



Inspectie belastingen, toeslagen en  
douane

## Plan van aanpak

Onderzoek oppakken  
fraudesignalen

Werken aan een  
betrouwbare overheid

# Inhoud

Inhoud	1
<b>1 Onderzoek oppakken fraudesignalen</b>	<b>2</b>
1.1 Aanleiding	2
1.2 Context	2
1.3 Casus	3
<b>2 Aanpak</b>	<b>5</b>
2.1 Vraagstelling	5
2.2 Onderzoeksmethode	5

# 1 Onderzoek oppakken fraudesignalen

De inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: IBTD) is opgericht om met een onafhankelijke blik en op een reflectieve manier toezicht te houden op de domeinen belastingen, toeslagen en douane vanuit zowel maatschappelijk perspectief als het perspectief van burgers en bedrijven. Dit doen we door structurele knelpunten te signaleren, te onderzoeken en te agenderen.

## 1.1 Aanleiding

In ons werkprogramma 2024 staat dat we ons richten op het beleid en de uitvoering van de Belastingdienst rondom de bestrijding van belastingfraude. In dit onderzoek verstaan wij hieronder het bewust overtreden van fiscale regels. Uit (openbare) stukken en gesprekken met belastingdienstmedewerkers komt naar voren dat signalen die de Belastingdienst ontvangt over mogelijke fraude blijven liggen. Het is vanuit maatschappelijk perspectief gezien belangrijk dat de Belastingdienst deze signalen oppakt, want belastingfraude schaadt het rechtvaardigheidsgevoel, het vertrouwen in het belastingstelsel en ondermijnt de belastingmoraal. Het opsporen en bestrijden van belastingfraude is daarmee een belangrijke taak van de Belastingdienst.<sup>1</sup>

In dit plan van aanpak beschrijven we hoe we bij de Belastingdienst onderzoek gaan doen naar het oppakken van dergelijke signalen.

## 1.2 Context

Fraudebestrijding kan beginnen met een signaal van mogelijke fraude. Deze signalen kunnen bij de Belastingdienst intern naar voren komen uit onderzoeken, zoals reguliere controles. Daarnaast ontvangt de Belastingdienst dergelijke signalen van buitenaf, bijvoorbeeld van andere overheidsorganisaties.

### **Fraude Signalering Voorziening**

Van ongeveer 2013 tot en met 2020 registreerde de Belastingdienst signalen van mogelijke fraude in de Fraude Signalering Voorziening (FSV). In februari 2020 stelden de media kritische vragen over FSV na een uitgelekt intern onderzoek van de Belastingdienst. Dit onderzoek concludeerde dat het systeem vervangen moest worden vanwege de risico's voor mensen die op deze lijst stonden. De manier waarop gegevens in FSV werden geregistreerd, kon zorgen voor een incompleet,

<sup>1</sup> Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025.

onjuist en/of gedateerd beeld van de mensen op deze lijst.<sup>2</sup> Daarom werd FSV stopgezet. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) onderzocht daarna FSV en bevestigde deze conclusie. De AP noemt FSV een zwarte lijst waarop de Belastingdienst signalen van fraude bijhield, met vaak grote gevolgen voor mensen die onterecht op deze lijst stonden. Voor hen waren de gevolgen bijvoorbeeld stigmatisering, intensiever toezicht door de Belastingdienst en financiële problemen. Bovendien wisten zij meestal niet dat zij in FSV geregistreerd stonden. Dit onderzoek leidde tot een flinke boete van de AP aan de Belastingdienst.<sup>3,4</sup> Daarna besloot de Belastingdienst om tijdelijk een deel van de signalen niet te behandelen.<sup>5</sup>

### Tijdelijke Signalenvoorziening

Na het stopzetten van FSV in 2020 ontwierp de Belastingdienst een nieuw signalenproces: de Tijdelijke Signalenvoorziening (TSV). De Belastingdienst heeft TSV voorgelegd aan de AP. Deze gaf in 2022 geen positief advies over de TSV. In het advies benoemt de AP 31 aandachtspunten. Dit was voor de Belastingdienst reden om niet te starten met TSV.<sup>6</sup>

