



Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane

De fraudeaanpak en privacy puzzel

Onderzoek naar het traject urgente  
meldingen van de Belastingdienst

Werken aan een  
betrouwbare overheid

# Inhoud

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| Inhoud                                 | 1  |
| Inleiding (aanleiding en doelstelling) | 2  |
| Context                                | 3  |
| Casus: traject urgente meldingen       | 4  |
| Aanpak onderzoek                       | 5  |
| Onderzoeksbevindingen                  | 5  |
| Toelichting causaal diagram            | 6  |
| Ad 1. Maatschappelijke dynamiek        | 7  |
| Ad 2. Organisatorische dynamiek        | 8  |
| Ad 3. Interpersoonlijke dynamiek       | 10 |
| Conclusie                              | 11 |

## Bijlagen

|                 |
|-----------------|
| Causaal diagram |
| Wederhoortabel  |

## Inleiding (aanleiding en doelstelling)

Uit (openbare) stukken en oriënterende gesprekken die wij in 2024 voerden met medewerkers van de Belastingdienst kwam naar voren dat meldingen die de directie Midden- en Kleinbedrijf van de Belastingdienst (verder: directie MKB) ontving over mogelijke fraude niet werden opgepakt.<sup>1</sup> De verwerking van deze meldingen is namelijk stilgelegd omdat het proces waarin deze meldingen verwerkt moesten worden niet in lijn was met de eisen die privacywetgeving daaraan stelt.<sup>2</sup> Daardoor kon het volgens de Autoriteit persoonsgegevens (AP) voorkomen dat mensen vaker werden geselecteerd voor een controle dan anderen en dat zij onterecht als potentieel fraudeur werden bestempeld.<sup>3</sup>

Het beeld dat wij destijds kregen was dat het op orde krijgen van het meldingenproces lang duurde en moeizaam verliep. We wilden weten welke dynamieken hierbij een rol speelden, omdat we het belangrijk vinden dat burgers krijgen waar ze recht op hebben: een Belastingdienst die fraude bestrijdt zonder dat er onterechte negatieve effecten zijn voor burgers. Daarom hebben wij casusonderzoek verricht naar het traject dat de directie MKB doorliep om 'urgente meldingen' in behandeling te kunnen nemen.

In maart 2025 informeerde de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane de Tweede Kamer dat het meldingenproces gereed is om conform privacywetgeving in- en externe meldingen te ontvangen, te toetsen en te laten behandelen met inachtneming van de benodigde waarborgen. In de praktijk moeten nog enkele stappen worden gezet. Men streeft ernaar om in het derde kwartaal van 2025 een passende duurzame ICT-voorziening gereed te hebben.<sup>4</sup>

De dynamieken die wij in ons casusonderzoek zagen zijn breder van toepassing dan alleen op het *inrichten* van het meldingenproces. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over aspecten als sturing, samenwerking en cultuur, zaken die ook van belang zijn bij het *uitvoeren* van het meldingenproces of het inrichten van andere processen.

<sup>1</sup> Het gaat hier om meldingen buiten de samenwerkingsverbanden waaraan de directie MKB deelneemt, zoals RIEC-LIEC, de tien Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum.

<sup>2</sup> [Brief van de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst en de staatssecretaris van financiën – Toeslagen en Douane aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, Vergaderjaar 2020-2021, kenmerk 2020-0000130507, 10 juli 2020.](#)

<sup>3</sup> [Rapport Belastingdienst Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signaleringsvoorziening \(FSV\), Autoriteit Persoonsgegevens, oktober 2021.](#)

<sup>4</sup> [Brief van de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, Vergaderjaar 2024 - 2025, kenmerk 2025-0000055100, 6 maart 2025, bijlage I – Actuele onderwerpen, moties en toezeggingen, p.15.](#)

In dit verslag gaan we in op de geconstateerde dynamieken en mogelijke hefbomen voor verandering. Deze hefbomen zijn factoren binnen een systeem die, als je ze verandert, een relatief groot effect kunnen hebben op het geheel.

