

Figuur 3.5.2.2. Tijdenlijnen opvolgers van RAM

3.5.3 Wat waren doel, inrichting en gebruik van RAM-systeem?

3.5.3.1 Doel van RAM

Een beschrijving van het doel van RAM uit de periode van ontwikkeling en eerste gebruiksjaren van RAM hebben wij niet aangetroffen in de voor ons onderzoek beschikbare informatie. Uit interviews hebben wij begrepen dat toentertijd behoefte was aan centraal binnen de Belastingdienst beschikbare informatie over de belastingrisico's per branche, waarmee kon worden bepaald welke bedrijven en welke posten het beste konden worden geselecteerd voor controle.

Er was volgens geïnterviewden een aantal aanleidingen voor het ontwikkelen van RAM. De behoefte bestond om de controle van mkb-bedrijven efficiënter en effectiever te maken, met name bij het sterk groeiende aantal mkb-bedrijven – mede gezien de beperkte inspectiecapaciteit. Hierdoor waren effectievere selectiemethoden en inzicht in belastingrisico's gewenst. In deze behoefte kon moeilijk worden voorzien met losse interne gegevensopvragingen bij de eigen centrale administratiefabriek. Door ontbrekende applicatiefunctiealiteit (o.a. voor toezicht) en ontoereikende IV-capaciteit voor vernieuwingswensen ontwikkelden medewerkers eigen geautomatiseerde instrumenten. In een latere fase kwam hier de behoefte van informatiegestuurd toezicht bij vanwege de gevoelde politieke en maatschappelijke druk op stringenter fraudebestrijding.

In 2012 is het doel van RAM beschreven: *“Het doel achter LTO/RAM is geweest om in beginsel alle beschikbare bestanden relatief simpel, eenduidig, overzichtelijk en snel beschikbaar te krijgen”. In 2015 stond in de visie voor RAM het doel ervan omschreven als “het creëren van een ‘relevant’ ‘Overzicht’ van wat er allemaal beschikbaar is aan data binnen de Belastingdienst. Vanuit dit ‘Overzicht’ is het de bedoeling dat er ‘Inzichten’ ontstaan”.* In de voor het onderzoek beschikbare documentatie wordt niet ingegaan op het doel van RAM voor individuele dienstonderdelen.

3.5.3.2 Functionele en technische inrichting van RAM

De functionaliteit van het systeem maakte het voor RAM-gebruikers mogelijk om selecties te maken op de gegevens in RAM ('RAM Uitvraag') en inzage te verkrijgen in deze gegevens ('RAM Beeld' of 'FlexViewer'). Dit gebeurde voor gebruikers via zogenoemde schermen in Excel waarin de gebruiker zelf de selectie of opvraging van gegevens kon invoeren. Hierbij kon de gebruiker zelf bepalen welke van de in RAM beschikbare gegevensbronnen hij/zij wilde inzien of gebruiken. Er was functioneel een onderscheid tussen het kunnen opvragen van eenvoudig leesbare klantbeelden tot aan het kunnen selecteren en gebruiken van alle gegevens in RAM. Er bestond voor alle tot RAM geautoriseerde gebruikers de mogelijkheid de geselecteerde gegevens via Excel-bestanden via het Belastingdienstnetwerk, op USB-stick of via e-mail buiten RAM verder te verspreiden en te verwerken.

Het RAM-systeem is qua technische inrichting geëvolueerd van een omvangrijk Excel-bestand naar een Access-database en vervolgens naar een Oracle-database. Voorafgaand de inrichting van de Oracle-database was RAM aanwezig op netwerkschijven waartoe geautoriseerde gebruikers toegang hadden.

3.5.3.3 Gegevens in RAM

Het RAM-systeem bevatte uitgebreide gegevens van vrijwel alle belastingmiddelen en alle belastingplichtigen, verdeeld over circa tweehonderd gegevenssets in RAM (hierna: RAM-tabellen). De RAM-tabellen omvatten, naast de reguliere gegevens over aangiften, toeslagen, vastgoed en andere bezittingen en schulden, ook extern verkregen gegevens over vastgoed, bedrijven en auto's via de nationale basisregisters van Kadaster, Kamer van Koophandel en Dienst Wegverkeer. Ook bevatte de RAM-tabellen eerste en tweede nationaliteitsgegevens en strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven. Tot die laatste categorie behoorden de uitkomsten van fiscale strafrechtelijke processen, maar ook de interne afdoening door de Belastingdienst (bijvoorbeeld met een bestuursrechtelijke boete), waarbij het Openbaar Ministerie en de rechtspraak niet noodzakelijkerwijs betrokken waren geweest.

Tevens waren totalisaties (totaaltellingen) opgenomen, waarbij bijvoorbeeld aantallen per belastingplichtige burger of bedrijf, per kantoor, per land of per fiscale dienstverlener werden berekend en getoond. Er werden in RAM ook enkele berekeningen gemaakt van mogelijke risico-indicatoren, zoals de materialiteit, dit betroffen verhoudingscijfers (b.v. omzet per euro loon/schuld/winst).

RAM bevatte de laatste zes jaar 250 RAM-tabellen met soms honderden regels per RAM-tabel. De gegevens werden veelal maandelijks opnieuw aan RAM toegevoegd (ververst), enkele categorieën werden frequenter of ieder kwartaal/ jaar of ad-hoc ververst.

3.5.3.4 Gebruik van RAM

Het RAM-systeem werd gebruikt door vrijwel alle dienstonderdelen. Het gebruik van RAM, zowel van de aangemaakte selecties als het gebruik ervan in het toezicht (of uitkomsten daarvan in controledossiers), werd volgens geïnterviewden niet vastgelegd.

Vanaf 2012 werd het vervaardigen van selecties automatisch gelogd. Voor het onderzoek was deze logging uitsluitend over 2017 in de vorm van aantal maal gebruik per gebruiker nog beschikbaar. Daaruit is naar voren gekomen dat in 2017 meer dan 20.000 selecties van gegevens over belastingplichtige burgers of bedrijven in RAM zijn aangemaakt. Wij hebben verder uit documenten en interviews opgemaakt dat, in de laatste tien tot vijftien jaar van het bestaan van RAM, sprake was van intensief gebruik van RAM.

Wij hebben in de digitale zoekactie 2.662 Excel-bestanden met gegevens uit RAM (hierna: RAM-extracties) aangetroffen, waarvan 1.170 unieke bestanden. Wij hebben in interviews vernomen dat ook op lokale schijven en USB-sticks van medewerkers mogelijk nog bestanden met RAM-selecties zijn opgeslagen. De door medewerkers lokaal op PC's opgeslagen bestanden konden niet door de Belastingdienst in deze digitale zoekactie worden geïdentificeerd, maar zijn via e-mail door de Belastingdienst uitgevraagd bij de medewerkers.

Vanwege het ontbreken van een structurele vastlegging van de aangemaakte selecties en het gebruik daarvan, hebben wij de externe gegevensdeling of de selecties en analyses voor externe partijen niet volledig inzichtelijk gekregen. Op basis van de onderzoeksinformatie hebben wij vastgesteld dat gegevens uit RAM zijn verstrekt aan of zijn gebruikt in samenwerking met andere overheidsorganisaties in het justitie- en sociale domein. Over deze gegevensleveringen en analyses ontbreekt in de meeste gevallen concrete informatie over de daadwerkelijke analyse en levering. Voor gegevensleveringen aan en samenwerkingen met externe partijen had de Belastingdienst volgens geïnterviewden convenanten afgesloten. De convenanten golden voor de gehele Belastingdienst en niet specifiek voor RAM. Wij hebben niet kunnen vaststellen of dit voor alle gegevensleveringen en samenwerkingen waarbij RAM is gebruikt toereikende convenanten aanwezig waren. Wij hebben in het kader van dit onderzoek geen onderzoek uitgevoerd naar de algemene voorschriften en convenanten die golden binnen de Belastingdienst voor gegevensverstrekking aan externe partijen.

Vanwege het ontbreken van structurele vastlegging van aangemaakte selecties en het gebruik daarvan hebben wij niet kunnen vaststellen op welke wijze RAM-gegevens in relatie tot individuele belastingdossiers zijn gebruikt.

4 Kaders en bevindingen inzake beveiliging, privacy, profilering en geautomatiseerde besluitvorming

Dit hoofdstuk beginnen wij met een samenvattende beschrijving van (het gebruik van) RAM; deze is gebaseerd op onze onderzoeksbevindingen uit Hoofdstuk 3.

Vervolgens is in dit hoofdstuk de beantwoording van de onderzoeksvraag 'Welke eisen, zowel extern als intern, op het gebied van informatiebeveiliging waren van toepassing en voldeden RAM en de systemen/platformen waarop RAM draaide aan deze eisen? Zo nee, waarom niet?' beschreven onder het onderwerp beveiliging van Deelonderzoek 1.

Hierna volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen 'Wat waren in de periode dat RAM ontwikkeld en gebruikt werd de relevante wettelijke kaders?' en 'Heeft de Belastingdienst met het gebruik van RAM wettelijke kaders overtreden? Zo ja, welke?' van Deelonderzoek 3, 'Een kwalitatieve beschrijving op hoofdlijnen van de eventuele nadelige gevolgen die burgers en bedrijven ondervonden kunnen hebben als gevolg van onrechtmatig gebruik⁷⁴ van RAM en een plan van aanpak om deze gevolgen nader in kaart te brengen'.

Wat daarna volgt, is de beantwoording van de onderzoeksvragen 'Was er bij RAM sprake van profilering van burgers en bedrijven in de zin dat de ene bevolkingsgroep intensiever werd gecontroleerd dan de andere?' en 'Werd RAM toegepast voor geautomatiseerde besluitvorming met betrekking tot burgers en bedrijven?' van Deelonderzoek 1.

Tot slot beantwoorden wij de overige onderzoeksvragen van Deelonderzoek 3 met betrekking tot de mogelijk nadelige effecten voor burgers en bedrijven en een plan van aanpak om deze gevolgen in een eventueel vervolgonderzoek nader in kaart te brengen. De uitvoering van een dergelijk plan van aanpak om de gevolgen te onderzoeken, valt buiten de scope van dit onderzoek.

Aan het einde dit hoofdstuk is een samenvatting van dit hoofdstuk opgenomen in paragraaf 4.10.

In de volgende paragrafen hebben wij enkele voorbeelden van het gebruik van gegevens uit RAM in het toezichtproces beschreven, die wij hebben verzameld tijdens het onderzoek. Wij benadrukken dat dit casuïstiek uit interviews of stukken betreft. Deze voorbeelden zijn niet representatief voor het gebruik van RAM-gegevens in de toezichtprocessen.

4.1 Beknopte beschrijving RAM-systeem

In deze paragraaf hebben wij een samenvattende beschrijving opgenomen van (het gebruik van) RAM en de in en rondom RAM aangetroffen maatregelen die relevant zijn voor de naleving van de wettelijke kaders voor beveiliging, privacy, profilering en geautomatiseerde besluitvorming. Deze samenvattende beschrijving is gebaseerd op onze onderzoeksbevindingen uit Hoofdstuk 3.

⁷⁴ Rechtmatig gebruik is te definiëren als het voldoen aan de genoemde voorwaarden in de privacywetgeving, i.c. artikelen 6 t/m 24 van de Wbp (zie verder paragrafen 4.2.1, 4.2.3 en 4.3.1).

Wij hebben onderstaande samenvattende beschrijving opgedeeld in enkele onderwerpen die relevant zijn voor dit hoofdstuk.

Algemeen:

- Afgezien van het beveiligingsadvies dat is uitgebracht door B/CIE en de GEB, beide in 2017, hebben wij over de twintigjarige RAM-levensduur geen interne toetsingen aangetroffen inzake het voldoen aan de interne en externe vereisten, waaronder wet- en regelgeving (paragraaf 3.2.3).
- Wij hebben geen afspraken aangetroffen over het gebruik van RAM-extracties en de opslag daarvan. In zeven interviews is aangegeven dat gebruikers van RAM zelf verantwoordelijk waren voor het bepalen van doelbinding van hun gegevensverwerking (paragraaf 3.3.2).
- In de loop van de tijd is in RAM een voorloopscherm toegevoegd, waarbij de reden en het project voor de uitvraag diende te worden ingevoerd en in logging werd vastgelegd. In de voor het onderzoek beschikbare vastlegging van deze logging is in alle gevallen een uitvraagreden opgenomen, en in 750 van de 2.494 gevallen ook een project (dus in 1.744 gevallen niet, paragraaf 3.3.3).

Systeem:

- Vanaf het ontstaan van RAM tot 2003 of 2004 bestond RAM enkel in Excel-format. In 2003 of 2004 is het RAM-systeem overgegaan naar Access-databaseformat op een netwerkschijf per regio. In 2012 is RAM overgegaan naar een Oracle-database op AWS (paragraaf 3.1.2).

Toegang tot RAM:

- In de periode 1998 – 2003/2004 was RAM in Excel-formaat op persoonlijke laptops en PC's van medewerkers onbeveiligd aanwezig, wel werden de CD's met RAM-gegevens voorzien van wachtwoordbeveiliging voorafgaand aan verspreiding over de regiokantoren. Vanaf 2003/4 was de autorisatie-inrichting van RAM (op Access- of Oracle-database) van toepassing.
- Gebruikers van RAM dienden autorisatie aan te vragen en te verkrijgen voordat zij konden gebruikmaken van RAM (paragraaf 3.4.3). Het was nodig voor de gebruiker om in te loggen voor gebruik van RAM (paragraaf 3.1.1).
- Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie over geautoriseerde gebruikers, zowel de autorisatieoverzichten uit 2017, het logbestand per gebruiker over 2017 en individuele mails waarin geautoriseerde gebruikers zijn opgenomen/benoemd, hebben wij voor in ieder geval 281 gebruikers vastgesteld dat zij autorisaties in RAM hadden (paragraaf 3.1.5).
- Enkel in de autorisatieoverzichten van 2017 hebben wij informatie aangetroffen over welke autorisaties de gebruikers hadden. Uit uitleg over de autorisaties en deze overzichten hebben wij opgemaakt dat het mogelijk was om gebruikers enkel autorisatie te verschaffen tot specifieke delen van de gegevens in RAM. In de praktijk hadden op basis van de voor het onderzoek beschikbare overzichten 200 van de 248 aanwezige gebruikersaccounts een autorisatie die toegang gaf tot alle schermen en bestanden in RAM (paragraaf 3.4.1).

Bronnen:

- In de voor het onderzoek beschikbare informatie is documentatie aangetroffen over een uiteenlopende hoeveelheid bronnen die in RAM aanwezig was gedurende de periode van gebruik van RAM. Voor de periode 2013-2018 is de onderzoeks-informatie het meest uitgebreid. In deze periode zijn 69 verschillende bronnen aangetroffen (paragraaf 3.2.1).
- Wij hebben geen schriftelijk vastgelegde afwegingen aangetroffen ten aanzien van het opnemen van deze bronnen/gegevens in een database in relatie tot de naleving van de wettelijke kaders met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, inclusief de afweging welke beheersingsmaatregelen moesten worden getroffen (paragraaf 3.2.1.3).

Gegevens in RAM:

- Vanuit de 69 bronnen waren in RAM fiscale-, persoons- en bedrijfsgegevens aanwezig. In RAM waren ook gegevens aanwezig ten aanzien van: materialiteit, en risico-indicatoren, de eerste en tweede nationaliteit, fraudesignalen (uit FSV-systeem), fiscale strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven (uit GEFIS-systeem) en mogelijk medische en religieuze gegevens (paragrafen 3.2.1, 3.2.2 en 3.2.6).
- Niet voor alle gegevens in RAM met betrekking tot materialiteit, en risico-indicatoren is informatie beschikbaar over hoe deze tot stand zijn gekomen.

Gebruik RAM:

- Uit verschillende documenten is naar voren gekomen dat in 2014 35.000 RAM-extracties, in 2016 22.000 RAM-extracties en in 2017 21.394 RAM-extracties zijn aangemaakt (paragraaf 3.4.4).
- Wij hebben in de voor het onderzoek beschikbare documentatie geen logging aangetroffen van de precieze gegevens die uit RAM werden geselecteerd en vervolgens via extracties voor toezicht op belastingplichtigen werden benut (paragraaf 3.4.4).

Gebruikers buiten RAM:

- Ook medewerkers zonder eigen toegang tot RAM konden selecties uit RAM aanvragen. Dit konden zij doen via supergebruikers (Intelligence-teams), EHI-BA en andere collega's met toegangsautorisaties. Voor aanvragen bij EHI-BA werd een intakeformulier gehanteerd, waarbij er in de aangetroffen versie uit 2015 ook de grondslag werd gevraagd en in de versie uit 2018 naar de WMK-toets en PIA/GEB werd gevraagd. Wij hebben geen vastgelegde eisen/instructies aangetroffen voor het aanvragen van selecties uit RAM via supergebruikers en collega's (paragrafen 3.3.1 en 3.3.3).
- De supergebruikers leverden RAM-extracties via een netwerkschijf of e-mail met de aanvrager. Vier geïnterviewden hebben aangegeven dat de RAM-extracties onbeveiligde bestanden waren en één geïnterviewde heeft aangegeven soms RAM-extracties te hebben aangeleverd met wachtwoordbeveiliging (paragraaf 3.3.1).

RAM-extracties:

- RAM-extracties konden initieel alleen in de vorm van Excel-bestanden worden opgesteld; later werd het mogelijk om extracties in sas- en csv-bestanden op te stellen. De gebruikers van RAM konden RAM-extracties aanmaken en zelf bepalen op welke locatie deze RAM-extracties werden geplaatst, zoals op een netwerkschijf of op een eigen laptop (paragraaf 3.1.2).
- Tijdens de digitale zoekactie hebben wij op de netwerkschijven 1.170 unieke RAM-extracties in de vorm van onbeveiligde Excel-bestanden aangetroffen (paragraaf 3.4.5). In deze 1.170 unieke RAM-extracties hebben wij het volgende aangetroffen:
 - In ieder geval in 369 RAM-extracties waren gegevens over de eerste en/of tweede nationaliteit aanwezig.
 - In 21 bestanden zijn de materialiteitsscores van kantoor of regio aanwezig.
 - In vijf bestanden zijn gegevens uit GEFIS aanwezig.
 - In één bestand zijn gegevens uit FSV aanwezig.
 - In veertien bestanden is de eerste of tweede nationaliteit als selectiecriteria gebruikt.
 - In één bestand zijn pseudonieme gegevens aangetroffen, waarbij de originele persoonsgegevens niet aanwezig waren.

Het is ten tijde van het onderzoek niet meer vast te stellen waarvoor de RAM-extracties zijn gebruikt in het toezichtproces, afgezien van een generieke inventarisatie en enkele voorbeelden die wij hebben verkregen uit de enquête en de interviews, zoals is opgenomen onder 3.3.1. Wij hebben hierdoor beperkt inzicht gekregen in het (eind)gebruik van gegevens uit RAM voor toezichtdoeleinden (paragraaf 3.4.4).

4.2 Welke eisen, zowel extern als intern, op het gebied van informatiebeveiliging waren van toepassing, en voldeden RAM en de systemen/platformen waarop RAM draaide aan deze eisen? Zo nee, waarom niet?

4.2.1 Wettelijke kaders (externe eisen) met betrekking tot informatiebeveiliging

Hieronder hebben wij een overzicht opgenomen van de belangrijkste wetten en voorschriften met voor ons onderzoek relevante kaders en richtlijnen met betrekking tot informatiebeveiliging uit de periode dat RAM operationeel was:

Wet	Toepassingsbereik	Periode van geldigheid
Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) 1994	Van toepassing voor alle rijksdiensten in Nederland.	1994 – heden
Wet Persoonsregistraties (WPR), respectievelijk Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)	Van toepassing voor alle registraties, respectievelijk verwerkingen van persoonsgegevens. In beide wetten zijn algemene beveiligingseisen opgenomen. ⁷⁵	1989 – 2001, respectievelijk 2001 – 2018
Algemene wet bestuursrecht (Awb)	Bevat bepalingen over algemene bestuursrechtelijke procedures, inclusief informatiebeheer en -beveiliging.	1992 – heden
Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid (BIR) – Tactisch Nomenkader (TNK)	Van toepassing voor alle rijksdiensten in Nederland. Van toepassing op alle Nederlandse overheidsorganisaties.	2012 – 2019 (opgevolgd door BIO)

Tabel 4.2.1.1. Overzicht van relevante wetten in het kader van informatiebeveiliging

Ten aanzien van bovenstaande wetgeving maken wij drie opmerkingen:

- Wij beschouwen de gegevens in RAM niet als vallend onder de rubricering staatsgeheim en derhalve zijn de 'Aanwijzingen voor de beveiliging van staatsgeheimen en vitale onderdelen bij de Rijksdienst' (AAR-9) of VIR Bijzondere Informatie (VIR-BI) niet meegenomen in navolgend evaluatiekader.
- De tactische en operationele eisen uit de vanaf 2012 verplichte Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid (BIR) zijn al vanaf 2011 in het interne Handboek Informatiebeveiliging Belastingdienst (HBB) opgenomen.
- De Awb bevat in uiterst beperkte vorm eisen op informatiebeheer- en informatiebeveiligingsgebied, derhalve betrekken wij deze wet niet verder in navolgende uitwerking.

4.2.2 Interne eisen met betrekking tot informatiebeveiliging

Hieronder hebben wij een overzicht opgenomen van de belangrijkste interne voorschriften met voor ons onderzoek relevante kaders en richtlijnen met betrekking tot informatiebeveiliging uit de periode dat RAM operationeel was:

Interne beveiligings-eisen documenten	Beschrijving	Periode van geldigheid
Handboek Informatiebeveiliging Belastingdienst (HIBB)	Dit handboek gaf invulling aan de vanuit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) gestelde eis dat elke overheidsdienst een beleidsdocument voor informatiebeveiliging dient vast te stellen en uit te dragen.	1996 – 2001
Handboek Informatiebeveiliging Belastingdienst (HIB-BBN), later Handboek Beveiliging Belastingdienst (HBB)	Het algemene informatiebeveiligingsbeleid van de Belastingdienst is verankerd in het Handboek Informatiebeveiliging Belastingdienst (HIB) van 1996 en verder uitgewerkt in het Handboek Informatiebeveiliging Belastingdienst – Basis BeveiligingsNiveau (HIB-BBN). In dit handboek (of in bijlagen) zijn informatiebeveiligingsnormen opgenomen, ook die vanuit de Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid (BIR, zie volgende paragraaf). Dit handboek is jaarlijks geëvalueerd en herzien.	1996 – 2018 nieuwe versies – jaarlijks geactualiseerd gedurende de periode dat RAM actief werd gebruikt)

⁷⁵ Voor het verduidelijken en praktisch toepasbaar maken van de beveiligingseisen in beide wetten heeft de privacytoezichthouder (Registratiekamer als voorloper van de huidige AP) twee adviezen uitgebracht: 'Beveiliging van persoonsregistraties' in 1994 en 2001. De wettelijke beveiligingseis in artikel 13 van de Wbp luidt: "De verantwoordelijk legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand der techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen." Deze adviezen hebben echter geen rechtskracht en hebben wij derhalve niet als wettelijke eisen beschouwd.

Interne beveiligings-eisen documenten	Beschrijving	Periode van geldigheid
Voorschriften Beveiliging Applicaties	Dit document beschrijft welke maatregelen moeten worden getroffen om applicaties aan de eisen van beveiliging te laten voldoen.	2002 – 2011
De 10 geboden van informatiebeveiliging	Richtlijnen voor medewerkers die van toepassing waren indien ze bijzondere persoonsgegevens, zoals strafrechtelijke en gezondheidsgegevens verwerkten.	2014 – 2017 (10 geboden)
Gouden regels voor omgang met vertrouwelijke informatie	Deze twee richtlijnen betreffen de algemene gebruikersaspecten van beveiliging en niet de vereisten aan systemen als RAM. Derhalve zijn deze richtlijnen niet betrokken in de verdere uitwerking van onze bevindingen.	2017 – heden (gouden regels)

Tabel 4.2.2.1. Overzicht van interne beveiligingseisen documenten

In paragraaf 3.4.1.3 zijn de eisen vanuit bovenstaande documenten weergegeven.

4.2.3 Evaluatiekader informatiebeveiliging

Uit de in paragrafen 3.4.1.1 en 3.4.1.2 opgenomen externe en interne informatiebeveiligingseisen hebben wij de volgende evaluatiecriteria afgeleid die van toepassing zijn op RAM.

Het in deze paragraaf beschreven evaluatiekader bevat de minimumeisen waaraan de informatiebeveiliging van RAM moest voldoen volgens externe en interne kaders die destijds van toepassing waren. Wij hebben onderzocht welke specifieke beveiligingseisen van toepassing waren op een informatiesysteem als RAM, en derhalve zijn de algemene eisen rondom informatiebeveiliging zoals ten aanzien van beleid, organisatorische wijzigingen, en fysieke beveiliging niet in onze evaluatiecriteria uitgewerkt. Wij hebben de op RAM betrekking hebbende evaluatiecriteria gegroepeerd in zes onderstaande onderwerpen:

1. Ontwikkeling:
 - a. Afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse (A & K), resulterend in een set van betrouwbaarheidseisen (VIR 1994).
 - b. Informatiebeveiligingsplan met maatregelen schriftelijk vaststellen (VIR 1994).
 - c. Toetsing van implementatie en werking van maatregelen (VIR 1994), vaststellen dat jaarlijks een Analyse Verhoogd Risico (AVR) wordt uitgevoerd waarbij wordt bepaald of de regio-eenheid verhoogde risico's loopt op het gebied van informatiebeveiliging en integriteit (HIB-BBN, 2003).
2. Operationeel gebruik – Identificatie & Authenticatie:
 - a. Elke gebruiker van de Belastingdienst-systemen (TIS en applicaties) moet, binnen deze systemen, uniek identificeerbaar én herleidbaar zijn tot één persoon of proces (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - b. Gebruikers dienen hun identiteit te bewijzen (authenticatie) op basis van kennis (wachtwoord) (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - c. De authenticatie voor gebruikers met vergaande bevoegdheden moet aan zwaardere eisen voldoen, zoals sterke en frequent wijzigende wachtwoorden (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - d. De exclusiviteit van het identificatie- en authenticatiemiddel moet zijn gewaarborgd (Voorschriften Beveiliging Applicaties (VBA), versie 17 mei 2001).

- e. Voordat een geslaagde identificatie en authenticatie heeft plaatsgevonden, mag uitsluitend informatie aan gebruikers worden verstrekt die noodzakelijk is voor de aanlogprocedure (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
3. Operationeel gebruiker – Autorisatie:
- a. Op alle objecten moet toegangsbeveiliging van toepassing zijn op basis van: "Niets mag, tenzij..." (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - b. Gebruik van autorisatie dient te zijn ingericht conform de functiescheiding in de organisatie (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - c. Omgevingen met een verschillend karakter (productie, pilot, ontwikkel, test, internet, innovatie) dienen van elkaar te worden gescheiden (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - d. Onderscheid dient te zijn aangebracht tussen functionele autorisatie en competentie (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - e. Het moet altijd inzichtelijk zijn tot welke objecten een gebruiker rechten heeft (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - f. Bij gegevensuitwisseling en -opslag mag het niet mogelijk zijn dat onbevoegden toegang krijgen tot de gegevens (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - g. Vertrouwelijke of gevoelige gegevens mogen niet leesbaar over het netwerk gaan (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - h. Alleen gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van een taak mogen worden weergegeven aan de uitvoerende (Handboek Informatiebeveiliging, 2002).
4. Operationeel gebruik – Integriteit:
- a. Het mag niet mogelijk zijn ongemerkt ongeautoriseerde wijzigingen op infrastructuur, programmatuur, en opgeslagen en verstuurd data aan te brengen (VBA: Voorschriften Beveiliging Applicaties 2002).
 - b. De integriteit van in te voeren gegevens moet zoveel mogelijk worden gewaarborgd door automatische (geautomatiseerde) controles (VBA: Voorschriften Beveiliging Applicaties 2002).
 - c. De integriteit van binnen de Belastingdienst te verspreiden gegevens moet zoveel mogelijk worden gewaarborgd door automatische (geautomatiseerde) controles (VBA: Voorschriften Beveiliging Applicaties 2002).
 - d. Systeembeheertaken moeten zijn gescheiden van applicatietaken (Handboek 1989).
5. Beheer – Controleerbaarheid:
- a. Het mag niet mogelijk zijn ongemerkt ongeautoriseerde wijzigingen op infrastructuur, programmatuur, en opgeslagen en verstuurd data aan te brengen (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - b. Opdrachtgever moet aangeven welke gebeurtenissen in het systeem moeten worden gelogd (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - c. De logging/audit-trail moet voldoende informatie bevatten om te kunnen herleiden welke handelingen zijn verricht, wie/wat deze handelingen initieel heeft gestart en

wanneer deze handelingen zijn uitgevoerd (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).

- d. De volledigheid van de logging/audit-trail moet worden gewaarborgd en kunnen worden vastgesteld (integriteit van het log) (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - e. De configuratiegegevens van componenten op het gebied van systeeminrichting en autorisaties moeten kunnen worden gecontroleerd op juistheid (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
 - f. Audit- en/of log-events die een instelbaar 'severity-level' overschrijden moeten leiden tot automatische alarmering van de beheerorganisatie (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).
6. Beheer – Beschikbaarheid:
- a. De beschikbaarheid van de applicaties en infrastructuur dient zoveel mogelijk te zijn gewaarborgd (Handboek Informatiebeveiliging, 1996).

4.2.4 Bevindingen

Wij hebben onderzocht in welke mate maatregelen in en rondom RAM waren getroffen in relatie tot de bovengenoemde evaluatiecriteria. Hierbij zijn drie perioden te onderscheiden die voortkomen uit de drie verschillende manieren hoe RAM technisch was vormgegeven (zie paragraaf 3.1.2), namelijk:

- Lokale en losse Excel-bestanden in de periode vanaf 1998 tot 2003 of 2004;
- Een via het netwerk toegankelijke Access-database van 2003 of 2004 tot 2012; en
- Een centraal beheerde Oracle-database van 2012 tot en met mei 2018 op het nieuw ontwikkelde AWS-platform (ook wel 'SASgrid' genoemd).

Ten tijde van ons onderzoek was het niet meer mogelijk om toegang tot een RAM-omgeving te verkrijgen, om daarmee directe waarnemingen te kunnen doen. Daarom hebben wij ons onderzoek gebaseerd op de beschikbare onderzoeksinformatie (documenten, interviews en enquêtes, digitale zoekactie).

De bevindingen hebben wij hieronder in dezelfde structuur opgenomen als in de voorgaande paragraaf, met verwijzingen naar de relevante beveiligingseisen. Als eerste hebben we enkele algemene bevindingen opgenomen. Voor de eisen waarvoor in de beschikbare onderzoeksinformatie geen gegevens aanwezig zijn, hebben wij aangegeven dat niet kon worden vastgesteld of aan deze vereisten werd voldaan.

4.2.4.1 Algemeen

In algemene zin hebben wij geen voorschriften of instructies aangetroffen voor de beveiliging van het RAM-systeem en de RAM-gegevens. Ook hebben wij tot 2016 geen documenten aangetroffen waaruit centrale sturing naar voren komt op het door eigenaren en -beheerders treffen van de benodigde beheersingsmaatregelen betreffende LOA's, om deze aan de beveiligingseisen te laten voldoen. Dit terwijl deze beveiligingseisen gedurende de RAM-levensduur stringenter werden.

De leveringscriteria, die van toepassing waren voor gegevensleveringen vanuit LTO-BA, waar gegevens uit RAM opgevraagd konden worden, zoals in paragraaf 3.3.3 beschreven, benoemen dat: *"Conform de Wbp dient de geleverde elektronische data na het bereiken van het doel met inachtneming van bewaartermijnen en/of na beëindiging van het project onomkeerbaar vernietigd te worden door de ontvangende partij."*

In januari 2017 is op concerndirectieniveau een lijst met risico's besproken (samengevat in het bestand 'CDO risico'). Deze lijst wordt verder toegelicht in Hoofdstuk 5. Hierin is het volgende risico benoemd: *"Risico niet voldoen aan AWR (doelbinding) en WBP (privacy) criteria. Bij domein Gegevens is bekend dat er een datawarehouse operationeel is Risico Analyse Model (RAM) die niet in beheer is bij cluster CAP Gegevens maar bij EH(I). Met de eigenaar van deze datawarehouse zijn geen afspraken gemaakt over de ontsluiting en het gebruik van gegevens."*

Als beheersmaatregel bij dit risico is in het document 'CDO risico' opgenomen dat *"De afspraak is gemaakt dat de gebruiker RAM verantwoordelijk is voor het gebruik en beveiliging van de data."* Wij hebben geen aanvullende informatie over deze afspraak aangetroffen, behalve de voorgenoemde leveringscriteria.

4.2.4.2 Ontwikkeling

Voor eisen 1a en 1b hebben wij op basis van interviews en beschikbare informatie vastgesteld dat de Belastingdienst geen Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyse of ander type risicoanalyse heeft uitgevoerd. Een dergelijke analyse zou moeten zijn uitgevoerd voor zowel de initiële ontwikkeling als voor de doorontwikkeling en groot-schalige inzet van RAM. Tevens hebben wij vastgesteld dat geen informatiebeveiligingsplan is opgesteld waarin de – getroffen en aanvullend benodigde – informatiebeveiligingsmaatregelen voor RAM zijn vastgelegd.

Voor eis 1c hebben wij op basis van interviews en beschikbare informatie vastgesteld dat geen (periodieke) toetsing van de implementatie of de werking van de informatiebeveiligingsmaatregelen in en rondom RAM heeft plaatsgevonden. Uitzondering hierop vormt de informatiebeveiligingsanalyse met begeleidend advies aan directeurs MKB en GO die in 2017 door de toenmalige IT-beheerorganisatie B/CIE is opgesteld ('Memo Advies mitigerende maatregelen RAM', d.d. 21 juli 2017). De bevindingen zijn verder beschreven in paragraaf 3.4.4.

Verder hebben wij geen Analyse Verhoogd Risico (AVR) of andere risicobeoordeling, die gezien de gevoelige aard van de RAM-gegevens jaarlijks zou moeten plaatsvinden, aangetroffen. Hierin zou moeten worden bepaald of een dienstonderdeel zoals een regio-eenheid eventuele verhoogde risico's loopt op het gebied van informatiebeveiliging en integriteit (eis 1c).

4.2.4.3 Operationeel gebruik – Identificatie & Authenticatie

Eis 2a en 2b

Hieronder hebben wij het voldoen aan eis 2a voor de drie verschillende perioden apart uiteengezet.

Excel (1998 – 2003/2004)

In de notulen van 'tafeltje RAM' uit 2003 is beschreven dat de toegang tot de RAM-bestanden verliep via de server van het betreffende kantoor (ieder kantoor had eigen versie met eigen toegangsrechten op de server). De Excel-bestanden die op CD's aan de kantoren werden geleverd, werden op de server van het betreffende kantoor geplaatst waar de voor die server geautoriseerde personen bij konden. De geautoriseerde medewerkers voor de kantoorserver konden de RAM-bestanden vervolgens op hun eigen computer plaatsen. Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe de identificatie en authenticatie van medewerkers was ingeregeld om toegang tot deze servers van de betreffende kantoren te verkrijgen.

Daarnaast is uit dezelfde notulen uit 2003 naar voren gekomen dat toentertijd de USB-sticks waarmee de Excel-bestanden aan de kantoren werden geleverd, beveiligd waren met een wachtwoord. Wij hebben niet kunnen vaststellen wie deze USB-sticks in ontvangst nam, welke medewerkers het wachtwoord van deze USB-sticks kenden en hoe deze USB-sticks werden beheerd en bewaard.

Access (2003/2004 – 2012)

In onder andere gebruikershandleidingen uit de periode 2003/2004-2012, de periode waarin RAM draaide op een via het netwerk toegankelijke Microsoft Access-database, is beschreven dat voor RAM autorisatierechten waren ingericht. Wij hebben niet kunnen vaststellen of in deze periode gebruikers via een inlogscherf moesten inloggen en of inloggegevens herleidbaar waren tot één persoon of proces. Wij hebben derhalve niet kunnen vaststellen of RAM in deze periode voldeed aan eisen 2a en 2b.

Over de periode waarin RAM draaide op een via het netwerk toegankelijke Access-database is in de notulen van 'tafeltje RAM' uit 2003 beschreven dat in de toekomst een fysieke ruimte diende te worden ingericht waar de computers operationeel waren en enkel geautoriseerde personen toegang tot deze ruimte hebben. In één interview met een RAM-teamlid is toegelicht dat toentertijd de RAM-servers in een afgesloten kamer stonden opgesteld. In dit interview is toegelicht dat alleen medewerkers met toegangsrechten toegang tot deze ruimte hadden. Wij hebben niet kunnen vaststellen wanneer en of de toegang tot de computer en/of RAM-servers op deze wijze daadwerkelijk was ingericht en voor welke periode dit was geweest.

Oracle (2012 – 2018)

In een e-mail uit 2017 is beschreven dat een medewerker diende in te loggen in RAM via een gebruikersnaam en wachtwoord dat de medewerker gebruikte voor het inloggen op diens computer. In de gebruikershandleidingen uit 2012 tot en met mei 2018 is beschreven dat voor het aanvragen van een RAM-extractie een medewerker diende in te loggen in RAM. Omdat tijdens ons onderzoek geen operationeel RAM-systeem meer

beschikbaar was, hebben wij niet kunnen vaststellen of het proces daadwerkelijk op deze manier was ingericht. Ook hebben wij niet kunnen vaststellen of er andere mogelijkheden bestonden om toegang te verkrijgen tot RAM, zoals bijvoorbeeld met toegangsrechten tot het database- of besturingssysteem.

Tijdens ons onderzoek hebben wij een autorisatielijst van RAM uit 2017 aangetroffen, zoals deze in paragraaf 3.1.5 nader is toegelicht. Op basis van deze autorisatielijst hebben wij vastgesteld dat er in RAM drie generieke gebruikersaccounts bestonden die niet uniek identificeerbaar en herleidbaar zijn tot een individuele medewerker of een proces. Wij hebben voor deze drie gebruikersaccounts niet kunnen herleiden wie over de inloggegevens van deze gebruikersaccounts beschikten. Wij hebben ook niet kunnen vaststellen of in de periode voor en na de datum van de beschikbare autorisatielijst uit 2017 wel of niet dergelijke, niet tot een individuele medewerker of proces herleidbare, gebruikersaccounts in RAM aanwezig waren.

Eis 2c, 2d en 2e

In de voor het onderzoek beschikbare informatie is geen beschrijving aangetroffen die duidelijkheid biedt inzake het identificatie- en authenticatiemiddel. Uit interviews met twee RAM-teamleden hebben wij begrepen dat geen zwaardere authenticatiemiddelen dan de naam/wachtwoord-combinatie voor RAM-gebruikers met verhoogde rechten ingericht zijn geweest.

Er was geen inzage in RAM-gegevens voorafgaand aan inloggen (eis 2e), tenzij een medewerker reeds beschikking had over een RAM-extractie in (onbeveiligd) Excel-format. Wij hebben derhalve op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie niet kunnen vaststellen of RAM voldeed aan de authenticatie-aspecten van eisen 2c, 2d en 2e.

4.2.4.4 Operationeel gebruiker – Autorisatie

Ten aanzien van eis 3c hebben wij op basis van een interview vastgesteld dat RAM vanaf het begin bestond uit een productieomgeving en dat geen gescheiden omgevingen productie-, pilot-, ontwikkel-, test- en eventueel internet- of innovatie-omgevingen waren ingericht. Ook na de overgang naar een AWS-platform en Oracle-database in 2012 waren er niet meerdere omgevingen voor het RAM-systeem ingericht. Dit is ook gebleken uit het onderzoek naar de broedkamer en AWS-omgeving; zie daarvoor de navolgende paragraaf 4.2.5.

Voor de eisen 3a, 3b, 3d en 3e hebben wij op basis van de autorisatieoverzichten uit 2017 en documentatie en uitleg over de autorisaties afgeleid dat het mogelijk was onderscheid te maken tussen functionele autorisatie en competentie (eis 3d). Hierbij hebben wij wel vastgesteld dat van de 248 gebruikersaccounts op deze autorisatieoverzichten 200 RAM-gebruikers een algehele autorisatie hadden die toegang gaf tot alles in RAM. Op basis van de autorisaties in deze autorisatieoverzichten uit 2017 was wel inzichtelijk welke objecten toegankelijk waren voor gebruikers (eis 3e). Op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij vastgesteld dat in 2017 alle autorisaties zijn ingetrokken en een proces voor ontheffing is ingesteld voor het opnieuw verkrijgen van autorisaties tot RAM. In Hoofdstuk 5 over besluitvorming gaan wij hier verder op in. Voor de jaren voorafgaand aan 2017 is geen onderzoeksinformatie beschikbaar, waar-

door wij geen uitsluitel kunnen geven of in de periode voor 2017 werd voldaan aan de eisen 3a, 3b, 3d en 3e.

Uit interviews hebben wij begrepen dat een autorisatieproces voor RAM bestond, dat tot doel had de toegang te beperken tot geautoriseerde medewerkers (zie ook paragraaf 3.4.2). Door een gebrek aan aanvullende onderzoeksinformatie hebben wij niet kunnen vaststellen of dit proces effectief werkte.

Uit elf interviews, uit de beschikbare documentatie zoals handleidingen en op basis van de aangetroffen RAM-bestanden op de netwerkschijven hebben wij, voor de eisen 3f en 3g, afgeleid dat gegevensuitwisseling met extracties uit RAM plaatsvond via onbeveiligde en onversleutelde Excel-documenten (.csv, .xlsx of .sas). Het inladen van brondata in RAM was een handmatig proces, waarbij de gegevens van bronnen via CD's, USB-sticks en netwerkschijven werden overgedragen aan de bouwers om bestanden klaar te maken voor RAM. Op basis van het document 'tafeltje RAM' uit 2003 hebben wij begrepen dat de CD's en USB-sticks versleuteld waren. Voor de overdracht van bronnen via de netwerkschijven is geen informatie aangetroffen of de gegevens versleuteld waren. Dit proces van overdragen en inladen van gegevens van bronnen werd uitgevoerd door beheerders van de bronnen en de beheerders en de bouwers van RAM, zoals wij in paragraaf 3.1.2 nader hebben toegelicht. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat de servers waar bestanden waren geplaatst, speciaal voor RAM bestemd waren, waartoe alleen RAM-teamleden en medewerkers van B/CA of CAP waren geautoriseerd. Wij hebben dit niet kunnen bevestigen op basis van de onderzoeksinformatie. Wij hebben in de onderzoeksinformatie geen bronbestanden aangetroffen en derhalve niet rechtstreeks kunnen vaststellen of deze al dan niet waren beveiligd.

Het verdere (eind)gebruik van RAM-gegevens, dat wil zeggen het gebruik in het toezichtproces na het genereren van RAM-extracties, hebben wij niet op basis van de beschikbaar gestelde documentatie kunnen vaststellen. In elf interviews is benoemd dat het mogelijk was RAM-extracties vrij binnen en buiten de organisatie te delen en dat dit ook gebeurde. In paragraaf 3.3.1 hebben wij toegelicht dat niet tot RAM geautoriseerde medewerkers toch gegevens uit RAM konden ontvangen via supergebruikers (Intelligence-teams), via EHI-BA, en collega's. Wij hebben, op basis van de beschikbare documentatie, niet kunnen vaststellen met welke medewerkers de RAM-extracties zijn gedeeld en wie de eindgebruikers zijn geweest, en derhalve kunnen wij niet vaststellen of RAM-gegevens uitsluitend met personen zijn gedeeld die de bevoegdheid hadden om kennis te nemen van die gegevens.

4.2.4.5 Operationeel gebruik – Integriteit

In de verzamelde onderzoeksinformatie zijn geen geautomatiseerde controles op de gegevensintegriteit beschreven (eisen 4a, 4b en 4c). In interviews is aangegeven dat de bouwers handmatig de gegevens voor RAM klaarmaakten op basis van bronbestanden en dat supergebruikers handmatig controles uitvoerden op de gegevens in RAM.

Voor eis 4d hebben wij op basis van één interview met een RAM-teamlid en de autorisatieoverzichten van 2017 en beschikbare toelichting hierop begrepen dat systeem-beheertaken waren gescheiden van applicatie(gebruiks)taken. Zie paragraaf 3.4.2 met verdere toelichting op autorisatiebeheer. Wij hebben geen verdere documentatie aangetroffen waaruit is naar voren gekomen dat aan de integriteitsvereisten werd voldaan.

4.2.4.6 *Beheer – Controleerbaarheid*

Zoals in paragraaf 3.1.5 is aangegeven, hebben wij één logbestand uit 2017 aangetroffen. Daarnaast is in vijf interviews toegelicht dat na de overgang naar de Oracle-omgeving logging is ingericht op het gebruik van RAM. Drie geïnterviewden hebben aangegeven dat de logging direct na de overgang naar de Oracle-database in 2012 was ingericht en twee geïnterviewden hebben aangegeven dat rond 2015 logging was ingericht.

Op basis van het logbestand uit 2017 hebben wij kunnen vaststellen dat de volgende gegevens per RAM-aanvraag werden gelogd:

- user-id
- naam medewerker
- sap-nummer
- regio/dienstonderdeel
- team/unit
- vestigingsplaats team
- functie
- gebouw
- plaats
- type uitvraag (RAM Beeld, RAM Opvraag of ongedefinieerd)

Wij hebben niet kunnen vaststellen of de logging werd gemonitord, dat wil zeggen of de logging al dan niet achteraf inhoudelijk werd beoordeeld.

Verder hebben wij voor de eisen 5a t/m 5e op basis van de beschikbare onderzoeks-informatie en interviews afgeleid dat geen logging of een audit-trail werd bijgehouden van wijzigingen die aan en in RAM werden doorgevoerd, zowel op basis van Excel als van een Access-database.

Inzake de automatische alarmering van eis 5f hebben wij in de verzamelde onderzoeks-informatie geen informatie aangetroffen dat specifieke inhoudelijke handelingen in RAM resulteerden in notificatie van risicovol RAM-gebruik naar beheerders (bijvoorbeeld via 'alerts'). Omdat de Oracle-database van RAM niet meer bestaat, hebben wij niet kunnen vaststellen in hoeverre dergelijke automatische alarmeringen wel of niet in het RAM-systeem waren opgenomen.

4.2.4.7 *Beheer – Beschikbaarheid*

In de onderzoeks-informatie hebben wij geen informatie aangetroffen over maatregelen om de beschikbaarheid van het RAM-systeem te waarborgen. Hierdoor kunnen wij niet vaststellen welke processen bestonden om de continuïteit van het systeem te borgen. In nieuwsbrieven en vier interviews komt naar voren dat het beheer van RAM ad hoc werd uitgevoerd, het RAM-systeem op momenten niet beschikbaar was en updates werden doorgevoerd zonder voorafgaande communicatie naar gebruikers (eis 6a).

Wij hebben op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie niet kunnen vaststellen in hoeverre RAM vanaf 2012 in de reguliere back-upcyclus van het AWS-platform waarop de Oracle-database van RAM stond, is meegenomen.

4.2.5 Toetsing van interne en externe informatiebeveiligingsrichtlijnen

Uit de interviews en in de ontvangen documentatie hebben wij geen informatie verkregen, respectievelijk aangetroffen dat tussen 1998 en 2016 onderzoeken zijn uitgevoerd of RAM voldeed aan de externe en interne informatiebeveiligingseisen. Ook vanuit de interne IT-auditors of die van de Audit Dienst Rijk zijn geen IT-audits uitgevoerd die zich hebben gericht op het RAM-systeem.

In 2016 is door het bureau SIG onderzoek gedaan naar de technische opbouw en onderhoudbaarheid van RAM, maar is niet naar de informatiebeveiligingseisen en het voldoen hieraan gekeken.

In 2017 is door B/CIE een interne beveiligingsanalyse van RAM uitgevoerd. In deze beveiligingsanalyse is het volgende naar voren gekomen:

- "1. Het proces is niet veilig ingericht. Van begin (vergaren van de data uit verschillende databases) tot eind (data in de RAM database) is een hoop handwerk waarbij veel mensen aanbod komen. Al deze mensen hebben toegang tot data waar zij geen toegang toe zouden moeten hebben.*
- 2. Geen auditing. Het is de bedoeling op de korte termijn dit aan te zetten, maar in eerste fase wordt de auditlog waarschijnlijk opgeslagen in dezelfde database.*
- 3. Twee externe mensen van [bedrijf] bij B/CAO kunnen overal bij. Zij hebben alle rechten in RAM. Zij kunnen ook lokale accounts aanmaken en de VPD autorisatie beïnvloeden.*
- 4. De database maakt gebruik van functionele accounts met hoge rechten. De twee mensen bij B/CAO hebben toegang hier toe zonder een kluisprocedure.*
- 5. Om de applicatie te kunnen gebruiken, moeten alle macros worden toegestaan. Dit geldt dan voor elk document wat in Excel wordt geopend.*
- 6. Om de applicatie te kunnen gebruiken, moet ActiveX volledig worden toegestaan. Ook dit geldt dan voor elk document wat in Excel wordt geopend.*
- 7. Error username/password. Op het moment dat een gebruiker bij het inloggen verkeerde credentials intoetst, verschijnt een foutmelding met teveel informatie over de database (query die gebruikt wordt bij het inloggen).*
- 8. Daarnaast wordt ook in cleartext de gekozen username/password weergegeven. Wanneer een gebruiker b.v. capslock aan heeft staan komt zijn wachtwoord cleartext in beeld en eventueel in de logging."*

Waarbij de conclusie van B/CIE als volgt luidt:

"Er is geen A&P test op RAM uitgevoerd."

De huidige bevindingen worden op basis van de inventarisatie ingeschat op CRITICAL en HIGH. Deze mogen niet in productie omgeving voorkomen. De bevindingen uit deze memo laten oplossen en vervolgens een A&P test laten uitvoeren of er nog kwetsbaarheden zijn." Het afsluitende advies luidt: "Aangezien de huidige bevindingen als CRITICAL en HIGH worden gekwalificeerd wordt aanbevolen de applicatie RAM die in productie staat stil te leggen."

Tevens is in 2017 op verzoek van de staatssecretaris van Financiën in opdracht van de DG Belastingdienst een beveiligingsonderzoek door IT-auditors van de directie IV van de Belastingdienst uitgevoerd naar het Broedkamer-project, diens voorlopers en het daarvoor ingezette AWS-platform.⁷⁶ Dit is dezelfde IT-omgeving als waarop het RAM-systeem vanaf 2012 functioneerde. Dit beveiligingsonderzoek is uitgevoerd onder supervisie van de Audit Dienst Rijk (ADR). De belangrijkste bevindingen uit het beveiligingsonderzoek uit 2017, die specifiek het AWS-platform betreffen, zijn:

- *De AWS-omgeving kent geen logische scheiding van test-, pilot- en productie-omgevingen;*
- *De software, gebruikt in AWS, maakt het mogelijk om gegevens waarmee gewerkt wordt op te slaan op de werkplek, maar ook deze rechtstreeks vanuit deze analyse-omgevingen te mailen (zonder tussenkomst van de werkplek met de daarop geïnstalleerde e-mailfunctionaliteit);*
- *Er wordt geen monitoring uitgevoerd op het detecteren van pogingen door medewerkers om data buiten de Belastingdienst te brengen;*
- *Ten aanzien van de signalen in relatie tot geconstateerde risico's en/of feiten, die tijdens het onderzoek zijn gevonden, hebben we in de onderzochte verslagen van besluitvormende organen geen besluit(en) aangetroffen.*

Voorts is in 2017 door de Belastingdienst een GEB opgesteld voor RAM, waarin wordt ingegaan op de informatiebeveiliging van RAM. Deze GEB is grotendeels gebaseerd op de beveiligingsanalyse van B/CIE uit 2017 en bevat derhalve dezelfde bevindingen als hierboven vanuit het B/CIE-onderzoek vermeld. Aanvullend zijn in de GEB de volgende observaties opgenomen met betrekking tot de informatiebeveiliging van RAM:

"Op dit moment zijn de fiscale persoonsgegevens zoals verwerkt binnen RAM, ook toegankelijk voor medewerkers die alleen een (technisch/functionele) beheerdersrol vervullen. Mede indachtig het gegeven dat logging en monitoring tot voor kort niet of slechts beperkt was ingevuld en het feit dat het ook externe inhuurkrachten betreft, vormt dit een risico. Logging en monitoring zou ten tijde van het schrijven van deze GEB binnen het SOC geactiveerd moeten zijn. Een aantal toegekende rechten kan en moet beperkt worden (conform het advies van CIE).

De analysefunctionaliteit van RAM geeft een beperkt aantal medewerkers toegang tot alle data in een niet standaard gepseudonimiseerde vorm. Wel bevat RAM mogelijkheden om de gegevens (optioneel) pseudoniem te verwerken. Door de optionele wijze waarin dit is vormgegeven in combinatie met het nog niet standaard integraal ingeregeld zijn van logging en monitoring vormt dit een risico.

⁷⁶ ["Rapport van bevindingen onderzoek informatiebeveiliging programma Broedkamer en voorlopers"](#), versie 1.0, d.d. 21 september 2017.

RAM kent een aantal, in onbruik geraakte, onderdelen dat uitgefaseerd/uitgebouwd kan worden, in het bijzonder de ActiveX-componenten. Daarnaast vormen de gebruikte macro's een risico door de virusgevoeligheid van macro's. Het aanvragen en implementeren van SSL-certificaten kan het beveiligingsniveau verhogen. Hoewel dit risico zich niet in een feitelijke casus heeft voorgedaan, verdient het afbouwen van het gebruik (door migratie van RAM naar een nieuwe omgeving) mede om niet privacy-gerelateerde redenen aanbeveling.

Het laadproces van gegevens voor RAM is verbeterd. Hoewel het nog steeds een, deels handmatige, stappen buiten de reguliere centrale ICT-voorzieningen kent, lijkt de verbeterde versie door het zoveel mogelijk beperken van het aantal (handmatige) stappen en, gezien het advies van CIE, het maximaal haalbare."

Voor zover wij in ons onderzoek gegevens hebben aangetroffen betreffende de in de GEB genoemde onderwerpen, komen onze bevindingen overeen met de bevindingen in de GEB.

4.3 Wat waren in de periode dat RAM ontwikkeld en gebruikt werd de relevante wettelijke kaders?

Van belang voor het evalueren van de naleving van de wettelijke kaders ten aanzien van de gegevensverwerking is dat de relevante wetgeving (i.c. de Wbp, zie paragraaf 4.2.1), uitgaat van de gegevensverwerking. Met andere woorden: niet de registratie van gegevens is leidend, maar wel de verwerking van de gegevens. De verwerking van gegevens met het gebruik van RAM omvat op hoofdlijnen de volgende verwerkingsstappen:

- het opnemen van brongegevens in RAM;
- het bewerken, samenvoegen, koppelen en zo nodig corrigeren van gegevens in RAM;
- het uitvoeren van selecties op gegevens in RAM;
- het raadplegen van gegevensselecties in RAM, onder andere via FlexViewer;
- het vervaardigen van RAM-extracties met gegevensselecties;
- de in-/externe gegevensverstrekking met behulp van RAM-extracties met gegevensselecties;
- het eindgebruik van de RAM-extracties in het toezichtproces; en
- de archivering en/of verwijdering van gegevens uit RAM, inclusief de RAM-extracties uit RAM.

Tijdens iedere verwerkingsstap met RAM-gegevens diende aan de kaders van de Wbp te worden voldaan, dus niet alleen tijdens het eindgebruik van de RAM-gegevens in het toezichtproces. Wij zijn in deze paragraaf ingegaan op het geheel aan verwerkingsstappen; waar relevant zijn wij aanvullend ingegaan op de naleving van wettelijke kaders in individuele stappen.

Het stelsel van getroffen privacymaatregelen (zoals bijvoorbeeld technische maatregelen, analyses, toetsingen, instructies, voorwaarden, voorschriften en richtlijnen) in en rondom RAM diende het voldoen aan de Wbp te waarborgen.

Wij hebben de gegevensverwerking beschouwd vanaf het laden en koppelen van de bronnen in RAM en niet in hoeverre de verwerking in de bronsystemen voldeed aan de wettelijke kaders.

4.3.1 Wettelijke kaders met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens

De in deze paragraaf beschreven wettelijke kaders richten zich op de wet- en regelgeving met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. De wettelijke aspecten van de beveiliging en eventuele profilering van (gegevens van) personen behandelen wij in de paragrafen 4.5 en 4.6.

In RAM werden gegevens van alle bedrijven en burgers⁷⁷ die bekend waren bij de Belastingdienst verwerkt in de periode van 1998 tot en met medio 2018 en vervolgens tot medio 2019 in Spoor 1. Gegeven deze tijdspanne van gebruik van RAM en het feit dat gegevens van alle bedrijven en burgers die bekend waren bij de Belastingdienst in RAM aanwezig waren en verwerkt werden, waren de regimes van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) en de Archiefwet van toepassing op de gehele Belastingdienst, destijds nog met inbegrip van Dienst Toeslagen en Douane.

De verwerking van politiegegevens in het kader van de opsporingstaak door de FIOD valt sinds 2009 (en voor de Douane sinds 2019) onder de Wpg – derhalve is sinds 2009, respectievelijk 2019 voor de verwerking van politiegegevens door de FIOD, respectievelijk de Douane niet de Wbp maar (alleen) de Wpg van toepassing.