### Programma Fiscale Meldingen en Informatiestromen

Begin 2023 startte de Belastingdienst het programma 'Fiscale Meldingen en Informatiestromen' (PFMI).<sup>7</sup> Dit programma heeft als doel om fraudesignalen weer zo spoedig mogelijk te kunnen behandelen.<sup>8</sup> De Belastingdienst ontvangt en verwerkt signalen in verschillende informatiestromen. PFMI heeft voor een deel van die stromen een nieuw proces ingericht, dat in gebruik is genomen. Dit in overeenstemming met de daarvoor geldende wet- en regelgeving. Voor een ander deel van die informatiestromen is dit nog niet het geval.<sup>9</sup>

## 1.3 Casus

Een informatiestroom waarvoor nog geen nieuw proces is ingericht betreft de stroom die de Belastingdienst 'urgente meldingen' noemt. In die stroom gaat het om signalen afkomstig van andere overheidsinstanties, zoals het Openbaar

<sup>2</sup> Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB/PIA) FSV (Fraude Signalering Voorziening), geactualiseerde versie 1.2 november 2019.

<sup>3</sup> Onderzoeksrapport Belastingdienst, Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV), Autoriteit Persoonsgegevens, oktober 2021.

<sup>4</sup> [Boete Belastingdienst zwarte lijst FSV | Autoriteit Persoonsgegevens](#), geraadpleegd op 25 juli 2024.

<sup>5</sup> Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, Vergaderjaar 2022–2023, 31 066, nr. 1146, 16 december 2022.

<sup>6</sup> Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, Vergaderjaar 2022–2023, 31 066, nr. 1146, 16 december 2022.

<sup>7</sup> Brief van de staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, Vergaderjaar 2022–2023, 31 066, Nr. 1205, 16 maart 2023.

<sup>8</sup> PFMI is onlangs belegd bij Generiek Kantoor en Toezicht – meldingen proces (GKT-MP).

<sup>9</sup> [Fraudeaanpak stokt bij verlamde fiscus \(fd.nl\)](#), [Strijd tegen witteboordencriminaliteit hapert \(fd.nl\)](#).

Ministerie of de Nederlandse Arbeidsinspectie. Die signalen gaan bijvoorbeeld over arbeid gerelateerde fraude. Hierbij valt te denken aan uitbuiting.

De Belastingdienst startte medio 2023 een project voor het inrichten van de kaders waarbinnen deze stroom moest worden opgepakt. Dit project vond plaats buiten PFMI, omdat de Belastingdienst gezien de urgentie van de signalen een versneld traject wenselijk achtte. Medio 2024 besloot de Belastingdienst het project te stoppen omdat er geen overeenstemming over het resultaat werd bereikt. De stroom wordt alsnog binnen PFMI opgepakt.

Vanuit maatschappelijk perspectief is het van belang dat de Belastingdienst ook deze ernstige signalen voortvarend en zorgvuldig oppakt. Wij onderzoeken daarom hoe het genoemde project met betrekking tot urgente meldingen is verlopen. Wij willen eventuele problematiek die maakte dat het project na een jaar werd gestopt inzichtelijk maken. Ons idee is dat deze inzichten vervolgens kunnen bijdragen aan het opstarten van overige stromen.

# 2 Aanpak

## 2.1 Vraagstelling

We willen inzichtelijk maken welke problematiek speelt bij het oppakken van fraudesignalen door de Belastingdienst. Dat willen we doen door in kaart te brengen welke onderliggende dynamieken daarbij een rol spelen. Met dynamieken bedoelen we de wisselwerking tussen factoren<sup>10</sup> die binnen deze context van invloed zijn.

Onze vraag is:

Welke onderliggende dynamieken spelen een rol bij het oppakken van fraudesignalen door de Belastingdienst?

