

NON-COMPLIANCE

**DE FACTOREN DIE DE NIET-NALEVING
VAN DE AVG DOOR DE BELASTING-
DIENST IN DE KINDEROPVANG-
TOESLAG AFFAIRE VERKLAREN**



NAAM: AISSATOU SENE

SNR: 2047654

DATUM: 1 JULI 2022

EERSTE BEOORDELAAR: DR. S. KEMPENEER

TWEEDE BEOORDELAAR: DR. E.E.A. WOLF

BACHELORSRIPTIE BESTUURSKUNDE

TILBURG LAW SCHOOL

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	1
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleem- en doelstelling	4
Probleemstelling	4
Doelstelling	6
1.3 Vraagstelling	6
Theoretisch kader	7
Analyse	7
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	7
Wetenschappelijke Relevantie	7
Maatschappelijke Relevantie	7
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER	9
2.1 Wat is privacy (in de AVG)?	9
2.2. Wat is niet-naleving?.....	9
2.3 Welk recht is van toepassing bij het onderzoeken van de niet-naleving van de AVG door de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslagaffaire?.....	10
2.4 Welke factoren verklaren volgens de literatuur niet-naleving (van de AVG)?	11
Niet-naleving van EU-recht in het algemeen: bestaande theorie	11
Niet-naleving van de AVG: bestaande theorie	13
2.5 Welke factoren die niet-naleving (van de AVG) kunnen verklaren worden gebruikt in dit onderzoek?	14
Concept 1: Organizational Failure	15
Concept 2: Sancties	16
Concept 3: Rational Choice & Perceived Gains	17
Model	19
HOOFDSTUK 3: METHODOLOGIE.....	20

3.1 Onderzoeksstrategie en -methode	20
Onderzoeksstrategie	20
Onderzoeksmethode	21
3.2 Zoek- en selectiestrategie	21
Theoretisch kader	21
Analyse	22
3.3 Caseselectie	23
3.4 Analysestrategie	24
Operationaliseren	24
Analyseschema	26
Analyseschema Stap 1	27
Analyseschema Stap 2	27
HOOFDSTUK 4: RESULTATEN	29
4.1 Welke factoren verklaren de niet-naleving van de AVG in de Belastingdienst bij de kinderopvangtoeslag affaire?	29
4.1.1 Organizational Failure	29
Factor 1: Processen en mechanismen	29
Factor 2: Medewerkers	33
Factor 3: Leiderschap & Verantwoording	35
Factor 4: Automatische Technologische systemen	36
Deelconclusie	37
4.1.2 Sancties	38
Factor 1: Hoogte van de sanctie	38
Factor 2: Functioneren van de handhavingsorganisatie	39
Deelconclusie	40
4.1.3 Rational Choice & Perceived gains	40
HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE & DISCUSSIE	41
5.1 Conclusie	41
5.2 Methodologische discussie	43
5.3 Inhoudelijke discussie	45

De resultaten & theorie.....	45
Aanbevelingen.....	46
Toekomstig onderzoek	47

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1.1 Aanleiding

Sinds 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in werking (Algemene Verordening Persoonsgegevens, 2018). Sinds 2018 heeft de Nederlandse handhavingsorganisatie Autoriteit Persoonsgegevens (AP) tientallen boetes en sancties opgelegd aan organisaties die opliepen tot miljoenen euro's (Autoriteit Persoonsgegevens, z.d.-b). Een bekend voorbeeld van een van deze zaken is de toeslagen affaire waarbij de AP de Belastingdienst een boete van onder andere 2,75 miljoen euro heeft gegeven op basis van het onrechtmatig omgaan met persoonsgegevens en een onbehoorlijke discriminerende werkwijze (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021). Daarbij is de privacywet geschonden en heeft de Belastingdienst discriminerend gehandeld gebaseerd op artikel 1 van de Grondwet (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021).

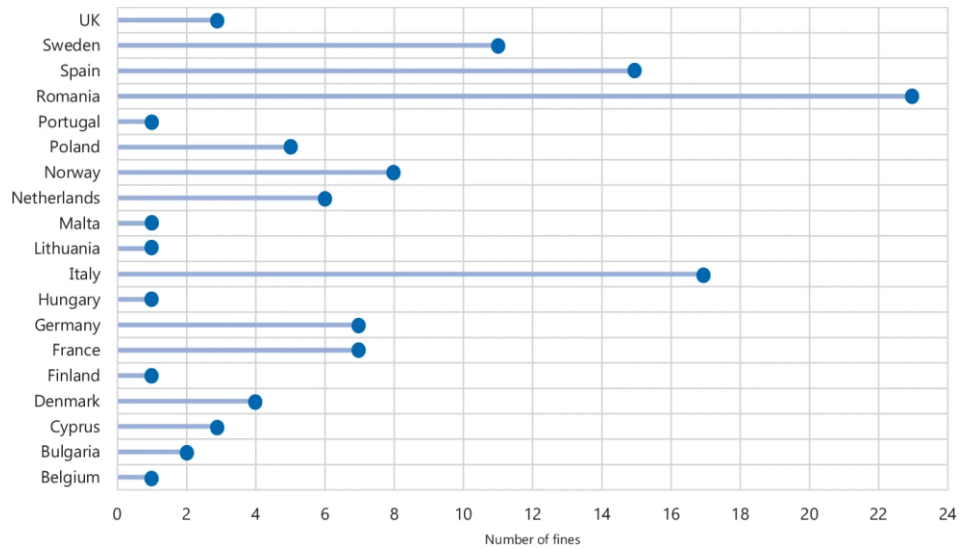
1.2 Probleem- en doelstelling

Probleemstelling

Uit paragraaf 10 van de AVG volgt dat er in de lidstaten een homogene toepassing van de regels over de bescherming van persoonsgegevens wordt verwacht (Algemene Verordening Gegevensbescherming, 2018). Volgens Pircher en Loxbo (2020) is het naleven en handhaven van Europese Unie (EU)-recht door de lidstaten niet altijd consistent. De inconsistente naleving en handhaving van EU-recht op het niveau van de nationale overheden heeft negatieve gevolgen voor de rechten van de burgers met betrekking tot hun privacy (Börzel, 2021; Utzerath & Dennis, 2021). EU-recht zoals de AVG heeft als doel het beschermen van de rechten en de vrijheden van burgers (Algemene Verordening Gegevensbescherming, 2018). De niet-naleving van EU-recht door publieke organisaties staat dit in de weg. Met als gevolg dat burgers datgene waar zij recht op hebben niet ontvangen (Algemene Verordening Gegevensbescherming, 2018; Börzel, 2021).

Volgens Utzerath en Dennis (2021) gebeurt de naleving van de AVG in Nederland niet altijd. Er wordt er weinig gesanctioneerd in Nederland vergeleken met andere lidstaten (Utzerath & Dennis, 2021). In figuur 1 is te zien hoe in landen als Roemenië meer overtredingen zijn geconstateerd en in landen als Finland minder dan gemiddeld (Freshfields Bruckhaus Deringer Research, 2021). Nederland scoort gemiddeld, maar er is nog steeds sprake van een

nalevingsgebrek (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021; Freshfields Bruckhaus Deringer Research, 2021; Utzerath & Dennis, 2021).



Figuur 1: Hoeveelheid boetes uitgedeeld per lidstaat voor AVG-overtredingen (Freshfields Bruckhaus Deringer Research, 2021).

Volgens Gelderman et. al. (2010) kan niet-naleving van EU-recht uitgelegd worden aan de hand van de aanwezigheid van verschillende factoren. Deze factoren verklaren niet-naleving door de invloed van rationale motieven, processen en mechanismen binnen de organisatie zoals werkwijzen en type leiderschap, de invloed van private organisaties en de ernst en zekerheid van sancties (Gelderman et. al., 2010). Deze theorieën hebben een reeks aan voorgangers en varianten (Brown-Weiss & Jacobson, 1999; Chayes & Chayes, 1998; Tallberg, 2002; Van Snellenberg en Van de Peppel, 2002).

Zowel de theorieën over de niet-naleving van EU-recht van Gelderman et. al. (2010) als die van de voorgangers worden vooral toegepast en verder ontwikkeld in de context van milieurecht, de wetgeving rondom de markt van de Europese Unie en de landbouw (Börzel, 2021; Brown-Weiss & Jacobson, 1999; Chayes et. al., 1995; Chayes & Chayes, 1998; Gelderman et. al., 2010).

Niet-naleving van de AVG in private organisaties kan ook verklaard worden aan de hand van rationale motieven en processen binnen de organisatie. Daarnaast blijken technologische

systemen hier ook een rol te spelen binnen de processen van een organisatie (Almeida Teixeira et. al., 2019; Padden & Öjehag-Petterson, 2020; Pryadharshini & Shyamala, 2018).

Hoe het nalevingsgebrek van de AVG in de Nederlandse publieke sector verklaard kan worden is minder in beeld gezet dan hoe dit verklaard kan worden in private organisaties (Pryadharshini & Shyamala, 2018; Padden & Öjehag-Petterson, 2021; Almeida Teixeira et. al., 2019). Bovendien worden algemene theorieën over een nalevingsgebrek vooral toegepast op andere rechtsgebieden, bijvoorbeeld het milieurecht en niet de AVG (Chayes et. al., 1995; Brown-Weiss & Jacobson, 1999; Gelderman et. al., 2010; Börzel, 2021). Het uitvoeren van meer onderzoek hiernaar wordt gesuggereerd door meerdere auteurs (Pryadharshini & Shyamala, 2018; Padden & Öjehag-Petterson, 2021; Almeida Teixeira et. al., 2019).

Er is dus sprake van een kennislacune. Het dichten van deze kennislacune kan bijdragen aan het creëren van een beter beeld over welke factoren invloed hebben gehad op het overtreden van de AVG door de Belastingdienst, waarvoor de AP de Belastingdienst een boete heeft opgelegd (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021).

Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel om een beter beeld te geven van welke factoren die niet-naleving van de AVG verklaren, van toepassing zijn in de Nederlandse publieke sector. Dit wordt gedaan door te kijken welke factoren en de mate waarop deze factoren van toepassing zijn op de niet-naleving van de AVG door de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslag affaire. Het onderzoek is daarom voornamelijk verklarend van aard. Volgens Van Thiel (2015) is een onderzoek verklarend wanneer er onderzoek wordt gedaan naar welke oorzaken en omstandigheden tot een bepaald probleem hebben geleid.

1.3 Vraagstelling

De volgende hoofdvraag kan gesteld worden aan de hand van de probleemstelling:

“Welke factoren kunnen het niet naleven van de AVG door de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslag affaire verklaren?”

De volgende deelvragen kunnen gesteld worden aan de hand van de hoofdvraag:

Theoretisch kader

1. Wat is privacy (in de AVG)?
2. Wat is niet-naleving (in de AVG)?
3. Welk recht is van toepassing bij het onderzoeken van het niet naleven van de AVG door de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslagaffaire?
4. Welke factoren verklaren volgens de literatuur niet-naleving (van de AVG)?

Analyse

5. Welke factoren verklaren niet-naleving van de AVG door de Belastingdienst?

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek zullen de in de literatuur beschreven factoren die van invloed zijn op niet-naleving van EU-recht in het algemeen en de AVG toegepast worden op de Nederlandse publieke sector. Hoewel er is geschreven over niet-naleving van EU-recht is dit beperkt gedaan voor Nederland specifiek (Brown-Weiss & Jacobson, 1999; Börzel, 2021; Chayes et. al., 1995; Chayes & Chayes, 1998; Gelderman et. al., 2010). De onderzoeken over de niet-naleving van de AVG werden voornamelijk gedaan in de context van private organisaties (Almeida Teixeira et. al., 2019; Padden & Öjehag-Petterson, 2021; Pryadharshini & Shyamala, 2018; Utzerath & Dennis, 2021). Het uitvoeren van meer onderzoek naar de niet-naleving en de mate ervan in publieke organisaties wordt gesuggereerd door meerdere auteurs (Almeida Teixeira et. al., 2019; Padden & Öjehag-Petterson, 2021; Pryadharshini & Shyamala, 2018). Zo bevelen Almeida Teixeira et. al. (2019) aan om meer onderzoek te doen naar de mate waarin de door de auteurs besproken factoren een rol spelen binnen een organisatie: *‘in future work, it would be interesting to determine the relevance of each factor’*. Dit onderzoek zal bijdragen aan het dichten van onder andere dit gat in de literatuur.

Maatschappelijke Relevantie

Door het nalevingsgebrek van Nederland worden de rechten van burgers niet voldoende beschermd (Börzel, 2021; Utzerath, & Dennis, 2021). Dit onderzoek draagt bij aan een beter

beeld krijgen van de factoren binnen de publieke sector van de niet-naleving van de AVG. Deze kennis kan gebruikt worden om oplossingsgerichte stappen te ondernemen om de rechten en vrijheden van burgers te waarborgen.

HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord van het onderzoek. Vervolgens wordt er een overzicht gegeven van de al bestaande literatuur en de bijbehorende theoretische modellen over niet-naleving van EU-recht en de AVG. Aan de hand van dit literatuuroverzicht worden de relevante concepten en factoren bepaald en verder uitgelegd die specifiek van toepassing zijn in deze studie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een visueel model van de factoren die worden gebruikt om antwoord te geven op de hoofdvraag.

2.1 Wat is privacy (in de AVG)?

De AVG wordt in de praktijk ook wel de privacywet genoemd (Autoriteit Persoonsgegevens, z.d.-a). De term ‘privacy’ kan gedefinieerd worden als het recht om zelf te bepalen wat er wordt gedeeld met anderen en het recht om in de eigen waarde keuze te maken (Solove, 2010). Privacy wordt tegenwoordig gedefinieerd als het recht om controle te hebben over de eigen persoonlijke informatie (Lukács, 2016; Solove, 2010). De betekenis is door de jaren heen gewijzigd door de toenemende digitalisering (Lukács, 2016; Solove, 2010). Persoonsgegevens worden steeds vaker verwerkt en opgeslagen in technologische systemen (Autoriteit Persoonsgegevens, 2020; Lukács, 2016). Hierdoor heeft privacy of het recht op privacy nieuwe uitdagingen gekregen (Lukács, 2016). Dit wordt bevestigd door de wettekst van de AVG waar onder andere uiteen wordt gezet dat de aanleiding van de wetgeving een snel ontwikkelende technologie was (Algemene Verordening Gegevensbescherming, 2018).