## Context

Voordat we ingaan op de bevindingen van het onderzoek, beschrijven we de context. Het bestrijden van belastingfraude is een belangrijke taak van de Belastingdienst.<sup>5,6</sup> Want als niet iedereen zijn eerlijke deel betaalt, verliest de overheid belastinginkomsten en dat raakt ons allemaal. Belastingen zijn immers een middel om bepaalde maatschappelijke doelen te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, zorg of veiligheid. Daarnaast ondermijnt belastingontduiking het rechtvaardigheidsgevoel en de belastingmoraal, volgens het ministerie van Financiën.<sup>7</sup>

De Belastingdienst mag voor het bestrijden van belastingfraude persoonsgegevens verwerken, maar moet dit doen volgens de daarvoor geldende privacywetgeving. In het verleden ging het op dat vlak mis bij de Belastingdienst, denk aan de Fraude Signalering Voorziening (FSV). In de FSV registreerde de Belastingdienst in de periode 2013 – 2020 onder meer signalen van mogelijke fraude. In 2020 onderzocht de AP de FSV. De AP noemde de FSV destijds een zwarte lijst waarop mensen onterecht aangemerkt werden als potentieel fraudeur. De AP constateerde onder andere dat dit vergaande negatieve gevolgen kon hebben voor mensen op de lijst, zoals een onterecht afgewezen persoonlijke betalingsregeling.<sup>8</sup> Hierop legde de AP een boete op aan de Belastingdienst. De Belastingdienst besloot vervolgens signalen die vóór het stopzetten van FSV in de FSV werden geregistreerd tijdelijk niet te behandelen. De Belastingdienst ontwierp een nieuw systeem, de Tijdelijke Signalenvoorziening (TSV)<sup>9</sup>, om signalen in te kunnen registreren en te kunnen behandelen.

Maar ook de TSV voldeed niet aan de wettelijke vereisten en werd niet in gebruik genomen.<sup>10</sup> Daarop startte de Belastingdienst begin 2023 met het Programma

<sup>5</sup> [Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025.](#)

<sup>6</sup> Met belastingfraude bedoelen we het bewust overtreden van fiscale regels.

<sup>7</sup> [Aanpak belastingontduiking | Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>8</sup> [Zwarte lijst FSV van Belastingdienst in strijd met de wet | Autoriteit Persoonsgegevens.](#)

<sup>9</sup> [Brief van de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, Vergaderjaar 2022–2023, 31 066, nr. 1146, 16 december 2022.](#)

<sup>10</sup> [Brief van de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, Vergaderjaar 2022–2023, 31 066, nr. 1146, 16 december 2022.](#)

Fiscale Meldingen en Informatiestromen (PFMI).<sup>11</sup> Het doel van dit programma was om meldingen – waaronder die van mogelijke fraude – weer zo spoedig mogelijk te kunnen behandelen, in overeenstemming met de daarvoor geldende privacywetgeving.<sup>12</sup> Zoals eerder aangegeven informeerde de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane twee jaar later de Tweede Kamer dat het meldingenproces daar inmiddels gereed voor is.

### Casus: traject urgente meldingen

De Belastingdienst ontvangt verschillende soorten meldingen. Binnen PFMI is er voor gekozen om eerst de FIU-meldingen die de Belastingdienst ontvangt van de FIOD-infodesk<sup>13</sup> en de TRACK-meldingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid<sup>14</sup> conform de privacywetgeving in te richten. De directie MKB ontvangt ook meldingen die zij urgente meldingen noemt. Het gaat daarbij om meldingen die afkomstig zijn van andere overheidsinstanties, zoals het Openbaar Ministerie of de Nederlandse Arbeidsinspectie. Dit zijn meldingen waarbij sprake is van (vermoedelijk) ernstige en omvangrijke fiscale misstanden, waaronder georganiseerde ondermijnende criminaliteit en arbeidsgerelateerde fraude. Denk bijvoorbeeld aan uitbuiting en mensenhandel.<sup>15</sup>

Gezien de aard en ervaren urgentie van deze meldingen wilde de directie MKB niet wachten op PFMI. Zij startte daarom naast PFMI een afzonderlijk traject om urgente meldingen – met de waarborgen die de privacywetgeving voorschrijft – versneld op te kunnen pakken. Het was de bedoeling om de opbrengsten van dit traject in een later stadium weer samen te voegen met de opbrengsten van PFMI. Het traject urgente meldingen verliep echter moeizaam en na een jaar besloot de directie MKB om het ontwikkelde proces voor de behandeling van urgente meldingen niet in gebruik te nemen.<sup>16</sup> Van een versneld traject voor het oppakken van urgente meldingen was daardoor uiteindelijk geen sprake. Wij hebben het traject urgente meldingen onderzocht en de dynamieken die van invloed waren op de voortgang van dat traject en mogelijke hefbomen voor verbetering in kaart gebracht.