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), van kracht sinds 2004 als wijzigingswet van de Wet justitiële gegevens⁷⁸ (Wjg), regelt de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens en persoonsdossiers. Kort gezegd betreft de Wjsg verwerkingen in het kader van de vervolging en tenuitvoerlegging van strafbare feiten, en de Wpg voor de opsporing van strafbare feiten. De Wjsg is voor dit onderzoek niet van toepassing.

Hieronder is schematisch weergegeven wanneer welke wetgeving van toepassing was op (onderdelen van) de Belastingdienst.

Onderwerp	Wet	Toepassingsbereik	Van kracht sinds – tot
Verwerking persoonsgegevens	Wet persoonsregistraties (Wpr)	Van toepassing voor alle verwerkingen met persoonsgegevens. In 2016 is dit aangevuld met de meldplicht datalekken. Tot 2009 gold de Wbp ook de verwerkingen i.h.k.v. de opsporingstaak van FIOD en tot 2019 ook die van Douane.	1989 – 2001
	Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)		2001 – 2018
	Algemene Verordening Gegevens (AVG)	Van toepassing voor alle verwerkingen met persoonsgegevens m.u.v. wettelijke opsporingstaken.	2018 – heden
Verwerking politiegegevens	Wet politiegegevens (Wpg) ⁷⁹	Van toepassing op FIOD en Douane na 2009 resp. 2019.	2008 – heden

⁷⁷ De verwerking van persoonsgegevens van werknemers van de Belastingdienst in de uitvoering van hun werk blijft hier buiten beschouwing.

⁷⁸ De Wjg verving kort daarvoor de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag (Wjd).

⁷⁹ De voorganger van de Wpg, de Wet politieregisters (1991 – 2008) was niet van toepassing voor de Belastingdienst, net zomin als voor de FIOD of de Douane.

Onderwerp	Wet	Toepassingsbereik	Van kracht sinds – tot
	Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten (ten aanzien van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten)	Hierdoor werd de Wpg van toepassing voor de FIOD.	2009 – heden
	Wijziging Wpg in verband met implementatie EU Richtlijn 2016/680	Vanaf dat moment vallen buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) van de Douane die voor hun opsporingstaak persoonsgegevens verwerken onder de Wpg.	2019 – heden
Overig	Archiefwet	Van toepassing voor alle archiefbescheiden van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane.	1995 – heden

Tabel 4.3.1.1. Wettelijke kaders met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in de RAM-periode

In dit onderzoek evalueren wij, op basis van de beginselen uit de privacywet van gegevensverwerking die in bovenstaande wetten opgenomen zijn (hierna: beginselen), de verwerking van de persoonsgegevens met het gebruik van RAM. Deze beginselen zijn in paragraaf 4.3.3 uitgewerkt.

Wij evalueren de gegevensverwerking met het gebruik van RAM op basis van de Wbp-vereisten, aangezien die Wbp-vereisten de gehele levensduur van het RAM-systeem van toepassing zijn geweest. Wij betrekken hierbij de Wpg-vereisten alleen in het geval van politie gegevens. Aanvullend was de Wpg pas in 2019, dus na uitfasering van RAM, van toepassing op de verwerkingsprocessen van strafrechtelijke gegevens bij de Douane.

Van belang bij deze evaluatie is dat bovengenoemde wettelijke kaders algemene beginselen en zogenoemde 'open normen' bevatten, wat inhoudt dat de vereisten relatief globaal, algemeen toepasbaar en technologie-neutraal zijn geformuleerd. Daarbij zijn diverse termen, zoals 'zorgvuldig', 'nauwkeurig', 'passende (waarborgen)' niet wettelijk gedefinieerd. Nadere duiding op sommige onderwerpen c.q. wetsartikelen is gegeven in opinies en (boete)besluiten van privacytoezichthouders en in rechtzaken. Waar relevant gaan wij bij sommige onderwerpen c.q. wetsartikelen in op die nadere duiding. Opinies van de gezamenlijke Europese privacytoezichthouders geven overigens nadere duiding en praktische handvatten, maar hebben geen rechtskracht.

4.3.2 Overige wettelijke kaders

Naast de wettelijke kaders met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens zoals genoemd in de tabel in 2.4.1, waren ook de onderstaande wetten van toepassing op het gebruik van RAM. Deze wetten zijn relevant om te beschouwen, alleen bevatten ze geen specifieke voorschriften voor gegevensverwerking, anders dan reeds al opgenomen in de Wbp. Derhalve hebben wij geen evaluatie van de vereisten per genoemde wet verricht.

- De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), van kracht sinds 1994, bevat algemene regels over de verhouding tussen overheid en individuele burgers en bedrijven. In artikel 5.16/5.17 wordt in algemene termen het gebruik van gegevens van burgers voor het toezicht benoemd, mits *"Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is"*. Er zijn aanvullend hierop ook regels van 'ongeschreven recht', die de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: Abbb) worden genoemd, zoals bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

- De Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR), van kracht sinds 1962, is een overkoepelende wet die geldt voor alle belastingen die door het Rijk geïnd worden. In artikel 67 is de geheimhoudingsplicht op persoonsniveau geregeld.
- De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb): van kracht sinds 1994, is een generieke wet, bevat algemene regels ter bescherming tegen discriminatie en bepaalt dat ieder persoon zonder direct of indirect onderscheid naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid of burgerlijke staat, gelijk moet worden behandeld.
- De Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (hierna: Fraudewet), van kracht sinds 2014, beoogt fraude in het stelsel van toeslagen en in de fiscaliteit te bestrijden door maatregelen te nemen om het toezicht te intensiveren, het boete- en strafrecht te verruimen en de invordering te versterken.
- De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir), van kracht sinds 2005, stroomlijnt de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen op het gebied van de zorg, kinderen en wonen, waardoor er één uitvoeringsloket voor burgers voor het aanvragen van huursubsidie, tegemoetkoming kinderopvang en zorgtoeslag kwam.
- In 2000 is de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) in werking getreden, in 2007 vervangen door de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten (hierna: Wet BOD), die de taken en bevoegdheden van bijzondere opsporingsdiensten, waaronder de FIOD, omvat.
- De Algemene douanewet (hierna: Adw), van kracht sinds 2008, ter vervanging van de Douanewet, regelt een goede werking van door Nederland gesloten internationale overeenkomsten inzake Douane en bevat onder andere controlebepalingen. Verder zijn algemene bepalingen inzake het beroepsgeheim (van Douane-medewerkers) en de gegevensbescherming geregeld in (artikelen 12 en 13 van) de Douanewet van de Unie (DWU) uit 2008.

4.3.3 Relevante vereisten uit wettelijke kaders over verwerking van persoonsgegevens

In de in paragraaf 4.3.1 genoemde wetten zijn de volgende beginselen opgenomen waaraan verwerkingen met persoonsgegevens dienen te voldoen. Daarnaast zijn in de Wbp enkele specifieke bepalingen opgenomen over het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, zoals strafrechtelijke gegevens, alsook bepalingen over type verwerkingssoorten, te weten: profileren en geautomatiseerde besluitvorming. Voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verwijzen wij naar paragraaf 3.2.6, voor de twee genoemde typen verwerkingssoorten verwijzen wij naar paragrafen 4.5 en 4.6.

De rechtsbeginselen en hun vindplaatsen in de respectievelijke wetten hebben wij opgenomen in Bijlage B.

Hieronder hebben wij per hoofdstuk van de Wbp vermeld of de bijbehorende wettelijke vereisten van toepassing zijn op het gebruik van RAM, en wat de rationale achter het van toepassing zijn op het gebruik van RAM is.

Wbp-hoofdstuk	Van toepassing voor dit onderzoek (J/N)?	Rationale
Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen	N	Dit betreft de definitiebepaling en reikwijdte van de wet, en bevat geen verplichting aan organisaties.
Hoofdstuk 2. Voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens	J	De in dit hoofdstuk genoemde beginselen (zie opsomming onder deze tabel) vormen de kern waar iedere gegevensverwerking aan dient te voldoen.
Hoofdstuk 3. Gedragscodes	N	Dit hoofdstuk bevat geen verplichtingen aan organisaties.
Hoofdstuk 4. Melding en voorafgaand onderzoek	J	Dit hoofdstuk bevat verplichtingen aan organisaties, die RAM-specifiek kunnen zijn.
Hoofdstuk 5. Informatieverstrekking aan betrokkene en meldplicht bij inbreuken op de beveiliging van persoonsgegevens aan het College	N	Dit hoofdstuk bevat weliswaar verplichtingen aan organisaties, maar deze zien toe op de organisatiebrede privacy-inrichting, en zijn niet RAM-specifiek.
Hoofdstuk 6. Rechten van de betrokkene	J	Dit hoofdstuk bevat weliswaar verplichtingen aan organisaties, maar deze zien toe op de organisatiebrede privacy-inrichting en zijn niet RAM-specifiek, m.u.v. automatische besluitvorming, dat in paragrafen 4.5 en 4.6 wordt behandeld.
Hoofdstuk 7. Uitzonderingen en beperkingen	N	Dit hoofdstuk bevat geen verplichtingen aan organisaties.
Hoofdstuk 8. Rechtsbescherming	N	Dit hoofdstuk bevat geen verplichtingen aan organisaties.
Hoofdstuk 9. Toezicht	N	Dit hoofdstuk bevat geen verplichtingen aan organisaties.
Hoofdstuk 10. Sancties	N	Dit hoofdstuk bevat geen verplichtingen aan organisaties.
Hoofdstuk 11. Gegevensverkeer met landen buiten de Europese Unie	J	Dit hoofdstuk bevat verplichtingen aan organisaties, die RAM-specifiek kunnen zijn.
Hoofdstuk 12. Overgangs- en slotbepalingen	N	Dit hoofdstuk bevat geen verplichtingen aan organisaties.

Tabel 4.3.3.1. Wbp-hoofdstukken

De volgende Wbp-beginselen zijn relevant voor dit onderzoek naar het gebruik van RAM:

- rechtmatigheid (grondslag), inclusief de verwerking van bijzondere persoonsgegevens (art. 6 en art. 16 Wbp);
- doelbinding (art. 7 Wbp);
- dataminimalisatie (art. 11 Wbp);
- juistheid (art. 11 Wbp)⁸⁰;
- opslagbeperking en archivering (art. 10 Wbp); en
- integriteit en vertrouwelijkheid (art. 13 Wbp).

Zoals in Bijlage B duidelijk zichtbaar is, komen de wettelijke vereisten in de AVG, Wbp, Wpr en Wpg op het niveau van beginselen in grote lijnen overeen. Een verschil tussen de Wbp en de Wpr is dat in de Wpr geen bepaling is opgenomen over opslagbeperking en het verwerken van het wettelijk identificatienummer. Ook is de Wpr gericht op registraties en systemen, terwijl de Wbp gericht is op verwerkingen van persoonsgegevens. De Wpr was alleen in de beginjaren van RAM van kracht en is in 2001 vervangen door de Wbp. De verschillen tussen Wbp en Wpr zijn voor dit onderzoek niet wezenlijk. Wij hebben derhalve de Wbp als leidend wettelijk kader aangehouden.

⁸⁰ Ook wel gegevens- of datakwaliteit genoemd.

Een voor dit onderzoek⁸¹ belangrijk verschil tussen de AVG en de Wbp is dat in de Wbp geen bepaling over profilering is opgenomen.

In paragraaf 4.3 beschreven wij wat de wettelijke vereisten zijn aan elk van de bovenstaande beginselen. Wij geven hierbij tevens de relevante bevindingen weer ten opzichte van die wettelijke vereisten.

4.4 Heeft de Belastingdienst met het gebruik van RAM wettelijke kaders overtreden? Zo ja, welke?

In deze paragraaf beschrijven wij per Wbp-beginsel (zie paragraaf 4.3.3) het wettelijke kader en de relevante onderzoeksbevindingen over de in en rondom RAM aangetroffen privacymaatregelen. Deze privacymaatregelen zijn relevant voor de naleving van dat wettelijke kader voor de verwerking van persoonsgegevens met het gebruik van RAM.

Voor de privacybeginselen 'grondslag' en 'doelbinding' geldt dat ze voorafgaand aan verwerking al bepaald, wettelijk aanwezig en vastgelegd moeten zijn. Het treffen van privacymaatregelen, zoals beveiliging, logging of covenant, kan derhalve niet compenseren voor het ontbreken van een grondslag of een (verenigbaar) doel voor de gegevensverwerking.

Tevens gaan wij in op de bevindingen van de Belastingdienst zelf ten aanzien van de naleving van de privacybeginselen, zoals opgenomen in de GEB die in 2017 is uitgevoerd voor RAM.

4.4.1 Rechtmatige grondslag van de gegevensverwerking (hoofdstuk 2 Wbp)

4.4.1.1 Wettelijk kader grondslag voor de gegevensverwerking

Artikel 8 Wbp schreef voor dat persoonsgegevens slechts mochten worden verwerkt indien een rechtsgrondslag aanwezig is ('rechtmatigheid'). De grondslagen waarop de Belastingdienst zich kon baseren, zijn:⁸²

- *"de gegevensverwerking is noodzakelijk om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is".⁸³*

⁸¹ Andere belangrijke verschillen met de AVG en Wbp die niet relevant voor dit onderzoek zijn, betreffen onder andere strengere sancties, veranderde documentatieplichten, en uitbreiding van de rechten van betrokkenen.

⁸² Van de overige wettelijke grondslagen is op voorhand al te stellen dat die niet van toepassing zijn. Toezichtprocessen kunnen niet vallen onder toestemming (er is immers geen vrije keuze), en er is ook geen sprake van uitvoering van een overeenkomst tussen burgers en de Belastingdienst. Voor een geldig beroep op de grondslag van 'vitaal belang' dient sprake te zijn van acute situaties van leven of dood. Tot slot geldt de grondslag van gerechtvaardigd belang niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken (art. 6 lid 1 sub f AVG).

⁸³ Artikel 8 sub c Wbp (nu artikel 6 lid 1 sub c AVG).

- *“de gegevensverwerking is noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiek-rechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt”.*⁸⁴

Dit noodzakelijkheidsvereiste wordt door de wetgever uitgewerkt in de beginselen van zowel proportionaliteit als subsidiariteit.⁸⁵

“Bij de toepassing van de in grondrechtenbepalingen opgenomen beperkingsclausules spelen het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol.”

“In de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie neemt het proportionaliteitsbeginsel een zeer centrale positie in. De inbreuk op de belangen van de – bij de verwerking van persoonsgegevens – betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Deze toets speelt een rol wanneer het gaat om de toepassing van de uitoefening van een bevoegdheid tot het verkrijgen van persoonsgegevens, waarbij een inbreuk op een grondrecht aan de orde is.”

“Het subsidiariteitsbeginsel maakt in deze jurisprudentie geen expliciet onderdeel uit van het noodzakelijkheidsvereiste, maar wordt door het Hof wel beschouwd als een factor die een rol speelt in het kader van de evenredigheidstoetsing. Het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze te kunnen worden verwerkt. Op degene die persoonsgegevens verwerkt rust de plicht om binnen redelijke grenzen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van anderen te vermijden dan wel zo beperkt mogelijk te houden.”

4.4.1.2 *Bevindingen inzake grondslag voor het verwerken van gegevens in RAM in het algemeen*

Zoals in Hoofdstuk 3 beschreven, was RAM een datawarehouse waarin, afhankelijk van de periode, gegevens uit 69 bronnen uit de primaire systemen waren opgenomen. Het gebruik van RAM gaf medewerkers – met toegang tot RAM of door middel van extracties uit RAM – de mogelijkheid om integraal inzicht in fiscale detailgegevens van burgers en bedrijven te krijgen, waaronder gegevens die uiterst gevoelig zijn door hun persoonlijke en financiële aard, zoals (tweede) nationaliteit, gezondheidsgegevens, eerdere boetes of strafrechtelijke veroordelingen van fiscale fraude (uit GEFIS) en fraudesignalen (uit FSV en voorganger PIT).

In paragraaf 3.2.1.3 hebben wij beschreven dat uit de voor ons beschikbare documentatie niet naar voren is gekomen of en op welke wijze werd afgewogen en bepaald om nieuwe bronnen aan RAM toe te voegen en bij wie de besluitvorming lag. Op basis van de beschikbare documentatie en de gehouden interviews hebben wij dan ook niet kunnen vaststellen dat de Belastingdienst een grondslaganalyse of toetsing aan het noodzakelijkheidsvereiste heeft uitgevoerd, zowel niet bij de initiële ontwikkeling van RAM als niet voorafgaand aan het voornemen om gegevens uit nieuwe bronnen aan RAM toe te voegen. In interviews is door (super)gebruikers van RAM hierover aangegeven dat het voor hen niet altijd duidelijk was waarom nieuwe gegevensbronnen werden gekoppeld

⁸⁴ Artikel 8 sub e Wbp (nu artikel 6 lid 1 sub e AVG).

⁸⁵ Memorie van toelichting bij Wbp, nr. 25 892 (vergaderjaar 1997-1998).

aan RAM en dat niet altijd een directe link tussen het gebruik (en daarmee het doel) en de gegevensverzameling bestond⁸⁶.

Wij hebben niet met terugwerkende kracht zelf het bestaan van een toereikende grondslag en doelbinding voor het koppelen van alle bronnen in RAM geanalyseerd, alsmede niet de grondslag voor de tienduizenden RAM-extracties.

De privacy toezichthouder AP heeft in haar besluit tot boeteoplegging inzake de – ook in RAM opgenomen – FSV-gegevens aangegeven dat de Awr, Awir en Awb als grondslag onvoldoende specifiek waren⁸⁷.

Zoals is beschreven in paragraaf 3.3, is enkel in de door ons aangetroffen intake-formulieren uit 2018, die voor de gegevensopvraging uit RAM bij Intelligence-teams is gebruikt, opgenomen dat het nodig was een WMK-toets of GEB uit te voeren. Wij hebben enkele voorbeelden van door gebruikers uitgevoerde WMK-toetsen aangetroffen waarin summiere informatie aanwezig was om een volledig beeld van de grondslag voor de gebruikte RAM-gegevens te krijgen.

In nieuwsbrieven over RAM is beschreven dat vanaf november 2017 bij het gebruik van RAM, door middel van een voorloopscherm, de gebruiker de reden van de aanvraag van gegevens en het bijbehorende project moest invoeren. Echter, instructies voor het invullen van dit gegeven en monitoring op een consistent en juist gebruik van dit voorloop-scherm hebben wij niet aangetroffen. Op basis van beschikbare logbestanden uit januari en februari 2018 hebben wij vastgesteld dat het veld 'reden voor aanvraag' altijd was ingevuld en dat voor het veld 'project' bij 750 van de 2.494 aanvragen iets was ingevuld en dat bij de overige 1.744 aanvragen het veld is leeggelaten.

Wij hebben vastgesteld dat bij aanvragen voor RAM-gegevens voor toezicht via de afdeling EHI-BA een intakeformulier werd gehanteerd. Voor de aanvragen via super-gebruikers en via normale gebruikers hebben wij in het onderzoek geen maatregelen aangetroffen.

⁸⁶ Wij merken op dat bovenstaande bevindingen over de rechtmatigheid van het koppelen van gegevens in RAM niet betekenen dat een datawarehouse ten behoeve van toezicht door de overheid in het algemeen niet rechtmatig kan zijn. Ten eerste zou in een ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur voorzien kunnen worden in meer specifieke wetgeving die het gebruik van bepaalde gegevensbronnen voor toezichtdoeleinden rechtvaardigen. Daarnaast kan aan het noodzakelijkheidscriterium voldaan worden als de juiste waarborgen in acht genomen worden. Denk hierbij aan toegangs- en exporteerbeperkingen, het toepassen van pseudonimisering (in de fase van analyse waar directe identificeerbaarheid nog niet noodzakelijk is), duidelijke doelomschrijving en vastlegging hiervan, logging en monitoring, e.d.

⁸⁷ Boete Belastingdienst zwarte lijst FSV | Autoriteit Persoonsgegevens, pag. 3, "Een verwerking van persoonsgegevens is rechtmatig als deze plaatsvindt op basis van een grondslag. Bij een inmenging op het recht op respect voor het privéleven van de burger is in het bijzonder belangrijk dat de Belastingdienst als overheidsinstantie haar handelen moet kunnen baseren op een voldoende duidelijk, nauwkeurig en voorspelbaar wettelijk voorschrift. [...] Het beroep van de Belastingdienst op de grondslag noodzakelijke voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag slaagt evenmin. Het stelsel van de Awr, de Awir, titel 5.2 van de Awb en de materiële wetgeving geeft de Belastingdienst weliswaar de bevoegdheid om (in concrete gevallen) persoonsgegevens te verzamelen voor toezichtdoeleinden. Maar deze wetgeving is onvoldoende precies om als grondslag te dienen voor een aparte, structurele, omvangrijke en segmentoverstijgende verzameling van veelsoortige, (te) gedetailleerde (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens in FSV. Daarnaast waren de verwerkingen in FSV niet noodzakelijk voor de vervulling van de publieke taak van de Belastingdienst om toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de belasting- en toeslagenwetgeving."

Bij het verstrekken van RAM-extracties aan overheidsorganisaties waarin zich bijvoorbeeld vertrouwelijke fiscale of douanegegevens bevonden, geldt tevens de geheimhoudingsplicht voor Belastingdienst- en Douanemedewerkers (met enkele uitzonderingsgronden). Zoals eerder aangegeven hebben wij niet kunnen vaststellen of dergelijke gegevens in de met andere overheidsorganisaties gedeelde RAM-extracties aanwezig waren, noch of daarmee het beroepsgeheim werd doorbreken.

GEB over grondslag

De Belastingdienst heeft in 2017 zelf het volgende vastgesteld in de intern uitgevoerde GEB van RAM: *"In RAM worden heel veel gegevens bij elkaar gebracht en rolfhankelijk voor een aantal gebruikers integraal ter beschikking gesteld of rol afhankelijk zichtbaar via de voorgedefinieerde RAM schermen. Vanuit het perspectief van de betrokkene betekent dit ten aanzien van proportionaliteit en subsidiariteit dat niet met zekerheid kan worden gegarandeerd dat er geen bovenmatige verwerking heeft plaatsgevonden cq er een minder belastend alternatief voorhanden was. In ieder geval is het risico reëel aanwezig dat gegevens disproportioneel bovenmatig verwerkt worden. RAM biedt bijvoorbeeld voor de ongeveer 35 supergebruikers en ongeveer 90 analisten de mogelijkheid om nagenoeg alles aan alles te relateren."*

Voor wat betreft deze laatste opmerking over aantallen (super)gebruikers, merken wij op dat de groep medewerkers die de beschikking kon krijgen over gegevens uit RAM breder was dan enkel supergebruikers en analisten, ook wel gebruikers, met autorisatie tot RAM. Zoals in paragraaf 3.3.1 beschreven, konden ook eindgebruikers zonder RAM-bevoegdheden gegevens uit RAM opvragen en verkrijgen via supergebruikers (Intelligence-teams), EHI-BA en collega's.

In de GEB wordt beschreven dat een risico bestaat dat de grondslag van artikel 11 en 20 AWR niet toereikend zijn voor de burger om met voldoende precisie op te kunnen maken *"welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens met het oog op de vervulling van een bepaalde overheidstaak kunnen worden verzameld en vastgelegd en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden bewerkt, bewaard en gebruikt."*⁸⁸

In de GEB is verder het volgende opgenomen over proportionaliteit: *"Negatief gesteld zijn de mogelijkheden om inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer met een voorziening als RAM inherent aan het fenomeen datawarehouse zonder beperkende maatregelen groot. Er wordt veel gevoelige data van heel veel personen bij elkaar gebracht die voor de beperkt in aantal gebruikers inzicht in alles op alles biedt. In zijn algemeenheid kan worden vastgesteld dat met bestaande en in deze PIA genoemde aanvullende maatregelen het risico van een evenredige verhouding tussen rechten van betrokkenen en de verwerkingsdoeleinden van de Belastingdienst mede vanwege het zicht op uitfasering migratie kan voldoende worden gewaarborgd. Dan gaat het om data compartimentering, 'need-to-know'-autorisaties, logging, monitoring en awareness bij RAM gebruikers ten aanzien van dit aspect."*

⁸⁸ Hierbij wordt in de GEB ook verwezen naar de rechtspraak van de Hoge Raad over (ANPR) kentekengegevens waarin duidelijk is gemaakt dat niet alle vormen van persoonsgegevensverwerking in deze generieke wettelijke grondslag gelezen mag worden. En dat dit samenhangt met het aspect doelbinding en evenzo geldt voor opvolgers van RAM.

Voor wat betreft de hierboven benoemde aanvullende maatregelen merken wij op dat deze aanvullende maatregelen ten tijde van de GEB niet in of rond RAM aanwezig waren en naar onze waarneming ook niet alsnog zijn aangebracht, anders dan de maatregel in 2017 om het aantal autorisaties te beperken.

Wij verwijzen naar paragraaf 3.4 inzake beveiliging voor onze bevindingen over deze in de GEB geadviseerde maatregelen.

In de volgende paragraaf gaan wij nader in op onze bevindingen ten aanzien van de grondslag van een aantal gevoelige gegevens zoals die in RAM waren opgenomen.

4.4.1.3 Bevindingen inzake grondslag voor het verwerken van specifieke gegevens in RAM

In aanvulling op de behandeling van de algemene grondslag voor het verwerken van gegevens in RAM, gaan wij hierna ook in op de rechtsgrondslagen van het verwerken van enkele specifieke gegevens. Dit betreft gegevens waarvoor in de Wbp extra bescherming wordt voorgeschreven, of die gevoelig van aard zijn door de context waarin deze gegevens worden gebruikt.

De belangrijkste gevoelige persoonsgegevens die in RAM werden verwerkt en die wij in ons onderzoek hebben gevonden, zijn:

- eerste en tweede nationaliteitsgegevens;
- fiscale strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven van FIOD (uit GEFIS);
- gegevens inzake fraudesignalen (uit FSV of PIT);
- gezondheidsgegevens;
- gegevens over aftrekbare giften aan geloofsgenootschappen.

De strafrechtelijke en gezondheidsgegevens kwalificeren in de Wbp als 'bijzondere persoonsgegevens', waaraan de Wbp stringenter eisen stelde of die de Wbp zelfs uitdrukkelijk verbod.

Voor alle specifieke gegevensgroepen in de navolgende paragrafen hebben wij in de beschikbare onderzoeksinformatie geen voorschriften of andere maatregelen aangetroffen voor het gebruik van deze gegevens in of vanuit RAM.

4.4.1.4 Wettelijk kader eerste en tweede nationaliteit

De Wbp kende geen bepalingen die het verwerken van nationaliteitsgegevens verbod, maakte geen onderscheid tussen eerste of andere nationaliteiten, en liet toe dat nationaliteitsgegevens werden verwerkt voor het vaststellen van iemands identiteit. Artikel 16 Wbp verbod het verwerken van persoonsgegevens betreffende iemands 'ras', tenzij één van deze twee uitzonderingen zoals genoemd in artikel 18 Wbp van toepassing was: (1) het is nodig voor de identificatie van een betrokkene, of (2) het is nodig om personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen.

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane zijn gerechtigd om nationaliteitsgegevens te verwerken ten behoeve van specifieke belastingmiddelen, zoals bij Inkomensheffing (b.v. extraterritoriale werknemers, grensregelingen), Schenk- en erfbelasting (internationale aspecten, zoals de 10-jaarsfictie) of bij de Douane (b.v. BTW-teruggave, kennisgeving aan inspecteur i.h.k.v. witwassen en terrorismebestrijding)⁸⁹. Dit betreft de (grondslag voor de verwerking van gegevens over de) eerste nationaliteit, niet voor de tweede of volgende nationaliteit(en). Vanaf januari 2014 werden de gegevens over de tweede nationaliteit - naast de Nederlandse - niet meer in het BRP geregistreerd of verstrekt. Het gebruik van tweede en volgende nationaliteiten van personen met de Nederlandse nationaliteit wordt sinds 2014 niet meer noodzakelijk geacht, met de overgang van de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA) naar de Basisregistratie Personen (hierna: BRP).⁹⁰ Door de Nederlandse overheid wordt louter de Nederlandse nationaliteit relevant geacht bij personen met een meervoudige nationaliteit.

Bij de interpretatie van Wbp-artikel 16 stelt de Autoriteit Persoonsgegevens zich als toezichthouder op het standpunt dat de nationaliteit op zichzelf niet kwalificeert als een gegeven waaruit ras of etnische afkomst naar voren komt, omdat geen direct verband bestaat tussen de nationaliteit en het ras of de etnische afkomst van een persoon.⁹¹ De AP stelt daarbij: *"Aanvullend kan de context van de verwerking er in bepaalde gevallen toe leiden dat nationaliteit op zichzelf toch aangemerkt kan worden als bijzonder persoonsgegeven. De AP beschouwt nationaliteit als bijzonder persoonsgegeven wanneer de verwerking tot doel heeft om onderscheid te maken naar ras of etnische afkomst, of indien het voor de verwerkingsverantwoordelijke redelijkerwijs voorzienbaar is dat de verwerking tot het maken van onderscheid naar ras of etnische afkomst zal leiden."*

4.4.1.5 Bevindingen eerste en tweede nationaliteit

De zogenaamde 'voorloopvelden' in RAM, toegelicht in paragraaf 3.2, bevatten gegevens over de eerste en tweede nationaliteit van belastingplichtigen. De bouwers van RAM konden voor het klaarmaken van de bestanden die in RAM werden geladen op basis van de brongegevens die zij ontvingen, zelf bepalen welke gegevenselementen van de voorloopvelden moesten worden meegenomen per bestand. Zo bevatten Kernsofi en de volgende bronnen in ieder geval eerste en tweede nationaliteitsgegevens: BVR, Aandeel, Vermogen, ISC, GOS, ANBI, FSV, de bronnen vanuit de Douane (DSI, DSU en GPA) en Toeslagen. Andere bronnen zoals LH, OB en (RIS), bevatten geen nationaliteitsgegevens. Aangezien deze bronnen bsn-nummers bevatten, was het voor RAM-gebruikers via een enkele selectie mogelijk om de nationaliteitsgegevens geautomatiseerd aan een persoon te koppelen.

Zoals in paragraaf 3.2 uiteengezet, stonden gegevens over de eerste en tweede nationaliteit in 112 van de 250 tabellen van de Excel-bestanden waarvan wij in het kader van dit onderzoek hebben kennisgenomen. Op basis van het Excel-bestand met als

⁸⁹ Zie verder het [Overzicht expliciete \(fiscale\) wettelijke grondslagen gebruik nationaliteit Belastingdienst | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

⁹⁰ Zie Wet basisregistratie personen (33.219); Memorie van toelichting (TK, 3). Ten overvloede: voor personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, geldt dat dubbele nationaliteiten werden en nog steeds worden vermeld in respectievelijk de GBA en BRP.

⁹¹ Onderzoeksrapport | z2018-22445, Autoriteit Persoonsgegevens, Belastingdienst/Toeslagen, De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag, p. 35.

laatste verversingsdatum 6 juni 2018 hebben wij geconstateerd dat de eerste en tweede nationaliteitsgegevens in zes van de ongeveer 200 tabellen nog aanwezig waren – terwijl de registratie van de tweede en volgende nationaliteiten vanaf januari 2014 door de overheid is stopgezet⁹², maar de verwerking ervan niet wettelijk verboden is geworden.

Tevens was de eerste nationaliteit ook als aantal in RAM opgenomen, zoals in paragraaf 3.2.1 beschreven, waarbij opgeteld aantal bsn-nummers met de volgende nationaliteiten per adres op jaarbasis aanwezig waren:

- Afghaans
- Bosnisch
- Bulgaars
- Colombiaans
- Egyptisch
- Ghanees
- Hongaars
- Irakees
- Iranes
- Marokkaans
- Nederlands
- Nigeriaans
- Pools
- Roemeens
- Surinaams
- Tunesisch
- Turks

In aanvulling op bovenstaande specifieke landen wordt het (resterende) aantal bsn-nummers van zes groepen nationaliteiten per adres op jaarbasis getotaliseerd. Het betreft de volgende groepen van nationaliteiten:

- rest van Afrika
- Australië en Oceanië
- rest van Azië
- rest van Europa
- Noord-Amerika
- rest van Zuid-Amerika

In de totalisatiebestanden was het aantal verschillende codes per (eerste) nationaliteit opgenomen, zoals in paragraaf 3.2.1 is aangegeven.

De RAM-gebruiker bepaalde bij een query of export welke gegevensvelden dienden te worden opgenomen in de RAM-extractie. Doordat voor ons onderzoek enkel logging van aantallen uit 2017 en beperkte logging van de reden voor het gebruik van twee maanden uit 2018 beschikbaar waren, was het voor ons niet mogelijk een kwantitatieve analyse te maken over het selecteren of exporteren van gegevens over de (tweede) nationaliteit door gebruikers. Hieronder gaan wij in op de aanwezigheid in en het gebruik van

⁹² Zie Wet basisregistratie personen (33.219); Memorie van toelichting (TK, 3). Ten overvloede: voor personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, geldt dat dubbele nationaliteiten werden en nog steeds worden vermeld in respectievelijk de GBA en BRP.

gegevens over de eerste en tweede nationaliteit in RAM die wel inzichtelijk zijn op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie.

Zoals in paragraaf 3.4.6 is toegelicht, was in de, in totaal 1.170 unieke RAM-extracties, zoals aangetroffen op de netwerkschijven, in 369 gevallen was de eerste en/of tweede nationaliteit aanwezig in de RAM-extracties. In 14 van de in totaal 1.170 unieke RAM-extracties, is gebruikgemaakt van de eerste en/of tweede nationaliteit in de selectie van gegevens. In de 14 aangetroffen RAM-extracties zijn de volgende nationaliteiten gebruikt als selectie criterium:

- Tienmaal Bulgaarse nationaliteit (zowel eerste als tweede nationaliteit);
- Tweemaal Afghaanse nationaliteit (alleen eerste nationaliteit);
- Tweemaal⁹³ Albanese nationaliteit (alleen eerste nationaliteit); en
- Tweemaal Roemeense nationaliteit (zowel eerste als tweede nationaliteit).

De 14 aangetroffen RAM-extracties waarin op nationaliteit is geselecteerd, bevatten in totaal 373.857 regels aan gegevens. Van deze 14 RAM-extracties hebben twee RAM-extracties een 'Laatst aangepast'-metagegevensveld van na 31 december 2014.⁹⁴

Navolgend geven wij de bevindingen weer, toegespitst op het noodzakelijkheids criterium.

Uit de beantwoording van de enquêtevraag 21 over welke bijzondere c.q. gevoelige persoonsgegevens *voornamelijk* werden gebruikt, is naar voren gekomen dat acht van de 69 respondenten de eerste nationaliteit gebruikten, en zes van de 69 de tweede nationaliteit. Bij de vraag welke van die gegevens *incidenteel* werden gebruikt, gaven 8 van de 69 respondenten aan dat zij zowel de eerste als de tweede nationaliteit incidenteel gebruikten. In de enquête is door zes van de vijftien respondenten op enquêtevraag 27 geantwoord dat de eerste nationaliteit door hen is gebruikt als selectie-indicator, en door vijf van de vijftien respondenten dat de tweede nationaliteit is gebruikt als selectie-indicator. Door tien van deze zestien respondenten is een toelichting gegeven over het gebruik van nationaliteit bij enquêtevragen 22 en 25. In deze toelichting is door de respondenten genoemd dat nationaliteit werd gebruikt om de populatie in beeld te kunnen brengen naar aanleiding "*van signalen dat ingezetenen van bepaalde landen zouden frauderen*", of voor het kunnen maken van een selectie op basis van nationaliteit waarbij "*het risico op illegale arbeid hoger werd geacht*".

Zes geïnterviewden hebben aangegeven nationaliteitsgegevens niet te hebben gebruikt, en één geïnterviewde gaf daarbij aan dat nationaliteit niet van belang is bij het toezicht op fiscale wetten. Slechts in uitzonderingsgevallen kan de eerste nationaliteit relevant zijn voor het fiscale toezicht.⁹⁵ Volgens één geïnterviewde geldt alleen voor de Dienst Toeslagen dat zij de eerste nationaliteit dient te gebruiken, onder andere ten behoeve van de toekenning, uitbetaling, controle en terugvordering van tegemoetkomingen op grond van de Awir, waaronder kinderopvangtoeslag. De nationaliteit van de aanvrager is

⁹³ In twee bestanden is zowel de Afghaanse nationaliteit als Albanese nationaliteit aanwezig.

⁹⁴ Ter bevestiging van de datum waarop deze RAM-extracties zijn aangemaakt, hebben wij op basis van de inhoud van de bestanden aanvullend vastgesteld dat beide bestanden ook tabellen met 'bvr' in de naam bevatten, waarbij een kolom 'Brondata' aanwezig is met de waardes '2016-06-07'.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld het overzicht van grondslagen voor gebruik van eerste nationaliteit voor fiscaal toezicht: [Overzicht expliciete \(fiscale\) wettelijke grondslagen gebruik nationaliteit Belastingdienst | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

namelijk een element bij het bepalen op welke grond sprake kan zijn van rechtmatig verblijf in Nederland.

Zes geïnterviewden gaven aan dat, voor zover zij weten de (eerste en/of tweede) nationaliteit niet werd gebruikt als selectiecriteria voor nader onderzoek. Zes geïnterviewden gaven aan dat nationaliteit wel werd gebruikt als zoekcriterium, namelijk in een viertal projecten:

- Twee projecten betreffen onderzoeken naar eigenaren van bedrijven of eenmanszaken met de Chinese nationaliteit, respectievelijk de Turkse nationaliteit omdat werd aangenomen dat deze nationaliteiten een hoger risico op onjuiste aangifte, of illegale arbeid met zich meebrachten.
- Een derde project betreft een project waarbij de eerste en tweede nationaliteit, zijnde Italiaans, in combinatie met de achternaam werd geselecteerd en uit RAM werd gehaald. Vervolgens werden de geselecteerde gegevens buiten RAM gematcht met een systeem van de politie.
- Het vierde project betreft een selectie op de (eerste of tweede) Nederlandse nationaliteit, in combinatie met een verhuizing naar Spanje, Zuid-Afrika, Portugal, België, Bonaire en de VS, waar het risico op onbekend buitenlands vermogen als groot werd bevonden. Ook deze selectie werd vervolgens gekoppeld met systemen van de politie.

4.4.1.6 *Wettelijk kader strafrechtelijke gegevens*

De verwerking van strafrechtelijke gegevens door organen buiten de strafrechtketen, is in beginsel verboden.⁹⁶ Strafrechtelijke gegevens mogen worden verwerkt (1) door of ten behoeve van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, als (2) dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak, en (3) voorzien is in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen niet onevenredig wordt geschaad.

In beginsel mag bij de Belastingdienst alleen de FIOD strafrechtelijke informatie (bijvoorbeeld vanuit GEFIS-systeem) verwerken in fiscaal-bestuursrechtelijke onderzoeken, tenzij sprake is van een uitzondering zoals beschreven in artikel 22 Wbp.

4.4.1.7 *Bevindingen inzake strafrechtelijke gegevens*

Gegevens over fiscale strafrechtelijke veroordelingen en bestuursrechtelijke boetes uit het GEFIS-systeem werden door de FIOD tot 2016 aan de bouwers van RAM geleverd en vervolgens via RAM beschikbaar gesteld aan gebruikers van RAM. GEFIS bevatte informatie over strafrechtelijke uitspraken en over de afdoening met bestuursrechtelijke boetes (zoals fiscale vergrijpboetes). Op GEFIS-gegevens waren de Wpg (voor de FIOD) en de Wbp (voor de Belastingdienst) van toepassing⁹⁷. De verwerking van GEFIS-gegevens met behulp van RAM door de Belastingdienst valt eveneens onder de Wbp. De strafrechtelijke gegevens vallen als bijzondere persoonsgegevens onder artikel 16 Wbp wanneer deze door de Belastingdienst worden verwerkt.

⁹⁶ Zie art. 16 jo. 22 Wbp, resp. art. 10 AVG jo. par. 3.2 UAVG.

⁹⁷ Het GEFIS-systeem werd onder de bedrijfsvoeringsuitsluiting (art. 2 lid 2 sub b Wpg), en voor zover het persoonsgegevens betreft, onder de Wbp geschaard.

Uit de enquête is naar voren gekomen dat drie van de 69 respondenten hebben aangegeven dat zij strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven uit RAM gebruikten. Aanvullend hebben twee geïnterviewden aangegeven niet te weten dat strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven in RAM waren opgenomen, of hiervan geen gebruik te hebben gemaakt, omdat dit niet nodig was voor hun werkzaamheden. In één interview en in de GEB van RAM van 2017 werd genoemd dat deze gegevens nodig waren voor het 'una via'-beginsel.⁹⁸

In drie interviews is genoemd dat GEFIS-gegevens in RAM als indicatie van risico werden gebruikt voor selecties, zowel door supergebruikers van RAM als door eindgebruikers die gebruikmaakten van RAM-extracties, die zelf geen directe toegang hadden tot RAM. De in RAM opgenomen GEFIS-gegevens zijn volgens geïnterviewden gebruikt om belastingplichtigen met een eerdere veroordeling of fiscale afdoening te selecteren, omdat die belastingplichtigen volgens de geïnterviewden interessant konden zijn om nogmaals te onderzoeken. Volgens de drie geïnterviewden geeft "het bewezen feit" dat eerder "iets mis" is geweest, een verhoogde kans dat wellicht "weer iets mis" is. De GEFIS-gegevens zijn voor zover bekend niet gebruikt als parameter in de berekende risico-indicatoren in RAM, zoals in paragraaf 3.2 is beschreven.

GEB inzake strafrechtelijke gegevens

De GEB van RAM uit 2017 schrijft het volgende over strafrechtelijke gegevens: *"Het verwerken van strafrechtelijke informatie is alleen in bepaalde context toegestaan. Bijvoorbeeld voor/door de FIOD maar ook mag strafrechtelijke informatie (GEFIS), hoewel aan restricties onderhevig, betrokken worden in een fiscaal bestuursrechtelijk onderzoek vanuit het una via beginsel artikel 44 lid van de Awb en beleid zoals verwoord in bv het protocol AAFD."*

4.4.1.8 Bevindingen fraudesignalen

Het FSV-systeem met frauderisicosignalen was één van de bronnen van waaruit gegevens in RAM werden opgenomen. De AP concludeert in het Besluit tot boeteplegging van 7 april 2022⁹⁹ dat voor de verwerkingen van persoonsgegevens in FSV geen grondslag was. De Belastingdienst kon voor die verwerkingen namelijk geen geslaagd beroep doen op de 'wettelijke verplichting' als grondslag, omdat geen verplichting lag om signalen van (mogelijke) fraude en informatieverzoeken als contra-informatie te verwerken, aldus de AP.

Vanwege de eerdere onderzoeken naar het FSV-systeem en de relatie met de strafrechtelijke gegevens gaan wij hier niet verder in detail op de fraudesignalen in.

4.4.1.9 Wettelijk kader gezondheidsgegevens

Het verwerken van gezondheidsgegevens was ingevolge artikel 16 Wbp verboden, tenzij een uitzondering als omschreven in artikel 21 Wbp van toepassing was. Een uitzondering

⁹⁸ Het una-via-beginsel van art. 5:44 lid 1 Awb houdt in dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete mag opleggen indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd.

⁹⁹ [Boete Belastingdienst zwarte lijst FSV | Autoriteit Persoonsgegevens](#).

wordt onder andere gemaakt voor bestuursorganen voor wie de verwerking van gezondheidsgegevens *noodzakelijk* is voor een goede uitvoering van wettelijke voorschriften.

4.4.1.10 *Bevindingen gezondheidsgegevens*

In RAM waren gegevens opgenomen in het kader van persoonsgebonden uitkeringen in verband met aftrekposten zoals “specifieke zorgkosten”, “kosten medicijnen”, “dieetkosten”, en “genees- en heilkundige hulp”. Deze gegevens zijn te beschouwen als indirecte gezondheidsgegevens (zie verder paragraaf 4.5.2 over indirecte kenmerken/proxies).

In documentatie en interviews is het gebruik van gezondheidsgegevens niet aangegeven. Uit de enquête is naar voren gekomen dat één persoon heeft aangegeven incidenteel gezondheidsgegevens te hebben gebruikt, geen enkele respondent dat dit voornamelijk gebeurde. In de aangetroffen analyses beschreven in paragraaf 3.3.1.2 hebben wij drie mogelijke projecten aangetroffen waarbij mogelijk sprake was van gebruik van gezondheidsgegevens. Dit betreffen: ‘Medicijn- en dieetkosten, t.b.v. invullen IH-aangifte 2013, landelijk’, ‘Medicijn- en dieetkosten, tbv ingevulde IH-aangifte 2013, landelijk’, en ‘Medicijnkosten, t.b.v. invullen IH aangifte 2014, landelijk’. Wij hebben geen informatie aangetroffen over deze projecten, waaronder het eventueel daadwerkelijke gebruik van gezondheidsgegevens of RAM-gegevens in het algemeen in deze projecten.

Deze gezondheidsgegevens waren toegankelijk voor alle RAM-gebruikers.

In de GEB van RAM werd niet ingegaan op gezondheidsgegevens.

4.4.1.11 *Wettelijk kader godsdienstige gegevens*

Het verwerken van godsdienstige gegevens was ingevolge artikel 16 Wbp verboden, tenzij een uitzondering als omschreven in artikel 17 Wbp van toepassing is. Uit de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wbp¹⁰⁰ is naar voren gekomen dat dit zowel direct als indirect gevoelige gegevens betreft. Noodzakelijk is wel dat er een rechtstreeks verband is. Gegevens die hooguit een indicatie geven dat het om een gevoelig kenmerk zou kunnen gaan, vallen buiten de reikwijdte van de bijzondere regeling voor gevoelige gegevens. Ingevolge het Besluit gevoelige gegevens¹⁰¹ waaraan de MvT refereert, moet dit criterium strikt geïnterpreteerd worden. Het persoonsgevoelige karakter moet met zekerheid of met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uit de opname van het gegeven in het register kunnen worden afgeleid.

4.4.1.12 *Bevindingen godsdienstige gegevens*

Zoals in paragraaf 3.2.1.2 beschreven, bevatte RAM gegevens over IH/VPB-aangiftes. Onderdeel hiervan zijn de aftrekbare kosten, zoals giften. Gegevens inzake giften kunnen

¹⁰⁰ [Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 892, nr. 3, blz. 101.](#)

¹⁰¹ [Besluit van 19 februari 1993, houdende regels inzake het opnemen in een registratie van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Wet persoonsregistraties \(Besluit gevoelige gegevens\).](#)

indirecte gegevens bevatten over de godsdienst of levensovertuiging die een belastingplichtige mogelijk aanhangt.

Als het criterium echter strikt geïnterpreteerd zou worden, zoals de MvT van de Wbp voorschrijft, dan is het aan de hand van de omschrijving van de gift niet 'met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' vast te stellen dat degene die een gift doet aan een bepaalde geloofsgenootschap, ook die religie aanhangt. De classificatie van dit begrip hangt af van de context waarin deze gegevens zijn verwerkt.¹⁰²

Wij hebben op basis van documentatie geconstateerd dat gegevens over aftrekbare giften aan geloofsgenootschappen beschikbaar waren in RAM¹⁰³, maar hebben geen aanwijzingen gevonden dat die gegevens ook voor selecties zijn gebruikt.

In de GEB van RAM werd niet ingegaan op godsdienstige gegevens.

4.4.2 Doelbinding (hoofdstuk 2 Wbp)

4.4.2.1 Wettelijk kader doelbinding

De Wbp¹⁰⁴ schreef voor dat persoonsgegevens worden verzameld voor "*welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden*".

Artikel 9 Wbp vereist dat de verzamelde persoonsgegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die *onverenigbaar* is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Bij de afweging of sprake is van een verenigbaar verwerkingsdoel dient rekening te worden gehouden met:

- *de verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen;*
- *de aard van de betreffende gegevens;*
- *de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene;*
- *de wijze waarop de gegevens zijn verkregen; en*
- *de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.*

In het geval van de verwerking van RAM-gegevens bepaalt een concreet geformuleerde doel (of de doelen) van het uiteindelijk gegevensgebruik in hoeverre alle (voorgaande) verwerkingsstappen zijn gerechtvaardigd.

Artikel 43 Wbp biedt de mogelijkheid een uitzondering te maken inzake (onder andere) het beginsel van het verenigbaar gebruik van artikel 9. Deze uitzondering geldt als dit *noodzakelijk* is in het belang van:

¹⁰² Vergelijk bijvoorbeeld het '[Onderzoek query's aan de poort](#)', 16 maart 2022, blz. 25, waarin beschreven wordt dat giften met in het tekstveld 'moskeeën' of 'moskee als periodieke gift' als risico op fraude moeten worden aangemerkt.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld tabel RAM: IH_VPB_Tekstvelden: "Omschr overige periodieke giften".

¹⁰⁴ Artikel 7 Wbp (nu artikel 5 lid 1 sub b AVG).

- a. de veiligheid van de staat;
- b. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- c. gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen;
- d. het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de belangen, bedoeld onder b en c, of;
- e. de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

De Memorie van Toelichting benadrukt dat de toepasselijkheid van deze gronden is onderworpen aan het noodzakelijkheids criterium (proportionaliteit en subsidiariteit), en dat artikel 43 dient restrictief te worden geïnterpreteerd¹⁰⁵.

4.4.2.2 *Bevindingen inzake doelbinding*

De initiële verzameling van de persoonsgegevens door de Belastingdienst vindt plaats in de bronsystemen in het kader van haar wettelijke taak, namelijk het heffen, controleren en innen van rijksbelastingen. Het nagaan van de doelbinding en het naleven van andere Wbp-beginselen van deze oorspronkelijke verzameling van persoonsgegevens valt buiten de scope van ons onderzoek.

Het samenvoegen van de reeds door de Belastingdienst verzamelde gegevens in de bronsystemen in RAM voor toezichtdoeleinden en het gebruik van de gegevens in RAM vallen binnen de reikwijdte van dit onderzoek, waarbij derhalve door de Belastingdienst rekening moet worden gehouden met het kader in de voorgaande paragraaf.

Door het uiteenlopende en voor ons veelal onbekende eindgebruik is het voor ons niet mogelijk geweest om het eindgebruik van de in RAM gekoppelde gegevens in het toezicht te evalueren tegen ieder bovengenoemd criterium.

Zoals wij in paragraaf 3.3.1.2 hebben omschreven, werd RAM gebruikt voor het maken van diverse type controleselecties, het identificeren van risicovolle posten, het creëren van strategische overzichten en het analyseren van patronen om onregelmatigheden te ontdekken. Uit documentatie en interviews is ons niet gebleken dat structureel en expliciet werd beoordeeld in hoeverre sprake was van (on)verenigbaar gebruik (met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk verzameld zijn), noch bij het ontsluiten van gegevens in nieuwe bronsystemen, noch bij individueel gebruik van de in RAM opgenomen gegevens.

Zoals in paragraaf 3.3.3 is beschreven, hebben wij beperkt voorwaarden voor het aanvragen (en de beoordeling daarvan) van analyses aangetroffen. Door het voorgaande was de maatregel om toegang tot RAM-gegevens te beperken, niet of beperkt effectief.

Eén van de wel aangetroffen waarborgen betreft het beperken van de toegang tot RAM-gegevens. Zoals in paragrafen 3.2.1 is beschreven, hadden RAM-gebruikers toegang tot gegevens uit 69 bronsystemen, die waren opgenomen in 250 tabellen met tot honderden

¹⁰⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 892, nr. 3, blz. 92 en 170 e.v.

gegevensvelden per tabel. Hoewel in theorie de toegang van gebruikers tot de gegevens in RAM was beperkt tot de gegevens van belastingplichtigen in de regio waarin de RAM-gebruiker werkzaam was, hadden – zoals in paragraaf 3.4.3 beschreven – 200 van de 248 gebruikersaccounts in 2017 toegang tot alle gegevens in RAM. De toegang van de gebruiker tot de gegevens in RAM werd niet verder beperkt per gegevensbron, bijvoorbeeld volgens het 'need-to-know'-principe. Toen de bevoegdheden van inspecteurs verschoven van regionaal naar landelijk niveau was er een functionele behoefte aan ruimere (RAM) gegevenstoegang, maar met de onbeperkte toegang voor de 200 RAM-gebruikers was er nog steeds geen sprake van 'need-to-know'-autorisatierechten. Supergebruikers en Intelligence-teams hadden volledige toegang tot alle gegevens uit alle bronnen zoals opgenomen in RAM, en medewerkers zonder autorisatie tot RAM konden RAM-gegevens bij hen aanvragen. In dat geval waren de gegevens niet beperkt tot de regio.

De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de Wbp-beginselen van grondslag en met name doelbinding werd bij de eindgebruiker neergelegd. De leveringscriteria die van toepassing waren voor gegevensleveringen vanuit LTO-BA, waar gegevens uit RAM konden worden opgevraagd (beschreven in paragraaf 3.3.3) stellen dat: *"Na ontvangst van de elektronische data is de ontvangende partij verantwoordelijk voor de verwerking conform de Wbp"* en *"Door de verzoekende partij is nagegaan en vastgesteld dat het leveringsverzoek voor elektronische data gedaan wordt binnen het op dat moment geldend juridisch kader (wet- en regelgeving)."*

Aanvullend is in januari 2017 door de concerndirecteuren een lijst met risico's besproken (samengevat in bestand 'CDO risico'), die verder wordt toegelicht in Hoofdstuk 5. Hierin is het volgende risico benoemd: *"Risico niet voldoen aan AWR (doelbinding) en WBP (privacy) criteria. Bij domein Gegevens is bekend dat er een datawarehouse operationeel is Risico Analyse Model (RAM) die niet in beheer is bij cluster CAP Gegevens maar bij EH(I). Met de eigenaar van deze datawarehouse zijn geen afspraken gemaakt over de ontsluiting en het gebruik van gegevens."* Als beheersmaatregel bij dit risico is opgenomen dat *"De afspraak is gemaakt dat de gebruiker RAM verantwoordelijk is voor het gebruik en beveiliging van de data."*

Wij hebben geen aanvullende informatie over deze afspraak aangetroffen, behalve genoemde leveringscriteria, ook niet over hoe deze verantwoordelijkheid met maatregelen kon worden gedragen. Wij hebben in de overige voor het onderzoek beschikbare informatie evenmin stukken aangetroffen waarin de noodzakelijkheid van een artikel 43-uitzonderingsgrond is beoordeeld in het kader van RAM-verwerkingen.

Uit bovenstaande is naar voren gekomen dat de interpretatie van de (open) normen van de privacybeginselen in belangrijke mate werd overgelaten aan de individuele oordeelsvorming van de geautoriseerde gebruikers van RAM en de eindgebruikers die gebruikmaakten van RAM-extracties.

GEB inzake doelbinding

Wij verwijzen verder naar de bevindingen over het aanvraagproces van RAM-extracties in paragraaf 3.3.3. Volgens de GEB is in het algemeen voor de interne bronnen nauwe verwantschap tussen het per belastingmiddel verzamelen van gegevens van belasting-

plichtigen, en het toezicht op de belastingplichtigen. RAM maakt het mogelijk om in het eindgebruik gegevens van verschillende belastingmiddelen te koppelen, zonder dat hier doelbinding voor is.

Voor de externe bronnen (zie bijvoorbeeld hieronder bij internetgegevens), is de verwantschap tussen online gebruik en verder gebruik in het toezicht volgens de GEB lastig aan te tonen. Een deel van de gegevens in RAM (zie details in paragraaf 3.2) betroffen bijzondere persoonsgegevens. De (rechts)gevolgen van de beoogde verwerking kon inhouden dat een persoon of bedrijf werd geselecteerd voor onderzoek, en – na tussenkomst van een Belastingdienstmedewerker – eventueel tot aanpassing van de aanslag of toeslag. De wijze waarop gegevens werden verkregen, valt zoals hierboven genoemd, voor de interne bronnen niet binnen de scope van dit onderzoek.

Ook intern zijn in 2017 bovengenoemde risico's inzake het ontbreken van doelbinding voor zowel het ontsluiten van nieuwe bronnen als het gebruik van gegevens in RAM geconstateerd, is uit de GEB uit 2017 naar voren gekomen. De GEB bevat de volgende relevante stukken over doelbinding:

- *"Het oorspronkelijke doel van verkrijgen is naar verwachting ook te koppelen aan een van deze onderdelen maar correspondeert bij verdere verwerking niet op voorhand met de oorspronkelijke verwervingsgrond. Zo is het mogelijk binnen RAM om bijvoorbeeld en te koppelen zonder dat er sprake is van doelbinding."*
- *"Zoals bij elke verwerking voor statistische en analysedoeleinden worden in sommige gevallen grote hoeveelheden gegevens opgeslagen geëxporteerd met bv Excel op lokale apparatuur als laptops en mogelijk externe opslagmedia. Los van beveiligingsissues kan niet worden aangetoond of deze gegevens wel of niet onrechtmatig gebruikt worden voor andere doeleinden. Door de veelheid aan gegevens die in RAM beschikbaar worden gesteld is het ondoenlijk een integraal oordeel te geven over de doelbinding. In zijn algemeenheid geldt voor datawarehouse-achtige voorzieningen door de grote hoeveelheid beschikbare gegevens dat niet op voorhand met zekerheid kan worden aangetoond dat het oorspronkelijke doel van verwerken correspondeert met de verdere verwerkingen waardoor het risico van onverenigbare doelen aanwezig is. Zeker in geval van de analysefunctie waar massale verwerking mogelijk is vormt dit een risico maar feitelijk bij alle functies van RAM maar dan minder massaal."*
- *"In ieder geval is het risico reeel aanwezig dat gegevens doelbinding overstijgend verwerkt worden."*

In de GEB RAM wordt niet verwezen naar een beroep op een uitzondering op verenigbaar gebruik van artikel 43.