2.2. Wat is niet-naleving?

In de gelezen literatuur wordt niet-naleving of *non-compliance* in het algemeen voornamelijk gedefinieerd als het niet voldoen aan naleving of *compliance* (Falkner et. al., 2008; Mastenbroek, 2005; Ruohonen, 2019). Naleving of *compliance* kan verschillend gedefinieerd worden aan de hand van het perspectief waar men uit kijkt. Adams (1994) beschrijft in ‘*What is compliance*’ zijn definitie van *compliance*. Zo ziet Adams (1994) naleving als het beheren van of toezicht houden op risico. Het gaat hier om het risico op het verbreken van regelgeving (Adams, 1994). Een meer formele definitie van naleving wordt gegeven vanuit een juridisch perspectief (Gelderman et. al., 2006; Lange, 1999). Hierbij is sprake van naleving wanneer het gedrag van een actor in overeenstemming is met de door het forum opgelegde juridische verplichtingen (Lange, 1999). Het forum is hierin de institutie die de regels maakt of handhaaft

(Lange, 1999; Lerner & Tetlock, 1999). Een derde definitie van naleving kan gegeven worden uit nalevingsonderzoeken vanuit de informatiebeveiliging. Volgens Bulgurcu et. al. (2010) is er sprake van naleving wanneer een actor op vrijwillige basis de intentie heeft om de beschikbare informatie uit technologische bronnen te beschermen om de wet te volgen. Bulgurcu et. al. (2010) maken hier wel de assumptie dat een werknemer de zwakste actor is in het beschermen van de informatiebronnen van een organisatie en dat deze werknemer niet altijd op de hoogte is van de ernst van informatiebeveiliging.

De definitie van Bulgurcu et. al. (2010) komt meerdere keren terug in onderzoeken over onder andere de uitdagingen van de AVG en is daarom toegelicht (Kajtazi et. al., 2021; Moody et. al., 2018). Echter zal deze definitie van naleving niet gebruikt worden voor dit onderzoek, omdat deze definitie uitgaat van een werknemer-werkgeverrelatie en vanwege de hierboven genoemde assumpties van de definitie (Bulgurcu et. al., 2010). De relatie tussen de instituties in dit onderzoek zijn breder dan enkel een werkgever-werknemer relatie en sluiten eerder aan bij de formeel juridische perspectief van naleving (Lange, 1999). De Belastingdienst als de voornaamste ‘actor’ en het Europese Parlement en Raad van de Europese Unie als het ‘forum’. De definitie van Adams (1994) wordt niet gebruikt in dit onderzoek, omdat hij geen specificering geeft over het type ‘regel’ waar risicobeheer op uitgevoerd moet worden. Lange (1999) daarentegen heeft het wel over een specifieke bindende juridische bron. De AVG is een juridische bron als bindende wetgeving. De definitie van Lange (1999) wordt aangehouden in dit onderzoek.

2.3 Welk recht is van toepassing bij het onderzoeken van de niet-naleving van de AVG door de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslagaffaire?

De AP heeft een onderzoeksrapport uitgebracht over de AVG-overtreding waar de feiten staan uitgelegd waar het boetebesluit op is gebaseerd (Autoriteit Persoonsgegevens, 2020; 2021). De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, 2018) heeft rechtstreekse werking in Nederland. In het Engels staat deze bekend als de General Data Protection Regulation (GDPR). De verordening beschermt de rechten en vrijheden van burgers met betrekking tot onder andere persoonlijke gegevens (Algemene Verordening Gegevensbescherming, 2018).

Hoewel de AP voornamelijk op de AVG heeft getoetst, is er ook gekeken naar de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), omdat de gesanctioneerde feiten ook hebben

plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van de AVG in 2018 (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021). De Wet bescherming persoonsgegevens is de voorloper van de AVG en gaf net als de AVG-regels over onder andere de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de gegevens van de burgers (Wet bescherming persoonsgegevens, 2001, art.2). Naast het toetsen aan de AVG en de Wbp, heeft de AP ook artikel 1 van de Grondwet meegenomen in het onderzoek naar de overtredingen, namelijk het discriminatieverbod (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021; Grondwet, 2018).

2.4 Welke factoren verklaren volgens de literatuur niet-naleving (van de AVG)?

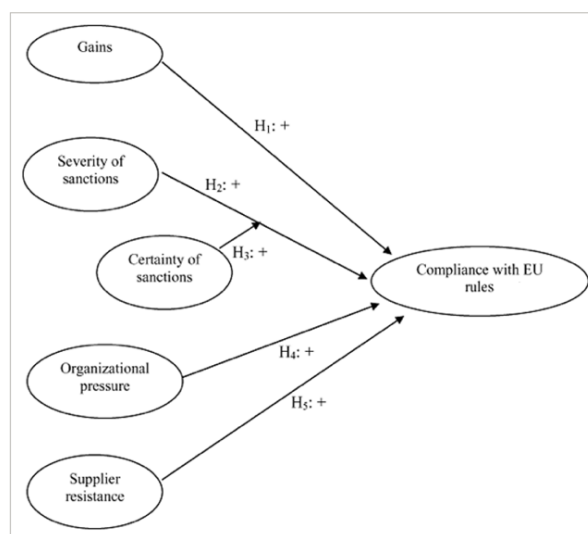
Niet-naleving van EU-recht in het algemeen: bestaande theorie

De factoren die van invloed zouden zijn op de mate van niet-naleving in de eerste onderzoeken komt samenvattend neer op de efficiëntie van instituties, de complexiteit van de EU-wet en het gebrek aan middelen (Chayes & Chayes, 1999; Collins & Earnshaw, 1992; Mbaye, 2001). Door de toename in empirische onderzoeken nam de hoeveelheid theoretische modellen over niet-naleving in de Europese Unie toe (Mastenbroek 2006). Zo werd er een *Rational Choice Model* geïntroduceerd (Van Snellenberg & Van de Peppel, 2002). Volgens Van Snellenberg & Van de Peppel (2002) zou de mate van naleving van EU-recht afhangen van de kans op sancties en de ernst van de sancties. De *Rational Choice Model* werd verder gebruikt en ontwikkeld om verklaringen te geven voor de niet-naleving van EU-recht in meerdere landen, in zowel de publieke als de private sector (Etienne, 2011; Fairman & Yapp, 2005; Gelderman et. al., 2010; Gooch, 2012).

Naast de *Rational Choice Model*, werd de *Management & Enforcement Approach* ontwikkeld. Dit model wordt het meest gekoppeld aan Tallberg (2002). Tallberg (2002) heeft dit theoretische model echter ontwikkeld aan de hand van al bestaande concepten uit de politicologie en organisatiewetenschappen (Chayes & Chayes, 1995; Mastenbroek 2005; Tallberg 2002). Het concept *enforcement* houdt in dat de mate van niet-naleving afhankelijk is van de mogelijk opgelegde sancties (Chayes & Chayes, 1995; Tallberg, 2002). Het concept *management* focust zich op de verschillende factoren binnen een institutie. Hierin hangt de mate van naleving onder andere af van de beschikbare capaciteit. Capaciteit is hierin zowel de beschikbare financiële middelen als de hoeveelheid medewerkers (Chayes & Chayes, 1995; Tallberg, 2002). De *Management & Enforcement Approach* wordt in de literatuur over niet-

naleving veelvuldig gebruikt (Börzel & Buzogány, 2019; Gelderman et. al., 2010; Mbaye, 2009; Sedelmeier, 2011; Tallberg & Jönsson, 2005;).

Gelderman et. al. (2010) heeft zowel gebruik gemaakt van als voortgebouwd op de *Rational Choice Model* als de *Management & Enforcement Approach*. Hierbij hebben de auteurs een *Compliance model* opgesteld met verschillende concepten. Een eerste concept is *rational choice & perceived gains*: actoren binnen de organisatie leven recht na op het moment dat er meer wordt ontvangen dan dat het kost (Gelderman et. al., 2010; Fairman & Yapp, 2005; Tallberg, 2002). Een ander concept is *severity of sanctions* en *certainty of sanctions*: of actoren recht naleven zou afhangen van de ernst van de opgestelde sancties en de zekerheid dat er wordt gehandhaafd op het niet-naleven van de desbetreffende wet (Gelderman et. al. 2010; Van Snellenberg & Van den Peppel; Tallberg 2002). Vervolgens bespreken Gelderman et. al. (2010) ook de invloed van *organizational pressure*. *Organizational pressure* gaat in op de mate van *organizational failure*, namelijk welke organisatorische processen en mechanismen er precies afspelen die een effect hebben op naleving (Gelderman et. al., 2010). Een voorbeeld van organisatieprocessen die leiden tot ‘*organizational failure*’ is een structureel gebrek aan leiderschap (Gelderman et. al. 2010, Van Snellenberg & Van de Peppel, 2002). Meer *organizational failure* zou leiden tot meer niet-naleving (Gelderman et. al., 2010). Als laatste concept wordt *supplier resistance* besproken door de onderzoekers. *Supplier resistance* gaat over de druk die private organisaties op de publieke organisatie hebben (Gelderman et. al., 2010). Deze concepten zijn in figuur 2 visueel weergegeven in het conceptueel model. Het teken ‘+’ geeft een positief verband aan in de hypothese



Figuur 2: Compliance Model (Gelderman et. al., 2010).

Deze theorie is vervolgens gebruikt in andere onderzoeken over naleving in de Europese Unie (Dimitrova & Steunenbergh, 2014; Marotta & Madnick, 2021; Rice, 2015; Ruohonen, 2020)

De bovengenoemde ontwikkeling en het overzicht over welke factoren al gekoppeld zijn aan niet-naleving, gaan voornamelijk over de niet-naleving van EU-wetgeving in de context van milieu, landbouw of de interne markt (Van Snellenberg & Van de Peppel, 2002; Fairman & Yapp, 2005). In de uitgevoerde literatuurstudie zijn er geen onderzoeken gevonden die ingaan op de verklarende factoren voor de niet-naleving van de AVG in de Nederlandse publieke sector. Er zijn echter wel onderzoeken gevonden die ingaan op de verklarende factoren voor de niet-naleving van de AVG in de private sectoren in de Europese Unie.

Niet-naleving van de AVG: bestaande theorie

Hoewel theorieën over de niet-naleving van de AVG nog in ontwikkeling zijn vanwege de recente inwerkingtreding in 2018, zijn er theorieën over te vinden die voornamelijk de factoren van niet-naleving in private organisaties bespreken (Algemene Verordening Gegevensbescherming, 2018; Almeida Teixeira et. al., 2019). Een uniek factor die invloed heeft op de naleving van de AVG in het bijzonder, zijn de aanwezige technologische systemen. Het gebruiken van automatische technologische systemen binnen een organisatie om persoonlijke gegevens te verwerken, vergroot de kans op niet-naleving ten opzichte van de situatie dat dit wordt gedaan met meer menselijke tussenkomst (Almeida Teixeira et. al., 2019).

Naast de aanwezigheid van automatische technologische systemen, speelt de mate van beveiliging van deze systemen ook een rol bij het naleven van de AVG (Almeida Teixeira et. al., 2019). De AVG kan onder andere geschonden worden op het moment dat de beveiliging van dergelijke systemen niet op orde is, waardoor mensen die dat wettelijk gezien niet mogen toegang kunnen krijgen tot deze persoonsgegevens (Almeida Teixeira et. al., 2019). De invloed van de beveiliging van technologische systemen komt vooral voor bij zaken rondom datalekken. De Autoriteit Persoonsgegevens sanctioneert relatief veel zaken rondom datalekken (Autoriteit Persoonsgegevens, z.d.-a).

Verder leggen Sirur et. al. (2018) niet-naleving ook uit aan de hand van het verder toelichten van GDPR Awareness. De mate van naleving van een private organisatie zou afhankelijk zijn van hoe goed geïnformeerd deze organisatie is over de AVG (Sirur et. al., 2018). Een andere,

meer uitgebreide verklaring van niet-naleving van de AVG in private sectoren wordt gedaan aan de hand van de *Critical Success Factors* (CSFs) voor het naleven van de GDPR (Almeida Teixeira et. al., 2019). De barrières die voorkomen dat de AVG succesvol wordt uitgevoerd zouden zijn; het gebrek aan medewerkers met de kennis en expertise over de AVG; een gebrek aan budget en het gebrek aan de juiste mechanismen om informatie conform AVG te verwerken (Almeida Teixeira et. al., 2019). De CSFs van het naleven van de AVG is gebruikt door meerdere auteurs (Lisiak-Felicka & Szmit, 2021; Almeida Teixeira et. al., 2021; Koley & Bharati, 202).

Ondanks dat er gebaseerd op de uitgevoerde literatuurstudie besproken wordt welke factoren niet-naleving van de AVG specifiek kunnen verklaren in private organisaties, is dit niet in dezelfde aantallen gevonden voor hoe niet-naleving van de AVG specifiek verklaard kan worden in de publieke sector in Nederland. Eerder is geschreven dat er wel theorie over niet-naleving is van EU-recht in het algemeen. Er is gebaseerd op de gevonden literatuur geen verklaringen gegeven voor de niet-naleving van de AVG in de Nederlandse publieke sector. Verder onderzoeken hiernaar wordt aangeraden (Almeida Teixeira et. al., 2019; Padden & Öjehag-Petterson, 2021; Pryadharshini & Shyamala, 2018).

2.5 Welke factoren die niet-naleving (van de AVG) kunnen verklaren worden gebruikt in dit onderzoek?

De verklaring van de niet-naleving van de AVG in de Nederlandse publieke sector, specifiek de Belastingdienst, wordt in dit onderzoek voornamelijk gedaan met behulp van factoren uit het *Compliance model* en *Barrières to CSFs for GDPR-compliance* (Almeida Teixeira et. al., 2019; Gelderman et. al. 2010,). De keuze voor deze twee modellen is gemaakt, omdat het twee modellen zijn die veelvuldig zijn gebruikt door andere auteurs. Bovendien is het *Compliance model* onder meer tot stand gekomen doordat de auteurs eerdere theoretische modellen over niet-naleving hebben bestudeerd. Het bevat dus elementen uit eerdere theoretische modellen. De concepten en factoren uit deze modellen zijn dus relatief compleet, actueel en hebben academische draagvlak doordat ze meerdere keren zijn gebruikt door andere auteurs.

Een gedeelte van de concepten en factoren overlappen elkaar en een ander deel is niet relevant. Zo spreken Gelderman et. al. (2010) over het concept *supplier resistance* in hun onderzoek. Dit

wordt niet meegenomen in het verdere onderzoek, want er is bij het onderzoeken van de naleving in deze case geen sprake van een externe *supplier* of een andere private organisatie. Almeida Teixeira et. al. (2019) spreken ook over de invloed van de beveiliging van technologische systemen en het risico op onder andere datalekken. Dit wordt verder niet meegenomen in het onderzoek, want de casus die onderzocht wordt gaat niet over een datalek, maar een onrechtmatige werkwijze. De factor automatische technologische systemen wordt wel meegenomen.

Concept 1: Organizational Failure

Een eerste factor waarnaar wordt verwezen in de gelezen literatuur is de invloed die de processen en mechanismen binnen een organisatie hebben op niet-naleving (Almeida Teixeira et. al., 2019; Gelderman et. al., 2010; Tallberg, 2002). In het *compliance model* worden deze factoren behandeld onder het concept *organizational pressure* (Gelderman et. al., 2010).