<sup>11</sup> [Brief van de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, Vergaderjaar 2022–2023, 31 066, Nr. 1205, 16 maart 2023.](#)

<sup>12</sup> PFMI is belegd bij Generiek Kantoor en Toezicht – meldingen proces (GKT-MP).

<sup>13</sup> Meldingen verdachte transacties vanuit de Financial Intelligence Unit.

<sup>14</sup> Justis (afdeling TRACK) voert controle op rechtspersonen uit. Hiervoor toetst Justis de integriteit van een rechtspersoon en die van bestuurders en andere betrokken personen en bedrijven. Door regelmatige toetsing op misbruik van rechtspersonen en het verstrekken van risicosignalen hierover wordt financieel-economische criminaliteit aangepakt.

<sup>15</sup> Het gaat hier om meldingen buiten de samenwerkingsverbanden waaraan de directie MKB deelneemt, zoals RIEC-LIEC, de tien Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum.

<sup>16</sup> Nota besluit over uitvoering nota urgente meldingen, Midden- en Kleinbedrijf Klantbehandeling/ team landelijke coördinatie intensief toezicht en externe overheidssamenwerking, 7 mei 2024.

## Aanpak onderzoek

We voerden het onderzoek uit op basis van de principes van systeemdenken. Systeemdenken is de overkoepelende naam voor verschillende benaderingen en instrumenten die geschikt zijn om ingewikkelde, taaie situaties en vraagstukken beter te begrijpen. Het kan ook helpen om tot mogelijke interventies te komen. Systeemdenken helpt om het grotere geheel van een complexe situatie in beeld te brengen, vanuit zoveel mogelijk perspectieven. Het biedt handvatten om de oorzaken van hardnekkige, steeds terugkerende problemen en patronen te achterhalen. Deze aanpak past bij onze rol als reflectief toezichthouder.

We bestudeerden voor het onderzoek documenten die in het kader van het traject urgente meldingen waren opgesteld, zoals brieven, nota's, procesbeschrijvingen, adviezen en appreciaties<sup>17</sup>. Ook interviewden we 15 medewerkers van betrokken organisatieonderdelen. Voor analyse van de data hebben we, gebaseerd op het systeemdenken, drie instrumenten gebruikt om te begrijpen hoe en waarom het traject is verlopen zoals het is verlopen: een tijdlijn, configuratie-analyse en causaal diagram. In de *tijdlijn* hebben we op een rij gezet wanneer belangrijke gebeurtenissen in het traject plaatsvonden (zoals overleggen en besluiten) en wie daarbij betrokken waren. De *configuratie-analyse* maakt inzichtelijk wat de verschillende perspectieven zijn die betrokken medewerkers hadden op het traject urgente meldingen, hun onderlinge verhoudingen en hun interactiepatronen. Deze instrumenten leidden uiteindelijk tot het derde instrument, het *causaal diagram*. Een causaal diagram brengt in een grafische weergave in kaart welke factoren meespelen bij een complex probleem en wat de onderlinge relaties tussen deze factoren zijn. Aan de hand van het causaal diagram maken we de bevindingen uit ons onderzoek inzichtelijk.

## Onderzoeksbevindingen

In het causaal diagram (zie bijlage) zien we drie dynamieken die van invloed waren op het traject urgente meldingen: 1. maatschappelijke dynamiek, 2. organisatorische dynamiek en 3. interpersoonlijke dynamiek. De dynamieken werken als een soort kluwen aan 'kip-ei rondjes' op elkaar in. En dat toont aan waarom het traject urgente meldingen moeizaam verliep. Het causaal diagram is niet volledig uit te schrijven omdat de dynamieken met elkaar samenhangen en daarin ook geen vast begin- en eindpunt is. Alle verbanden volledig uitschrijven zou het geheel onnavolgbaar maken vanwege de hoeveelheid herhalingen in de tekst. Om toch een beeld te geven van de bevindingen, bespreken we hieronder eerst het causaal diagram op hoofdlijnen. Daarna zoomen we per dynamiek in op enkele voorbeelden.

<sup>17</sup> Appreciatie is de term die de Belastingdienst intern gebruikt om deskundigen een reactie te vragen op een notitie.