4.4.2.3 Bevindingen inzake internetgegevens

Een specifieke gegevensgroep betreft de internetgegevens, zie paragraaf 3.2.1 voor in RAM aanwezige internetgegevens. Hierop zijn geen aanvullende wettelijke eisen van toepassing.

Wij hebben geen interne beoordeling of interne beheersmaatregelen inzake de doelbinding inzake internetgegevens aangetroffen. Wij hebben in de onderzoeksinformatie geen documenten aangetroffen die de nauwe verwantschap aantoont tussen het doel waarvoor de interne bedrijfsvoeringorganisatie deze gegevens beschikbaar heeft gesteld

en het latere toezichtdoel van de Belastingdienst. Daarnaast zijn de gegevens door de Belastingdienst verkregen zonder dat de betrokkene hiervan op de hoogte was en verder in RAM verwerkt. Wij hebben in de onderzoeksinformatie geen aanvullende waarborgen aangetroffen voor het verwerken van internetgegevens in RAM.

GEB inzake doelbinding van internetgegevens

In de GEB wordt opgemerkt dat: *“Van internet afkomstige gegevens vormen een apart gevalcategorie waar de doelbinding op voorhand lastig van is aan te tonen doordat de aanbieder van de gegevens al dan niet de betrokkene zelf waarschijnlijk geen verwerkingsdoel binnen de Belastingdienst voor ogen heeft gehad” en “De rechtsgrond voor de verwerking van dergelijke gegevens is BD overstijgend minimaal onderwerp van discussie en in een aantal gevallen niet toegestaan door de AP.”*

4.4.3 Dataminimalisatie (hoofdstuk 2 Wbp)

4.4.3.1 Wettelijk kader dataminimalisatie

De Wbp¹⁰⁶ schreef voor dat persoonsgegevens slechts verwerkt mogen worden *“voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.”*

4.4.3.2 Bevindingen inzake dataminimalisatie

Bronnen

Zoals wij in paragraaf 3.3.1.2 hebben omschreven, werd bij het toevoegen van een bepaalde bron aan RAM niet beoordeeld in hoeverre deze toegang noodzakelijk was voor gebruikers. Wij hebben geen interne beoordeling en richtlijnen aangetroffen inzake dataminimalisatie, anders dan de GEB (zie hierna). Wij hebben op basis van de vergaarde onderzoeksinformatie, en gegeven de opzet en het gebruik van RAM, door uitgebreide gegevenssets vanuit een groot aantal bronnen in RAM op te nemen, in beperkte mate effectieve maatregelen aangetroffen om te borgen dat uitsluitend ‘toereikende, ter zake dienende en niet bovenmatige’ verwerking van gegevens met het gebruik van RAM plaatsvond.

In de periode rondom uitfasering van RAM in 2018, is per bron (en dus niet per type gegeven in die bron) beoordeeld of al dan niet sprake was van doelbinding of rechtmatigheid. Aan ons is door een geïnterviewde aangegeven dat hierop volgend per bron ook een nadere analyse van de noodzakelijkheid van het aanwezig zijn van gegevens in RAM van ieder gegevensveld per bron zou worden uitgevoerd, maar dat deze beoordeling vanwege de uitfasering van RAM en Spoor 1 uiteindelijk niet meer heeft plaatsgevonden.

Gebruik

Doordat 200 van de 248 gebruikersaccounts op de autorisatieoverzichten in 2017 toegang hadden tot alle of tot een groot deel van de in RAM aanwezige gegevens (zie

¹⁰⁶ Artikel 11 lid 1 van de Wbp (nu artikel 5 lid 1 sub c AVG).

paragraaf 3.4.3), waren er geen waarborgen om te voorkomen dat de verwerking van persoonsgegevens in RAM en de opslag van persoonsgegevens in RAM-extracties bovenmatig waren.

Daarnaast werden gegevens uit RAM op verzoek van eindgebruikers door supergebruikers, EHI-BA of reguliere gebruikers geëxporteerd (zie paragraaf 3.3.1). Doordat eindgebruikers RAM-extracties ontvingen, konden zij zelf gegevenssets verzamelen en verder verwerken. Wij hebben beperkt richtlijnen aangetroffen waaruit naar voren is gekomen dat de (super)gebruikers en EHI-gebruikers die voor eindgebruikers gegevens exporteerden, en de eindgebruikers die dergelijke verzoeken deden, werden geïnstrueerd om te toetsen in hoeverre het (laten) bewerken en exporteren van (gevoelige) RAM-gegevens noodzakelijk was. In het algemeen bestond vanaf 2017 of 2018 de 'Willen-Mogen-Kunnen' (WMK)-toets, die werd vastgelegd in het systeem Registratie Intelligence Toezicht (hierna: RIT) en waar op de aangetroffen versie uit 2018 van het intakeformulier voor gegevensaanvragen bij EHI-BA, zoals beschreven in paragraaf 3.3.3, naar werd gevraagd. Het systeem RIT is in één interview toegelicht, waarin ook is aangegeven dat niet elke gebruiker gebruikmaakte van RIT.

GEB inzake dataminimalisatie

Intern is in 2017 in de GEB vastgesteld dat *"Vanuit het oogpunt van borging van privacy zijn er de afgelopen jaren diverse noodzakelijke verbeteringen aangebracht in RAM ten aanzien van onder andere dataminimalisatie en informatiekwaliteit en -beveiliging."* Op basis van beschikbare onderzoeksinformatie kunnen wij niet vaststellen naar welke noodzakelijke verbeteringen in deze tekst wordt gerefereerd. Wel hebben wij een aantal mogelijke verbeteringen aangetroffen in de beschikbare onderzoeksinformatie. Aangaande dataminimalisatie betreffen aangetroffen verbeteringen met name het vanaf 2016 niet langer beschikbaar maken van GEFIS-gegevens in RAM en de mogelijkheid om met pseudonieme gegevens in RAM te werken. Voor GEFIS-gegevens bleef dit beperkt tot het niet langer verversen van deze gegevens vanuit het bronsysteem, waarbij de reeds in RAM aanwezige gegevens beschikbaar bleven in RAM, en daarnaast is reeds in paragraaf 3.1.2 en paragraaf 3.4.5 beschreven dat het gebruik van pseudoniem werken beperkt is gebeurd.

4.4.4 Juistheid en nauwkeurigheid (hoofdstuk 2 Wbp)

4.4.4.1 Wettelijk kader juistheid en nauwkeurigheid

De Wbp¹⁰⁷ schreef voor dat organisaties de nodige maatregelen dienen te treffen *"opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn."*

4.4.4.2 Bevindingen inzake juistheid en nauwkeurigheid

Zoals wij in paragraaf 3.2 hebben uiteengezet, varieerde de periodiciteit waarmee bronnen werden bijgewerkt in RAM, van maandelijks tot eens per jaar. Dat betekent dat als een gegeven in het bronsysteem werd gewijzigd, het tot maximaal één jaar kon duren voordat dit gegeven ook in RAM werd bijgewerkt. Ook werd in de organisatie frequent

¹⁰⁷ Artikel 11 lid 2 van de Wbp (nu artikel 5 lid 1 sub d AVG).

met exportbestanden uit RAM gewerkt, waardoor het risico bestond dat verouderde gegevens in toezichtprocessen werden gebruikt. Het gebruiken van gedateerde of anderszins onjuiste gegevens in de toezichtprocessen kan ertoe leiden dat een persoon of bedrijf onterecht voor toezicht of onderzoek in aanmerking komt.

De gegevens vanuit GEFIS, waaronder strafrechtelijke veroordelingen, werden sinds 2016 niet meer ververst in RAM, maar de gegevens bleven wel toegankelijk in RAM (zie paragraaf 3.2.1.1). Iemand die bijvoorbeeld in eerste aanleg is veroordeeld in 2016, kan in hoger beroep hierna zijn vrijgesproken, terwijl in RAM enkel de veroordeling in eerste aanleg te zien bleef, waardoor iemand op basis van onjuiste gegevens geselecteerd kon worden voor onderzoek. Ook bevatte de GEFIS-bron gegevens over bestuursrechtelijke afdoening door de Belastingdienst met bijvoorbeeld een (vergrijp)boete.

In de jaren 1998 tot 2012 waren weinig (geautomatiseerde) waarborgen voor de juistheid, van de gegevens die vanuit de bronnen in RAM werden opgenomen, getroffen. Veelal was dit afhankelijk van de betrokken RAM-bouwers.

In één interview is aangegeven dat via scripts individuele correcties op mogelijk foute brondata door de RAM-bouwers werden aangebracht bij het klaarmaken van de bestanden voor het inladen in RAM, terwijl die correcties niet in de bronsystemen werden verwerkt. In meerdere interviews is daarnaast toegelicht dat geen formele processen of voorschriften bestonden om de juistheid en nauwkeurigheid van gegevens te waarborgen en dat er slechts een informeel proces bestond om gegevens op juistheid te controleren. Supergebruikers konden bijvoorbeeld een signaal ontvangen dat gegevens onjuist in RAM waren opgenomen. Ze werden dan gevraagd om te controleren of de gegevens consistent waren met de gegevens van een eerdere aanvraag. Vier gebruikers hebben in interviews aangegeven dat zij destijds wisten dat de gegevens in RAM niet altijd juist waren en zij controleerden daarom de gegevens met die in de bronsystemen, of vroegen aan CAP om de gegevens voor hen te controleren.

De uit RAM geselecteerde gegevens die in extractiebestanden aan eindgebruikers voor hun toezichtwerk werden verstrekt, konden niet meer (automatisch) worden geactualiseerd. Met het voorgekomen langdurige voortbestaan en gebruik van RAM-extracties waren de hierin opgenomen gegevens alleen nog handmatig bij te werken aan de hand van bronsystemen.

Onjuiste gegevens in de gevoelige context van toezicht- en fraudecontroleprocessen geven inherente risico's voor belastingplichtigen, waarvoor de wetgeving sterkere waarborgen voor juiste gegevens verwacht. Gezien de grote hoeveelheid bronnen en gegevens die in RAM waren opgenomen, bracht de individuele correctie van gegevens in RAM, zonder gedegen waarborgen voor de gegevenskwaliteit een risico op onjuiste gegevens en daardoor mogelijk onjuiste toezichtactiviteiten met zich mee.

In het SIG-onderzoek is gerapporteerd dat via scripts ook individuele correcties op mogelijk foute brondata in RAM door de bouwers werden uitgevoerd, terwijl die correcties niet ook in de brondata werden verwerkt. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat wel werd teruggekoppeld aan de bron dat fouten in de data aanwezig waren, maar dat hiermee niets is gedaan. In de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij één e-mail aangetroffen van een RAM-teamlid waarin is opgemerkt dat data vanuit bronnen met fouten zijn aangeleverd.

GEB inzake juistheid en nauwkeurigheid

In de GEB wordt ingegaan op de aanwezigheid van risico's voor de gegevenskwaliteit, waaronder gegevensintegriteit: *"Hoewel er geen praktijkvoorbeelden zijn gevonden tijdens het assessment kan niet worden gegarandeerd dat in de veelheid aan bewerkingslagen die beide categorieën gegevens¹⁰⁸ ondergaan, er kwaliteitsissues bestaan ten aanzien van de juistheid volledigheid en actualiteit van de verwerkte persoonsgegevens. Wel is juist vanwege dit risico het laadproces vereenvoudigd en zijn er 'vierkantscontrole'-achtige maatregelen fouten zoveel mogelijk te voorkomen of daarna alsnog te detecteren. De onvoldoende bevonden functiescheiding tussen de rol van technisch beheerders en functionaris met mutatierechten op de data en bijbehorende bewerkingsalgorithmen vormt aan aanverwant risico dat van invloed kan zijn op de datakwaliteit en daardoor op de belangen en rechten van betrokkenen."*

4.4.5 Opslagbeperking en archiefwet (hoofdstuk 2 Wbp)

4.4.5.1 Wettelijk kader opslagbeperking

De Wbp¹⁰⁹-vereiste dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.

4.4.5.2 Bevindingen inzake opslagbeperking

RAM is een database die (persoons)gegevens uit vele bronsystemen samenvoegde. Wijzigingen, zoals het verwijderen van een bepaald gegeven omdat de bewaartermijn is verlopen, vonden plaats in de bronsystemen. Het toepassen van de wettelijk vereiste bewaartermijnen in de bronsystemen is de verantwoordelijkheid van de eigenaren van de betreffende bronsystemen en valt derhalve buiten de scope van dit onderzoek.

Als gegevens in bronsystemen werden verwijderd, dan werd dit gegeven in RAM, wanneer de bron bijgewerkt werd, ook verwijderd. Zoals in paragraaf 3.2.1.4 is beschreven, is niet voor alle bronnen geconstateerd wat de frequentie van het verversen van de gegevens in RAM was. De meeste bronnen waar de frequentie uit documentatie is gebleken, werden maandelijks verversd. Enkele bronnen werden wekelijks, of elk kwartaal of (half)jaar bijgewerkt. De gegevens in RAM zouden na zeven jaar worden geschoond c.q. overschreven. Als alle bronsystemen voldeden aan de wettelijke bewaartermijnen van 7/12/30 jaar (zoals vereist volgens de selectielijsten¹¹⁰) dan zou RAM ook alleen gegevens bevatten die aan de bewaartermijn voldeden. Wij hebben echter geconstateerd dat zich in diverse aangetroffen RAM-extracties ook gegevens ouder dan zeven 7 jaar

¹⁰⁸ Met 'beide categorieën gegevens' werd in de GEB bedoeld: rekenkundige (bijvoorbeeld sommaties of ratio's) als logische bewerkingen (bijvoorbeeld als X en Y dan conclusie Z).

¹⁰⁹ Artikel 10 Wbp (nu artikel 5 lid 1 sub e AVG).

¹¹⁰ Zie onder andere de 'Selectielijst Belastingregio's, Selectielijst voor de administratieve neerslag van de zorgdrager Minister van Financiën voor wat betreft de werkprocessen van Belastingdienst/regio's. ('Blauwe' processen) periode 2007 – Vastgesteld 21 februari 2012 (nr. 3159).

bevonden en dat brongegevens, die niet langer meer werden aangeleverd, niet uit RAM waren verwijderd.

Gegevens in RAM werden veelvuldig in extracties geëxporteerd, wat het risico vergroot op het langer doorwerken met gegevens die al in bronsystemen waren verwijderd. Er bestonden geen richtlijnen over het gebruik van RAM of over het opruimen van RAM-extracties om het risico op werken met gegevens die al waren geactualiseerd of verwijderd te beperken, afgezien van de leveringscriteria die van toepassing waren op de gegevensleveringen van EHI-BA zoals in paragraaf 3.3.3 beschreven.

In de leveringscriteria, interviews en in de GEB is aangegeven dat het opslaan en verwijderen van RAM-extracties de verantwoordelijkheid van de eindgebruiker was en in interviews en in de GEB is aangegeven dat in het gebruik van RAM geen waarborgen, in de vorm van voorschriften of richtlijnen, zijn getroffen.

Gegevens werden niet uit RAM verwijderd als de betreffende bron geen gegevens meer aanleverde. Dit was bijvoorbeeld het geval voor de gegevens die het Internet Service Centre (ISC) aanleverde, maar ook voor de GEFIS-gegevens, die sinds 2016 niet meer werden geleverd, maar nog wel tot het uitschakelen van RAM aanwezig en inzichtelijk bleven. Vanuit het oogpunt van opslag- en risicobeperking hadden – na analyse en besluitvorming – met het verwijderen van bronnen uit RAM, ook de betreffende gegevens uit RAM moeten worden verwijderd.

GEB inzake opslagbeperking

De GEB geeft aan: *“RAM werkt met zgn. jaarlagen. Er worden gegevens van 6 jaar naast het huidige kalenderjaar verwerkt. Gegevens worden na vervallen van 7 jaar tov het actuele jaar verwijderd.”*

4.4.5.3 Wettelijk kader archivering

Artikel 5 van de Archiefwet vereist dat de zorgdrager (i.c. de Belastingdienst) selectielijsten ontwerpt waarin tenminste wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking komen.

4.4.5.4 Bevindingen inzake archivering

Wij hebben geconstateerd dat de selectielijsten voor vernietiging van archiefbescheiden per organisatieonderdeel en per periode zijn opgesteld, in ieder geval voor gegevens vanaf 2007. Vanwege de doelstellingen van ons onderzoek zijn de selectielijsten en de naleving van archiveringsprocessen niet nader onderzocht. De selectielijsten beschrijven de gegevens voor toezicht als onderdeel van een proces ('handeling') en niet als (onderdeel van) een systeem, zoals RAM. Een voorbeeld van een handeling is het selecteren van MKB-posten op basis van risicosignalen.¹¹¹

¹¹¹ [Selectielijst Belastingdienst/regio's \('Blauwe' processen\), 2007.](#)

Er kunnen bepaalde gegevensselecties in RAM-extracties onder de selectielijsten vallen, met name waar selecties op grond van mogelijke risicosignalen/-factoren zijn toegepast. In de digitale zoekactie zijn nog 1.167 RAM-extracties uit de periode 2010 – 2018 aangetroffen, deze zouden (groten)deels al verwijderd moeten zijn indien de bewaartermijn van een gebruikte RAM-bron was verlopen.

4.4.6 Integriteit en vertrouwelijkheid (hoofdstuk 2 Wbp)

4.4.6.1 Wettelijk kader integriteit en vertrouwelijkheid

De Wbp¹¹²-vereiste dat organisaties passende technische en organisatorische maatregelen nemen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking.

4.4.6.2 Bevindingen inzake integriteit en vertrouwelijkheid

Zoals wij in paragraaf 4.2.4 hebben uiteengezet, hebben wij een aantal bevindingen over de beveiliging van de gegevens in RAM die betrekking hebben op de beginselen van integriteit en vertrouwelijkheid.

De in paragraaf 4.3 beschreven beperkte mate van toegangs- en gegevensbeveiliging, het brede gebruik van RAM-extracties en het ontbreken van degelijke logging en monitoring op die logging¹¹³, resulteerden in een hoog risico op verlies of onrechtmatige inzage of gebruik – zonder dat dit à tempo gedetecteerd zou kunnen worden.

Zoals wij in paragraaf 3.1 hebben beschreven, heeft in 2012 een verbetering op het gebied van logging plaatsgevonden, met het overzetten van RAM naar een Oracle-databaseomgeving, maar deze logging werd volgens de geïnterviewden niet gemonitord. De logging is, afgezien van een logbestand met het aantal opvragingen per gebruiker uit 2017 en een logbestand met de redenen voor opvraging voor twee maanden uit 2018, niet meer voor dit onderzoek beschikbaar.

Pseudonimiseren

Een specifiek geïntroduceerde maatregel betrof pseudonimiseren. In RAM was het vanaf 2013 reeds mogelijk om gepseudonimiseerd te werken of pseudonieme gegevens te verwerken, zoals is beschreven in paragraaf 3.2.1.1.¹¹⁴ In interviews is door geïnterviewden aan ons uitgelegd dat het met pseudoniemen werken inhield dat bsn-, dossier- en subnummers werden vervangen door unieke nummers, waardoor de analist niet direct wist op welke belastingplichtige de gegevens betrekking hadden. In interviews is aangegeven dat vrijwel geen enkele medewerker gebruikmaakte van pseudonimisering, mede door het ontbreken van duidelijke procedures en richtlijnen hiervoor. Ook was deze

¹¹² Artikel 13 Wbp (resp. artikel 5 lid 1 sub f AVG).

¹¹³ Logging en de monitoring daarop van zowel RAM-selecties, -verstrekkingen van extracties als -gebruik voor toezicht.

¹¹⁴ Gezien de uitgebreide verzameling van identificerende gegevens in RAM kan niet worden gesproken van anonimisering.

functionaliteit niet standaard geactiveerd en het ontbreken van identificerende gegevens maakte het omslachtiger om opvolging te geven aan de analyse van de RAM-extracties.

Uit de aangetroffen extracties uit RAM op de netwerkschijven is naar voren gekomen dat één bestand van de 1.167 gevonden bestanden gepseudonimiseerde gegevens bevat, maar niet de bijbehorende persoonsgegevens. Ook uit interviews hebben wij begrepen dat de aanvullend aanbevolen pseudonimisering vrijwel niet werd toegepast.

4.4.7 Melding en voorafgaand onderzoek (hoofdstuk 4 Wbp)

4.4.7.1 Wettelijk kader melding en voorafgaand onderzoek

De Wbp vereiste in artikelen 27 en 28 dat verwerkingen met persoonsgegevens, die voor de verwezenlijking van een doeleinde of van verscheidene samenhangende doeleinden bestemd is, worden gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) of bij de Functionaris voor de Gegevensbescherming (FG). De melding dient ingevolge artikel 28 Wbp een vijftal zaken te bevatten, waaronder het doel van de verwerking, de categorieën betrokkenen en gegevens, eventuele ontvangers en doorgiften buiten de EU. Zowel het College als de FG dienen een register bij te houden van de bij hen aangemelde gegevensverwerkingen (artikel 30 Wbp). De verplichting om bij de FG of het College te melden gold niet voor bepaalde (laagrisico)verwerkingen die zijn vrijgesteld in het Vrijstellingenbesluit (artikel 29 Wbp).

In bepaalde gevallen stelt het CBP voorafgaand aan een verwerking een onderzoek in (artikel 31 Wbp). Kort gezegd gaat het om een voornemen om:

- *een nummer ter identificatie van personen te verwerken voor een ander doel dan waarvoor het nummer specifiek bestemd is teneinde gegevens in verband te kunnen brengen met gegevens die worden verwerkt door een andere verantwoordelijke;*
- *gegevens te verwerken op grond van eigen waarneming zonder de betrokkene daarover te informeren;*
- *strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag te verwerken voor derden.*

Dergelijke verwerkingen dienen altijd bij het CBP te worden gemeld, de verwerking moet opgeschort worden totdat het onderzoek is afgerond of bericht ontvangen is dat niet tot nader onderzoek wordt overgegaan (artikel 32 Wbp).

4.4.7.2 Bevindingen inzake melding en voorafgaand onderzoek

Uit correspondentie uit 2013 tussen LTO Vaktechniek en de toenmalige FG is naar voren gekomen dat RAM als Lokaal Ontwikkelde Applicatie (LOA) aanvankelijk niet is gemeld bij de FG, noch bij het CBP. Hierdoor is tot 2013 niet voldaan aan de wettelijke verplichting om bij de FG te melden op grond van artikel 28 Wbp. Omdat RAM niet gemeld is bij de FG, stond RAM in ieder geval tot 2013 niet in het artikel 30 Wbp-register van de FG, terwijl hierop geen vrijstelling van toepassing was. Op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie kan niet worden vastgesteld welke opvolging de FG heeft gegeven aan de correspondentie hierover van 2013, onder andere met betrekking tot de

doormelding aan het CBP. De toenmalige FG heeft in een interview aangegeven geen herinnering te hebben aan de aangetroffen correspondentie over een eventuele Wbp-melding in 2013 of de mogelijke opvolging hiervan.

De vereiste melding bij het CBP zoals hierboven beschreven in de voorgaande paragraaf op grond van artikel 32 Wbp was volgens Vaktechniek wel vereist, vanwege het verwerken van wettelijke identificatienummers (onder andere sofinummers). Aanvullend op de correspondentie en de mogelijke melding uit 2013, was een melding ook vereist bij het toevoegen van strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven uit GEFIS en internetgegevens van het ISC aan RAM. In beide gevallen had de verwerking moeten worden opgeschort, totdat het CBP-onderzoek (artikel 31) was afgerond of bericht ontvangen was dat niet tot nader onderzoek overgegaan zou worden. Uit de documentatie en interviews is niet gebleken dat er melding bij het CBP is gedaan en dat het RAM-gebruik enige tijd is opgeschort in afwachting van onderzoek door of bericht van het CBP.

4.4.8 Gegevensverkeer met landen buiten de Europese Unie (hoofdstuk 11 Wbp)

4.4.8.1 Wettelijk kader internationale doorgifte

Artikel 76 Wbp vereiste dat persoonsgegevens die aan een verwerking worden onderworpen of die bestemd zijn om na hun doorgifte te worden verwerkt, slechts naar een land buiten de Europese Unie doorgegeven mogen worden indien dat land een passend beschermingsniveau waarborgt.

4.4.8.2 Bevindingen inzake internationale doorgifte

Zoals in paragraaf 3.3.4.2 is omschreven, is in de beschikbare onderzoeksinformatie geen eenduidig en volledig overzicht aanwezig met aan welke externe partijen (waaronder eventuele (internationale) overheden) gegevens uit RAM werden geleverd. Wij hebben geen overzicht van verwerkersovereenkomsten of convenanten specifiek voor gegevensdeling van RAM-gegevens met derde partijen aangetroffen. Wij zijn echter in ons onderzoek geen buitenlandse organisaties tegengekomen; buiten de scope van het onderzoek viel het onderzoeken of Nederlandse (overheids)organisaties de verkregen RAM-gegevens eventueel aan organisaties buiten Nederland of buiten de EU hebben verstrekt.

4.5 Was er bij RAM sprake van profilering¹¹⁵ van burgers en bedrijven in de zin dat de ene bevolkingsgroep intensiever werd gecontroleerd dan de andere?

In de periode van 1998 tot en met medio 2018 werden in RAM uitgebreide en gedetailleerde persoonsgegevens van bedrijven en burgers verwerkt. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de Wbp een kader geschetst voor profilering, waarna wij vervolgens de

¹¹⁵ Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst, Algemene Rekenkamer 2019, p. 19: "Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR) is profilering, de ene bevolkingsgroep intensiever controleren dan de andere, een onbedoelde en ongewenste uitkomst van het gebruik van risicomodellen."

bevindingen schetsen van het gebruik van RAM ten opzichte van dat kader. Zie paragraaf 4.3.3 voor een nadere toelichting waarom de Wbp leidend is in dit onderzoek.

4.5.1 Kader profilering

In de Wbp of andere mogelijke relevante wetten zijn geen definitie of bepalingen opgenomen over profilering¹¹⁶, dus heeft geen *concreet* wettelijk kader inzake profilering bestaan gedurende de levensduur van RAM. Wel golden, zoals opgenomen in de Wbp, de zes beginselen waaraan verwerkingen met persoonsgegevens, waaronder profilering, dienden te voldoen. Zie Hoofdstuk 4 voor een toelichting op deze Wbp-beginselen.

Door het ontbreken van een duidelijke definitie van profilering met bijbehorende wettelijke vereisten in de Wbp of andere wet, hebben wij voor de kaderstelling het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR)¹¹⁷ 'Big Data voor Fraudebestrijding' uit 2016 gehanteerd, alsmede het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Datagedreven selectie van aangiften door de Belastingdienst' uit 2019¹. Wij hebben de definities en belangrijke kaders uit de hierboven genoemde rapporten overgenomen. Dit betreft rapportages die geen kracht van wet hebben en die in de laatste twee jaar van de 20 jaar RAM-gebruiksperiode zijn verschenen, waardoor de daarin opgenomen normering niet zomaar met terugwerkende kracht op verwerkingen met RAM kan worden toegepast. Zeker als er nog geen andere uitingen en inkadering door (toezichthouders bij) de overheid heeft plaatsgevonden.

Profilering wordt door de Rekenkamer gedefinieerd als *"de ene bevolkingsgroep intensiever controleren dan de andere, (als) een onbedoelde en ongewenste uitkomst van het gebruik van risicomodellen."* Een maatschappelijke vereiste is, aldus de Rekenkamer, dat de Belastingdienst *"risicomodellen gebruikt die alleen risico's in de aangifte detecteren en verder neutraal zijn voor andere kenmerken."*

De WRR beschrijft geen definitie van profilering, wel van risicoprofielen waarin profileren is genoemd: *"Risicoprofielen zijn risicovolle klantkenmerken of verzamelingen klantkenmerken die uiteindelijk leiden tot het oormerken (profilieren) van groepen personen met dezelfde kenmerken of zelfs individuele klanten."*

4.5.2 Bevindingen inzake profilering

In deze paragraaf maken wij onderscheid tussen het profileren op directe en indirecte kenmerken, waarna wordt afgesloten met samenvattende bevindingen.

4.5.2.1 Directe kenmerken

In de vergaarde onderzoeksinformatie hebben wij geen door de Belastingdienst opgestelde voorschriften of gemaakte afwegingen over het gebruik van kenmerken van burgers of bedrijven in RAM of op basis van RAM-gegevens aangetroffen.

¹¹⁶ Daarentegen is in de AVG wel een definitie van profilering opgenomen: *'regelmatige en stelselmatige observatie op grote schaal van betrokkenen'*.

¹¹⁷ ['Big Data voor Fraudebestrijding'](#), Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR), Den Haag 2016.

In deze paragraaf gaan wij in op de ons inziens meest gevoelige kenmerken nationaliteits- en strafrechtelijke gegevens, en – gezien de vele kenmerken in RAM – niet op alle profileringsmogelijkheden.

Zoals in paragraaf 4.4.1.4 beschreven, zijn de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane gerechtigd om nationaliteitsgegevens te verwerken ten behoeve van specifieke belastingmiddelen, zoals bij Inkomensheffing (b.v. extraterritoriale werknemers, grensregelingen), Schenk- en erfbelasting (internationale aspecten, zoals de 10-jaarsfictie) of bij de Douane (b.v. BTW-teruggave, kennisgeving aan inspecteur i.h.k.v. witwassen en terrorismebestrijding). Dit betreft de (grondslag voor de verwerking van gegevens over de) eerste nationaliteit, niet voor de tweede of volgende nationaliteit(en). Vanaf januari 2014 werden de gegevens over de tweede nationaliteit - naast de Nederlandse - niet meer in het BRP geregistreerd of verstrekt.

In RAM waren gegevens opgenomen over de eerste en tweede nationaliteit (zie paragraaf 3.2.1.1 voor een toelichting). Zoals in paragraaf 3.2 uiteengezet, stonden gegevens over de eerste en tweede nationaliteit in 112 van de 250 tabellen van de Excel-bestanden waarvan wij in het kader van dit onderzoek hebben kennisgenomen. Op basis van het Excel-bestand met als laatste verversingsdatum 6 juni 2018 hebben wij geconstateerd dat eerste en tweede nationaliteitsgegevens in zes van de ongeveer 200 tabellen aanwezig waren – terwijl de registratie van tweede en volgende nationaliteiten vanaf januari 2014 door de overheid is stopgezet¹¹⁸, maar de verwerking ervan niet wettelijk verboden is geworden.

In RAM waren ook risico-indicatoren beschikbaar, zoals de materialiteit. Wij hebben geen informatie aangetroffen waaruit naar voren is gekomen dat nationaliteit, zowel de eerste als tweede, gebruikt is bij het opstellen van deze risico-indicatoren in RAM. Wel hebben wij vastgesteld dat voor de fiscale dienstverleners marginale toetsingsparameters bestonden, waarin ook aantallen met betrekking tot fraudemeldingen (PIT en FSV) en aantallen met betrekking tot 'woonwagencampers' aanwezig waren.¹¹⁹ In paragraaf 3.2.6.2 hebben wij beschreven dat veertien van de 69 respondenten hebben aangegeven dat zij voornamelijk gebruikmaakten van berekende risicoscores of materialiteitsvelden in RAM. Wij hebben in de 1.170 RAM-extracties, zoals beschreven in paragraaf 3.4.5, deze risico-indicatoren niet als selectiecriteria aangetroffen.

Tevens was de eerste nationaliteit ook als aantal in RAM opgenomen, zoals in paragraaf 4.2.6 beschreven. Zoals in 4.4.1 beschreven, waren aantallen bsn-nummers met zeventien bepaalde nationaliteiten per adres op jaarbasis aanwezig. In aanvulling op bovenstaande specifieke landen wordt het (resterende) aantal bsn-nummers van 6 groepen nationaliteiten per adres op jaarbasis getotaliseerd. In het ontwerp van de totalisatie RAM-tabellen is hiermee een voorselectie op bepaalde nationaliteiten gedaan. Aanvullend waren in de totalisatie RAM-tabellen ook gegevens uit FSV, GEFIS en gezondheidsgegevens aanwezig. Voor het gebruik van gezondheidsgegevens en godsdienstige gegevens verwijzen wij naar paragraaf 3.2.6.

¹¹⁸ Zie Wet basisregistratie personen (33.219); Memorie van toelichting (TK, 3). Ten overvloede: voor personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, geldt dat dubbele nationaliteiten werden en nog steeds worden vermeld in respectievelijk de GBA en BRP.

¹¹⁹ Zoals in paragraaf 3.2.1.2 is beschreven, hebben wij niet kunnen vaststellen hoe deze marginale toetsingsparameters tot stand zijn gekomen.

In 369 van de op netwerkschijven aangetroffen 1.170 unieke RAM-extracties (zie paragraaf 3.4.6) waren gegevens over de eerste en/of tweede nationaliteit aanwezig.

In veertien van de 1.170 unieke RAM-extracties is gebruikgemaakt van de eerste en/of tweede nationaliteit in de selectie van gegevens. In deze veertien selecties werd in totaal op vier bepaalde nationaliteiten geselecteerd (Bulgaars, Roemeens, Afghaans en Albanees). In de enquête bij enquêtevraag 27 is door zes geënquêteerden aangegeven dat de eerste nationaliteit in RAM als kenmerk voor selectie is gebruikt, en door vijf ook dat dit gold voor de tweede nationaliteit. Ook is door enkele geënquêteerden toelichting gegeven over het gebruik van nationaliteit. Daarbij is aangegeven dat nationaliteitsgegevens in RAM werden gebruikt toen signalen bij toezichtmedewerkers aanwezig waren dat onevenredig veel belastingplichtigen met bepaalde nationaliteiten fraudeerden. Er is toegelicht dat een keer een selectie van allochtone ondernemers is gemaakt, omdat zij volgens een respondent van de enquête een grotere kans hadden op de aanwezigheid van werknemers die niet gerechtigd waren in Nederland arbeid te verrichten. Tevens gaf een andere respondent aan dat nationaliteitsgegevens van doorslaggevende betekenis waren in de opsporing van de vanuit Italië georganiseerde misdaad, en evenzo dat nationaliteit is gebruikt bij het onderzoek naar de zogenoemde Bulgarenfraude in 2010.

Zoals in paragraaf 4.4.1.5 beschreven, zijn uit de interviews vier toezichtprojecten naar voren gekomen waarbij nationaliteitsgegevens als risicokenmerk zijn gebruikt.

In twee interviews is genoemd dat fiscale strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven uit het GEFIS-systeem in RAM als risicokenmerk voor selecties werden gebruikt. Dit kenmerk werd door supergebruikers zelf gebruikt, maar ook op verzoek van eindgebruikers die zelf geen directe toegang tot RAM hadden. In interviews is toegelicht dat GEFIS-gegevens bijvoorbeeld in RAM zijn gebruikt om personen of bedrijven met een eigenaar of bestuurder met een registratie in GEFIS te selecteren/identificeren, omdat die volgens de geïnterviewden interessant konden zijn om nogmaals te onderzoeken.

In de enquête is door drie geënquêteerden aangegeven dat, van de bijzondere of gevoelige persoonsgegevens die aanwezig waren in RAM, GEFIS-gegevens onderdeel waren van de gegevens die zij voornamelijk gebruikten en drie geënquêteerden gaven aan dat GEFIS-gegevens onderdeel waren van de gegevens die zij incidenteel gebruikten. Daarnaast hebben twee geënquêteerden aangegeven dat strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven (uit GEFIS) in RAM als kenmerk voor selecties zijn gebruikt.

Geen van de geïnterviewden of geënquêteerden heeft aangegeven dat geselecteerd is op godsdienstige gegevens; ook hebben wij dit niet in de gevonden RAM-extracties aangetroffen. Tevens hebben wij geen indicaties aangetroffen dat met RAM op ras of etniciteit is geprofileerd, noch op gezondheidsgegevens.

Zoals hierboven beschreven, waren in de totalisatie van RAM-tabellen ook nationaliteit, FSV en GEFIS aanwezig. In de berekening van de risico-indicatoren, zoals de fiscale dienstverleners en de kwadrantindeling beschreven in 3.2.1.2, waren ook parameters met betrekking tot fraudesignalen, immigrant niet-EU, materialiteit, ontvangen toeslagen en aantallen met betrekking tot 'woonwagencampers' aanwezig. Dit betekent dat in het ontwerp van de betreffende RAM-tabellen met deze gegevens voorselectie van groepen burgers of bedrijven die aan deze gegevens voldeden inherent aanwezig was. Zoals

beschreven in paragraaf 3.2.1.2 is beschreven, heeft een RAM-teamlid aangegeven dat de kwadrantindeling nooit operationeel is geweest.

4.5.2.2 Indirecte kenmerken (proxies)

In de enquête bij enquêtevraag 27 'Welke van de onderstaande gegevens heeft u gebruikt als selectie-indicator?' zijn postcode en achternaam opgenomen als antwoordmogelijkheden in het kader van proxies. Postcode of achternaam kunnen proxies zijn voor nationaliteit. Tien geënquêteerden hebben aangegeven postcode te hebben gebruikt als selectiekenmerk, en twee geënquêteerden hebben aangegeven de achternaam hiervoor te hebben gebruikt. In de aangetroffen RAM-extracties, zoals in paragraaf 3.4.5 beschreven, is in 20 keer gebruikgemaakt van het veld 'WA_PC_HSNR' en 15 keer gebruikgemaakt van het veld 'POSTC_HSNR' als onderdeel van de gebruikte selectiecriteria. Beide velden bevatten de postcode, maar aanvullend ook huisnummer, waarmee niet enkel geselecteerd kon worden op een groep belastingplichtigen met dezelfde postcode, maar ook op een specifiek adres.

GEB inzake profilering

In de opgestelde GEB van RAM komt de Belastingdienst in 2017 tot overeenkomstige overwegingen bij het gebruik van nationaliteitsgegevens en profilering en de vraag hoe dergelijke verwerkingen in RAM zich hiertoe verhouden. In de GEB staat beschreven: *"De noodzaak / grondslag voor de verwerking van nationaliteit kan situatieafhankelijk verboden zijn als het kwalificeert als een bijzonder persoonsgegeven bv bij indirecte selectie op ras via de nationaliteit."*

In de GEB van RAM uit 2017 is verder over profilering en het gebruik van nationaliteit het volgende geschreven: *"Een deel van de verwerkingen kwalificeert als (semi-) geautomatiseerde besluitvorming selectie van posten die in behandeling worden genomen of brieven ontvangen, profiling (incl. de mogelijkheid om op nationaliteit te selecteren) zowel ten aanzien van Belastingplichtigen als medewerkers."*¹²⁰ Zie voor geautomatiseerde besluitvorming paragraaf 4.5.

In de GEB van RAM is niet ingegaan op indirecte kenmerken.

4.6 Werd RAM toegepast voor geautomatiseerde besluitvorming met betrekking tot burgers en bedrijven?

4.6.1 Kader geautomatiseerde besluitvorming

Artikel 42 Wbp geeft aan *"Niemand kan worden onderworpen aan een besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem in aanmerkelijke mate treft, indien dat besluit alleen wordt genomen op grond van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bestemd om een beeld te krijgen van bepaalde aspecten van zijn persoonlijkheid."*

Artikel 42 Wbp verbiedt geautomatiseerde besluitvorming, tenzij één van de twee uitzonderingen van toepassing is: *"indien het daar bedoelde besluit."*

¹²⁰ Het gebruik van RAM-gegevens van Belastingdienst-medewerkers als belastingplichtigen vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

- wordt genomen in het kader van het sluiten of uitvoeren van een overeenkomst; of
- zijn grondslag vindt in een wet waarin maatregelen zijn vastgelegd die strekken tot bescherming van het gerechtvaardigde belang van de betrokkene."

De definitie in de Wbp van 'geautomatiseerde besluitvorming' betreft besluiten zonder daadwerkelijke (ook wel 'betekenisvolle') menselijke tussenkomst.¹²¹ Pas na uitschakeling van RAM is in de AVG een verbod opgenomen op profilering.¹²²

4.6.2 Bevindingen inzake geautomatiseerde besluitvorming

RAM werd gebruikt voor het maken van de controleselecties, het identificeren van risico-volle posten, het creëren van strategische overzichten en het analyseren van patronen om onregelmatigheden te ontdekken – zie paragraaf 3.3.1.2 voor een nadere uiteenzetting.

De selecties die met RAM werden gemaakt, konden leiden tot fiscale gevolgen voor burgers en bedrijven. Uit de beschikbare documentatie is ons gebleken en in vier interviews nader toegelicht dat controleselecties vanuit RAM altijd werden opgevolgd door handmatige behandeling voordat eventuele aanpassingen op aanslagen of toeslagen en derhalve fiscale gevolgen zouden volgen, wat als betekenisvolle menselijke tussenkomst kan kwalificeren. Deze werkwijze is in lijn met de Wbp-vereisten aan geautomatiseerde besluitvorming.

De wettelijke grondslag die de Belastingdienst hanteert bij het houden van toezicht hoeft niet van toepassing te zijn geweest indien risicoselecties uit RAM direct werden gedeeld met andere overheden. Iedere verwerkingsverantwoordelijke organisatie dient namelijk een eigen grondslag vast te stellen voor de verwerking van persoonsgegevens. Een ontvangende organisatie kan zich dus niet beroepen op de grondslag waarop de Belastingdienst zich baseert. Zoals in paragraaf 3.3.4 is uiteengezet, is over de gegevensdeling met externe partijen vanuit RAM beperkt documentatie aanwezig, waardoor niet meer kan worden vastgesteld welke analyses en extracties uit RAM zijn vervaardigd, met welke partijen deze gegevens precies zijn gedeeld en welke gegevensverwerking (voor toezicht) door andere overheidsorganisaties hiermee heeft plaatsgevonden. Het zonder menselijke tussenkomst geautomatiseerd bewaren of direct verstrekken van RAM-extracties aan deze organisaties voor een mogelijk andere toepassing kan echter een aanmerkelijk (rechts)gevolg voor de geselecteerde belastingplichtige hebben.¹²³ Dit hebben wij niet verder bij andere organisaties onderzocht.

¹²¹ [Memorie van Toelichting bij Wbp](#) (Kamerstukken II 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 170).

¹²² In de definitie van artikel 22 van de AVG betreft geautomatiseerde besluitvorming ook besluiten met een vorm van menselijke tussenkomst en die de betrokkene in aanmerkelijke mate treft, tenzij een grondslag van toepassing is. Dit gold nog niet in de RAM-gebruikersperiode, maar pas na uitschakeling van RAM. Daarnaast zijn in 2024 een advies van de Landsadvocaat en een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de Belastingdienst uitgebracht met betrekking tot geautomatiseerde besluitvorming die het begrip in aanmerkelijke mate treffen. Aangezien deze adviezen betrekking hebben op de AVG, heeft KPMG deze niet op het gebruik van RAM toegepast.

¹²³ In oktober 2024 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens advies uitgebracht over de toepassing van geautomatiseerde wijze van behandeling van de belastingaangifte. De AP stelt dat zonder specifieke wettelijke voorziening met de nodige waarborgen dit verboden is. Aangezien hierbij is ingegaan op de AVG kunnen wij niet stellen dat dit geheel van toepassing zou zijn op de Wbp. [Kamerbrief bij advies artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

GEB inzake geautomatiseerde besluitvorming

In de GEB van RAM uit 2017 is tussen geautomatiseerde en handmatige besluitvorming een variant van (semi)geautomatiseerde besluitvorming benoemd: *"Een deel van de verwerkingen kwalificeert als (semi)geautomatiseerde besluitvorming (selectie van posten die in behandeling worden genomen), [...] zowel ten aanzien van Belastingplichtigen als medewerkers."*¹²⁴

In de GEB is niet beschreven waarom het selecteren van posten voor behandeling kwalificeert als (semi)geautomatiseerde besluitvorming, en in hoeverre de getroffen plus nog te treffen waarborgen volstaan of dat hieraan (rest)risico's verbonden zijn.

4.7 Kan er iets geconcludeerd worden over de werking en effecten van de analyses in RAM, de daaropvolgende selecties en de daaropvolgende besluiten in het keuzeproces en de gevolgen van de keuzes in de heffing? Wat kan geconcludeerd worden?

Wij hebben tijdens dit onderzoek geen inzicht verkregen in het feitelijke eindgebruik van RAM, of van extracties uit RAM, op het niveau van belastingplichtigen of diens posten. Wij hebben beperkt inzicht verkregen in individuele projecten, zoals ook is beschreven in paragraaf 3.4.4, uitgezonderd de digitaal gevonden RAM-extracties (zie paragraaf 3.4.5) en aangetroffen projecten (paragraaf 3.3.1). Zoals in paragraaf 3.4.4 is omschreven, is geen logging van het gebruik van RAM beschikbaar, met uitzondering van een logbestand met de aantallen opvragingen per gebruiker uit 2017 en een logbestand met de reden voor opvraging voor twee maanden uit 2018. Voor zover er logging aanwezig is geweest, is niet te achterhalen welke burgers en bedrijven wanneer en op welke manier in RAM geselecteerd zijn en hoe de opvolging in het toezichtproces hiervan is geweest.

Daarnaast waren extracties uit RAM in Excel-format, die hierna verder konden worden gebruikt of gedeeld zonder dat deze extracties direct tot RAM te herleiden waren. Ook was niet altijd voor eindgebruikers duidelijk dat de gebruikte gegevens (enkel) uit RAM waren geselecteerd.

Zie aanvullend paragraaf 3.3.1 voor het brede gebruik van RAM binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. Uit interviews, een enquête en de aantallen RAM-extracties is af te leiden dat RAM-gegevens veelvuldig zijn gebruikt in toezicht- en handhavingsprocessen. Ook hebben geïnterviewden aangegeven, en is in stukken en de communicatie omtrent de uitfasering van RAM de bevinding gedaan dat toezichtactiviteiten ernstig zijn belemmerd door het uitschakelen van RAM.

Daarbij is door eindgebruikers van deze RAM-gegevens niet consistent in controle-dossiers vastgelegd of/dat een bepaalde persoon of bedrijf op basis van RAM-gegevens werd onderzocht. Het was in het verdere gegevensgebruik niet altijd bekend dat het subject uit een analyse van een RAM-extractie naar boven kwam of en hoe de gebruikte RAM-extractie precies tot stand was gekomen.

¹²⁴ Het gebruik van gegevens van Belastingdienst-medewerkers vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

Doordat het feitelijke eindgebruik van RAM in toezichtprocessen niet meer inzichtelijk is, kan niet worden geconcludeerd over de daadwerkelijke werking en effecten van analyses in RAM. Het kan niet worden vastgesteld welke burgers en bedrijven op welke manier en wanneer zijn geselecteerd of dat gegevens van hen uit RAM zijn opgevraagd en hoe de opvolging in het toezicht eruitgezien heeft.

4.8 Als sprake zou zijn van onrechtmatig gebruik van RAM, kan dan vastgesteld worden dat er zich mogelijke nadelige effecten hebben voorgedaan voor burgers en bedrijven? Welke categorieën of typen nadelige effecten zijn er mogelijk voorgekomen?

Wij hebben op basis van stukken en interviews een aantal (toezicht)processen en -analyses waarvoor RAM gebruikt is, geïdentificeerd ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Echter, zonder een detailonderzoek (bijvoorbeeld van bepaalde toezichtprojecten, of op dossier- of subjectniveau van belastingplichtigen met correcties, herzieningen, boetes, e.d.) is het niet mogelijk om het daadwerkelijke gebruik van RAM inzichtelijk te krijgen of om het gebruik van geselecteerde gegevens uit RAM van burgers en bedrijven vast te stellen. Het louter analyseren van de genoemde toezichtprojecten zou casuïstiek opleveren, maar geen systematisch verkregen beeld opleveren. Waarbij het volgens diverse geïnterviewden onmogelijk is om vast te stellen of gegevens(selecties) uit RAM ten grondslag hebben gelegen aan een herziening van een aangifte of toeslag, omdat de bron van de gebruikte gegevens niet in het dossier is vastgelegd (zie verder paragraaf 4.7).

In het verlengde van voorgaande is het niet mogelijk om vast te stellen of, en in welke mate, zich nadelige effecten hebben voorgedaan voor burgers en bedrijven, omdat het feitelijke gebruik niet (systematisch) is vastgelegd en daarmee inzichtelijk is. Het kan derhalve niet worden vastgesteld welke burgers en bedrijven op welke manier wanneer in RAM zijn geselecteerd en hoe de opvolging eruitgezien heeft. Daarmee zijn louter generieke, inherente typen nadelige effecten, maar geen RAM-specifieke categorieën of typen te benoemen.

4.9 Hoe kan worden vastgesteld in welke mate eventuele nadelige effecten zich hebben voorgedaan?

Zoals in paragrafen 4.7 en 4.8 beschreven, hebben wij geen bevindingen over eventuele nadelige effecten als gevolg van het gebruik van RAM, aangezien het feitelijke gebruik van RAM ten aanzien van belastingplichtigen niet inzichtelijk is. Derhalve kan ook in een mogelijk vervolgonderzoek niet integraal worden vastgesteld in welke mate eventuele nadelige effecten zich voor belastingplichtigen hebben voorgedaan door het gebruik van RAM.

Vanwege het ontbreken van een gestructureerde vastlegging in RAM en/of in individuele dossiers, zoals is beschreven in paragraaf 3.4.4.2, is het niet mogelijk om integraal eventuele nadelige effecten voor belastingplichtigen te identificeren.

Gezien de reikwijdte van het gebruik van RAM is een zeer uitgebreid onderzoek nodig om op een andere wijze een beeld te krijgen van de effecten van het gebruik van RAM

voor burgers en bedrijven. Hierbij zou via een bottom-up benadering voor ieder toezicht-proces, waaronder elk boekenonderzoek, elke correctie op een aangifte of toeslag of elke (verzuim/vergrijp)boete, gedurende de 20-jarige gebruikperiode van RAM moeten worden onderzocht op of, en hoe, RAM-gegevens zijn gebruikt en welke mogelijke nadelige effecten zich hierdoor hebben voorgedaan. Hierbij ontbreekt mogelijk benodigde informatie om dit vast te kunnen stellen. Het is voor ons niet mogelijk om een uitvoerbare aanpak op te stellen hoe een dergelijk uitgebreid proces eruit zou zien of wat hiervoor nodig is.

Als gedeeltelijk alternatief is het eventueel mogelijk de tijdens dit onderzoek geïdentificeerde individuele projecten waarbij RAM is ingezet te onderzoeken op effecten voor belastingplichtigen en de rol van RAM-gegevens daarin. In de door ons aangetroffen informatie over individuele projecten ontbreekt echter veelal de opdrachtgever, het uitvoerend dienstonderdeel, team of medewerker(s) en doel en onderwerp van het project. Ook hiervoor ontbreekt een gestructureerde vastlegging van de relatie tussen het project, bijbehorende RAM-extract(ies) en individuele dossiers.

4.10 Samenvatting hoofdstuk 4

In deze paragraaf is een samenvatting opgenomen van hoofdstuk 4.

Dit onderdeel van hoofdvraag 3 hebben wij gesplitst in drie onderdelen die zijn toegelicht in onderstaande drie paragrafen: a) beveiliging, b) privacy en archivering en c) profilering en geautomatiseerde besluitvorming.

4.10.1 Beveiliging

De beveiligingseisen die van toepassing waren op RAM waren opgenomen in de kaders van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR), de Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid (BIR) en het interne beveiligingsbeleid met bijbehorende voorschriften. Deze wettelijke en interne beveiligingskaders hebben wij uitgewerkt in 27 evaluatiecriteria.

Het RAM-systeem was ten tijde van ons onderzoek uitgeschakeld en verwijderd, derhalve hebben wij geen directe waarneming kunnen doen van de getroffen beveiligingsmaatregelen betreffende RAM en hebben derhalve niet kunnen vaststellen in hoeverre RAM, inclusief de onderliggende (database) systemen en platformen, en het werken met de RAM-gegevens, gedurende de periode 1998 – 2018 aan deze evaluatiecriteria voldeed.

Op basis van documentatie en interviews hebben wij afgeleid dat – na het toevoegen van enkele beveiligingsmaatregelen in de laatste paar jaar – in en rond RAM voor circa tien van de 27 genoemde evaluatiecriteria maatregelen waren getroffen om te kunnen voldoen aan de wettelijke en interne kaders inzake informatiebeveiliging. Dit betrof vnl. de authenticatie-, autorisatie-, configuratie-integriteits- en loggingeisen. Tot de overgang naar de Oracle-omgeving in 2012 waren minder beveiligingsmaatregelen getroffen ten aanzien van deze 10 evaluatiecriteria. Voor de eisen inzake risicoanalyses, beveiliging van omgevingen en gegevensuitwisseling, gegevensintegriteit, controleerbaarheid en beschikbaarheid hebben wij over de gehele RAM-levensduur in beperkte mate passende maatregelen in de beschikbare onderzoeksinformatie aangetroffen.

Uit voor ons onderzoek beschikbare documentatie en interviews hebben wij afgeleid dat de beveiligingsprocessen informeel van aard waren, dat 200 van de 248 geautoriseerde gebruikers in 2017 onbeperkte toegang had tot alle RAM-gegevens. Geautoriseerde gebruikers konden RAM-extracties in onbeveiligd Excel-formaat op USB-stick plaatsen of naar andere medewerkers per e-mail sturen. Wij hebben uit interviews en documentatie begrepen dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Wij hebben vastgesteld dat, in aanvulling op de initieel ingerichte RAM-autorisaties, in de periode 2016 tot en met 2018 aanvullende beveiligingsmaatregelen in RAM zijn getroffen. Aanvullende maatregelen betroffen onder andere het loggen van de RAM-toegang, het onmogelijk maken om RAM-gegevens via e-mail extern te versturen of op USB-stick te plaatsen, het kunnen pseudonimiseren van RAM-gegevensselecties en het aanscherpen van de autorisaties (naar aanleiding van een datalek elders binnen de Belastingdienst).

De beveiliging van de RAM-gegevens werd, door het beperkt aanwezig zijn van beveiligingsmaatregelen, in belangrijke mate overgelaten aan de gebruikers van RAM en de eindgebruikers van de RAM-extracties. Wij hebben geen (centrale) RAM-specifieke maatregelen aangetroffen om de in de organisatie aanwezige RAM-extracties te beveiligen.

In en rondom het RAM-systeem waren, voor zover wij op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie hebben kunnen achterhalen, in beperkte mate beveiligingsmaatregelen getroffen om te kunnen voldoen aan de wettelijke en interne kaders voor informatiebeveiliging.

4.10.2 Privacy en archivering

Gedurende de levensduur van RAM (1998 – 2018) waren met name de regimes van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) en de Archiefwet van toepassing.

Op basis van de onderzoeksinformatie hebben wij geconstateerd dat geen analyse van grondslag en doelbinding heeft plaatsgevonden voor het koppelen van een grote verscheidenheid aan gegevensbronnen in het RAM-systeem. Evenmin is dit gebeurd voor het gebruik van RAM-gegevens(selecties) voor allerlei toezichtactiviteiten door verschillende dienstonderdelen.

Wij hebben geen maatregelen aangetroffen voor de verwerking met RAM van zogenoemde 'bijzondere persoonsgegevens', zoals strafrechtelijke en gezondheidsgegevens, waaraan de Wbp stringenter eisen stelde of die de Wbp zelfs uitdrukkelijk verbod. Verder hebben wij geen maatregelen aangetroffen voor het kunnen voldoen aan de Wbp-vereiste van dataminimalisatie. Ook hebben wij geen analyse aangetroffen in hoeverre het koppelen van strafrechtelijke of gezondheidsgegevens van burgers en bedrijven in RAM, en het gebruiken van dergelijke gegevens als risico-indicator of in selecties, viel onder een uitzondering in de Wbp. Verder hebben wij geen analyses aangetroffen voor het koppelen van gevoelige persoonsgegevens, zoals van fraudesignalen en internetgegevens.

De wettelijk grondslag en doelbinding die bij de verwerking door Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane voor het houden van toezicht eventueel van toepassing waren, zijn niet automatisch van toepassing geweest indien risicoselecties uit RAM direct werden verstrekt aan andere overheidsinstanties. Iedere verwerkingsverantwoordelijke organisatie dient namelijk een eigen grondslag vast te stellen voor de verwerking van persoonsgegevens. Een ontvangende organisatie kan zich dus niet beroepen op de grondslag waarop de Belastingdienst zich baseert.

De gegevensverwerking met RAM was niet opgenomen in het register van verwerkingen, ook was RAM niet aangemeld bij de Functionaris Gegevensbescherming van het ministerie van Financiën of de externe privacy toezichthouder (AP) ten behoeve van een voorafgaand onderzoek. Aan deze beide Wbp-verplichtingen werd derhalve niet voldaan.

In 2017 en 2018 getroffen maatregelen waren het afsluiten van e-mail- en USB-mogelijkheden voor RAM-gebruikers, het sterk terugbrengen van het aantal geautoriseerde gebruikers en vervolgens het uitschakelen van RAM één dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AVG.

Andere maatregelen, zoals het introduceren van leveringscriteria en intakeformulier, het vanaf 2016 niet langer verversen van strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven en het kunnen pseudonimiseren bleken in beperkte mate geoperationaliseerd. De mogelijkheid tot pseudonimiseren werd bijvoorbeeld sporadisch toegepast. Mogelijk onbevoegde inzage, verlies, diefstal of onrechtmatig gebruik van RAM-gegevens kon met de set aan getroffen maatregelen niet worden voorkomen of geïdentificeerd.