Organizational pressure komt voort uit het idee dat hoe minder er sprake is van *organizational failure* in de omgeving van de organisatie hoe meer wetten en regels worden nageleefd (Gelderman et. al., 2010).

Factoren die invloed hebben op *organizational failure* zijn onder andere de kwantiteit en kwaliteit van medewerkers, organisatieprocessen zoals de manier waarop de dienstverlening is ingericht en hoe leiderschap en verantwoordelijkheid zijn gecoördineerd (Gelderman et. al., 2010).

Naast algemene onderzoeken over EU-recht, komen factoren die onder het concept *organizational failure* gecategoriseerd kunnen worden ook voort uit onderzoeken over de naleving van de AVG in private organisaties. Almeida Teixeira et. al. (2019) heeft het over de medewerkers als factor en verklaart dat een gebrek aan medewerkers met voldoende kennis en expertise over privacy en de AVG een barrière kan vormen tot het goed naleven van de AVG (*lack of privacy knowledge and expertise*).

Het concept *organization failure* wordt overgenomen uit het onderzoek van Gelderman et. al. (2010) en wordt gebruikt als concept. De keuze wordt gemaakt om *organizational failure* over te nemen in plaats van *organizational pressure*, omdat *organizational pressure* een positief effect heeft op naleving, terwijl *organizational failure* een negatief effect heeft op naleving

(Gelderman et. al., 2010). In dit onderzoek wordt er onderzoek gedaan naar de factoren die invloed hebben op niet-naleving. Het gebruiken van *organizational failure* als concept maakt het mogelijk om factoren te gebruiken die verklarend zijn voor niet-naleving, in plaats van naleving. Een combinatie van factoren die *organizational failure* uitdrukken worden overgenomen uit zowel Gelderman et. al. (2010) als Almeida Teixeira et. al. (2019).

Definitie

In dit onderzoek wordt de volgende definitie van *organizational failure* gehanteerd, gebaseerd op de gelezen literatuur: er is sprake van *organizational failure* wanneer de verschillende processen, mechanismen en actoren binnen een organisatie niet in overeenstemming met de AVG functioneren. Daarbij kan niet-naleving verklaard worden aan de hand van de mate van *organizational failure* in een organisatie.

De factoren die gebruikt worden in dit onderzoek om de mate van *organizational failure* uit te drukken zijn als volgt:

- De hoeveelheid **beschikbare medewerkers** en **de expertise** die deze hebben over de AVG
- De aanwezigheid van **processen en mechanismen** die AVG-toepassing eisen
- De doelmatigheid van **het leiderschap en verantwoording**
- De verwerking van gegevens in **automatische technologische systemen**

Concept 2: Sancties

Zowel de zekerheid dat er gesanctioneerd wordt als de ernst van de sanctie zijn verklarende factoren voor het naleven van EU-recht in het algemeen (Gelderman et. al., 2010; Van Snellenberg & Van de Peppel, 2002). De ernst van de sanctie drukt zich voornamelijk uit in de relatieve hoogte van een boete als het gaat om het naleven van een wet (Gelderman et. al., 2010; Van Snellenberg & Van de Peppel, 2002). De zekerheid dat er gesanctioneerd wordt, wordt uitgedrukt in het functioneren van de handhavingsorganisatie op nationaal dan wel internationaal niveau (Tallberg, 2002). In bijna alle literatuur worden de relevante factoren bij het concept ‘sancties’ uitgedrukt in de hoogte van een boete of de handhaving door het forum (Almeida Teixeira et. al., 2019; Gelderman et. al., 2010; Lerner & Tetlock, 1999; Van Snellenberg & Van de Peppel, 2002; Tallberg, 2002).

Definitie

De volgende definitie van het concept ‘sancties’ wordt in dit onderzoek gehanteerd, gebaseerd op de bestudeerde literatuur: sancties zijn de verschillende maatregelen die genomen kunnen worden door het forum om de actor te bestraffen indien de wetten niet worden nageleefd. Daarbij kan niet-naleving verklaard worden aan de hand van de aanwezigheid van sancties bij overtreden.

Sancties wordt in dit onderzoek uitgedrukt in de volgende factoren:

- De **hoogte** van de **boete**
- Het **functioneren** van de nationale **handhavingsorganisatie**

Concept 3: Rational Choice & Perceived Gains

Gelderman et. al. (2010) verklaren dat actoren binnen een organisatie wel of niet EU-recht naleven op basis van rationale motieven. Organisaties zijn geneigd om de keuze te maken die het minste kost (Gelderman et. al., 2010; Van Snellenberg, & Van de Peppel, 2002). Verder geeft Almeida Teixeira et. al. (2019) ook aan dat het gebrek aan financiële middelen (*lack of budget*) een barrière is tot het goed naleven van de AVG. De invloed van financiële middelen op naleving heeft andere motieven in publieke organisaties dan in private organisaties. Financiële middelen hebben een invloed in private organisaties met winst oogmerk, omdat het onverstandig omgaan met de beschikbare middelen in een bedrijf negatieve gevolgen kan hebben voor het bedrijf (Gelderman et. al., 2010). Binnen publieke organisaties spelen financiële middelen een andere rol. Het doel van publieke organisaties is niet het behalen van winst. De rol die financiële middelen binnen overheidsorganisaties heeft is namelijk in de vorm van het beperkte budget dat deze organisaties dikwijls hebben. Bij het uitvoeren van publieke taken hoort ook het zorgvuldig naleven van de wet. Terwijl het zorgvuldig naleven van de wet kan financiële middelen kosten. Bij het verdelen van de beperkte financiële middelen voor het goed uitvoeren van de taken, worden er keuzes gemaakt. EU-recht kan eventueel niet volledig nageleefd worden door de gevolgen die het verdelen van deze financiële middelen met zich meebrengt (Gelderman et. al., 2010).

De effecten van de beschikbare financiële middelen zijn terug te zien in elk van de eerdergenoemde concepten en bijbehorende factoren. Dit kan bijvoorbeeld teruggezien worden in hoe het verdelen van het beschikbare budget binnen de organisatie effecten kan hebben op

de hoeveelheid en de kwaliteit van de medewerkers en ook op in hoeverre een institutie een eventuele boete kan veroorloven. De beschikbare financiële middelen is daarom een modererende factor: het bepaalt de mate waarin een andere factor effect heeft op de niet-naleving (Van Thiel, 2015).

Definitie

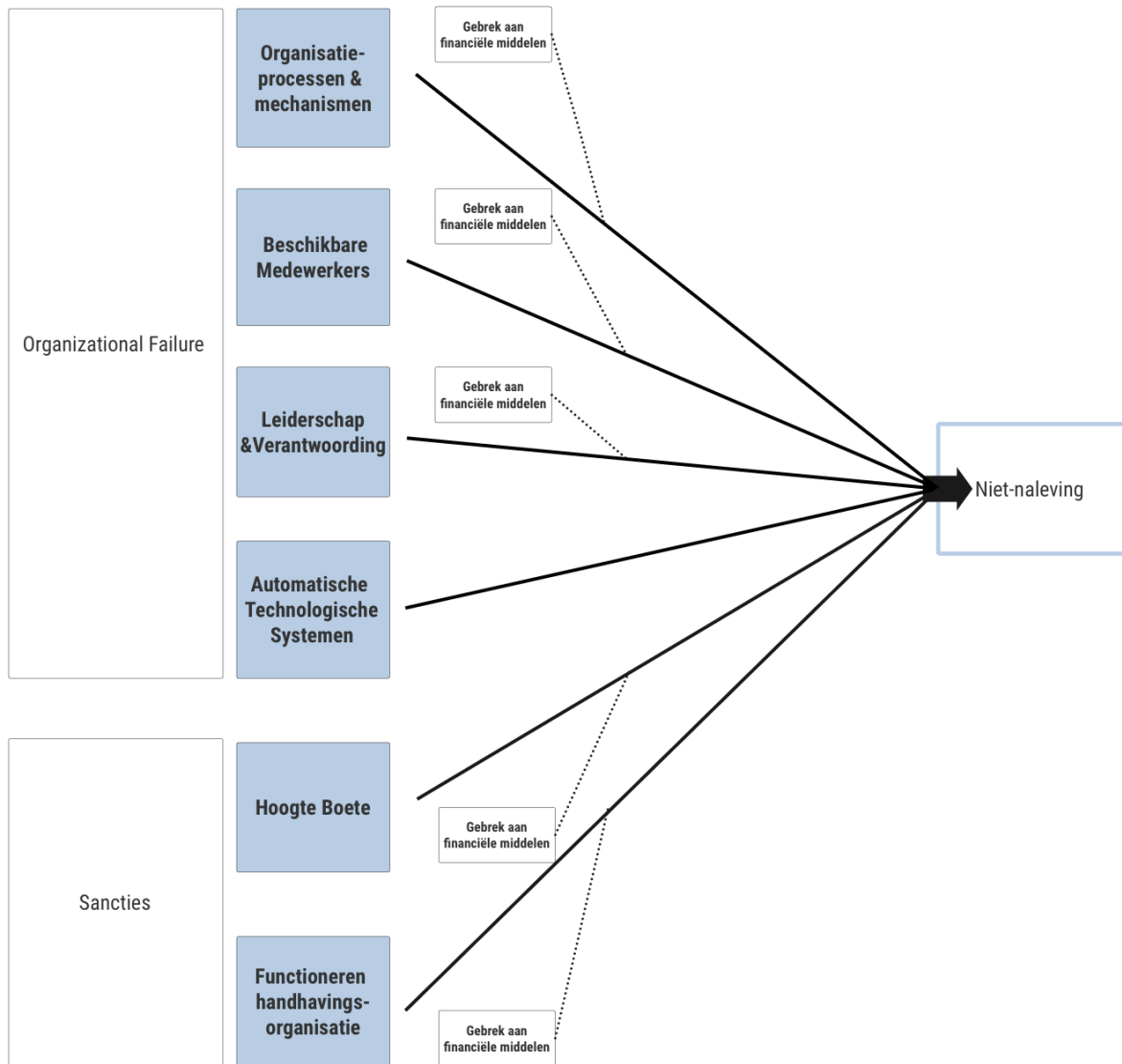
De volgende definitie wordt in dit onderzoek gehanteerd van het concept ‘*rational choice & perceived gains*’ gebaseerd op de bestudeerde literatuur: het concept *rational choice & perceived gains* houdt in dat actoren de keuze maken die het minste middelen kost om het meeste te bereiken. Daarbij kan niet-naleving verklaard worden aan de hand van de aanwezigheid van rationale motieven binnen een organisatie.

Sancties wordt in dit onderzoek uitgedrukt in de volgende factor:

- De beschikbare **financiële middelen** van de actor

Model

De bovengenoemde concepten en bijbehorende factoren kunnen visueel weergegeven worden in het onderstaande model.



Figuur 3: Visueel Model Factoren van Niet-Naleving

Dit model illustreert de factoren voor niet naleving. Waarbij de modererende factor 'beschikbare financiële middelen' de factoren voor niet-naleving uit de andere concepten versterkt.

HOOFDSTUK 3: METHODOLOGIE

In dit hoofdstuk wordt er eerst een overzicht gegeven van de gebruikte onderzoeksstrategie en -methoden. De verantwoording voor deze keuzes wordt hierbij gegeven gebaseerd op Van Thiel (2015) en keuzes die gemaakt zijn in vergelijkbare onderzoeken. Dit wordt gevolgd door een uiteenzetting van de gebruikte zoek- en selectiestrategie. Ten slotte worden de analyseschema's weergegeven en uitgelegd die worden gebruikt om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag.

3.1 Onderzoeksstrategie en -methode

Onderzoeksstrategie

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag wordt er gebruik gemaakt van een singlecasestudy. In Box 1 wordt de gebruikte case beschreven. De keuze voor een casestudy wordt onder meer gemaakt, omdat dit past bij het doel van dit onderzoek: er wordt naar een enkel geval gekeken om dit enkele geval beter te begrijpen (Van Thiel, 2015). Hierbij wordt er bekeken: welke factoren spelen een rol, tot in hoeverre spelen deze een rol, wat is de diagnose van het probleem. Door gebruik te maken van een casestudy kunnen er rijke en uitgebreide resultaten worden geformuleerd om dit in beeld te brengen (Van Thiel, 2015). Bovendien wordt een casestudy gebruikt in de gevonden onderzoeken over niet-naleving in de Europese Unie over ander EU-recht (Gelderman et. al., 2010; Van Snellenberg & Van de Peppel, 2002).

Boete aan Belastingdienst wegens het schenden van de privacywet

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in 2021 een boete van €2,75 miljoen opgelegd aan de Minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke van de gegevens in de organisatie Belastingdienst afdeling Toeslagen (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021). De AVG is niet nageleefd vanwege een onrechtmatige en onbehoorlijke werkwijze. De gesanctioneerde feiten van de casus hebben plaatsgevonden in de periode tussen 2013 en 2020 (Autoriteit Persoonsgegevens, 2020). Er zijn in totaal drie overtredingen geconstateerd en gesanctioneerd in de zaak, waarbij de nationaliteit van burgers onder andere als indicator is gebruikt

De eerste overtreding betreft het verwerken van de dubbele nationaliteit bij het beoordelen van een aanvraag voor de kinderopvangtoeslag, terwijl de dubbele nationaliteit niet noodzakelijk is om een aanvraag te beoordelen (Autoriteit Persoonsgegevens, 2020; 2021).

De tweede overtreding betreft het gebruiken van gegevens over de nationaliteit van burgers in een automatisch technologisch systeem (Autoriteit Persoonsgegevens 2020; 2021).

De derde en laatste overtreding betreft het gebruiken van de nationaliteit van burgers van de aanvragers van de kinderopvangtoeslagen om georganiseerde fraude op te sporen naar aanleiding van de Bulgarenfraude, terwijl dit niet nodig was voor dit doel (Autoriteit Persoonsgegevens, 2020). Bij de Bulgarenfraude werd er op een systematische georganiseerde manier fraude gepleegd met toeslagen.

Box 1: Case: Boete aan belastingdienst wegens het schenden van de privacywet

Onderzoeksmethode

De case wordt onderzocht door een inhoudsanalyse te maken van primair bestaand materiaal. Wanneer er primair materiaal gebruikt wordt binnen een onderzoeksstrategie, betreft dit documenten die niet voor onderzoek zijn gemaakt. (Van Thiel, 2015). De keuze hiervoor wordt gemaakt, omdat deze documenten vaak open en vrij toegankelijk te verkrijgen zijn (Van Thiel, 2015). Aangezien dit onderzoek een tijdsbeperking heeft, wordt de keuze gemaakt om niet zelf nieuwe informatie te verzamelen in de vorm van interviews of een survey, maar gebruik te maken van al bestaande materiaal. Verder wordt een kwalitatieve analyse uitgevoerd als onderzoekstechniek. Hierbij wordt informatie uit het bestaand materiaal gehaald dat niet enkel bestaat uit nummers. Het is ongestructureerde informatie, die onderhevig is aan de interpretatie van de onderzoeker. Dit is ook een methode dat geschikt is bij een casestudy om zowel te kijken naar de feiten in een case als het interpreteren van stukken tekst uit het verzamelde materiaal (Van Thiel, 2015).

