

Vertrekken vanuit vertrouwen

Oprecht luisteren en waarlijk erkennen als basis
voor het contract tussen overheid en burger



Michèle Bal & Marijn Stok

Interdisciplinaire Sociale Wetenschap

Universiteit Utrecht

Citatie: Bal, M., & Stok, F.M. (2024). *Vertrekken vanuit vertrouwen: Oprecht luisteren en waarlijk erkennen als basis voor het contract tussen overheid en burger*. Universiteit Utrecht.

Een woord vooraf

Wij zijn in 2023 uitgenodigd door de Belastingdienst om een essay te schrijven over de vraag hoe de Belastingdienst kan bouwen aan vertrouwen. We hebben het afgelopen jaar met veel plezier aan deze opdracht gewerkt. Het is fijn om je bezig te houden met werk waarvan het maatschappelijk belang zo direct zichtbaar en relevant is. Wij hadden dit essay niet kunnen schrijven zonder de betrokkenheid van verschillende mensen. We willen hier expliciet onze dank uitspreken aan Aysenur Hançer en Marlies van Hoffen die het aanvullende kwalitatieve onderzoek als masterstudenten hebben uitgevoerd. Ook bedanken wij graag onze adviescommissie, bestaande uit Kees van den Bos en Mara Yerkes, voor hun waardevolle bijdrage. Daarnaast gaat onze dank uit naar alle burgers en medewerkers van de Belastingdienst die bereid waren mee te werken aan een interview. Verder bedanken we graag alle medewerkers van de Belastingdienst die ons hebben geholpen bij het werven van respondenten binnen de verschillende afdelingen en bij het inzichtelijk maken van de organisatorische structuren van de Belastingdienst. Tenslotte:

5.1.2e

 heel veel dank voor jullie vertrouwen (😊), de waardevolle input die jullie leverden tijdens het schrijfproces, en de fijne samenwerking.

Michèle Bal & Marijn Stok

Beleidssamenvatting

Inleiding in het onderzoek

Vertrouwen is het fundament voor de democratische rechtstaat en daarmee is het honoreren en waarborgen van het vertrouwen van burgers een kerntaak van de overheid. In het essay gaan we in op het bouwen aan vertrouwen van burgers door één specifieke overheidsinstantie, de Belastingdienst. We betogen dat vertrouwen ontstaat vanuit een wisselwerking – in dit geval tussen burgers en de Belastingdienst – en dat eerlijk handelen van beide partijen cruciaal is om aan dit wederzijdse vertrouwen te bouwen. We geven concrete aanbevelingen om vertrouwen te borgen en vergroten. Onze positie onderbouwen we met literatuuronderzoek en eigen verdiepend onderzoek, bestaande uit interviews met medewerkers van de Belastingdienst, interviews met burgers, en kwantitatieve analyses op data van de Fiscale Monitor.

Kernbevindingen

Vertrouwen is cruciaal voor het sociaal contract tussen overheid en burger. Het is daarom niet alleen vanuit instrumentele overwegingen (d.w.z. vertrouwen van de burger zorgt voor betere naleving van de regels), maar ook vanuit principiële overwegingen (d.w.z. bouwen aan vertrouwen is een kerntaak van de overheid) essentieel om voortdurend te investeren in vertrouwen. Dit vertrouwen kun je borgen door eerlijk te handelen. Uit ons onderzoek (zie Figuur 1) kwamen twee belangrijke aspecten naar voren, waar de Belastingdienst op in kan zetten als het gaat om eerlijk handelen: oprecht luisteren naar vragen en zorgen van verschillende (groepen) burgers (*procedurele rechtvaardigheid*), en het waarlijk erkennen van de burger en diens omstandigheden (*recognitieve rechtvaardigheid*).



Figuur 1.

Hoe je kunt bouwen aan vertrouwen: De relatie tussen eerlijk handelen en betrouwbaarheid

Aanbevelingen

In het essay doen we meerdere concrete aanbevelingen aan de Belastingdienst voor manieren waarop hij kan bouwen aan vertrouwen:

- **De Belastingdienst kan vaker en beter luisteren naar wat burgers nodig hebben.** Dit kan hij enerzijds doen door het bieden van laagdrempelige mogelijkheden voor contact en ondersteuning, en te differentiëren in de contactmogelijkheden die hij op verschillende plaatsen aanbiedt, zodat er voor verschillende groepen burgers beter wordt aangesloten op hoe zij graag communiceren. Daarnaast kan de Belastingdienst beter voor het voetlicht brengen welke mogelijkheden voor contact er allemaal bestaan.
- **De Belastingdienst kan meer in de haarvaten van de samenleving gaan zitten.** Het is voor de Belastingdienst van groot belang om beter zicht te krijgen op de omstandigheden en behoeftes van verschillende groepen burgers – en dan met name van de groepen die in standaard onderzoeken vaak beperkt worden bereikt. Op die manier kan er vervolgens in communicatie-uitingen beter worden ingespeeld op de behoeftes van verschillende groepen. Bij het ontwikkelen van zulke communicatie-uitingen zouden burgers bovendien meer, en meer vanaf het begin, kunnen worden betrokken.
- **De Belastingdienst kan pro-actiever communiceren over het doel van belastingen en over de manieren waarop hij verbeteringen doorvoert.** Meer inzicht in de (nuttige) besteding van belastinggeld kan bijdragen aan de mate waarin burgers bereid zijn belastingen correct en tijdig af te dragen. Daarnaast zou de burger graag meer inzicht krijgen in hoe de Belastingdienst zich inzet om het aangifteproces te verbeteren en te vereenvoudigen.
- **De Belastingdienst kan zijn welwillendheid meer centraal stellen in zijn communicatie.** Veel burgers zijn bang om fouten te maken bij de aangifte. Vanuit het oogpunt van erkenning is het belangrijk dat deze angst gezien wordt en daarnaast zoveel mogelijk weg wordt genomen.
- **Overheidsinstituten zoals de Belastingdienst moeten het voortouw nemen in het bouwen aan onderling vertrouwen.** Vertrouwen kan alleen ontstaan vanuit een wisselwerking. Omdat er een duidelijke afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen overheid en burger, moet de overheid in deze wisselwerking het voortouw nemen en vertrouwen geven aan de burger, alvorens er vertrouwen vanuit de burger verwacht mag worden.

Enkele kernbevindingen uit dit essay op basis van de kwalitatieve onderzoeken zijn ook verwerkt in een podcast. De podcast kan hier beluisterd worden: <https://osf.io/d63xe/>.

Inhoud

Een woord vooraf	3
Beleidssamenvatting	4
<i>Inleiding in het onderzoek</i>	4
<i>Kernbevindingen</i>	4
<i>Aanbevelingen</i>	5
Vertrouwen als kerntaak van de overheid	7
Het ontstaan van vertrouwen	8
Vertrouwen is cruciaal in het sociale contract	9
Vertrouwen moet van twee kanten komen	10
Het basisniveau van vertrouwen verschilt tussen mensen	11
Bouwen aan vertrouwen via eerlijk handelen	13
<i>Procedurele rechtvaardigheid: Oprecht luisteren</i>	15
<i>Recognitieve rechtvaardigheid: De burger waarlijk erkennen</i>	19
<i>Enkele belangrijke nuances</i>	22
Aanbevelingen: Vertrekken vanuit vertrouwen	23
<i>Een persoonlijke benadering</i>	24
<i>Alle burgers aanspreken</i>	25
<i>De burger vertrouwen</i>	26
Conclusie: Vertrouwen als kerntaak	26
Referenties	27
Bijlage 1: Verdiepend kwalitatief onderzoek onder medewerkers Belastingdienst	31
Bijlage 2: Verdiepend kwalitatief onderzoek onder burgers	32
Bijlage 3: Verdiepend kwantitatief onderzoek onder burgers	33

Vertrouwen als kerntaak van de overheid

Vertrouwen is het fundament voor de democratische rechtstaat. In een goed functionerende rechtstaat vertrouwen burgers er onder andere op dat de overheid zich bij het uitoefenen van haar taken aan de wet houdt, dat voor iedereen dezelfde regels gelden, en dat de overheid haar burgers bescherming en veiligheid biedt (SCP, 2023). Zonder dit vertrouwen verliest de democratische rechtstaat haar legitimiteit én haar effectiviteit. Een verlies aan vertrouwen kan zich bijvoorbeeld vertalen naar de opkomst van verschillende vormen van scepticisme zoals wetenschapsscepticisme en klimaatscepticisme, een toename van populisme en polarisering, en groeiende radicalisering van protestbewegingen (Canoy, 2023; Miltenburg, Geurkink, Tunderman, Beekers, & den Ridder, 2022; Noury & Roland, 2020), en in extreme gevallen zelfs tot het besluit van burgers om zich compleet van de samenleving af te keren (AIVD, 2024). Hieruit volgt dat het voor de overheid altijd een kerntaak moet zijn om het vertrouwen van burgers te honoreren en waarborgen. In de complexe en hoog onzekere tijd waarin we momenteel leven komt het belang van ‘vertrouwen als kerntaak’ nog centraler te staan (zie Box 1).

In dit essay gaan we in op het bouwen aan vertrouwen van burgers door één overheidsinstantie, de Belastingdienst. We kijken in dit essay specifiek naar de relatie tussen burgers en de Belastingdienst, en laten daarmee andere relaties van de Belastingdienst, zoals die met het MKB of multinationals, buiten beschouwing. Hoewel we in dit essay inzoomen op de Belastingdienst, zijn onze bevindingen over het geheel genomen relevant voor het

Box 1: Een complex en onzeker tijdsgewricht

De combinatie van enerzijds een toename van traditionele risico's (bijv. inflatie, sociale ongelijkheid en geopolitieke conflicten) en anderzijds de snelle opkomst van relatief nieuwe uitdagingen (zoals technologische innovaties inclusief AI, klimaatverandering en de steeds luider wordende roep om 'de-growth' en de-globalisering) brengen een mate van complexiteit met zich mee die onze samenleving sinds het einde van de tweede wereldoorlog niet meer gekend heeft, en die ertoe leidt dat veel burgers zich onzekerder voelen over de wereld en hun plek daarin (Taskan, Junça-Silva, & Caetano, 2022; UNDP, 2022; WEF, 2023). De economische onzekerheid en maatschappelijke onrust tijdens de COVID-19 pandemie hebben deze ontwikkelingen nog eens versterkt en versneld (UNDP & Southern Voice, 2022; Schwab & Malleret, 2020).

Recent onderzoek laat zien dat veel burgers een gebrek aan grip op hun leven en hun omgeving ervaren (WRR, 2023). Deze gevoelens van onzekerheid en het ervaren van een gebrek aan grip maken het lastig om vol vertrouwen naar de maatschappij en de toekomst te kijken. Dat kan onvrede ten opzichte van bestaande instituties opwekken en daarmee bijdragen aan de afbreuk van het vertrouwen in instituties (Rohde, 2023; Vallier, 2021). Daar dragen ook opvolgende gevallen van falend overheidsbeleid (bijv. de toeslagenaffaire, etnisch profileren, de afhandeling van de aardbevingsschade, UWV-crisis) aan bij.

bouwen aan vertrouwen in overheidsinstituties in bredere zin. We betogen dat vertrouwen ontstaat vanuit een wisselwerking – in dit geval tussen burgers en de Belastingdienst – en dat eerlijk handelen van beide partijen cruciaal is om aan dit wederzijdse vertrouwen te bouwen, en we geven concrete aanbevelingen om vertrouwen te borgen en vergroten. We onderbouwen onze positie met literatuuronderzoek en eigen verdiepend onderzoek.

In dit verdiepende onderzoek hebben we medewerkers van de Belastingdienst geïnterviewd, die direct contact hadden met burgers (n = 18, bij de quotes met 'M' aangeduid). Dit waren zowel medewerkers vanuit afdelingen waar burgers contact zoeken met de Belastingdienst voor antwoord op hun vragen omtrent hun belastingaangifte (bijvoorbeeld Belastingtelefoonmedewerkers) als medewerkers vanuit afdelingen waar de Belastingdienst contact zoekt met burgers omdat er onduidelijkheden of mogelijke fouten in hun aangifte zitten (bijvoorbeeld de afdeling toezicht). Daarnaast hebben we een aantal

burgers geïnterviewd over hun ervaringen met en vertrouwen in de Belastingdienst (n = 19, bij de quotes met 'B' aangeduid). Tenslotte hebben we kwantitatieve analyses uitgevoerd op bestaande data van de Fiscale Monitor uit de jaren 2015, 2019 en 2023. Deze drie onderzoeken worden verder toegelicht in bijlages 1 t/m 3.

Het ontstaan van vertrouwen

Vertrouwen kan alleen ontstaan vanuit een wisselwerking tussen de betrokken partijen (McGeer, 2002; Ministerie van Financiën, 2020), in dit geval de wisselwerking tussen burgers en de Belastingdienst (zie Figuur 1). Deze wisselwerking tussen burger en overheid wordt in de filosofie en sociologie het *sociaal contract* genoemd, en wordt gezien als belangrijk fundament van de democratische rechtstaat (Hobbes, 1651; Rawls, 1971; Rousseau, 1762). Binnen het sociale contract geven burgers



Figuur 1.