In en rondom het RAM-systeem was, voor zover wij op basis van de beschikbare onderzoekinformatie hebben kunnen achterhalen, een beperkt aantal technische en organisatorische maatregelen getroffen om te kunnen voldoen aan de wettelijke kaders voor privacy en archivering. Het ontbreken van toereikende maatregelen is door de Belastingdienst zelf vastgesteld in de interne beveiligings- en privacy-onderzoeken in 2017. Het waarborgen van de naleving van de beginselen van privacy- en archiverings-wetgeving werd bijna geheel aan (eind)gebruikers van de RAM-gegevens overgelaten.

Samenvatting van privacyrisico's volgens GEB

“De overall conclusie vanuit de GEB [...] is dat er recent voldoende maatregelen zijn genomen of met een implementatiedatum op korte termijn zijn of kunnen worden ingepland om zowel de exploitatie van RAM in 2017 als het verlengd beschikbaar stellen van RAM vanuit het oogpunt van de beschreven risico's acceptabel te achten. Dit onder de premisse dat zo spoedig mogelijk de migratie van RAM naar een nieuwe infrastructuur wordt gestart. Doe wel aanvullend onderzoek naar een aantal clusters van bronnen van doorgaans niet puur fiscale aard (bv ISC data of strafrechtelijke data (FSV, GEFIS)). Hiervan wordt aanvullende toetsing geadviseerd om expliciet vast te stellen dat de verwerking voortgezet kan worden.”

Overigens wordt deze conclusie in de GEB voorzien van een context: *“Normaliter beoordeelt een GEB een voorgenomen nieuwe gegevensverwerking. Doordat het in dit geval een meerjarig bestaande verwerking betreft met een voornemen tot uitfasering op zo kort mogelijke termijn is de risico beoordeling met bijbehorende maatregelen mede vanuit die context gedaan. Zou het een nieuwe voorgenomen verwerking betreffen dan zou het risico oordeel aanmerkelijk zwaarder zijn uitgevallen.”*

Bij deze ons inziens te positief geformuleerde conclusie in de verder goed onderbouwde GEB willen wij twee opmerkingen maken:

- De GEB ging voornamelijk in op RAM als datawarehousesysteem en beperkt op de primaire en secundaire verwerkingsprocessen van RAM-gegevens voor toezicht- en handhavingsdoeleinden. De GEB bevatte geen informatie over onder andere de verstrekking van RAM-extracties aan derde partijen en hoe voor het wettelijke inzagerecht werd omgegaan met de risicoberekeningen in RAM. Ook was een aantal aannames opgenomen waaraan in de praktijk niet werd voldaan (*“Een aantal*

bevindingen is of wordt inmiddels opgelost cq kunnen op afzienbare termijn worden opgelost door het feitelijk doorvoeren van de voorgestelde oplossing in combinatie met het ter beschikking stellen van kwalitatief voldoende capaciteit en of het nadrukkelijker toepassen van bestaande voorzieningen binnen RAM").

- In de GEB werden acht maatregelen aanbevolen, waarvan er slechts één ten dele is gerealiseerd (inperken aantal RAM-autorisaties). Andere in de GEB aanbevolen maatregelen waren het invoeren van alleen opdrachtgestuurde verwerking, het inrichten van 'need-to-know' gebruikersgroepen met specifieke autorisaties, het real-time loggen en monitoren van gebruik, het hanteren van casusgewijze in plaats van massale gegevensverwerking, het deactiveren van kwetsbare componenten en inzetten van digitale beveiligingscertificaten, het verhogen van inzicht in de verwerking van eigen medewerkersgegevens, het standaard toepassen van pseudonimisering, alsmede het versterken van privacybewustzijn, van de datagovernance en van de datakwaliteitswaarborgen. Voor zover in de beschikbare onderzoeksinformatie aangetroffen zijn deze aanbevolen maatregelen, die op korte termijn ingepland zouden zijn of ingepland zouden kunnen worden, alsmede de migratie van RAM naar een nieuwe infrastructuur, niet ingevoerd voor het uitschakelen van RAM op 24 mei 2018.

4.10.3 Profileren en geautomatiseerde besluitvorming

In de Wbp waren een definitie en bepalingen opgenomen van *geautomatiseerde besluitvorming*, maar niet van *profileren*. Gedurende de levensduur van RAM bestonden derhalve geen duidelijk wettelijke eisen met betrekking tot profileren. Wij hebben, conform de vraagstelling, derhalve onderzocht of met RAM de ene bevolkingsgroep intensiever werd gecontroleerd dan de andere.

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane zijn gerechtigd om nationaliteitsgegevens te verwerken ten behoeve van specifieke belastingmiddelen, zoals bij Inkomensheffing (b.v. extraterritoriale werknemers, grensregelingen), Schenk- en erfbelasting (internationale aspecten, zoals de 10-jaarsfictie) of bij de Douane (b.v. BTW-teruggave, kennisgeving aan inspecteur i.h.k.v. witwassen en terrorismebestrijding). Dit betreft de (grondslag voor de verwerking van gegevens over de) eerste nationaliteit, niet voor de tweede of volgende nationaliteit(en). Vanaf januari 2014 werden de gegevens over de tweede nationaliteit – naast de Nederlandse – niet meer in het BRP geregistreerd of verstrekt.

In relatie tot het aantal belastingmiddelen waarin eerste nationaliteit van fiscaal belang is, komen het gegeven eerste – en ook tweede nationaliteit, die niet van belang is voor de heffing of toeslag, relatief vaak voor in de RAM-tabellen (in 112 van de 250 RAM-tabellen) en waren daarmee beschikbaar voor verdere verwerking door gebruikers (in 369 van de 1.170 waren eerste en/of tweede nationaliteit opgenomen). In RAM was een totaal telling opgenomen van het totaal aantal bsn-nummers van zeventien bepaalde eerste nationaliteiten en het aantal bsn-nummers van zes groepen (resterende) nationaliteiten, op jaarbasis getotaliseerd per adres. In het ontwerp van RAM was hiermee een voorselectie op deze zeventien nationaliteiten aanwezig.

In RAM waren ook risico-indicatoren beschikbaar. Wij hebben geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat nationaliteit, zowel eerste als tweede, is gebruikt bij het opstellen van deze risico-indicatoren in RAM. Wel hebben wij vastgesteld dat voor de fiscale dienstverleners parameters bestonden, waarin aantallen met betrekking tot specifieke groepen aanwezig waren. Met deze marginale toetsingsparameters was in het

ontwerp van RAM een voorselectie van groepen burgers of bedrijven met deze gegevens inherent aanwezig.

In veertien van de 1.170 digitaal aangetroffen RAM-extracties is gebruikgemaakt van eerste en/of tweede nationaliteit als selectiecriterium. In deze veertien selecties werd in totaal op vier bepaalde nationaliteiten geselecteerd.

In de enquête hebben elf van de 69 enquêterespondenten aangegeven eerste of tweede nationaliteitsgegevens te hebben gebruikt als selectiecriterium. In zes interviews is aangegeven dat, mede in een viertal projecten, nationaliteitsgegevens werden benut als selectiecriterium als signalen aanwezig waren dat belastingplichtigen met een bepaalde nationaliteit een hoger risico op fraude hadden en dat eerste en/of tweede nationaliteitsgegevens zijn gebruikt om selecties te maken op bepaalde buitenlandse ondernemers om te kunnen controleren op onjuiste aangiften of op de aanwezigheid van illegale werknemers.

Aanvullend waren in de totalisatie van RAM-tabellen ook straf- en bestuursrechtelijke en fraudegegevens uit de GEFIS- en FSV-systemen aanwezig.

In de onderzoeksinformatie hebben wij geen voorschriften of richtlijnen aangetroffen van de bijzonder zwaarwegende redenen of afwegingen (met WMK, GEB of anderszins) die het gebruik van nationaliteits- en strafrechtelijke RAM-gegevens als selectiecriterium onderbouwden. Dit betreft een afweging of het doel van selecties met RAM op basis van nationaliteits- en strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven opwoog tegen (het belang van) belastingplichtigen en het risico op een vergrote selectiekans van leden van bepaalde bevolkingsgroepen. Evenmin hebben wij voorschriften of vastleggingen aangetroffen die het gebruik van nationaliteits- en strafrechtelijke gegevens als (risico)selectiefactor per geval moest worden of is getoetst op proportionaliteit.

Naast selectie op nationaliteit is door tien van de 69 enquêterespondenten aangegeven dat ook regelmatig selectie heeft plaatsgevonden op postcode. In mindere mate werd geselecteerd op achternaam, IP-adres of strafrechtelijke gegevens. In 20 respectievelijk vijftien van de 1.170 digitaal aangetroffen RAM-extracties is gebruikgemaakt van de combinatie postcode met huisnummer van het woonadres respectievelijk de combinatie postcode met huisnummer en huisnummertoevoeging als selectiecriterium.

In de voor ons beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij geen indicaties aangetroffen dat met RAM-gegevens op ras of etniciteit is geselecteerd, evenmin als op godsdienstige gegevens. Voor gezondheidsgegevens heeft één van de 69 enquêterespondenten aangegeven incidenteel gebruik te hebben gemaakt van gezondheidsgegevens en zijn drie mogelijke projecten aangetroffen waarbij mogelijk sprake was van gebruik van gezondheidsgegevens. Wij hebben geen informatie aangetroffen over deze drie aangetroffen projecten, waaronder het daadwerkelijke gebruik van gezondheidsgegevens of RAM-gegevens in het algemeen in deze drie aangetroffen projecten.

Wij hebben niet kunnen vaststellen of bovengenoemde selecties vervolgens ook hebben geleid tot intensiever toezicht en frequentere fiscale controle van de geselecteerde bevolkingsgroep ten opzicht van andere bevolkingsgroepen.

Doordat de RAM-gegevensselecties werden gebruikt voor verdere behandeling door medewerkers is sprake van (betekenisvolle) menselijke tussenkomst en niet van geautomatiseerde besluitvorming met fiscale rechtsgevolgen.

4.10.4 Effect van gebruik van RAM voor burgers en bedrijven

Wij hebben in dit onderzoek geen inzicht gekregen in het eindgebruik van RAM-gegevens bij de controle van belastingplichtigen. Vanwege het ontbreken van een gestructureerde vastlegging in RAM en/of in individuele dossiers is het niet mogelijk om integraal eventuele nadelige effecten voor belastingplichtigen te identificeren.

Gezien de reikwijdte van het gebruik van RAM is een zeer uitgebreid onderzoek nodig om op een andere wijze een beeld te krijgen van de effecten van het gebruik van RAM voor burgers en bedrijven. Dit vereist een zeer uitgebreid onderzoek, waarbij voor elk boekenonderzoek, correctie of boete, zou moeten worden onderzocht hoe RAM-gegevens zijn gebruikt en welke mogelijke nadelige effecten zich hierdoor hebben voorgedaan. Het is eventueel wel mogelijk de geïdentificeerde toezichtprojecten met RAM-inzet te onderzoeken op eventuele nadelige effecten. Ook hier ontbreken echter veelal de benodigde inhoudelijke projectdetails. Het is voor ons derhalve niet mogelijk om een uitvoerbare aanpak op te stellen voor dergelijke uitgebreide processen.

5 Besluitvorming over RAM

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen met betrekking tot besluitvorming van Deelonderzoek 2 'Een reconstructie van de besluitvorming die ten grondslag ligt aan de start (inclusief ontwikkeling), de uitvoering (inclusief het gebruik) en de beëindiging van RAM en de eventuele functionele voorgangers en opvolgers van RAM alsook een inventarisatie van mogelijke vergelijkbare risicoanalysesystemen en -modellen die nog niet aan een eerder (extern) onderzoek onderworpen zijn'.

De beantwoording van de onderzoeksvragen inzake de inventarisatie van mogelijke vergelijkbare systemen en -modellen die nog niet aan een eerder (extern) onderzoek zijn onderworpen (als onderdeel van Deelonderzoek 2), hebben wij opgenomen in Hoofdstuk 6.

Aan het einde dit hoofdstuk is een samenvatting van dit hoofdstuk opgenomen in paragraaf 5.4.

5.1 Welke besluitvorming heeft plaatsgevonden over de start, uitvoering en beëindiging van RAM en de afgeslankte vorm van RAM, inclusief het veiligstellen van gegevens?

In overeenstemming met de onderzoeksvraag en de scope van ons onderzoek hebben wij de besluitvorming over RAM in kaart gebracht. In dit hoofdstuk is de informatie opgenomen over de besluitvorming door directieleden¹²⁵, aangevuld met informatie over interne communicatie en gebeurtenissen die materiële invloed hebben gehad op de start, uitvoering en beëindiging van RAM.

Zoals in Hoofdstuk 1 is beschreven, hebben wij de besluitvorming over RAM in kaart gebracht door middel van het elektronisch doorzoeken van de aan ons ter beschikking gestelde documenten, het houden van 36 interviews met (oud-)medewerkers van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën alsmede interviews met een aantal leidinggevendenden die niet meer werkzaam zijn bij de Belastingdienst. Alvorens wij de interviews met leidinggevendenden hieronder toelichten geven wij eerst een korte beschrijving van enkele belangrijke governancewijzigingen bij de Belastingdienst gedurende de RAM-levensduur.

Tot 2011 functioneerden de belastingregio's grotendeels autonoom, in iedere regio werd bepaald welke aanpak, prioriteiten en instrumenten werden gehanteerd voor onder meer het invullen van de toezichtrol. In 2011 wijzigde het besturingsmodel naar een meer centrale sturing en werd een Landelijk Kantoor Belastingregio's ingericht onder leiding van een algemeen directeur. Met ingang van januari 2013 werden de dertien belastingregio's vervangen door vier landelijke segmentdirecties, Midden en kleinbedrijf (MKB), Grote ondernemingen (GO), Particulieren (P) en Semi massale processen (SMP). Daarnaast werd gestart met de vorming van vijf landelijke stafdirecties: Handhaving, Vaktechniek, Bedrijfsvoering, Human Resource Management en Algemene Bestuurszaken en Communicatie. De stafdirectie, Informatiemanagement, is dan al operationeel. In 2015 werden onder meer primaire en secundaire procesketens ingericht en kwam de

¹²⁵ Bij de vermelding van een functionaris op een bepaald besluitvormingsmoment wordt de toenmalige functionaris bedoeld, alleen als het tot misverstanden zou kunnen leiden hebben wij 'toenmalig' vermeld.

één-op-één koppeling tussen landelijke directeuren en dienstonderdelen te vervallen, waardoor het aantal MT-leden vanaf najaar 2016 verminderde. De verantwoordelijke hoofddirecteuren, algemeen directeuren en directeuren waren vanaf toen verantwoordelijk voor hun gehele gebied, inclusief de bijbehorende bedrijfsvoering.¹²⁶

In de periode na uitfasering van RAM is begin 2020 door de minister van Financiën bepaald dat de Dienst Toeslagen en Douane beide een zelfstandige directoraat-generaal naast die van de Belastingdienst zouden vormen per 1 januari 2021. Derhalve is deze splitsing in drie directoraten beperkt van belang geweest in dit onderzoek. De nieuwe directeuren-generaal dragen vanaf die organisatie-inrichting de integrale management-verantwoordelijkheid voor onder andere de informatievoorziening, domeinarchitectuur van hun ketens, data-analyse en risicoselectie, organisatie, financiën en huisvesting.

5.1.1 Interviews met leidinggevenden

Naar aanleiding van de in onze elektronische doorzoeking aangetroffen documenten over de besluitvorming over RAM hebben wij zes voormalig directeuren en directeuren-generaal Belastingdienst in de periode 2009 – 2020 door de Belastingdienst voor een interview laten benaderen, om de aangetroffen documenten verder toe te lichten. Van deze zes personen heeft de voormalige DG Belastingdienst van 2015 – 2016 aangegeven *"ik zie af van medewerking aan hoor/wederhoor gesprekken"*. Wij hebben naar aanleiding van de in onze elektronische doorzoeking aangetroffen documenten over de besluitvorming over RAM wel interviews gehouden met:

1. directeur-generaal Belastingdienst in de periode 2009 – 2015;
2. algemeen directeur Belastingregio's en later Belastingen in de periode 2010 – 2016;
3. landelijk directeur MKB in de periode 2013 – 2018;
4. directeur-generaal Belastingdienst in de periode 2017 – 2019; en
5. CIO Belastingdienst en later Algemeen directeur IV in de periode 2013 – 2020.

5.1.2 Besluitvorming over de start van RAM

Een RAM-teamlid heeft in een interview aangegeven dat omstreeks 1998 is gestart met de ontwikkeling van RAM op regiokantoor Roermond. In een voor dit onderzoek door een geïnterviewde opgesteld historisch verslag is beschreven dat ongeveer vanaf het jaar 2000 RAM binnen de Belastingdienst in gebruik is genomen.

In de voor ons onderzoek beschikbare informatie hebben wij geen informatie met betrekking tot formele besluitvorming (notulen, besluitenlijsten of iets dergelijks) over de start van RAM aangetroffen.

¹²⁶ Voor de bron van deze informatie en aanvullende informatie zie: Kamerstukken II 2016/17, 31 066 nr. 330, Rapport van de Commissie onderzoek Belastingdienst, en Organisatie- en mandaatbesluit directoraat-generaal Belastingdienst 2016, Staatscourant Nr. 67612, 13 december 2016.

5.1.3 Besluitvorming over het gebruik van RAM

5.1.3.1 Lokaal Ontwikkelde Applicaties

In de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij een nota 'Invoering lokaal ontwikkelde applicaties' gericht aan MT Belastingdienst Utrecht-Gooi (d.d. 7 januari 2005) aangetroffen, waarin RAM als voorbeeld van een LOA is benoemd. In de nota is aangegeven dat LOA's alleen mogen worden gebruikt indien deze zijn toegestaan en de applicaties conform centrale voorschriften worden geïmplementeerd en gebruikt. In deze nota wordt ook nader ingegaan op de risico's van onvoldoende betrokkenheid van de IV-organisatie en onvoldoende kennis van de interne regelgeving waaraan iedere (lokale) applicatie moet voldoen.

In de nota worden zeventien risico's onderkend bij het gebruik van LOA's, waaronder de volgende: *"Functioneel en technisch beheer wordt binnen de regio niet (goed) geregeld; [...] We worden erg afhankelijk (kwetsbaar) van de kennis en aanwezigheid/afwezigheid van de medewerker die de applicatie heeft ontwikkeld (denk aan onderhoud en beheer); Autorisatietraject gaat buiten het Autorisatiebureau om; [...] Wij voldoen daardoor niet aan de werking van de HIB-BBN norm inzake de logische toegangsbeveiliging; De WBP (Wet Bescherming Privacy) aspecten worden mogelijk niet getoetst; Tevens bestaat het gevaar dat hetzelfde bestand door diverse tools wordt bewerkt hetgeen risico's geeft m.b.t. de integriteit van gegevens; Beveiliging: Een gebruiker met een MS Access ontwikkelomgeving kan de database zonder de applicatie benaderen en de informatie muteren of wissen; en Applicatie is niet afgeschermd voor de gebruiker: Tijdens het applicatiegebruik op een DPC of PPC is het mogelijk de MS-Access applicatie (inclusief gegevens) te kopiëren en ergens anders (netwerk) op te slaan. Ook kan de database relatief eenvoudig naar de lokale (portable) PC gebracht worden en dan van daaruit naar een Access omgeving gebracht worden."*

Daarnaast wordt in de nota gesteld: *"Het verschijnen van lokaal ontwikkelde applicaties is wel een duidelijk signaal van de medewerkers. De Belastingdienstmedewerker is blijkbaar niet tevreden met de geautomatiseerde ondersteuning zoals deze nu wordt geleverd door B/CICT en B/CPP. Blijkbaar kan via de reguliere ontwikkelcyclus niet snel genoeg worden ingespeeld op de vraag die in de organisatie ontstaat."*

Tot slot wordt in de nota een voorstel gedaan om LOA's, onder voorwaarden, een 'gedoogstatus' te geven. De 'gedoogstatus' is in de nota niet nader uitgelegd. In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij geen documentatie aangetroffen over besluitvorming naar aanleiding van de nota.

In de verkregen onderzoeksinformatie hebben wij een document met de titel 'samenhang-derdingen.doc' aangetroffen. Hierin is het volgende beschreven: *"Risicobeheersing: de eerste tussenrapportages vinden plaats op 22 december (toevoeging KPMG: 2004) in de vorm van een activiteitenplan. Het doel is om in de Groepsraad van februari 2005 een definitief plan beschikbaar te hebben."*

Onderwerpen zijn:

[...]

- lokale applicaties (ATK, IHP, PLOP, RAM, Inforay)"

Risicobeheersing is in het document 'samenhangderdingen.doc' beschreven als: *"fiscaal technische risico's (niet winst, winst), materiële risico's (regio), kennisorganisatie / kennisdeling en structuur van de risicokennisgroepen."* In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij uit deze periode geen risico-inschatting specifiek voor RAM aangetroffen.

5.1.3.2 Stimulering gebruik van RAM

In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij diverse documenten aangetroffen over het stimuleren van het gebruik van RAM:

- In een voor dit onderzoek door de Belastingdienst samengesteld verzameldocument is opgenomen dat op 22 april 2005 RAM door een RAM-teamlid is gepresenteerd op de managementdagen met als doel bekendheid te creëren over de mogelijkheden van RAM.
- In het document met titel '080411Bouwers RAM in tijdelijke oplossing versie def.doc', gedateerd 16 april 2008, waarin besluiten en voorstellen van de programmaraad Toezicht zijn opgenomen, zijn twee voorstellen gerelateerd aan RAM opgenomen: *"Voorgesteld wordt dat de betrokken regio's capaciteit beschikbaar stellen voor RAM voor de in de bijlage opgenomen 'bouwers'"* en *"Voorgesteld wordt dat de regio's de supergebruikers RAM in hun regio een plek geven in het eigen netwerk intelligence."* Op basis van het beschreven document is onduidelijk op welke wijze opvolging aan de voorstellen is gegeven.
- In het document 'Data en Informatie voor Toezicht' (gedateerd 24 oktober 2012) is RAM omschreven als eerste optie voor het opvragen van gegevens voor toezicht. Dit document was, zoals beschreven op de titelpagina van het document, voor de gehele Belastingdienst en het toezicht van toepassing.

5.1.3.3 Overgang naar Oracle-database

Zoals in paragraaf 3.1.2.3 is aangegeven, is RAM in 2012 overgegaan naar een Oracle-database. In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij het volgende hierover aangetroffen. Op 1 oktober 2013 ontvangt de algemeen directeur Belastingen per e-mail een negatief advies over het voornemen om Oracle-systemen, om RAM op te laten functioneren, aan te schaffen. Hieruit is niet op te maken wanneer de precieze migratie heeft plaatsgevonden of welke besluitvorming hieraan ten grondslag ligt.

5.1.3.4 Gepseudonimiseerd werken in RAM

Zoals wij in paragraaf 3.2.1.2 hebben beschreven, was het met RAM mogelijk om gepseudonimiseerd te werken. In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij geen besluitvorming omtrent gepseudonimiseerd werken in RAM aangetroffen. Over de eerste mogelijkheden om gepseudonimiseerd met RAM te werken, hebben wij verschillende documenten in de voor het onderzoek beschikbare informatie aangetroffen, waaronder:

- Op 3 december 2012 wordt een e-mail van en door een RAM-teamlid doorgestuurd aan de algemeen directeur Belastingen. In deze e-mail is door het RAM-teamlid

geschreven: *"In LTO/RAM zijn alle bestanden al strak georganiseerd. Alle totalisatie bestanden van RAM, die bijna perfect zijn voor analyse, zijn overigens al anoniem. Van alle overige bestanden zou de afspraak gemaakt kunnen worden dat ze alleen anoniem mogen gebruiken. [...] Wij kunnen, indien echt gewenst, Kernsofinr in januari voorzien hebben van een 'uniek' nummer ipv sofinrs."*

- Op 20 februari 2013 schrijft een RAM-teamlid in een e-mail aan deze algemeen directeur van de Belastingdienst: *"We kunnen nu middels een 'RAM_RSP_Oracle_-Anoniem.xlsx' anoniem analyseren. We kunnen als we de sleutel (uniek nr en sofinr) met de overheidspartners delen alles (anoniem) met elkaar uitwisselen."*

Uit e-mailcommunicatie is naar voren gekomen dat in 2013 communicatie is geweest vanuit LTO met onder anderen de FG over het mogelijk doen van een melding over RAM bij de privacy toezichthouder in het kader van de Wbp (zie verder paragraaf 4.4.7). De FG heeft in een interview met ons aangegeven geen herinnering te hebben over de betreffende communicatie en niet bekend te zijn met of en welke opvolging er met betrekking tot de mogelijke melding van RAM in het kader van de Wbp heeft plaatsgevonden. De toenmalig en huidige FG hebben aanvullend in algemene zin aangegeven dat in deze periode de Belastingdienst niet meldde bij de toezichthouder welke persoonsgegevens zij verwerkten en dat geen verwerkingsregister werd bijgehouden. De Belastingdienst publiceerde in deze periode alleen een globaal overzicht online.

5.1.3.5 Overgang naar Teradata

In 2013 en 2014 is er meerdere malen communicatie geweest over een mogelijke overgang naar Teradata. Hierover hebben wij de volgende documentatie en communicatie in de voor het onderzoek beschikbare informatie aangetroffen:

- Op 8 november 2013 ontvangt de algemeen directeur Belastingen per e-mail een update over RAM van een RAM-teamlid. Hierin staat onder meer: *"Overigens heb ik de indruk dat we, als we medewerking krijgen, binnen enkele dagen, over kunnen van Oracle naar Teradata."*
- Op 11 november 2013 wordt door een RAM-teamlid gecommuniceerd per e-mail: *"In de stuurgroep heeft BCA het standpunt ingenomen dat RAM niet gemigreerd gaat worden naar Teradata."*
- Op 10 januari 2014 schrijft een RAM-teamlid een e-mail aan de algemeen directeur Belastingen waarin ervoor wordt gepleit het RAM-teamlid om RAM naar Teradata over te hevelen. In maart 2014 wordt een e-mail met vergelijkbare strekking door het RAM-teamlid naar de toenmalig algemeen directeur Belastingen verstuurd. Op 29 januari 2014 stuurt het RAM-teamlid ook een samenvatting van lopende ontwikkelingen en mogelijke 'kansen' per e-mail aan de landelijk directeur MKB.
- Door de algemeen directeur Belastingen 2010 – 2016 is aangegeven dat gedurende zijn periode bij de Belastingdienst, RAM niet van een Oracle- naar een Teradata-database mocht overgaan, omdat in deze periode vanwege het 'stutten' van RAM, RAM niet verder mocht worden doorontwikkeld, en voor zover hem bekend dat ook niet is gebeurd.

Zoals wij hebben beschreven in paragraaf 3.1.2.2, is in 2016 een update van RAM doorgevoerd, waarin bij het opstarten door het systeem aan de gebruiker werd gevraagd om

een reden voor de uitvraag te geven en de opdrachtgever te benoemen. In een interview met een RAM-teamlid is door hem aangegeven dat RAM naar aanleiding van het SIG-rapport, en hiermee verband houdende beslissingen, RAM de beschikking kreeg over meerdere servers en schijven,¹²⁷ waardoor meer data kon worden opgeslagen en historische gegevens langer konden worden bewaard. Over deze functionele en technische veranderingen hebben wij geen formele besluitvorming aangetroffen in de voor het onderzoek beschikbare informatie.

5.1.3.6 Risico's gebruik van RAM

Op basis van de onderzoeksinformatie is vanaf ongeveer 2015 meer aandacht geweest voor mogelijke veiligheidsrisico's van RAM. In juni 2015 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen een RAM-teamlid en de directeur-generaal Belastingdienst. In aanloop van dit gesprek heeft de directeur-generaal Belastingdienst een e-mail ontvangen, waarin wordt gesproken over *"geluiden over de veiligheidsrisico's die we bij RAM lopen. Ik begreep dat er gegevens op CD worden gezet en dat die CD's vervolgens per post het hele land doorgaan. Dat is wel kwetsbaar."*

De algemeen directeur Belastingen en algemeen directeur IV hebben gezamenlijk het bureau SIG aangesteld om het RAM-systeem te onderzoeken op technische kwaliteit en onderhoudbaarheid. In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een e-mail van 1 december 2015 aangetroffen, waarin de algemeen directeur Belastingen de uitkomsten van een onderzoek naar RAM met de titel '20141204 Anatomie van RAM V1.2' uit 2014 en de conceptopdracht voor het SIG-onderzoek krijgt toegestuurd.

In de onderzoeksinformatie hebben wij een document – 'Opdrachtmemo Intelligencevoorziening Toezicht MKB', 24 oktober 2017 – van toenmalig landelijk directeur MKB aangetroffen. In dit memo is een verwijzing naar de besluitvorming naar aanleiding van het SIG-onderzoek opgenomen: *"In de periode oktober 2015 t/m februari 2016 is door de toenmalig algemeen directeur Belastingen en de CIO van de Belastingdienst een onderzoek uitgevoerd naar de functionaliteit en technische onderhoudbaarheid van de lokaal ontwikkelde applicatie RAM. Op basis van de resultaten van dat onderzoek is destijds besloten om RAM technisch te 'stutten' tot eind 2017."*

In ons interview met de toenmalig algemeen directeur Belastingen heeft hij toegelicht dat de hoop bij dit SIG-onderzoek was dat op basis van de uitkomsten een gegronde reden gevonden zou worden om RAM uit te zetten. Hij heeft toegelicht dat de resultaten geen aanleiding gaven om het systeem uit te zetten, enkel om het systeem niet verder te ontwikkelen en RAM te 'stutten' tot een mogelijke vervanging beschikbaar was. In het rapport 'SIG de eindrapportage Belastingdienst – RAM', uitgebracht op 28 februari 2016, is opgenomen: *"RAM ontsluit data uit 72 bronnen en stelt gebruikers in staat deze te bevragen en analyseren. Deze functionaliteit is uniek binnen de Belastingdienst."*

SIG concludeert dat, op het moment van uitbrengen van het eindrapport, *"geen volwaardig alternatief"* beschikbaar is. In het SIG-rapport staat daarnaast: *"RAM vervult een belangrijke rol in het toezicht en die rol is niet makkelijk te vervangen"* en *"Wegvallen van RAM moet worden voorkomen: dit zou tot 27 manjaar productiviteitsverlies leiden, 2000+ afnemers raken in hun werk en impact hebben op belastinginkomsten"*. Dit leidt tot een

¹²⁷ Volledigheidshalve merken wij op dat deze servers niet meer beschikbaar waren tijdens ons onderzoek.

aanbeveling van SIG aan de Belastingdienst om een “alles of niks”-besluit over RAM te voorkomen.

Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie komt naar voren dat de resultaten van het SIG-onderzoek in februari 2016 per e-mail zijn gedeeld met onder anderen de algemeen directeur Belastingen, de algemeen directeur IV en de landelijk directeur MKB. Uit de betreffende e-mailcommunicatie van 26 februari 2016 komt tevens naar voren dat door onder anderen de algemeen directeur Belastingen en algemeen directeur IV is gesproken over de resultaten van het SIG-onderzoek. Op 11 maart 2016 stuurt een RAM-teamlid een e-mail aan de landelijk directeur MKB van de Belastingdienst, waarin het RAM-teamlid aangeeft ervan op de hoogte te zijn dat acties onderhanden zijn om RAM ‘te stutten’. Het RAM-teamlid deelt een voorstel voor autorisaties voor RAM per kantoor. De landelijk directeur MKB stuurt de e-mail door aan de algemeen directeur Belastingen.

In 2016 zijn hierop volgend afspraken gemaakt over het verder ontwikkelen van RAM. Op basis van verkregen onderzoeksinformatie heeft in april 2016 communicatie met onder anderen de algemeen directeur Belastingen en de algemeen directeur IV plaatsgevonden over onder andere afspraken over functionaliteiten en doorontwikkeling van RAM. In de e-mail van 13 april 2016 aan algemeen directeur Belastingen en de algemeen directeur IV wordt voorgesteld om de volgende gemaakte afspraken met de ontwikkelaar van RAM te delen:

“Tijdens ons gesprek afgelopen maandag hebben we de volgende afspraken gemaakt:

- *RAM blijft, met de huidige functionaliteit, in de lucht totdat een nieuwe oplossing beschikbaar is.*
- *Om dit te bewerkstelligen wordt RAM technisch ‘gestut’. Dit houdt in dat het alles wat nodig is wordt gedaan om RAM in de lucht te houden. Er worden geen technische verbeteringen in RAM gerealiseerd.*
- *Er wordt niet meer doorontwikkeld op RAM. Dit houdt onder andere in dat er geen nieuwe functionaliteit, geen nieuwe stromen, geen nieuwe data, ... etc., wordt toegevoegd aan de huidige functionaliteit van RAM.*
- *De gebruikersgroep van RAM wordt niet verder uitgebreid dan de huidige gebruikerspopulatie en het huidige gebruikersgebied.*

Van bovenstaande kan alleen worden afgeweken na uitdrukkelijke toestemming van ons.”

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er in juni 2016 plannen waren om Logius-data (data betreffende DigiD-inloggegevens) te koppelen aan RAM-gegevens. Hierover is e-mailcommunicatie geweest met onder anderen de algemeen directeur Belastingen tussen 3 maart 2016 en 1 juni 2016. Deze algemeen directeur Belastingen stelt in de hiervoor beschreven e-mailcommunicatie dat deze nieuwe aansluiting op RAM “onbespreekbaar” is. In ons interview met de toenmalig algemeen directeur Belastingen heeft hij aangegeven dat deze reactie is gegeven in zijn rol als voorzitter van de gebruikersraad van Logius en niet in de rol als algemeen directeur Belastingen.

In interviews is aangegeven dat de FIOD in 2016 besluit tot het niet langer leveren van GEFIS-gegevens aan RAM. Wij hebben hierover geen formele communicatie aangetroffen. Zoals wij in paragraaf 3.2.2 hebben aangegeven, bleven echter de historische fiscale strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven wel in RAM aanwezig.

In een e-mail van 30 juni 2016 stelt de algemeen directeur Belastingen dat een RAM-teamlid het systeem wil *"doorontwikkelen tegen expliciete afspraken in"*. Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie is onduidelijk op welke wijze hier opvolging aan is gegeven.

In januari 2017 is in het overleg van concerndirecteuren een lijst met risico's besproken en samengevat in bestand 'CDO risico'. Het volgende RAM-gerelateerde risico is beschreven: *"Contra legem? Risico niet voldoen aan AWR (doelbinding) en WBP (privacy) criteria. Bij domein Gegevens is bekend dat er een datawarehouse operationeel is Risico Analyse Model (RAM) die niet in beheer is bij cluster CAP Gegevens maar bij EH(I). Met de eigenaar van deze datawarehouse zijn geen afspraken gemaakt over de ontsluiting en het gebruik van gegevens."*

De volgende beheersmaatregel is in dit overzicht geformuleerd: *"De afspraak is gemaakt dat de gebruiker RAM verantwoordelijk is voor het gebruik en beveiliging van de data. Gegevens levert de gegevens conform afspraken middels een AWS."*

Bij zowel het risico als de beheersmaatregel is destijds in het bestand 'CDO risico' opgenomen dat deze niet bij de staatssecretaris bekend zijn. Op 11 januari 2017 is per e-mail een 'gezamenlijke reactie van IH, OB, toezicht en formeel recht op de fiscale risico's B&T' op onder andere het betreffende risico gedeeld: *"Is een risico, maar daarmee nog niet automatisch contra legem. Zal afhangen van het daadwerkelijke gebruik van de gegevens."* In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij geen documentatie aangetroffen over op welke wijze of door wie opvolging is gegeven aan het geïdentificeerde risico en of en, zo ja, hoe werd gewaarborgd dat het daadwerkelijke gebruik van RAM-gegevens rechtmatig zou plaatsvinden.

Daarnaast is uit ons onderzoek gebleken dat in juni 2017 door B/CIE een beveiligings-issue is geconstateerd ten aanzien van RAM; dit is door B/CIE per e-mail gecommuniceerd aan onder andere de landelijk directeur MKB. In paragraaf 5.1.3.8 gaan we nader in op de adviezen van B/CIE ten aanzien van geïdentificeerde beveiligingsrisico's.

In het gespreksverslag 'VMR-gesprek MKB van 18 oktober 2017', dat is gedeeld met onder andere de landelijk directeur MKB en de directeur-generaal Belastingdienst, is het volgende opgenomen:

"Welke risico's meldt MKB?"

M.b.t. de risico's wordt specifiek ingezoomd op het risico m.b.t. de bestuurlijke informatievoorziening uit het RAM-systeem dat MKB gebruikt. MKB heeft hulp nodig om dit risico te beheersen. D&A moet capaciteit leveren om de ombouw van datafundamenten mogelijk te maken. Als D&A niet levert, dan escaleren richting dgBD.

Naar het oordeel van DO-control en DG-control geeft de risicoparagraaf onvoldoende inzicht in de belangrijkste risico's, de impact en de beheersmaatregelen. Afsproken wordt dat MKB in de volgende VMR het gevraagde inzicht biedt, met delta's (welk risico

is erbij gekomen, welke risico is vervallen) en met expliciete aandacht voor de vraag: kun je het risico zelf managen of niet."

5.1.3.7 AWS+-omgevingen

In paragraaf 3.1.2.3 hebben wij toegelicht dat voor RAM meerdere AWS+-omgevingen beschikbaar waren. Hierover is de volgende documentatie en communicatie in de onderzoeksinformatie aangetroffen:

- Op basis van voor het onderzoek beschikbare informatie heeft op 3 juli 2017 communicatie plaatsgevonden door de directeur-generaal Belastingdienst over risico's op datalekken uit de AWS-omgeving, zoals opgetreden in de Broedkamer die ook gebruikmaakte van de AWS-omgeving. In de e-mail staat beschreven: *"Omdat de AWS omgeving een risico vormt voor data lekken zijn afgelopen weekend een aantal account van medewerkers afgesloten"* In de betreffende e-mail is tevens beschreven dat ontheffingen kunnen worden verleend voor de geblokkeerde accounts, via directeuren bij de DG Belastingdienst. *"Daar waar nodig voor de continuïteit kan via de directeur om een ontheffing gevraagd worden bij de DG, nadat de directeur garantstelling geeft de veiligheid van het gebruik van de AWS omgeving."*
- Het document 'Ontheffingsprocedure AWS+' (6 juli 2017 – opgesteld door IV-accent & CAP) geeft inzicht in de maatregelen omtrent de beveiliging van AWS+-omgevingen. *"Op 4 juli 2017 heeft de Directeur Generaal van de Belastingdienst [...] opdracht gegeven om een fijnmazigere set van maatregelen te treffen rondom de beveiliging van de AWS+ omgevingen. De eerste maatregel in dat kader was om de AWS+ omgevingen te deactiveren. Op het moment van schrijven zijn er 23 AWS+'en uitgezet. Alle bijbehorende databases op Teradata zijn ontoegankelijk gemaakt en de SAS Visual Analytics omgeving is technisch onbereikbaar gemaakt. Tevens zijn alle bestaande autorisaties op de AWS+ omgevingen ingetrokken."* *"De Directeur Generaal heeft bovendien aangegeven dat daar waar problemen ontstaan ten aanzien van de continuïteit, er via de directeur van het betreffende dienstonderdeel om ontheffing kan worden gevraagd aan de Directeur Generaal."* In het beschreven document wordt de procedure nader toegelicht.
- In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een e-mail van 12 juli 2017 aangetroffen aan e-mailbox 'Melddesk.Datalekken.Belastingdienst':

"L.S..

Tijdens een sessie met het MT D&A, in aanwezigheid van [naam], heeft een van mijn afdelingshoofden een datalek gemeld, of in ieder geval een serieus risico dan wel vermoeden. Dat betreft RAM, de datawarehouse omgeving wat in beheer is bij EH&I en wat vele gebruikers kent binnen de belastingdienst.

Voorafgaand aan deze melding heb ik gesproken met [naam]. Het is goed om te weten dat er een proces is/wordt gestart om een PIA uit te voeren op RAM.

Met vriendelijke groet,

[naam]"

Bovenstaande e-mail spreekt over een datalek, ofwel een *"serieus risico dan wel vermoeden"* hierop. Uit de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews is naar voren gekomen dat het hier in dit geval niet om een datalek vanuit RAM bleek te gaan, maar in de Broedkamer.

- In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een e-mailconversatie van 12 juli 2017 aangetroffen, waarin onder anderen de DG Belastingdienst en de landelijk directeur MKB zijn opgenomen. De algemeen directeur IV schrijft onder andere: *"Het stopzetten van de 23 AWS+ omgevingen heeft enorme impact op de wijze waarop wij inmiddels invulling geven aan ons werk. Dat we dit gedaan hebben als reactie op de constatering dat data daadwerkelijk ongeoorloofd de Belastingdienst heeft verlaten is duidelijk en daar is ook begrip voor."* (KPMG: zoals hierboven aangegeven, betrof het geen gegevens uit RAM.)

En: *"Op dit moment zijn de eerste AWS+ omgevingen aangezet en kunnen medewerkers met ontheffing van de DG weer werken. De AWS+ omgevingen voldoen in de meeste gevallen nog niet aan alle eisen die we daaraan moeten stellen zoals opgenomen in de nieuwe procedure die in het weekend is goedgekeurd. Niet in alle gevallen zijn bijvoorbeeld PIA's beschikbaar. Omwille van de continuïteit accepteren we dat tijdelijk."* *"Mijn zorg op dit moment is dat we na de ontheffing van de DG voor de medewerkers weer snel overgaan tot de orde van de dag. Ik heb begrip voor het feit dat alles wat we met de AWS+ omgevingen doen belangrijk is voor het primaire of ondersteunende proces."* *"Vandaag heb ik gesproken met [teamlid] van RAM en geconcludeerd dat ook deze situatie in hetzelfde stramien thuishoort als de AWS+ omgeving."*

- In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een e-mail aangetroffen waarin de landelijk directeur MKB op 17 juli 2017 een lijst met vijf medewerkers deelt met de directeur-generaal Belastingdienst, waarvoor hij ontheffing wil aanvragen, zodat zij weer kunnen gebruikmaken van RAM (en bijbehorende Oracle-database). Vervolgens wordt deze e-mail door een medewerker DG-secretariaat doorgestuurd aan de directeur Control & Bedrijfsvoering, die vervolgens akkoord geeft aan de landelijk directeur MKB op het ontheffingsverzoek voor deze groep medewerkers. Dit akkoord wordt door de landelijk directeur MKB doorgestuurd aan de algemeen directeur IV.
- Wij hebben een soortgelijke e-mail van een week later aangetroffen waarin de landelijk directeur MKB op 24 juli 2017 een lijst met 21 andere medewerkers deelt, ditmaal direct met de directeur Control & Bedrijfsvoering (met in kopie de algemeen directeur IV), waarvoor hij ook ontheffing wil aanvragen. Hierop komt een akkoord van de directeur Control & Bedrijfsvoering. De toenmalig directeur Control & Bedrijfsvoering en directeur-generaal Belastingdienst hebben aan een reactie ontvangen op ons laten weten dat de directeur-generaal in deze periode op vakantie was en de toenmalig directeur Control & Bedrijfsvoering hem voor de verzoeken uit deze en voorgaande alinea heeft vervangen. In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij het document 'Ingetrokken autorisaties – knelpunten en risico's in de uitvoering bij MKB' (24 augustus 2017) aangetroffen. Hierin is onder meer beschreven: *"Voor de geblokkeerde toegang tot apandu 22 (RAM) en apandu 7 en 6 (Oracle database) en internet (whitelisting) zijn ontheffingsprocedures ingesteld om medewerkers zo snel mogelijk weer aan te sluiten op systemen, waardoor ze weer 'gewoon' kunnen werken."* In het document worden diverse gevolgen en risico's beschreven van de getroffen maatregel.

- In een e-mail op de volgende dag, 25 augustus 2017, schrijft de algemeen directeur IV: *"Gelukkig zijn er maatregelen getroffen om medewerkers weer toegang te verlenen tot systemen en gegevens."*

5.1.3.8 Adviezen verbeteren beveiliging van RAM

Op grond van de uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden komt naar voren dat vanaf medio 2017 adviezen worden uitgebracht om de beveiliging van RAM te verbeteren.

- In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij het document 'memo Verbeteringen RAM Database' (d.d. 19 juli 2017) aangetroffen, opgesteld door B/CIE.¹²⁸ De doelstelling van dit document luidt: *"het geven van inzicht aan de betrokkenen ten aanzien van mogelijke en noodzakelijke security verbeteringen ten aanzien van de database security en het data laadproces, waarbij gevraagd wordt om steun om deze maatregelen te realiseren. (De security van de front-end applicatie is buiten scope van dit memo)." In dit memo zijn diverse bevindingen en adviezen opgeschreven.*
- In het 'memo Advies mitigerende maatregelen RAM' aangetroffen, gericht aan Directeur MKB en Directeur GO (d.d. 21 juli 2017) zijn negen bevindingen van te nemen maatregelen opgesomd. Het afsluitende advies luidt: *"Aangezien de huidige bevindingen als CRITICAL en HIGH worden gekwalificeerd wordt aanbevolen de applicatie RAM die in productie staat stil te leggen."* De toenmalige directeur GO heeft ons tijdens het onderzoek laten weten dat na ontvangst van dit memo door de directie GO is besloten om de applicatie niet meer te gebruiken. De toenmalig directeur GO heeft daarbij aangegeven dat RAM bij GO niet (tot sporadisch) is gebruikt in de klantbehandeling door GO. Wij hebben geen stukken aangetroffen tijdens dit onderzoek waaruit naar voren is gekomen dat RAM sporadisch is gebruikt in de klantbehandeling door GO of waarin het besluit om de applicatie niet meer te gebruiken in de klantbehandeling binnen GO naar voren komt.
- In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij het document 'memo RAM: Beveiliging en toekomstige oplossing' (d.d. 25 augustus 2017) aangetroffen, gericht aan landelijk directeur MKB. In dit memo is geschreven dat het traject 'stutten van RAM' is afgerond. Tevens is de stand van zaken rondom de beveiliging van RAM beschreven: *"Daarnaast heeft de DG in juli een aantal extra veiligheidsmaatregelen genomen:*
 - *De toegang tot de AWS- en Oracle omgevingen zijn dicht gezet*
 - *Medewerkers die ontheffing hebben gekregen hebben de volgende beperkingen:*
 - *Geen extern mailverkeer*
 - *Geen toegang tot externe websites*
 - *Geen mogelijkheid filetransfer via Aspera*
- *Tevens heeft de directeur MKB een tweetal maatregelen genomen:*
 1. *Advies gevraagd aan CIE om inzichtelijk te maken welke beveiligingsmaatregelen uitgevoerd moeten worden om RAM van een adequate beveiliging te voorzien.*

¹²⁸ B/CIE: Belastingdienst Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie.

2. Opdracht gegeven een PIA (Privacy Impact Assessment) uit te voeren naar RAM.”

Tot slot is in het memo vastgelegd dat MKB als opdrachtgever verantwoordelijk is voor een heldere opdrachtformulering voor een opvolger van RAM. *“De huidige stand van zaken is dat de opdrachtgever MKB een opdrachtformulering heeft opgesteld richting D&A. D&A heeft aangegeven op dit moment onvoldoende budget en capaciteit te hebben om deze opdracht op te kunnen pakken. Tevens is onvoldoende duidelijk wat er nu precies ontwikkeld moet worden.”*

- Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat eind 2017 door medewerkers (onder anderen RAM-bouwers) hinder werd ondervonden door het uitschakelen van de mogelijkheid om extern te e-mailen en de beperking van het gebruik van externe websites tijdens de intelligence-werkzaamheden. Voorgaande is per e-mail op 23 november 2017 gedeeld met onder andere de landelijk directeur MKB.
- Op basis van de verkregen onderzoeksinformatie komt naar voren dat de directeur-generaal Belastingdienst begin april 2018 op de hoogte is gesteld van een compliance-risico van RAM in het kader van de AVG. In een e-mailconversatie van 8 en 9 april 2018 is beschreven: *“De basispositie houdt kort door de bocht in dat we het in kaart hebben en acties benoemd. Dat betekent dus niet dat we AVG compliant zijn. Er zijn wel wat issues, [...]. Verreweg belangrijkste risico is RAM. Vanuit AVG zou die 25 mei uit moeten. En beeld is niet dat MKB nu voortvarend met alternatief bezig is.”*

5.1.4 Besluitvorming over de beëindiging van RAM

Op basis van de uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden komt naar voren dat in de jaren 2015 en 2016 reeds communicatie is geweest omtrent het beëindigen van RAM. Hierover is in de voor het onderzoek beschikbare informatie onder andere aangetroffen:

- In de onderzoeksinformatie hebben wij een e-mailconversatie van 30 juni 2015 tussen onder anderen de algemeen directeur Belastingen en algemeen directeur IV aangetroffen, waarin eerstgenoemde stelt dat *“RAM uitgefaseerd moet worden, omdat de functionaliteit nu verouderd is, dwz niet aansluit bij de gevraagde functionaliteit tbv. Informatiegestuurd toezicht en ingehaald is door de ontwikkelingen binnen de broedkamer.”*
- Wij hebben e-mailcommunicatie tussen onder anderen de algemeen directeur IV, de algemeen directeur en de directeur-generaal Belastingdienst ontvangen waaruit naar voren komt dat in september 2015 enkele Belastingdienstmedewerkers zorgen hebben geuit over het voornemen om RAM uit te faseren in 2015. In een e-mailconversatie uit maart 2016 met onder anderen de algemeen directeur Belastingen staat dat hij vindt dat RAM in 2016 niet kan worden uitgeschakeld.
- De landelijk directeur MKB stelt in een e-mailbericht van 24 oktober 2016 aan verschillende ontvangers *“Zeker een idee als RAM uitzetten, zonder alternatief is killing.”*

In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij geen verdere documentatie aangetroffen over de onderliggende overwegingen om RAM wel of niet te beëindigen in de jaren 2016 en 2017.

Zoals reeds beschreven in paragraaf 5.1.2, heeft SIG in februari 2016 de resultaten van het uitgevoerde onderzoek gepubliceerd. Uit het memo '19-MEMO-directeur-2017-10-24 Intelligencevoorziening Toezicht MKB (opdrachtenmemo MKB-IV-DF&A)', een memo over het uitschakelen van RAM, is naar voren gekomen dat op basis van de resultaten van het SIG-onderzoek is besloten om RAM technisch te 'stutten'. De algemeen directeur Belastingen heeft in het met hem gehouden interview aan ons toegelicht dat het besluit om RAM technisch te 'stutten' destijds door hem is genomen. In de periode maart 2016 tot en met eind 2017 zou gewerkt worden aan een nieuwe applicatie ten behoeve van Informatiegestuurd Toezicht (IGT) met het doel RAM eind december 2017 uit te faseren.

In de verkregen onderzoeksinformatie hebben wij een e-mailbericht van 17 juli 2017 aangetroffen, waarin de landelijk directeur MKB de conceptopdracht krijgt toegestuurd. In de bijlage is de volgende conceptopdracht opgenomen: *"Opdracht van de directeur MKB aan de directeur D&A – Realiseer een toekomstvaste oplossing voor de RAM functionaliteit."*

- *Voer een beveiligingsonderzoek uit;*
- *Stel een aanpak en planning op, zodat zichtbaar wordt wat nog in 2017 en wat later wordt opgelost;*
- *Betrek de huidige ontwikkelaars in verband met kennis van RAM, IV-accnt in verband met de ontwikkelingen voor de Herijking IA, IV-regulier en DB rationalisatie in verband met de LOA en werkplek problematiek, en DB rationalisatie ook in verband met financiering."*

Daarnaast wordt er context geschetst bij de geformuleerde opdracht:

"De volgende punten zijn bij de bespreking naar voren gekomen:

- *RAM is een voor Toezicht bedrijfskritische LOA die het Weten en het Kiezen ondersteunt bij het uitvoeren van het Handhavingsplan voor MKB;*
- *RAM is 'technisch fragiel' en ook het huidige 'stutten' is geen oplossing die nog lang in stand kan blijven, een structurele oplossing per eind 2017 is gewenst;*
- *De diverse Excel/VBA tools en scripts belemmeren de invoer van de volgende DWB werkplek in 2018;*
- *Verder gebruik van RAM brengt informatiebeveiligingsrisico's met zich mee;*
- *De RAM problematiek is sinds geruime tijd onderkend, maar van het daadwerkelijk aanpakken en oplossen is het nog niet gekomen.*
- *Onderliggend ligt er een grondige analyse uit februari 2016, door de Software Improvement Group."*

Op basis van een aangetroffen e-mail van 8 augustus 2017 van de landelijk directeur MKB is naar voren gekomen dat medio 2017 opdracht is gegeven voor het uitvoeren van een PIA in de RAM-omgeving. De PIA is op 23 oktober 2017 in de vorm van de GEB van RAM gefinaliseerd.

Uit het memo '19-MEMO-directeur-2017-10-24 Intelligencevoorziening Toezicht MKB (opdrachtenmemo MKB-IV-DF&A)' is naar voren gekomen dat in oktober 2017 de uitfasering van RAM is gestart via een zogenaemde 'powerverkenning' en de

ontwikkeling van een vervanger. In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een document 'memo RAM: stutten vanaf 1 januari tot 1 juli 2018' (d.d. 20 november 2017) aangetroffen, gericht aan Overleggroep RAM.

"Inmiddels is duidelijk geworden dat er op 31/12/2017 geen structurele oplossing beschikbaar is waarmee RAM uitgefaseerd kan worden. Vanuit de business is aan IV de vraag gesteld of het mogelijk is om RAM technisch langer, tot 1/7/2018, in de lucht te houden. Dit vraagstuk is met CIE, CAO en IV besproken." In het memo zijn vijf overwegingen beschreven. Het memo sluit af met een advies: "Hoewel we het betreuen dat de structurele oplossing van RAM niet op 1 januari 2018 beschikbaar is, is het vanuit de IV organisatie mogelijk om de huidige situatie rondom RAM tot 1 juli 2018 te continueren."

In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een document 'Memo Nieuwe Intelligencevoorziening Toezicht', gedateerd 12 december 2017 van de landelijk directeur MKB aangetroffen. Dit memo is onder andere gedeeld met de algemeen directeur IV. In de begeleidende e-mail van 14 december 2017 geeft de landelijk directeur MKB aan dat het traject al is verkend met de DG Belastingdienst:

"In de afgelopen periode zijn door een specifiek daartoe samengestelde werkgroep de functionele wensen van de business geïnventariseerd en vertaalt naar IT aanbod, data technische, analytische en organisatorische voorzieningen die daarvoor op hoofdlijnen nodig zijn. De inventarisatie heeft zich niet alleen gericht op de technische maakbaarheid van de voorziening, maar geeft tevens een beeld van de organisatorische veranderingen die nodig zijn om de voorziening structureel te kunnen gebruiken binnen het toezicht van de belastingdienst."

"De werkgroep, bestaande uit deelnemers van de organisatie onderdelen CAP, IV-accent, IM Toezicht, DF&A, EHI, het segment MKB en de lokaal ontwikkelde applicaties RAM en RDM, komen tot de conclusie dat de gewenste voorziening IT technisch, data technisch en qua gevraagde analytische voorzieningen maakbaar is."

Ten aanzien van het uitschakelen van RAM is in het memo geconcludeerd: *"Vanuit de verkregen informatie is binnen de verkenning ook een inschatting gemaakt van het minimaal werkbaar product dat nodig is om RAM te vervangen. Onder het voorbehoud dat het een schatting betreft, wordt de kans reëel geacht om met maximale inzet van alle partijen een minimaal werkbaar product te realiseren binnen de deadline van de GEB op RAM, waarin een verlengde exploitatie (en gebruik) van RAM mogelijk geacht wordt tot 1-7-2018."* De volgende bestuurlijke afstemming is gevraagd: *"Gevraagd wordt om vanuit voorgaande context te komen tot bestuurlijke afstemming op het onderwerp. Daarbij wordt specifiek gevraagd een akkoord te geven op:*

- het met prioriteit oppakken van de beschreven ontwikkeling van een nieuwe Intelligencevoorziening;*
- het met prioriteit initiëren van de bijbehorende organisatieveranderingen;*
- het met prioriteit vrijgeven van de benodigde capaciteit en middelen;*
- het aanstellen van een programmamanager, die het geheel aan activiteiten initieert, coördineert en aanstuurt."*

In e-mailcommunicatie van 21 december 2017 met betrekking tot de 'powerverkenning' wordt bij algemeen directeur IV aangegeven dat onduidelijkheid bestond over de verschil-

lende scenario's, over wat de risico's waren voor toezicht en over het effect op 'compliance opbrengst'.