3.2 Zoek- en selectiestrategie

Theoretisch kader

Voor de invulling van het theoretisch kader zijn er academische bronnen gebruikt en rapporten van de Autoriteit Persoonsgegevens

Deze academische bronnen zijn gevonden door te zoeken in de zoekmachine Google Scholar. De rapporten van de Autoriteit Persoonsgegevens zijn gezocht via de zoekfunctie op de website van de AP.

De zoektermen die zijn gebruikt voor het verzamelen van de academische bronnen is ‘non compliance in the european union’ en ‘non compliance gdpr’. In de titel van de gevonden resultaten werd ‘non compliance’ of ‘compliance’ als inclusiecriteria aangehouden. In het geval dit werd genoemd in de titel, werd de beschrijving of abstract gelezen. In de beschrijving of abstract werd ‘EU law’, ‘EU-policy’ of ‘compliance by Member States’ als inclusiecriteria aangehouden. In het geval dit aanwezig was, werd het artikel gelezen. Artikelen die gaan over de ‘impact’ van de AVG of artikelen die gaan over ‘privacy policies’ werden niet gelezen. ‘Impact’ en ‘privacy policies’ waren exclusiecriteria voor de beschrijving of abstract.

De sneeuwbalmethode werd gebruikt door te kijken naar literatuurlijsten en geciteerde onderzoeken in de resultaten. Dit werd gebruikt om te kijken welke andere onderzoekers gebruik hebben gemaakt van een bestaande of nieuwe theorie en om de deelvragen over niet-naleving en privacy te beantwoorden uit het theoretisch kader.

De rapporten van de Autoriteit Persoonsgegevens zijn gezocht via de zoekfunctie op de website van de autoriteit. Er is gezocht op de zoekterm ‘kinderopvangtoeslag’. Er werd geselecteerd op bronnen die de Belastingdienst vermelden in de titel en/of de beschrijving van het document.

Analyse

Voor de documenten die worden geanalyseerd worden krantenartikelen en parlementaire documenten gebruikt. Er wordt gebruik gemaakt van twee rapporten van de Autoriteit Persoonsgegevens die ook al voor het theoretisch kader zijn gebruikt.

Voor het vinden van krantenartikelen om te analyseren wordt er gebruik gemaakt van de zoekmachine ‘Nexis Uni’ van Tilburg University Library. Er wordt gezocht op de zoekterm ‘kinderopvangtoeslag AVG’. Dubbele documenten worden gegroepeerd en er wordt een tijdsperiode gekozen tot 31 maart 2022. De resultaten worden gesorteerd op meest recente publicatie eerst. Een krantenartikel wordt gelezen als de titel een van de volgende termen bevat: ‘kinderopvangtoeslag’, ‘belastingdienst’, ‘toeslagenaffaire’ en ‘kinderopvangtoeslagaffaire’. In de beschrijving moet de AVG vermeld worden om geselecteerd te worden. Verder wordt er

gezocht totdat het punt van saturatie is bereikt: op het punt dat er inhoudelijk geen nieuwe informatie meer uit nieuwe krantenartikelen komt.

Voor het vinden van de parlementaire documenten om te analyseren wordt er gebruik gemaakt van de zoekmachine van de Rijksoverheid genaamd ‘Officiële Bekendmakingen’ via www.zoek.officielebekendmakingen.nl. Er wordt gezocht in de optie ‘parlementaire documenten’. Daarna wordt er een tijdsperiode gekozen tot 31 maart 2022. De zoekterm wordt gezocht ‘in de gehele tekst’ en niet alleen ‘in de titel’. De zoekterm die wordt gebruikt is ‘kinderopvangtoeslag AVG’. Vervolgens wordt er geselecteerd op documenten waarbij in de beschrijving ‘kinderopvangtoeslag’ wordt genoemd. Alle 452 resultaten worden bekeken en uit geselecteerd.

Er wordt gekozen voor de tijdsperiode tot 31 maart 2022 in alle zoekmachines voor de analyse, omdat de case een onderdeel is van een nog lopende zaak waarbij de Autoriteit Persoonsgegevens nog steeds onderzoeken doet naar de kinderopvangtoeslag affaire (Autoriteit Persoonsgegevens, 2022). Het afbakenen van de tijdsperiode van voor de publicatie van bijvoorbeeld nieuwe boetebesluiten, voorkomt een groter aantal niet relevante zoekresultaten die gaan over nieuwe overtredingen in de zaak.

3.3 Caseselectie

Volgens Van Thiel (2015) kan de keuze gemaakt worden om een singlecasestudy uit te voeren omdat het onderwerp uniek is of omdat de onderzoeker dit bewust heeft gekozen. Er zijn echter meerdere zaken gesanctioneerd door de AP. In deze studie is er dus bewust gekozen om een singlecasestudy te doen. Een onderzoeker kan bewust een enkele case kiezen, omdat het een ‘extreem voorbeeld’ is van een probleem of omdat dit het allereerste geval is (Van Thiel, 2015). Er is bewust gekozen voor een singlecase en deze specifieke case, omdat het een ‘extreem voorbeeld’ is van niet-naleving. Op het moment van het uitvoeren van deze studie hebben de overtredingen van de case die wordt onderzocht geleid tot de hoogste boete die is uitgedeeld aan een overheidsorganisatie door de AP (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021). Bovendien was informatie over de zaak van de Belastingdienst relatief toegankelijker en in grotere volume te vinden dan die van de andere zaken. Gezien de beschikbare middelen en tijd heeft dit ook een rol gespeeld in het kiezen van deze specifieke case.

3.4 Analysestrategie

Operationaliseren

De besproken factoren worden geoperationaliseerd in de onderstaande tabellen.

Concept	Definitie	Factoren	Indicatoren
Organizational Failure	Er is sprake van organizational failure wanneer de verschillende processen, mechanismen en actoren binnen een organisatie niet in overeenstemming met de AVG functioneren. Niet-naleving kan verklaard worden aan de hand van de mate van organizational failure in een organisatie.	Beschikbare medewerkers Organisatieprocessen & mechanismen Leiderschap & verantwoording Verwerking gegevens in automatische	Vermindering (klein) hoeveelheid personeel Kennis over AVG & privacy personeel Manier van werken (processen en mechanismen) op papier Manier van werken (processen en mechanismen) in de praktijk Aanwezigheid politieke druk Verantwoordingsmechanisme Communicatie leiding & team Automatisering

		technologische systemen	Verwerking gegevens zonder menselijke tussenkomst
			Verwerking gegevens met minimale menselijke tussenkomst

Concept	Definitie	Factoren	Indicatoren
Sancties	Sancties zijn de verschillende maatregelen die genomen kunnen worden door het forum om de actor te bestraffen indien de wetten niet worden nageleefd. Niet-naleving kan verklaard worden aan de hand van de aanwezigheid van sancties bij overtreden.	Hoogte van de sanctie Functioneren van handhavingsorganisatie	Bedrag van sanctie Vermogen actor Capaciteit (medewerkers) handhavingsorganisatie Aanwezigheid handhavingsorganisatie Actor bewust van de aanwezigheid handhavingsorganisatie Het ontvangen van signalen van privacy schending door handhavingsorganisatie Mogelijkheid van de handhavingsorganisatie om onderzoek uit te voeren

Concept	Definitie	Factoren	Indicatoren
Rational Choice & Perceived Gains	<p>Het concept <i>rational choice & perceived gains</i> houdt in dat actoren de keuze maken die het minste middelen kost om het meeste te bereiken.</p> <p>Niet-naleving kan verklaard worden aan de hand van de aanwezigheid van economisch rationale motieven binnen een organisatie</p>	Beschikbare financiële middelen	<p>Hoeveelheid bezuinigingen</p> <p>Frequentie bezuinigingen</p>

Analyseschema

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, worden er twee analyseschema's gebruikt. Een eerste analyseschema wordt gebruikt om de inhoudsanalyse uit te voeren van de kwalitatieve data (stap één). Een tweede analyseschema wordt gebruikt om conclusies te kunnen trekken uit de frequentie van de concepten en factoren die zijn geconstateerd bij de inhoudsanalyse. Het tweede analyseschema (stap twee) is afhankelijk van de resultaten uit het eerste analyseschema (stap één) en beide schema's worden gebruikt om te bepalen welke factoren de niet-naleving van de AVG kunnen verklaren, met name de inhoudelijke invulling daarvan en wat de meest verklarende factor voor de niet-naleving van de AVG.

Analyseschema Stap 1

Bron	Type Document	Concept	Factor(en)	Indicator(en)	Passage(s)	Notities

De gevonden documenten worden eerst ingevuld in analyseschema stap één. Vervolgens worden de stukken tekst die overeenkomen met de indicatoren ingevuld in de kolom ‘passage(s)’. Aan de hand van de ingevulde tekstfragmenten worden de factoren geselecteerd. Het bijbehorende concept wordt vervolgens ingevuld.

Met dit analyseschema kan er antwoord worden op de hoofdvraag, omdat er bij een volledig ingevuld analyseschema bepaald kan worden welke factoren en het bijbehorende concept voorkomen in de geanalyseerde bronnen en wat de inhoudelijke betekenis is van de factor in de case. Aan de hand van de passages kan er inhoudelijk gezegd worden op welke manier de desbetreffende factor voorkomt in de casus.

De kolom ‘type document’ dient ter referentie voor de onderzoeker. De kolom ‘notitie’ kan gebruikt worden voor opmerkingen van de onderzoeker of bijvoorbeeld voor volgens de onderzoeker interessante passages die niet gecategoriseerd kunnen worden onder een van de factoren.

Het volledig ingevulde analyseschema stap één is te vinden in het hoofdstuk Bijlagen (Bijlage 1).

Analyseschema Stap 2

Aan de hand van een compleet ingevuld analyseschema uit stap één, kunnen de volgende analyseschema’s ingevuld worden voor het concept *organizational failure* en het concept *sancties*. Het concept *rational choice & perceived gains* wordt enkel inhoudelijk geanalyseerd bij het eerste analyseschema stap, want de factoren bij dit concept dienen als een modererende factor bij elke andere factor van de andere concepten.

Concept Organizational Failure				
Aantal	<i>[frequentie van het concept]</i>			
Factoren	Beschikbare Medewerkers	Processen & Mechanismen	Leiderschap & Verantwoording	(Automatische) Technologische Systemen
Aantal	<i>[frequentie van de factor]</i>	<i>[frequentie van de factor]</i>	<i>[frequentie van de factor]</i>	<i>[frequentie van de factor]</i>

Concept Sancties	
Aantal	<i>[Frequentie van het concept]</i>
Factoren	Hoogte van de boete Functioneren van de handhavingsorganisatie
Aantal	<i>[Frequentie van de factor]</i> <i>[Frequentie van de factor]</i>

Frequentie van de factor wordt bepaald door de som te nemen van de hoeveelheid passages die inhoudelijk iets zeggen. Indien er in hetzelfde document in verschillende passages inhoudelijk hetzelfde wordt genoemd, word dit maar een enkele keer meegerekend. Indien inhoudelijk hetzelfde wordt gezegd in verschillende passages uit verschillende bronnen, worden deze allemaal wel meegerekend met de som. Zo kan er met behulp van analyseschema stap twee conclusies getrokken worden over welke factor(en) de grootste rol hebben gespeeld en welke factor(en) de kleinste rol hebben gespeeld in de niet-naleving van de AVG.

HOOFDSTUK 4: RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken die voortkomen uit de geanalyseerde documenten. Eerst worden de bevindingen besproken die gecategoriseerd kunnen worden onder het concept ‘organizational failure’. In dit hoofdstuk worden ook de bevindingen besproken die gecategoriseerd kunnen worden onder het concept ‘sancties’. Tenslotte wordt er ook de frequenties van de passages bij de factoren weergegeven in het schema. De bevindingen die horen bij het concept ‘rational choice & perceived gains’ worden door de paragrafen heen besproken, bij het specifieke resultaat waar deze factor bij van toepassing is.

4.1 Welke factoren verklaren de niet-naleving van de AVG in de Belastingdienst bij de kinderopvangtoeslag affaire?

Uit de resultaten blijkt dat alle concepten uit de geformuleerde theorie van toepassing zijn op de case, echter geldt dit niet voor de factoren. De bevindingen worden zoals in het visueel model per concept en per factor besproken.

4.1.1 Organizational Failure

Er is sprake van *organizational failure* wanneer de verschillende processen, mechanismen en actoren binnen een organisatie niet in overeenstemming met de AVG functioneren. Hierbij kan niet-naleving verklaard worden aan de hand van de mate van *organizational failure* in een organisatie. De concepten die de mate van *organizational failure* bepalen zijn processen & mechanismen, de beschikbare medewerkers, leiderschap & verantwoording en automatische technologische systemen.

Factor 1: Processen en mechanismen

Uit de bevindingen blijkt dat binnen de organisatie van de Belastingdienst sprake is van verschillende manieren waarop informatie, zoals onder andere persoonsgegevens wordt opgeslagen en verwerkt. Er zijn bevindingen gevonden over hoe deze informatieverwerking is georganiseerd op papier en hoe er invulling wordt gegeven op deze organisatie in de praktijk. Deze processen en mechanismen zijn een factor die niet-naleving kunnen verklaren. Er werd bij de inhoudelijke analyse gekeken naar hoe er ruimte is ontstaan in de organisatie om de AVG niet na te leven, hoe er ruimte is ontstaan om de nationaliteit te verwerken en op welke manier de toestanden hebben kunnen plaatsvinden vanaf 2013. De bevindingen die gecategoriseerd

kunnen worden onder ‘factor één: processen en mechanismen’ worden besproken aan de hand van de passages en de bijbehorende indicatoren: automatisering, organisatie, reorganisatie en de praktische functie van deze organisatie.

Aan de basis van het toekennen van toeslagen en het verwerken van de nationaliteit staat de automatisering binnen de Belastingdienst afdeling Toeslagen. De toegenomen automatisering door het zo efficiënt en modern mogelijk verwerken is een van de bevindingen die onder factor één vallen. Deze bevindingen kunnen echter ook gecategoriseerd worden onder factor vier ‘automatische technologische systemen’. Deze bevindingen overlappen elkaar en worden besproken onder de desbetreffende paragraaf: ‘factor vier: automatische technologische systemen’.

Uit de bevindingen blijkt verder dat de Belastingdienst in het algemeen een organisatie is dat complexe bedrijfsprocessen kent (Gribnau, 2021; Kamerstukken II, 31066, nr. 205, 2020). Bij deze processen is er sprake van verschillende ondersteunende teams die verdeeld zijn in afdelingen voor het uitvoeren van onder andere het kinderopvangtoeslagbeleid (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021). Binnen deze processen en tussen de afdelingen ontstaat er nieuwe informatie en wordt nieuwe informatie samen met al bestaande informatie, zoals onder andere persoonsgegevens verwerkt (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021).