Vertrouwen ontstaat in de wisselwerking tussen burgers en de Belastingdienst.

vrijwillig een deel van hun autonomie uit handen en zijn ze bereid gestelde regels te volgen om de samenleving goed te laten functioneren. In ruil voor deze inperking van hun vrijheid ontvangen burgers bescherming, handhaving van de orde, en sociale zekerheid. In het sociale contract tussen burgers en de Belastingdienst zou je kunnen stellen dat burgers een deel van hun financiële middelen afdragen aan de overheid, waarbij de Belastingdienst deze transactie faciliteert en controleert. In ruil voor deze afdracht verwachten burgers een goed functionerende overheid, de beschikbaarheid van openbare diensten en voorzieningen, en sociale zekerheid (Rijksoverheid, 2020; Taylor-Gooby, 2004).

Afhankelijkheid en onzekerheid zijn inherent aan het sociale contract tussen burgers en de Belastingdienst (en andere overheidsinstanties; Hobbes, 1651, Rousseau, 1762). Burgers dragen belasting af met de verwachting dat de overheid dit geld op een nuttige en zinvolle manier inzet ten behoeve van de samenleving, en dat zij zelf ook financiële middelen van de overheid ontvangen wanneer dat volgens de geldende regels eerlijk is. Maar zij kunnen meestal niet met zekerheid weten dat andere partijen (andere burgers, ondernemingen, instituties) zich aan het contract houden en kunnen dit zelf ook niet, of niet volledig, controleren of beïnvloeden (McGeer, 2002; Rousseau, Sitkin, Burt, & Camerer, 1998). Een kernonderdeel van de meeste definities van vertrouwen is dan ook “de intentie om kwetsbaarheid te accepteren, gebaseerd op positieve verwachtingen van de intenties van anderen” (Rousseau et al., 1998, p. 395). Naarmate zulke positieve verwachtingen consistent bevestigd worden in sociale interacties groeit het gevoel dat de ander betrouwbaar is (Blau, 1964; Movisie, 2023) en

daarmee het vertrouwen. Dit heeft als neveneffect dat men zich ook steeds meer genegen (en verplicht) zal voelen om het vertrouwen van de ander te beantwoorden, waardoor het vertrouwen wederzijds blijft groeien (i.e., reciprociteit; Gouldner, 1960; Lioukas & Reuer, 2015).

Vertrouwen is cruciaal in het sociale contract

Vanwege de kwetsbaarheid en onzekerheid die onlosmakelijk aan het sociale contract verbonden zijn, staat of valt het succes van een sociaal contract bij vertrouwen (Kornai & Rose-Ackerman, 2004; Pierre & Rothstein, 2016;). Alle partijen zullen meer geneigd zijn zich aan het sociale contract te houden als zij het vertrouwen hebben dat de andere betrokkenen dat ook doen (Blau, 1964; Lioukas & Reuer, 2015). Dat vertrouwen in instituties inderdaad essentieel is voor een goed werkende democratie blijkt ook uit empirisch onderzoek (bijv. Van den Bos, 2011, 2023; Tyler, 1989, 2006). Vertrouwen in instituties draagt positief bij aan de bereidheid van burgers zich te houden aan de regels en wetgeving van bestaande instituties, zich coöperatief op te stellen richting deze instituties, en beslissingen van deze instituties te accepteren (van den Bos et al., 2001; Levi, 1998; Tyler, 2006). Voor de Belastingdienst betekent dit concreet dat burgers meer geneigd zullen zijn om volledig, tijdig, en correct aangifte doen en de volledige verschuldigde som aan belasting ook daadwerkelijk afdragen (d.w.z. zich aan de regels te houden), als zij de Belastingdienst vertrouwen (Murphy, 2004; Vallier, 2021; Van de Walle & Lahat, 2017; zie Goslinga, van der Hel-van Dijk, Mascini, & van Steenberghe, 2019, voor een uitgebreidere beschrijving van de

maatschappelijke effecten van vertrouwen in een belastingdienst).

Daarnaast bestaat er een sterke relatie tussen vertrouwen in instituties en sociaal vertrouwen, dat wil zeggen, het onderlinge vertrouwen tussen burgers (Herreros, 2008; Sønderskov and Dinesen, 2016; Spadaro et al., 2020), alsmede pro-sociaal gedrag (Van Lange, 1999). Via die mechanismen draagt vertrouwen in instituties ook bij aan het creëren van een prettige samenleving en daarmee aan het welzijn van burgers (Glatz & Eder, 2020; Kroll, 2008; Spadaro et al., 2020).

Vertrouwen moet van twee kanten komen

In zowel wetenschappelijk onderzoek als het publiek discours over vertrouwen ligt de focus bijna exclusief op vertrouwen van burgers in overheidsinstituties (Bachmann, 2018; Van de Walle, 2017). Echter, zoals hierboven besproken kan vertrouwen alleen ontstaan vanuit de *wisselwerking* tussen de betrokken partijen. Daaruit volgt dat vertrouwen van burgers in de Belastingdienst (en andere overheidsinstanties) alleen kan groeien, wanneer de Belastingdienst ook vertrouwen in burgers heeft – en vice versa, dat een gebrek aan vertrouwen vanuit de Belastingdienst ten opzichte van burgers kan bijdragen aan verminderend vertrouwen van burgers in de Belastingdienst.

In dit perspectief is het van belang dat Nederland de afgelopen decennia is veranderd van een genereuze verzorgingsstaat in een neoliberale verzorgingsstaat, waarin het sociaal stelsel in steeds verdergaande mate ontmanteld en versoberd is (van Oorschot, 2006; Sachweh, 2016; Yerkes & van der Veen, 2011). Waar een

genereuze verzorgingsstaat vertrouwen van instituties in burgers uitstraalt (Kumlin & Rothstein, 2005), wakkert een liberale verzorgingsstaat juist wantrouwen aan (Korpi & Palme, 1998; Rothstein, 1998; Sachweh, 2016). In de liberale verzorgingsstaat moeten burgers binnen een complex bureaucratisch systeem van overheidsfragmentatie, contracten, documentatie en controle bewijzen dat zij wel écht, en in voldoende mate, in nood zijn om recht op hulp te hebben (Kumlin & Rothstein, 2005; van de Walle, 2011). Aan ‘het voorkomen van misbruik’ wordt in dit systeem groot belang gehecht, waardoor wantrouwen centraal komt te staan en er bij ambtenaren een cultuur van achterdocht jegens burgers kan ontstaan (Dubnick, 2005; Starke, 2006; Van de Walle, 2011). Het is onvermijdelijk dat deze ontwikkelingen bij de overheid ook een negatieve weerslag hebben op de visie van burgers op de overheid (Kumlin & Rothstein, 2005). De vraag is in hoeverre de overheid mag verwachten dat burgers haar vertrouwen, als zij haar burgers zelf niet vertrouwt (Bouckaert, 2012).

Hierbij dient opgemerkt te worden dat één van de kerntaken van de Belastingdienst natuurlijk een inherent controlerende is, in de zin dat hij erop moet toezien dat burgers correct belastingaangifte doen en ook daadwerkelijk belasting afdragen (Goslinga et al., 2019). Vanuit dat oogpunt is het belangrijk dat de Belastingdienst ook scherp blijft op het signaleren, corrigeren en waar nodig bestraffen van gevallen van bijvoorbeeld belastingfraude en andere vormen van non-compliance. Uit de literatuur blijkt dat krachtig optreden van de Belastingdienst tegen bewuste non-compliance vertrouwen zelfs kan verhogen (Edelenbos & Eshuis, 2012; Mendoza & Wielhouwer, 2015). Het is echter belangrijk dat het controleren en

bestrafen van de enkele kwaadwillende burger niet leidt tot een algeheel beleid dat vertrekt vanuit wantrouwen (Enacheschu & Kirchler, 2019; Happé, 2006; Mendoza, Wielhouwer, & Kirchler, 2017). De meeste burgers zijn namelijk van goede wil. Voor hen kan een basishouding van wantrouwen juist tot een lagere bereidwilligheid tot medewerking leiden (Goslinga et al., 2019; Mendoza et al., 2017) én, zoals hierboven beschreven, ook tot een lager vertrouwen van burgers in de Belastingdienst.

Overigens moet, vice versa, ook ‘blind vertrouwen’ van burgers in overheidsinstanties nooit het einddoel zijn. Een zekere mate van (constructieve) scepsis is zelfs noodzakelijk voor een goed werkende democratie (Bertsou, 2019; Gershtenson & Plane 2015). Een kritische houding van betrokken burgers maakt tegengeluiden hoorbaar en opent daarmee mogelijkheden voor maatschappelijk debat. In combinatie met een overheid die (signalen van) scepsis en protest tijdig opvangt en er serieus naar luistert, zorgt dit ervoor dat beleid bijgestuurd kan worden waar het mis gaat of dreigt te gaan, of waar de uitwerking van beleid ongewenste effecten blijkt te hebben (SCP, 2023).

Het basisniveau van vertrouwen verschilt tussen mensen

De mate waarin mensen vertrouwen hebben in de Belastingdienst (en andere overheidsinstanties) verschilt substantieel tussen (groepen) burgers (Christensen & Lægreid, 2005; Foster & Frieden, 2017; Wilkes & Wu, 2017). Dit komt ook naar voren bij de burgers die wij spraken in de interviews. Sommigen hebben vertrouwen in de Belastingdienst, vaak ook ondanks de negatieve berichtgeving in de

media, maar anderen hebben hier meer reserveringen bij.

“In het algemeen vind ik dat ze mensen goed, eerlijk behandelen (...) In mijn persoonlijke ervaring vind ik het ook goed (...) Dus ja, gewoon mijn ervaring overall (...) is een goed, positief beeld van de Belastingdienst.” (B7)

“Dus 100 proces vertrouwen. Nee, volgens mij niet, nee (...). Wat negatiever denk ik dan neutraal, ja toch. [De] toeslagenaffaire, ik vind dat echt, dat is echt niet te geloven.” (B15)

Enkelen, en met name de mensen die negatieve ervaringen hebben gehad (bijv. het bericht krijgen dat je onterecht op een zwarte lijst staat), geven aan dat het vertrouwen laag is.

“Nou, mijn beeld over de Belastingdienst is natuurlijk veranderd sinds de toeslagenaffaire maar dat is bij heel veel mensen het geval. Daarnaast heb ik nog specifiek dat mijn ouders ook op de FSV lijst hebben gestaan dus dat heeft mijn vertrouwen in die instantie natuurlijk wel geschaad dus ja, ik vertrouw de fiscus niet.” (B9)

Naast deze ervaringen met de Belastingdienst en andere overheidsinstanties specifiek, spelen meer in het algemeen bijvoorbeeld ook sociaal-demografische persoonskenmerken, psychosociale persoonskenmerken, en persoonlijke omstandigheden een rol. Alhoewel de Belastingdienst persoonskenmerken en persoonlijke omstandigheden van mensen uiteraard niet kan veranderen, is het voor de Belastingdienst van belang om zich bewust te zijn van de verschillen die er tussen (groepen) mensen bestaan, zodat hij hier in zijn manier van communiceren en handelen rekening mee kan houden.

Uit onze analyses van de data van de Fiscale Monitor (zie bijlage 3) blijkt bijvoorbeeld dat mensen met een migratieachtergrond,

mannen, mensen met een lager opleidingsniveau, en mensen met een lagere leeftijd soms minder vertrouwen in de Belastingdienst rapporteren dan mensen zonder migratieachtergrond, vrouwen, mensen met een hoger opleidingsniveau, en mensen met een hogere leeftijd. Deze verschillen zijn niet consistent aanwezig over alle geanalyseerde jaren, maar sluiten wel aan bij trends die ook in ander empirisch onderzoek naar vertrouwen in de overheid en overheidsinstituties worden gerapporteerd (bijv. Christensen & Lægreid, 2005; Foster & Frieden, 2017; Tyler, 2001; Wilkes & Wu, 2017). Eerder onderzoek wijst daarnaast uit dat mensen met een lagere sociaal-economische positie gemiddeld gezien minder vertrouwen hebben in overheidsinstituties dan mensen met een hogere sociaal-economische positie (Foster & Frieden, 2017; Snel, el Farisi, Engbersen, & Krouwel, 2022).

Ook psychosociale persoonskenmerken spelen een grote rol in de mate van vertrouwen. Zoals eerder beschreven is een zekere mate van bereidheid om kwetsbaarheid en onzekerheid te accepteren onvermijdelijk voor het ontstaan van vertrouwen (McGeer, 2002; Rousseau et al., 1998), maar niet elk mens is hier in even grote mate toe in staat (Bandura, 1977). De basis voor het durven accepteren van kwetsbaarheid wordt in de zeer vroege kindertijd gelegd, in de relatie tussen baby en primaire verzorger (Bowlby, 1969). Voor mensen die in hun kindertijd herhaaldelijk hebben ervaren dat zij niet kunnen uitgaan van goede intenties van een ander is het op latere leeftijd veel uitdagender om vertrouwensrelaties – zowel met individuen als met instanties – aan te gaan en zich coöperatief op te stellen in interacties met andere partijen (Van Lange, De Bruin, Otten & Joireman, 1997; Liu, Wang, & van Lange, 2023). Deze mensen hebben over het algemeen ook

een minder positief beeld van instituties als de overheid, de gezondheidszorg, en het onderwijs (Mikulincer & Shaver, 2016) en zij zijn minder geneigd om uit te gaan van de goede intenties en betrouwbaarheid van een institutie (Mikulincer & Shaver, 2007; Nofhle & Shaver, 2006).