- In e-mailcommunicatie van 5 april 2018, met onder anderen de algemeen directeur IV, wordt gesteld dat er vier belangen zijn die moeten worden gediend:
 - *"AVG. Huidige situatie is niet acceptabel per 25/5/2018. Teveel mensen hebben toegang, van de gebruikte bronnen is de herkomst niet altijd duidelijk, er wordt teveel gedetailleerde informatie verspreid in de organisatie, van de externe verstrekkingen is wettelijke grondslag nog niet overal vastgesteld;*
 - *IV. Eerdere afspraak is dat technisch beheer van RAM uiterlijk tot 1/7/2018 wordt gecontinueerd. Daarna moet er een andere technische oplossing beschikbaar zijn en gaat RAM uit;*
 - *Centrale regie MKB. Binnen MKB (als grootgebruikers van RAM) bestaat de behoefte om werkuitgifte, met name op het terrein van veldtoetsen, centraal te gaan sturen. Dat pleit ook voor minder decentrale bevoegdheden mbt RAM.*
 - *Structureren van data analyse bij DF&A. Opbouwen en beheren van data-fundamenten tbv primair proces is onderdeel van de taak van DF&A."*

Op 9 april 2018 wordt de directeur-generaal Belastingdienst via e-mailcommunicatie geïnformeerd dat in relatie tot de AVG een risico bestaat met RAM: *"Vanuit AVG zou die [RAM] 25 mei uit moeten. En beeld is niet dat MKB nu voortvarend met alternatief bezig is."*

In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een e-mailconversatie van 12 en 13 april 2018 aangetroffen, waarin de directeur-generaal Belastingdienst wordt geïnformeerd over het DT-overleg Belastingdienst van 12 april 2018:

- *RAM gaat voor 25 mei uit.*
- *[naam] checkt opnieuw bij [naam] of de nood oplossing AVG-proof is, of dat te maken is. (In de notitie stond dat de noodoplossing voldoet aan AVG, in de discussie vooraf en tijdens DT blijkt dat dan toch niet zo te zijn.)*
- *zo ja dan doen we het voorstel uit het memo: de (aangescherpte) noodoplossing, governance afspraken en werken aan struc oplossing.*
- *zo nee dan op zeer korte termijn overleg bij jouw aan tafel of we toch kiezen voor de noodoplossing of geen vervanging op korte termijn (en of we die afweging aan stas voor moeten leggen).*
- *MKB doet poging op te schrijven wat misgaat als geen (vervanging voor) RAM (tot nu toe is die onderbouwing niet opgeleverd)."*

In de vastlegging van het DT-overleg van de Belastingdienst van 12 april 2018 is opgenomen dat is besloten dat RAM *"sowieso uit de roulatie wordt genomen"*.

Op 24 april 2018 is er e-mailcontact met onder anderen de directeur-generaal Belastingdienst en de algemeen directeur IV. In dit e-mailcontact wordt gesproken over de concept-notitie 'Noodscenario Intelligencevoorziening Toezicht (nut en noodzaak)' en 'Noodscenario Intelligencevoorziening Toezicht (maatregelen)'. In de e-mail is geschreven: *"De*

notitie geven juist weer dat we per 25 mei geen compliance risico lopen door het buiten gebruik stellen van RAM."

Uit het verslag 'Directieteam Belastingdienst 24 mei 2018' is naar voren gekomen dat op 24 mei 2018 (de dag voor de inwerkingtreding van de AVG) RAM is beëindigd en een tijdelijke oplossing in de plaats komt van RAM met een beperkt aantal autorisaties. Deze oplossing wordt het 'noodscenario', 'de afgeslankte vorm' of Spoor 1 genoemd.

Onderdeel van deze onderzoeksvraag betrof de besluitvorming omtrent het veiligstellen van gegevens. Wij hebben geen informatie aangetroffen met betrekking tot het veiligstellen van gegevens van RAM in relatie tot het uitschakelen van RAM.

In diverse documenten, e-mailwisselingen en interviews met zowel leidinggevenden als uitvoerende medewerkers, is aangegeven dat de betrokken (concern)directeuren pas wilden overgaan tot uitfasering van RAM als een alternatieve oplossing gereed zou zijn – ondanks de reeds bekende privacy- en beveiligingsrisico's. Uiteindelijk is besloten RAM niet te laten voortbestaan bij de inwerkingtreding van de AVG.

5.1.5 Besluitvorming over de afgeslankte vorm van RAM (Spoor 1)

De zogenoemde 'afgeslankte vorm van RAM' betreft Spoor 1, zoals reeds beschreven in paragraaf 3.1.7.1. In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een document 'Opdrachtmemo Intelligencevoorziening Toezicht MKB', gedateerd 24 oktober 2017 van de landelijk directeur MKB, aangetroffen. In dit memo is opgenomen:

"In de periode tussen maart 2016 en eind 2017 zou gewerkt worden aan een nieuwe applicatie ten behoeve van Informatiegestuurd Toezicht. Met het beschikbaar komen van deze nieuwe applicatie/oplossing zou RAM eind december 2017 worden uitgefaseerd. Pas in juli 2017 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen D&A, IV, MKB en CAO over de mogelijke opvolger van RAM."

Uit de vastlegging in het memo komt naar voren dat het "onduidelijk" was welke opdracht precies was geformuleerd en wie de verantwoordelijkheid had om tot een nieuwe Intelligence-oplossing te komen. In het bovengenoemde gesprek in juli 2017 is afgesproken dat MKB verantwoordelijk was voor het formuleren van de opdracht. De opdrachtformulering luidde op dat moment als volgt: *"Realiseer een intelligence voorziening die bestaat uit een combinatie van functionaliteiten uit het huidige RAM, de databestanden van [naam] en de bestaande selectiemodules en risicomodellen. Daarbij moet de faciliteit beantwoorden aan de specifieke eisen die belangrijke pijlers van het MKB-beleid daaraan stellen, zoals bijvoorbeeld het ondersteunen van analytics rond Horizontaal Toezicht en het FD-beleid."*

In het memo worden daarnaast functionele eisen en wensen beschreven. Daarnaast worden er twee doelen gesteld: *"Korte termijn (borging RAM functionaliteiten / deadline 31-12-2017)"* en *"Langere termijn (realisatie nieuwe voorziening / deadline 1-7-2018)"*.

Begin 2018 is onder andere de landelijk directeur MKB geïnformeerd over de 'Power-verkenning RAM'. Eind 2017 is binnen deze verkenning een inschatting gemaakt over een minimaal werkbaar product ter vervanging van RAM, waarbij werd voorzien dat het product beperkingen zou kennen ten aanzien van de AVG, volwassenheid en

gebruiksgemak. In een e-mail van 4 januari 2018 aan onder anderen de landelijk directeur MKB is beschreven:

"Bij deze vanuit IV&D een reactie op de powerverkenning RAM.

De volgende punten wil ik aan je meegeven:

- Er wordt gesproken van een MVP (minimum viable product) dat kan worden opgeleverd medio 2018, maar er wordt niet duidelijk afgebakend wat dat MVP zal omvatten.*
- De suggestie wordt gewekt dat dat MVP medio 2018 niet aan alle AVG-kaders zal voldoen. Dat is voor een nieuw te ontwikkelen voorziening niet acceptabel. Een MVP moet voldoen aan de wettelijke eisen.*
- Er worden in de bijlage diverse scenario's opgesomd. Maar onduidelijk is welk scenario gekozen wordt. Er wordt ook gesteld dat er parallel een fallback scenario moet worden ontwikkeld, maar onduidelijk is welk scenario als fall back gaat fungeren. Kortom: inhoudelijk is niet duidelijk waarop nu akkoord wordt gevraagd.*
- De impact op de portfolio is niet helder. Er wordt gesteld dat eea alleen haalbaar is als dit ontwikkelwerk niet hoeft te concurreren met bij voorbeeld HIA-werkzaamheden. Maar de IV-portfolio is vol, dus niet duidelijk is hoe bijvoorbeeld de gevraagde IM-capaciteit geleverd gaat worden: dat moet ten koste gaan van iets anders. Bijlage I is ook te hoog over om inzicht te geven in de mate waarin RAM-vernieuwing uit HIA-reserveringen kan worden gefinancierd en bemenst.*
- 'tenminste 2 of 3 experts privacybescherming' voor dit traject lijkt overkill. Wat mist is juist procesontwerpers/mensen die de functionele specificaties opstellen.*
- In de tekst staat dat er een 'Globaal Ontwerp Analyse Voorziening' gemaakt is. Dat Globaal Ontwerp is bij IV&D niet bekend. In elk geval is het niet geagendeerd geweest in de Architectuurboard of het Overleg Integrale Architectuur. Het advies hierbij is dat wil je een oordeel over de architectuur je het GO voor toetsing kunt laten agenderen in de architectuurboard. Wat in bijlage 2 onder het kopje 'Globaal Ontwerp' beschreven is, lijkt een grofmazige eerste verkenning maar nog geen uitgewerkte architectuur."*

In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een e-mail aangetroffen waarin de landelijk directeur MKB van de Belastingdienst op 21 januari 2018 schrijft aan onder anderen de directeur-generaal Belastingdienst en de algemeen directeur IV: "Ook wordt in het volgend DTBD prioriteit gevraagd voor de vervanging van RAM; als dit voor 1/7/2018 niet gerealiseerd wordt zijn de nadelige gevolgen voor het toezicht ook zeer materieel. Ik vraag nadrukkelijk ruimte voor deze ontwikkelingen." Desgevraagd stuurt de landelijk directeur MKB een tekstvoorstel om de urgentie voor een vervanging van RAM helder te maken: "Met betrokken partners is urgentie voor vervanging RAM vastgesteld. Hiervoor is capaciteit nodig van IV en DF&A die gevonden moet worden door herprioritering. Vervanging van RAM is urgent om analyses voor het toezicht te kunnen maken en de applicatie wordt in huidige vorm na 1/7/2018 niet meer ondersteund door IV."

In het 'conceptverslag DT BD (KPMG: Belastingdienst) 29 januari jl.' (2018) is het volgende beschreven:

"I.v.m. de gedwongen uitfasering van RAM (o.a. i.v.m. datalekken) bestaat er behoefte aan een nieuwe (structurele) intelligence voorziening ter ondersteuning van het informatie gestuurde toezicht MKB. De voorgestelde voorziening betreft mogelijk een 'generieke voorziening' en is niet in de HIA is opgenomen.

Het DT concludeert dat het nog niet kan instemmen met inpassing van realisatie van de gewenste intelligence voorziening in de IV- en DF&A portfolio maar dat eerst volgtijdelijk een aantal voorbereidende stappen moet worden gezet:

- De dienstonderdelen in het primair proces maken inzichtelijk wat nodig is en beantwoorden de vraag of dit via een generieke voorziening is in te vullen. Dit wordt voorbereid aan de tafel 'Generiek' o.l.v. de km/bad GO (KPMG: Kwartiermaker/beoogd algemeen directeur Grote Ondernemingen).*
- Vervolgens wordt de Portfolioraad (1 maart a.s. in DT) voorbereid. Onder meer moeten de volgende vragen beantwoord worden: Wat is de capaciteitsvraag t.a.v. IV en DF&A? Kan aan die capaciteitsvraag worden voldaan en op welke termijn? Welke projecten in het IV- en DF&A portfolio kunnen mogelijk naar achter schuiven? Welke projecten hoeven dan dit jaar geen doorgang te vinden?*
- Mogelijke budgettaire gevolgen inclusief mogelijke dekking worden inzichtelijk gemaakt.*
- Besluitvorming in DT 1 maart a.s."*

In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij het document 'Memo Ontwikkeling Nieuwe Intelligencevoorziening Toezicht' (d.d. 9 februari 2018) aange troffen, gericht aan Ketentafel Generiek, van: landelijk directeur MKB van de Belastingdienst. Hierin is opgenomen: "Door het DT BD is op 29 januari 2018 de urgentie van deze ontwikkeling onderschreven en is een akkoord gegeven op de incrementele ontwikkeling van deze voorziening." "In dit memo is door IV-accent en DF&A aangegeven welke portfoliokeuzes gemaakt moeten worden en welke impact deze hebben op de ontwikkeling van de bijbehorende trajecten." "Gevraagd wordt om te komen tot bestuurlijke afstemming op het onderwerp."

Op basis van onderzoeksinformatie heeft in februari 2018 een overleg over RAM en een opvolger van RAM plaatsgevonden met onder anderen de schrijvers van de GEB voor RAM en de FG. Tijdens het betreffende overleg in februari 2018 zou onder andere zijn gesproken over de opvolgers van RAM en zijn negen punten naar voren gekomen over hoe met RAM en de opvolgers, zoals de noodvoorziening en Spoor 2, zou moeten worden omgegaan. Deze negen punten bevatten onder andere dat een duidelijk protocol moest worden opgesteld over de werking met de opvolgers van RAM, dat de gegevensverwerking op (p)SG- en DG-niveau moest zijn afgestemd en dat melding aan / afstemming met de AP moest plaatsvinden voorafgaand aan ingebruikname van de opvolgers. Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij niet kunnen vaststellen of al dan niet iets met de genoemde negen punten is gedaan en/of dat voor de opvolgers deze stappen daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Uit het memo '2-DTBD-2018-04-11 Intelligencevoorziening Toezicht (DTBD)' is naar voren gekomen dat op 11 april 2018 de Keten Generieke voorzieningen Toezicht en

Kantoor het DT Belastingdienst gevraagd heeft om in te stemmen met een noodscenario in verband met de beëindiging van RAM. Tevens is naar voren gekomen dat op 12 april 2018 door hetzelfde Directieteam is vastgesteld dat het niet mogelijk was om binnen de tijdslijnen een applicatie te ontwikkelen die volledig voldeed aan de doelstelling. Dit is vastgelegd in het verslag van het DT-overleg Belasting van 12 april 2018.

In de openbaar gemaakte stukken omtrent RAM geeft het document 'Belang noodscenario RAM voor MKB' (van: Keten Generieke voorzieningen Toezicht en Kantoor; aan: DTBD, datum: 19 april 2018) inzicht in het nut en de noodzaak van een (tijdelijke) vervanging van RAM voor MKB. De volgende redenen zijn aangedragen in het document:

- "1) RAM biedt mogelijkheid tot gericht kiezen van subject & object van onderzoek voor bepaalde processen of procesonderdelen en biedt daarmee de mogelijkheid tot optimaliseren van belastingopbrengsten (o.b.v. risico en belang)." Een globale berekening komt uit op een opbrengst van EUR 513.500.000.
- "2) RAM biedt mogelijkheid tot integraal meewegen fiscale belang bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit in Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) en het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC):
- 3) RAM biedt mogelijkheid tot maken specifieke op FD aanpak afgestemde klant-beelden;
- 4) RAM biedt mogelijkheid tot maken van selecties die precies passen bij de competenties van medewerkers;
- 5) RAM ondersteunt kantoorproces van Kantoor Heerlen buitenland."

Op 2 mei 2018 wordt een e-mail doorgestuurd aan de directeur-generaal Belastingdienst. In de e-mail is geschreven: "Zowel continue monitoring en datacompartimentering zijn inmiddels van kracht bij DF&A (let wel: de tijdelijke oplossing van RAM is operationeel en voldoet volledig niet aan datacompartimentering – ik blijf het herhalen)."

In het memo 'Rapportage noodscenario' (datum: 23 mei 2018) worden een aantal mitigerende maatregelen voor het noodscenario voorgesteld. Deze maatregelen betreffen:

- "1) MKB Analisten behouden voorlopig hun huidige autorisatie op de analyseomgeving van EH1 en kunnen van daar uit een deel van hun analysewerk voorzetten binnen de hiervoor geschetste kaders. (opdrachtverstrekking via TIV werken binnen geschetste protocollen en procesinrichting);
- 2) Op 24-5-2018 wordt een volledig AVG conform extract uit de RAM database geplaatst op het nieuwe platform om van daaruit binnen de gegeven kaders gebruikt te worden voor analysesdoeleinden die de business ondersteunen.
- 3) De RAM configuratie bevroren Oracle wordt op 25-5-2018 buiten gebruik gesteld maar blijft voor een eventuele herstart beschikbaar als mocht blijken dat het nieuwe platform binnen 3 maanden vanaf 25 mei 2018 nog steeds onvoldoende ondersteuning biedt aan de business [...] In verband met dit fall back scenario is het noodzakelijk dat IV deze afgeschermd Oracle omgeving voorlopig in beheer houdt (best

effort). Deze situatie wordt elke 2 maanden geëvalueerd en tot maximaal eind 2018 voortgezet."

Uit het verslag 'Directieteam Belastingdienst 24 mei 2018' is naar voren gekomen dat op 24 mei 2018 RAM is uitgeschakeld en dat hiervoor een tijdelijke oplossing in de plaats is gekomen met een beperkt aantal personen met autorisaties. Deze oplossing wordt het noodscenario of Spoor 1 genoemd.

In de verkregen onderzoeksinformatie hebben wij een e-mailbericht van 28 mei 2018 aan onder anderen de landelijk directeur MKB, algemeen directeur IV en directeur-generaal Belastingdienst aangetroffen, waarin een vastlegging van het DT-overleg van 24 mei 2018 is opgenomen. In deze vastlegging is de volgende actie opgenomen: *"Noodscenario RAM laten toetsen op AVG, Afweging voorleggen aan FG en/of stas neerleggen bij DG."*

Tevens is in deze e-mailconversatie een beschrijving van het Noodscenario RAM opgenomen. Wij hebben geen documentatie aangetroffen over welke afwegingen zijn gemaakt om het noodscenario voor te leggen aan de FG of staatssecretaris. De FG, werkzaam voor ministerie van Financiën en houdt privacytoezicht op het Ministerie van Financiën, waaronder de Belastingdienst, heeft in een interview met ons aangegeven niet bekend te zijn met het voorgaande en destijds geen GEB voor het noodscenario te hebben ontvangen.

In de verkregen onderzoeksinformatie hebben wij een e-mailbericht uit begin juni 2018 aangetroffen, waarin is opgenomen: *"Op 24-5-2018 is via onderstaande mailwisseling reeds aangegeven welke RAM bestanden als niet AVG conform gekwalificeerd zijn. Door IV is destijds aangegeven dat deze bestanden uit de database verwijderd zouden worden. Ondanks de gedane toezegging is vandaag bij controle van de bestanden door [medewerker] geconstateerd dat de destijds als niet AVG conform gekwalificeerde bestanden zich nog in de database bevinden. Namens de stuurgroep en in opdracht van [medewerker] doe ik daarom hierbij het verzoek om de aangegeven bestanden z.s.m. uit de database te verwijderen."*

Uit het memo 'Tijddlijn migratie RAM' (van: Keten Generiek Kantoor en Toezicht, MKB en DF&A; datum 2 februari 2021), waarin een schematisch overzicht met besluitvorming is opgenomen, komt naar voren dat op 24 mei 2018 initieel de opdracht tot schoning van RAM is gegeven. Op 12 juni 2018 is deze opdracht herhaald vanuit Stuurgroep en Keten Generiek Kantoor en Toezicht, omdat de *"schooning van tabellen niet conform afspraak is voldaan."* Op 15 juni 2018 volgt de bevestiging van schoning en wordt de geschoonde database ter beschikking gesteld aan tien medewerkers.

In het conceptverslag van de vergadering van het Directieteam Belastingdienst (21 juni 2018) is opgenomen: *"Op 24 mei jl. is RAM conform afspraak in het DT BD stopgezet (o.a. toelevering gegevens en autorisaties). Implementatie van het noodscenario RAM ligt op schema. Daarnaast wordt nagedacht over een structurele toekomstige voorziening. In het noodscenario worden de benodigde brondata voor intelligence werkzaamheden MKB door IV-accent en DF&A op de Teradata omgeving geplaatst en alleen bronnen die vanuit toezichtperspectief 'AVG conform' zijn worden ingeladen en gebruikt. Het noodplatform is schaalbaar, compartimenteerbaar en kent een 'AVG conforme' governance en beheer. Op dit platform kan een beperkte groep medewerkers analysewerkzaamheden uitvoeren."*

In het document 'Agendabundel Ketentafel Generiek Kantoor en Toezicht 2 mei 2019.pdf' is de volgende gevraagde besluitvorming over RAM opgenomen: *"Afronding project noodvoorziening RAM"* en wordt gevraagd decharge te verlenen aan de stuurgroep noodvoorziening RAM / IVT.

In de notulen van het overleg van het Directieteam Belastingdienst van 23 mei 2019 is het volgende opgenomen:

"De voorziening RAM voldeed niet aan vereisten vanuit het perspectief van informatiebeveiliging (AVG) en daarnaast waren er aandachtspunten vanuit het kunnen borgen van de continuïteit (techniek). In 2018 is besloten deze voorziening versneld te vervangen waarbij in eerste instantie een tijdelijke voorziening is neergezet om de continuïteit voor de business te kunnen borgen en vervolgens het MVP voor de toekomst vaste voorziening is neergezet. Dit project is afgerond. Dit betekent dat:

- 1. Het intrekken van de autorisaties op de Oracle database wordt op 24-5-2019 geëffectueerd. Het uitfasen start op 25-5-2019 en volgt daarmee meteen op het intrekken van de autorisaties, waarbij de laatste actiepunten t.a.v. de uitfasering zijn belegd bij GBS.*
- 2. MKB implementeert uiterlijk 24-5-2019 een specifiek omschreven AO/IC ten behoeve van het in gebruik nemen van de tijdelijke spoor 2 voorziening en neemt verantwoordelijkheid vanaf 2-5-2019 t.a.v. het in gebruik nemen van deze tijdelijke voorziening door geautoriseerde medewerkers."*

Uit het document 'Verslag DT BD 23 mei 2019 - definitief' is naar voren gekomen dat op 23 mei 2019 de autorisaties voor Spoor 1 door IV GBS zijn ingetrokken, waarna is besloten in de opvolgende maanden om over te gaan tot volledige ontmanteling van Spoor 1. Dit omdat Spoor 2 op dat moment gereed was voor gebruik. Uit onderzoek in de documentatie en interviews is niet gebleken op welke datum Spoor 1 volledig is ontmanteld. Wij hebben hierbij geen informatie aangetroffen met betrekking tot het veiligstellen van gegevens van Spoor 1.

5.1.6 Toelichting interviews leidinggevenden

Hieronder geven wij een samenvatting van de door de geïnterviewden gegeven toelichting op de besluitvorming over RAM. Waar nodig zijn specifieke opmerkingen verwerkt in de voorgaande paragrafen.

De DG Belastingdienst in de periode 2009 – 2015 heeft aangegeven dat hij enkel herinnering heeft aan één gesprek in 2015 over RAM en niet betrokken is geweest bij besluitvorming over RAM. In dit gesprek is er onder andere over gesproken dat RAM mogelijk niet toekomstbestendig was vanwege het fysiek versturen van CD's of USB-sticks met RAM-gegevens hierop. De toen net verschenen Investeringsagenda zou wel een toekomstbestendige aanpak kunnen bieden, waarin geen fysieke gegevensdragers meer nodig waren. Hij heeft aanvullend aangegeven in het interview dat LOA's zoals RAM nodig waren om te voldoen aan de wettelijke taken van de Belastingdienst en opdrachten vanuit de Tweede Kamer vaak niet goed mogelijk, niet binnen de gestelde termijn of helemaal niet te realiseren waren met de primaire transactiesystemen van de Belastingdienst.

De algemeen directeur Belastingregio's (later: Belastingen) in de periode 2010 – 2016 heeft aangegeven dat hij in zijn functie niet verantwoordelijk was voor de instrumenten die werden gebruikt in het toezicht. Hij heeft aangegeven dat de intentie was om RAM en andere LOA's te vervangen, maar dat in die periode geen doorslaggevende reden bestond om RAM uit te faseren.

De DG Belastingdienst in de periode 2017 – 2019 heeft aangegeven dat hij direct betrokken was bij het intrekken van autorisaties naar aanleiding van het datalek in de Broedkamer in 2017 en het verlenen van goedkeuring aan individuele ontheffingsverzoeken (van het intrekken van die autorisaties) hierna. De betreffende DG heeft ook aangegeven dat de uitfasering van RAM moet worden gezien binnen de bredere Investeringsagenda, de AVG-implementatie en de IV-portefeuille Ontwikkeling die op hetzelfde moment speelden.¹²⁹ Hij heeft aangegeven beperkt zelf betrokken te zijn geweest bij besluitvorming over de uitfasering van RAM en dat hij vanuit zijn functie dit onderwerp vooral in DT- en MT-overleggen aan bod heeft zien komen.

CIO Belastingdienst en later algemeen directeur IV in de periode 2013 – 2020 heeft aangegeven dat in zijn beleving in 2014 of 2015 al duidelijk was dat alle LOA's, waaronder RAM, zouden moeten worden uitgeschakeld, worden vervangen of één-op-één worden overgezet naar centrale IV-beheer(sing). De IV-organisatie had destijds de opdracht de IV-continuïteit te bewaken en de IV-systemen te moderniseren. RAM moest, tot een alternatief bestond, 'in de lucht' worden gehouden, maar de verdere doorontwikkeling van RAM werd gestopt.

De landelijk directeur MKB in de periode 2013 – 2018 heeft aangegeven dat in zijn beleving in 2016 een eigenaar en opdrachtgever voor RAM werd gezocht en dat dit eigenaar- en opdrachtgeverschap bij MKB als 'grootste gebruiker' is terechtgekomen. Hij heeft tevens aangegeven dat de overige dienstonderdelen, met name GO¹³⁰ en FIOD, ook een groot belang hadden bij RAM, waarbij MKB deze partijen vertegenwoordigde in de besluitvorming.

Alle bovenstaande geïnterviewden hebben aangegeven dat RAM niet eerder is uitgeschakeld, aangezien geen alternatief beschikbaar was voor gebruik in het toezicht en dat de continuïteit van het toezicht, bij afwezigheid van RAM, ernstig in het geding zou komen.

5.2 Wat kan worden geconcludeerd over de effecten van de besluitvorming op het mogelijk onrechtmatig gebruik van RAM ten aanzien van burgers en bedrijven?

Zoals wij in paragraaf 4.3 hebben aangegeven, vormde de Wbp het belangrijkste wettelijke kader voor de privacywetgeving, en zoals in paragraaf 4.2 aangegeven,

¹²⁹ Tijdens het met hem gehouden interview en in de reactie op de stukken die wij ter feitelijke afstemming met hem hebben gedeeld, heeft hij aangegeven dat twee leidinggevers, die wij niet in ons onderzoek hebben gesproken, betrokken waren bij deze processen, en heeft hij de suggestie gegeven deze personen te spreken als onderdeel van ons onderzoek. In de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij geen informatie aangetroffen waaruit naar voren komt dat de uitfasering van RAM en inrichting en gebruik van opvolgers van RAM direct in deze bredere processen zijn betrokken. Derhalve hebben wij deze personen niet betrokken in ons onderzoek.

¹³⁰ De toenmalig directeur GO heeft daarbij aangegeven dat RAM bij GO niet (of sporadisch) is gebruikt in de klantbehandeling door GO.

vormde de VIR/BIR het belangrijkste wettelijke kader voor beveiliging. In de Wbp staat de 'gegevensverwerking' centraal, in de VIR/BIR staan 'systemen en beveiligingsaspecten' centraal. Derhalve gaan wij in onderstaande paragraaf over de effecten van de besluitvorming op het mogelijk onrechtmatig gebruik van RAM ten aanzien van burgers en bedrijven in op de besluitvorming inzake het treffen van interne beheersings- (inclusief beveiligings)maatregelen die de naleving van de betreffende wet- en regelgeving diende te borgen.

5.2.1 Effect besluitvorming

Hieronder hebben wij de besluitvorming(smomenten) uiteengezet met betrekking tot interne beheersmaatregelen om gebruik van RAM conform de wettelijke kaders voor privacy en beveiliging te borgen.

5.2.1.1 Besluitvorming inzake maatregelen voor naleving privacywetgeving algemeen

Op basis van de voor ons beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij geen formele besluitvorming aangetroffen over de start van RAM in de periode 1998 – 2000. Informele besluitvorming over de start van RAM heeft plaatsgevonden op kantoonniveau. Wij hebben geen informatie aangetroffen die duidt op informele dan wel formele besluitvorming op landelijk niveau. Wij hebben geen informatie aangetroffen dat bij de lokale besluitvorming aandacht is besteed aan het treffen van maatregelen teneinde de naleving van (privacy)wetgeving te borgen.

Op basis van onderzoeksinformatie is naar voren gekomen dat in 2013 communicatie is geweest vanuit LTO met onder anderen de FG over het mogelijk doen van een melding over RAM bij de privacytoezichthouder in het kader van de Wbp (zie verder paragraaf 4.4.7). De toenmalige en huidige FG hebben aanvullend in het algemeen aangegeven dat in deze periode de Belastingdienst niet bij de toezichthouder meldde welke persoonsgegevens de Belastingdienst verwerkten en dat geen verwerkingsregister werd bijgehouden. Enkel publiceerde de Belastingdienst in deze periode een globaal overzicht van verwerkingen online. De toenmalig FG heeft in een interview aangegeven geen herinnering te hebben aan de betreffende communicatie en er niet mee bekend te zijn of (en welke) opvolging, met betrekking tot de mogelijke melding van RAM in het kader van de Wbp, heeft plaatsgevonden.

In januari 2017 is in het overleg van concerndirecteuren een lijst met risico's besproken en samengevat in het bestand 'CDO risico'. Het volgende RAM-gerelateerde risico is beschreven: *"Risico niet voldoen aan AWR (doelbinding) en WBP (privacy) criteria. Bij domein Gegevens is bekend dat er een datawarehouse operationeel is Risico Analyse Model (RAM) die niet in beheer is bij cluster CAP Gegevens maar bij EH(I). Met de eigenaar van deze datawarehouse zijn geen afspraken gemaakt over de ontsluiting en het gebruik van gegevens."*

De volgende maatregel is in dit overzicht uit januari 2017 geformuleerd: *"De afspraak is gemaakt dat de gebruiker RAM verantwoordelijk is voor het gebruik en beveiliging van de data. Gegevens levert de gegevens conform afspraken middels een AWS."*

In 2017 is door de Belastingdienst een GEB voor RAM opgesteld. In deze GEB zijn risico's ten aanzien van het niet voldoen aan de privacywetgeving benoemd, zie

paragraaf 4.4.1.2: *"Vanuit het perspectief van de betrokkene betekent dit ten aanzien van proportionaliteit en subsidiariteit dat niet met zekerheid kan worden gegarandeerd dat er geen bovenmatige verwerking heeft plaatsgevonden cq er een minder belastend alternatief voorhanden was. In ieder geval is het risico reëel aanwezig dat gegevens disproportioneel bovenmatig verwerkt worden."* En *"Negatief gesteld zijn de mogelijkheden om inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer met een voorziening als RAM inherent aan het fenomeen datawarehouse zonder beperkende maatregelen groot."*

Concluderend wordt in de GEB uit 2017 het volgende gesteld: *"De overall conclusie vanuit de GEB [...] is dat er recent voldoende maatregelen zijn genomen of met een implementatiedatum op korte termijn zijn of kunnen worden ingepland om zowel de exploitatie van RAM in 2017 als het verlengd beschikbaar stellen van RAM vanuit het oogpunt van de beschreven risico acceptabel te achten. Dit onder de premisse dat zo spoedig mogelijk de migratie van RAM naar een nieuwe infrastructuur wordt gestart."*

Voor zover in de beschikbare onderzoeksinformatie aangetroffen, is er slechts één maatregel ten dele gerealiseerd (inperken aantal RAM-autorisaties) en zijn de overige in de GEB beschreven maatregelen die op korte termijn ingepland zouden zijn of ingepland zouden kunnen worden, alsmede de migratie van RAM naar een nieuwe infrastructuur, niet ingevoerd voor het uitschakelen van RAM op 24 mei 2018.

In het algemeen werd het waarborgen van de naleving van de beginselen van privacy-wetgeving tot uitfasering van RAM bijna geheel aan de (eind)gebruikers van RAM-gegevens overgelaten.

5.2.1.2 *Besluitvorming specifiek inzake informatiebeveiliging*

In de voor het onderzoek beschikbare informatie is een e-mail van 3 juli 2017 aangetroffen, waarin door de directeur-generaal Belastingdienst wordt gecommuniceerd over risico's op datalekken uit de AWS-omgeving. In de e-mail is beschreven: *"Omdat de AWS omgeving een risico vormt voor data lekken zijn afgelopen weekend een aantal account van medewerkers afgesloten."* In de betreffende e-mail is tevens beschreven dat het mogelijk is een ontheffing aan te vragen om een account te laten deblokken via directeuren bij de DG Belastingdienst. *"Daar waar nodig voor de continuïteit kan via de directeur om een ontheffing gevraagd worden bij de DG, nadat de directeur garantstelling geeft de veiligheid van het gebruik van de AWS omgeving."*

Het document 'Ontheffingsprocedure AWS+' (6 juli 2017 – opgesteld door IV-accent & CAP) geeft inzicht in de maatregelen omtrent de beveiliging van AWS+-omgevingen. *"Op 4 juli 2017 heeft de Directeur Generaal van de Belastingdienst [...] opdracht gegeven om een fijnmazigere set van maatregelen te treffen rondom de beveiliging van de AWS+ omgevingen. De eerste maatregel in dat kader was om de AWS+ omgevingen te deactiveren. Op het moment van schrijven zijn er 23 AWS+-en uitgezet. Alle bijbehorende databases op Teradata zijn ontoegankelijk gemaakt en de SAS Visual Analytics omgeving is technisch onbereikbaar gemaakt. Tevens zijn alle bestaande autorisaties op de AWS+ omgevingen ingetrokken."* *"De Directeur Generaal heeft bovendien aangegeven dat daar waar problemen ontstaan ten aanzien van de continuïteit, er via de directeur van het betreffende dienstonderdeel om ontheffing kan worden gevraagd aan de Directeur Generaal."* In het beschreven document wordt de procedure nader toegelicht.

Wij hebben het memo 'memo Advies mitigerende maatregelen RAM' aangetroffen, gericht aan toenmalig landelijk directeur MKB en toenmalig directeur GO (d.d. 21 juli 2017). In dit memo zijn negen bevindingen van te nemen beveiligingsmaatregelen opgesomd. Het afsluitende advies luidt: *"Aangezien de huidige bevindingen als CRITICAL en HIGH worden gekwalificeerd wordt aanbevolen de applicatie RAM die in productie staat stil te leggen."* Wij hebben geen besluitvorming over dit advies aangetroffen, het RAM-systeem is tot de AVG-inwerkingtreding operationeel gebleven. De toenmalige directeur GO heeft tijdens het onderzoek laten weten dat na ontvangst van dit memo door de directie GO is besloten om de applicatie niet meer te gebruiken in de klantbehandeling door GO.

5.2.1.3 *Besluitvorming specifiek inzake uitschakelen RAM*

Vanaf 2016 nam de frequentie en inhoudelijke diepgang van overleg en besluitvorming over RAM op directieniveau toe, zijn verschillende onderzoeken naar RAM gestart, zijn beheersingsmaatregelen voorgesteld en is de komst van opvolgers van RAM besproken. In 2017 is besloten RAM in ieder geval uit te faseren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AVG. Uit de documentatie is naar voren gekomen dat RAM op 24 mei 2018, een dag voor de inwerkingtreding van de AVG, is uitgezet om te voorkomen dat met het gebruik van RAM niet werd voldaan aan de toentertijd aanstaande wettelijke privacy-vereisten. Dat een risico bestond dat RAM mogelijk ook al lange tijd niet voldeed aan de vigerende Wbp hebben wij alleen in bovengenoemd 'CDO Risico' document voor de concerndirecteuren in januari 2017 aangetroffen.

Medewerkers hebben destijds op directieniveau aangegeven dat RAM 'onmisbaar' was. Alle in het kader van besluitvorming geïnterviewde leidinggevenden hebben aangegeven dat RAM niet eerder is uitgeschakeld, aangezien geen alternatief beschikbaar was voor gebruik in het toezicht en dat de continuïteit van het toezicht, bij afwezigheid van RAM ernstig, in het geding zou komen. Er is door het Directieteam Belastingdienst in april 2018 besloten tot het laten uitwerken van noodscenario's en het uitschakelen van RAM direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe privacywetgeving AVG.

5.3 **Wat zijn de functionele voorgangers en opvolgers van RAM en welke besluitvorming heeft er over deze functionele voorgangers en opvolgers plaatsgevonden?**

5.3.1 **Wat zijn de functionele voorgangers en opvolgers van RAM?**

Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie zijn geen applicaties geïdentificeerd die kunnen worden aangemerkt als directe voorgangers van RAM.

Uit interviews is naar voren gekomen dat, voordat RAM beschikbaar was, door medewerkers gegevens voor toezicht bij het dienstonderdeel B/CA konden worden opgevraagd. Belastingdienstmedewerkers hadden niet de beschikking over andere applicaties of hulpmiddelen voor het beschikbaar maken van informatie. Wij hebben niet onderzocht vanaf welk jaar en door welke onderdelen/functionies gegevensselecties bij B/CA of CAP konden worden opgevraagd. In zes interviews is aangegeven dat gedurende de gehele periode dat RAM actief was gegevens ook bij B/CA of CAP opgevraagd konden worden,

5.3.2 Welke besluitvorming heeft over de functionele voorgangers en opvolgers van RAM plaatsgevonden?

5.3.2.1 Voorgangers van RAM

Doordat het onbekend is wat de eventuele functionele voorgangers van RAM zijn, kunnen wij geen antwoord geven op de onderzoeksvraag welke besluitvorming heeft plaatsgevonden over eventuele functionele voorgangers van RAM.

5.3.2.2 Opvolgers van RAM

Het proces van beëindiging van RAM is in oktober 2017 gestart, waarna RAM uiteindelijk op 24 mei 2018 volledig is stopgezet. Tijdens dit proces is een 'powerverkenning RAM' uitgevoerd naar de ontwikkeling van een vervanger voor RAM, waarbij drie opties zijn overwogen - 'Spoor 1', 'Spoor 2' en 'Spoor 3'. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de besluitvorming rondom Spoor 2 en Spoor 3. Meer details over het uitfaseringproces zijn te vinden in paragraaf 3.1.7, en over de besluitvorming omtrent de afgeslankte vorm van RAM (Spoor 1) in paragraaf 4.1.4.

In de periode 2018 tot en met 2024 is op diverse momenten afstemming gezocht en is goedkeuring gevraagd ten behoeve van besluitvorming omtrent de functionele opvolgers van RAM, te weten Spoor 2 en Spoor 3. Dit betreft afstemming op bijvoorbeeld directie-niveau of met een toenmalig DG Belastingdienst, en gaat onder andere over de start, uitvoering en beëindiging van deze RAM-opvolgers.

5.3.2.3 Besluitvorming omtrent Spoor 2

Spoor 2 is in paragraaf 3.1.7.2 van dit rapport nader toegelicht.

In de presentatie met de titel '1-ste en 2-de nationaliteit aanwezig in Spoor 2 IVT' (datum: 2 februari 2021) en het memo 'Tijdelijk migratie RAM' (datum: 2 februari 2021) zijn overzichten opgenomen met besluitvorming ten aanzien van het beëindigen van RAM en Spoor 2 opgenomen. De tijdelijk met besluitvorming uit de beschreven documenten is in deze paragraaf als basis gehanteerd. In het vervolg van deze paragraaf wordt naar het beschreven document verwezen als 'tijdelijk besluitvorming Spoor 2'.

Op basis van de 'tijdelijk besluitvorming Spoor 2' heeft op 17 april 2018 de 'Kick off noodvoorziening RAM' plaatsgevonden en zijn de volgende maatregelen vastgelegd:

"spoor 1 bestanden in Oracle database AVG conform opschonen database bevriezen slechts onder strikte voorwaarden gebruiken"

spoor 2 beperkte analysevoorziening inrichten op TD SASgrid AVG conform beheer IV DF&A gebruik 10 MKB analisten

spoor 3 structurele analysevoorziening inrichten op TD SASgrid beheer IV DF A gebruik MKB via dashboards"

Uit 'Detailmemo Ontwikkeling IVT' van 27 augustus 2018 is naar voren gekomen dat het besluit is genomen twintig data- en businessanalisten van MKB toegang te geven tot Spoor 2. Dit besluit is genomen om zo veel mogelijk de toegang te beperken.

In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij het document '20181203 opdracht A4 project na 15122018 NIT versie 0.5.docx' aangetroffen. In dit document is vermeld: *"Er dient besluitvorming te komen over gebruik van data op spoor 2. Dit omdat er een negatieve WMK toets ligt. Spoor 2 staat los van de werkzaamheden binnen dit project."* In de onderzoeksinformatie hebben wij geen besluitvorming over het gebruik van RAM-gegevens in Spoor 2 aangetroffen naar aanleiding van het beschreven document.

Op basis van de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' zijn op 4 april 2019 de stukken ten aanzien van 'End of project RAM' per e-mail ter laatste review gedeeld. In de vastlegging wordt onder andere ingegaan op de oplevering en het gebruik van IVT en *"verleggen verantwoordelijkheid gebruik en bijbehorende AO/IC naar MKB, AO/IC afronden 1 mei 2019"*. Op 20 april 2019 heeft de laatste Stuurgroep Noodvoorziening RAM plaatsgevonden. In de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' is het volgende vastgelegd:

"Vanuit stuurgroep ter besluitvorming aangeboden aan de ketentafel GKT. Opsomming maatregelen

- Aantal aanvullende maatregelen vanuit door IV en DF&A uitgevoerde PIA nog additioneel ingevoerd worden (MKB/DF&A)*
- De nieuwe omgeving wordt door de business gebruikt voor business-analyses die voorheen werden gemaakt met RAM en de AWS+*
- De analyseomgeving en de daartoe behorende data is geplaatst op een omgeving van DF&A.*

DF&A stelt aan het gebruik van die omgeving door de business de navolgende voorwaarden:

- De business autoriseert niet meer medewerkers dan strikt noodzakelijk;*
- De medewerkers waaraan een autorisatie tot het gebruik van de omgeving wordt toegekend voldoen aan de navolgende voorwaarden:*
- de internet beperking (als vereist binnen de DF&A omgeving) is van toepassing op de individuele autorisatietoekenning;*
- er is geen autorisatie verleent voor het gebruik van externe e-mailverbindingen;*
- er is geen ontheffing verleent voor het gebruik van USB storage;*
- de eed of belofte is afgelegd;*
- de cursus iBewustzijn is succesvol afgerond en certificering is opgenomen in het P dossier;*

- de basiscursus privacy en AVG is succesvol gevolgd en certificering is opgenomen in het P dossier.

Aantal voorwaarden waaronder ook duurzame oplossing in het programma IVT."

Tevens is op 20 april 2019 het volgende vastgelegd in de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2':

- "End of project report – Parallel aan de opzet van de nieuwe IVT (zg Spoor 3 voorziening) zijn een aantal business-analyses door analisten van MKB en voormalig EHI gemigreerd van de RAM of AWS+ omgeving naar de Spoor 2 omgeving op TD/SASgrid. Omdat deze migratie (nog) niet volledig wordt afgedekt door de nieuwe IVT omgeving is een tijdelijke instandhouding van deze Spoor 2 voorziening noodzakelijk. Deze tijdelijke instandhouding staat het volledig buiten gebruik stellen van de AWS+ omgevingen (harde deadline per 1-6-2019) niet in de weg. Voorgesteld wordt de exploitatie van deze voorziening onder regie van MKB voort te zetten en de verantwoordelijkheden, beperkende maatregelen en AO/IC in te richten conform hetgeen hieromtrent beschreven is in het memo 'gebruik IVT'. E.e.a. tot het moment dat de resterende 'Spoor 2 analyses' zijn ondergebracht in de nieuwe IVT omgeving."
- "Gevraagde Besluit van de Ketentafel GVKT, als opdrachtgever voor IVT – Voorgesteld wordt om na vrijgave van het nieuwe IVT het nog bestaande RAM-extract (de zg Noodvoorziening Spoor 1) per 1-5-2019 volledig uit te faseren en de hiervoor gespecificeerde nog resterende uitfaseringshandelingen qua verantwoordelijkheid te beleggen bij IV-GBS en vervolgens de bestaande stuurgroep noodvoorziening RAM decharge te verlenen en op te heffen. (Check op berichtgeving uitzetten)."

In de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' zijn in mei 2019 onder andere de volgende twee gebeurtenissen vastgelegd:

- 2 mei 2019: "Ketentafel GKT

memo End of project Stuurgroep noodvoorziening RAM (d.d. 9 april 2019) – Hierin wordt geduid dat het gebruik van spoor 2 IVT nodig is en het voorstel wordt gedaan om de exploitatie verantwoordelijkheid onder te brengen bij MKB.

'Parallel aan de opzet van de nieuwe IVT (Spoor 3 voorziening) zijn een aantal business-analyses door analisten van MKB en voormalig EHI gemigreerd van de RAM of AWS+ omgeving naar de Spoor 2 omgeving op TD/SASgrid. Omdat deze migratie (nog) niet volledig wordt afgedekt door de nieuwe IVT omgeving is een tijdelijke instandhouding van deze Spoor 2 voorziening noodzakelijk.'

'Voorgesteld wordt de exploitatie van deze voorziening onder regie en verantwoordelijkheid van MKB. Verantwoordelijkheden, beperkende maatregelen en AO/IC in te richten conform hetgeen hieromtrent beschreven is in het memo 'oplevering en gebruik IVT'. E.e.a. tot het moment dat de resterende 'Spoor 2 analyses' zijn ondergebracht in de nieuwe IVT omgeving.'

Daarnaast: 'De business, in de persoon van de directeur MKB, neemt verantwoordelijkheid voor risico's verbonden aan het gebruik van de omgeving en de zich daarin bevindende data, e.e.a. voor zover de omgeving en data gebruikt worden door daartoe geautoriseerde medewerkers van de business.' etc.

Notulen hiervan vastgesteld in ketentafel GKT 23.5.2019"

- 6 mei 2019: "Afstemming in DT BD – DT BD akkoord met end of project RAM en verlengd gebruik spoor 2 voorziening onder regie van MKB"

In een e-mail van 2 maart 2020 is beschreven: "Inmiddels heb ik bij IV&D nagevraagd hoe het staat met de beoordeling van de GEB voor IVT. Het is bij de PO en de FG aldaar 'onder hande'." Wij hebben geen aanvullende informatie aangetroffen waaruit is naar voren gekomen dat de GEB van IVT daadwerkelijk door de FG is bekeken. De FG, werkzaam voor ministerie van Financiën, heeft in een interview met ons aangegeven niet bekend te zijn met het voorgaande en destijds geen GEB voor IVT te hebben ontvangen.

In de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' is vastgelegd dat op 21 september 2020 een Business Owner Overleg IVT heeft plaatsgevonden. "Eerste Business Owner Overleg IVT onder voorzitterschap MKB. Participatie van: MKB, GO, P, DF&A, IV-GBS, IV&D, Domein Analytics en GKT. Vaststelling dat er geen goedgekeurde GEB is voor het gebruik van de spoor 2 IVT omgeving. Dit betekent dat de Belastingdienst niet voldoet aan eigen kaders en richtlijnen en tevens niet aantoonbaar compliant is aan relevante wet- en regelgeving op het gebied van privacy en gegevensverwerking. Dit heeft er toe geleid dat in het Business Owner Overleg IVT d.d. 21 september 2020 DF&A heeft aangegeven de spoor 2 IVT voorziening niet langer dan tot 1 januari 2021 te willen blijven ondersteunen, tenzij de benodigde GEB's opgesteld en goedgekeurd zijn."

In de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' is vastgelegd dat op 22 oktober 2020 afstemming heeft plaatsgevonden tussen MKB en IV&D over de GEB's voor Spoor 2:

"Bevestiging gespreksverslag afstemming MKB en IV&D over benodigde GEB's spoor 2 IVT omgeving.

"Vanuit IV&D is het advies gekomen om voor de GEB IVT spoor 2 onder te verdelen in meerdere GEB's waarbij er wordt gekeken naar het type query.

1. Een GEB maken op het proces waarin informatiesoort 3 valt.
2. Een GEB maken op het proces waarin informatiesoort 4 valt (hier zouden bijzondere persoonsgegevens onder kunnen vallen).
3. Een GEB maken op de statistische analyses waarbij het advies is om contact te zoeken met DF&A aangezien zij bekend zijn met dergelijke analyses binnen de DF&A omgeving.
4. Een GEB maken op de exploratieve omgeving."

In oktober 2020 werd duidelijk dat MKB de benodigde GEB's niet tijdig kon afronden. Daarop heeft het MT MKB op 1 december 2020 het besluit genomen om het gebruik van Spoor 2 per 1 januari 2021 te beëindigen.

In de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' is voor 17 november 2020 het volgende vastgelegd: "Scenario's IVT in MT MKB – Memo Scenario's IVT is besproken in het MT MKB. Vervolg-vragen zijn gesteld." In de voor het onderzoek beschikbare documentatie is geen informatie aangetroffen over de besluitvorming of de vervolgvragen die zijn gesteld.

In de verkregen onderzoeksinformatie hebben wij het document met de titel 'Actielijst DQR-bpard.pdf' aangetroffen. Hierin is beschreven: "het MT MKB heeft op 17 november

2020 het besluit genomen om het gebruik van NIT Spoor 2 op 1 januari 2021 te beëindigen. [medewerker] en [medewerker] zullen er voor zorg dragen dat alle autorisaties voor Spoor 2 conform besluit van MT MKB op 31-12-2020 worden ingetrokken. De omgeving laten we nog in tact t.b.v. archivering van programmatuur en opgewerkte data. Ik zal met de business afstemmen hoe de verdere ontmanteling en archivering plaats moet vinden. Het schrijven van de GEB's aan de kant van MKB gaat in aangepaste vorm wel verder. Deze GEB's richten zich op de data-verwerking op het niveau van het toezichtsproces en staan daarmee los van de specifieke DF&A oplossingen."

In de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' is voor 24 november 2020 vastgelegd: "Overleg tussen afvaardiging MT MKB en MT DF&A. Afspraak is gemaakt dat scenario 2 (beëindigen gebruik spoor 2 IVT) wordt uitgevoerd."

Op 26 november 2020 heeft er een vervolgesprek plaatsgevonden: "Overleg tussen GKT, MKB en DF&A over spoor 2 IVT. Het MT MKB heeft in het MT MKB overleg d.d. 17 november 2020 gekozen voor scenario 2. Dit betekent het beëindigen van gebruik spoor 2 IVT per 1-1-2021 en starten met intakes en gezamenlijke verkenningen ten behoeve van ombouw structurele MKB producten. In een gezamenlijke afstemming MT MKB en MT DF&A (d.d. 24 november 2020) is deze keuze kenbaar gemaakt en besproken. DF&A heeft ook de voorkeur voor dit scenario en heeft de toezegging gedaan (en in dit overleg nogmaals bevestigd) dat DF&A garant staat voor de benodigde (tijdelijke) gegevensleveringen. Deze leveringen zijn nodig om het werk van de MKB behandelaar door te kunnen laten gaan tijdens het migratie/ombouwproces. Het is nu noodzaak om eea op papier te gaan zetten en nader te concretiseren (ten behoeve van transparante besluitvorming en wat moeten we realiseren):

1. Vaststellen gezamenlijk besluit MKB en DF&A in verander/ketentafel GKT
2. Inzichtelijk maken welke functionaliteiten (producten en diensten MKB) beschikbaar zijn per 1-1-2021 (in de nieuwe situatie) en welke producten nog niet beschikbaar zijn (met daarbij indien al mogelijk tijdspaden en inschatting benodigde capaciteit)
3. Planningskalender opstellen wanneer er gegevensleveringen vanuit DF&A worden verwacht als gevolg van uitzetten spoor 2 IVT
4. Concreet maken hoe de samenwerking tussen DF&A en MKB er per 1-1-2021 uit gaat zien op het vlak van fenomeenonderzoeken en eenmalige/ad-hoc analyses
5. De epics en features zijn ingelegd voor het PI-event GKT d.d. 14 december 2020, maar behoeven nog nadere uitwerking."

'Memo Intelligence Voorziening Toezicht – besluit en afspraken', MT MKB, 27 november 2020, is geschreven naar aanleiding van de voorkeur voor scenario 2: 'het beëindigen van Spoor 2 IVT'. "Het MT MKB wil inzicht hebben in welke functionaliteiten en werkprocessen geraakt worden door het beëindigen van spoor 2 IVT per 1-1-2021." Het stopzetten van Spoor 2 heeft gevolgen voor de eenmalige analyses en fenomeenonderzoeken die worden uitgevoerd door MKB-analisten. "Het MT DF&A heeft toegezegd garant te staan voor de benodigde gegevensleveringen als gevolg van het beëindigen van de structurele MKB producten op spoor 2 IVT." "MKB heeft samen met IV&D vastgesteld dat er vier GEB's opgesteld en geaccordeerd dienen te worden ten behoeve van het toekomstige gebruik van structurele producten (voormalige MKB IVT producten)

en een voorziening ten behoeve van het doen van fenomeenonderzoeken en eenmalige/ad-hoc analyses. Dit vraagt om benodigde capaciteit en prioriteit binnen de directie MKB om deze GEB's tijdig gereed te hebben."

Op basis van 'Memo Intelligence Voorziening Toezicht – besluit en afspraken' zouden de GEB's naar verwachting in mei 2021 gereed moeten zijn. *"Per 1-1-2021 zal een samenwerkingsverband gaan ontstaan tussen de MKB analisten en DF&A medewerkers op het vlak van het doen van fenomeenonderzoeken en eenmalige/ad-hoc analyses."*

In de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' zijn de volgende twee gebeurtenissen vastgelegd:

- 1 december 2020: *"Besluit MT MKB – Definitief besluit om gebruik spoor 2 IVT per 1 januari 2021 te beëindigen in MT MKB."*
- 1 januari 2021: *"Intrekken autorisaties MKB IVT analisten op Spoor 2 IVT omgeving."*

Op basis van de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' is op 7 januari 2021 de samenwerking tussen MKB en DF&A gestart voor tijdelijke gegevensleveringen. Begin januari 2021 is door DF&A geconstateerd dat op de Spoor 2 IVT-omgeving een RAM-extract stond. In memo 'RAM Kopie op IVT Spoor 2' (versie 0.2, datum: 14 januari 2021) is onder meer opgenomen:

"Door DF&A is op dinsdag 12 januari 2021 geconstateerd dat in de IVT-omgeving een kopie staat van (een deel van) het bestand RAM. De uitfasering van de RAM-omgeving naar IVT heeft plaatsgevonden onder regie van de ketentafel GKT. Bij die uitfasering zijn delen van de RAM-data in de IVT omgeving geplaatst (zie bijlage). Op 1 januari 2021 is het gebruik van de spoor 2 IVT omgeving door MKB beëindigd conform het besluit van het MT MKB d.d. 1 december 2020. In de week van 4 januari 2021 is een gezamenlijk proces gestart tussen MKB en DF&A om de continuïteit te borgen; om samen een concrete invulling te geven aan de door DF&A toegezegde tijdelijke gegevensleveringen. Toen is geconstateerd dat er een oude RAM kopie is geplaatst op de Spoor 2 IVT omgeving."

"Op donderdag 14 januari is door een MKB en DF&A analist een scan uitgevoerd op de aanwezigheid van nationaliteit_1 en nationaliteit_2 in de RAM kopie. Dit levert de volgende inzichten op:

1. *Nationaliteit komt voor met een gegeven nationaliteit of met een code waar de nationaliteit uit afgeleid kan worden.*
2. *Het gaat in al deze bestanden om nationaliteit_1 en nationaliteit_2.*
3. *Het betrof het volgende aantal unieke bestanden verdeeld over de jaren:*
 - a. 2016 1
 - b. 2015 4
 - c. 2014 6
 - d. 2013 7
 - e. 2012 2

f. jaar onbekend 3

g. totaal aantal 23

- 4. In 7 gevallen gaat het om een bestand met bankgegevens.*
- 5. In 9 gevallen gaat het om bestanden met WOZ waarden.*
- 6. Of deze bestanden zijn gebruikt voor productontwikkeling dan wel analyses en fenomeenonderzoeken kan niet feitelijk worden vastgesteld, omdat er geen logging plaats vindt in de spoor 2 IVT omgeving.*
- 7. Van oudere jaren dan 2012 stonden er geen bestanden meer op de spoor 2 IVT omgeving.*

In een werkoverleg met de gebruikers van MKB is mondeling vast gesteld dat het RAM bestand gebruikt in voor analyses voor ANBI. Het gegeven nationaliteit is niet voor die analyse niet gebruikt."

In de 'tijdlijn besluitvorming Spoor 2' zijn nog enkele gebeurtenissen vastgelegd ten aanzien van het vervolgonderzoek gerelateerd aan het constateren van het RAM-extract op Spoor 2:

- 19 januari 2021: "Onderzoek Query Logging – Directeur MKB doet het verzoek aan IV om ondersteuning bij het analyseren van de query logging op spoor 2 IVT. Hieruit zou moeten blijken of 1-ste en 2-de nationaliteit is gebruikt in uitgevoerde queries in de jaren 2019 en 2020."*
- 22 januari 2021: "Resultaten onderzoek logging – Onderzoek logging:*
 - 1. geconcludeerd dat er alleen false positives zijn waargenomen o.b.v. de logging in splunk.*
 - 2. de 1e is een TD COMPRESS logging en;*
 - 3. de 2e type logging is een SAS innerjoin op sofinummer.*
 - 4. we zien geen filter in de logging op veldnamen en veldwaarde.*
 - 5. er is met zekerheid te zeggen dat vanuit server geen export heeft plaatsgevonden.*
 - 6. niet uit te sluiten is dat er vanuit de cliënt zijde export heeft plaatsgevonden."*

In de verkregen onderzoeksinformatie hebben wij een document met de titel 'Documenten nationaliteit ram kopie Spoor 2.docx' aangetroffen. In dit document is een tijdlijn met besluitvorming opgenomen, met onder andere: "1 februari 2021 – Bevestiging via e-mail van alle (bij MKB Business Ontwikkeling) bekende MKB gebruikers van spoor 2 IVT dat zij geen gebruik hebben gemaakt van het ongeschoonde RAM extract dan wel een kopie hebben opgeslagen op de eigen computer (als reactie op uitvraag d.d. 14 januari 2021)."

5.3.1.1 Besluitvorming over Spoor 3

Spoor 3 is in paragraaf 3.1.7.3 van dit rapport nader toegelicht.