Er werd in mei 2013 een nieuw team geformeerd in de al complexe organisatie, namelijk de Team Fraudebestrijding om georganiseerde (systeem)fraudefenomenen aan te pakken naar aanleiding van de Bulgarenfraude (Ministerie van Financiën & DG Belastingdienst, 2013; Kamerstukken II, nr. 357, 2020). Er was sprake van een politieke druk bij de Belastingdienst afdeling Toeslagen om fraude te bestrijden vanwege de Bulgarenfraude (Kamerstukken II, nr. 357, 2020). De nationaliteit werd gebruikt als indicator bij het bestrijden van fraude. Volgens de Belastingdienst was de nationaliteit van burgers geen ‘nieuwe’ informatie die door de organisatie zelf is gecreëerd. De verklaring van de Belastingdienst is dat dit automatisch overgenomen is van de gegevens die in de Basisregistratie Personen (Brp) staat (NRC Handelsblad, 2019; Autoriteit Persoonsgegevens, 2020).

Bij het uitvoeren van de taken, is het volgens de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2021) gebruikelijk voor medewerkers om gebruik te maken van een gezamenlijke schijf, de

netwerkschijf. Er kan ook gebruik gemaakt worden van een online samenwerkingsomgeving (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021). Bij al deze processen en mechanismen zijn er instructiedocumenten over hoe deze opgevolgd moeten worden, genaamd ontwerpdocumentatie (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021). Uit de ontwerpdocumentatie van al deze processen wordt er invulling gegeven over hoe de verschillende processen samenhangen en hoe de naleving van onder andere de AVG en voorgaande wetgeving wordt gegarandeerd (Kamerstukken II, 31066, nr. 205, 2020).

Uit de bevindingen blijkt verder dat naast de al complexe bedrijfsprocessen de Belastingdienst frequent onderhevig is aan verschillende initiatieven van reorganisatie (Binnenlands Bestuur, 2021; Kamerstukken II, 31066, nr. 247, 2015). Deze organisatieveranderingen worden herhaaldelijk geïnitieerd met als doel om de Belastingdienst efficiënter en moderner te laten functioneren (Kamerstukken II, 31066, nr. 247, 2015). Zo was er sprake van een vrijwillige vertrekregeling om de organisatie dusdanig in te richten dat de hooggeschoolde mensen bleven, in de praktijk vertrokken er meer medewerkers dan verwacht en de samenstelling van de medewerkers die vertrokken verschilde ook (Binnenlands Bestuur, z.d.). De verdere bevindingen over de reorganisatie en wat dit betekende voor medewerkers worden besproken onder de paragraaf ‘factor twee medewerkers’.

Naast de reorganisatie blijkt uit de bevindingen ook dat de volledige organisatie en de bedrijfsprocessen constant onderhevig waren aan de veranderende wetwijzigingen (Kamerstukken II, 31066, nr.205, 2020; Tweede Kamer, z.d.). Er werden bijvoorbeeld in 2019, honderden wetwijzigingen en nieuwe wetten doorgevoerd die bij de Belastingdienst hebben geleid tot 480 kleine en grote wijzigingen die doorgevoerd moesten worden in de werkwijzen en de systemen (KPMG, 2020; Tweede Kamer z.d.).

Verder zou er ook sprake zijn geweest van een ‘institutionele vooringenomenheid’ in de Belastingdienst afdeling Toeslagen (Gribnau, 2021; Kamerstukken II, nr. 98, item 8, 2021). Er was sprake van een institutionele houding die verankert zat in regels en instructies om onder andere fraude aan te pakken. Het was een structureel probleem, waarbij doelen werden nagejaagd die onder andere veroorzaakt zijn door de politieke druk, zonder stil te staan bij de motieven van het uitvoeren van bepaalde handelingen tijdens het proces (Gribnau, 2021; Kamerstukken II, nr. 98, item 8, 2021). Door de complexe bedrijfs- en

besluitvormingsprocessen was het moeilijk om de uitgevoerde handelingen voor het uiteindelijke eindresultaat toe te schrijven aan een enkele persoon (Gribnau, 2021; Kamerstukken II, nr. 98, item 8, 2021). De bevindingen over de verantwoordingsmechanismen worden verder besproken onder de paragraaf ‘factor drie: leiderschap en verantwoording’.

Uit de geanalyseerde bronnen kunnen dus meerdere passages gecategoriseerd worden onder hoe de processen en mechanismen zijn georganiseerd binnen de Belastingdienst afdeling Toeslagen. Zoals eerder gezien ontstond er onder meer een cultuur van institutionele vooringenomenheid. Uit de bevindingen blijkt er meer te spelen dan alleen de manier hoe de organisatie is ingericht op papier.

Zoals eerder gezien is het gebruikelijk om bij het uitvoeren van taken gebruik te maken van een gezamenlijke schijf, de netwerkschijf. Er kan ook gebruik gemaakt worden van een online samenwerkingsomgeving (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021). Dit werd door de medewerkers echter als gebruiksonvriendelijk ervaren en er werd ook dikwijls gebruik gemaakt van bijvoorbeeld Word buiten de technische werkomgeving bij het uitvoeren van de taken in plaats van de netwerkschijf of de online omgeving (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021; Kamerstukken, 31066, nr. 948, 2021). Er was geen toezicht op de werkwijze buiten de schijf of onlinewerksomgeving. Ondanks de ontwerpdocumentatie die invulling geven aan de naleving van de AVG en voorgaande wetgeving, was dit in de praktijk niet voldoende voor elk proces en mechanisme in de organisatie (Kamerstukken II, 31066, nr. 205, 2020).

In de praktijk bleek de complexiteit van de organisatie, de constante reorganisatie met ‘bevorderen van de efficiëntie’ als doel en de hoeveelheid wetswijzigingen meer gevolgen te hebben voor de naleving van de AVG binnen de organisatie. Er was sprake van formele bedrijfsprocessen en besluitvorming op papier, maar de informaliteit was in de loop van de tijd ingesleten binnen de organisatie (Kamerstukken II, 31066, nr. 330, 2017). Systemen bevatten fouten, onbevoegde mensen hadden toegang tot de systemen en er werd geen maatregelen genomen om onder andere het verwerken van de nationaliteit tegen te gaan (Kamerstuk, 31066, nr. 948, 2021).

In de praktijk werden deze processen niet op de manier gestuurd zoals dat werd vereist in de richtlijnen uit de ontwerpdocumentatie. Verder waren de bewindspersonen en andere

verantwoordelijken niet op de hoogte van de manier van werken binnen de Belastingdienst afdeling Toeslagen. De bevindingen over de rol van de bewindspersonen wordt verder besproken onder de paragraaf ‘factor drie: leiderschap en verantwoording’.

De AVG en de bescherming van de persoonsgegevens werd tijdens de handelingen op geen enkele manier getoetst. De eerder besproken ontwerp informatie van de bedrijfsprocessen zou ook te kort schieten met betrekking tot de gegevenshuishouding van de Belastingdienst afdeling Toeslagen, deze bleek ook niet op orde te zijn (Kamerstukken II, 35510, nr. 98, item 10, 2021; Kamerstukken II, 31066, nr. 330, 2017; De Telegraaf, 2021).

Factor 2: Medewerkers

Naast processen en mechanismen zijn de medewerkers binnen een organisatie een factor die invloed kan hebben op de naleving van de AVG. Hierbij wordt er gekeken naar bevindingen over het beschikbare personeel binnen de Belastingdienst en de kennis die deze hebben gehad over privacy en AVG in de periode 2013-2020.

Zoals in de voorgaande bevindingen besproken was er sprake van complexe processen en mechanismen binnen de organisatie, hierbij was deze ook onderhevig aan constante reorganisatie en de invloeden van het doorvoeren van wetswijzigingen. Door de politieke druk van de fraudebestrijding ontstond er een hardnekkige manier van werken dat verankerd zat in institutionele structuren en procedures.

Er is sinds 2013 sprake van het segmenteren en concentreren van medewerkers binnen de Belastingdienst. De werkzaamheden moesten geconcentreerder uitgevoerd worden in het licht van ‘efficiëntie’ en bezuinigingen. Dit had invloed op de aantallen medewerkers die per regio en specialisatie werkzaam waren (Algemene Rekenkamer, 2016). Enkele jaren later was er sprake van de vrijwillige vertrekregeling, zoals eerder gezien, wederom in het licht van het bevorderen van de ‘efficiëntie’ (Binnenlands Bestuur, z.d.; Kamerstukken II, nr. 247, 2015). Onderbezetting lijkt een structureel probleem sinds 2011, dat in meerdere geanalyseerde documenten naar voren kwam (Council of Europe, 2021; Van Soest, 2020).

Zoals eerder gezien spelen complexe processen en mechanismen en de politieke druk van de fraudebestrijding een rol in het naleven van de AVG. De onderbezetting heeft hier dus ook een factor in gehad.

De heer Blankestijn heeft in de verhoren van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvang (POK) een verklaring gegeven over het verwerken van de nationaliteit in de Belastingdienst. Gerard Blankestijn was voormalig directeur van de afdeling Toeslagen (Algemene Bestuursdienst, 2018). Volgens hem zou er sprake zijn geweest van veel druk. De verklaring van de heer Blankestijn luidt:

“Er kwam een nieuw automatiseringssysteem met een enorme impact. De organisatie was echt onvolwassen en moest ingericht worden op de nieuwe structuur. Tegelijkertijd moesten we heel veel gaan doen aan fraudeaanpak. Er was een enorme druk om dat te doen. Dat hebben we zo goed mogelijk geprobeerd, met vallen en opstaan, en daar zit ook veel vallen bij.” (Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvang, 2020, p. 111).

Naast de hoeveelheid personeel, bleek uit de bevindingen ook dat het personeel niet altijd als zo kundig werd ervaren als ze eigenlijk moest zijn. De Belastingdienst afdeling Toeslagen had wel een functionaris gegevensbescherming en personeel privacy & gegevensbescherming in dienst, echter bleken die niet altijd aanwezig en even toegankelijk te zijn op de nodige momenten (Kamerstuk, 31066, nr. 948, 2021). Hoogleraar Liem van de Technische Universiteit Delft heeft haar standpunt gegeven over deze ambtenaren. Volgens haar hadden deze functionarissen niet voldoende kennis over gegevensbescherming en het gebruik van automatische verwerkingsmodellen. In het geval dat de kennis wel voldoende was geweest, zouden er volgens haar wel eerder ‘alarmbellen’ af moeten zijn gegaan over het verwerken van de nationaliteit (Kleinnijenhuis, 2021).

Naast de functionaris gegevensbescherming en personeel privacy & gegevensbescherming, waren de overige medewerkers die in contact kwamen met deze persoonsgegevens niet voldoende voorgelicht over de AVG (Kamerstukken II, 31066, nr. 75, item 5, 2020; Binnenlands Bestuur, 2016). Uit de geanalyseerde documenten blijkt dat er helemaal geen voorlichting was over wanneer nationaliteit wel of niet gebruikt mocht worden en was het over het algemeen niet duidelijk wie welke werkzaamheden moest doen en wanneer deze

werkzaamheden in het bijzonder conform AVG moesten gebeuren (Kamerstukken II, nr. 357, 2020; De Telegraaf, 2021; Kamerstuk 31066, nr. 948, 2021; Kamerstukken II, 35510, nr., 98, item 10, 2021; Kamerstukken II, 31066, nr. 75, item 5, 2020; Binnenlands Bestuur, z.d.).

FACTOR 3: LEIDERSCHAP & VERANTWOORDING

Complexe procedures en mechanismen, politieke druk en reorganisatie hebben gebaseerd op de geanalyseerde documenten invloed gehad op het verwerken van de nationaliteit en het uiteindelijk niet naleven van de AVG. Een onderbezetting en het gebrek aan kennis over de AVG en privacy onder de medewerkers kunnen verklaren waarom de nationaliteit werd verwerkt en volgens Hoogleraar Liem hoe dit niet eerder gesignaleerd is.

Uit de geanalyseerde documenten blijkt desondanks wel dat er sprake was van signalen over de werkdruk en de complexe processen. Uit de bevindingen blijkt echter dat er in de periode 2013-2020 niets significant met die signalen gedaan is. Uit de geanalyseerde documenten blijkt dat de invulling van leiderschap en de verantwoordingsmechanismen een rol hebben gespeeld in het niet naleven van de AVG. Met name in hoe het niet eerder gestopt kon worden.

De bewindspersonen waaronder Weekers, Wiebes en Asscher bleken aan de hand van hun verklaringen ‘niet op de hoogte’ van wat er speelde op de afdeling Toeslagen, waaronder het gebruik van de nationaliteit als indicator (Kamerstukken II, nr. 2., 2020; Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang, 2020; Jonker, 2020). De voormalig staatssecretarissen van Financiën en voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid respectievelijk zouden van niets weten (Parlementair Documentatie Centrum, z.d.-a; z.d.-b; z.d.-c). In een ander geanalyseerd document blijkt dat signalen in de ‘ambtelijke molen’ bleven hangen en bereikten bewindspersonen amper (Jonker, 2020; Kamerstukken II 35510, nr. 86, 2021).

Naast het gebrek aan informatievoorziening van de bewindspersonen, speelden verantwoording ook een rol. Verantwoordelijkheden lagen namelijk verspreid over meerdere organisaties. De minister van Financiën is verwerkingsverantwoordelijke van de gegevens, het ministerie van SZW was verantwoordelijk voor het beleid van de kinderopvangtoeslag en de fraudebestrijding, maar het uitvoeren ervan gebeurde in de Belastingdienst afdeling Toeslagen (De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020). De afstanden tussen de uitvoerende ambtenaren en de verantwoordelijken heeft ervoor gezorgd dat er weinig sprake was van toezicht op de

Belastingdienst afdeling Toeslagen (Kamerstukken II, nr.2, 2020; Kamerstukken II, 310666/32140, nr. 700, 2020; Kamerstuk, 31066, nr. 948, 2021). Mevrouw Paul, fractielid van de VVD, heeft hier een uitspraak over gedaan, namelijk ‘als velen verantwoordelijk zijn, voelt niemand zich soms verantwoordelijk’ (Kamerstuk, 31066, nr. 948, 2021; Parlementair Documentatie Centrum, z.d.-d).

Uit de bevindingen blijkt verder dat er actie pas echt ondernomen werd toen de zaak bekend werd bij de media. Dat werd echter meer als ‘symbolisch’ gezien (De Leeuwarder Courant, 2021; Jonker, 2020).

