de Wet hersteloperatie toeslagen geeft het kabinet over de kindregeling nog het volgende aan :

“Zoals eerder aangegeven wil het Kabinet met deze kindregeling de kinderen een steun in de rug geven voor een nieuwe start. De kindregeling is niet bedoeld om schade of schulden te compenseren, maar als een tegemoetkoming. De compensatie die de aanvrager ontvangt is ter compensatie bedoeld voor het gehele gezin. Als de verstrekte compensatie niet dekkend is voor de werkelijke geleden schade kan de aanvrager, namens het gezin, een aanvraag doen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Kinderen en jongeren kunnen niet op individuele basis een verzoek doen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Bovendien kunnen kinderen en jongeren die problematische schulden hebben, terecht bij de gemeente voor hulpverlening bij die schulden. Veel gemeenten hebben daar innovatieve programma's voor, speciaal gericht op jongeren.”⁶

Keuzeoverzicht hersteloperatie Fraude Signalering Voorziening

Uitwerking beleid tegemoetkoming FSV

Het kabinet heeft op vrijdag 4 november 2022 een definitief besluit genomen over de tegemoetkoming voor FSV-geregistreerden. Mensen die daadwerkelijk schade hebben geleden door een registratie in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) maken aanspraak op een tegemoetkoming. Het gaat daarbij onder meer om mensen die door een registratie in FSV schuldhelpverlening zijn misgelopen of waarbij het risico bestaat dat er bij de aangifte niet op fiscale kenmerken is geselecteerd. Het enkele feit dat iemand in FSV stond leidt niet tot een tegemoetkoming.⁷

Het kabinet onderscheidt in het tegemoetkomingsbeleid verschillende groepen:

- Mensen bij wie het risico bestaat dat in het aangifteproces rond zorgkosten en giften niet geselecteerd is op fiscale kenmerken. Wanneer de Belastingdienst actie heeft ondernomen, in de vorm van het doorvoeren van een correctie op de aangifte van de betreffende belastingplichtige, dan wordt dit teruggedraaid. De aangifte had namelijk niet geselecteerd mogen worden voor controle.
- Mensen van wie bijzondere of strafrechtelijke gegevens zijn geregistreerd in FSV, mensen van wie gegevens uit de FSV verstrekt zijn aan derden en mensen die te lang onderworpen zijn aan

⁵ Wetten.nl - Regeling - Wet hersteloperatie toeslagen - BWBR0047436 ([overheid.nl](https://www.wetten.nl)).

⁶ Algemeen deel Memorie van toelichting Wet Hersteloperatie Toeslagen, pagina 34.

⁷ De staatssecretaris van Financiën Fiscaliteit en Belastingdienst, 2022, Kamerbrief over uitwerking beleid en tegemoetkoming FSV, Den Haag 4 november 2022.

intensief toezicht. Binnen deze drie groepen moet een direct verband zijn tussen de registratie en een daadwerkelijk gevolg van de registratie om in aanmerking te komen voor tegemoetkoming.

- Mensen die door een FSV-registratie onrecht zijn afgewezen voor toelating tot een traject Minnelijke schuldenregeling natuurlijke personen (Msnp) en Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).
- Mensen die geen daadwerkelijk effect hebben ondervonden. Deze groep wordt geïnformeerd dat er geen sprake is van een materieel nadelig effect voor ze. Het kabinet wil deze mensen nogmaals verontschuldigen aanbieden, maar niet tot tegemoetkoming overgaan.

Keuzeoverzicht hersteloperatie box 3

Rechtsherstel voor de bezwaarmakers box 3 of ook voor de niet-bezwaarmakers?

De Hoge Raad heeft in 2022 geoordeeld dat belastingplichtigen die te laat bezwaar maakten tegen aanslagen inkomstenbelasting vanaf 2017 (niet-bezwaarmakers), geen recht hebben op rechtsherstel box 3 naar aanleiding van het Kerstarrest van 24 december 2021.⁸ Er is volgens de Hoge Raad geen juridische verplichting om tot rechtsherstel van niet-bezwaarmakers over te gaan.

De uitspraak van de Hoge Raad heeft het kabinet er niet van weerhouden de mogelijkheid te onderzoeken om ook niet-bezwaarmakers voor de jaren 2017-2020 een op rechtsherstel gerichte compensatie te bieden. Het kabinet heeft de budgettaire gevolgen, de juridische houdbaarheid en de uitvoeringsgevolgen van verschillende scenario's voor rechtsherstel bekeken. Volledige compensatie van niet bezwaarmakers – in lijn met de bezwaarmakers - kost €4,1 miljard. Hiervan zou volgens het kabinet meer dan de helft terecht komen bij belastingplichtigen met een vermogen in box 3 van meer dan €200.000. Ook kan volledige compensatie volgens het kabinet mogelijk zorgen voor verwachtingen voor de toekomst, oftewel precedentwerking⁹ doordat geen rekening wordt gehouden met het beginsel van de formele rechtskracht van besluiten. De aanslagen van degenen die geen bezwaar hebben gemaakt staan namelijk in principe onherroepelijk vast. Door in dit geval af te stappen van het beginsel van formele rechtskracht, schept de overheid verwachtingen voor de toekomst die mogelijk ook juridisch afgedwongen kunnen worden.

Het kabinet heeft de keuze gemaakt om niet-bezwaarmakers voor de jaren 2017-2020 geen rechtsherstel te bieden. Het kabinet heeft de keuze gemaakt om de beperkt beschikbare budgettaire middelen in te zetten voor het ondersteunen van de koopkracht van burgers, met name gericht op de meest kwetsbare huishoudens. Met deze keuze heeft de wetgever ingestemd.¹⁰

Het besluit om niet-bezwaarmakers geen compensatie te bieden heeft tot zeer veel reacties geleid. In reactie hierop is er een massaal bezwaar plus procedure gestart bij de Hoge Raad. In deze procedure wordt bekeken of iedereen die geen of te laat bezwaar heeft gemaakt en dus geen rechtsherstel box 3 over de jaren 2017 tot en met 2020 heeft gehad, alsnog in aanmerking komt voor rechtsherstel.¹¹ Het is nog niet bekend wanneer de Hoge Raad uitspraak doet over deze massaal bezwaar plus procedure.

⁸ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2022:720>.

⁹ De mate van precedentwerking is onder andere afhankelijk van de uitzonderlijkheid van de situatie en de mate waarin gemotiveerd kan worden dat het in dit geval gerechtvaardigd is om onherroepelijk vaststaande aanslagen te verminderen.

¹⁰ Wet rechtsherstel box 3.

¹¹ Brief van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst aan de Tweede Kamer van 27 januari 2023 kenmerk 2023-0000013317. Het aanwijzingsbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant nr. 2860.

Werken aan een
betrouwbare overheid

Inspectie belastingen, toeslagen en douane

september 2024

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

www.inspectiebtd.nl

contact@inspectiebtd.nl