Uit het memo 'End of project stuurgroep noodvoorziening RAM' van 9 april 2019 is naar voren gekomen dat Spoor 3 op 25 mei 2019 in werking is getreden. In 'Memo Beperken IVT spoor 3' van MKB, d.d. 31 mei 2021, is het volgende geschreven over Spoor 3:

"In opdracht van MKB heeft DF&A in de jaren 2018 en 2019 een MVP (minimal viable product) ontwikkeld ter ondersteuning van het doen van analytische werkzaamheden. Dit MVP is in de volksmond 'Spoor 3 IVT' gaan heten. Recentelijk is geconstateerd dat meerdere analisten van MKB toegang hebben tot dit MVP en de daarbij horende opgewerkte datasets. Dit geeft mogelijkheden tot het uitvoeren van analytische werkzaamheden ten behoeve van toezicht binnen MKB. Echter, niet zonder een risico. De vraag aan het MT is om deze voorziening operationeel te houden en in te stemmen met de voorgestelde risico mitigerende maatregelen.

In het MVP zijn 15 tabellen beschikbaar met in totaal bijna 2500 variabelen. De data is niet gecompartmenteerd. De analisten van MKB hebben daarmee toegang tot alle informatie van alle bedrijven (zonder VIP's en GO) op drie niveaus:

- *Sub-nummer en middel*
- *Fi-nummer*
- *Entiteit"*

In het memo d.d. 9 april 2019 zijn drie risico's beschreven:

- "1. Bij het gebruik van Spoor 3 NIT / IVT kunnen we doelbinding en proportionaliteit niet waarborgen. De data is niet gecompartmenteerd, waardoor analisten MKB toegang hebben tot alle informatie van alle bedrijven (zonder VIP's en GO).*
- 2. MKB heeft momenteel nog geen goedgekeurde GEB waar de analytische werkzaamheden ten behoeve van het toezichtproces in zijn ondergebracht.*
- 3. Uit de uitvraag blijkt dat de data op de spoor 3 NIT / IVT omgeving wordt bevraagd en gebruikt door MKB analisten buiten het daarvoor binnen MKB ingerichte proces om."*

In het memo worden meerdere mitigerende maatregelen voorgesteld.

Op 25 januari 2022 verschijnt het document 'Memo Opvolging mitigerende maatregelen Spoor 3 NIT/IVT' van MKB. *"In het MT overleg van 19 oktober 2021 is n.a.v. het memo 'Beperken gebruik IVT spoor 3' het besluit genomen mitigerende maatregelen in te voeren rondom het gebruik van de dataset NIT/IVT spoor 3 om de bijkomende risico's van het gebruik van de dataset te verminderen."*

Het memo verschaft een update over de mitigerende maatregelen en geïdentificeerde risico's. De mitigerende maatregelen omvatten:

- "1. *Beperk zo spoedig mogelijk de autorisaties tot maximaal 3 analisten en daarmee de toegang tot de Spoor 3 NIT/ IVT omgeving voor de overige analisten MKB in te trekken.*" In het memo is beschreven dat de keuze is gemaakt dat vijf analisten geautoriseerd moeten blijven voor het gebruik van de dataset.
- "2. *De [5] geautoriseerde medewerkers mogen alleen in opdracht van de handhavingsadviseur dit datagebied benaderen t.b.v. strategische opdrachten. Deze opdracht dient schriftelijk vastgelegd te worden in de administratie van de datadesk.*
3. *Hierbij dient in alle gevallen een WMK toets aanwezig te zijn waarin de aanvraag en risico's duidelijk zijn onderbouwd (dus niet alleen vinkjes gezet).*
4. *Bij de uitvoering dient het 4 ogen principe toegepast te worden tijdens de query, zodat men alleen t.b.v. strategische vraagstukken naar de data kijkt. De aanvraag + query en betrokken medewerkers worden geregistreerd.*
5. *Tevens dient er vanuit het MT een opdracht aan DF&A te worden verstrekt om de IVT Spoor 3 dataset zo spoedig mogelijk te beperken; dat wil zeggen dat, indien mogelijk, het verwijderen van identificatiegegevens en/of anonimisering/pseudonimisering toe te passen. Voor strategische vraagstukken is het namelijk niet noodzakelijk om de details van subjecten in te zien, zoals BSN, namen, adressen, enz."*

Verder is in het memo beschreven: "Het proces voor de GEB loopt momenteel binnen MKB. Naar verwachting is deze in februari 2022 gereed. Ondertussen is de werkwijze al wel aangepast en gebruikt men WMK toetsen om AVG compliance te borgen."

In de nota 'uitfaseren IVT spoor 3 MT MKB' is vastgelegd dat door de invoering van het analyseproces op de 'ADP straat' is naar voren gekomen dat per 31 december 2023 het gebruik van Spoor 3 is gestopt. In het memo is beschreven dat "het niet meer noodzakelijk is om de dataset 'IVT spoor 3' nog langer in de lucht te houden". ID&S¹³¹ heeft opdracht gegeven aan de keten GKT alle toegang in te trekken en de dataset IVT Spoor 3 per 31 december 2023 te verwijderen. Voordat de dataset wordt verwijderd, is opdracht gegeven de functionele en technische beschrijving te bewaren voor eventuele onderzoeksvragen. Deze functionele en technische beschrijving zijn door ons niet aangetroffen in de voor het onderzoek beschikbare informatie.

In de nota is verder opgeschreven in het kader van politieke en bestuurlijke context: "Over IVT-3 is geen informatie gedeeld met DG of genoemd in stukken voor de Tweede Kamer. Ook voor dit besluit is het informeren van de DG niet noodzakelijk."

5.4 Samenvatting hoofdstuk 5

In deze paragraaf is een samenvatting opgenomen van hoofdstuk 5, wat tevens een samenvatting is van het antwoord op deelvraag 2 'Een reconstructie van de besluitvorming die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling, het gebruik en de beëindiging van RAM, de eventuele functionele voorgangers en opvolgers van RAM, alsook een

¹³¹ De afkorting ID&S is in het memo gebruikt zonder verduidelijking waar deze afkorting voor staat. Op basis van beschikbare informatie betreft dit mogelijk 'Informatievoorziening, Data & Security' of 'Informatie-management, Databasebeheersing & Security'.

inventarisatie van mogelijke vergelijkbare risicoanalysesystemen die nog niet aan een eerder (extern) onderzoek onderworpen zijn'.

In figuren 5.1 en 5.2 hebben wij de belangrijkste momenten van besluitvorming terzake RAM of diens opvolgers weergegeven.



Figuur 5.4.1. Tijdslijn besluitvorming terzake RAM



Figuur 5.4.2. Tijdslijn besluitvorming terzake RAM-opvolgers

5.4.1 Welke besluitvorming heeft plaatsgevonden over ontwikkeling, gebruik en beëindiging van RAM?

De voor hoofdvraag 2 beschikbare onderzoeksinformatie in relatie tot besluitvorming over RAM omvat voornamelijk informatie uit de laatste paar jaar voor de uitfasering van RAM (2015 tot en met 2018). In beperkte mate was voor het onderzoek informatie beschikbaar over de besluitvorming in de periode tot 2015.

5.4.1.1 Ontwikkeling

In de periode 1998-2011 waren de beslissingsbevoegdheden overwegend decentraal belegd; wij hebben geen besluiten aangetroffen over het uitbreiden met bronnen of over de wijze van gebruik van RAM. De Belastingdienstregio's mochten hun eigen processen, toezicht en daarbij gebruikte instrumenten inrichten.

5.4.1.2 Gebruik

In 2011 wijzigde het besturingsmodel naar een meer centrale sturing en werd het Landelijk Kantoor Belastingregio's ingericht. Hierbij ontstond centrale sturing en harmonisatie van processen en systemen. Daarbij kwam RAM bij de landelijke directie in beeld. In 2012 is door de directeur-generaal Belastingdienst besloten RAM operationeel te houden. In 2015 werd de directeur-generaal geïnformeerd over veiligheidsissues vanwege het per post naar de kantoren verspreiden van RAM-gegevens op CD.

In januari 2017 is in het overleg van concerndirecteuren een lijst met risico's besproken. Ten aanzien van RAM is het volgende risico geïdentificeerd: *"Risico niet voldoen aan AWR (doelbinding) en WBP (privacy) criteria. Bij domein Gegevens is bekend dat er een datawarehouse operationeel is Risico Analyse Model (RAM) die niet in beheer is bij cluster CAP Gegevens maar bij EH(I). Met de eigenaar van deze datawarehouse zijn geen afspraken gemaakt over de ontsluiting en het gebruik van gegevens."* Als beheersmaatregel is geformuleerd: *"De afspraak is gemaakt dat de gebruiker RAM verantwoordelijk is voor het gebruik en beveiliging van de data. Gegevens levert de gegevens conform afspraken middels een AWS."*

In de leveringscriteria voor het toevoegen van gegevensbronnen aan RAM stond vermeld dat de gebruiker van RAM verantwoordelijk was dat het gebruik, beveiliging en vernietiging van de RAM-gegevens conform de Wbp plaatsvindt. Na (in/externe) verstrekking verschoof deze verantwoordelijkheid naar de ontvangende partij.

In de jaren 2016 en 2017 zijn opdrachten gegeven voor verschillende onderzoeken:

- een onderzoek naar de technische kwaliteit en onderhoudbaarheid van RAM (extern onderzoek, februari 2016) in opdracht van algemeen directeur Belastingen en algemeen directeur IV;
- een onderzoek naar de beveiliging van RAM (intern B/CIE-onderzoek, juli 2017) in opdracht van landelijk directeur MKB en algemeen directeur IV; en
- een onderzoek naar de privacybescherming bij RAM in relatie tot de toen aanstaande AVG¹³² (interne Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB), oktober 2017) in opdracht van landelijk directeur MKB.

De drie rapportages van deze onderzoeken beschrijven kwetsbaarheden in de opzet en/of het gebruik van RAM. Naar aanleiding van het eerste onderzoek inzake de technische kwaliteit en onderhoudbaarheid van RAM is besloten RAM niet verder door te ontwikkelen en het gebruik van RAM niet verder uit te breiden. Opvolgend aan de uitgevoerde onderzoeken naar de technische kwaliteit/onhoudbaarheid (SIG), beveiliging (B/CIE) en privacy (GEB in relatie tot de destijds komende AVG) van RAM is besloten om RAM te voorzien van aanvullende beheersingsmaatregelen, en werd in zowel 2016 als 2017 besloten RAM vooralsnog niet uit te schakelen. Dit besluit werd genomen omdat het toezicht sterk afhankelijk was van het gebruik van RAM en op korte termijn geen vervanger beschikbaar kon komen.

Vanwege een datalek bij de Broedkamer heeft de directeur-generaal Belastingdienst in juli 2017 besloten tot het intrekken van alle RAM-autorisaties. Vervolgens kon Spoor 1 is als noodvoorziening actief geworden per 15 juni 2018 en in mei 2019 heeft het Directieteam Belastingdienst besloten Spoor 1 te beëindigen per 24 mei 2019.

¹³² Hoewel in dit onderzoek de aandacht voornamelijk gericht was op de risico's van RAM in relatie tot de toen aanstaande AVG en niet op de nalevingsrisico's bij de Wbp, zijn de rechtsbeginselen van gegevensverwerking tussen AVG en Wbp grotendeels onveranderd gebleven.



Spoor 2, met beperkte analysevoorzieningen, is in augustus 2018 actief geworden. Het MT MKB heeft op 1 december 2020 het besluit genomen om Spoor 2 per 1 januari 2021 te beëindigen. Na 1 januari 2021 hebben nog enkele gegevensleveringen door DF&A aan MKB plaatsgevonden vanuit Spoor 2, naar wij hebben begrepen om de continuïteit van toezicht te waarborgen.

Spoor 3 is in mei 2019 actief geworden en in opdracht van ID&S¹³³ per 31 december 2023 beëindigd.

¹³³ De afkorting ID&S is in het memo gebruikt zonder verduidelijking waar deze afkorting voor staat. Op basis van beschikbare informatie betreft dit mogelijk 'Informatievoorziening, Data & Security' of 'Informatie-management, Databeheersing & Security'.

6 Inventarisatie mogelijke vergelijkbare systemen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen met betrekking tot de inventarisatie van mogelijke vergelijkbare risicoanalysesystemen en -modellen van Deelonderzoek 2 'Een reconstructie van de besluitvorming die ten grondslag ligt aan de start (inclusief ontwikkeling), de uitvoering (inclusief het gebruik) en de beëindiging van RAM en de eventuele functionele voorgangers en opvolgers van RAM alsook een inventarisatie van mogelijke vergelijkbare risicoanalysesystemen en -modellen die nog niet aan een eerder (extern) onderzoek onderworpen zijn'.

In dit hoofdstuk is beschreven op welke wijze de inventarisatie voor vergelijkbare systemen is uitgevoerd en wat de uitkomsten hiervan zijn. De antwoorden op de volgende onderzoeksvragen van Deelonderzoek 2 zijn verwerkt in deze paragraaf:

- 'Welke vergelijkbare risicoanalysesystemen of -modellen t.a.v. burgers en bedrijven zijn er aangetroffen en/of gebruikt in de afgelopen 10 jaar?'
- 'Is het gebruik van deze vergelijkbare systemen intern of extern onderzocht? Zo ja, welke onderzoeken betreft het?'

Aan het einde dit hoofdstuk is een samenvatting van dit hoofdstuk opgenomen in paragraaf 6.7.

6.1 Informatieverzameling

KPMG is gevraagd als onderdeel van het RAM-onderzoek de met RAM vergelijkbare systemen te inventariseren.

Initieel hebben wij een definitie van met RAM vergelijkbare systemen opgesteld, met als doel om een helder en uniform begrip te creëren ten behoeve van de inventarisatie. In de afstemming met de Belastingdienst hebben wij besloten om deze aanpak niet voort te zetten, omdat het hanteren van een vooraf opgestelde definitie niet leidde tot een voor dit onderzoek werkbaar resultaat. Een complicerende factor bij het opstellen van de definitie was bijvoorbeeld dat het, mede vanwege de naam 'Risico Analyse Model', niet eenduidig kon worden gedefinieerd of, en zo ja welke, risicoanalysesystemen, risico-modellen en gegevensvoorzieningssystemen (zoals onder andere datawarehouses) al dan niet als 'vergelijkbaar met RAM' moesten worden geclassificeerd.

In samenspraak met de Belastingdienst hebben wij besloten de aanpak aan te passen. Voor deze alternatieve onderzoeks aanpak hebben wij de hulpmiddelen en applicaties voor toezicht in kaart gebracht. Op basis van het overzicht met hulpmiddelen en applicaties voor toezicht hebben wij selectiecriteria opgesteld om te bepalen welke van deze systemen met RAM vergelijkbaar zijn.

Wij hebben van de organisatieonderdelen lijsten met (centrale en decentrale) hulpmiddelen en applicaties die worden gebruikt voor toezicht. Daarnaast hebben wij van een deel van de organisatieonderdelen uitleg en/of toelichting ontvangen over een aantal systemen. Aanvullend hebben wij met de concerndirectie IV&D gesproken over de mogelijkheden om inzicht te verkrijgen in vergelijkbare systemen. De van de dienstonderdelen ontvangen lijsten bevatten tezamen meer dan 2.200 systemen. De ontvangen informatie kon onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt, waardoor door ons niet kon

worden bepaald of de systemen aan criteria van met RAM vergelijkbare systemen voldoen.

Indien nodig hebben wij aanvullende vragen gesteld aan en afstemmingen gehad met de dienstonderdelen om tot een selectie van mogelijke vergelijkbare systemen te komen.

Voor dit onderzoek hebben wij geen zelfstandig onderzoek gedaan naar alle systemen, applicaties en hulpmiddelen die in gebruik zijn bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. Wij hebben een inventarisatie uitgevoerd op basis van de door dienstonderdelen aangeleverde systemen, waarbij wij afhankelijk waren van de informatie over mogelijk vergelijkbare systemen die is aangeleverd. Wij hebben gezien het doel van deze inventarisatie niet geverifieerd of de informatie die is ontvangen en zelf hebben verzameld over de systemen juist en volledig is en alleen aanvullende vragen gesteld indien er op basis van beschikbare informatie inconsistenties tussen bronnen of onduidelijkheden waren.

6.2 Criteria

Wij hebben, op basis van de kenmerken van RAM, onderstaande criteria opgesteld. De systemen waarvoor voldoende bruikbare uitleg en/of toelichting is ontvangen in het kader van het onderzoek, zijn geëvalueerd aan de hand van deze criteria.

Systemen van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of de Douane zijn geclassificeerd als 'met RAM vergelijkbaar' indien de systemen voldoen aan elk van onderstaande criteria:

1. Minstens één van de volgende twee criteria moet van toepassing zijn op het systeem:
 - 1a. Het systeem bood mogelijkheid om (risico)selecties te maken op basis van gegevens van burgers/bedrijven en/of (berekende) risicoscores;
 - 1b. Het systeem bood mogelijkheid om (integrale) klantbeelden van burgers of bedrijven te genereren;
2. Het systeem werd (mede) gebruikt voor toezicht / handhaving;
3. Het betreft geen primair (transactie/relatie)systeem, bijvoorbeeld voor een belastingmiddel;
4. Het systeem is in de laatste tien jaar in gebruik geweest.

Wij benadrukken dat criterium 1 toeziet op systemen waarbij medewerkers met toegang zelf selecties kunnen maken of kunnen bepalen welke klantbeelden worden gegenereerd. Systemen waarbij een medewerker met toegang niet zelf kan bepalen welke selecties gemaakt worden, zoals bij het gebruik van voorgedefinieerde (risico)modellen en algoritmes in de systemen om tot selecties te komen (bijvoorbeeld voor uitworp), voldoen derhalve niet aan het eerste criterium.

Aanvullend benadrukken wij dat het al dan niet voldoen aan beveiligings- en gegevensverwerkingseisen of eventuele van toepassing zijnde waarborgen daaromtrent niet zijn opgenomen in de criteria.

6.3 Kenmerken

Wij hebben de volgende kenmerken per vergelijkbaar systeem bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane geïdentificeerd, aangevuld met de vraag of het systeem eerder onderzocht is:

1. Is het systeem nog in gebruik? En zo niet, wanneer is het systeem uitgefaseerd?
2. Uit circa hoeveel systematisch ontsloten bronnen (bijvoorbeeld massale transactie-systemen) zijn/waren gegevens aanwezig in het systeem?
3. Hoeveel medewerkers hebben/hadden ongeveer direct toegang tot het systeem?
4. Geeft/gaf het systeem de mogelijkheid voor medewerkers met toegang om gegevens te downloaden/kopiëren, bijvoorbeeld naar een Excel- of Access-bestand?
5. Bevat(te) het systeem bijzondere persoonsgegevens en/of bedrijfsgevoelige gegevens, zoals nationaliteit, strafrechtelijke gegevens of fraude-indicatoren?
6. Is het systeem ontstaan als LOA?
7. Is het systeem aan eerder (extern) onderzoek onderwerpen en welk (extern) onderzoek was dit?

6.4 Overzicht

Op de volgende pagina is het overzicht met RAM vergelijkbare Belastingdienst-systemen opgenomen die op basis van de voor ons beschikbare informatie voldoen aan de in paragraaf 6.2 vermelde criteria. Voor elk van de systemen zijn ook de kenmerken opgenomen en of het systeem eerder aan (extern) onderzoek is onderworpen. De vermelding van systemen in onderstaand overzicht houdt in dat het betreffende systeem aan de door ons opgestelde criteria voldoet. Op basis van deze vermelding wordt niet bedoeld dat het systeem gelijk is aan RAM en wordt ook niet gesteld of het systeem al dan niet voldoet aan privacy- en beveiligingsvereisten. Het analyseren of de twaalf met RAM vergelijkbare Belastingdienst-systemen al dan niet aan wettelijke en interne kaders voldoen viel buiten de scope van ons onderzoek. Derhalve hebben wij in het kader van ons onderzoek geen kennis genomen van de onderzoeken die zijn of worden uitgevoerd naar deze met RAM vergelijkbare Belastingdienst-systemen.

In aanvulling op de geïdentificeerde twaalf met RAM vergelijkbare systemen, merken wij op dat ook RAM zelf en de opvolgers, Spoor 1, Spoor 2 en Spoor 3, voldoen aan de in paragraaf 6.2 genoemde criteria. Deze systemen zijn niet opgenomen in onderstaand overzicht, omdat deze systemen al uitgebreider in dit rapport aan bod zijn gekomen. Voor informatie over deze opvolgers refereren wij naar paragrafen 3.1.7, 3.2.7, 5.1.5 en 5.3.2.

In de volgende paragraaf is een beschrijving per met RAM vergelijkbare Belastingdienst-systeem opgenomen zoals door de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of de Douane is aangeleverd of beschikbaar was op basis van voor het onderzoek beschikbare documentatie.

Naam systeem	Vergelijk- baar	Selecties	Klant- beeld	In gebruik of uitgeschakeld in	Aantal bronsystemen	Aantal gebruikers	Exportmogelijkheid (csv, xls(x))	Gevoelige of bijzondere persoonsgegevens	LOA	(Extern) onderzoek
Gruff	Ja	Nee	Ja	In gebruik	Alle gegevens- bronnen van Belastingdienst kunnen worden ontsloten	GC: 10 MKB: 45	Visualisatie kan in b.v. jpg -format worden gemaakt	Potentieel inzage in bijzondere persoons- en/of bedrijfsgevoelige gegevens	Extern aangekochte tooling	Ja, KPMG- onderzoek medio 2022 en diverse interne analyses.
Heidi I	Ja	Ja	Nee	sept 2017	Minimaal 3	Onbekend	Exports konden worden gemaakt	Eerste nationaliteit, FSV, IP-adres	Nee	Gebruik van Heidi I en Heidi II zijn intern onderzocht en hierover is de Tweede Kamer geinformeerd op 15 januari 2024 en 4 april 2024.
Heidi II	Ja	Ja	Nee	dec 2023	Minimaal 2	Ongeveer 40	Exports konden worden gemaakt	Eerste nationaliteit, IP-adres	Nee	Gebruik van Heidi I en Heidi II zijn intern onderzocht en hierover is de Tweede Kamer geinformeerd op 15 januari 2024 en 4 april 2024.
CLO klantbeeld (Inforay)	Ja	Ja	Ja	Medio 2015	3 (IV Belasting- dienst, Intra- communautaire transacties en OB per maand)	25 (medewerkers CLO)	Nee	Nee	Ja	Nee
Inforay Selectie Module OB (SMOB)	Ja	Ja	Ja	In gebruik	5	1200 (info uit 2023)	Ja	Ja	Ja	Ja, twee interne onderzoeken naar SMOB hebben plaatsgevonden.
Databank Auto (DBA)	Ja	Ja	Ja	1-7-2020	16	Medio 2020: 695	Nee. Tot medio 2014 wel klantbeeld- gegevens	Nee	Ja	Ja, door Oliver Wyman in 2015
Infosjabloon	Ja	Nee	Ja	In gebruik	21	Zie toelichting in paragraaf 6.5	Ja	Nee	Ja	Nee
Klantbeeld Toezicht Applicatie (KTA)	Ja	Nee	Ja	In gebruik	Ongeveer 20	Ongeveer 12.000	Geen downloads	Nee	Nee	Nee

Naam systeem	Vergelijk- baar	Selecties	Klant- beeld	In gebruik of uitgeschakeld in	Aantal bronsystemen	Aantal gebruikers	Exportmogelijkheid (csv, xls(x))	Gevoelige of bijzondere persoonsgegevens	LOA	(Extern) onderzoek
Profielgebaseerd Risico Management (PRISMA)	Ja	Ja	Nee	In gebruik	9	35-46	Nee	Nee	Nee	Lopend onderzoek vanuit IV en een externe partij analyseert momenteel naar Prisma
Regio Data Model (RDM)	Ja	Ja	Nee	Tot 1 januari 2024	12	34	Ja	Nee	Ja	Nee
Invoerings Hulp Programma (IHP)	Ja	Nee	Ja	In gebruik	Meer dan 5	Ca. 2.000	Ja	Nee, tenzij deze gegevens in bronbestand aanwezig zijn	Ja	Nee
Catch	Ja	Ja	Ja	2016	Precies aantal is onbekend, in ieder geval OB inclusief ICP	Precies aantal onbekend, analisten carrouselfraude.	Ja, Excel	Onbekend	Ja	Onbekend

Tabel 6.4.1. Vergelijkbare systemen

6.5 Overige systemen

Tijdens het onderzoek is een vijftal overige systemen naar voren gekomen die mogelijk aan de opgestelde criteria voldeden op basis van de beschikbare informatie. Voor deze systemen is door de Belastingdienst en de Douane aan ons aanvullende informatie aangeleverd. Op basis van deze aanvullende informatie voldeden deze systemen onvoldoende aan de opgestelde criteria. Hieronder is een toelichting opgenomen waarom deze systemen niet aan alle criteria uit paragraaf 6.2 voldoen:

- **Vastgoed:** Vastgoed betreft een workflowsysteem, waarbij een medewerker niet zelf selecties kan maken en alleen informatie beschikbaar is over voorgeselecteerde en toegewezen posten en de bijbehorende vastgoedinformatie. Gezien de medewerker niet zelf klantbeelden kan opvragen, is dit systeem niet in de lijst van mogelijk met RAM vergelijkbare systemen opgenomen.
- **Travel Information Portal (TRIP)**¹³⁴: TRIP betreft een systeem waarin luchtvaartmaatschappijen reisgegevens van iedere passagier die een vlucht boekt leveren aan onder andere de Douane. Dit systeem bevat derhalve geen gegevens van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of de Douane zelf en is ook niet in beheer bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of de Douane. Derhalve is dit systeem niet in de lijst van mogelijk met RAM vergelijkbare systemen opgenomen.
- **Infobox Crimineel & Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)**¹³⁵: iCOV is een samenwerkingsverband van verschillende overheidsorganisaties, waaronder de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. De samenwerkende partijen zijn gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijk voor de gegevensverwerking in iCOV. Hoewel vanuit de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane ook gegevens geleverd en opgevraagd worden en de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane ook (mede)verwerkingsverantwoordelijk zijn, betreft het voor zover ons bekend niet één systeem, dat in eigen beheer van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en/of de Douane functioneert (iCOV is operationeel bij het OM), waarmee (risico)selecties kunnen worden uitgevoerd. Derhalve is iCOV niet in de lijst van mogelijk met RAM vergelijkbare systemen opgenomen.
- **Platform Inzicht:** Platform Inzicht bevat informatieproducten ofwel (klant)beelden waarmee snel, efficiënt en met aandacht voor UX Design gegevens worden geraadpleegd. De gebruikers kunnen hierbij niet zelf klantbeelden genereren. Een gebruiker heeft via autorisaties toegang tot één of enkele vooraf gedefinieerde beelden ofwel producten. Deze producten bevatten enkel gegevensvisualisaties die nodig zijn voor de uit te voeren werkzaamheden voor de gebruikers die toegang hebben. Aangezien de medewerker niet zelf klantbeelden kan opvragen, is dit systeem niet in de lijst van mogelijk met RAM vergelijkbare systemen opgenomen.
- **TiV-Auto (tijdelijke informatievoorziening Auto):** Deze LOA vervangt het oude Databank Auto. Aan ons is toegelicht dat medewerkers zonder geldige behandel-

¹³⁴ Voor meer informatie over TRIP, zie: [Informatie omtrent de technische voorziening TRIP \(Travel Information Portal\) | Producten- en dienstencatalogus | Justitiële Informatiedienst](#).

¹³⁵ Voor meer informatie over iCOV, zie: [iCov](#).

opdracht géén gegevens kunnen raadplegen. Derhalve is dit systeem niet in de lijst van mogelijk met RAM vergelijkbare systemen opgenomen.

6.6 Omschrijving vergelijkbare systemen

6.6.1 Gruff

Vanuit organisatieonderdeel GO is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem Gruff:

"Gruff is een tooling waarmee verbanden in data tussen objecten en subjecten worden gevisualiseerd. Uit de verschillende databronnen van de Belastingdienst zijn relaties samen te stellen en Gruff is een tooling die een dergelijke relatie kan leggen en visualiseren. De tooling geeft geen interpretatie of gewicht aan bepaalde data, enkel een onderlinge relatie wordt gevisualiseerd. Hiermee kan een klantbeeld worden geschapen en kunnen gecompliceerde constructies inzichtelijk worden gemaakt. Het gebruik is dan ook gericht op het opsporen en vaststellen van complexe constructies die – mogelijk – zijn ingericht met het doel om oneigenlijk gebruik van fiscale regelgeving te ondersteunen. Het is dus een instrument voor toezicht.

Naast Grote O gebruikt MKBGruff en loopt daar ook een traject met mitigerende maatregelen. Tot ongeveer een half jaar geleden gebruikte de FIOD als directie ook Gruff.

De huidige inrichting van Gruff is tijdelijk. De applicatie zoals beschreven wordt vervangen en het gebruik is daarom zo minimaal mogelijk. De vervangende functionaliteit zal ontwikkeld moeten worden onder regie van keten GKT. Het tempo van deze ontwikkeling bepaalt de afbouw van Gruff."

6.6.2 Heidi I

De kamerbrief 'gebruik Heidi-systeem door Belastingdienst' van 4 april 2024 beschrijft Heidi als:

"Heidi I is in 2013 in opdracht van het MT-fraude van de Belastingdienst ontwikkeld om afwijkend risicovol gedrag zo vroeg mogelijk te kunnen signaleren. Heidi was een database-functionaliteit om IP-adressen vast te leggen en te ontsluiten. De functionaliteit registreerde portaldata, waaronder de IP-adressen waarmee toeslagaanvragers het Toeslagen-portal (mijntoeslagen.nl) benaderden."

In de GEB van Heidi II van 24 juli 2017 wordt over Heidi I daarbij het volgende genoemd:

"Nadat het Heidi-systeem voor Belastingdienst/Toeslagen beschikbaar is gekomen, zijn voor andere Belastingdienst-onderdelen aanvullende voorzieningen gebouwd aan het Heidi-systeem (o.a. mijnbelastingdienst.nl en SBR)."

6.6.3 Heidi II

In de GEB voor Heidi II 'Anti-fraude monitoring BT portaal m.b.v. Heidi II systeem' van 24 juli 2017 is de volgende omschrijving opgenomen:

"Heidi II bevat voor Belastingdienst/Toeslagen

1. de functionaliteiten die het mogelijk maken om opvallend gedrag op de portal te traceren (IP scannen voor afwijkend gedrag).

2. de functionaliteiten om de data uit Heidi te laden naar Datafundament Toeslagen om zo met de gegevens de service en het proces van Belastingdienst/Toeslagen te verbeteren (Gedragsanalyse voor procesverbetering)."

6.6.4 CLO klantbeeld (Inforay)

Vanuit organisatieonderdeel MKB is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem CLO klantbeeld (Inforay):

"Het systeem gebouwd met het softwarecomponent van Inforay is in plus/minus 2010 als LOA ontstaan binnen Intra Communautaire Transactie te Almelo. Het systeem toonde het totaal aan intra communautaire transacties per maand van een ondernemer met daarnaast het totaal aan OB bedrag per maand."

6.6.5 Inforay Selectie Module OB (SMOB)

Vanuit organisatieonderdeel MKB is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem Inforay Selectie Module OB (SMOB):

"De Selectiemodule omzetbelasting (hierna: SMOB) is een webapplicatie die voorziet in een uitgebreid (OB-)klantbeeld. Voorheen werd SMOB ook gebruikt voor de afhandeling van diverse OB-selecties (zogenoemde trefferlijsten) m.b.t. intracommunautaire prestaties (hierna: ICP), de Kleine ondernemersregeling (KOR) en negatieve normoverschrijdingen (NNO). Dit is al een aantal jaar niet meer het geval. SMOB wordt nu nog primair gebruikt voor het raadplegen van de OB-klantgegevens door toezichtmedewerkers. De belangrijkste toegevoegde waarde van SMOB is dat hier de gegevens op de meest overzichtelijke wijze worden getoond en ook de intracommunautaire prestaties worden getoond. Dit is bij de generieke applicatie Inzicht niet het geval, waardoor deze voor bepaalde toezichtsdoeleinden onvoldoende ondersteuning biedt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de analyses die plaatsvinden rondom de detectie van OB-carrouselfraude.

SMOB bevat algemene klantgegevens (oa. NAW, fiscaal nummer, branche, team, openstaande schuld) en OB-specifieke gegevens (oa.: is er sprake van een art. 23 vergunning, gaat het om een maand/kwartaal/jaar aangever, aangiftegegevens, gegevens rondom opgave ICP, de individuele negatieve norm ofwel INN). Men kan uitsluitend zoeken op basis van OB-nummer."

6.6.6 Databank Auto (DBA)

In de 'Privacy Impact Assessment: Databank Auto' van 22 december 2014 die 31 augustus 2023 met de Tweede Kamer is gedeeld, is de volgende beschrijving opgenomen van Databank Auto:

"De Databank Auto is een web based applicatie waarbij diverse gegevens [o.a. externe camerabeelden, ANPR informatie en CJIB boetes] in een systeem worden getoond. De applicatie wordt door geautoriseerde medewerkers gebruikt voor het toezicht op de autobelastingen (MRB, BPM, BZM en privegebruik auto PGA)."

Aanvullend is aan ons toegelicht dat medewerkers met behulp van DBA geen integrale klantbeelden konden genereren, maar wel vastgestelde informatieschermen met relevante informatie op entiteit-, persoons- of voertuigniveau konden inzien.

6.6.7 Infosjabloon

Vanuit organisatieonderdeel MKB is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem Infosjabloon:

"Infosjabloon is geen systeem, het is een portaal waarin een aanvraag gedaan kan worden voor bepaalde gegevens. Die gegevens worden dan geautomatiseerd geleverd door CAP en IV."

[...]

"Alle medewerkers binnen de Belastingdienst kunnen een aanvraag indienen voor het informatiesjabloon, echter moet deze aanvraag ten alle tijde goedgekeurd zijn door een door de teamleider geautoriseerd persoon (teamleider zelf of BFC'er of projectleider)"

Aanvullend is door de FIOD de volgende toevoeging aangeleverd:

"Bij het Infosjabloon kan ook goedkeuring gegeven worden door aangewezen medewerkers van de Infodesk van de FIOD."

6.6.8 Klantbeeld Toezicht Applicatie (KTA)

Vanuit organisatieonderdeel MKB is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem Klantbeeld Toezicht Applicatie (KTA):

"KTA toont een code (KRB bepaalt 2x per jaar de aandachtscategorie¹³⁶ en slaat die intern (in KRB) op) bij de algemene gegevens van een persoon, waarbij de code via een service wordt opgehaald uit KRB. Bij de bepaling van de aandachtscategorie wordt geen gebruik gemaakt van strafrechtelijke/bijzondere persoonsgegevens."

Klantbeeld is een applicatie die de medewerkers van de Belastingdienst vanuit één

¹³⁶ De aandachtscategorie is gebaseerd op de IKB-aandachtscategorie.

portaal toegang geeft tot alle gegevens over en van een klant. Het gaat hierbij om gegevens die zijn vastgelegd in systemen van de Belastingdienst. Daarnaast zijn ook de documenten raadpleegbaar die opgeslagen zijn in het Digitaal Archief.

Klantbeeld wordt samen met de gebruikersorganisatie ontwikkeld. Dit gebeurt in kleine stappen waarbij het klantbeeld steeds verder wordt opgebouwd.

Zowel binnen de Belastingdienst als dienst Toeslagen zijn medewerkers met autorisaties op KTA aanwezig."

6.6.9 Profiel-gebaseerd RISico Management (PRISMA)

Vanuit de Douane is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem Profiel-gebaseerd RISico Management (PRISMA):

"De applicatie Douane Profiel-gebaseerd risico Management (PRISMA) is de generieke selectiemodule voor de aangifteapplicaties bij de Douane. PRISMA bepaalt op basis van risicoprofielen een score voor het risico van een goederenbeweging. Risicoprofielen zijn samengesteld uit combinaties van risico-indicatoren, die getoetst worden aan de hand van aangeleverde (aangifte)gegevens en contra-informatie. Risicoprofielen zijn te ordenen in risicogebieden. Middels een drempel- en plafondwaarde is te sturen of goederen wel of niet voor controle aangemerkt worden."

6.6.10 Regio Data Model (RDM)

Vanuit organisatieonderdeel MKB is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem Regio Data Model (RDM):

"RDM werd alleen gebruikt voor het selecteren van boekenonderzoeken en het logistieke proces om deze boekenonderzoeken uit te zetten bij de kantoren."

DF&A heeft aangegeven dat RDM zijn informatie uit RAM, en later Spoor 2/ Spoor 3 onttrok.

6.6.11 Invorderings Hulp Programma (IHP)

Vanuit organisatieonderdeel CAP is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem Invorderings Hulp Programma (IHP):

"Het 'Invorderings Hulp Programma' (IHP) is een LOA die de lokale invorderaar een geïntegreerde digitale werkruimte biedt, met onder andere een op inning gericht klantbeeld (een debiteurenoverzicht) en werkstroomondersteuning. Naast de bronadministraties biedt IHP een gebruikersvriendelijker inkijk zonder te hoeven 'Alt-tabben'. De belangrijkste bronadministratie waartoe IHP toegang geeft, is INL – de centrale administratie voor de lokale invorderaar. Daarnaast geeft IHP ook toegang tot gegevens van enkele andere applicaties."

6.6.12 Catch

Via organisatieonderdeel DF&A¹³⁷ is de volgende omschrijving aangeleverd over het systeem Catch:

"Teneinde de detectie van mogelijk Carrouselfraude te ondersteunen, heeft de toenmalige Broedkamer (latere aanpassing DF&A: eind 2016) in de jaren 2015/2016 – in nauwe samenwerking met de business (FIOD, GO, MKB en MKB-CLO) – een Detectietool Carrouselfraude/intracom. BTW-fraude (destijds ook wel (VAT-fraude framework genoemd) ontwikkeld.

Tot einde 2016 werd de catchtool gebruikt om onze aandacht op de mismatches OB (verschil aangifte OB ondernemer en de listings vanuit het buitenland) te richten.

De Catchtool was een door CLO ontwikkelde database met query mogelijkheden. Werd gebruikt voor het detecteren van mogelijke risicovolle posten.

De Catchtool was een analyse-, selectie- en klantbeeldtool, die maandelijks verversd werd opgeleverd met ca. 120.000 gewogen ondernemers. Deze ondernemers hadden ranking met VIES (intracom transacties)."

6.7 Samenvatting hoofdstuk 6

In deze paragraaf hebben wij een samenvatting opgenomen van hoofdstuk 6, welke antwoord geeft op twee deelvragen die in de introductie van hoofdstuk 6 zijn opgenomen.

Door de aard van het RAM-systeem hebben wij de term 'vergelijkbaar' als onderdeel van hoofdvraag 2 uitgewerkt in aantal criteria. RAM had namelijk kenmerken van een risico-analysesysteem, een risicomodel en een gegevensvoorzieningssysteem, zoals een datawarehouse. Wij hebben de volgende criteria voor deze inventarisatie van vergelijkbare Belastingdienst-systemen uitgewerkt:

1. Minstens één van de volgende twee criteria moet van toepassing zijn op het systeem:
 - 1a. Het systeem bood mogelijkheid om (risico)selecties te maken op basis van gegevens van burgers/bedrijven en/of (berekende) risicoscores;
 - 1b. Het systeem bood mogelijkheid om (integrale) klantbeelden van burgers of bedrijven te genereren;
2. Het systeem werd (mede) gebruikt voor toezicht / handhaving;
3. Het betreft geen primair (transactie/relatie)systeem, bijvoorbeeld voor belasting-middel;
4. Het systeem is in de laatste tien jaar in gebruik geweest.

Wij benadrukken dat wij een inventarisatie hebben uitgevoerd of– van de meer dan 2.200 systemen bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of Douane – systemen zijn of waren

¹³⁷ De Catchtool is ontwikkeld binnen het toenmalige EH&I, waarbij een oud EH&I medewerker via DF&A deze omschrijving heeft aangeleverd.

die aan bovenstaande criteria voldoen, maar niet of deze systemen voldoen aan beveiligings- en gegevensverwerkingseisen.

Op basis van de inventarisatie zijn twaalf Belastingdienst-systemen, naast RAM zelf en de opvolgers van RAM Spoor1, Spoor 2 en Spoor 3, geïdentificeerd die aan alle genoemde criteria voldoen. Deze twaalf Belastingdienst-systemen betreffen systemen voor klantbeelden, risicoselecties en netwerkanalyses in specifieke fiscale domeinen (zoals auto's). Twee van de twaalf systemen zijn eerder extern en vijf systemen zijn eerder intern onderzocht, daarnaast zijn enkele interne onderzoeken ten tijde van deze rapportage nog onderhanden. Het analyseren of de twaalf met RAM vergelijkbare Belastingdienst-systemen al dan niet aan wettelijke en interne kaders voldoen viel buiten de scope van ons onderzoek. Derhalve hebben wij in het kader van ons onderzoek geen kennis genomen van de onderzoeken die zijn of worden uitgevoerd naar deze met RAM vergelijkbare Belastingdienst-systemen.

Den Haag, 25 februari 2025



Partner

A Definitie- en afkortingenlijst

Afkorting	Beschrijving
AAFD	Protocol Aanmelding en Afhandeling Fiscale Delicten, Douane- en toeslagendelicten
Abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABS	Aanslagbelastingensysteem
AKI	ABS klantenbehandelingen Informatie
ANBI	Algemeen Nut Beogende Instelling
ANBI	Ondersteuning ANBI-regeling
ATK	Applicatie Transparante Klantbehandeling
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
AWS	Analytical Workspace Server
B/CICT	Belastingdienst Centrum voor ICT
B/CIE	Belastingdienst Centrum voor Infrastructuur & Exploitatie
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
BD	Belastingdienst
Becon	Belastingconsulentbestand
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
BIR	Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid
BRG	Beheer Rekening Gegevens
BRK	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was. ¹³⁸
BRP	Basisregistratie Personen (opvolger van GBA)
bsn	Burger Service Nummer
BVR	Beheer van Relaties (kernsysteem)
CAF	Combiteam Aanpak Facilitators
CAHR	Aandeelhouders
CAP	Centrale Administratieve Processen
CBS HHS	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
CIO	Chief Information Officer
CNV	Convenantenadministratie
COA	Centrale ontvangers administratie (oninbaar)
CVU	Centrale verwerking uitstelaanvragen
Dacas	Direct access coa archief systeem
DF&A	Directie Data Fundamenten & Analyse
DKK	Digitale Kadaster Kaart
DSI	Douane Sagita Invoer
DSSLH	BI-Loonheffing
DSU	Douane Sagita Uitvoer
EH&I	Expertisecentrum Handhaving & Intelligence
ETM	Enterprise Tax Management
FAA	Fiscale Afspraken Aanslag
FG	Functionaris Gegevensbescherming
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FLG	Financiële loongegevens
FSV	Fraude Signalering Voorziening (opvolger PIT)
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GBV	Generiek Bezwaar en Verzoekschriftenvoorziening
GEB	Gegevensbeschermingeffectbeoordeling
GEFIS	Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem
GKT	Generiek Kantoor en Toezicht
GO	Grote Ondernemingen
GOS	Generiek Ondersteunende Services

¹³⁸ Tijdens het onderzoek is hier geen verwijzing voor aangetroffen in de beschikbare documentatie, maar op basis van enkel de afkorting en geleverde opmerkingen tijdens de feitelijke afstemming lijkt de beschrijving 'Basisregistratie Kadaster' mogelijk van toepassing.

Afkorting	Beschrijving
GRS	ICOV Analyse van vastgoedfraude
HIBB	Handboek Informatie Beveiliging Belastingdienst
HLP	Heffing loonbelasting en premie- werknemers-, en volksverzekering
HSB	Houderschapsbelasting (autogegevens)
HSB ONTW	Houderschapsbelasting (autogegevens)
HT-VT	Horizontaal Toezicht – Verticaal Toezicht
IBI	Interbestuurlijke Baseline Informatiebeveiliging
ICS	Internet Service Center
IGT	Informatiegestuurd Toezicht
IH - VPB aangiften	Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting aangifte
IH - VPB verzuimen	Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting verzuimen
IH - VPB naheffingen	Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting naheffingen
IKB	Integraal Klantbeeld
IM	Informatie Management
INL	Invordering Lokaal (nieuwe GOA, geautomatiseerde ontvangersadministratie)
INN	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was. ¹³⁹
ISC	Internet service center
ISCTEL	internet service center
iSZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IV	Directie Informatievoorziening
IV&D	Corporate Dienst Informatie Voorziening en Data
KADASTER	Kadaster
KvK	Kamer van Koophandel
LH	Loonheffing
LH aangiften	Loonheffing aangiften
LH naheffingen	Loonheffing naheffingen
LH verzuimen	Loonheffing verzuimen
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LKB	Landelijke Kantoren Belastingdienst
LOA	Lokaal Ontwikkelde Applicatie
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteam
LTO	Landelijke Toezicht Organisatie
MDB	Microsoft Database
MinJ&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid (voorheen ook V&J, Veiligheid en Justitie)
MinSWZ	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
MKB	Midden- en Kleinbedrijf (organisatieonderdeel Belastingdienst)
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MT	Management Team
NHR	KvK, Kamer van Koophandel
NIT	Nieuwe Informatievoorziening Toezicht
Notaris	Notarisgegevens
OB	Omzetbelasting
ODW	Oracle Datawarehouse
OB aangiften	Omzetbelasting aangiften
OB naheffingen	Omzetbelasting naheffingen
OB verzuimen	Omzetbelasting verzuimen
OM	Openbaar Ministerie
PDB	Particulieren, Dienstverlening en Bezwaren
PDV INN	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
PHT	Postcode Huisnummer Toevoeging
PIT	Persoonsgericht Intensief Toezicht
RAM	Risico Analyse Model
RBC	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
RBG	Registratie bankgegevens

¹³⁹ Op basis van reactie op het ontbreken van informatie over deze afkorting, betreft dit naar waarschijnlijkheid 'Individuele Negatieve Norm'. Deze volledige naam is niet gehanteerd in de voor het onderzoek beschikbare informatie uit de betreffende periode.

Afkorting	Beschrijving
RDW	Dienst Wegverkeer
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RIS	Renseignementen Informatie Systeem
RISWOZ	Waarde Ontroerende Zaken
RIT	Registratie Intelligence Toezicht
RNO	Registratie Nieuwe Ondernemers
ROB	Geeft aangifte OVB van de notaris weer
SAS	Statistical Analysis System
SIG	Software Improvement Group
SMP	Semi Massale Processen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
Telnrssplits	Telefoonnummer bestand
TSL_HUUR	Huurtoeslag
TSL_KGB	Kind Gebonden Budget
TSL_KOT	Kinderopvangtoeslag
TSL_ZORG	Zorgtoeslag
USB	Universal Serial Bus
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAR	Verklaring arbeidsrelatie
VBN	Vennootschapsbelasting nieuw (opvolger KA VPB, Kantoorautomatisering vennootschapsbelasting)
VHH	Verhuurdersheffing
VIES	Intracommunautaire transacties (ook wel XVIO)
VIEWS	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
VIP	Very Important Person (personen bepaalde publieke functies)
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
Vpb	Vennootschapsbelasting
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WIA	Winstaangeten
Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WMK-toets	"Willen, Mogen, Kunnen"-toets
WOZ	Wet Onroerende Zaken
Wpg	Wet politiegegevens
Wpr	Wet persoonsregistraties
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZVP	Zeer Vermogende Particulieren (aandelenadministratie)

Tabel A.1. Definitie- en afkortingenlijst

B Definities en wettelijke kaders

Uit de wetten over gegevensbescherming volgt een aantal beginselen waaraan alle gegevensverwerkingen dienen te voldoen. Deze kaders en hun vindplaatsen in de respectievelijke wetten zijn nader uitgewerkt in Tabel B.1. De vindplaatsen van deze beginselen in de AVG, die pas na het uitschakelen van RAM in werking is getreden, zijn in deze tabel ook opgenomen, om de overeenkomsten tussen de beginselen van alle privacygerelateerde wetten te duiden.

Kader	Vindplaats
Rechtmatigheid	AVG art. 5(1)(1): Persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is.
	Wbp art. 6: Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt.
	Wpr art. 5(1): Een persoonsregistratie bevat slechts persoonsgegevens die rechtmatig zijn verkregen.
	Art. 4(1): Een persoonsregistratie wordt slechts aangelegd voor een bepaald doel waartoe het belang van de houder redelijkerwijs aanleiding geeft.
	Wpg art. 3(2): Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover dit behoorlijk en rechtmatig is, de gegevens rechtmatig zijn verkregen (...).
Doelbinding	AVG art. 5(1)(b): Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt.
	Wbp art. 7: Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.
	Wpr art. 6(1): De opgenomen persoonsgegevens worden slechts gebruikt voor doeleinden die met het doel van de persoonsregistratie verenigbaar zijn.
	Specifiek voor overheidsregistraties art. 18(1): <i>"Een persoonsregistratie als bedoeld in artikel 17, wordt slechts aangelegd indien dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de houder."</i>
	Wpg art. 3(1): Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover (...) de gegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.
Dataminimalisatie	AVG art. 5(1)(c): Persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
	Wbp art. 11: Persoonsgegevens worden slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.
	Wpr art. 5(1): Een persoonsregistratie bevat slechts persoonsgegevens die rechtmatig zijn verkregen en in overeenstemming zijn met het doel waarvoor de registratie is aangelegd
	Wpg art. 3(2): Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover dit (...) gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.
Juistheid	AVG art. 5(1)(d): Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren.

Kader	Vindplaats
	Wbp art. 11: De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.
	Wpr art. 5(2): De houder treft de nodige voorzieningen ter bevordering van de juistheid en de volledigheid van de opgenomen persoonsgegevens.
	Wpg art. 4(1): De verwerkingsverantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat politiegegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.
	AVG art. 5(1)(e): Persoonsgegevens moeten worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, noodzakelijk is.
Opslagbeperking	Wbp art. 10: Persoonsgegevens worden niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.
	Wpr niet aanwezig.
	Wpg art. 4(2): De verwerkingsverantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat politiegegevens worden verwijderd of vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor zij zijn verwerkt of dit door enige wettelijke bepaling wordt vereist.
Integriteit en vertrouwelijkheid	AVG art. 5(1)(f): Persoonsgegevens moeten door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging.
	Wbp art. 13: De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.
	Wpr art. 8: De houder draagt zorg voor de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van een persoonsregistratie tegen verlies of aantasting van de gegevens en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking daarvan. Gelijke plicht rust op de bewerker voor het geheel of het gedeelte van de apparatuur die hij onder zich heeft.
	Wpg art. 6: De verwerkingsverantwoordelijke onderhoudt een systeem van autorisaties dat voldoet aan de vereisten van zorgvuldigheid en evenredigheid.
Bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens	Art. 32a: De verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker dragen zorg voor de vastlegging langs elektronische weg (logging) van ten minste de volgende verwerkingen van politiegegevens in geautomatiseerde systemen: het verzamelen, wijzigen, raadplegen, verstrekken onder meer in de vorm van doorgiften, combineren of vernietigen van politiegegevens.
	AVG art. 9(1): Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens

Kader	Vindplaats
	<p>met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden. Art. 9(2): Lid 1 is niet van toepassing wanneer aan een van de onderstaande voorwaarden is voldaan [zie onder a t/m j].</p> <p>Art. 10: Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen mogen op grond van artikel 6, lid 1, alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden. Omvattende registers van strafrechtelijke veroordelingen mogen alleen worden bijgehouden onder toezicht van de overheid.</p> <p>Wbp art. 16: De verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.</p> <p>Wpr art. 7: Binnen een jaar na de inwerkingtreding van dit artikel worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld inzake het opnemen in een persoonsregistratie van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, seksualiteit of intiem levensgedrag, alsmede persoonsgegevens van medische, psychologische, strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard.</p> <p>Wpg art. 5: De verwerking van politiegegevens waaruit ras, etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakbond blijkt, en de verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een natuurlijke persoon, of gegevens over gezondheid, seksuele leven en seksuele gerichtheid vindt slechts plaats wanneer dit onvermijdelijk is voor het doel van de verwerking; in aanvulling op de verwerking van andere politiegegevens betreffende de persoon en wanneer de gegevens afdoende zijn beveiligd.</p>
Geautomatiseerde besluitvorming en profilering	<p>AVG art. 22: De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.</p> <p>Wbp art. 43: Niemand kan worden onderworpen aan een besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem in aanmerkelijke mate treft, indien dat besluit alleen wordt genomen op grond van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bestemd om een beeld te krijgen van bepaalde aspecten van zijn persoonlijkheid.</p> <p>Wpr niet aanwezig</p> <p>Wpg art. 7a: Een besluit dat uitsluitend op geautomatiseerde verwerking is gebaseerd, met inbegrip van profilering, dat voor de betrokkene nadelige rechtsgevolgen heeft of hem in aanmerkelijke mate treft, is verboden, tenzij wordt voorzien in voorafgaande menselijke tussenkomst door of namens de verwerkingsverantwoordelijke en in specifieke voorlichting aan de betrokkene.</p>
Register en meldplicht	<p>AVG art. 30: De verwerkingsverantwoordelijke en, in voorkomend geval, de vertegenwoordiger van de verwerkingsverantwoordelijke houdt een register bij van de verwerkingsactiviteiten die onder hun verantwoordelijkheid plaatsvinden.</p>

Kader	Vindplaats
	<p>Wbp art. 27: Een geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, die voor de verwezenlijking van een doeleinde of van verscheidene samenhangende doeleinden bestemd is, wordt gemeld.</p> <p>Art. 30: Zowel het College als de functionaris houden een register bij van de bij hen aangemelde gegevensverwerkingen.</p> <p>Wpr art. 19: De houder doet van het feit van de terinzagelegging en de aard van de persoonsregistratie schriftelijk mededeling aan de Registratiekamer onder opgave van zijn naam, adres en woonplaats.</p> <p>Wpg artikel 31d: De verwerkingsverantwoordelijke houdt een register bij dat de volgende gegevens bevat (...).</p>
Internationale doorgiften	<p>AVG art. 44: Persoonsgegevens die worden verwerkt of die zijn bestemd om na doorgifte aan een derde land of een internationale organisatie te worden verwerkt, mogen slechts worden doorgegeven indien, onverminderd de overige bepalingen van deze verordening, de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker aan de in dit hoofdstuk neergelegde voorwaarden hebben voldaan; dit geldt ook voor verdere doorgiften van persoonsgegevens vanuit het derde land of een internationale organisatie aan een ander derde land of een andere internationale organisatie. Alle bepalingen van dit hoofdstuk worden toegepast opdat het door deze verordening voor natuurlijke personen gewaarborgde beschermingsniveau niet wordt ondermijnd.</p> <p>Wpg art. 76: Persoonsgegevens die aan een verwerking worden onderworpen of die bestemd zijn om na hun doorgifte te worden verwerkt, worden slechts naar een land buiten de Europese Unie doorgegeven indien, onverminderd de naleving van de wet, dat land een passend beschermingsniveau waarborgt.</p> <p>Wpr art. 49 lid 2: Het is verboden vanuit Nederland gegevens te verstrekken aan of te betrekken van een zich elders bevindende persoonsregistratie waarop deze wet niet van toepassing is, voor zover bij algemene maatregel van bestuur is verklaard dat door zodanig verstrekken of betrekken de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen ernstig kan worden benadeeld.</p> <p>Wpg art. 36e lid 6: Politiegegevens worden alleen ingevolge het vierde en vijfde lid verstrekt of doorgegeven indien het ontvangende land of internationale orgaan een toereikend beschermingsniveau voor de voortgenomen gegevensverwerking garandeert. (...)</p>

Tabel B.1. Definities en wettelijke kaders

C Onderzoeksvragen onderzoek RAM

1. Een beschrijving van het doel, de inrichting en het gebruik van het RAM-systeem binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane inclusief de eventuele verstrekking van gegevens afkomstig uit RAM naar buiten de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane;

Ontwikkeling en gebruik

- a) Wat was de aanleiding om RAM te ontwikkelen en wat was het beoogde doel van RAM?
- b) Hoe is RAM functioneel en technisch ingericht?
- c) Is het gebruik van het systeem RAM opgenomen in (vaktechnische) behandelvoorschriften, -richtlijnen, procesbeschrijvingen en dergelijke?
- d) Van wanneer tot wanneer was het RAM-systeem in gebruik?
- e) Welke dienstonderdelen, afdelingen en functionarissen waren de interne en externe gebruikers / afnemers van RAM? Hoeveel mensen hadden toegang tot de database toen hij volledig in gebruik was?
- f) Hoeveel functionarissen hebben gebruikgemaakt van RAM om analyses over burgers en bedrijven¹⁴⁰ te maken en/of deze analyses verder te verwerken en aan hoeveel functionarissen is data uit RAM verstrekt en hebben van deze data gebruikgemaakt?
- g) Van wanneer tot wanneer was de opgeschoonde vorm van RAM in gebruik vanaf 15 juni 2018? Welke dienstonderdelen, afdelingen en functionarissen waren de interne en externe afnemers van de afgeslankte vorm van RAM? Hoeveel functionarissen hadden toegang tot de opgeschoonde database?

Gegevens / data

- a) Van welke gegevens (van burgers en bedrijven) heeft RAM gebruikgemaakt, wat waren bronnen van deze gegevens, hoe werden de bronnen bepaald en hoe vaak werden de gegevens uit deze bronnen bijgewerkt?
- b) Bevatte de RAM-database strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven? Zo ja, welke en was er sprake van gebruik van deze gegevens?
- c) Hoe waren voor RAM de eisen gewaarborgd welke wet- en regelgeving stellen aan onder meer gegevensopslag, gegevensgebruik, gegevensbeveiliging en privacybescherming met betrekking tot burgers en bedrijven?
- d) Met welke andere partijen (overheden/externe partijen) werden gegevens van burgers en bedrijven gedeeld en in welke frequentie en mate?