## Toelichting causaal diagram

Eén van de taken van de Belastingdienst is het bestrijden van belastingfraude. De Belastingdienst wil dat doen op een manier die voldoet aan de privacywetgeving. Medewerkers zijn vanuit hun beroepstrots en professionaliteit gemotiveerd om binnen hun vakgebied het beste te doen voor de samenleving. Dit geldt zowel voor medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de privacywetgeving als voor medewerkers die primair bezig zijn met fraudebestrijding. Dit wordt nog eens versterkt door de maatschappelijke druk die zij ervaren om te voldoen aan de privacywetgeving en door de maatschappelijke druk die zij ervaren om meldingen van mogelijke fraude op te pakken.

Door deze ervaren druk en doordat het lang duurt om het meldingenproces conform privacywetgeving in te richten, ontstaat echter ook het gevoel dat er een afweging moet worden gemaakt tussen beide belangen. Dit komt de besluitvorming in het traject en de voortgang ervan niet ten goede. De ervaren angst om risico's te nemen bij het toepassen van privacywetgeving en de als gevolg daarvan ervaren terughoudendheid en voorzichtigheid versterken dit negatieve effect.

Doordat er weinig voortgang is neemt de gevoelde maatschappelijke druk ook weer toe. Bovendien leidt dit tot frustratie bij de betrokken medewerkers en tot minder energie om het meldingenproces compliant<sup>18</sup> te maken. De maatschappelijke druk werkt daarmee ook in op de interpersoonlijke dynamiek.

De organisatorische dynamiek is van invloed op de voortgang van het inrichten van een meldingenproces dat voldoet aan de privacywetgeving. Door de complexiteit van de Belastingdienst en de privacy-organisatie en de (beperkte) mate van beschrijving daarvan, is er rolonduidelijkheid (wie moet wanneer waarvoor worden betrokken) en worden de rollen in de praktijk ook niet altijd vervuld zoals bedoeld (rolonzuiverheid). Daarnaast leidt dit tot gefragmenteerde betrokkenheid van medewerkers: tijdens het traject urgente meldingen zijn medewerkers vaak bij delen van het proces betrokken. Door deze gefragmenteerde betrokkenheid komen de denkbeelden en standpunten niet goed bij elkaar. Hierdoor ontstaat er geen gedeeld beeld bij de inrichting van het meldingenproces conform de privacywetgeving.

Verder leidt de versnipperde betrokkenheid tot miscommunicatie. Dit maakt de regie op en besluitvorming in het traject er niet eenvoudiger op en dit draagt niet bij aan de voortgang. De organisatorische dynamiek is van invloed op de interpersoonlijke dynamiek.

Doordat standpunten niet goed bij elkaar komen, zien we in de interpersoonlijke dynamiek ontstaan dat medewerkers niet altijd begrip hebben voor elkaars vakgebieden. Andersom helpt weinig begrip voor elkaars vakgebied niet bij het bij elkaar brengen van standpunten. Dit wordt versterkt door de al eerdergenoemde

<sup>18</sup> Voldoen aan privacywetgeving.

beroepstrots en professionaliteit binnen het eigen vakgebied. Dit alles leidt tot minder goede samenwerking tussen betrokkenen. Het gevolg hiervan is dat er frustratie ontstaat bij medewerkers en dat dit energieverlies oplevert binnen het traject urgente meldingen, hetgeen de voortgang niet ten goede komt.

### **Ad 1. Maatschappelijke dynamiek**

In het traject urgente meldingen zien we dat de maatschappelijke dynamiek een rol speelt. In die dynamiek is de wisselwerking met en de impact van 'de buitenwereld' op het traject terug te zien. Zoals eerder gezegd kreeg de Belastingdienst veelvuldig publiekelijk kritiek op de manier waarop zij omging met persoonsgegevens. Dit leidde er volgens geïnterviewde medewerkers toe dat er sindsdien binnen de organisatie veel aandacht is voor het privacybestendig maken van het meldingenproces, waaronder urgente meldingen. Alle medewerkers die we in ons onderzoek spraken, onderschrijven het gemeenschappelijke doel van het oppakken van urgente meldingen conform privacywetgeving.