Persoonlijke omstandigheden tenslotte kunnen ervoor zorgen dat burgers minder vertrouwen hebben in de Belastingdienst. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij mensen die niet in een standaard aangiftemodel passen (bijv. variërende inkomsten over het jaar heen) of mensen die het lastig vinden zelfstandig aangifte te doen (bijv. door lage digitale geletterdheid). Uit onze interviews bleek dat burgers in deze omstandigheden er niet altijd op durfden te vertrouwen dat de Belastingdienst begrip zou hebben voor een per ongeluk gemaakte fout bij de aangifte. Dit kan tot gevoelens van angst leiden. Deze angstgevoelens kunnen versterkt worden door de cultuur van wantrouwen die in de neoliberale verzorgingsstaat is ontstaan.

“Als iemand zegt een keer oh dat kun je aftrekken, nou trek ik liever niks af. Ik heb liever gewoon, weetje, zo simpel mogelijk aangifte gedaan. Weg. Weg.” (B6)

“Ja, en iedereen is nu extra alert om geen fouten te maken. Maar aan de andere kant heb ik dus wel een belastingvoordeel wat ik niet gebruik omdat er een bepaalde angst is.” (B9)

Ook eerdere ervaringen met de Belastingdienst en andere overheidsinstanties spelen een belangrijke rol. Uit onze analyses van de data van de Fiscale Monitor blijkt bijvoorbeeld dat mensen die actief contact hebben gehad met de Belastingdienst een lager niveau van vertrouwen rapporteren dan mensen die geen actief contact hebben gehad.

Hierbij speelt mogelijk mee dat mensen vaak contact zoeken als zij de communicatie van de Belastingdienst niet begrijpen of behoefte hebben aan meer informatie, zoals bleek uit de Fiscale Monitor. Dit kan ook andersom werken. Zo bleek uit onze interviews dat burgers, die direct contact hadden gehad met de Belastingdienst, over het algemeen heel tevreden waren met hoe zij geholpen waren. Beide soorten ervaringen kunnen doorwerken in de mate van vertrouwen die burgers ervaren.

Behalve verschillen tussen (groepen) burgers zouden er natuurlijk ook verschillen kunnen bestaan tussen medewerkers van de Belastingdienst in het basisniveau van vertrouwen. Hoewel wij vooraf verwachtten dat medewerkers vanuit de verschillende afdelingen (door burgers geïnitieerd contact vs. door de Belastingdienst geïnitieerd contact) wellicht zouden verschillen in de mate waarin zij vertrouwen hebben in burgers, bleken er in de interviews meer verschillen te bestaan tussen de individuele medewerkers die we interviewden binnen die afdelingen dan tussen de verschillende afdelingen. Zoals de quotes hieronder laten zien geven medewerkers van beide typen afdelingen bijna allemaal aan vooral vanuit vertrouwen te vertrekken. Dit is opvallend, met name omdat bij de afdelingen waarin actief contact gezocht wordt met burgers, dit vaak pas gebeurt, nadat er een inconsistentie in de aangifte wordt gevonden.

“Maar ja, goed, er komen ook elk jaar zoveel aangiftes binnen en maar een klein percentage controleren we natuurlijk, omdat we ervan uitgaan dat de meeste informatie wel gewoon klopt, die ingevuld wordt. Dus ja, ik denk, ik heb wel vertrouwen in de burgers.” (M10 – medewerker van afdeling met door de Belastingdienst geïnitieerd contact)

“Ik denk over het algemeen wel ja. Ik zie ook wel bij een grote groep burgers een bereidwilligheid om dingen goed te doen en op tijd te doen en dat mensen soms ook wel melden van “Joh ik heb dit, of ik heb dat, wil je dat alsjeblieft in de aangifte verwerken?” En “ja, ik weet dat ik moet terugbetalen, maar doe [corrigeer] het maar.” Dus er zijn mensen die daar wel gewoon open over zijn en hun eventuele fouten of dingen willen corrigeren.” (M14 – medewerker van afdeling met door de burger geïnitieerd contact)

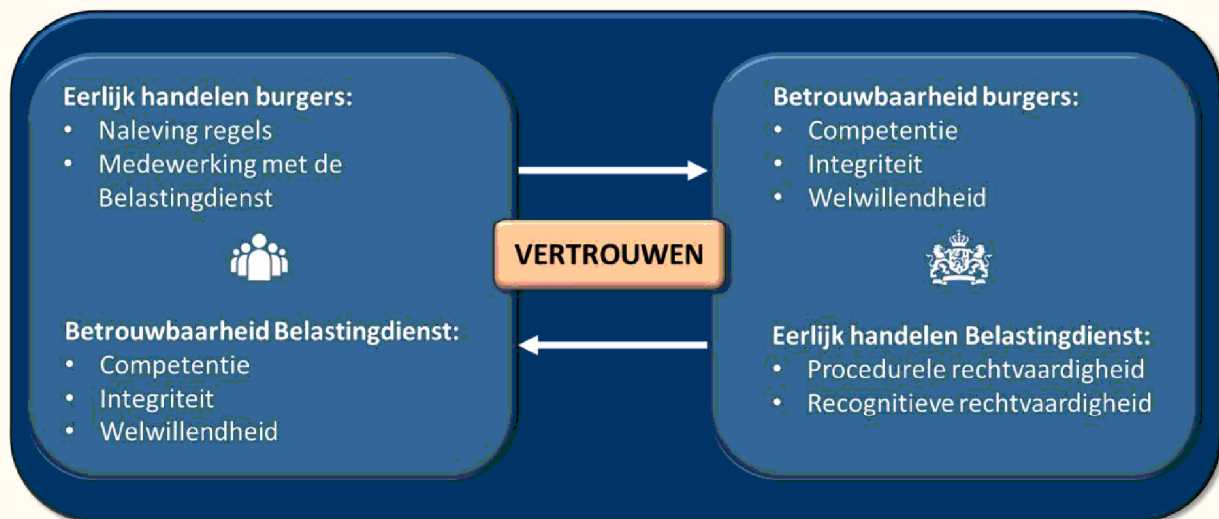
Bouwen aan vertrouwen via eerlijk handelen

Hoewel niet iedereen in dezelfde mate geneigd is andere partijen te vertrouwen, is het wel degelijk mogelijk te bouwen aan vertrouwen. Het onderlinge niveau van vertrouwen wordt namelijk in belangrijke mate gevormd door (percepties van) het handelen van de andere partij. Wanneer een andere partij je eerlijk behandelt, acht je die partij betrouwbaar en groeit vertrouwen. Betrouwbaarheid kan dan worden opgedeeld in percepties van competentie, integriteit en welwillendheid van de andere partij (Van den Bos, 2011; Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). Het gaat hierbij dan om de mate waarin de betrokken partij in staat is diens taken goed uit te voeren (i.e., competentie), de mate waarin deze taken op een correcte en juiste manier volbracht worden (i.e., integriteit), en de mate waarin daarbij voldoende oog wordt gehouden op de belangen van burgers (i.e., welwillendheid).

Als we het hebben over vertrouwen tussen burgers en instituties, kunnen we dus stellen dat, aan de ene kant het eerlijk handelen van instituties de betrouwbaarheidspercepties beïnvloedt, die burgers hebben van die instituties. Aan de andere kant beïnvloedt het

eerlijk handelen van burgers de betrouwbaarheidspercepties, die instituties hebben van burgers. In hoeverre mensen vertrouwen hebben in de Belastingdienst wordt dus gevoed door (percepties van) hoe de Belastingdienst met zijn burgers omgaat (zie ook Goslinga et al.,

2019). Vice versa, in hoeverre de Belastingdienst vertrouwen heeft in zijn burgers, wordt gevoed door (percepties van) in hoeverre burgers de intentie hebben om de belastingregels na te leven en mee te werken met verzoeken vanuit de Belastingdienst (zie Figuur 2).



Figuur 2.

Hoe je kunt bouwen aan vertrouwen: De relatie tussen eerlijk handelen en betrouwbaarheid.

Vertrouwen behoud je dus door op een eerlijke en rechtvaardige manier met anderen om te gaan. Mensen denken bij rechtvaardigheid vaak in eerste instantie aan de (her)verdeling van uitkomsten (b.v. Finkel, 2000; “Is deze verdeling van lusten en lasten wel eerlijk?” en “Krijg ik / krijgt iedereen wel wat mij / hun toekomt?” (Adams, 1965; Walster, Walster, & Berscheid, 1978). Deze eerlijkheid van uitkomstverdelingen noemen we ook wel distributieve rechtvaardigheid. De meeste klassieke theorieën over rechtvaardigheid (bijv. Adams, 1965; Deutsch, 1975; Runciman, 1966) gaan over distributieve rechtvaardigheid. Het is natuurlijk cruciaal dat met het beleid dat de Belastingdienst uitvoert een eerlijke (her)verdeling van lusten en lasten in de samenleving wordt nagestreefd. Echter, de

Belastingdienst is een uitvoerende instantie, die niet zelf de regels en wetten vaststelt. Er bestaan ook twee proces-georiënteerde dimensies van rechtvaardigheid, die relevanter zijn wanneer we het hebben over het *handelen* van de Belastingdienst (Bal & Van den Bos, 2022).

Dat zijn de dimensies van procedurele rechtvaardigheid en recognitieve rechtvaardigheid. Hierbij gaat procedurele rechtvaardigheid over de eerlijkheid van het proces dat tot een bepaalde uitkomstverdeling heeft geleid (van den Bos, 2023; Lind, 2001; Lind & Tyler, 1988; Thibaut & Walker, 1975; Tyler, 1987; Tyler, 1989). Er is een aantal kenmerken in een proces te identificeren, die het procedureel rechtvaardig(er) maken (bijv. transparantie,

consistentie, een stem krijgen). Recognitieve rechtvaardigheid gaat over erkend worden als persoon of sociale groep en je gewaardeerd, gerespecteerd en écht gezien voelen, in dit geval in de behandeling door instituties (Fraser, 1998, 2008; Honneth, 2004; Knijn & Lepianka, 2020). Het gaat hierbij niet zozeer over wat je krijgt of hoe een beslisproces formeel opgezet is, maar veel meer over de intenties waarmee bepaalde beslissingen genomen lijken te worden, of je het gevoel hebt echt mee te mogen doen, en dat jouw ervaringen ertoe doen. Naar de effecten van procedurele rechtvaardigheid is tot nog toe meer empirisch onderzoek gedaan dan naar de effecten van recognitieve rechtvaardigheid.

Procedurele rechtvaardigheid: Oprecht luisteren

Veel bestaand onderzoek over procedurele rechtvaardigheid gaat over het belang van een stem krijgen (bijv. Van den Bos, Lind, Vermunt, & Wilke, 1997). Dit houdt in dat mensen tijdens een beslisproces de mogelijkheid krijgen hun mening te geven over de te maken beslissing, dat er zorgvuldig naar deze mening geluisterd wordt, en dat deze meegenomen wordt in het beslisproces door degene die de uiteindelijke beslissing neemt. Studies naar het effect van een stem krijgen laten zien dat dit belangrijk is voor het ervaren van hoge procedurele rechtvaardigheid (Van den Bos, 2023; Tyler, 2006). Essentieel hierbij is wel dat het mogen uiten van je mening alleen een positief effect heeft op de ervaren rechtvaardigheid, wanneer er ook serieus geluisterd wordt naar deze inbreng. Als de inbreng niet serieus wordt meegewogen in de beslissing, zou een stem krijgen zelfs een negatief effect kunnen hebben op de ervaren rechtvaardigheid en op de acceptatie van de uitkomst van het proces (Bal,

Stok, Van Hemel, & De Wit, 2021; Skarlicki & Folger, 1997; Tyler & Lind, 1992). Dit betekent niet per se dat de mening die gegeven wordt ook gevolgd moet worden. Wanneer meningen echter alleen gevraagd worden voor de *bühne*, zonder dat er hiermee nog invloed op het proces of de uitkomst *kan* worden uitgeoefend, zal dit woede uitlokken en daarmee onvrede juist vergroten. Dit zal juist een negatief effect op de vertrouwensrelatie hebben.