¹⁴⁰ In de Gegevensbeschermingseffectbeoordeling over RAM van 23 oktober 2017 wordt ook een risico ten aanzien van het verwerken van medewerkersgegevens genoemd. De geest van onderhavig onderzoek lijkt echter vooral op zoek te zijn naar nadelige effecten voor burgers en bedrijven, vandaar dat we medewerkersgegevens in beginsel buiten de reikwijdte van het onderzoek plaatsen.

- e) Welke afspraken zijn er gemaakt over externe gegevensverstrekking? Valt hierbij een onderscheid te maken tussen gegevensdeling van burgers en bedrijven met convenantpartners en niet-convenantpartners?
- f) Bevatte de RAM-database bijzondere persoonsgegevens van burgers en bedrijven? Zo ja, welk type bijzondere persoonsgegevens, en was er sprake van gebruik van deze gegevens?
- g) Welke deel van de gegevens / data van burgers en bedrijven was nog toegankelijk na 15 juni 2018 in de opgeschoonde versie (extract) van RAM, na het stopzetten van gebruik van opgeschoonde versie van RAM per 1 mei 2019 alsmede na het volledig uitzetten van de nieuwe werkomgeving waarin een deelverzameling van RAM zat in januari 2021?
- h) Was er een verband tussen RAM en Toeslagen in het kader van fraudebestrijding en in hoeverre konden via RAM vertrouwelijke gegevens ingezet worden en was het mogelijk risicoanalyses te maken met gebruik van zowel eerste en/of tweede nationaliteit?

Analyses

- i) Welke functionarissen konden een analyse over burgers en bedrijven aanvragen, op welke manier ging dat, welke typen analyses en gebruik van analyses zijn er te onderscheiden?
- j) Welke afspraken bestonden er over het gebruik en de opslag van analyses over burgers en bedrijven?
- k) Waren er voorwaarden waar (aanvragen voor) analyses over burgers en bedrijven aan moesten voldoen? Bestaan hiervoor beschrijvingen in de vorm van handleidingen, werkinstructies of procesbeschrijvingen? Werd elke aanvraag voor een analyse gehonoreerd?
- l) Werden er ook analyses gemaakt voor en door andere overheden en/of externe partijen?
- m) Was er bij RAM sprake van profilering van burgers en bedrijven in de zin dat de ene bevolkingsgroep intensiever werd gecontroleerd dan de andere?¹⁴¹
- n) Werd RAM toegepast voor geautomatiseerde besluitvorming met betrekking tot burgers en bedrijven?

Beveiliging

- a) Welke eisen, zowel extern als intern, op het gebied van informatiebeveiliging waren van toepassing en voldeden RAM en de systemen/platformen waarop RAM draaide aan deze eisen? Zo nee, waarom niet?

¹⁴¹ Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR) is profilering, de ene bevolkingsgroep intensiever controleren dan de andere, een onbedoelde en ongewenste uitkomst van het gebruik van risicomodellen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016).

- b) Welke directies en afdelingen waren voor het gebruik van RAM geautoriseerd en hoe verliep het proces van autorisatiebeheer? Welke directies en afdelingen hadden daadwerkelijk toegang tot RAM?
 - c) Hebben andere overheden of externe partijen toegang gehad tot RAM?
 - d) Wie van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane konden RAM-data downloaden op USB-sticks, wanneer en is dat via logging bijgehouden?
 - e) Kan de daadwerkelijke toegang tot RAM-gegevens inzichtelijk worden gemaakt? Was er een logging ingeregeld en zo ja, welke?
 - f) Zijn er (nog) RAM-extracties (exports) aanwezig op bijvoorbeeld netwerkschijven of andere plekken? Zo ja, welke extracties betreft het en hoe zijn deze beveiligd?
- 2. Een reconstructie van de besluitvorming die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling, het gebruik en de beëindiging van RAM, de eventuele functionele voorgangers en opvolgers van RAM, alsook een inventarisatie van mogelijke vergelijkbare risicoanalysesystemen die nog niet aan een eerder (extern) onderzoek onderworpen zijn;**
- a) Welke besluitvorming heeft plaatsgevonden over de start, ontwikkeling, gebruik en beëindiging van RAM en het veiligstellen van gegevens uit RAM, inclusief de opgeschoonde versie van RAM na 15 mei 2018, het uitzetten van de noodvoorziening per 1 mei 2019 en het uitzetten van nieuwe werkomgeving waarin een deelverzameling van RAM zat in januari 2021?
 - b) Wat kan worden geconcludeerd over de effecten van de besluitvorming op het mogelijk onrechtmatig gebruik ten aanzien van burgers en bedrijven van RAM?
 - c) Wat zijn de functionele voorgangers en opvolgers van RAM en welke besluitvorming heeft er over deze functionele voorgangers en opvolgers plaatsgevonden, waarbij voor de voorgangers tot 5 jaar voor in gebruik nemen van RAM wordt gekeken?
 - d) Welke vergelijkbare risico-analyse-systemen of -modellen t.a.v. burgers en bedrijven zijn er aangetroffen en/of gebruikt in de afgelopen 10 jaar?
 - e) Is het gebruik van deze vergelijkbare systemen intern of extern onderzocht? Zo ja, welke onderzoeken betreft het?
- 3. Een kwalitatieve beschrijving op hoofdlijnen van eventueel nadelige gevolgen die burgers en bedrijven ondervonden kunnen hebben als gevolg van onrechtmatig gebruik van RAM en een plan van aanpak om deze gevolgen nader in kaart te brengen;**

- a) Wat waren in de periode dat RAM ontwikkeld en gebruikt werd de relevante wettelijke kaders¹⁴²?
- b) Heeft de Belastingdienst met het gebruik van RAM wettelijke kaders overtreden, zo ja, welke?
- c) Kan er geconcludeerd worden over de werking en effecten van de analyses in RAM, de daaropvolgende selecties en de daaropvolgende besluiten in het keuzeproces en de gevolgen van de keuzes in de heffing? Wat kan geconcludeerd worden?
- d) Als sprake zou zijn van onrechtmatig gebruik van RAM: kan er vastgesteld worden dat er zich mogelijke nadelige effecten hebben voorgedaan voor burgers en bedrijven? Welke categorieën of types nadelige effecten zijn er mogelijk voorgekomen?
- e) Hoe kan worden vastgesteld in welke mate eventuele nadelige effecten zich hebben voorgedaan?

¹⁴² Voor zover wij op dit moment kunnen voorzien, zijn de relevante wettelijke kaders enerzijds de kaders die betrekking hebben op gegevensverwerking, zoals de AVG (2018) en voorgangers Wbp (2001) en Wpr (1988), en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en voorgangers. Anderzijds betreft dit mogelijk de wettelijke kaders die gaan over de bevoegdheden van de Belastingdienst, zoals omschreven in onder andere de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR).

D Interviewlijst

Wij hebben in het kader van het onderzoek 37 interviews gehouden. Deze interviews hebben wij gehouden met gebruikers, RAM-teamleden, medewerkers met kennis van het uitschakelen en managementteamleden en leidinggevenden. Hieronder in Tabel D.1 zijn de data van de interviews en de rol van de geïnterviewden binnen de Belastingdienst opgenomen.

#	Rol	Datum interview
1	Gebruiker	3-4-2024
2	RAM-teamlid	3-4-2024
3	GEB-schrijver	4-4-2024
4	Uitfaseren	24-4-2024
5	Uitfaseren	25-4-2024
6	GEB-schrijver	29-4-2024
7	RAM-teamlid	1-5-2024
8	RAM-teamlid	2-5-2024
9	Gebruiker	8-5-2024
10	Uitfaseren	1-5-2024
11	Uitfaseren	13-5-2024
12	Gebruiker	14-5-2024
13	RAM-teamlid	14-5-2024
14	Gebruiker	14-5-2024
15	RAM-teamlid	21-5-2024
16	RAM-teamlid	21-5-2024
17	Beveiliging	23-5-2024
18	RAM-teamlid	13-5-2024
19	RAM-teamlid	30-5-2024
20	RAM-teamlid	6-6-2024
21	RAM-teamlid	12-6-2024
22	Gebruiker	13-6-2024
23	Gebruiker	17-6-2024
24	Management	18-6-2024
25	Gebruiker	19-6-2024
26	Management	25-6-2024
27	RAM-teamlid	25-6-2024
28	Gebruiker	25-6-2024
29	Gebruiker	10-7-2024
30	RAM-teamlid	16-7-2024
31	Gebruiker	16-7-2024
32	Algemeen directeur IV	16-12-2024
33	DG Belastingdienst 2017 – 2019	17-12-2024
34	Huidig (vanaf 2018) en voormalig FG (2013 – 2018)	18-12-2024
35	Algemeen directeur Belastingregio's en Belastingen	18-12-2024
36	Landelijk directeur MKB	19-12-2024
37	DG Belastingdienst 2009 – 2015	2-1-2025

Tabel D.1. Interviewlijst

E Enquête

E.1 Opzet van de enquête

Wij hebben tijdens het onderzoek gebruikgemaakt van een enquête als onderzoeksmethode. Hierbij hebben wij gebruikgemaakt van een enquêtesysteem van de Belastingdienst, Survalyzer. Wij hebben geen direct toegang tot het enquêtesysteem gehad en geen toegang tot niet-geanonimiseerde enquêteresultaten.

Op voorhand zijn controles uitgevoerd, zoals een testversie invullen en inzien welke gegevens zichtbaar waren voor de medewerkers van de Belastingdienst en voor ons. Deze controles zijn gedaan door medewerkers van de Belastingdienst, in samenwerking met ons, om de anonimiteit van de geënquêteerden te kunnen waarborgen. De medewerkers van de Belastingdienst konden de resultaten van de enquête enkel anoniem inzien. Bij het uitsturen van de herinnering maakte het systeem zelf een selectie met geënquêteerden die de enquête nog niet hadden ingevuld. Bovendien zijn op voorhand controles uitgevoerd, zodat een medewerker de enquête niet meermaals kon invullen.

E.2 Tijdslijn

De Directeur UHB van de Belastingdienst heeft op 26 juli 2024 een mail gestuurd aan de geënquêteerden om hen te informeren over het onderzoek en de enquête. In die e-mail zijn contactpersonen per dienstonderdeel en een contactpersoon van ons team opgenomen. Geënquêteerden hadden de mogelijkheid gekregen om vragen of opmerkingen te delen met een intern contactpersoon of de KPMG-contactpersoon.

Op 1 augustus 2024 is de enquête gedeeld met de geënquêteerden. Op 29 augustus 2024 is een herinnering gestuurd naar de geënquêteerden die de enquête nog niet hadden ingevuld. Op 12 september 2024 is de enquête gesloten, en is een geanonimiseerde download van de enquêteresultaten met ons gedeeld.

Wij hebben op basis van de enquêteresultaten geen aanleiding gezien om contact op te nemen met de respondenten die hadden aangegeven open te staan voor verdiepende vragen. Op 3 oktober 2024 hebben wij alle geënquêteerden, die in de enquête hadden aangegeven benaderd te mogen worden door KPMG, benaderd om aan te geven dat wij geen aanleiding hadden voor aanvullende vragen of contact met deze geënquêteerden.

E.3 Geënquêteerden

Wij hebben de autorisatielijsten, die nader in 3.1.5 zijn toegelicht, gebruikt om de totale lijst aan geënquêteerden te bepalen. Dit resulteerde in een lijst met 253 medewerkers. Omdat de autorisatielijsten uit 2017 komen, waren niet alle medewerkers op deze lijsten nog in dienst. Wij hebben derhalve voor alle 253 op basis van het digitale adresboek dat beschikbaar was voor ons bepaald welke medewerkers op deze lijsten nog in dienst

waren. Op basis van de aanwezigheid in het digitale adresboek is een groep van 163 personen benaderd voor de enquête. Aanvullend hebben twee voormalige medewerkers contact met ons gezocht en aangegeven de enquête graag te willen invullen. Wij hebben de enquête ook met deze twee voormalige medewerkers gedeeld, waarmee het totaal van geënquêteerden 165 bedroeg. In Tabel E.3.1 hebben wij een verdeling van de geënquêteerden per huidig dienstonderdeel opgenomen op basis van de informatie in het digitale adresboek.

Dienstonderdeel	Aantal geënquêteerden
CAP	7
Cd-CenF	2
CD-DFenA	10
CD-VT	10
Douane	7
FIOD	29
GO	16
IV	4
MKB	65
Particulieren	9
SSO-FenMI	1
SSO-OenP	2
Toeslagen	2
Voormalig medewerker	2

Tabel E.3.1. Overzicht van het aantal geënquêteerden per dienstonderdeel

E.4 Enquêtevragen en beantwoording

Van de in totaal 165 geënquêteerden is de enquête door 125 geënquêteerden ingevuld, ook wel de respondenten van de enquête. Niet alle vragen zijn door de 125 respondenten beantwoord. Per enquêtevraag is hieronder aangegeven hoeveel respondenten de enquêtevraag hebben beantwoord en wat de resultaten van de vragen waren. De vragen zijn per categorie toegelicht. De categorieën zijn bepaald op basis van de onderzoeksvragen in de rapportage. De vragen zijn op basis van hun onderwerp aan een categorie toegevoegd. De categorieën zijn:

- introductievragen
- algemeen gebruik
- gegevens delen
- situatie na mei 2018
- gebruik van gegevens
- afsluitende vragen

Voor de open vragen hebben wij de individuele resultaten niet opgenomen.

E.4.1 Introductievragen

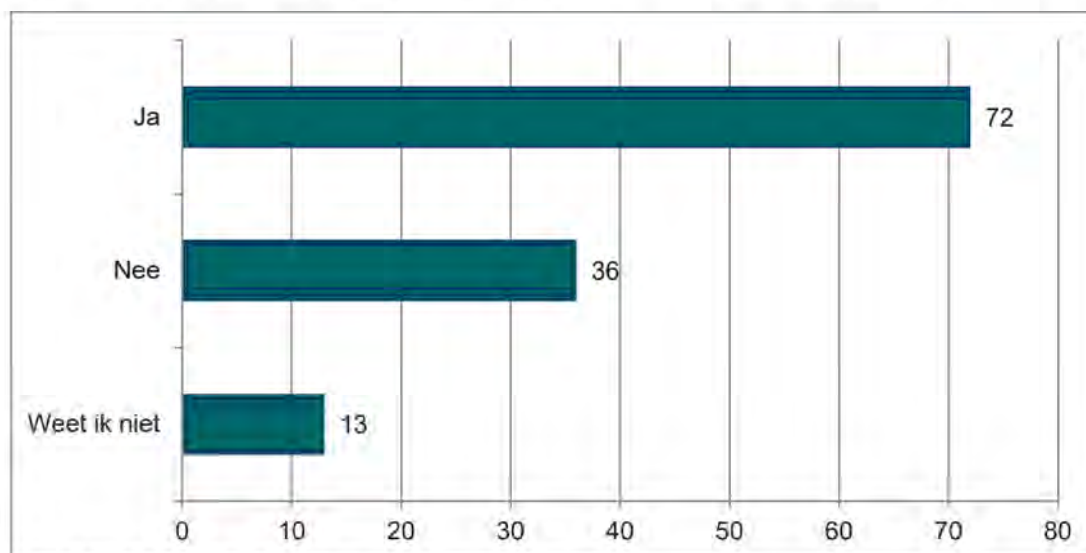
Wij hebben vijf introductievragen gesteld aan de geënquêteerden om een algemeen beeld te kunnen schetsen van de geënquêteerden zonder herleidbare informatie te verkrijgen.

E.4.1.1 Enquêtevraag 1

De eerste enquêtevraag luidde: *“Heeft u gebruikgemaakt van RAM?”* Dit was een meerkeuzevraag en kende drie verschillende antwoordmogelijkheden, namelijk: ‘Ja’, ‘Nee’ en ‘Weet ik niet’.

Resultaten

121 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.1.1.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 1.



Figuur E.4.1.1.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 1

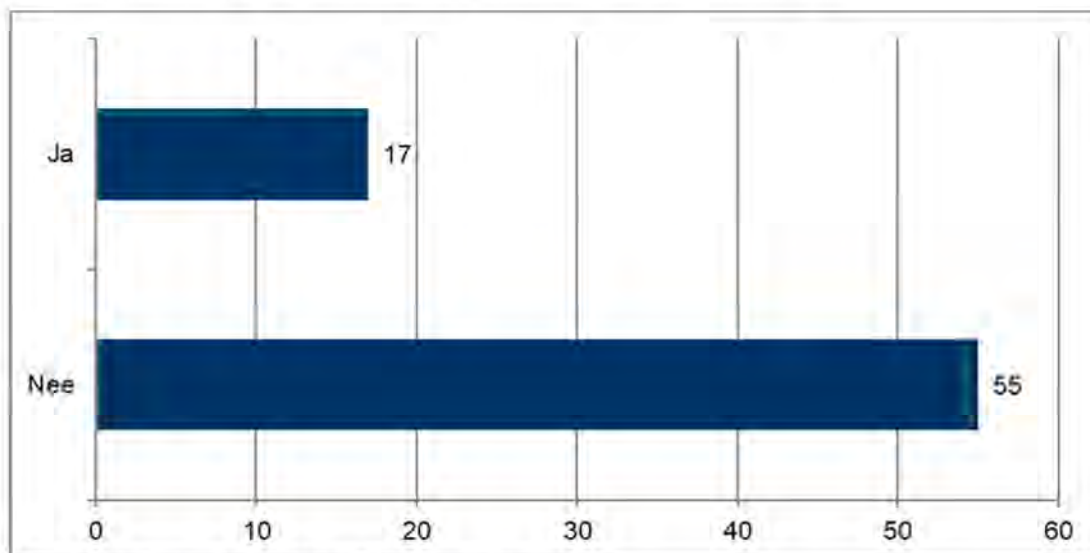
Als een respondent ‘nee’ of ‘weet ik niet’ invulde op deze enquêtevraag, is de respondent direct doorgeleid naar enquêtevraag 30. De vragen twee tot en met 29 konden de geënquêteerden hierdoor niet meer invullen. Hierdoor hebben de vragen twee tot en met 29 maximaal 72 respondenten.

E.4.1.2 Enquêtevraag 2

De tweede enquêtevraag luidde: *“Heeft u eerder meegedaan aan een intern gesprek voorafgaand aan het onderzoek van KPMG of aan een gesprek met KPMG als onderdeel van het onderzoek?”* Dit was een meerkeuzevraag en kende enkel de opties ‘Ja’ en ‘Nee’.

Resultaten

72 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.1.2.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 2.



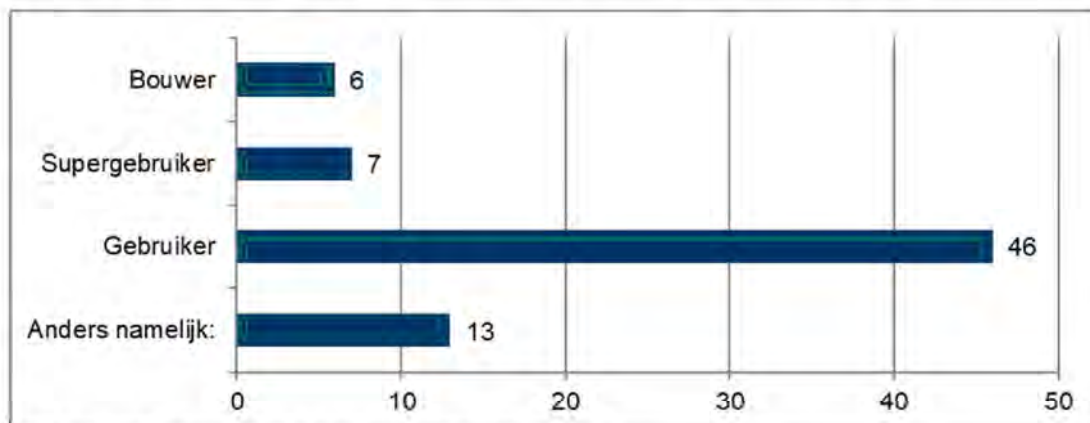
Figuur E.4.1.2.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 2

E.4.1.3 Enquêtevraag 3

De derde enquêtevraag luidde: "Welke rol had u ten aanzien van RAM?" Dit was een meerkeuzevraag met vier mogelijke antwoorden, namelijk: 'Bouwer', 'Supergebruiker', 'Gebruiker' en 'Anders, namelijk'.

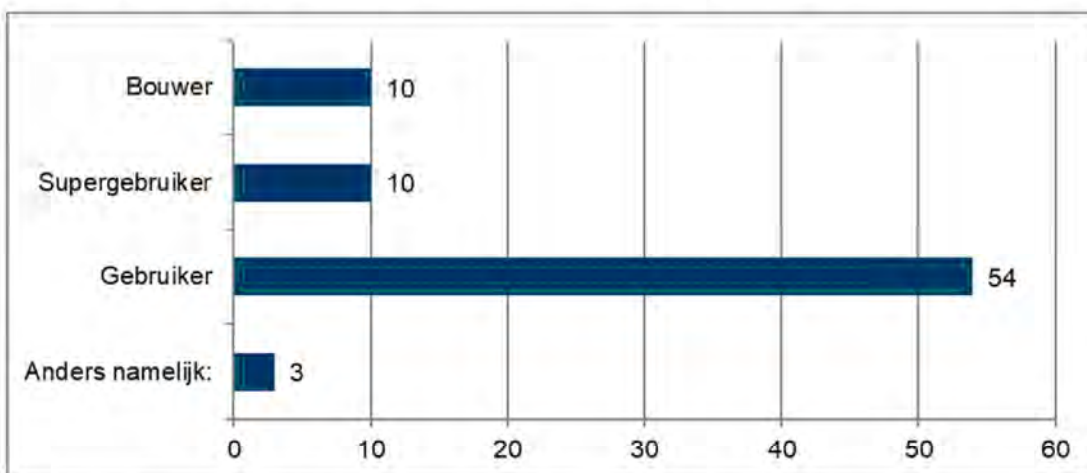
Resultaten

72 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.1.3.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 3.



Figuur E.4.1.3.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 3

De respondenten die 'Anders, namelijk' hebben ingevuld, hebben hierbij een toelichting gegeven. In de toelichting hebben respondenten bijvoorbeeld aangegeven dat zij meerdere rollen ten aanzien van RAM hebben vervuld of hebben zij een nadere toelichting van hun rol beschreven. Uit de toelichtingen is naar voren gekomen dat vier respondenten als bouwer classificeren, drie als supergebruiker, en dat acht een RAM-gebruiker waren. Drie van de 13 respondenten hebben een andere relatie tot RAM dan in de drie opties te omvatten is, zoals het bepalen van de inzet van RAM voor bepaalde processen of dienstonderdelen of het aanleveren van bepaalde gegevens. In Figuur E.4.1.3.2 hebben wij de resultaten opgenomen na het verwerken van de toelichtingen.



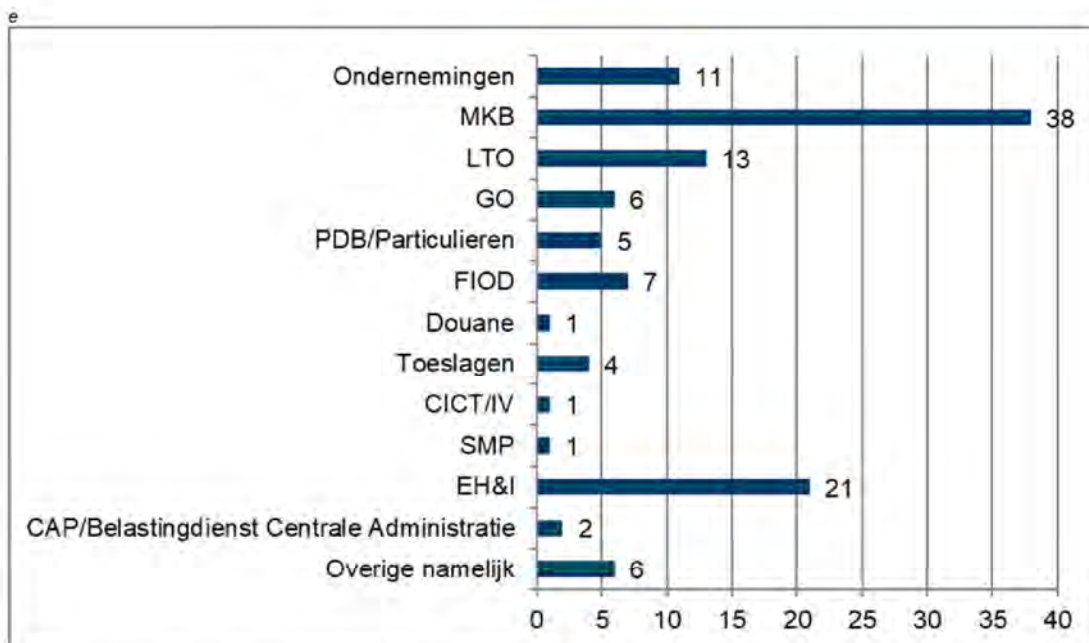
Figuur E.4.1.3.2. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 3 na verwerking toelichting

E.4.1.4 Enquêtevraag 4

De vierde enquêtevraag luidde: "Vanuit welk dienstonderdeel/ dienstonderdelen heeft u toegang gehad en/of gebruikgemaakt van RAM?" Dit betrof een meerkeuzevraag met 12 verschillende antwoordmogelijkheden en een optie voor 'Overige namelijk'.

Resultaten

72 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.1.4.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 4.



Figuur E.4.1.4.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 4

De zes respondenten die op deze vraag 'Overige namelijk' hebben ingevuld, hebben de volgende dienstonderdelen benoemd:

- LKB
- LTO
- 2x LCA
- FEC
- Analyseteam Gegevenskwaliteit Loonaangifteketen

E.4.1.5 Enquêtevraag 5

De vijfde enquêtevraag ging dieper in op de antwoorden die waren gegeven bij enquêtevraag 5. Hier werd namelijk de enquêtevraag gesteld: "Vanuit welk kantoor/team/unit heeft u gebruikgemaakt van RAM? En in welke periode (specifieke jaren) was dit?" Dit was een open vraag.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

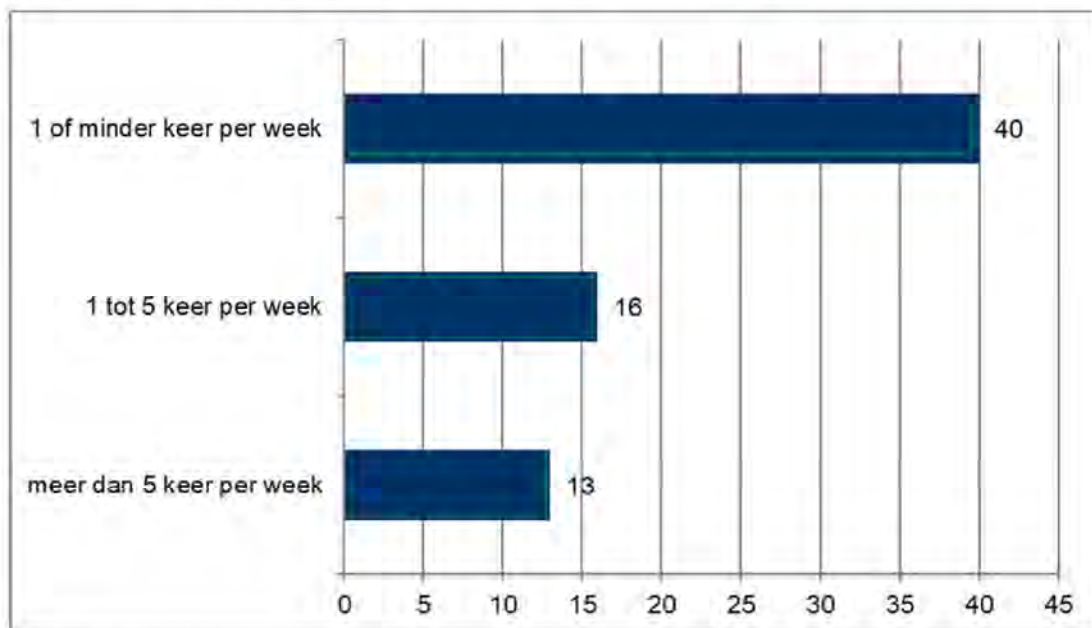
E.4.2 Algemeen gebruik

E.4.2.1 Enquêtevraag 6

De zesde enquêtevraag luidde: *“Hoe vaak maakte u (naar schatting) gemiddeld gebruik van RAM in de periode dat u het meest gebruikmaakte van RAM?”* Dit betrof een meerkeuzevraag met drie verschillende mogelijke antwoorden, namelijk: '1 of minder keer per week', '1 tot 5 keer per week' en 'meer dan 5 keer per week'.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.2.1.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 6.



Figuur E.4.2.1.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 6

E.4.2.2 Enquêtevraag 7

De zevende enquêtevraag luidde: *“Voor zover nodig, kunt u de mate van gebruik toelichten?”* Dit was een open vraag.

Resultaten

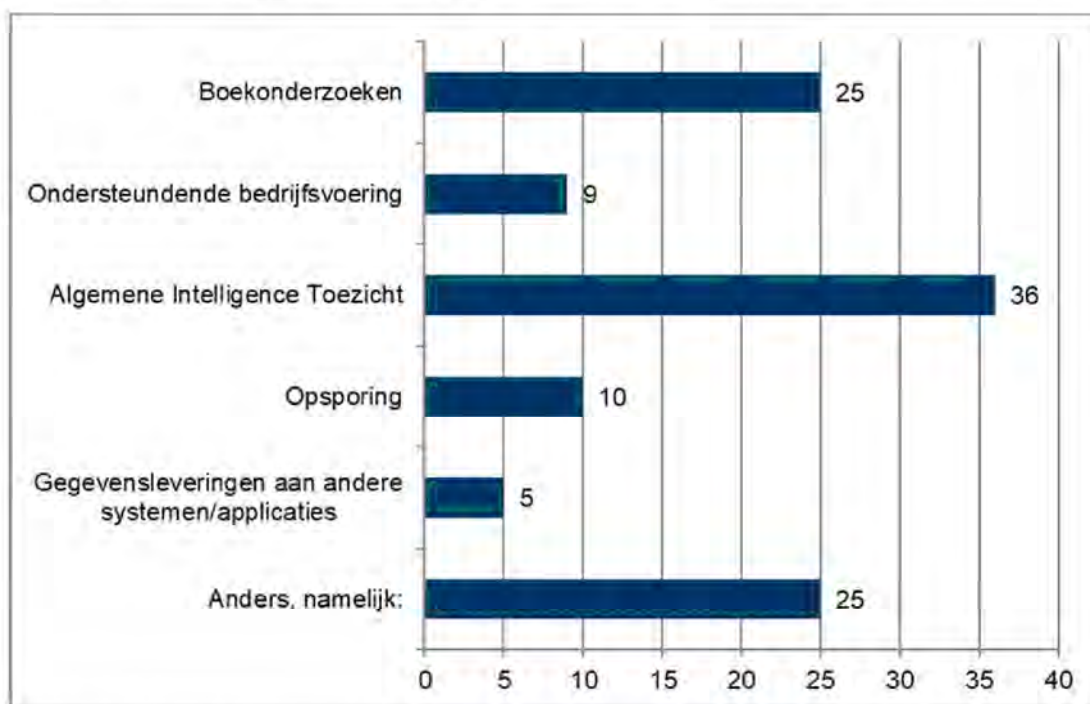
54 van de 125 enquêterespondenten hebben deze vraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

E.4.2.3 Enquêtevraag 8

De achtste enquêtevraag luidde: *"Voor welk doeleinden gebruikte u RAM en/of werden de RAM-extracten die u maakte gebruikt?"* Dit betrof een meerkeuzevraag met vijf verschillende mogelijke antwoorden en een optie voor 'Anders, namelijk'.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze vraag beantwoord. In Figuur E.4.2.3.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 8.



Figuur E.4.2.3.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 8

E.4.2.4 Enquêtevraag 9

De negende enquêtevraag luidde: *"Kunt u per doeleinde globaal toelichten hoe RAM/de RAM-extracten werden gebruikt?"* Dit was een open vraag.

Resultaten

66 van de 125 enquêterespondenten hebben deze vraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

E.4.2.5 Enquêtevraag 10

De tiende enquêtevraag luidde: *“Heeft u hierbij beperkingen ervaren m.b.t. het RAM-gebruik?”* Dit was een open vraag.

Resultaten

63 van de 125 enquêterespondenten hebben deze vraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

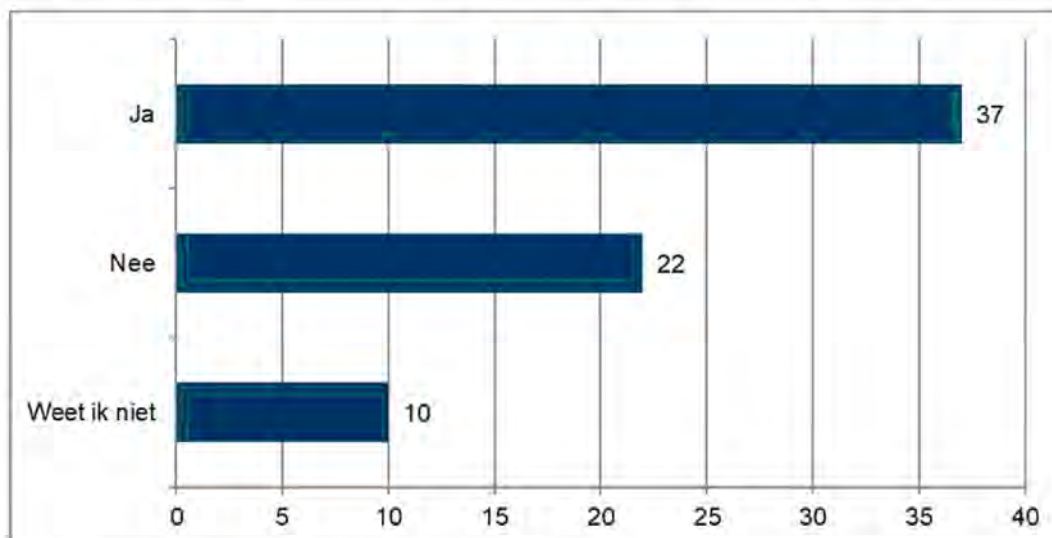
E.4.3 Gegevens

E.4.3.1 Enquêtevraag 11

De elfde enquêtevraag luidde: *“Heeft u extracten met gegevens uit RAM met andere personen binnen de Belastingdienst, Toeslagen en/of Douane gedeeld?”* Dit was een meerkeuzevraag en kende drie verschillende antwoordmogelijkheden, namelijk: ‘Ja’, ‘Nee’ en ‘Weet ik niet’.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze vraag beantwoord. In Figuur E.4.3.1.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 11.



Figuur E.4.3.1.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 11

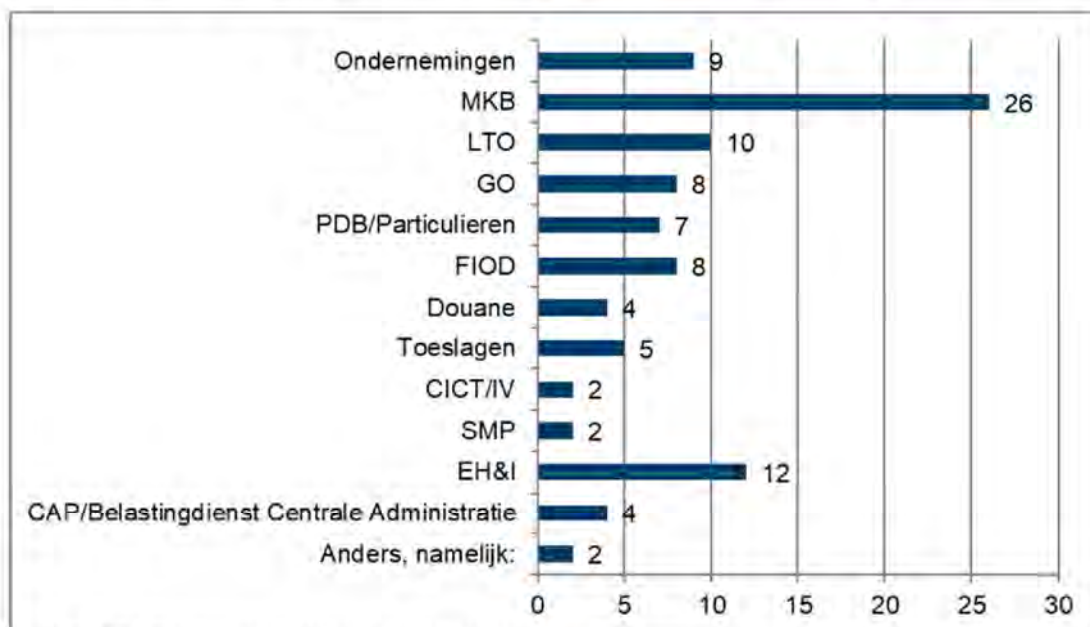
E.4.3.2 Enquêtevraag 12

De twaalfde enquêtevraag luidde: *“Zo ja, kunt u aangeven met welke dienstonderdeel/dienstonderdelen u extracten met gegevens uit RAM heeft gedeeld?”*

Dit betrof een meerkeuzevraag met twaalf verschillende antwoordmogelijkheden en een optie voor 'anders, namelijk'.

Resultaten

37 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.3.2.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 12.



Figuur E.4.3.2.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 12

E.4.3.3 Enquêtevraag 13

De dertiende enquêtevraag luidde: "Zo ja, kunt u verder een toelichten met welke kantoren/ teams/units en welke gegevens (extracten) u uit RAM deelden met personen binnen de Belastingdienst, Toeslagen en/of Douane?" Dit was een open vraag.

Resultaten

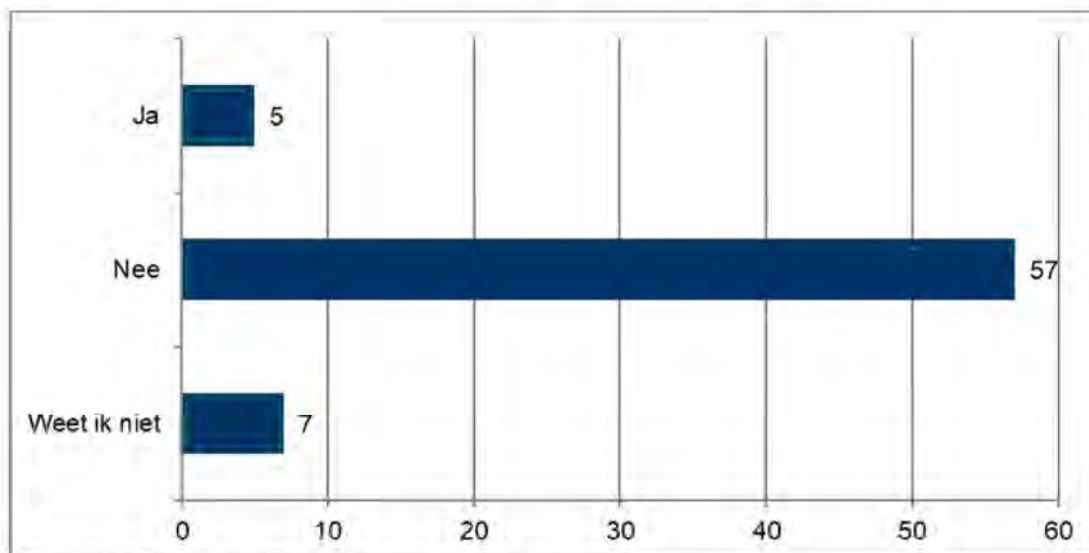
35 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

E.4.3.4 Enquêtevraag 14

De veertiende enquêtevraag luidde: "Heeft u extracten met gegevens uit RAM met externen, zowel covenant- als niet-covenantpartners, gedeeld?" Dit was een meerkeuzevraag en kende drie verschillende antwoordmogelijkheden, namelijk: 'Ja', 'Nee' en 'Weet ik niet'.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.3.4.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 14.



Figuur E.4.3.4.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 14

E.4.3.5 Enquêtevraag 15

De vijftiende enquêtevraag luidde: *“Zo ja, kunt u toelichten met welke externe partijen u gegevens (extracten) uit RAM deelden, zowel covenant- als niet-covenantpartners?”* Dit was een open vraag.

Resultaten

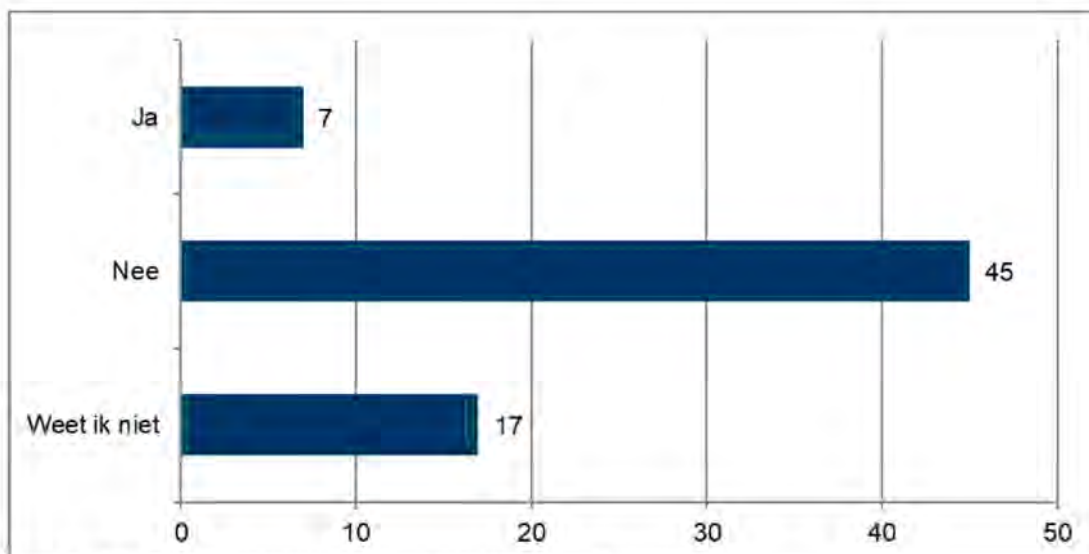
5 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

E.4.3.6 Enquêtevraag 16

De zestiende enquêtevraag luidde: *“Heeft u extracten met gegevens uit RAM, als bron gebruikt in of gedeeld met anderen als bron voor een ander systeem?”* Dit was een meerkeuzevraag en kende drie verschillende antwoordmogelijkheden, namelijk: ‘Ja’, ‘Nee’ en ‘Weet ik niet’.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.3.6.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 16.



Figuur E.4.3.6.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 16

E.4.3.7 Enquêtevraag 17

De zeventiende enquêtevraag luidde: *“Zo ja, kunt u het systeem/de systemen benoemen waar u gegevens (extracten) uit RAM als bron inlaadde?”* Dit was een open vraag.

Resultaten

7 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

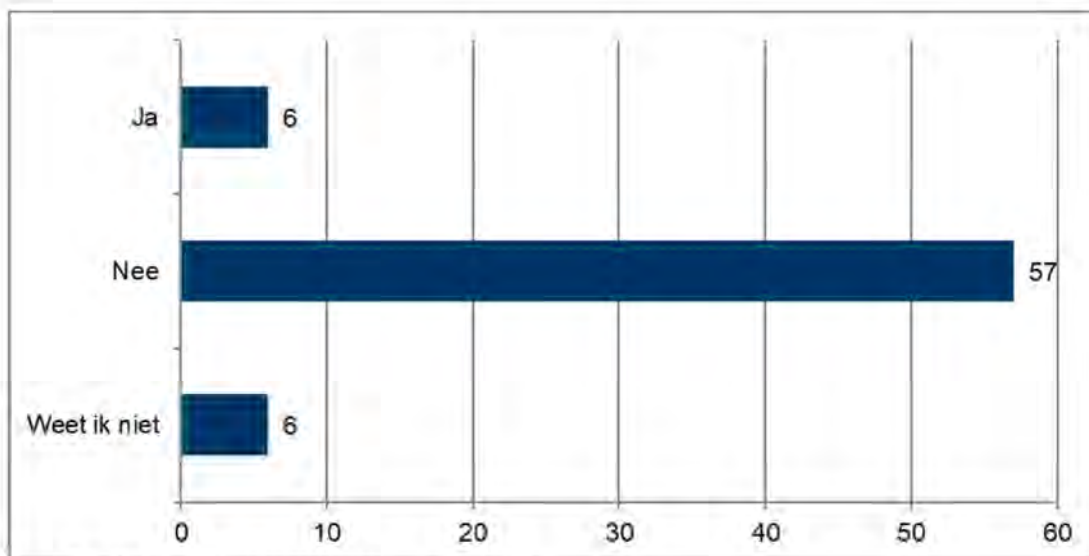
E.4.4 Situatie na mei 2018

E.4.4.1 Enquêtevraag 18

De achttiende enquêtevraag luidde: *“Heeft u, nadat RAM buiten gebruik is gesteld op 25 mei 2018, bezit gehad en gebruikgemaakt van extracten of gegevens die afkomstig zijn uit RAM in de periode voor het buiten gebruik stellen van RAM op 25 mei 2018?”* Dit was een meerkeuzevraag en kende drie verschillende antwoordmogelijkheden, namelijk: ‘Ja’, ‘Nee’ en ‘Weet ik niet’.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.4.1.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 18.



Figuur E.4.4.1.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 18

E.4.4.2 Enquêtevraag 19

De negentiende enquêtevraag luidde: *“Zo ja, kunt u toelichten welke gegevens u gebruikt heeft en in welke periode?”* Dit was een open vraag.

Resultaten

6 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

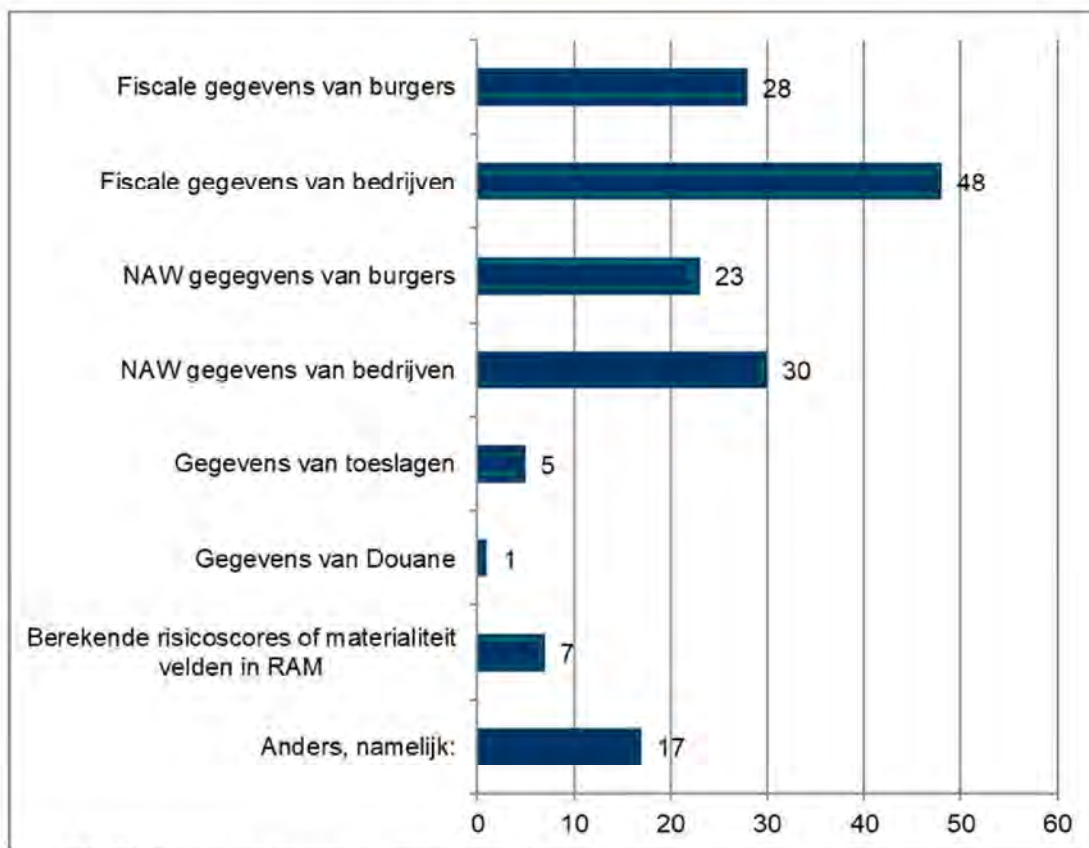
E.4.5 Gebruik van gegevens

E.4.5.1 Enquêtevraag 20

De 20^e enquêtevraag luidde: *“Welke gegevens uit RAM gebruikte u voornamelijk?”* Dit betrof een meerkeuzevraag met 7 verschillende antwoordmogelijkheden en een optie voor ‘Anders, namelijk’.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.5.1.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 20.



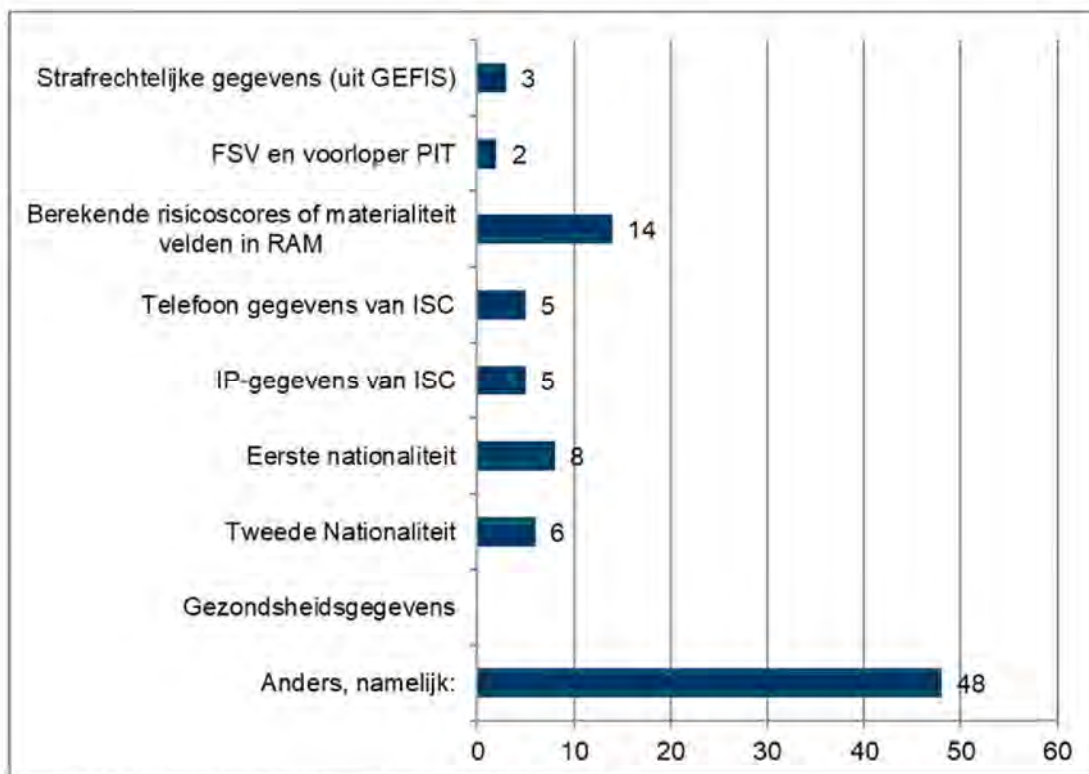
Figuur E.4.5.1.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 20

E.4.5.2 Enquêtevraag 21

Enquêtevraag 21 luidde: “Welke van de volgende bijzondere of gevoelige persoonsgegevens die aanwezig waren in RAM onderdeel van de gegevens die u voornamelijk gebruikte?” Dit betrof een meerkeuzevraag met acht verschillende antwoordmogelijkheden en een optie voor ‘Anders, namelijk’.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.5.2.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 21.



Figuur E.4.5.2.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 21¹⁴³

E.4.5.3 Enquêtevraag 22

Enquêtevraag 22 luidde: “Kunt u toelichten per type bijzondere of gevoelige persoonsgegevens hoe deze gegevens gebruikt werden?” Dit was een open vraag.

Resultaten

54 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

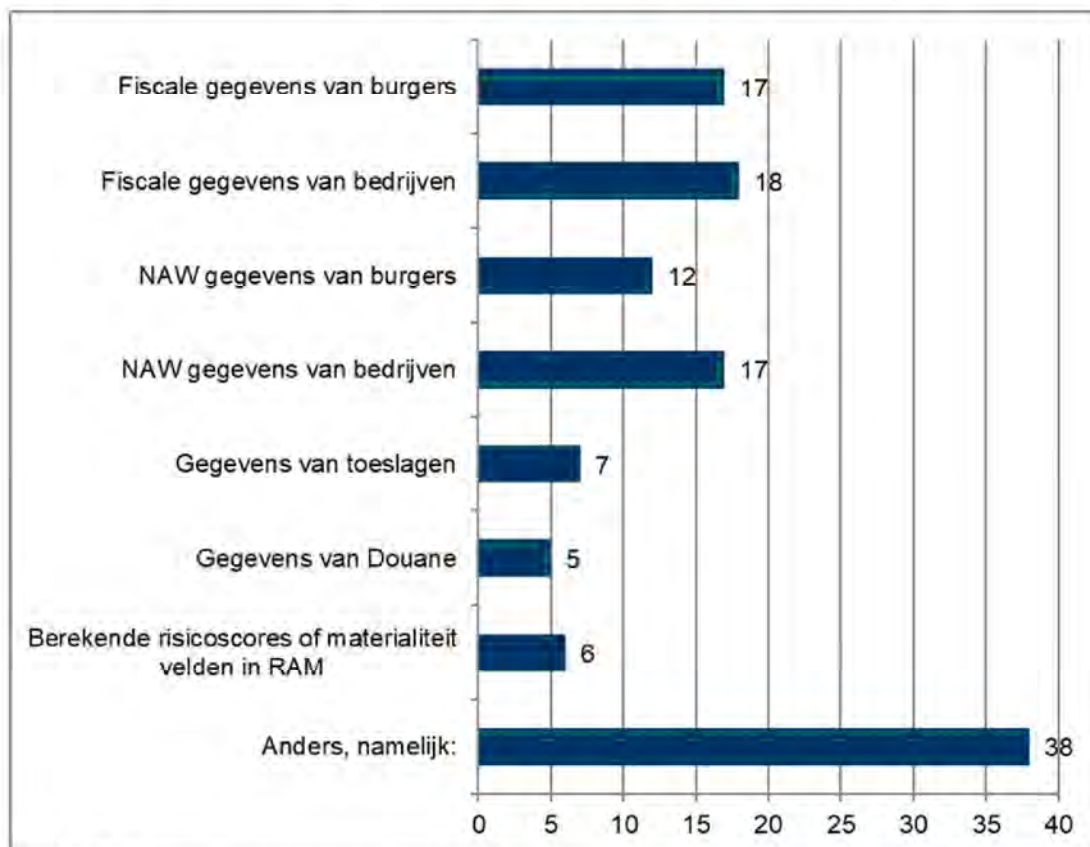
E.4.5.4 Enquêtevraag 23

Enquêtevraag 23 luidde: “Welke gegevens uit RAM heeft u incidenteel gebruikt?” Dit betrof een meerkeuzevraag met 7 verschillende antwoordmogelijkheden en een optie voor ‘Anders, namelijk’.

Resultaten

¹⁴³ De IP-gegevens waren afkomstig uit de interne systemen van de Belastingdienst en waren niet afkomstig van het ISC.

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.5.4.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 23.



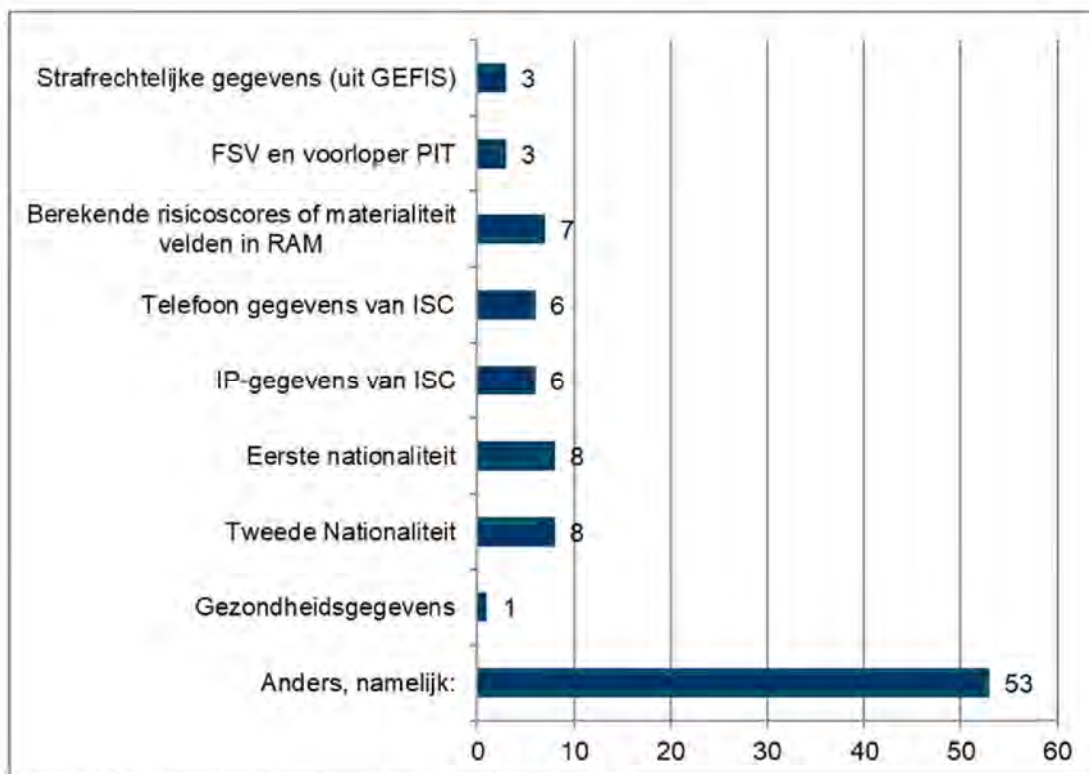
Figuur E.4.5.4.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 23

E.4.5.5 Enquêtevraag 24

Enquêtevraag 24 luidde: "Welke van de volgende bijzondere of gevoelige persoonsgegevens die aanwezig waren in RAM onderdeel van de gegevens die u incidenteel gebruikte?" Dit betrof een meerkeuzevraag met acht verschillende antwoordmogelijkheden en een optie voor 'Anders, namelijk'.