In de maatschappelijke dynamiek zien we dat medewerkers van twee kanten maatschappelijke druk ervaren. Enerzijds wordt druk ervaren op het conform privacywetgeving inrichten van een meldingenproces (zie Context). Anderzijds wordt druk ervaren op het in behandeling kunnen nemen van urgente meldingen, bijvoorbeeld vanuit samenwerkingspartners. Uit de interviews komt naar voren dat de lange doorlooptijd voor het privacybestendig maken van het meldingenproces (vanaf 2020; zie Context) die ervaren druk in algemene zin vergrootte. Ook op het niet oppakken van meldingen van mogelijke fraude was publiekelijk kritiek. De lange doorlooptijd werd volgens geïnterviewden veroorzaakt door onzekerheid over de aanpak van het privacybestendig maken en de hoeveelheid op orde te brengen zaken in het meldingenproces.

We zien dat de ervaren druk van twee kanten zorgt voor het gevoel dat beide belangen haaks op elkaar staan. Namelijk het belang van een (langdurige) privacybestendige inrichting van het proces rond urgente meldingen, tegenover het zo snel mogelijk willen oppakken van urgente meldingen in het toezicht. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het er op lijkt alsof het één moet worden afgewogen tegenover het ander. We benadrukken dat alle medewerkers hechten aan het belang van naleving van privacywetgeving, maar dat de meningen verschillen over de manier waarop. Het gaat hier niet om een uitgesproken expliciete afweging, maar een die leeft bij betrokken medewerkers.

Uit de interviews komt naar voren dat sommige medewerkers in hun standpunt meer neigen naar het zo snel mogelijk oppakken van urgente meldingen volgens een geborgd proces waarin mogelijk nog niet aan alle vereisten uit de privacywetgeving wordt voldaan. En dat anderen daarentegen eerst volledig willen voldoen aan de privacywetgeving, ook al worden urgente meldingen daardoor (nog) langer niet in behandeling genomen. Deze verschillende standpunten lijken samen te hangen met de rol die medewerkers hebben in de organisatieonderdelen en de druk die zij daarin het meest ervaren. Medewerkers die bijvoorbeeld vanuit de directie MKB zijn belast met (intensief) toezicht en het



bestrijden van belastingfraude geven aan druk te ervaren om zo snel mogelijk urgente meldingen weer op te pakken. Medewerkers uit organisatieonderdelen die zich voornamelijk richten op het waarborgen van de privacy, ervaren juist meer druk op dat vlak. Die druk voelen medewerkers ook van binnenuit. Daarmee bedoelen we dat we in het onderzoek de interne drive bij medewerkers zien om het vanuit beroepstrots en professionaliteit binnen *hun* vakgebied voor de samenleving zo goed mogelijk te willen doen. 'Het goed willen doen' creëert voor sommigen het dilemma van 'het mogelijk verkeerd doen op het gebied van privacywetgeving' versus 'het mogelijk verkeerd doen door het niet oppakken van urgente meldingen.'

Volgens geïnterviewde medewerkers is de Belastingdienst beducht voor het opnieuw schenden van privacywetgeving (zie Context). Tegelijkertijd stelden medewerkers dat de maatschappelijke druk groot was om meldingen van mogelijke fraude in algemene zin, waaronder urgente meldingen, weer snel op te pakken. Zij zagen juist het risico voor de Belastingdienst als de organisatie meldingen *niet* snel oppakt. We zien dat dit de besluitvorming in het traject er niet eenvoudiger op maakte.

## Ad 2. Organisatorische dynamiek

In het traject urgente meldingen is ook sprake van een organisatorische dynamiek. In die dynamiek gaat het om de inrichting en werking van de organisatie. De AP voerde eerder onderzoek uit naar de governance van de privacyorganisatie binnen de Belastingdienst. Zij uitte vervolgens haar zorgen over onduidelijkheden rondom het beleggen van verantwoordelijkheden en de invulling van taken en de gebrekkige regie.<sup>19</sup> Wat wij in het traject zien qua organisatorische dynamiek sluit hierop aan.

### Complexe organisatie

Medewerkers die wij hebben gesproken ervaren de Belastingdienst als een complexe organisatie. Zij doelen daarmee zowel op de inrichting van de organisatie (veel directies en afdelingen) als de werking van de organisatie (wie doet wat en wanneer?). Zij geven aan dat processen niet altijd helder zijn beschreven. Dit geldt ook voor de borging rondom privacyvraagstukken. Die behoort volgens de Belastingdienst te werken volgens het *three lines of defense* model. In de eerste lijn zijn uitvoeringsdirecties zoals de directie MKB verantwoordelijk voor het toezicht en daarmee de verwerking van (persoons)gegevens. Ze worden daarin ondersteund door de vaktechnische lijn van de Corporate Dienst Vaktechniek. De tweede lijn bestaat uit concerndirecties. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit, kaders en de implementatie van het uitvoeringsbeleid. De derde lijn is het bureau van de Functionaris Gegevensbescherming (FG) van het ministerie van Financiën. Dat houdt binnen

<sup>19</sup> [Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de staatssecretaris van Financiën 'Opdracht ter verbetering van de privacyorganisatie van de Belastingdienst, 23 december 2024.](#)

de Belastingdienst toezicht op de toepassing en naleving van de privacywetgeving.