Naast een stem krijgen zijn in de wetenschappelijke literatuur nog andere procedurele aspecten geïdentificeerd die positief bij kunnen dragen aan de ervaren rechtvaardigheid. Dat zijn bijvoorbeeld dat het beslisproces gebaseerd moet zijn op accurate informatie, dat het consistent moet zijn over tijd en personen, dat het onbevooroordeeld en transparant moet zijn, dat er een mogelijkheid tot correcties moet zijn, dat kernzorgen van alle betrokkenen geadresseerd moeten worden en dat ethische richtlijnen in acht moeten worden genomen (Leventhal, 1980; Leventhal, Karusa, & Fry, 1979). Instituties moeten er dus voor zorgen dat zij hun beslissingen baseren op de juiste informatie, die ze op de juiste manier verkrijgen bij de juiste personen, dat die beslissingen hetzelfde zijn in gelijke gevallen, dat zij mensen op tijd en op de juiste manier informeren gedurende beslisprocessen en dat mensen ook de mogelijkheid krijgen hun kant van het verhaal te vertellen, dat ze een neutrale rol innemen in het beslisproces en dat ze de mogelijkheid bieden foutieve beslissingen te corrigeren. Wanneer deze aspecten tijdens een beslisproces zorgvuldig in acht genomen worden, groeit de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dit wordt het *due consideration effect* genoemd (Van Lent, Van den Bos, & Boone, 2019). Verschillende procedurele aspecten kunnen dus bijdragen aan

het verhogen van de ervaren rechtvaardigheid en daarmee aan het bouwen aan vertrouwen.

Wanneer deze procedurele aspecten op een juiste manier in acht worden genomen in beslisprocessen, zal het leiden tot hogere tevredenheid met de uitkomst van het proces, zelfs - of misschien wel met name - als deze uitkomst niet in het voordeel van een persoon is (Van den Bos et al., 2001). Dit betekent dat, zeker wanneer ongunstige uitkomsten moeten worden meegedeeld, een procedureel rechtvaardig beslisproces essentieel is voor het behouden van vertrouwen. Daarnaast hebben rechtvaardige beslisprocessen ook bredere positieve effecten; onderzoek toont aan dat deze positief bijdragen aan vertrouwen in instituties in bredere zin en aan de waargenomen legitimiteit van het systeem als geheel (van den Bos, 2011; 2023). Dit wordt het *fair process effect* genoemd (Van den Bos et al., 1997). Voor vertrouwen in instituties en in de democratische rechtstaat als geheel is het dus essentieel dat instituties die onderdeel zijn van deze systemen rechtvaardige beslisprocessen hanteren. Wanneer individuele instituties hierin tekortschieten, heeft dat ook negatieve effecten op vertrouwen in andere instituties en op de rechtstaat als geheel.

In onze interviews met medewerkers van de Belastingdienst kwam ook duidelijk naar voren dat zij beseffen dat zij een belangrijke rol hebben in het waarborgen van procedurele rechtvaardigheid. In de interviews werd ook concreet invulling gegeven aan de abstracte procedurele aspecten, die uit de theorie naar voren komen. Medewerkers benadrukten bijvoorbeeld dat het voor bouwen aan vertrouwen met name belangrijk is dat de Belastingdienst snel in contact treedt met burgers, wanneer dat nodig is, dat er heldere

afspraken gemaakt worden (bijvoorbeeld over wat een burger wel en niet kan verwachten van een bepaalde procedure) en dat gemaakte afspraken ook worden nagekomen.

"(...) en inderdaad gewoon doen wat je belooft. Dus gewoon wel veel contact houden, updates geven en ze gewoon meenemen in het proces waar je mee bezig bent, duidelijk je verwachtingen, ja, reëel krijgen bij de mensen. Dus van "dit kan ik voor je doen, maar dat ga ik voor je proberen, zo laat, hè, volgende week bel ik weer terug." Ja, je merkt dat mensen dat wel gewoon heel prettig vinden." (M3)

"Hè, dus dat je altijd kijkt oké, zijn er onderdelen waarbij de burger dus, ja, mogelijk bepaalde voordelen niet krijgt die die zou moeten krijgen. Als wel, hè, zijn er bepaalde onderdelen, waar geen aftrek mogelijk is. Dus beide kanten van het verhaal goed bekijken, want uiteindelijk is natuurlijk het doel van ons om ervoor te zorgen dat mensen op een juiste manier aangifte doen. En als ze niet de juiste aangifte hebben gedaan, om dan toch de aanslag op te leggen op zodanige manier dat het klopt. En dat dus zowel voor de positieve als voor de negatieve kant. En ik denk dat als je dat laat zien en dat ook gewoon doet, dat burgers ook meer vertrouwen krijgen van "oké hè, de Belastingdienst is er dus voor dat de wet goed wordt toegepast of dat nou goed of slecht uitpakt voor mij en voor de Belastingdienst." (M1)

Medewerkers geven aan dat burgers zich op die manier serieus genomen voelen en dat ze minder teleurgesteld zijn wanneer een uitkomst van een procedure tegenvalt.

Het belang van heldere communicatie komt ook naar voren als belangrijk aspect in de gesprekken die medewerkers hebben met burgers. Volgens medewerkers blijkt tijdens die gesprekken vaak dat burgers niet begrijpen waarom een bepaalde beslissing is genomen en dat dit het vertrouwen van burgers aantast. Een

goede uitleg helpt dan om de beslissing te begrijpen en accepteren en daarmee om vertrouwen te herstellen.

“Wat ik belangrijk vind, is om in gesprek te gaan met de burger om aan te geven waarom het misschien klopt of niet klopt, om het vertrouwen terug te krijgen door in gesprek te gaan met de burgers. Uitleggen waarom iets zo is en niet klakkeloos iets aannemen, omdat het nou eenmaal bij de wet bepaald is (...) Dat vind ik dus het vertrouwen: uitleggen wat er gebeurt, waarom iets is en waarom iets niet zo is. En niet denken van “nou wij bepalen wel en jij moet luisteren” vertrouwen geven door uitleg geven waarom dingen gebeuren.” (M2)

“Maar het is vaak toch wel uitleggen aan de klant wat er niet goed is, wat ze niet goed gedaan hebben, wat er niet goed is aan hun bewijsvoering. En mijn ervaring is dat zeker 80 procent wel met een opmerking weggaat van “oh wat fijn dat dat we dit gesprek hebben gehad en het is me allemaal duidelijk” (M11)

Ook in interviews, die we met burgers zelf gehouden hebben, komt de waarde van transparantie naar voren.

“Ja, misschien ook meer transparantie naar buiten toe, dus dat echt heel... dat voor de burger ook duidelijk is waar bijvoorbeeld een bepaald besluit op gebaseerd is, dat daar heel transparant over wordt gedaan, waardoor je ook wel het gevoel hebt dat het allemaal eerlijk is gegaan. Dus misschien op basis waarvan is geselecteerd [voor controle]. En wat zijn precies de argumenten voor een bepaald besluit? Ik denk dat dat wel heel veel zou uitmaken.” (B14)

Breder gezien signaleren de medewerkers dat burgers regelmatig onduidelijkheid ervaren omtrent het doel van belastingen, en daarom niet goed weten waarom ze überhaupt belasting moeten betalen. Deze medewerkers geven aan dat het zou kunnen helpen als

burgers meer worden meegenomen in het ‘waarom’ van belasting betalen.

“Ik bedoel, niet iedereen die heeft het grotere doel voor ogen, namelijk dat we de wegen, de politie en het leger kunnen betalen, zal ik maar zeggen (...) en dan krijg je dus mensen die natuurlijk proberen onder belastingbetaling uit te komen.” (M9)

“Dus ik denk dat je wel bij de basis als het ware moet beginnen en misschien ook wel op de lagere school om te zeggen: ja, op het moment als je belasting moet gaan betalen, dan krijgen we ook heel veel voor terug. Wij zorgen dat Nederland financieel gezond blijft.” (M2)

Ook uit de interviews met burgers bleek dat zij een gebrek aan kennis ervaren over wat de Belastingdienst precies is en doet.

“Ik zou geen andere afdelingen binnen Belastingdienst kunnen opnoemen.” (B14)

“Maar als particulier is het zo ondoorzichtig” (B8)

“Want je denkt gewoon toeslagen, Belastingdienst, overheid, dit is allemaal één pot nat... ja dit klinkt heel erg, ja, ja, het klinkt heel onwetend of zo, maar het is gewoon zo. Sommige mensen weten gewoon niet beter.” (B1)

Daarnaast is het volgens medewerkers belangrijk om in gesprekken met burgers echt te luisteren naar hun zorgen en sommige medewerkers gaven daarbij ook expliciet aan dat zij proberen mee te denken met burgers. Wanneer zij oppikken dat een burger vast dreigt te lopen in het systeem, proberen deze medewerkers de burger naar de juiste afdelingen of instanties door te verwijzen of geven zij de signalen door, zodat het systeem aangepast kan worden. Op die manier worden burgers echt geholpen, geven deze

medewerkers aan, wat ook positief kan bijdragen aan vertrouwen.

“En ook gewoon met hun mee te denken waar ik kan, hoe sommige dingen aangepakt kunnen worden. Ik heb zelfs de neiging om bijvoorbeeld, als ik merk dat iemand inderdaad schuld heeft, om te zeggen van nou nou deze en deze, deze personen en adressen kun je naartoe. Dit zijn hulpverleningsorganisaties, ga eens een keer langs, doe een belletje, misschien dat zij je verder kunnen helpen. Of er is iets anders en ik weet toevallig dat daar een organisatie voor is, dat ik dan meedenk. Dat is wat ik persoonlijk doe.” (M14)

Wat hierbij soms wel als lastig wordt ervaren is dat technische en wettelijke beperkingen het heel lastig kunnen maken om burgers goed door te verwijzen.

“Het is de ICT wat heel veel problemen veroorzaakt [en die] het ook bemoeilijkt om het vertrouwen terug te winnen, en de capaciteitsproblemen want ja, je loopt tegen echt heel veel dingen aan.” (M3)

“Een burger zit al, plat gezegd, in de shit en die wil gewoon als ik bel, dat heb je zelf ook als je zelf met een organisatie belt, dan wil je eigenlijk direct doorverbonden worden met de juiste afdeling, de juiste persoon en gelijk je antwoord krijgen. Maar dat lukt vaak niet.” (M4)

Medewerkers die direct contact hebben met burgers lijken in hun interviews vooral te refereren naar de aspecten van procedurele rechtvaardigheid die te maken hebben met het belang van transparantie en mensen een stem geven. Met transparantie wordt dan niet alleen het geven van informatie bedoeld, maar er wordt benadrukt dat het gaat om zo *snel* mogelijk geven van *heldere* en *begrijpelijke* informatie. Opvallend is dat door medewerkers expliciet benoemd wordt dat het geven van een

heldere uitleg ervoor kan zorgen dat teleurstellende uitkomsten op die manier makkelijker geaccepteerd kunnen worden. Daarnaast benadrukken de medewerkers dat responsiviteit ook echt van belang is. Het meedenken met de burger staat centraal, ook al wordt dat soms als lastig ervaren in de praktijk.

Aan andere procedurele aspecten lijkt minder aandacht te worden gegeven in de interviews. Dit kan – in ieder geval gedeeltelijk – verklaard worden, doordat niet alle procedurele aspecten gewaarborgd *kunnen* worden door de medewerkers die direct contact hebben met burgers. Dit is ook wat de geïnterviewde medewerkers zelf aangeven. De medewerkers, die wij spraken voor de interviews, spreken slechts met een klein deel van de burgers die belastingaangifte doen.

“Wij als behandelaren van aangiftes en bezwaren spreken natuurlijk maar een heel klein deel van de mensen. De meeste mensen die dienen geen bezwaren in. De meeste mensen (...) die hebben een vrij simpele aangifte, en hebben dus helemaal geen contact wat dat betreft met de Belastingdienst (...) Dus mijn communicatie is niet preventief. Het is zeg maar damage control.” (M1)

Daarbij komt dat aspecten, zoals consistentie, accuraatheid, de mogelijkheid tot correcties, het meenemen van alle belanghebbenden en inachtneming van ethische richtlijnen, ook of voornamelijk moeten worden geborgd op een ander niveau dan in direct contact met burgers. Eén specifiek aspect, dat gelinkt is aan accuraatheid en transparantie en dat medewerkers meermaals naar voren brachten in de interviews, is dat de wet- en regelgeving omtrent belastingen en de (schriftelijke) communicatie vanuit de Belastingdienst te complex zijn om goed worden begrepen door (alle) burgers.

“Wij maken geen wet als Belastingdienst. Er zijn allemaal keuzes gemaakt om bepaalde situaties dan fiscaal wat aantrekkelijker te maken, maar door al dat soort uitzonderingen wordt het complex. En ja, dan maak je als burger onbewust fouten, is het voor de Belastingdienst ook moeilijker mensen te helpen de juiste aangifte te doen, en dan moet je weer corrigeren. Dat kost heel veel tijd en geld. Dus dan het enige wat wij als Belastingdienst dan nog kunnen doen, is zo goed mogelijk dat allemaal uitleggen. Maar het onderliggende probleem is uiteraard de complexiteit die in de eerste instantie is gecreëerd.” (M1)

“Ik denk dat de brieven ook duidelijker moeten zijn. Sommige brieven, die zijn heel onduidelijk en dat ze daardoor dan ook het vertrouwen in verliezen (...) Soms is een brief heel onduidelijk en naar aanleiding van zo'n brief bellen ze dan. Maar als je het dan uitlegt dan is het al heel anders dan "Oh dat bedoelen jullie. Maar dan moet je dat echt wel anders in die brief zetten." Ik denk, als we die brieven al anders formuleren, dat dat dat al wel heel erg helpt.” (M18)

De medewerkers van de Belastingdienst, die wij spraken, proberen om, binnen hun mogelijkheden, procedurele rechtvaardigheid zo goed mogelijk mee te nemen in hun dagelijkse interacties met burgers. De openheid en transparantie die zij hanteren in hun gesprekken kunnen mogelijk dienen als inspiratiebron voor het creëren van heldere en begrijpelijke brieven.