Zo werd er door Vijlbrief, voormalig staatsecretaris van financiën, toen de kwestie aan het licht kwam in de media een reeks dossiers en brieven gestuurd naar de Kamer, echter werd er in geen van de dossiers en brieven iets gezegd over het gebruiken van de nationaliteit (Jonker, 2020; Parlementair Documentatiecentrum, z.d.-e).

Factor 4: Automatische Technologische systemen

De aanwezigheid van automatische technologische systemen en het gebruik ervan bij het verwerken van persoonsgegevens is een factor die de niet-naleving kan vergroten. Er werd eerder al beschreven dat er noodzaak is voor personeel met voldoende privacy & gegevensbescherming kennis om onder andere deze automatische technologische systemen conform AVG te kunnen gebruiken. In de bevindingen zijn er in enkele bronnen passages gevonden die blijk geven aan de aanwezigheid van deze automatische systemen in de Belastingdienst afdeling Toeslagen en hoe deze systemen dan wel niet een verklarende factor zijn voor de niet-naleving.

Automatisering is zoals eerder beschreven in de paragraaf ‘factor één: processen en mechanismen’ ontwikkeld met de groei van de organisatie. De automatische verwerking van persoonsgegevens bij het toekennen van toeslagen is een fenomeen dat jaren bij de Belastingdienst werd gebruikt, het was niet uniek aan de case (Kamerstukken II, 31066, nr. 880, 2021; Kamerstukken II, 31066, nr. 247, 2015). De hoeveelheid systemen, de mate waarin persoonsgegevens hier worden verwerkt en de complexiteit ervan is echter sinds 2011 aanzienlijk toegenomen (Kamerstukken II, 31066, nr. 880, 2021). De afdeling heeft miljoenen aanvragen per jaar te verwerken en de nadruk op fraudebestrijding naar aanleiding van de

Bulgarenfraude zorgde ervoor dat de hoeveelheid systemen en de complexiteit ervan toenam, onder meer met het doel van het ‘tijdig en juist’ uitvoeren van de taken en het leveren van een ‘passende dienstverlening’ (Belastingdienst, 2022, Kamerstukken II, 31066, nr. 880, 2021, Gribnau, 2021).

Ondanks de toenemende automatisering, werden niet alle processen volledig automatisch verwerkt. Er zijn enkele handmatige processen bij de afdeling Toeslagen. Desondanks werden in de periode 2013-2020 gemiddelde 95% van de processen geautomatiseerd en massaal uitgevoerd (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021).

Renske Leijten, SP Kamerlid noemde de problemen bij de Belastingdienst wel als gevolg van een ‘monsterlijk systeem’, waar door onder andere automatisering burgers de dupe kunnen worden van ambtelijke fouten, zoals het gebruiken van de nationaliteit, die snel gemaakt kunnen worden in een dergelijke organisatie dat draait op automatische processen (Van Soest, 2021).

In de bevindingen blijkt dus dat de aanwezigheid van automatische systemen bij het uitvoeren van de procedures een rol hebben gespeeld. Ondanks dat de organisatie functioneert op 96% automatische systemen, was er wel sprake van minimale menselijke tussenkomst. Dit was ook het geval bij de fraudebestrijding waar de nationaliteit werd gebruikt (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021; Council of Europe, 2021; Kamerstukken II, 31066, nr. 880, 2021; Kleinnijenhuis, 2021). Hoe die minimale menselijk tussenkomst weer van invloed was op de AVG-naleving werd beschreven onder de paragraaf: ‘factor twee: medewerkers’.

In de geanalyseerde documenten zijn er geen passages gevonden waaruit blijkt dat de Belastingdienst afdeling Toeslagen bij het uitvoeren van de processen en mechanismen waarbij de nationaliteit werd gewerkt, dit volledig zonder enkele menselijke tussenkomst werd gedaan. Zoals eerder gezien, was er altijd wel sprake van een medewerker met een controle of toezichtfunctie op de automatische systemen, ondanks dat dit minimaal was.

Deelconclusie

Het concept organizational failure heeft wel een rol gespeeld in het uitvoeren van de handelingen die uiteindelijk hebben geleid tot een onrechtmatige en onbehoorlijke werkwijze van de Belastingdienst.

De factoren die horen onder het concept organizational failure zijn in totaal op 71 inhoudelijk verschillende manieren geconstateerd in de geanalyseerde documenten. Alle factoren hebben wel een rol gespeeld in de case gebaseerd op de geanalyseerde documenten. Daarbij werden 32 verschillende passages geconstateerd die behoren tot de factor ‘processen en mechanismen’, 15 passages die behoren tot ‘beschikbare medewerkers’, 13 passages die behoren tot de factor ‘automatische technologische systemen’ en ten slotte 11 passages die te linken zijn aan de factor ‘leiderschap en verantwoording’.

Concept					Organizational Failure				
Aantal		<i>71</i>							
Factoren		Beschikbare Medewerkers	Processen & Mechanismen	&	Leiderschap & Verantwoording	&	Automatische Technologische Systemen		
Aantal		<i>15</i>	<i>32</i>		<i>11</i>		<i>13</i>		

4.1.2 Sancties

Sancties zijn de verschillende maatregelen die genomen kunnen worden door het forum om de actor te bestraffen indien de wetten niet worden nageleefd. Daarbij kan niet-naleving verklaard worden aan de hand van de aanwezigheid van sancties bij overtreden. De factoren die invloed hebben op de ‘aanwezigheid’ van sancties zijn de hoogte van de sanctie en het functioneren van de handhavingsorganisatie.

Factor 1: Hoogte van de sanctie

Er zijn in de geanalyseerde documenten geen passages gevonden waaruit blijkt dat de hoogte van een mogelijke boete een rol heeft gespeeld bij het plaatsvinden van de gesanctioneerde feiten.

Factor 2: Functioneren van de handhavingsorganisatie

In de geanalyseerde documenten zijn er echter wel passages gevonden waaruit blijkt dat het functioneren van de handhavingsorganisatie, Autoriteit Persoonsgegevens, een rol heeft gespeeld in het feit dat de AVG niet volledig is nageleefd. Ook dat dat de feiten gedurende al die jaren plaats hebben kunnen vinden

Uit de geanalyseerde documenten blijkt dat het tekort aan voldoende financiële middelen een rol heeft gespeeld. De AP zou een structureel tekort aan budget hebben, dat het goed uitvoeren van de toezichthoudende en uitvoerende functie in de weg staat. Het budget bestond in 2020 uit 18,5 miljoen. Uit de bevindingen blijkt dat dit toen nog niet voldoende was (Kamerstukken II, 35510, nr. 98, item 10, 2021; KPMG, 2020). Dit bedrag is echter door de jaren heen steeds meer geworden, want in 2016 was het budget 7,7 miljoen (Kamerstukken II, 35510, nr. 98, item 10, 2021; Kamerstukken II, 35510, nr. 98, item 8, 2021; KPMG, 2020). Dat de AP structureel altijd te weinig budget lijkt te hebben zou liggen aan de constante wijzigingen in de wetgeving die meer eisen van de AP. Sinds de invoering van de AVG worden er strengere eisen verwacht, dat ook meer vraagt van de AP als handhavingsorganisatie (Kamerstukken II, 35510, nr. 98, item 10, 2021; Kamerstukken II, 35510, nr. 98, item 8, 2021).

Door onder andere het gebrek aan budget en de toenemende druk door de eisen vanuit de AVG, zou de AP ook structureel moeite hebben om zijn taken te vervullen. Het kostte de AP gemiddeld zes maanden voordat een signaal van een mogelijke schending van de privacywet werd onderzocht, de pakkans zou daarbij kleiner zijn, wat de druk bij organisaties eventueel kan verminderen om de AVG na te leven (Kist, 2020). Na de inwerkingtreding van de AVG is de AP gegroeid van 60 naar 190 voltijdbanen. Echter bleek uit rapporten van verschillende adviesbureaus dat met de gemiddelde werkdruk van de organisatie deze eigenlijk zou moeten functioneren op 400 voltijdbanen (Kist, 2020; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021; KPMG, 2020).

Er bleek geen capaciteit te zijn om de hoeveelheid overtredingen binnen de kinderopvangtoeslag affaire binnen een redelijke termijn af te ronden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2021). Het onderzoek rondom de kinderopvangtoeslag affaire van de

Autoriteit Persoonsgegevens loopt tijdens het uitvoeren van dit onderzoek namelijk nog steeds (Autoriteit Persoonsgegevens, 2022).

Naast het gebrek aan budget en capaciteit, bleek de Belastingdienst zelf ook niet mee te werken aan het onderzoek van de AP. De belastingdienst zou namelijk niet volledige en niet correcte informatie hebben verschaft aan de AP (Kamerstukken II, 31066, nr. 880, 20221). Volgens de CDA-fractie zou het vergeven van deze incorrecte en onvolledige informatie niet enkel een vergissing zijn geweest, volgens de fractie zou de Belastingdienst afdeling Toeslagen deze informatie bewust niet hebben verstrekt (Kamerstukken II, 31066, nr. 880, 2021).

Deelconclusie

Het concept sancties heeft wel een rol gespeeld in het uitvoeren van de handelingen die uiteindelijk hebben geleid tot een onrechtmatige en onbehoorlijke werkwijze van de Belastingdienst. De factoren die horen onder het concept sancties zijn in totaal op 9 inhoudelijk verschillende manieren geconstateerd in de geanalyseerde documenten. Niet alle factoren hebben hierin een rol gespeeld. In de geanalyseerde documenten zijn er geen passages gevonden die spreken van de mogelijkheid op een hoge boete als factor voor het naleven. In de documenten zijn er wel passages gevonden die gecategoriseerd kunnen worden onder de factor ‘functioneren van de handhavingsorganisatie’. Dit waren negen passages.

Concept		Sancties		
Aantal	9			
Factoren	Hoogte van de boete	Functioneren	van	de
		handhavingsorganisatie		
Aantal	0	9		

4.1.3 Rational Choice & Perceived gains

In gepresenteerde bevindingen in de paragrafen is te zien hoe het gebrek aan financiële middelen en focus op ‘efficiëntie’ een effect heeft gehad op de volledige zaak.

HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE & DISCUSSIE

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van het onderzoek gepresenteerd door antwoord te geven op de hoofdvraag. De conclusie van het onderzoek en het antwoord op de hoofdvraag wordt ondersteund door een figuur waar de frequentie van de passages van de factoren in percentages en visueel worden weergegeven. Vervolgens worden de beperkingen van het onderzoek besproken in de methodologische discussie. Het hoofdstuk wordt afgesloten door een inhoudelijke discussie, waarbij onder andere een vergelijking wordt gemaakt met de besproken theorie uit het theoretisch kader en een wetenschappelijke en praktische aanbeveling wordt gemaakt.

5.1 Conclusie

Aan het begin van de scriptie is als hoofdvraag geformuleerd: welke factoren kunnen het niet naleven van de AVG door de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslag affaire verklaren? De deelvragen begonnen met een definitie van 'privacy'. De AVG wordt in de praktijk ook wel de privacywet genoemd. Privacy kan in dit onderzoek gedefinieerd worden als het recht om controle te hebben over de eigen persoonlijke informatie. Door de toenemende digitalisering is deze definitie van privacy steeds relevanter geworden. Het beschermen van de rechten en vrijheden van burgers met behulp van de AVG is in het tijdperk van hoge digitale ontwikkelingen dus belangrijk. Het niet-naleven van de AVG brengt deze rechten en vrijheden van burgers in gedrang. Er is sprake van niet-naleving van de AVG wanneer de actor niet handelt in overeenstemming met de door het Europese Parlement en Raad van de Europese Unie opgestelde verplichtingen die voortkomen uit de AVG. Mogelijke verklaringen voor deze niet-naleving worden gegeven in al bestaande theorie.

Aan de hand van de besproken resultaten en de gebruikte theorie kan de conclusie getrokken worden dat de niet-naleving van de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslag affaire verklaard kan worden aan de hand van de verschillende factoren die voortkomen uit de concepten van de theorie. Met behulp van de gegevens uit analyseschema stap één kunnen de onderstaande conclusies getrokken worden. Het concept organizational failure en de bijbehorende factoren hebben de grootste rol hebben gespeeld in de case. Uit de bevindingen blijkt dat binnen de organisatie van de Belastingdienst sprake is van verschillende manieren waarop informatie, zoals onder andere persoonsgegevens wordt opgeslagen en verwerkt. De organisatie kent

complexe bedrijfsprocessen en mechanismen. De richtlijnen waar men zich aan moet houden bij het uitvoeren van de taken wordt vastgesteld in ontwerpdocumentatie en medewerkers voerden taken uit via de netwerkschijf en een online werkomgeving. Deze werden door de werknemers niet als gebruiksvriendelijk ervaren en zij werkten daarom dikwijls buiten de netwerkschijf of online werkomgeving. Er was geen toezicht op de werkwijze buiten de schijf of onlinewerkomgeving. De AVG en de bescherming van de persoonsgegevens werd tijdens de handelingen op geen enkele manier getoetst. De eerder besproken ontwerp-informatie van de bedrijfsprocessen zou ook te kort schieten en de gegevenshuishouding van de Belastingdienst afdeling Toeslagen bleek niet in orde te zijn

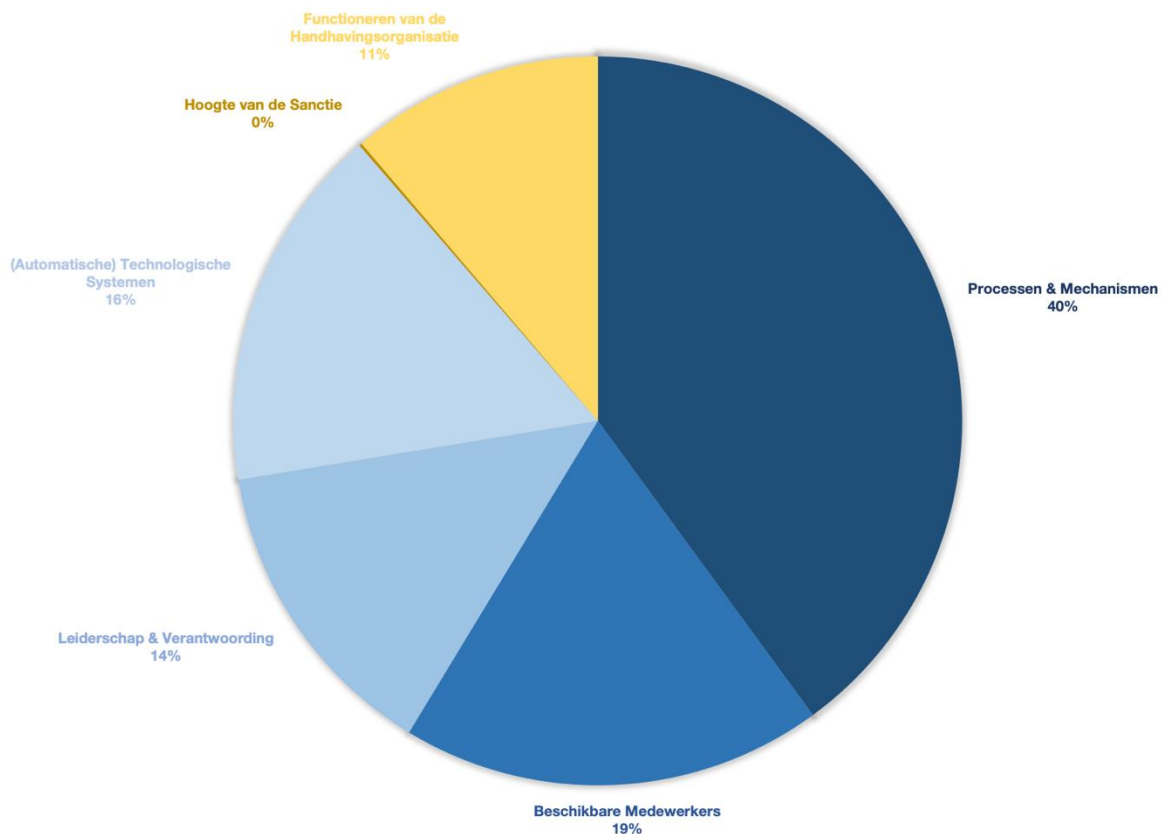
Uit de bevindingen blijkt verder dat naast de al complexe bedrijfsprocessen de Belastingdienst frequent onderhevig is aan verschillende initiatieven van reorganisatie en automatisering. Daarbij was er ook sprake van onderbezetting. Naast de hoeveelheid personeel, bleek uit de bevindingen ook dat het personeel niet altijd de kennis had die nodig was. Wat ook uit de resultaten blijkt is dat de bewindspersonen aan de hand van hun verklaringen in de POK ‘niet op de hoogte’ waren van wat er speelde op de afdeling Toeslagen, waaronder het gebruik van de nationaliteit als indicator.