### *Rolonduidelijkheid*

We zien dat er in het traject urgente meldingen sprake was van rolonduidelijkheid. Betrokken medewerkers hebben geen gedeeld beeld bij de vraag wie wanneer bij het traject moet worden betrokken vanuit het *three lines of defense* model en vanuit andere organisatieonderdelen van de Belastingdienst. Uit de interviews komt naar voren dat medewerkers niet worden betrokken op momenten in het traject waarin zij dat wel verwachtten, terwijl het beeld daarover bij andere medewerkers was dat dit niet hoefde. Het is voor medewerkers niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. De onderlinge samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen van de Belastingdienst was daarmee een doorlopende zoektocht binnen dit traject. Dit gold ook voor de samenwerking met het bureau FG van het ministerie van Financiën.

### *Rolonzuiverheid*

Er was in het traject ook sprake van rolonzuiverheid. Zo hielden medewerkers zich niet altijd aan het *three lines of defense* model. Uit de gesprekken blijkt dat hiervoor meerdere oorzaken zijn aan te wijzen. Zo kwam het voor dat medewerkers in de tweede lijn niet werden betrokken omdat er in een betreffende directie bij de start van het traject urgente meldingen sprake was van capaciteitsgebrek waardoor er geen medewerker beschikbaar was, of dat medewerkers uit de eerste lijn taken verrichtten die bij de tweede lijn horen. Contacten tussen medewerkers verliepen tevens via hun eigen informele netwerk, waardoor ook niet altijd het *three lines of defense* model werd gevolgd.

De ervaren complexiteit van de organisatie van de Belastingdienst, de rolonduidelijkheid en rolonzuiverheid werkten de gefragmenteerde betrokkenheid van medewerkers bij het traject in de hand. Medewerkers uit verschillende organisatieonderdelen waren vaak deels of kortstondig op verschillende momenten betrokken bij het traject. Hierdoor kwamen verschillende denkbeelden en standpunten niet goed bij elkaar. Er was daardoor geen doorlopend gezamenlijk beeld gedurende het traject. Dat gedeelde beeld was er in de eerste plaats niet over de inhoud. Medewerkers hadden verschillende ideeën bij wat er nodig was om het proces conform privacywetgeving in te richten. In de tweede plaats was er bij betrokken medewerkers geen gedeeld beeld bij nut en noodzaak om urgente meldingen in een apart traject op te pakken, buiten PFMI om. In de adviezen die gedurende het traject vanuit het *three lines of defense* model werden gegeven, liep daarom door elkaar *wat* er moest gebeuren om het op orde te krijgen, maar ook *waar* dat in de organisatie moest gebeuren.

We zien dat medewerkers vanuit verschillende organisatieonderdelen adviseerden in het traject. Uit interviews blijkt dat sommige medewerkers ervaren dat adviezen vanuit dezelfde organisatieonderdelen over een bepaalde trajectaanpak of beoogde uitkomst, na verloop van tijd wijzigden van positief naar negatief. Hier was volgens deze medewerkers geen aantoonbare aanleiding voor. De beleving

bij andere medewerkers was dat de adviezen betrekking hadden op twee verschillende vragen en dat er geen sprake was van een vermeende draai in standpunten in het advies.

We zien vanuit de gefragmenteerde betrokkenheid de benodigde kennis en kunde van medewerkers in het traject niet goed bij elkaar komen op momenten waarop dat nodig is. Daardoor ontstond ruimte voor ruis in de communicatie en voor misverstanden. Dat leidde er bijvoorbeeld toe dat sommige medewerkers op bepaalde momenten het idee hadden dat alles was afgestemd en 'alle neuzen dezelfde kant op stonden', terwijl anderen daar een hele andere beleving bij hadden. Dit bemoeilijkte regie op het traject en daarmee de voortgang.