Recognitieve rechtvaardigheid: De burger waarlijk erkennen

Wetenschappers die het idee van recognitieve rechtvaardigheid hebben geïntroduceerd stellen dat je met alleen maar het (her)verdelen van financiële (en andere) middelen via zorgvuldig opgezette procedures (d.w.z.

distributieve en procedurele rechtvaardigheid) geen écht rechtvaardige samenleving kunt creëren (Fraser, 1998; Honneth, 2003; zie bijvoorbeeld Knijn & Lepianka, 2020). In beslisprocessen moeten niet alleen procedures en uitkomsten rechtvaardig zijn, maar doet het er net zoveel toe met welke intenties er gehandeld wordt (bijvoorbeeld vanuit oprechte zorg of vanuit minachting) en hoe mensen zich behandeld *voelen*. Dit laatste wordt soms ook wel interactionele rechtvaardigheid genoemd wordt (bijv. Bies & Moag, 1986). Recognitieve rechtvaardigheid is belangrijk, omdat het de aandacht verschuift van het proces naar het individu in dat proces en van gelijke behandeling naar gelijkwaardige behandeling. Het gaat er dus om dat het individu zich waarlijk gekend en erkend voelt in het proces én in de uitkomst daarvan en dat rekening gehouden wordt met individuele omstandigheden en mogelijkheden. De nadruk op gelijkwaardigheid, naast gelijkheid, maakt dat er meer oog komt voor de persoon achter de aangifte. In dat opzicht sluit recognitieve rechtvaardigheid goed aan bij een vaker gehoord sentiment dat er meer ruimte moet komen voor de menselijke maat bij overheidsinstanties in hun beslissingen (TCU, 2021).

Recognitieve rechtvaardigheid is wellicht de moeilijkst te vatten dimensie van rechtvaardigheid. Naar de effecten van recognitieve rechtvaardigheid is tot nog toe ook weinig empirisch onderzoek gedaan. Er bestaan geen gestandaardiseerde vragenlijsten om deze dimensie te vatten en het is nog maar de vraag of de ongrijpbare aard van deze dimensie zich überhaupt laat vangen in kwantitatief onderzoek. Via onze kwalitatieve analyses kunnen we wellicht al meer vat krijgen op wat recognitieve rechtvaardigheid inhoudt en hoe je het concreet

zou kunnen maken bij het bouwen aan vertrouwen.

De interviews met medewerkers van de Belastingdienst laten zien dat zij in hun dagelijks werk al bezig zijn met het waarlijk erkennen van burgers. Zo zijn de medewerkers die wij spraken, zich ervan bewust dat in contact met burgers een empathische en respectvolle houding, de juiste toon, en persoonlijk contact maken belangrijke elementen zijn voor vertrouwen. Wanneer je burgers met respect behandelt en je je inleeft in hoe het telefoongesprek voor diegene moet zijn, levert dat een positieve bijdrage aan vertrouwen.

“Weet je, het is allemaal, het is een heel groot psychologisch verhaal om de klant te bellen en hem goed en respectvol te woord te staan. (...) Dus ik denk met het vertrouwen van de burger dat het wel aan onze kant ligt, vanaf het begin af aan de klant respectvol behandelen” (M5)

“Als je er zelf ook geïrriteerd inkomt dat merkt zo'n burger merkt dat ook (...). Toevallig een paar weken terug zat ik iets minder in m'n vel en dan merk ik dat ik een beetje afgeleid ben, maar dat die persoon dat ook merkt en dat die daar een beetje gefrustreerd over raakt (...) maar eigenlijk, ja, ik neem altijd de telefoon heel vrolijk op en dan is het eigenlijk al wel goed.” (M18)

Zonder dit persoonlijke contact dreigen burgers zich slechts een nummertje te voelen. Dit element wordt zowel door burgers als medewerkers benoemd tijdens de interviews die wij hielden. In het gedigitaliseerde en deels geautomatiseerde aangiftesysteem voel je je voornamelijk slechts een nummertje, zo geven verschillende burgers letterlijk aan.

“Ik ben gewoon een BSN-nummer” (B7)

“Ze zien je eigenlijk wel gewoon als een nummertje, heb ik het idee: je bent gewoon één

van de dossiers, om het zo te zeggen, één van de namen die daar voorbijkomt” (B10)

“Cijfers. Cijfers. Ze zien de mens alleen als cijfers en meer niet.” (B6)

Burgers geven daarbij ook aan dat dit gevoel in persoonlijk contact met de Belastingdienst, dus wanneer zij een medewerker spreken, verdwijnt en dat zij zich dan wel gezien en gehoord voelen. Het contact dat medewerkers hebben met burgers draagt daarmee positief bij aan de ervaren recognitieve rechtvaardigheid. Burgers maken dus onderscheid tussen de Belastingdienst als institutie en medewerkers van de Belastingdienst.

“Ja, kijk, als je het hebt over de Belastingdienst of de mensen [die er werken]; ik zie daar wel een verschil in.” (B8)

Dit onderscheid wordt ook onderschreven door medewerkers die wij spraken. Zij geven aan dat persoonlijk contact natuurlijk makkelijker te realiseren is in direct telefonisch contact, dan via de schriftelijke correspondentie vanuit de Belastingdienst. Het telefonisch contact dat medewerkers hebben met burgers is dan een manier om de menselijke maat van de Belastingdienst aan burgers te laten zien en daarmee de recognitieve rechtvaardigheid te vergroten.

“Normaal gesproken krijg je alleen brieven op de op de deurmat en dan, ja, vaak hebben ze het gevoel dat het gewoon automatisch gestuurde brieven zijn, dat er niet echt naar gekeken wordt en dat dan automatisch een beslissing wordt genomen of iets dergelijks. Maar als ze echt contact hebben met de medewerker van de Belastingdienst dan, hebben ze wel echt het gevoel van “Oh, er is al naar me geluisterd, ik word wel gehoord, er is naar mijn aangifte of naar mijn bezwaar gekeken en ook echt beoordeeld. Want per brief dan, ja, volgens mij

raken ze dan best wel snel in de stress of denken ze van: hé, dat klopt niet wat er staat en dan raken ze sneller gefrustreerd. Terwijl als je met ze belt, dan is het toch wel dat ze ook gelijk hun verhaal kunnen doen, dat ik daar gelijk op kan reageren, dat dan ook gewoon veel vaker meer begrip voor elkaar is.” (M10)

Maar ook in het anonieme digitale en geautomatiseerde systeem is het mogelijk om empathie te laten zien en burgers te laten voelen dat je ze echt ziet. Een positief voorbeeld dat door de geïnterviewde burgers wordt benoemd is dat de vooringevulde aangiftes het aangifteproces echt vergemakkelijken. Burgers herkennen hierin dat de Belastingdienst wel echt probeert vanuit het perspectief van de burger te denken. Hierin steekt het Nederlandse systeem ook positief af ten opzichte van aangiftesystemen in sommige andere landen, zo geeft één burger aan.

“Als je het vergelijkt met andere landen; als je kijkt naar Duitsland en daar ondernemen, dat is echt heel, heel, heel irritant en lastig. Ik heb daar familie wonen; dat is niet te doen bijna. In Nederland is het dan toch weer makkelijk om aangifte te doen en om alles in te leveren, et cetera, dus ze maken het wel makkelijk voor ons. Ja, dus ik ben wel blij met hoe het allemaal gaat en hoe het werkt en hoe simpel het eigenlijk al is.” (B5)

Maar meedenken met *de* burger is natuurlijk iets anders dan meedenken met verschillende individuele of groepen burgers en met name diegenen die nu nog slecht bereikt of bediend worden door de Belastingdienst. Het meedenken met individuele burgers, die contact zoeken met de Belastingdienst, wat hierboven ook als procedureel aspect werd genoemd, heeft natuurlijk cognitieve elementen, zoals empathie en persoonlijk contact maken. Maar het beter bereiken van burgers – en dan met

name die burgers, die nog niet bereikt worden met communicatie vanuit de Belastingdienst – kan mogelijk ook verbeterd worden, wanneer er meer vanuit hun perspectief gedacht wordt.

Een concrete suggestie, die hierbij al gedaan werd door één van de geïnterviewde burgers – een medewerker van de lokale bibliotheek – was dat het voor sommige groepen burgers nog best een drempel is om contact te zoeken met de Belastingdienst en dat het wellicht laagdrempeliger is, wanneer een medewerker van de Belastingdienst op vaste tijden bereikbaar zou zijn in de lokale bibliotheek voor vragen.

“Dat merk je zoal in de bibliotheek [...] Mijn collega's zijn allemaal empathische mensen, dus wij willen mensen helpen, maar wij zijn niet een expert daarin. Dus dat is ook soms lastig. Dus ik doe ze toch ja, vriendelijk doorverwijzen omdat ik niet wil dat ik iemand, dat ik iemand foute informatie geef of verder in de shit helpt. Maar blijkbaar willen of durven zij niet naar de Belastingdienst – naar een overheidsinstelling – omdat contact daarmee, ja, toch een hoge drempel is.” (B15)

Bovendien geven verschillende burgers aan dat met name over de intenties die de Belastingdienst heeft, uitgebreider en transparanter gecommuniceerd kan worden. Dit geeft duidelijk aan dat cognitieve rechtvaardigheid een belangrijke dimensie is, wanneer een institutie wil bouwen aan vertrouwen.

“Het zou voor mij helpen voor de beeldvorming, dat ik weet dat de Belastingdienst een intentie heeft om het toegankelijker te maken. (...) Het beeld van de Belastingdienst, die moet veranderen en dat kan door die intentie te laten zien. Maar die, ja, dat zie je nu niet terug. Ik vind dat de overheid heel erg - of tenminste de Belastingdienst – een one-size-fits-all approach heeft op de belastingen, wat niet past als je kijkt

wilt kijken naar een gelijkwaardige samenleving. (B14)

En ook het beeld van een inclusieve organisatie kan, volgens één burger die wij spraken, explicieter uitgedragen worden om zo ervaren cognitieve rechtvaardigheid te versterken.

“Je hoort vaak dat bijvoorbeeld discriminatie aan de orde is. Op dat vlak kunnen ze in ieder geval laten zien aan de buitenwereld wat ze doen om een inclusieve organisatie te zijn en om ook mensen inclusief te behandelen [...]. Maar vooral dat uitstralen naar buiten, hè, dat je een diverse organisatie bent en ook openstaat voor diverse achtergronden. Ja, vooral in communicatie zit daar nog wel werk in.” (B18)

Uit de interviews komen dus een aantal aspecten van cognitieve rechtvaardigheid naar voren: een empathische en respectvolle houding, het perspectief van de ander innemen, de juiste toon gebruiken, persoonlijk contact maken en expliciet communiceren over de intenties achter bepaalde keuzes, beslissingen, veranderingen, etc., zeker wanneer deze intenties betrekking hebben op inclusiviteit en gelijkwaardigheid. Op basis van deze kwalitatieve data kunnen we concluderen dat cognitieve rechtvaardigheid zeker belangrijk is voor bouwen aan vertrouwen.

Enkele belangrijke nuances

Uit onze interviews met zowel medewerkers als burgers komen verschillende belangrijke nuances naar voren. Zo blijkt uit interviews met burgers dat de media een belangrijke rol spelen in het gebrek aan vertrouwen dat zij ervaren ten opzichte van de Belastingdienst. Alle burgers benoemden in de interviews de toeslagenaffaire en dat deze een

negatief effect had op hun vertrouwenspercepties. Dit werd vooral gevoeld door de verhalen, die zij lazen in de media. Sommige deelnemers gaven aan dat negatieve verhalen in de media ervoor zorgen dat zij de Belastingdienst niet vertrouwen, zelfs als ze persoonlijk wel positieve ervaringen hebben met de Belastingdienst.

“Vind ik lastig. Als ik op dit moment ja of nee zou moeten zeggen, zou ik zeggen: nee, maar dat komt ook gewoon omdat ze de laatste tijd heel negatief in het daglicht staan. Maar vaak heeft zo'n slechte wind ook gewoon even tijd nodig. Ik denk over een paar jaar is het gewoon weer een beetje hersteld. Vertrouwen wordt opnieuw gewonnen, en dan dat mensen anders reageren.” (B18)

Ook medewerkers ervaren dat de media een negatief beeld van de Belastingdienst versterken.