## 2.2 Onderzoeksmethode

In het vorige hoofdstuk (zie 1.3) kwam de casus 'urgente meldingen' aan de orde waar wij ons in dit onderzoek in eerste instantie op richten. Het beeld dat uit de oriëntatie naar voren komt is dat de casus vast is komen te zitten. Er werd geen overeenstemming bereikt over het resultaat en daarom is het project gestopt. Dit maakt dat we voor dit onderzoek een benadering gebruiken die systeemdenken heet. Dit doen we omdat het systeemdenken kan helpen in situaties die vast lijken te zitten en/of complex zijn. Bovendien is dit een innovatieve benadering die goed past bij de reflectieve functie die we als inspectie hebben.

### Systeemdenken

In het systeemdenken zie je een organisatie (en de onderdelen daarvan) in zijn (externe) omgeving als een systeem. Je kijkt vanuit het geheel en niet naar de som van de verschillende onderdelen waaruit het is opgebouwd. Dit omdat de wisselwerking (dynamieken) tussen de losse onderdelen en met de omgeving kunnen zorgen voor nieuwe eigenschappen die de losse onderdelen niet hebben.<sup>11</sup>

In het systeemdenken zijn er verschillende methoden en hulpmiddelen om een situatie vanuit verschillende invalshoeken te bekijken. Hierdoor krijg je een beter beeld van de situatie. Omdat de problematiek meestal niet in één keer helemaal te overzien is, gaan wij in een aantal rondes te werk, waarbij een ronde bestaat

<sup>10</sup> Een factor is een omstandigheid die invloed op iets uitoefent.

<sup>11</sup> Kessener en Van Os, Meer dan de som der delen: systeemdenkers over organiseren en veranderen, 2019.

uit een oriëntatie, dataverzameling en analyse. We beslissen aan het eind van elke ronde hoe we verder gaan in de volgende ronde.

### **Aanpak**

In de eerste ronde onderzoeken we de genoemde casus. Dit vindt plaats in het derde en vierde kwartaal van 2024.

Om te begrijpen wat er in de casus is gebeurd maken we een tijdlijn. In de tijdlijn zetten we op een rij wanneer belangrijke gebeurtenissen in het project plaatsvonden (zoals vergaderingen en besluiten) en wie daarbij betrokken waren.

Vervolgens maken we onder andere met een configuratieanalyse<sup>12</sup> het volgende inzichtelijk:

- Wie zijn de betrokken actoren<sup>13</sup>?
- Wat zijn hun verschillende perspectieven op het probleem?
- Hoe verhouden zij zich tot elkaar (bijvoorbeeld hiërarchie en werkzaamheden)?
- Wat zijn terugkerende interactiepatronen tussen hen?

We hebben documenten over deze casus opgevraagd bij de Belastingdienst en ontvangen. De ontvangen informatie vullen we verder aan door interviews met betrokkenen. Met de interviews willen we beter inzicht krijgen in de verschillende perspectieven, relaties en interactiepatronen. We beogen hiermee de onderliggende dynamieken die in de casus een rol spelen inzichtelijk te maken.

Ons doel is om eventuele problematiek rondom het oppakken van fraudesignalen te helpen doorbreken. Dat betekent dat we ons niet alleen richten op de genoemde casus. We willen in een opvolgende ronde nagaan of de dynamieken uit deze casus breder spelen bij de Belastingdienst. Bijvoorbeeld bij de andere informatiestromen waarin fraudesignalen worden verwerkt. Na de eerste ronde bepalen we op basis van de uitkomsten hoe we volgende ronde(s) invullen.

<sup>12</sup> Een configuratieanalyse is een specifieke methode in het systeemdenken, zie: Kessener en Van Os, Meer dan de som der delen: systeemdenkers over organiseren en veranderen, 2019, hoofdstuk 16.

<sup>13</sup> Een actor is een belanghebbende partij die bij een issue is betrokken.

Werken aan een  
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en douane**

3 september 2024

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

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

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