Verder heeft het concept ‘sancties’ ook een rol gespeeld. Door onder andere het gebrek aan budget en de toenemende druk door de eisen vanuit de AVG, zou de AP ook structureel moeite hebben om zijn taken te vervullen. De belastingdienst zou namelijk niet volledige en niet correcte informatie hebben verschaft aan de AP.

Met behulp van de gegevens uit analyseschema stap twee kunnen de frequenties van de passages en de bijbehorende factoren in percentages uitgedrukt worden. In figuur 4 worden de frequenties weergegeven in een diagram. De factor ‘processen en mechanismen’ hebben de grootste rol gespeeld in de handelingen die hebben geleid tot het niet naleven van de AVG door de Belastingdienst. Deze wordt opgevolgd door de beschikbare medewerkers en de aanwezigheid van automatische technologische systemen. De factor ‘leiderschap & verantwoording’ heeft de kleinste rol gespeeld binnen het concept *organizational failure*, maar nog steeds een relatief aanzienlijke rol. De ‘hoogte van de sanctie’ heeft helemaal geen rol gespeeld in de handelingen die hebben geleid tot het niet naleven van de AVG door de

Belastingdienst. Het functioneren van de handhavingsorganisatie heeft wel een rol gespeeld, met het minste aantal passages van de hele case gebaseerd op de geanalyseerde documenten.

“Welke factoren kunnen het niet naleven van de AVG door de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslag affaire verklaren?”



Figuur 4: de verklarende factoren die het niet naleven van de AVG door de Belastingdienst verklaren, uitgedrukt in percentages van de totale hoeveelheid passages

5.2 Methodologische discussie

In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een single casestudy als onderzoeksstrategie. Single casestudies creëren diepe en rijke resultaten voor een enkel geval. Echter vervaagt het onderscheid tussen wat er onderzocht wordt (niet-naleving) en de eenheid (Belastingdienst) (Van Thiel, 2015). Single casestudies zijn hierdoor niet altijd extern valide, wat ten koste gaat van de generaliseerbaarheid. Bij het trekken van conclusies moet daarom altijd het domein in de gaten gehouden worden. Dit houdt in dat de conclusies in dit onderzoek niet representatief

zijn voor elke andere organisatie met een nalevingsgebrek, maar wellicht zijn de conclusies wel representatief voor soortgelijke overheidsorganisaties in Nederland.

In dit onderzoek is er verder gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse van kwalitatieve data uit bestaand materiaal als onderzoeksmethode. Bij het gebruiken van kwalitatieve data als onderzoekstechniek en bestaand materiaal als methode bij een singlecasestudy, loopt de studie het risico dat de conclusies niet altijd intern valide zijn. Bij een singlecasestudy wordt daarom aangeraden om gebruik te maken van triangulatie om de interne validiteit te verbeteren: meerdere onderzoeksmethoden, databronnen en onderzoekers. Van Thiel (2015) raadt aan om bij een singlecasestudy naast bestaand materiaal ook gebruik te maken van observatie en interviews. In dit onderzoek is er wel gebruik gemaakt van meerdere databronnen. Zo is er voor de analyse gebruik gemaakt van krantenartikelen, rapporten en verschillende soorten parlementaire documenten. Echter is er in dit onderzoek enkel gebruik gemaakt van bestaand materiaal en niet van observatie en interviews. De interne validiteit had vergroot kunnen worden door gebruikt te maken van meerdere methoden: de analyse van bestaand materiaal aanvullen met analyse van interviewresultaten en resultaten uit een survey.

Vervolgens wordt er aangeraden om de betrouwbaarheid of herhaalbaarheid van een singlecasestudy bij kwalitatieve data te vergroten door onder andere gebruik te maken van een database die ter beschikking wordt gesteld. Een onderzoeker kan hier ook bij kiezen om een casestudyprotocol bij te houden waar alle gemaakte keuzes tijdens het onderzoek in staan genoteerd. In dit onderzoek is er wel gebruik gemaakt van een dergelijke database (analyseschema stap één). Hier staat overzichtelijk de gebruikte documenten en de bronnen van deze documenten, welke concepten relevant zijn, en hoe is bepaald dat de concepten relevant zijn (passages en indicatoren). Dit zou ook de betrouwbaarheid vergroten en is in deze studie ook toegepast. In deze studie is er echter niet expliciet gebruik gemaakt van een casestudyprotocol, de verantwoording van de gemaakte keuzes is beperkt gebleven tot het hoofdstuk 'methodologie'. Het opstellen van een apart casestudyprotocol had de betrouwbaarheid of herhaalbaarheid van dit onderzoek kunnen vergroten.

5.3 Inhoudelijke discussie

Deze scriptie had als doel om de verklarende factoren van niet-naleving van de AVG in de Belastingdienst te verklaren. Dit werd gedaan met behulp van de hoofdvraag: “Welke factoren kunnen het niet naleven van de AVG door de Belastingdienst in de kinderopvangtoeslagen affaire verklaren?”

De resultaten & theorie

Om antwoord te geven op deze hoofdvraag is er gebruikt gemaakt van factoren uit de concepten die voortkomen uit twee verschillende theorieën (Gelderman et. al., 2010, Almeida Teixeira et. al., 2019).

Zo zouden processen & mechanismen, de beschikbare medewerkers, de inrichting van leiderschap & verantwoording en de aanwezigheid van automatische technologische systemen verklarende factoren zijn voor niet-naleving. Verder zijn de hoogte van de sanctie en het functioneren van de handhavingsorganisatie verklarende factoren voor de mate van sancties. De beschikbare financiële middelen uit het concept *rational choice & perceived gains* heeft een modererend effect op de besproken factoren. Alle factoren zijn in enige zin een verklarende factor voor de niet-naleving van de case, behalve de factor ‘hoogte van de sanctie’ (zie figuur 4). Er zijn motieven mogelijk in waarom de ‘hoogte van de sanctie’ geen rol heeft gespeeld in de case.

Een motief zou kunnen zijn dat de factor ‘hoogte van de sanctie’ geen rol heeft gespeeld in deze zaak, omdat het gaat om een publieke organisatie. Zoals eerder besproken in het theoretisch kader, hebben private organisaties een rationeel doel: het behalen van zoveel mogelijk winst. Bij private organisaties kan een te hoge boete zelfs een impact hebben op het financiële huishouden op een manier dat dit uiteindelijk kan leiden tot het einde van het bestaan van deze private organisatie, in het geval van faillissement bijvoorbeeld. In publieke organisaties spelen al deze motieven eigenlijk niet. Publieke organisaties hebben niet het doel van het maken van de maximaal mogelijke winst als doel en een boete zou niet leiden tot deze resultaten, zoals het verdwijnen van de organisatie. In deze casus zal de Belastingdienst altijd blijven bestaan, ongeacht de hoogte van de boete. Verder wordt deze boete niet betaald uit winst, maar uit belastinggeld. Als men dit motief zou volgen, zou dit suggereren dat de hoogte van de sanctie

geen factor is dat invloed heeft op de mate van naleving van de AVG binnen overheidsorganisaties in het algemeen.

Uit de resultaten blijkt dat de factor ‘leiderschap & verantwoording’ ook een rol heeft gespeeld in de niet-naleving, met name in hoe deze onrechtmatige en onbehoorlijk (discriminerende) werkwijze zich heeft kunnen voortdoen tot 2020 zonder ingrijpen. De argumentatie kan gemaakt worden dat het onwenselijk is voor de Nederlandse staat om te constateren dat het gebrek aan leiding en verantwoordelijkheid een rol heeft gespeeld in een zaak waarbij er sprake is van discriminatie. In verband met de waarde die het discriminatieverbod in Nederland heeft als eerste artikel in de Grondwet is het opmerkelijk dat de bewindspersonen niet op de hoogte zijn van het gebruik van de nationaliteit als indicator bij onder andere fraudebestrijding in de organisatie. Hoe kan het dat bewindspersonen niet op de hoogte zijn of niet op de hoogte worden gebracht op het moment dat er in een overheidsorganisatie werkwijzen worden aangehouden die uiteindelijk als discriminerend zijn beschouwd door de Autoriteit Persoonsgegevens?

Aanbevelingen

Uit de resultaten is gebleken dat de grootste factor voor niet-naleving in de casus de factor processen en mechanismen is. Uit de beschreven resultaten bleek dat uit de ontwerpdocumentatie van deze werkprocessen wel maatregelen en richtlijnen genoteerd waren voor het waarborgen van de regels uit de AVG. Het waren echter de manier hoe deze processen en mechanismen werden ingevuld in de praktijk waarbij de AVG is geschonden. Ten eerste zouden de werksystemen gebruiksvriendelijk zijn, waardoor medewerkers buiten de netwerkschijf en werkomgeving gingen werken. Hierdoor was er geen toezicht meer op hoe en of de AVG werd nageleefd bij het uitvoeren van de werkzaamheden. Een eerste aanbeveling zou ook zijn om de gebruiksvriendelijkheid van deze systemen te verbeteren. Om dit te realiseren kan een survey verspreid worden onder de medewerkers om te kunnen constateren waar deze precies tegen aan lopen bij het uitvoeren van de taken in deze systemen. Op basis van deze resultaten, kunnen er vervolgstappen ondernomen worden.

Ten tweede bleken de medewerkers niet altijd evenveel kennis te hebben over privacy en gegevensbescherming. Het gebrek aan kennis is terug te zien in het gebruik van specifiek deze automatische technologische systemen. De resultaten zouden suggereren dat indien de medewerkers meer kennis hadden over de AVG en wanneer welke persoonsgegevens wel en niet gebruikt mag worden, de nationaliteit niet voor jaren is gebruikt als indicator. Een tweede

aanbeveling wordt daarom gemaakt om te focussen op het beter voorlichten van de medewerkers over de AVG en het beter toepassen van richtlijnen die specifiek passen bij de organisatie. Indien nodig is het gebaseerd op de resultaten een aanbeveling om AVG trainingdagen uit te breiden in complete opleidingen en modules over de AVG toegepast op de Belastingdienst

Toekomstig onderzoek

Dit onderzoek had als doel om de verklarende factoren van niet-naleving van de AVG door de Belastingdienst te beschrijven. Een eerste schets werd gemaakt van de verklarende factoren, met behulp van een singlecasestudy. Vanwege de gekozen onderzoeksstrategie zijn de resultaten uit deze studie niet per se representatief voor alle andere overheidsorganisaties die de AVG moeten naleven. In de toekomst kan onderzocht worden wat de verklarende factoren zijn van niet-naleving van de AVG in andere (semi)overheidsorganisaties op nationaal niveau. Verder is er in deze case gesanctioneerd op een onrechtmatige en onbehoorlijke discriminerende werkwijze. Datalekken zijn echter ook veelvoorkomende gesanctioneerde zaken voor overheidsorganisaties. Toekomstig onderzoek zou kunnen gaan over de verklarende factoren, in het bijzonder de factor automatisch technologische systemen, in een case over datalekken in overheidsorganisaties en of deze factoren in dezelfde mate voorkomen als in deze scriptie.

LITERATUUR

- Adams, G. (1994). What is Compliance *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 2(4), 278–285. <https://doi.org/10.1108/eb024816>
- Algemene Verordening Gegevensbescherming. (2018). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>
- Almeida Teixeira, G., Mira Da Silva, M., & Pereira, R. (2019). The critical success factors of GDPR implementation: a systematic literature review. *Digital Policy, Regulation and Governance*, 21(4), 402–418. <https://doi.org/10.1108/dprg-01-2019-0007>
- Autoriteit Persoonsgegevens. (2022, 12 april). *Boete Belastingdienst voor zwarte lijst FSV* <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/boete-belastingdienst-voor-zwarte-lijst-fsv>
- Autoriteit Persoonsgegevens. (2020, juli). *Belastingdienst/Toeslagen De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*. https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/onderzoek_belastingdienst_kinderopvangtoeslag.pdf
- Autoriteit Persoonsgegevens. (z.d.-a). *Algemene informatie AVG*. Geraadpleegd op 28 juni 2022, van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/avg-europese-privacywetgeving>
- Autoriteit Persoonsgegevens. (z.d.-b). *Boetes en andere sancties*. Geraadpleegd op 27 juni 2022, van <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/publicaties/boetes-en-sancties>
- Belastingdienst. (2022, januari). *Uitvoering, dienstverlening, toezicht en opsporing bij de Belastingdienst*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/01/31/uitvoerings-en-handhavingsstrategie-belastingdienst-januari-2022>

- Binnenlands Bestuur. (2016, 24 augustus). Ambtenaren willen massaal weg bij Belastingdienst. *Binnenlands Bestuur*.
- Börzel, T. A. (2021). *Why Noncompliance*. Cornell University Press.
- Börzel, T. A., & Buzogány, A. (2019). Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting. *Environmental Politics*, 28(2), 315–341.
<https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549772>
- Brown-Weiss, E., & Jacobson, H. K. (1999). Engaging countries: strengthening compliance with international environmental accords edited by Edith Brown-Weiss and Harold K. Jacobson. *Choice Reviews Online*, 36(10). <https://doi.org/10.5860/choice.36-5944>
- Bulgurcu, Cavusoglu, & Benbasat. (2010). Information Security Policy Compliance: An Empirical Study of Rationality-Based Beliefs and Information Security Awareness. *MIS Quarterly*, 34(3), 523. <https://doi.org/10.2307/25750690>
- Chayes, A., & Chayes, A. H. (1998). *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Harvard University Press.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv1pn3m>
- Chayes, A., Chayes, A. H., & Mitchell, R. B. (1995). *Managing Compliance: a comparative perspective*. Cambridge University Press.
<https://rmitchel.uoregon.edu/sites/rmitchel1.uoregon.edu/files/resume/chapters/1998-ChayesChayesMitchell.pdf>
- Collins, K., & Earnshaw, D. (1992). The implementation and enforcement of European community environment legislation. *Environmental Politics*, 1(4), 213–249.
<https://doi.org/10.1080/09644019208414052>
- Council of Europe. (2021, oktober). *The netherlands opinion on the legal protection of citizens Adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15–16 October 2021)* (Venice Commission, Vert.; Nr. 1031/2021).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)031-e)

De Leeuwarder Courant. (2021, 29 oktober). AP: fiscus schond privacywet op ernstige wijze met zwarte lijst. *De Leeuwarder Courant*.