“De media is natuurlijk gericht op de negativiteit en die zal nooit iets positiefs ook noemen.” (M6)

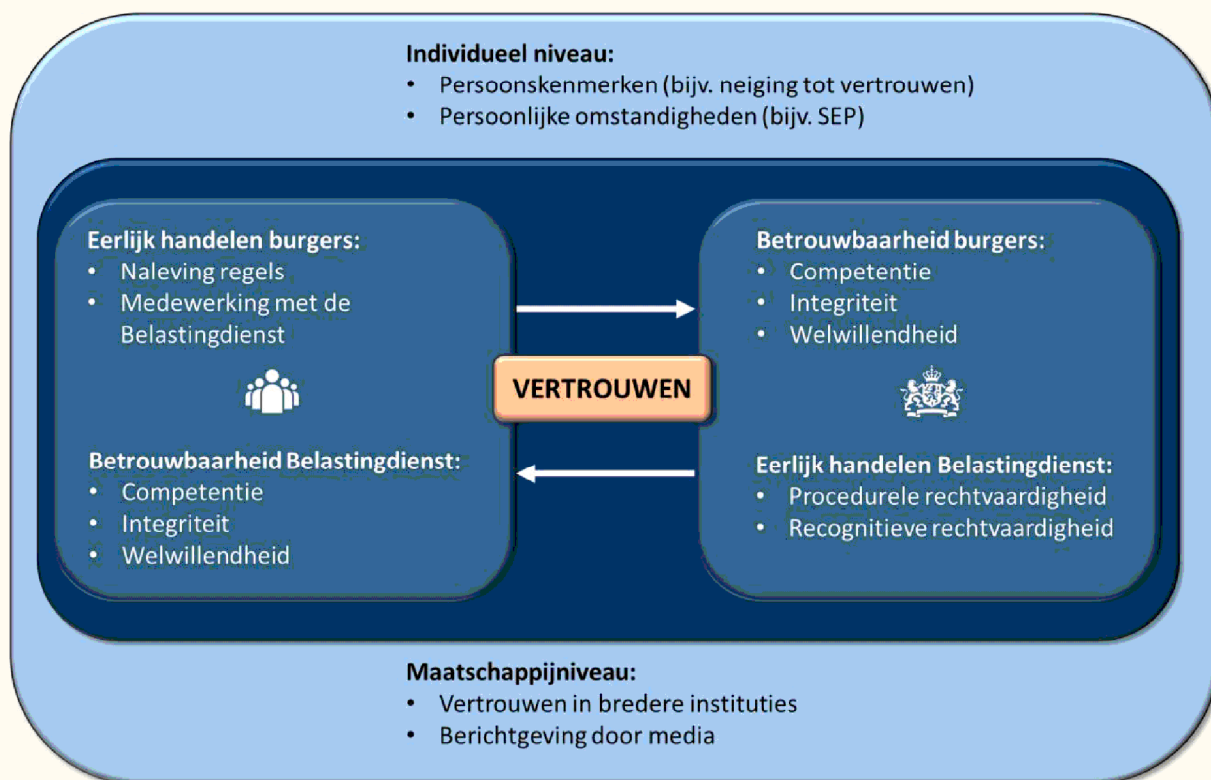
Bovendien blijkt uit de interviews met zowel burgers als medewerkers dat burgers over het algemeen weinig onderscheid maken tussen verschillende overheidsinstellingen. Ook al is er in de werkelijkheid onderscheid tussen de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen, en tussen de Belastingdienst en andere overheidsinstituten; de burger maakt dit onderscheid niet (of tenminste niet in dezelfde mate). In het licht van met name de toeslagenaffaire heeft dit tot gevolg gehad dat de Belastingdienst op een gegeven moment synoniem werd aan een falende overheid.

“Ja, dat is wel wat de overheid op een gegeven moment wordt; de overheid met de Belastingdienst ineen en de toeslagen weet ik veel niet wat. Want het wordt gewoon allemaal één grote

pot nat natuurlijk voor mensen. Het is ook te ondoorzichtig dan.” (B8)

“Ik denk, de Belastingdienst die gaat over het geld innen en toeslagen gaat over het uitkeren van het geld, maar je ziet in de media dat dat het

heel vaak door elkaar wordt gehaald. En als je hebt over vertrouwen van de Belastingdienst, ja, dan betreurt mij dat wel eens, hè dat ik denk van ja, weet je eigenlijk door, want misschien bij de dienst toeslagen gebeurt ja, dat heeft ook zijn uitstraling op de Belastingdienst.” (M9)



Figuur 3.
Vertrouwen in bredere context

Uit bovenstaande blijkt dat het handelen van de Belastingdienst niet in een vacuüm wordt waargenomen. Zowel de berichtgeving in de media als percepties van de overheid in het algemeen beïnvloeden hoe burgers naar de Belastingdienst kijken. Wanneer we vertrouwen in de Belastingdienst willen bestuderen, is het dus essentieel de omringende individuele invloeden (persoonskenmerken en persoonlijke omstandigheden; besproken in de sectie “Het basisniveau van vertrouwen verschilt tussen mensen”) en maatschappelijke invloeden ook

mee te nemen (zie Figuur 3).

Aanbevelingen: Vertrekken vanuit vertrouwen

Vertrouwen is het fundament onder het contract tussen overheid en burger. Het is daarom niet alleen vanuit instrumentele overwegingen (d.w.z. vertrouwen van de burger zorgt voor betere naleving van de regels), maar ook vanuit principiële overwegingen (d.w.z.

bouwen aan vertrouwen is een kerntaak van de overheid) essentieel om voortdurend te investeren in vertrouwen. Vertrouwen ontstaat in een wisselwerking tussen partijen, in dit geval tussen de overheid en burgers. Dit vertrouwen kun je borgen door een betrouwbare partner te zijn. En je kunt laten zien dat je betrouwbaar bent door eerlijk te handelen. Uit ons onderzoek kwamen twee belangrijke aspecten naar voren, waar de Belastingdienst op in kan zetten als het gaat om eerlijk handelen. Het gaat er dan om oprecht te luisteren naar vragen en zorgen van verschillende (groepen) burgers en burgers het gevoel geven dat zij ertoe doen. Hoewel verschillende dimensies van rechtvaardigheid ten grondslag liggen aan deze facetten, zijn ze op veel manieren ook overlappend en aan elkaar verbonden.

Een persoonlijke benadering

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat burgers zich vaak slechts een nummertje voelen in een complex en anoniem systeem, waar geen ruimte is voor hun persoonlijke verhaal. De Belastingdienst kan mensen meer het gevoel geven dat zij gezien worden, door vaker en beter te luisteren naar wat burgers nodig hebben. Uit ons onderzoek blijkt dat burgers behoefte hebben aan laagdrempelige ondersteuningsmogelijkheden. De Belastingdienst doet al moeite om in deze behoefte te voorzien. Zo biedt hij bijvoorbeeld al op verschillende manieren ondersteuning bij het doen van belastingaangifte. Hierin kan de Belastingdienst de burger wellicht nog meer tegemoet treden door op plekken, waar burgers al komen, vaker beschikbaar te zijn, zoals één van onze respondenten ook opperde. Het openen van steunpunten op gemeentehuizen en de inzet

van een dienstverleningsbus op plekken waar balies ver weg zijn, is één manier om hier gehoor aan te geven. Echter, hiervoor moet de burger alsnog naar de Belastingdienst toekomen. Het zou mooi zijn als de Belastingdienst ook meer naar de burger toegaat.

Daarnaast biedt de Belastingdienst burgers veel verschillende opties voor contact, maar uit de gesprekken die wij gevoerd hebben met burgers blijkt dat deze opties vaak niet allemaal bekend zijn. De Belastingdienst zou de verschillende manieren voor persoonlijk contact beter voor het voetlicht kunnen brengen en meer kunnen differentiëren in de contactmogelijkheden die hij op verschillende plaatsen aanbiedt. Op die manier wordt er voor verschillende groepen burgers beter aangesloten op hoe zij graag communiceren. Voor jongeren zou je hierbij bijvoorbeeld ook kunnen denken aan contact via Whatsapp. Op deze manier laat de Belastingdienst duidelijk zien zich te willen verplaatsen in het perspectief van de burger.

Daarnaast kan de Belastingdienst ook meer proactief in de haarvaten van de samenleving gaan zitten. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat er belangrijke verschillen bestaan tussen groepen burgers in de mate waarin ze de Belastingdienst vertrouwen. Het is voor de Belastingdienst van groot belang om de achterliggende redenen van deze verschillende groepen – en dan met name groepen burgers die vaak slecht bereikt worden in standaard onderzoeken zoals de Fiscale Monitor – te doorgronden en daarop in te spelen. Dit kan bijvoorbeeld door regelmatig kwalitatief onderzoek uit te (laten) voeren onder (specifieke groepen) burgers, door het organiseren van burgerpanels of burgerberaden rondom belangrijke thema's, en door de co-creatie van beleid en communicatie. De Belastingdienst

onderneemt al actie om burgers actief te betrekken bij het ontwikkelen van communicatiemateriaal. Een groot aantal brieven van de Belastingdienst is recent tegen het licht gehouden met het oog op het verminderen van de complexiteit in de communicatie, en deze brieven zijn na het opstellen ook voorgelegd aan burgers. Echter, de burger, en in het bijzonder groepen burgers die nog vaak niet bereikt worden, kan nog meer vanaf het begin worden meegenomen in dit proces. Dus niet alleen een brief opstellen in B1 en deze vervolgens voorleggen aan burgers, maar al voordat een brief of aangifteformulier wordt opgesteld samen met burgers bespreken waar zij behoefte aan hebben en wat hen zou helpen. Dit soort co-creatie draagt bij aan het waarlijk erkennen van burgers en zorgt ervoor dat er oprecht geluisterd wordt naar wat burgers nodig hebben in de communicatie van de Belastingdienst en bij het doen van aangifte.

Alle burgers aanspreken

Burgers vragen expliciet om meer transparantie. Zij willen graag meer weten over wat de Belastingdienst doet en waarom. De Belastingdienst kan enerzijds explicieter communiceren over het doel van belastingen, zodat mensen meer inzicht krijgen in de (nuttige) besteding van hun belastinggeld en daardoor meer bereid zijn te handelen in de geest van het sociaal contract, in plaats van in de letter van de regel. Ook de medewerkers van de Belastingdienst die wij gesproken hebben benoemen communicatie over het 'waarom' van belasting betalen als belangrijk verbeterpunt. Dit kan al beginnen in de maatschappelijke vorming van kinderen en jongeren, bijvoorbeeld in de vorm van lespakketten voor scholen. Daarnaast kan dit benadrukt worden in een (terugkerende)

campagne in de periode dat er veel aangiftes gedaan worden, zodat burgers op het juiste moment bewust worden gemaakt van het waarom van belasting betalen.

Anderzijds zou de burger graag meer inzicht krijgen in hoe de Belastingdienst zich inzet om het aangifteproces te vereenvoudigen. Proactieve, toegankelijke communicatie over de verbeteringen en versimpelingen die de Belastingdienst regelmatig doorvoert kan bijdragen aan ervaren transparantie en daarmee aan vertrouwen. Hierbij kan gedacht worden aan een advertentie in landelijke kranten en berichten op sociale media, waarin wordt uitgelegd welke stappen er zijn genomen om de dienstverlening te verbeteren en om van gemaakte fouten te leren. Door hierin voor verschillende kanalen te kiezen worden verschillende groepen burgers bereikt. Op deze manier komt de Belastingdienst op een zelfgekozen en positieve manier in de media. Dit kan tegenwicht bieden aan negatieve geluiden die ook bestaan en die effect kunnen hebben op het beeld dat burgers van de Belastingdienst hebben, zoals bleek uit onze interviews.

Uit onze interviews bleek ook dat burgers regelmatig vrezen voor de gevolgen van foutieve aangiftes. Dit kan bijvoorbeeld tot uiting komen in een keuze om aftrekposten waar een burger recht op heeft, niet op te geven. Deze 'non-compliance' komt dan niet voort uit een gebrek aan betrouwbaarheid, maar uit angst om fouten te maken. Vanuit het oogpunt van erkenning is het ook belangrijk dat deze angst gezien en zoveel mogelijk weggenomen wordt. Hoewel de Belastingdienst zijn ogen niet moet sluiten voor de enkele burger die moedwillig foutief aangifte doet, kan hij ervan uitgaan dat het merendeel van de burgers welwillend (en dus betrouwbaar) is in het betalen van belastingen. In dit licht is het zeer

positief dat de medewerkers die wij geïnterviewd hebben veelal aangeven dat zij burgers vertrouwen. Dit kan echter verder uitgebouwd worden door de welwillendheid van de Belastingdienst meer te benadrukken in communicatie-uitingen en helder te beschrijven dat oprechte fouten zonder negatieve gevolgen gecorrigeerd kunnen worden, en hoe dat in zijn werk gaat.

De burger vertrouwen

De Belastingdienst wil graag dat burgers hem kunnen vertrouwen. Hij kan hieraan bouwen door zelf eerlijk te handelen, waarvoor we zojuist enkele concrete aanbevelingen gaven. Minstens even belangrijk is het dat de Belastingdienst ook zelf vertrekt vanuit vertrouwen in de burgers. Omdat er een duidelijke afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen overheid en burger, moet de overheid in deze wisselwerking het voortouw nemen en vertrouwen geven aan de burger, alvorens er vertrouwen vanuit de burger verwacht mag worden. Echter, het toenemend neoliberale karakter van de Nederlandse verzorgingsstaat maakt een vertrek vanuit vertrouwen steeds moeilijker. Dit is een fenomeen dat de Belastingdienst ver overstijgt, maar wel een bedreiging vormt voor het voortbestaan van het sociaal contract tussen burger en overheid en daarmee een signaal dat serieus genomen moet worden. Vertrouwen krijg je namelijk alleen dan, als je zelf ook vertrouwen kan geven.