### **Ad 3. Interpersoonlijke dynamiek**

In het traject urgente meldingen zien we ten slotte ook de interpersoonlijke dynamiek. In die dynamiek staat de interactie centraal tussen medewerkers die bij het traject zijn betrokken.

De gefragmenteerde of kortstondige betrokkenheid van medewerkers in het traject had gevolgen voor de interpersoonlijke dynamiek. Hierdoor kwamen verschillende denkbbeelden en standpunten die voortkomen uit de verschillende vakgebieden niet goed bij elkaar. Geïnterviewde medewerkers hadden uiteenlopende beelden bij (i) nut en noodzaak om urgente meldingen in een apart traject op te pakken (buiten PFMI om), (ii) wat er nodig was om urgente meldingen conform privacywetgeving in te richten en (iii) wie wanneer bij het traject betrokken moest zijn. Doordat deze ideeën niet bij elkaar kwamen, ontstonden misverstanden.

We zien dat medewerkers niet altijd begrip hadden voor elkaars vakgebied en dat zij het eigen vakgebied het belangrijkste vinden. We zien verder dat de eerdergenoemde beroepstrots en de professionaliteit van medewerkers om het binnen hun eigen vakgebied goed te doen, ook bijdraagt aan onbegrip. Uit de interviews blijkt ook dat er bij medewerkers ergernis is over het verloop van het traject en (de invulling van) elkaars rol daarin, maar dat dit doorgaans niet met elkaar wordt besproken. We zien dat sommige onderlinge verhoudingen daardoor lijken te verstarren.

Bij de medewerkers overheerste het gevoel dat men graag vooruit wilde met het vraagstuk, maar dat dit niet lukte. Dat had volgens hen overigens niet alleen betrekking op urgente meldingen, maar ook in bredere zin op (andere) meldingen. Tijdens de interviews wordt gesproken over moedeloosheid en een ervaren kramp in de organisatie die ontstonden uit voorzichtigheid en de angst om risico's te nemen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de positieve energie die er bij medewerkers was bij de start van het traject, gedurende het verdere verloop verdween als sneeuw voor de zon.

## Conclusie

We constateren dat er niet één aanwijsbare oorzaak is voor het moeizame verloop van het traject urgente meldingen. Het is een kluwen aan dynamieken die daarvoor zorgde. Als we met een helicopterview kijken naar de drie dynamieken zien we vooral dat 'versnippering' de voortgang hinderde. Bijvoorbeeld versnippering in de mate van betrokkenheid, in kennis over de (privacy)organisatie, in rolopvattingen, in ervaren risico's, in denkbeelden over een gewenste aanpak of over elkaars rol(invulling) in het traject. Het is van belang om hier meer samenhang en eensgezindheid in te creëren om het gemeenschappelijke doel te realiseren, namelijk de bestrijding van fraude conform de privacywetgeving.

In de beschreven dynamieken zien we verschillende factoren waarop men zich kan richten om een positieve verandering teweeg te brengen. Deze zogenoemde hefboomen voor verbetering zien we allereerst in de maatschappelijke dynamiek, bijvoorbeeld door:

- bespreekbaar te maken hoe de organisatie omgaat met druk van buitenaf;
- door de ervaren tegenstellingen bij elkaar te brengen.

We zien ze ook in de organisatorische dynamiek, bijvoorbeeld door;

- helder te maken wie wat, wanneer moet doen;
- door de gefragmenteerde betrokkenheid van medewerkers te verkleinen.

En tenslotte we zien ze in de interpersoonlijke dynamiek, bijvoorbeeld door;

- uiteenlopende denkbeelden bij elkaar te brengen;
- door de samenwerking gericht te bevorderen.

Deze bevindingen hebben wij besproken met betrokken medewerkers. De opbrengst van dit gesprek vormt de basis voor het formuleren van verbeterpunten en ontwikkelrichtingen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij betrokken partijen. Om de doorwerking te stimuleren, monitoren we de opvolging van de geformuleerde verbeterpunten via ons reguliere toezicht. Dit betekent dat wij in de loop van dit jaar met de betrokken partijen bespreken wat hiermee is gedaan.

Werken aan een  
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en douane**

17 juni 2025

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

[www.inspectiebtd.nl](http://www.inspectiebtd.nl)

[contact@inspectiebtd.nl](mailto:contact@inspectiebtd.nl)