De Telegraaf. (2021, 13 maart). Beerput fiscus blijkt nog dieper: waslijst aan regels niet nageleefd; staatssecretarissen erkennen ernst van de situatie. *De Telegraaf*.

Dimitrova, A., & Steunenberg, B. (2014). Too Difficult to Handle? Compliance with EU Policy in a Multi-Level Context. *APSA Annual Meeting Paper*.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2454678

Elgström, O., & Jönsson, C. (2004). *European Union Negotiations*. Taylor & Francis.

Etienne, J. (2011). Compliance Theory: A Goal Framing Approach. *Law & Policy*, 33(3), 305–333. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2011.00340.x>

Fairman, R., & Yapp, C. (2005). Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The Impact of Enforcement*. *Law & Policy*, 27(4), 491–519.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2005.00209.x>

Falkner, G., Treib, O., & Holzleithner, E. (2008). *Compliance in the Enlarged European Union*. Ashgate.

FD.NL. (2021, 25 maart). Belastingdienst zegt sorry tegen 240.000 mensen op zwarte lijst. *FD.NL*.

Freshfields Bruckhaus Deringer. (2021, maart). *Global data risk Global Data Risk: the most active regulators, the biggest fines – and the conduct in the spotlight*. <https://www.freshfields.com/49661d/globalassets/our-thinking/campaigns/digital/cyber-attacks-data-breaches-and-litigation/global-data-enforcement/gpr-report.pdf>

- Gelderman, C. J., Ghijsen, P. W. T., & Brugman, M. J. (2006). Public procurement and EU tendering directives – explaining non-compliance. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), 702–714. <https://doi.org/10.1108/09513550610704716>
- Gelderman, K., Ghijsen, P., & Schoonen, J. (2010). Explaining Non-Compliance with European Union Procurement Directives: A Multidisciplinary Perspective. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(2), 243–264. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02051.x>
- Gribnau, H. (2021). Fatsoenlijke belastingheffing. *NTFR: Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal recht*, 22(12), 1-6.
- Inspectie Overheidsinformatie & Erfgoed. (2021). *De informatiehuishouding van Toeslagen*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-978853.pdf>
- Jonker, U. (2020a, maart 4). Vijlbrief al in zwaar weer over Belastingdienst. *FD.NL*.
- Kajtazi, M., Holmberg, N., Sarker, S., Keller, C., Johansson, B., & Tona, O. (2021). Toward a Unified Model of Information Security Policy Compliance: A Conceptual Replication Study. *AIS Transactions on Replication Research: Vol. 7, Article 2.*, 7(2). <https://doi.org/10.17705/1attr.00067>
- Kamerstukken II, 31066, nr. 205. (2020, 28 augustus). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20202021-205.html#ID-205-d37e190>
- Kamerstukken II, 31066, nr. 330. (2017, 27 januari). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-330.html>
- Kamerstukken II, 31066, nr. 75, Item 5. (2020, 27 mei). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20192020-75-5.html>
- Kamerstukken II, 31066, nr.247, 2015. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-247.html>

Kamerstukken II, 35510, nr. 86. (2021, 21 oktober).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1001208>

Kamerstukken II, 35510, nr.357, (2020, 13

oktober).<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z13986&did=2020D40542>

Kist, R. (2020, 26 mei). Veel klachten over privacy, amper boetes. *NRC Handelsblad*.

Kleinnijenhuis, J. (2019, 14 juni). Fiscus frustreerde onderzoek naar kinderopvangtoeslag. *Trouw*.

Kleinnijenhuis, J. (2021a). Belastingdienst werkte ouders die recht hadden op kinderopvangtoeslag tegen. *Trouw*.

Koley, P., & Bharathi, S. V. (2021). Prioritizing and Ranking the Taxonomy of Factors Critical to GDPR Compliance. *Journal of Physics, 1964*. <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1964/4/042074>

Lange, B. (1999). Compliance Construction in the Context of Environmental Regulation. *Social & Legal Studies, 8*(4), 549–567. <https://doi.org/10.1177/a010430>

Lerner, J. S., & Tetlock, P. E. (1999). Accounting for the effects of accountability. *Psychological Bulletin, 125*(2), 255–275. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.2.255>

Lisiak-Felicka, D., & Szmit, M. (2021). GDPR implementation in public administration in Poland – 1.5 year after: An empirical analysis. *Journal of Economics and Management, 43*, 1–21. <https://doi.org/10.22367/jem.2021.43.01>

Lukács, A. (2016). What is Privacy? The History and Definition of Privacy. *Faculty of Law and Political Sciences*. <https://www.semanticscholar.org/paper/What-is-Privacy-The-History-and-Definition-of-Adrienn/430bfacabb89c0033b6dcccddc18ba9bbc02c5f>

- Marotta, A., & Madnick, S. (2021). Convergence and divergence of regulatory compliance and cybersecurity. *Issues In Information Systems*, 22(1).
https://doi.org/10.48009/1_iis_2021_10-50
- Mastenbroek, E. (2005). EU compliance: Still a ‘black hole’? *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1103–1120. <https://doi.org/10.1080/13501760500270869>
- Mbaye, H. (2009). Assessing Competing Explanations for Compliance and Non-Compliance with European Union Policies. *Midsouth Political Science Review*, 10.
https://www.arkpsa.org/wp-content/uploads/2017/MPSR/MPSR_v10_2009/4-Mbaye.pdf
- Mbaye, H. A. D. (2001). Why National States Comply with Supranational Law. *European Union Politics*, 2(3), 259–281. <https://doi.org/10.1177/1465116501002003001>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018, 18 september). *Gerard Blankestijn algemeen directeur Midden- en Kleinbedrijf bij de Belastingdienst*. Nieuwsbericht | Algemene Bestuursdienst. Geraadpleegd op 30 juni 2022, van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/actueel/nieuws/2018/09/19/gerard-blankestijn-algemeen-directeur-midden--en-kleinbedrijf-bij-de-belastingdienst>
- Moody, G. D., Siponen, M., & Pahlila, S. (2018). Toward a Unified Model of Information Security Policy Compliance. *MIS Quarterly*, 42(1), 285–311.
<https://doi.org/10.25300/misq/2018/13853>
- NRC Handelsblad. (2019, 20 mei). Autoriteit Persoonsgegevens onderzoek naar discriminatie Belastingdienst. *NRC Handelsblad*.
- Padden, M., & Öjehag-Pettersson, A. (2021). Protected how? Problem representations of risk in the General Data Protection Regulation (GDPR). *Critical Policy Studies*, 15(4).
<https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1927776>

Parlementaire Documentatie Centrum. (z.d.-c). *Dr. L.F. Asscher*.

https://www.parlement.com/id/vj42f8sqgyr4/1_f_lodewijk_asscher

Parlementaire Documentatie Centrum. (z.d.-e). *Dr. J.A. (Hans) Vijlbrief*. Parlement.com.

https://www.parlement.com/id/vl5nasxkt5f4/j_a_hans_vijlbrief

Parlementaire Documentatie Centrum. (z.d.-d). *Drs. M.L.J. (Mariëlle) Paul*. Parlement.com.

https://www.parlement.com/id/vle9ff5wbhu0/m_l_j_marielle_paul

Parlementaire Documentatie Centrum. (z.d.-b). *Ir. E.D. (Eric) Wiebes MBA*. Parlement.com.

https://www.parlement.com/id/vjgzbyhnxexs/e_d_eric_wiebes

Parlementaire Documentatie Centrum. (z.d.-a). *Mr.Drs. F.H.H. (Frans) Weekers*.

Parlement.com. https://www.parlement.com/id/vg09llkaxzrs/f_h_h_frans_weekers

Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020, oktober). *Verlag van een openbaar verhoor van dhr. Blankestijn*.

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/pok_20201118-2_-_dhr._blankestijn.pdf

Pircher, B., & Loxbo, K. (2020). Compliance with EU Law in Times of Disintegration:

Exploring Changes in Transposition and Enforcement in the EU Member States

between 1997 and 2016. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(5), 1270–

1287. <https://doi.org/10.1111/jcms.13030>

Priyadarshini, G., & Shyamala, K. (2018). Strategy and Solution to comply with GDPR :

Guideline to comply major articles and save penalty from non-compliance. *2018 2nd*

International Conference on I-SMAC (IoT in Social, Mobile, Analytics and Cloud) (I-

SMAC)I-SMAC (IoT in Social, Mobile, Analytics and Cloud) (I-SMAC), 2018 2nd

International Conference on. <https://doi.org/10.1109/i-smac.2018.8653696>

Rice, D. (2015). Public procurement as a means to achieving social gains – progress and

challenges in European legislation and standards for accessible information and

- communication technology. *International Review of Law, Computers & Technology*, 29(2–3), 162–182. <https://doi.org/10.1080/13600869.2015.1055661>
- Ruohonen, J. (2019a). An Acid Test for Europeanization: Public Cyber Security Procurement in the European Union. *European Journal for Security Research*, 5(2), 349–377. <https://doi.org/10.1007/s41125-019-00053-w>
- Ruohonen, J. (2019b). An Acid Test for Europeanization: Public Cyber Security Procurement in the European Union. *European Journal for Security Research*, 5(2), 349–377. <https://doi.org/10.1007/s41125-019-00053-w>
- Sedelmeier, U. (2008). After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe. *Journal of European Public Policy*, 15(6), 806–825. <https://doi.org/10.1080/13501760802196549>
- Sirur, S., Nurse, J. R., & Webb, H. (2018). Are We There Yet? *Proceedings of the 2nd International Workshop on Multimedia Privacy and Security*. <https://doi.org/10.1145/3267357.3267368>
- Tallberg, J. (2002). Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union. *International Organization*, 56(3), 609–643. <https://doi.org/10.1162/002081802760199908>
- Tweede Kamer. (z.d.). *Wetsvoorstellen / Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Tweede Kamer Der Staten-Generaal https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen?cfg=wetsvoorstellen&dp=p=25&fld_tech_period_yyyy=2019&fld_tk_subcategorie=Wetsvoorstellen&qry=&sta=1&fld_prl_status=Alles
- Van Snellenberg, T., & Van de Peppel, R. (2002). Perspectives on compliance: non-compliance with environmental licences in the Netherlands. *European Environment*, 12(3), 131–148. <https://doi.org/10.1002/eet.292>

- Van Soest, H. (2020, 23 juni). Omtzigt: “Er zijn niet alleen fouten gemaakt bij de kinderopvangtoeslag”. *ED*.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek* (3de editie). Coutinho.
- Vollebregt, B. (2019, 15 mei). Fatma Simsek (36) krijgt onterecht geen kinderopvangtoeslag: “De Belastingdienst zei sorry, maar gaat niets oplossen”. *Trouw*.
- Waele, A. (2018). *The Routledge Handbook of Ethics and Public Policy*. Routledge.
- Warren, S. D., & Brandeis, L. D. (1890). The Right to Privacy. *Harvard Law Review*, 4(5), 193. <https://doi.org/10.2307/1321160>
- Wet bescherming persoonsgegevens (1995). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/2018-05-01>
- Solove, D. J. (2010). *Understanding Privacy* (2/28/10 ed.). Harvard University Press.
- Ministerie van Financiën & DG Belastingdienst. (2013, september). *12e Halfjaarsrapportage Belastingdienst*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2013Z17610&did=2013D36225
- Algemene Rekenkamer. (2016, november). *Handhavingsbeleid Belastingdienst*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-791953.pdf>
- Grondwet. (2018). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21>
- Hofs, Y. (2019, 11 juni). Geblunder kinderopvangtoeslag ligt Menno Snel zwaar op de maag. *De Volkskrant*.
- KPMG. (2020, november). *Onderzoek taken en financiële middelen bij AP*. https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/kpmg-onderzoek_taken_en_middelen_ap.pdf
- De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020, november). *Fraude in de sociale zekerheid*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2021, 3 februari). *Plenaire verslagen / Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2020-2021/52#id4118c948

Kamerstukken II, 35510, nr. 98, item 10. (2021, 7 juli).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20202021-98-10.html>

Kamerstukken II, 35510, nr. 98, item. 8 (2021, 7 juli).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20202021-98-8.html>

Autoriteit Persoonsgegevens. (2021, november). *Boete Belastingdienst voor discriminerende en onrechtmatige werkwijze.*

https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/boetebesluit_belastingdienst.pdf

Kamerstukken II, 31066, nr.880, (2021, 1 September).

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z08887&did=2021D19491>

Kamerstukken II, 31066/32140, nr. 700. (2020, 14 september).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-700.pdf>

Kamerstukken II, 31066, nr. 683, (2020, 24 september).

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z14148&did=2020D37252>

ANP Producties. (2020, 19 november). Menno Snel hield vast aan systeem van kinderopvangtoeslag. *NoordHollands Dagblad.*

Jonker, U. (2020b, november 19). Financien sloeg aanbod Sociale Zaken af om kinderopvangtoeslag over te hevelen. *FD.NL.*

Kleinnijenhuis, J. (2021b, november 22). Belastingdienst ging vooral achter lage inkomens aan. *Trouw.*

Tunali, T. (2021, 7 december). Belastingdienst krijgt boete van 2,75 miljoen euro om Toeslagenaffaire. *NRC*.

Kamerstukken II, 35510, nr.2 (2020, 17 december).

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

Kamerstukken II, 31066, nr. 948. (2021, 29 december .

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-948.html>

BIJLAGEN

Wegens het formaat van de gebruikte werkbladen, is de database die gebruikt is voor de analyse en het literatuuroverzicht openbaar te raadplegen via onderstaande link:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1J2vEmq8VyWuWXmYo3J8sCKLj_6zjGeNa/edit?usp=sharing&oid=107786620658878655731&rtpof=true&sd=true