Conclusie: Vertrouwen als kerntaak

In de relatie tussen overheid en burger is vertrouwen essentieel. Ons onderzoek laat zien dat vertrouwen geborgd kan worden door als

overheid eerlijk met burgers om te gaan. Twee belangrijke pijlers zijn daarbij oprecht luisteren en waarlijk erkennen van de burger en diens omstandigheden. Ons literatuuronderzoek laat ook zien dat met name als het over waarlijk erkennen gaat er theoretisch en empirisch nog veel onbekend is. Uit onze interviews bleek ontegenzeggelijk dat naast oprecht luisteren, waarlijk erkennen cruciaal is voor het bouwen aan, en borgen van, onderling vertrouwen. Toekomstig kwalitatief onderzoek onder diverse groepen burgers zou vervolgens kunnen inzetten op het beter in kaart brengen van de determinanten en gevolgen van waarlijk erkennen. Mogelijk kan op basis van de uitkomsten van zulk kwalitatief onderzoek een instrument worden ontwikkeld dat een vast onderdeel van de Fiscale Monitor kan worden. Daarnaast hebben we in ons onderzoek burgers gesproken die welwillend staan ten opzichte van de Belastingdienst en hun best doen om correct aangifte te doen. Een interessante richting voor toekomstig onderzoek is om via kwalitatief onderzoek ook te kijken hoe mensen die bewust het grijze gebied opzoeken bij hun aangifte denken over het sociaal contract.

Het staat buiten kijf dat vertrouwen het fundament onder de democratische rechtstaat is, en dat elke overheidsinstantie het borgen van vertrouwen als kerntaak zou moeten opvatten. Dit essay laat zien dat oprecht luisteren en waarlijk erkennen daarbij onmisbaar zijn en geeft aanknopingspunten voor concrete invulling van deze twee pijlers.

NB: De quotes in dit essay zijn waar nodig licht aangepast om de leesbaarheid te verbeteren.

Enkele kernbevindingen uit dit essay op basis van de kwalitatieve onderzoeken zijn ook verwerkt in een podcast. De podcast kan hier beluisterd worden: <https://osf.io/d63xe/>

Referenties

- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. *Advances in experimental social psychology*, 2, 267-299.
- AIVD. (2024). *Met de rug naar de samenleving: Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland*. Den Haag, Nederland: AIVD.
- Bachmann, R. (2018). Institutions and trust. In R.H. Searle, A. I. Nienaber, & S. B. Sitkin (Eds.), *The Routledge companion to trust* (pp. 218-227). New York: Routledge.
- Bal, M., & van den Bos, K. (2022). Social Justice and the Justification of Social Inequalities. In M. A. Yerkes & M. Bal (Eds.), *Solidarity and Social Justice in Contemporary Societies: An Interdisciplinary Approach to Understanding Inequalities* (pp. 41-51). Palgrave Macmillan.
- Bal, M., Stok, F. M., van Hemel, C., & de Wit, J. B. (2021). Including social housing residents in the energy transition: a mixed-method case study on residents' beliefs, attitudes, and motivation toward sustainable energy use in a zero-energy building renovation in the Netherlands. *Frontiers in Sustainable Cities*, 3, 656781.
- Bandura, A. (1977). *Social learning theory*. Hoboken, NJ: Prentice-Hall.
- Bertsou, E. (2019). Rethinking political distrust. *European Political Science Review*, 11, 213-230.
- Bies, R.J., & Moag, J.F. (1986) Interactional Justice: Communication Criteria of Fairness. In R. J. Lewicki, B. H. Sheppard, & M. H. Bazerman, (Eds.), *Research on Negotiations in Organizations* (pp. 43-55). Greenwich: JAI Press.
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. New York: John Wiley and Sons.
- Bos, K. van den, Lind, E. A., Vermunt, R., & Wilke, H. A. (1997). How do I judge my outcome when i do not know the outcome of others? The psychology of the fair process effect. *Journal of personality and social psychology*, 72, 1034-1046.
- Bos, K. van den, Lind, E. A., & Wilke, H. A. M. (2001). The psychology of procedural and distributive justice viewed from the perspective of fairness heuristic theory. In R. Cropanzano (Ed.), *Justice in the workplace: From theory to practice* (pp. 49-66). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Bos, K. van den (2023). *Elkaar eerlijk behandelen*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Bos, K. van den (2011). Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60, 91-115.
- Bowlby, J. (1969). *Attachment and loss*. New York: Basic Books.
- Canoy, M. (2023). *Een beter sociaal contract*. Sociale Vraagstukken. <https://www.socialevraagstukken.nl/column/een-beter-sociaal-contract/>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public performance & management review*, 28, 487-511.
- Deutsch, M. (1975). Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice? *Journal of Social issues*, 31, 137-149.
- Dubnick, M. 2005. Accountability and the promise of performance: In search of mechanisms. *Public Performance and Management Review*, 28, 376-417.
- Edelenbos, J., & Eshuis, J. (2012). The interplay between trust and control in governance processes: A conceptual and empirical investigation. *Administration & Society*, 39, 25-50.
- Enacheschu, J., & Kirchler, E. (2019). The slippery-slope framewrok of tax behaviour: Reviewed and revised. In S. Goslinga, L. van der Hel-van Dijk, P. Mascini, & A. van Steenbergen (Eds.) *Tax and Trust: Institutions, Interactions and Instruments*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Foster, C., & Frieden, J. (2017). Crisis of trust: Socio-economic determinants of Europeans' confidence in government. *European Union Politics*, 18, 511-535.
- Finkel, N. J. (2000). But it's not fair! Commonsense notions of unfairness. *Psychology, Public Policy, and Law*, 6, 898-952.
- Fraser, N. (1998). Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, participation. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Organisation und Beschäftigung, 98-108). Berlin:

Wissenschaftszentrum Berlin für
Sozialforschung.

- Fraser, N. (2008). From redistribution to recognition?: Dilemmas of justice in a 'postsocialist' age. In S. Seidman, & J. C. Alexander (Eds.), *The new social theory reader* (2nd ed.; pp. 188-196). New York: Routledge.
- Gershtenson, J., & Plane, D. L. (2015). In government we distrust: citizen skepticism and democracy in the United States. *The Forum*, 13, 481-505.
- Glatz, C., & Eder, A. (2020). Patterns of trust and subjective well-being across Europe: New insights from repeated cross-sectional analyses based on the European social survey 2002–2016. *Social Indicators Research*, 148, 417-439.
- Goslinga, S., van der Hel-van Dijk, L., Mascini, P., & van Steenbergen, A. (2019). Introduction to tax and trust. In S. Goslinga, L. van der Hel-van Dijk, P. Mascini, P., & A. van Steenbergen (Eds.), *Tax and Trust*. The Hague, The Netherlands: Eleven International Publishing.
- Gouldner, A. (1960) The norm of reciprocity: A preliminary statement. *American Sociological Review* 25, 161-178.
- Happé, R. (2006). Between persuasion and deterrence. In H. Elffers, P. Verboon, & W. Huisman (Eds.), *Managing and Maintaining Compliance* (pp. 129-146). The Hague: Boom Legal Publishers.
- Herreros, F. (2008). The State and the creation of an environment for the growing of trust. *Rationality and Society*, 20, 497-521.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. England.
- Honneth, A. (2004). Recognition and justice: Outline of a plural theory of justice. *Acta sociologica*, 47, 351-364.
- Knijjn, T., & Lepianka, D. (Eds.) (2020). *Justice and vulnerability in Europe: An interdisciplinary approach*. Edward Elgar Publishing.
- Kornai, J., & Rose-Ackerman, S. (Eds.) (2004). *Building a trustworthy state in post-socialist transition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 63, 661-687.
- Kroll, C. (2008). *Social capital and the happiness of nations: The importance of trust and networks for life satisfaction in a cross-national perspective*. Frankfurt: P. Lang.
- Kumlin, S., & Rothstein, B. (2005). Making and breaking social capital: The impact of welfare-state institutions. *Comparative political studies*, 38, 339-365.
- Lange, P. A. van (1999). The pursuit of joint outcomes and equality in outcomes: An integrative model of social value orientation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77, 337-349.
- Lange, P. A. van, De Bruin, E., Otten, W., & Joireman, J. A. (1997). Development of prosocial, individualistic, and competitive orientations: theory and preliminary evidence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73, 733-746.
- Lent, L. van, van den Bos, K., & Boone, M. (2019). *Klachten tegen niet-vervolg (artikel 12 Sv-procedure): Doorlooptijden, instroom, verwachtingen van klagers en het belang van procedurele rechtvaardigheid*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Leventhal, G.S. (1980). What Should Be Done with Equity Theory?. In K. J. Gergen, M. S. Greenberg, & R. H. Willis (Eds.), *Social Exchange*. Springer, Boston, MA.
- Leventhal, G. S., Karuza, J., & Fry, W. R. (1979). Beyond fairness: A theory of allocation preferences. *Justice and Social Interaction*, 3, 167–218.
- Levi, M. (1998). A state of trust. In V. Braithwaite, & M. Levi (Eds.), *Trust and governance* (pp. 77-101). New York: Russell Sage Foundation.
- Lioukas, C. S., & Reuer, J. J. (2015). Isolating trust outcomes from exchange relationships: Social exchange and learning benefits of prior ties in alliances. *Academy of Management Journal*, 58, 1826-1847.
- Lind, E. A. (2001). Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations. In J. Greenberg & R. Cropanzano (Eds.), *Advances in organization justice* (pp. 56–88). Stanford University Press.
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*: Springer Science & Business Media.
- Liu, Y., Wang, B., & van Lange, P. A. (2023). The development of social value orientation: Attachment styles, number of siblings, age, and a comparison of measures. *European Journal of Personality*, 37, 402-417.

- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20, 709–734.
- McGeer, V. (2002). Developing trust. *Philosophical Explorations*, 5, 21-38.
- Mendoza, J.P., & Wielhouwer, J.L. (2015). Only the carrot, not the stick: Incorporating trust into the enforcement of regulation. *PLoS One*, 10, e0117212.
- Mendoza, J.P., Wielhouwer, J.L., & Kirchler, E. (2017). The backfiring effect of auditing on tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 62, 284-294.
- Mikulincer, M., & Shaver, P. R. (2007). Boosting attachment security to promote mental health, prosocial values, and inter-group tolerance. *Psychological Inquiry*, 18, 139-156.
- Mikulincer, M., Shaver, P. R. (2016). *Attachment in adulthood: Structure, dynamics, and change*. New York: Guilford.
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Tunderman, S., Beekers, D., & den Ridder, J. D. (2022). *Burgerperspectieven Bericht 2 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Financiën. (2020). *Miljoenennota 2020*. Den Haag. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2019/09/17/miljoenennota-2020>
- Movisie. (2023, May 5) *Als de overheid betrouwbaar is, komt vertrouwen vanzelf*. <https://www.movisie.nl/artikel/overheid-betrouwbaar-komt-vertrouwen-vanzelf>
- Murphy, K. (2004). The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders. *Law and human behavior*, 28, 187-209.
- Noftle, E. E., & Shaver, P. R. (2006). Attachment dimensions and the big five personality traits: Associations and comparative ability to predict relationship quality. *Journal of Research in Personality*, 40, 179-208.
- Noury, A., & Roland, G. (2020). Identity politics and populism in Europe. *Annual Review of Political Science*, 23, 421-439.
- Oorschot, W. van (2006). The Dutch welfare state: Recent trends and challenges in historical perspective. *European Journal of Social Security*, 8, 57-76.
- Pierre, J., & Rothstein, B. (2016). Reinventing Weber: The role of institutions in creating social trust. In P. Lagreid, & T. Christensen (Eds.), *The Ashgate research companion to new public management* (pp. 407-419). Burlington, Ashgate Publishing.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rijksoverheid. (2020). *Waarom betalen we belasting?* Beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/videos/2020/09/15/waarom-betalen-we-belasting> (Geraadpleegd op 20 februari 2024).
- Rohde, N. (2023). Economic insecurity, nativism, and the erosion of institutional trust. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 212, 1017-1028.
- Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge university press.
- Rousseau, J.J. (1762). *The Social Contract; or, Principles of Political Right*. Amsterdam, the Netherlands.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S., Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23, 393-404.
- Runciman, W. G. (1966). *Relative deprivation and social justice: A study of attitudes to social inequality in twentieth-century England*. University of California Press.
- Sachweh, P. (2016). Social justice and the welfare state: Institutions, outcomes, and attitudes in comparative perspective. In C. Sabbagh, & M. Schmitt (Eds.), *Handbook of social justice theory and research* (pp. 293-313). New York: Springer.
- Schwab, K., & Malleret, T. (2020). *COVID-19: The Great Reset*. Cologny, Switzerland: WEF.
- SCP. (2023). *Democratie en vertrouwen: Notitie 5 van sociale en culturele ontwikkelingen 2023*. Den Haag: SCP.
- Snel, E., el Farisi, B., Engbersen, G., & Krouwel, A. (2022). Sociaaleconomische status en institutioneel vertrouwen in een tijd van corona. *Tijdschrift Sociologie*, 3, 30-52.
- Sønderskov, K. M., & Dinesen, P. T. (2016). Trusting the state, trusting each other? The effect of institutional trust on social trust. *Political Behavior*, 38, 179-202.
- Spadaro, G., Gangl, K., Van Prooijen, J. W., Van Lange, P. A., & Mosso, C. O. (2020). Enhancing feelings of security: How institutional trust promotes interpersonal trust. *PloS one*, 15(9).

- Skarlicki, D. P., & Folger, R. (1997). Retaliation in the workplace: The roles of distributive, procedural, and interactional justice. *Journal of applied Psychology*, 82, 434-443.
- Starke, P. (2006). The politics of welfare state retrenchment: A literature review. *Social Policy & Administration*, 40, 104-120.
- Taskan, B., Junça-Silva, A., & Caetano, A. (2022). Clarifying the conceptual map of VUCA: a systematic review. *International Journal of Organizational Analysis*, 30, 196-217.
- Taylor-Gooby, P. (Ed.). (2004). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. OUP Oxford.
- Thibaut, J. W., & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. L. Erlbaum Associates.
- Tyler, T. R. (1987). Conditions leading to value-expressive effects in judgments of procedural justice: A test of four models. *Journal of personality and social psychology*, 52, 333-344.
- Tyler, T. R. (1989). The psychology of procedural justice: A test of the group-value model. *Journal of personality and social psychology*, 57, 830-838.
- Tyler, T. R. (2001). Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from the law and legal institutions? *Behavioral Sciences & the Law*, 19, 215-235.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton university press.
- Tyler, T. R. & Lind, E. A. (1992). A relational model of authority in groups. *Advances in experimental social psychology*, 25, 115-191.
- TCU (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Opgehaald op 19-09-2021 van <http://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>
- UNDP. (2022). *Special Report on Human Security*. New York: UNDP.
- UNDP & Southern Voice. (2022). *COVID-19 and the Crisis of Governance: The Impact of the Pandemic on Peace, Justice and Inclusion (SDG 16)*. New York: UNDP.
- Vallier, K. (2021). Political Trust. *BYU Law Review*, 47, 1275-1300.
- Walle, S. van de (2011). NPM: Restoring the public trust through creating distrust? In T. Christensen & P. Lægreid, *The Ashgate research companion to New Public Management* (pp. 309–320). Surrey: Ashgate.
- Walle, S. van de, & Lahat, L. (2017). Do public officials trust citizens? A welfare state perspective. *Social Policy & Administration*, 51, 1450-1469.
- Walle, S. van de (2017). Trust in public administration and public services. In *Trust at risk: Implications for EU Policies and Institutions* (pp. 118-128).
- Walster, E., Walster, G. W., & Berscheid, E. (1978). *Equity: Theory and Research*. Allyn & Bacon.
- WEF (2023). The global risks report 2023. In: World Economic Forum. Opgehaald op 22 maart 2023 van <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/digest>.
- Wilkes, R., & Wu, C. (2017). Trust and minority Groups. In E.M. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, pp. 231-250.
- WRR (2023). Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle (wrr-rapport nr. 108). <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/11/30/grip> (Geraadpleegd op 18 februari 2024).
- Yerkes, M., & Van der Veen, R. (2011). Crisis and welfare state change in the Netherlands. *Social Policy & Administration*, 45(4), 430-444.

Bijlage 1: Verdiepend kwalitatief onderzoek onder medewerkers Belastingdienst

Onderzoek naar de perceptie van publieke functionarissen over hun rol in het opbouwen van institutioneel vertrouwen: Een case study naar de Nederlandse Belastingdienst.

Achtergrond: Er bestaat in Nederland een zorgwekkende trend van afnemend institutioneel vertrouwen. Institutioneel vertrouwen is cruciaal voor een goed functionerende democratische samenleving. De publieke ontmoeting wordt gezien als een belangrijke plek voor het bevorderen van vertrouwen tussen publieke functionarissen en burgers. Deze studie onderzocht de percepties van belastingmedewerkers over hun rol in het opbouwen van het vertrouwen van burgers in de Belastingdienst en hun betrouwbaarheid in belastingnaleving.

Methoden: Er zijn 18 semigestructureerde diepte-interviews afgenomen met belasting-kantoormedewerkers die dagelijks contact hebben met burgers. Om breed scala aan ervaringen vast te leggen zijn medewerkers uit verschillende afdelingen en met uiteenlopende werkervaring geïnterviewd. De interviews zijn deductief en inductief gecodeerd met behulp van kwalitatieve software. Thematische analyse werd vervolgens gebruikt om gemeenschappelijke thema's in de data te identificeren.

Resultaten: Belastingdienstmedewerkers ervoeren een bepaald niveau van wantrouwen onder burgers en erkenden hun rol in het opbouwen van vertrouwen. Ze maken gebruik van zowel inhoudelijke (bijv. empathie tonen, goed uitleggen, meedenken, signalen doorgeven) als procedurele (bijv. snel contact leggen, afspraken nakomen, updates geven, verwachtingen managen) praktijken om het vertrouwen van burgers in de Belastingdienst te vergroten. De interviews toonden aan dat burgers over het algemeen worden gezien als bereidwillig en eerlijk, en dat gezien wordt dat burgers welwillend en integer zijn in hun belastingnaleving. Medewerkers ondervinden een begrijpelijk gebrek aan competentie bij burgers in belastingnaleving vanwege de complexiteit van belastingregels. Medewerkers beschouwen hun rol in het opbouwen van vertrouwen als belangrijk, maar ook beperkt. Dit komt doordat ze hun mogelijkheden als beperkt zien en verschillende obstakels voor het opbouwen van vertrouwen ervaren. Ook ervaren medewerkers bij burgers oorzaken van wantrouwen die buiten hun controle liggen; ze wijzen hierbij op de rol van de overheid, de media en het management van de Belastingdienst.

Conclusies: De bevindingen van deze studie onderstrepen de belangrijke rol die belastingfunctionarissen hebben in het bouwen aan het vertrouwen van burgers. Deze studie suggereert dat het verbeteren van de transparantie en het publieke begrip van belastingregels zou kunnen bijdragen aan het opbouwen van het vertrouwen van burgers in de Belastingdienst. Educatieve campagnes, toegankelijke informatie, en dialoog zouden hieraan kunnen bijdragen.

De volledige thesis is hier te vinden:

<https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/46794?show=full>

Bijlage 2: Verdiepend kwalitatief onderzoek onder burgers

Voorbij de blauwe envelop: Een kwalitatief onderzoek naar de percepties van burgers over vertrouwen in de Belastingdienst.

Achtergrond: In de afgelopen decennia is het vertrouwen in overheidsinstituties, waaronder de Belastingdienst, afgenomen. Deze studie verkent de percepties van Nederlandse burgers over hun vertrouwen in de Belastingdienst vanuit het perspectief van procedurele en cognitieve rechtvaardigheid, waarbij de cruciale rol van rechtvaardigheidspercepties in het behouden van vertrouwen wordt belicht.

Methoden: Er zijn 19 semi-gestructureerde interviews uitgevoerd met burgers. Deze zijn geanalyseerd werden met een combinatie van deductieve en inductieve analyse.

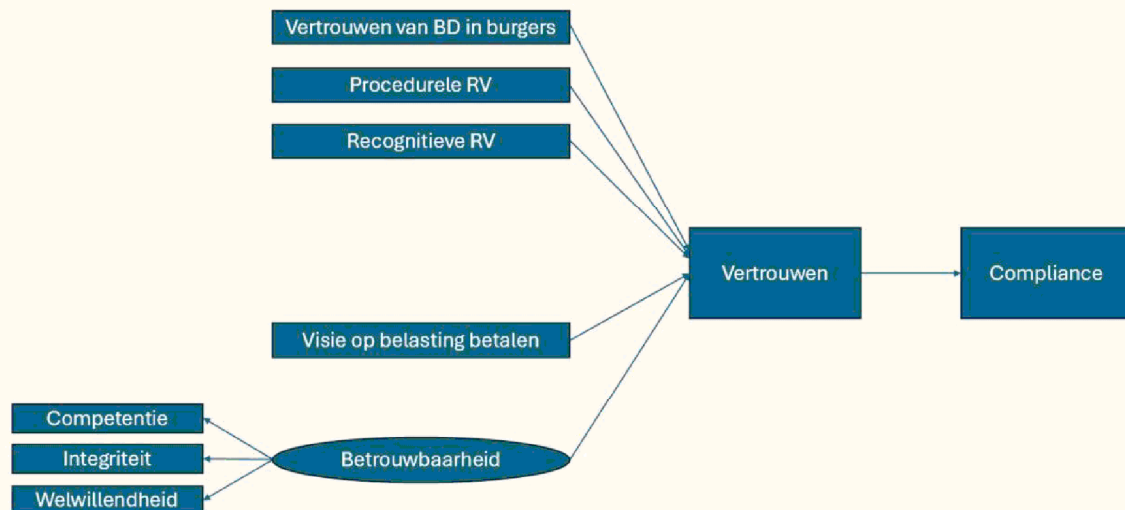
Resultaten: De deelnemers vertoonden complexe vertrouwenspercepties ten opzichte van de Belastingdienst, beïnvloed door recente schandalen zoals de Kinderopvangtoeslagaffaire en hun individuele ervaringen. De resultaten onthulden een paradoxale houding, waarbij individuen vertrouwen hebben in de klantenservicemedewerkers, maar wantrouwen jegens de Belastingdienst als instelling. Terwijl sommige respondenten tevredenheid uitten over de eenvoud en efficiëntie van belastingprocessen, gaven anderen een aanzienlijk gebrek aan vertrouwen aan, omdat ze zich niet gezien voelden en als louter nummers werden behandeld. Deze studie suggereert dat het verbeteren van procedurele en cognitieve aspecten kan leiden tot een sterkere en vertrouwensvollere relatie tussen burgers en de Belastingdienst en, bijgevolg, tot een hogere naleving van belastingregels.

Conclusies: Om aan vertrouwen te bouwen zou de zichtbaarheid van de Belastingdienst binnen communicatiekanalen zoals sociale media en apps verbeterd kunnen worden, en zou er gewerkt kunnen worden aan het bewustzijn van burgers over alle beschikbare opties voor contact met de Belastingdienst. Verder zou het verhogen van de transparantie in besluitvormingsprocessen, het bevorderen van burgerparticipatie, en het versterken van het gevoel van waarde en betrokkenheid van burgers ook kunnen bijdragen aan het bouwen aan vertrouwen. Dit onderzoek draagt bij aan de bestaande literatuur door het belang van cognitieve rechtvaardigheid te benadrukken, een relatief onderbelicht onderwerp in studies over institutioneel vertrouwen.

De volledige thesis is hier te vinden: <https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/46754>

Bijlage 3: Verdiepend kwantitatief onderzoek onder burgers

We hebben analyses op gegevens van de Fiscale Monitor uitgevoerd volgens het model in Figuur 1. We hebben deze analyses drie keer herhaald, op gegevens uit 2015 (voor de toeslagenaffaire), 2019 (nadat berichten over de toeslagenaffaire in de media begonnen te verschijnen, maar voor COVID-19), en 2023 (na COVID-19).



Figuur 1.
Analytisch model

Uit onze analyses bleek dat ervaren betrouwbaarheid in alle jaren een belangrijke relatie heeft met vertrouwen van burgers in de Belastingdienst. Ervaren betrouwbaarheid bestond uit drie componenten; integriteit, competentie, en welwillendheid. In de relatie met vertrouwen leek integriteit het grootste verband te vertonen, gevolgd door competentie. Welwillendheid was meestal niet significant gerelateerd aan vertrouwen en waar wel, was de relatie het kleinst. In 2015 en 2019 zagen we daarnaast een verband tussen procedurele rechtvaardigheid (maar niet recognitieve rechtvaardigheid) en vertrouwen. In 2023 was dit verband echter niet aanwezig. Tenslotte zien we een verband tussen de waargenomen visie van de Belastingdienst op burgers en de mate van vertrouwen. In 2023 wordt dit verband niet gezien, wat mogelijk ligt aan de andere manier van meten van dit item in 2023.

We zagen daarnaast een consistent positief verband tussen vertrouwen en compliance, wat in 2015 en 2019 wel aanzienlijk sterker is dan in 2023. Ook lieten de resultaten zien dat er verschillen in vertrouwen lijken te bestaan tussen verschillende bevolkingsgroepen (op basis van migratieachtergrond, gender en leeftijd). Dit suggereert dat vertrouwen niet voor alle mensen op dezelfde manier en in dezelfde mate aanwezig is, en ook dat het niet mogelijk is om voor iedereen op dezelfde manier te bouwen aan vertrouwen.

Het is belangrijk om deze bevindingen op een gepaste manier te interpreteren en de beperkingen van deze analyses te benoemen. Het betreft een secundaire analyse. De data die we gebruikt hebben zijn niet verzameld met het doel om dit model te testen. We hebben geprobeerd om passende items te zoeken bij de constructen die in het model staan, maar niet alle constructen kunnen daarmee volledig gedekt worden.

De volledige bevindingen van de analyses van de Fiscale Monitor zijn hier te vinden: <https://osf.io/d63xe/>.