Resultaten

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.5.5.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 24.



Figuur E.4.5.5.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 24¹⁴⁴

E.4.5.6 Enquêtevraag 25

Enquêtevraag 25 luidde: “Kunt u toelichten per type bijzondere of gevoelige persoonsgegevens hoe deze gegevens gebruikt werden?” Dit was een open vraag.

Resultaten

43 van de 125 enquêterespondenten hebben deze vraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

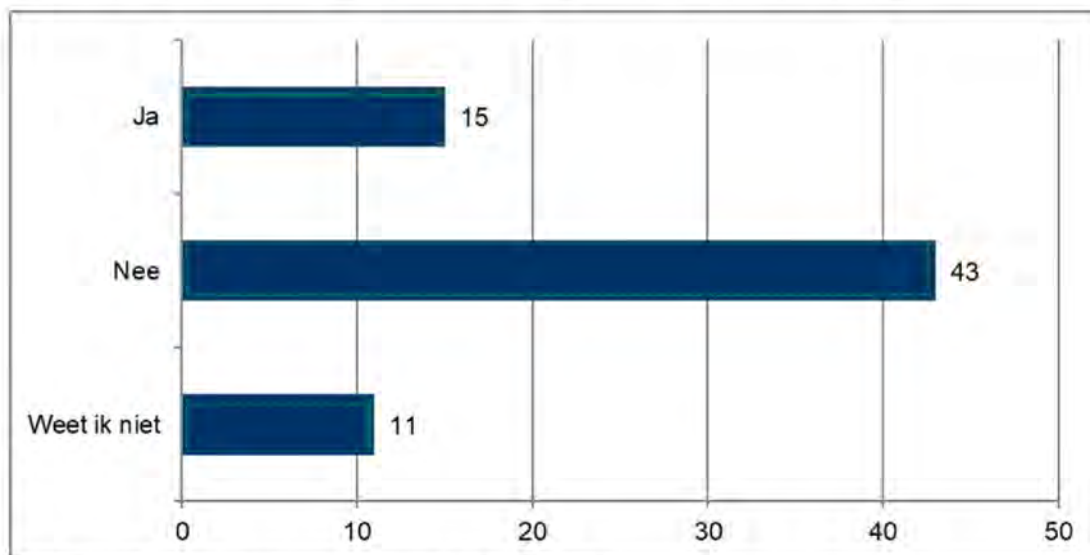
E.4.5.7 Enquêtevraag 26

Enquêtevraag 26 luidde: “Heeft u één of meer van de onderstaande gegevens gebruikt als selectie-indicator?” Dit was een meerkeuzevraag en kende drie verschillende antwoordmogelijkheden, namelijk: ‘Ja’, ‘Nee’ en ‘Weet ik niet’.

Resultaten

¹⁴⁴ De IP-gegevens waren afkomstig uit de interne systemen van de Belastingdienst en waren niet afkomstig van het ISC.

69 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.5.7.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 26.



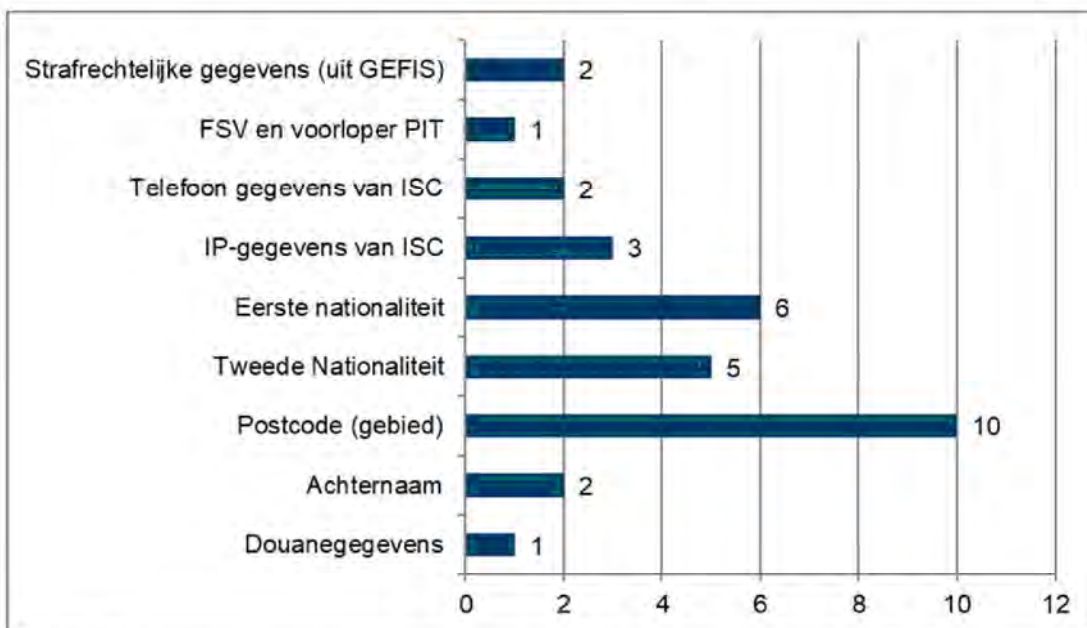
Figuur E.4.5.7.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 26

E.4.5.8 Enquêtevraag 27

Enquêtevraag 27 luidde: "Welke van de onderstaande gegevens heeft u gebruikt als selectie-indicator?" Dit betrof een meerkeuzevraag met acht verschillende antwoordmogelijkheden en een optie voor 'Anders, namelijk'.

Resultaten

15 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. In Figuur E.4.5.8.1 hebben wij de resultaten opgenomen van enquêtevraag 27.



Figuur E.4.5.8.1. Overzicht van de gegeven antwoorden op enquêtevraag 27¹⁴⁵

E.4.5.9 Enquêtevraag 28

Enquêtevraag 28 luidde: “Kunt u aangeven in hoeverre of op welke manier de nationaliteit (eerste en/of tweede) van doorslaggevende factor kon zijn in het selecteren van burgers of bedrijven voor nader onderzoek?” Dit was een open vraag.

Resultaten

12 van de 125 enquêterespondenten hebben deze vraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

E.4.6 Afsluitende vragen

E.4.6.1 Enquêtevraag 29

Enquêtevraag 29 luidde: “Zijn er overige relevante zaken over het gebruik van RAM die u graag wilt vermelden?” Dit was een open vraag.

Resultaten

97 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

¹⁴⁵ De IP-gegevens waren afkomstig uit de interne systemen van de Belastingdienst en waren niet afkomstig van het ISC.

E.4.6.2 Enquêtevraag 30

De dertigste enquêtevraag luidde: *"Kent u soortgelijke systemen als RAM die de afgelopen 10 jaar voor toezicht/handhaving zijn gebruikt en zo ja, welke is/zijn dat?"* Dit was een open vraag.

Resultaten

89 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen. Benoemde systemen zijn meegenomen in de inventarisatie voor vergelijkbare systemen, en daarbij getoetst aan de criteria, zie Hoofdstuk 6.

E.4.6.3 Enquêtevraag 31

Enquêtevraag 31 luidde: *"Zou u de rol ervan en waarom deze systemen mogelijk vergelijkbaar zijn kort kunnen toelichten of aangeven welk onderdeel of verantwoordelijke toelichting zou kunnen geven?"* Dit was een open vraag.

Resultaten

70 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen. Benoemde systemen zijn meegenomen in de inventarisatie voor vergelijkbare systemen, en daarbij getoetst aan de criteria, zie Hoofdstuk 6.

E.4.6.4 Enquêtevraag 32

Enquêtevraag 32 luidde: *"Mochten wij verdere vragen hebben over uw antwoorden in deze enquête, mogen wij u dan benaderen? Zo ja, kunt u dan uw volledige naam en huidige dienstonderdeel noteren?"* Dit was een open vraag.

Resultaten

67 van de 125 enquêterespondenten hebben deze enquêtevraag beantwoord. Omdat het een open vraag betrof, zijn de individuele resultaten niet opgenomen.

Uit de wetten over gegevensbescherming volgt een aantal beginselen waaraan alle gegevensverwerkingen dienen te voldoen. Deze kaders en hun vindplaatsen in de respectievelijke wetten zijn nader uitgewerkt in Tabel D.1. De vindplaatsen van deze beginselen in de AVG, die pas na het uitschakelen van RAM in werking is getreden, zijn in deze tabel ook opgenomen, om de overeenkomsten tussen de beginselen van alle privacy gerelateerde wetten te duiden.

F Digitale zoekactie

Door de Belastingdienst is een digitale zoekactie gestart naar aanleiding van Kamervragen op basis van artikel 68 van de Grondwet.¹⁴⁶ In de oorspronkelijke onderzoeks-aanvraag is aangegeven dat het directoraat-generaal Belastingdienst een zoekslag zou uitvoeren en dat de onderzoeker de beschikking krijgt over de resultaten. Vanwege de verwachte doorlooptijd van de zoekslag van het directoraat-generaal Belastingdienst hebben wij de beschikbare digitale informatiebronnen ten behoeve van ons onderzoek door middel van zoektermen doorzocht op documentatie die mogelijk voor ons relevant is. Het directoraat-generaal Belastingdienst heeft zelf de zoekactie ten behoeve van artikel 68 uitgevoerd. In de aanloop naar het onderzoek heeft het directoraat-generaal Belastingdienst intern een informatieverzoek uitgezet bij de betrokken dienstonderdelen. Per dienstonderdeel of separaat per individueel persoon is informatie in de vorm van elektronische documenten aangeleverd die ons ter beschikking zijn gesteld voor verdere review.

Directoraat-generaal Belastingdienst heeft de digitale zoekactie geïnitieerd door het selecteren van mailboxen van functionarissen en netwerkschijven van dienstonderdelen van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane.

F.1 Informatiebronnen

De Belastingdienst heeft eerst – op basis van door ons gespecificeerde zoektermen – zelf een digitale zoekactie op haar centrale IT-omgevingen en e-mailboxen van leidinggevendende uitgevoerd, waarna wij de geselecteerde documenten, in een Belastingdienst-omgeving, tot onze beschikking hebben gekregen en nader hebben onderzocht. De door medewerkers lokaal op PC's opgeslagen bestanden konden niet door de Belastingdienst in deze digitale zoekactie worden geïdentificeerd, maar zijn via e-mail door de Belastingdienst uitgevraagd bij de medewerkers. Deze informatiebronnen zijn in twee verschillende eDiscovery-platformen beschikbaar gesteld. Ten eerste in verschillende Panagenda-omgevingen en ten tweede in een ZyLAB-omgeving. Beide betreffen eDiscovery-platformen waarmee door ons selecties zijn gemaakt in beschikbare informatiebronnen. De belangrijkste verschillen tussen deze twee platformen zijn dat de Panagenda-omgeving binnen de omgeving van de Belastingdienst operationeel is, waarin e-mailbestanden met de extensie '.msg' niet leesbaar zijn, terwijl deze in de ZyLAB-omgeving wel leesbaar zijn.

Zie Tabel F.1.1 voor een overzicht van de verschillende informatiebronnen van waaruit de Belastingdienst documenten beschikbaar heeft gesteld. Het aantal locaties geeft inzicht in het aantal beschikbare mailboxen en/of netwerkschijven uit de verschillende dienstomgevingen.

¹⁴⁶ [Antwoorden op Kamervragen over schriftelijk overleg over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Informatiebron	eDiscovery-platform	Info
MultiDB FTI Search RAM	Panagenda	E-maildata uit de Belastingdienst-omgeving
MultiDB FTI Search RAM Douane	Panagenda	E-maildata uit de Douane-omgeving
Attachment Collector RAM	Panagenda	Netwerkschijven uit de Belastingdienst-omgeving Hotspot-data uit de Belastingdienst-omgeving
@minfin data	ZyLAB	E-mailomgeving uit de ministerie van Financiën-omgeving
@Belastingdienst data	ZyLAB	Subset uit de MultiDB FTI Search RAM-bron uit Panagenda
Hotspot Toeslagenaffaire ¹⁴⁷	Panagenda	Hotspot-data uit de Belastingdienst-omgeving
FIOD e-maildata	ZyLAB	E-mailomgeving uit de FIOD handmatig geselecteerd door FIOD
Douane e-maildata	ZyLAB	Subset uit de MultiDB FTI Search RAM Douanebron uit Panagenda

Tabel F.1.1. Overzicht beschikbaar gestelde informatiebronnen

Zie Tabel F.1.2 voor statistieken en metagegevens per informatiebron:

Informatiebron	Beschikbare items	Periode scope	Datatypes
MultiDB FTI Search RAM	1.804.200	2003-2024	.EML e-mailbestanden inclusief attachments
MultiDB FTI Search RAM Douane	315.042	2006-2024	.EML e e-mailbestanden inclusief attachments
Attachment Collector RAM	751.966	1994-2024	Excel/Word/Powerpoint/PDF-bestanden
@minfin data	703	2015-2024	.MSG e-mailbestanden inclusief attachments .ICS kalenderbestanden
@belastingdienst data	1	2023-2024	.MSG e-mailbestanden inclusief attachments
FIOD e-maildata	395	2018-2024	.MSG e-mailbestanden inclusief attachments
Douane e-maildata	1.809	2013-2024	.MSG e-mailbestanden inclusief attachments .EML e-mailbestanden inclusief attachments
Hotspot Toeslagenaffaire	1.943	2005-2021	.MSG e-mailbestanden inclusief bijlagen .EML e-mailbestanden inclusief bijlagen Excel/Word/Powerpoint/PDF-bestanden

Tabel F.1.2. Overzicht statistieken en metagegevens informatiebronnen

Hieronder volgt een beschrijving van elke informatiebron. Alle bestanden zijn in dit onderzoek in de IT-omgeving van de Belastingdienst en de ZyLAB cloud-omgeving van de Belastingdienst gebleven; al onze werkzaamheden voor de digitale zoekactie hebben dan ook in een Belastingdienst-omgeving plaatsgevonden.

F.1.1 Mailboxen Belastingdienst (MultiDB FTI Search RAM)

De Belastingdienst heeft de mailboxen van 47 medewerkers van de Belastingdienst van salarisschaal 16 of hoger veiliggesteld. Hierin zijn alleen e-mails tussen 1 januari 2015 en 21 juni 2023 geselecteerd. De e-mails die uit deze selectie zijn gekomen, zijn door de Belastingdienst geüpload naar een eDiscovery-platform en beschikbaar gesteld aan ons. Zoals in Hoofdstuk 1 beschreven, betrof deze digitale zoekactie de analyse van de besluitvorming die over RAM heeft plaatsgevonden, en geen onderzoek naar handelen of nalaten van handelen door personen.

F.1.2 Belastingdienst Netwerkschijven (Attachment Collector RAM)

De Belastingdienst heeft een zoekslag uitgevoerd over 267 netwerkschijven binnen de eigen IT-omgeving. Deze netwerkschijven zijn door de Belastingdienst gekozen op basis

¹⁴⁷ Vanwege de parlementaire enquête met deze naam zijn relevante bestanden in deze omgeving verzameld (zie verder paragraaf E.1.3).

van het bevatten van de door de Belastingdienst gekozen 'kernwoorden' en 'signaalwoorden' omtrent RAM. Tijdens deze zoekslag zijn documenten geselecteerd die specifieke extensies hebben. Een overzicht van de extensies waarop geselecteerd is staat in Tabel F.1.2.1.

Document type	Extensies
Word	'doc', '.docx'
PowerPoint	'ppt', '.pptx'
Excel	'xls', '.xlsx', '.xlsm', '.csv'
PDF	'pdf'
Tekst	'txt'
E-mails	'msg', '.eml'

Tabel F.1.2.1. Overzicht van de bestandstypen waarop is geselecteerd bij de zoekslag over de netwerkschijven

De bestanden uit de 267 netwerkschijven die uit de zoekslag van de Belastingdienst kwamen, zijn geüpload naar een eDiscovery-platform en beschikbaar gesteld aan ons.

F.1.3 'Hotspot Toeslagenaffaire'

De Belastingdienst heeft documenten rondom de toeslagenaffaire verzameld in een zogenoemde 'Hotspot Toeslagenaffaire'. De documenten in deze Hotspot zijn uitgezonderd van vernietiging op verzoek van de Tweede Kamer. De documenten die in de Hotspot terechtkomen, zijn geselecteerd op basis van kernwoorden opgesteld door de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft de documenten uit deze Hotspot Toeslagenaffaire geüpload naar een eDiscovery-platform en aan ons ter beschikking gesteld. Hiernaast zijn ook alle e-mailbestanden met de extensie '.msg' geüpload naar de ZyLAB-omgeving, aangezien deze e-mailbestanden niet leesbaar waren in de Panagenda-omgeving, en beschikbaar gesteld aan ons.

F.1.4 FIOD e-maildata

De Belastingdienst heeft een zoekslag uitgevoerd over de mailboxen van vijf FIOD-medewerkers van salarisschaal 16 of hoger. Er is alleen gezocht op e-mails tussen 1 januari 2015 en 21 juni 2023.

De e-mails die uit deze zoekslag zijn gekomen, zijn door de FIOD gecontroleerd op het bevatten van mogelijke politiegegevens. Indien een e-mail politiegegevens bevatte dan mochten wij deze documenten niet inzien en derhalve zijn deze niet opgeleverd. Alle documenten die uit de zoekslag kwamen en geen politiegegevens bevatten, zijn geüpload door de Belastingdienst naar een eDiscovery-platform en beschikbaar gesteld aan ons.

F.1.5 Minfin e-maildata (@minfin data)

De Belastingdienst heeft een zoekslag uitgevoerd over de mailboxen van 23 medewerkers van het ministerie van Financiën van salarisschaal 16 of hoger. Tijdens deze zoekslag zijn e-mails geselecteerd met kernwoorden zoals 'RAM', 'IVT' en 'NIT'. Hiervan zijn documenten uitgesloten die woorden omtrent personeelszaken bevatten, zoals

'curriculum vitae' en 'vlootschouw'. Ook is alleen gezocht op e-mails tussen 1 januari 2015 en 21 juni 2023.

De e-mails die uit deze zoekslag zijn gekomen, zijn door de Belastingdienst geüpload naar een eDiscovery-platform en beschikbaar gesteld aan ons.

F.1.6 Douane-mailboxen (MultiDB FTI Search RAM Douane)

De Douane heeft op verzoek van de Belastingdienst de douane-mailboxen geselecteerd van de medewerkers van de Douane van salarisschaal 16 en hoger. Ook is alleen gezocht op e-mails tussen 1 januari 2015 en 21 juni 2023.

De e-mails die uit deze zoekslag zijn gekomen, zijn door de Belastingdienst geüpload naar een eDiscovery-platform en beschikbaar gesteld aan ons.

F.1.7 Douane netwerkschijven

De Belastingdienst heeft een zoekslag uitgevoerd over de netwerkschijven binnen de Douane. Tijdens deze zoekslag zijn documenten geselecteerd die kernwoorden zoals 'RAM', 'IVT' en 'NIT' bevatten. Vervolgens heeft de Belastingdienst de bestanden doorzocht met deze zoektermen. De bestanden die naar voren kwamen bij het gebruik van zoektermen zijn zogenoemde responsieve bestanden. Deze bestanden zijn vervolgens aan ons beschikbaar gesteld voor ons onderzoek. Over de resultaten uit twee samenwerkingsgebieden waar mogelijk Wpg-informatie in stond, heeft de Douane zelf een review gedaan of documenten mogelijk relevant zijn voor dit onderzoek. De Douane heeft geen documenten gevonden die mogelijk relevant zijn voor ons onderzoek.

F.1.8 FIOD-netwerkschijven

De Belastingdienst heeft een zoekslag uitgevoerd over de netwerkschijven binnen de FIOD. Tijdens deze zoekslag zijn documenten geselecteerd die kernwoorden zoals 'RAM', 'IVT' en 'NIT' bevatten. Over de resultaten heeft de FIOD zelf een review gedaan of documenten mogelijk relevant zouden zijn voor dit onderzoek. De FIOD heeft geen documenten gevonden die mogelijk relevant zouden zijn voor dit onderzoek.

F.2 Zoektermen

Op basis van de onderzoeksvragen hebben wij zoektermen opgesteld. Deze zoektermen zijn uitgekozen om de bestanden te identificeren die mogelijk relevante informatie bevatten in kader van het onderzoek. Vervolgens heeft de Belastingdienst de bestanden doorzocht met deze zoektermen. De bestanden die naar voren kwamen bij het gebruik van de zoektermen, staan bekend als 'responsieve bestanden'. Deze bestanden zijn vervolgens aan ons beschikbaar gesteld voor het onderzoek.

Het opstellen van de zoektermen was een iteratief proces. Er is gebruikgemaakt van verschillende varianten per zoekterm, om zo rekening te houden met:

- het verschil in zoekfunctionaliteit tussen de eDiscovery-platformen waarbinnen de zoektermen zijn toegepast; en
- de verschillende dienstonderdelen van waaruit de informatie is aangeleverd.

De zoektermenlijst is op basis van initiële resultaten bijgesteld om de zoektermenlijst zo efficiënt mogelijk te maken

Voor een aantal onderzoeksvragen kwamen de opgestelde zoektermen grotendeels overeen. Wij zijn door de Belastingdienst geïnformeerd dat de Panagenda-omgeving niet beschikt over een ontdebbelingsfunctionaliteit. Op basis hiervan hebben wij besloten om zoektermen van verschillende onderzoeksvragen samen te voegen wanneer deze overeenkwamen met elkaar. Onderzoeksvragen zijn daarom in groepen ingedeeld. De indeling van deze groepen is terug te vinden in Tabel F.3.2.1.

Zie Tabel F.3.2.1 op de volgende pagina voor een overzicht van zoektermresultaten per onderzoeksvraag.

F.3 Review

F.3.1 Reviewomgeving

De geselecteerde bestanden zijn in verschillende onderzoeksomgevingen beschikbaar gesteld aan ons. In deze omgevingen hebben wij, naast het doorzoeken, ook de review uitgevoerd. Op de eDiscovery-platformen hebben wij voor iedere zoekterm batches aangemaakt met responsieve bestanden. Deze batches hebben wij vervolgens gereviewd.

F.3.2 Reviewprocedure

Het uitvoeren van reviewwerkzaamheden is in twee fasen verdeeld: een eerste review en tweede review.

In de eerste reviewfase hebben wij de responsieve bestanden onderzocht op mogelijke relevantie. Het doel van deze fase was het identificeren van documenten die mogelijk relevante informatie bevatten voor het beantwoorden van een of meerdere onderzoeksvragen. Deze bestanden hebben wij beoordeeld als relevant of niet relevant.

In de tweede reviewfase hebben wij een grondige analyse van de eerder als mogelijk relevant beoordeelde bestanden uitgevoerd. Deze fase stond in het teken van het valideren van de relevantie van de informatie en of deze nieuw en/of aanvullend was voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

De informatie uit in de tweede fase relevant bevonden documenten is vervolgens verwerkt in het onderzoek en de rapportage.

Zie Tabel F.3.2.1 op de volgende pagina voor de resultaten van de zoekslagen per onderzoeksvraag.

Onderzoeks-vraag	Onderzoeksvraag beschrijving	Onderzoeks-vragen Groep	Zoek-terminen	Respon-siviteit ¹⁴⁸	Aantal relevant
O00	Alternatieve zoektermen gericht op specifieke personen en perioden	O00	104	70.681	1.076
O01	Wat was de aanleiding om RAM te ontwikkelen en wat was het beoogde doel van RAM?	O01	6	1.338	4
O02	Hoe is RAM functioneel en technisch ingericht?	O02	19	1.959	18
O03	Is het gebruik van het systeem RAM opgenomen in (vaktechnische) behandelvoorschriften, -richtlijnen, procesbeschrijvingen en dergelijke?	O03, O18	3	224	94
O04	Van wanneer tot wanneer was het RAM-systeem in gebruik?	O04	27	8.120	835
O05	Welke dienstonderdelen, afdelingen en functionarissen waren de interne en externe gebruikers/afnemers van RAM? Hoeveel mensen hadden toegang tot de database toen deze volledig in gebruik was?	O05, O06, O16, O22, O23	21	815	25
O06	Hoeveel functionarissen hebben gebruikgemaakt van RAM om analyses over burgers en bedrijven te maken en/of deze analyses verder te verwerken, en aan hoeveel functionarissen is data uit RAM verstrekt en hebben van deze data gebruikgemaakt?	O05, O06, O16, O22, O23	21	815	25
O07	Van wanneer tot wanneer was de opgeschoonde vorm van RAM in gebruik vanaf 15 juni 2018? Welke dienstonderdelen, afdelingen en functionarissen waren de interne en externe afnemers van de afgeslankte vorm van RAM? Hoeveel functionarissen hadden toegang tot de opgeschoonde database?	O07	6	325	1
O08	Van welke gegevens (van burgers en bedrijven) heeft RAM gebruikgemaakt, wat waren bronnen van deze gegevens, hoe werden de bronnen bepaald en hoe vaak werden de gegevens uit deze bronnen bijgewerkt?	O08	40	8.269	569
O09	Bevatte de RAM-database strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven? Zo ja, welke, en was er sprake van gebruik van deze gegevens?	O09	8	569	19
O10	Hoe waren voor RAM de eisen gewaarborgd die wet- en regelgeving stellen aan onder meer gegevensopslag, gegevensgebruik, gegevensbeveiliging en privacybescherming met betrekking tot burgers en bedrijven?	O10, O17	5	0	0
O11	Met welke andere partijen (overheden/externe partijen) werden gegevens van burgers en bedrijven gedeeld, en in welke frequentie en mate?	O11, O12, O19, O24	3	0	0
O12	Welke afspraken zijn er gemaakt over externe gegevensverstrekking? Valt hierbij een onderscheid te maken tussen gegevensdeling van burgers en bedrijven met convenantpartners en niet-convenantpartners?	O11, O12, O19, O24	3	0	0
O13	Bevatte de RAM-database bijzondere persoonsgegevens van burgers en bedrijven? Zo ja, welk type bijzondere persoonsgegevens, en was er sprake van gebruik van deze gegevens?	O13, O34	36	4.546	164
O14	Welke deel van de gegevens/data van burgers en bedrijven was nog toegankelijk na 15 juni	O14	15	1.068	0

¹⁴⁸ De aantallen onder responsiviteit betreffen aantallen die niet zijn ontdebeld vanwege de afwezigheid van ontdebelfunctionaliteit in Panagenda. Derhalve is het aantal unieke responsieve stukken lager.

Onderzoeks-vraag	Onderzoeksvraag beschrijving	Onderzoeks-vragen Groep	Zoek-terminen	Respon-siviteit 148	Aantal relevant
	2018 in de opgeschoonde versie (extractie) van RAM, na het stopzetten van het gebruik van de opgeschoonde versie van RAM per 1 mei 2019 alsmede na het volledig uitzetten van de nieuwe werkomgeving waarin een deelverzameling van RAM zat in januari 2021?				
O15	Was er een verband tussen RAM en Toeslagen in het kader van fraudebestrijding, en in hoeverre konden via RAM vertrouwelijke gegevens ingezet worden en was het mogelijk risicoanalyses te maken met gebruik van zowel eerste en/of tweede nationaliteit?	O15	4	1.071	403
O16	Welke functionarissen konden een analyse over burgers en bedrijven aanvragen, op welke manier ging dat, welke typen analyses en typen gebruik van analyses zijn er te onderscheiden?	O05, O06, O16, O22, O23	21	815	25
O17	Welke afspraken bestonden er over het gebruik en de opslag van analyses over burgers en bedrijven?	O10, O17	5	0	0
O18	Waren er voorwaarden waar (aanvragen voor) analyses over burgers en bedrijven aan moesten voldoen? Bestaan hiervoor beschrijvingen in de vorm van handleidingen, werkinstructies of procesbeschrijvingen? Werd elke aanvraag voor een analyse gehonoreerd?	O03, O18	3	224	94
O19	Werden er ook analyses gemaakt voor en door andere overheden en/of externe partijen?	O11, O12, O19, O24	3	0	0
O20	Was er bij RAM sprake van profileren van burgers en bedrijven in de zin dat de ene bevolkingsgroep intensiever werd gecontroleerd dan de andere?	O20	0	0	0
O21	Werd RAM toegepast voor geautomatiseerde besluitvorming met betrekking tot burgers en bedrijven?	O21	0	0	0
O22	Welke eisen, zowel extern als intern, op het gebied van informatiebeveiliging waren van toepassing, en voldeden RAM en de systemen/platformen waarop RAM draaide aan deze eisen? Zo nee, waarom niet?	O05, O06, O16, O22, O23	21	815	25
O23	Welke directies en afdelingen waren voor het gebruik van RAM geautoriseerd en hoe verliep het proces van autorisatiebeheer? Welke directies en afdelingen hadden daadwerkelijk toegang tot RAM?	O05, O06, O16, O22, O23	21	815	25
O24	Hebben andere overheden of externe partijen toegang gehad tot RAM?	O11, O12, O19, O24	3	0	0
O25	Wie van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane konden RAM-data downloaden op USB-sticks, wanneer is dat bijgehouden en is dat via logging bijgehouden?	O25, O26	4	24	0
O26	Kan de daadwerkelijke toegang tot RAM-gegevens inzichtelijk worden gemaakt? Was er een logging ingeregeld en, zo ja, welke?	O25, O26	4	24	0
O27	Zijn er (nog) RAM-extracties (exports) aanwezig op bijvoorbeeld netwerkschijven of andere plekken? Zo ja, welke RAM-extracties betreft het en hoe zijn deze beveiligd?	O27	2	0	0
O28	Welke besluitvorming heeft plaatsgevonden over start, ontwikkeling, gebruik en beëindiging van RAM en het veiligstellen van gegevens uit RAM, inclusief de opgeschoonde versie van RAM na 15 mei 2018, het uitzetten van de noodvoorziening per 1 mei 2019 en uitzetten	O28	21	3.152	0

Onderzoeks-vraag	Onderzoeksvraag beschrijving	Onderzoeks-vragen Groep	Zoek-terminen	Respon-siviteit 148	Aantal relevant
O29	van nieuwe werkomgeving waarin een deel-verzameling van RAM zat in januari 2021? Wat kan worden geconcludeerd over de effecten van de besluitvorming op het mogelijk onrechtmatig gebruik van RAM ten aanzien van burgers en bedrijven?	O29	0	0	0
O30	Wat zijn de functionele voorgangers en opvolgers van RAM en welke besluitvorming heeft er over deze functionele voorgangers en opvolgers plaatsgevonden, waarbij voor de voorgangers tot 5 jaar voor het in gebruik nemen van RAM wordt gekeken?	O30	24	4003	0
O31	Welke vergelijkbare risicoanalyse-systemen of -modellen t.a.v. burgers en bedrijven zijn er aangetroffen en/of gebruikt in de afgelopen 10 jaar?	O31	0	0	0
O32	Is het gebruik van deze vergelijkbare systemen intern of extern onderzocht? Zo ja, welke onderzoeken betreft het?	O32	0	0	0
O33	Wat waren in de periode dat RAM ontwikkeld en gebruikt werd de relevante wettelijke kaders?	O33	0	0	0
O34	Heeft de Belastingdienst met het gebruik van RAM wettelijke kaders overtreden? Zo ja, welke?	O13, O34	36	4.546	164
O35	Kan er iets geconcludeerd worden over de werking en effecten van de analyses in RAM, de daaropvolgende selecties en de daaropvolgende besluiten in het keuzeprocess en de gevolgen van de keuzes in de heffing? Wat kan geconcludeerd worden?	O35	0	0	0
O36	Als sprake zou zijn van onrechtmatig gebruik van RAM: kan er vastgesteld worden dat er zich mogelijke nadelige effecten hebben voorgedaan voor burgers en bedrijven? Welke categorieën of typen nadelige effecten zijn er mogelijk voorgekomen?	O36	0	0	0
O37	Hoe kan worden vastgesteld in welke mate eventuele nadelige effecten zich hebben voorgedaan?	O37	0	0	0
Totaal			489	114.218	3.566

Tabel F.3.2.1. Overzicht zoektermen per onderzoeksvraag*

G Teams met autorisaties

Teamnaam	Hoeveelheid medewerkers in het team met toegang tot RAM
BV BIA TEAM 03	2
BV BIA TEAM 04	1
BV BUSINESS CONTROL	1
Bv Kwz Team 01	1
BV LEIDING BI EN A	1
CE ANTI MONEY LAUNDERING CENTRE	6
CE PROJECTORGANISATIE	1
D&A Analytics 05	1
DLK HANDHAVINGSBELEID 1	1
DLK HANDHAVINGSBELEID 2	1
DLK ID BELASTINGDIENST	1
DRR DLTC SPL ACCIJNS	1
EHI CI TEAM DATA & INFORMATIEANALYSE	8
EHI CI TEAM INTERNET SERVICE CENTRE	1
EHI CI TEAM SIGNAALANALYSE & FRAUDE	8
EHI LEIDING TEAM 02	1
EHI ONDERSTEUNENDE STAF	1
EHI TEAM EFFECTMETING	1
EHI TEAM HANDHAVINGSADVIES	6
EHI TEAM KENNISONTWIKKELING	4
Ex Ds Soc	2
GO MI TEAM 102 LEIDING TEAMS	1
GO MI TEAM 122	1
GO MI TEAM 126	1
GO NO TEAM 229	1
GO NW TEAM 300 LEIDING BV	1
GO NW TEAM 314 ASBEL	1
GO NW TEAM 315 FEC	1
GO NW TEAM 317 TOEZICHT WWFT	1
GO NW TEAM 354	1
Go Nw Team 361	1
GO NW TEAM 365	3
GO NW TEAM 372	1
GO WE TEAM 403 OLGA	1
GO WE TEAM 433	1
GO WE TEAM 435	1
GO ZU TEAM 511 VT	1
GO ZU TEAM 522	1
GO ZU TEAM 532	1
GO ZU TEAM 533	1
GO ZU TEAM 534	1
GO ZU TEAM 537	1
HANDHAVINGSREGIE TEAM 1	2
MI ANTI CORRUPTION CENTRE	1
MI UTRECHT I&A	1
MI Utrecht MDT3	8
MI UTRECHT SOI	1
MKB LA TEAM 01	1
MKB MI LEIDING M2 TEAM 02 UTRECHT	1
MKB MI RAD TEAM 03 DEN HAAG	2
MKB MI RAD TEAM 04 DEN HAAG	1
MKB MI RAD TEAM 06 UTRECHT	1
MKB MI RHT TEAM 01 ROTTERDAM	2

Teamnaam	Hoeveelheid medewerkers in het team met toegang tot RAM
MKB MI RHT TEAM 02 UTRECHT	1
MKB MI ROT TEAM 01 ARNHEM	1
MKB MI ROT TEAM 01 DEN HAAG	2
MKB MI RVL TEAM 01 ARNHEM	1
MKB MI RVL TEAM 02 ROTTERDAM	2
MKB MI RVL TEAM 03 DEN HAAG	1
MKB MI SLH TEAM 01 ARNHEM	2
MKB MI SLT TEAM 01 ARNHEM	1
MKB MI SLT TEAM 01 DEN HAAG	1
MKB MI SLT TEAM 01 UTRECHT	4
MKB MI SVT TEAM 01 UTRECHT	1
MKB NO RAD TEAM 01 GRONINGEN	1
MKB NO RAD TEAM 02 GRONINGEN	1
MKB NO RFD TEAM 01 ALMERE	1
MKB NO RHT TEAM 01 ALMERE	3
MKB NO RHT TEAM 01 ZWOLLE	1
MKB NO RKB TEAM 01 ALMERE	1
MKB NO RKB TEAM 01 LEEUWARDEN	1
MKB NO RKB TEAM 02 ALMERE	1
MKB NO ROT TEAM 01 ENSCHEDE	1
MKB NO RVL TEAM 01 ENSCHEDE	1
MKB NO RVL TEAM 01 ZWOLLE	1
MKB NO SCL TEAM 02 ENSCHEDE	1
MKB NO SFO TEAM 01 ENSCHEDE	1
MKB NO SFO TEAM 01 GRONINGEN	2
MKB NO SLH TEAM 01 ZWOLLE	4
MKB NO SLT TEAM 01 ENSCHEDE	1
MKB NO SLT TEAM 01 GRONINGEN	2
MKB NO SLT TEAM 01 ZWOLLE	1
MKB NW LEIDING M2 TEAM 02 AMSTERDAM	1
MKB NW LEIDING M2 TEAM 02 HOOFFDORP	1
MKB NW RAD TEAM 03 HOOFFDORP	1
MKB NW RAD TEAM 05 AMSTERDAM	1
MKB NW RBI TEAM 01 AMSTERDAM	1
MKB NW RFD TEAM 01 HOOFFDORP	1
MKB NW RHT TEAM 02 HOOFFDORP	3
MKB NW RHT TEAM 03 HOORN	6
MKB NW ROT TEAM 01 HOOFFDORP	1
MKB NW RVL TEAM 02 HOOFFDORP	1
MKB NW SFO TEAM 01 AMSTERDAM	2
MKB NW SFO TEAM 01 HOOFFDORP	1
MKB NW SFO TEAM 02 HOOFFDORP	1
MKB NW SLH TEAM 01 AMSTERDAM	5
MKB NW SLT TEAM 01 HOOFFDORP	1
MKB NW SLT TEAM 01 HOORN	2
MKB ZU LEIDING M2 TEAM 01 MIDDELBURG	1
MKB ZU RAD TEAM 04 BREDA	1
MKB ZU RAD TEAM 04 EINDHOVEN	1
MKB ZU RFD TEAM 01 BREDA	1
MKB ZU RFD TEAM 01 EINDHOVEN	3
MKB ZU RFD TEAM 01 VENLO	1
MKB ZU RHT TEAM 01 MAASTRICHT	1
MKB ZU RHT TEAM 01 VENLO	1
MKB ZU RHT TEAM 02 EINDHOVEN	1
MKB ZU RHT TEAM 03 BREDA	1
MKB ZU ROT TEAM 01 MAASTRICHT	3
MKB ZU ROT TEAM 01 VENLO	5
MKB ZU RVL TEAM 01 BREDA	3

Teamnaam	Hoeveelheid medewerkers in het team met toegang tot RAM
MKB ZU RVL TEAM 01 MAASTRICHT	1
MKB ZU RVL TEAM 01 MIDDELBURG	1
MKB ZU RVL TEAM 01 VENLO	2
MKB ZU RVL TEAM 04 EINDHOVEN	2
MKB ZU SFO TEAM 01 MAASTRICHT	1
MKB ZU SFO TEAM 02 EINDHOVEN	2
MKB ZU SLH TEAM 01 BREDA	1
MKB ZU SLH TEAM 01 EINDHOVEN	1
MKB ZU SLH TEAM 01 MAASTRICHT	3
MKB ZU SLH TEAM 01 VENLO	1
MKB ZU SLT TEAM 01 EINDHOVEN	1
MKB ZU SLT TEAM 01 MAASTRICHT	2
MKB ZU SLT TEAM 01 VENLO	1
MKB ZU SWO TEAM 01 EINDHOVEN	1
MKB ZU SWO TEAM 02 EINDHOVEN	2
NW AMSTERDAM INT	1
P Int Team Controle 1	1
P Int Team Controle 2	2
P Int Team lh 1	2
PDB ANBI EXPERTISECENTRUM TEAM 2	1
PDB BBK REGIE ARNHEM	1
PDB BTL CIBA TOEZICHT	1
PDB BTL OB TOEZICHT	1
PDB DV ARNHEM 1	2
PDB TZ TEAM 02 AMSTERDAM	1
PDB TZ TEAM 02 ARNHEM	1
Pdb Tz Team 04 Arnhem	1
PDB TZ TEAM 05 DEN HAAG	1
PDB TZ TEAM LANDELIJKE REGIE & INNOVATIE	1
[persoonsnaam]	
PROJECTORGANISATIE BCA	1
SPECIALS-AUTO DOETINCHEM INTELLIGENCE	2
SPECIALS-AUTO DOETINCHEM VAKTECHNIEK	1
SPECIALS-AUTO UTRECHT BPM	1
WE ACCOUNT-OI	1
WE DEN HAAG MDT	1
WE HAARLEM INFODESK	5
ZO EINDHOVEN BZT	3
ZO EINDHOVEN WW	1
ZW ACCOUNT-OI	1

Tabel G.1. Teams die toegang hadden tot RAM

H

RAM-tabellen per Excel-versie

Tabelnaam	14-6-2013	10-7-2013	3-9-2013	26-9-2013	31-10-2013	31-12-2013	17-1-2014	29-1-2015	8-5-2015	8-10-2015	8-5-2017	29-9-2017	10-1-2018	28-2-2018	6-6-2018
aa_1_toel_kort_op_besanden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
aa_2_toel_totalisaties_algemeen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
aa_2a1_toel_total_kerns_velden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
aa_2b1_toel_tot_postc_hsnr_t	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
aa_2b2_toel_tot_postc_hsnr_veld	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
aa_3_intelligence_postbussen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
aa_4_verver_nieuw_ODW_RA_M									x	x	x	x	x		
aa_4_verver_nieuw_ODW_RA_M_best	x	x	x	x	x	x	x	x						x	x
AANDEEL															x
ANBI									x	x	x	x	x	x	x
BI_CTR	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BI_ENT	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BI_FAC	x	x	x	x	x	x	x	x							
BI_FAC_DETAIL								x	x	x	x	x	x	x	x
BI_FAC_SUB								x	x	x	x	x	x	x	x
BVR_AANDELEN									x	x	x	x	x	x	
BVR_AANDH_REL															
BVR_AB_VERMOGEN															
BVR_ADRES_ACTUEEL															
BVR_ADRES_HISTORIE								x	x	x	x	x	x	x	x
BVR_ADRES_LAND				x	x	x	x	x	x	x					
BVR_ADRES_UNIEK															
BVR_ADRESSEN_UNIEK															
BVR_ECON_REL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BVR_FAILL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BVR_FAM_REL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BVR_O_01HIST	x	x	x	x	x	x	x								

Tabelnaam	14-6-2013	10-7-2013	3-9-2013	26-9-2013	31-10-2013	31-12-2013	17-1-2014	29-1-2015	8-5-2015	8-10-2015	8-5-2017	29-9-2017	10-1-2018	28-2-2018	6-6-2018
BVR O BYZ	X	X	X	X	X										
BVR O MIDDEL	X	X	X	X	X										
BVR O POST	X	X	X	X	X										
BVR O VA	X	X	X	X	X										
BVR O VA11	X	X	X	X	X										
BVR O WA	X	X	X	X	X										
BVR P 01HIST	X	X	X	X	X	X	X								
BVR P BYZ	X	X	X	X	X										
BVR P WA	X	X	X	X	X										
Convenant	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convenant indiv	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CTR DETAIL															
D versnelling Part	X	X	X	X	X	X	X	X							
DACAS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
DOUANE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ETM								X	X	X	X	X	X	X	X
FD becon								X	X	X	X	X	X	X	X
FD becon conv								X	X	X	X	X	X	X	X
FD becon dosnr								X	X	X	X	X	X	X	X
FD becon dosnr conv								X	X	X	X	X	X	X	X
FD bron	X	X	X	X	X	X	X								
FD jaar	X	X	X	X	X	X	X								
FD jaar becon	X	X	X	X	X	X									
FD jaar becon conv	X	X	X	X	X	X									
FD jaar conv	X	X	X	X	X	X	X								
FD jaar dosnr	X	X	X	X	X	X	X								
FD jaar dosnr conv	X	X	X	X	X	X	X								
FD klanten								X	X	X	X	X	X	X	X
FSV									X	X	X	X	X	X	X
GBV		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GEFIS			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GOS								X	X	X	X	X	X	X	X
IH VA								X	X	X	X	X	X	X	X
IH VPB AANDEELHOUDERS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IH VPB AANGIFTE								X	X	X	X	X	X	X	X
IH VPB AKI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IH VPB BALANSVENNW							X	X	X	X	X	X	X	X	X



Rapport onderzoek Risico Analyse Model (RAM)
bij Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane
25 februari 2025

Tabelnaam	14-6- 2013	10-7- 2013	3-9- 2013	26-9- 2013	31-10- 2013	31-12- 2013	17-1- 2014	29-1- 2015	8-5- 2015	8-10- 2015	8-5- 2017	29-9- 2017	10-1- 2018	28-2- 2018	6-6- 2018
IH_VPB_bijlagen_vpb	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_BOX_1	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_BOX_2_3	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_commercieel	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_fisc_balans	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_inkomen_helfkort	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_inv_afr_ZeeSch	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_kernsofi_basis	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_RESTGROEP						X	X	X	X	X	X	X			
IH_VPB_SPECIFICATIE						X	X	X	X	X	X	X			
IH_VPB_specificatie_IH	X	X	X	X	X	X							X	X	X
IH_VPB_SPECREST															
IH_VPB TEKSTVELDEN											X	X			
IH_VPB TEKSTVELDEN 13													X	X	X
IH_VPB TEKSTVELDEN 14													X	X	X
IH_VPB TEKSTVELDEN 15													X	X	X
IH_VPB TEKSTVELDEN 16													X	X	X
IH_VPB TEKSTVELDEN 17														X	X
IH_VPB_UWB_PAR															X
IH_VPB_Verlies_en_wins	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_voortbl_jn_Vpb	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_vorig_bj_start	X	X	X	X	X	X									
IH_VPB_winstberekening	X	X	X	X	X	X									
INDELING								X	X	X	X	X	X	X	
INV_GOA_MOMENT_ACT						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
INV_O_GOA_MOMENT_ACT	X	X	X	X	X	X									
INV_O_ONINBAAR	X	X	X	X	X	X	X								
INV_P_GOA_MOMENT_ACT	X	X	X	X	X	X									
INV_P_ONINBAAR	X	X	X	X	X	X	X								
ISC_EMAIL						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ISC_URL						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ISCKVK	X	X	X	X	X										
ISCNBG	X	X	X	X	X										
ISCTELNRS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ISCWOK	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
KERN_PAR															X
KERN_PAR beperkt															X

Tabelnaam	14-6-2013	10-7-2013	3-9-2013	26-9-2013	31-10-2013	31-12-2013	17-1-2014	29-1-2015	8-5-2015	8-10-2015	8-5-2017	29-9-2017	10-1-2018	28-2-2018	6-6-2018
KERNDOS															
KERNDOS_O	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
KERNSOFI															
KERNSOFI_O	X	X	X	X	X	X	X								
KERNSOFI_P	X	X	X	X	X	X	X								
KERNSUB															
KERNSUB_O	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
KVK_ADRES_ACTUEEL															
KVK_ADRES_HISTORIE															
KVK_DOOR_BESTUURDER															
KVK_DUMP	X	X	X												
KVK_PERSONEN															
KVK_RELATIE															
KVK_SBI															
KVK_VOOR_BESTUURDE															
LH_detail	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LH_detail_oude_jaren	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LH_FLG	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LH_FLG_jaartotaal	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LH_FLG_regio	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LH_FLG_werkn															
LH_jaar	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LH_jaar_oude_jaren	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LH_NAHEF	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LH_RMLH09	X	X	X	X	X	X									
LH_RMLH10	X														
LH_RMLH11	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
MAT_DOS_KANT															
MAT_DOS_kant_alles															
MAT_DOS_kant_alles_IH															
MAT_DOS_kant_alles_LH															
MAT_DOS_kant_alles_schuld															
MAT_DOS_kant_alles_VB															
MAT_DOS_kant_alles_winst															
MAT_DOS_kantr_alles	X	X	X	X	X	X									
MAT_DOS_kantr_GOA	X	X	X	X	X	X									
MAT_DOS_kantr_inkomen	X	X	X	X	X	X									



Rapport onderzoek Risico Analyse Model (RAM)
bij Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane
25 februari 2025

Tabelnaam	14-6- 2013	10-7- 2013	3-9- 2013	26-9- 2013	31-10- 2013	31-12- 2013	17-1- 2014	29-1- 2015	8-5- 2015	8-10- 2015	8-5- 2017	29-9- 2017	10-1- 2018	28-2- 2018	6-6- 2018
MAT DOS kantr LH	x	x	x	x	x	x									
MAT DOS kantr OB	x	x	x	x	x	x									
MAT DOS kantr Winst	x	x	x	x	x	x									
MAT DOS LAND												x	x	x	x
MAT DOS land alles											x				
MAT DOS land alles IH											x				
MAT DOS land alles LH											x				
MAT DOS land alles schuld											x				
MAT DOS land alles VB											x				
MAT DOS land alles winst											x				
MAT DOS regio alles	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
MAT DOS regio GOA	x	x	x	x	x	x	x	x	x						
MAT DOS regio inkomen			x	x	x	x	x	x							
MAT DOS regio inkomen	x	x													
MAT DOS regio LH						x	x	x							
MAT DOS regio OB						x	x	x							
MAT DOS regio Winst	x	x	x	x	x	x	x	x							
MAT regio kantr LH	x	x	x	x	x	x									
MAT regio kantr OB	x	x	x	x	x	x									
NOTARIS															
OB AS TG VM DETAIL		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
OB AS TG VM DETAIL JR															
OB AS TG VM DOS						x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
OB AS TG VM DOS JR															
OB AS TG VM SOFI						x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
OB AS TG VM SOFI DOS		x	x	x	x	x									
OB AS TG VM SOFI JR															
OB AS TG VM SUB		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
OB AS TG VM SUB JR															
OB DETAIL	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
OB DETAIL JR															
OB DOS						x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
OB DOS JR															
OB jaartotaal	x														
OB NAHEF VERM	x														
OB oud detail	x														
OB oud jaartotaal	x														

Tabelnaam	14-6-2013	10-7-2013	3-9-2013	26-9-2013	31-10-2013	31-12-2013	17-1-2014	29-1-2015	8-5-2015	8-10-2015	8-5-2017	29-9-2017	10-1-2018	28-2-2018	6-6-2018
OB SOFI															
OB SOFI DOS		X	X	X	X										
OB SOFI JR														X	X
OB SUB		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
OB SUB JR														X	X
ONINBAAR															
PIT	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RBG 2011															
RBG 2012					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RBG 2013															
RBG 2014															
RBG 2015															
RBG 2016															
RBG NIG 2013															
RBG NIG 2014															
RBG NIG 2015															
RBG RP 2014															
RBG RP 2015															
RELATIE															
RIS Effect	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RIS PU	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RIS RBG O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RIS RBG P	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ris Spaar	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RMLH	X	X	X	X	X	X									
TELNRSSPLITS															
TOESLAGEN DETAIL															
Toeslagen O	X	X	X	X	X	X	X								
Toeslagen P	X	X	X	X	X	X	X								
TOESLAGEN SOFI															
UWB IH VPB PAR															
VAR															
VAR 2008	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
VAR 2009	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
VAR 2010	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
VAR 2011	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
VAR 2012	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X



Rapport onderzoek Risico Analyse Model (RAM)
bij Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane
25 februari 2025

Tabelnaam	14-6-2013	10-7-2013	3-9-2013	26-9-2013	31-10-2013	31-12-2013	17-1-2014	29-1-2015	8-5-2015	8-10-2015	8-5-2017	29-9-2017	10-1-2018	28-2-2018	6-6-2018
VAR 2013			X	X	X	X	X	X							
VAR 2014									X						
Vastgoed BAG	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Vastgoed BAG met BVR											X	X	X	X	X
Vastgoed DKK totaal regio	X	X	X	X	X	X									
Vastgoed DKK basis totaal	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vastgoed DKK VERKOOP	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
VASTGOED kad aank verk											X	X	X	X	X
VERMOGEN															
Verzuimen	X	X	X	X	X	X	X	X							
Verzuimen land									X	X	X	X	X	X	X
VOERTUIG									X	X	X	X	X	X	X
WOZ DETAIL						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
WOZ DETAIL O	X	X	X	X	X	X									
WOZ DETAIL P	X	X	X	X	X	X									
WOZ KAD						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
WOZ KAD O	X	X	X	X	X	X									
WOZ KAD P	X	X	X	X	X	X									
WOZ SOFI							X	X	X	X	X	X	X	X	X
WOZ SOFI O	X	X	X	X	X	X									
WOZ SOFI P	X	X	X	X	X	X									
ZTot Aandeelhouders sum	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
ZTot bijlagen vpb sum	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
ZTot BOX 1 sum	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
ZTot BOX 2 3 sum	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
ZTot Dick FD totalisatie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
ZTot inkomen hefkort sum	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
ZTot_KERN_SUMM_KANTID_BVR											X				
ZTot_KERN_SUMM_KANTOO R BVR											X	X	X	X	X
ZTot_KERN_SUMM_LAND_BV R											X	X	X	X	X
ZTot_KERN_SUMM_PHT_BVR ACT HIST												X	X	X	X
ZTot_KERNSOFI_LAND_SUM M								X	X						

Tabelnaam	14-6-2013	10-7-2013	3-9-2013	26-9-2013	31-10-2013	31-12-2013	17-1-2014	29-1-2015	8-5-2015	8-10-2015	8-5-2017	29-9-2017	10-1-2018	28-2-2018	6-6-2018
ZTot kernsofi_O sum	x	x	x	x	x	x	x	x	x						
ZTot kernsofi_P sum	x	x	x	x	x	x	x	x							
ZTot kernsofinr_land_O_P_P_C	x	x			x	x	x	x	x	x					
ZTot kernsofinr_land_PC_SU_MM								x	x	x					
ZTot kernsofinr_land_WP_SU_MM								x	x	x					
ZTot kernsofinr_regio_O_PC							x	x	x	x					
ZTot kernsofinr_regio_P_PC							x	x	x	x					
ZTot OB_sum	x	x			x	x	x	x	x	x					
ZTot OB_sum_AS_TG_VM						x	x	x	x	x					
ZTot OB_sum_AS_TG_VM_ni_euw						x									
ZTot OB_sum_NAH_VER	x	x			x										
ZTot RIS_sum	x	x			x	x	x	x	x	x					
ZTot voorbl_jn_vpb_sum	x	x			x	x	x	x	x	x					
ZTot Winstberekening_sum	x				x	x	x	x	x	x					

Tabel H.1. RAM-tabellen

I Voorloopvelden in RAM

Voorloopveld	Omschrijving voorloopveld
A_VA_JRFI	Brk aantal vestigingsadressen in betreffende jaar_ Zie blok_WA_VA gegevens BVR actueel
A_WA_JRFI	Brk aantal woonadressen in betreffende jaar_ Zie blok_WA_VA gegevens BVR actueel
AANTBECJRN	Brk Aantal beconnummers
BEC_AANG	Beconnummer aangifte
BEC_FICTF	Brk Indicatie fictief beconnummer
BEC_NM	Naam adviseur
BEC_NMLTST	Brk Laatste bekende adviseur
BECONRECFI	Brk indicatie beconnummer in betreffende jaar
BRC_ENT	Branche code dossiernummer
BRC_OMS_EN	Brancheomschrijving dossiernummer
BRC_OMS_FI	Brancheomschrijving sofinummer
BRONDATUM	Brondatum
BVR_KVKNR	KvK-nummer volgens BVR
DATUM_O_TM	Brk Einddatum voormalig O-kantoor
DATUM_P_TM	Brk Einddatum voormalig P-kantoor
DB_BEGIN	Begindatum DB activiteit
DB_EIND	Einddatum DB activiteit
DB_REDEN	Reden begin of einde belastingplicht DB activiteit
DGNAAM	Doelgroepnaam
DOSNAAM	Dossiernaam
DOSNR	Dossiernummer
EGON_BRC	Branche code sofinummer
EHI_SEGMKO	Brk Indicatie KO nadere verbijzondering MKB EHI
EHI_SUBACT	Brk Team indeling actueel MKB EHI
EHI_SUBCAT	Brk Team KO gesplitst in ARD HTR VGL binnen MKB EHI
EHI_WEGING	Brk Weging in 5 categorieën binnen MKB EHI
EMIGR_DAT	Emigratiedatum
ENT_AANCAT	IKB aandachts categorie
ENT_BEGIN	Begindatum dossiernummer
ENT_EIND	Einddatum dossiernummer
ENT_RISKL	IKB risicoklasse
ENT_WLBCAT	IKB wolbsom categorie
ENT_WLBSUB	IKB wolbsom sub
ENT_WOLB	IKB wolbsom
ENT_ZW_CAT	Zwaarte categorie
FICTF_DOSN	Dossiernummer fictief
GEB_DATUM	Geboortedatum
GESLACHT	Geslacht
GN_BECONRECFI	Brk indicatie geen beconnummer in betreffende jaar
HANDELSNM	Handelsnaam
IB_BEGIN	Begindatum IH
IB_EIND	Einddatum IH
IB_STAKING	Brk Staking IH laatste 4 jaar (incl. lopend jaar)
IB_START	Brk Starter IH laatste 4 jaar (incl. lopend jaar)
IH_WINSTG	Brk Aangifte ondernemer of particulier
IKB_DOSNR	Dossiernummer volgens IKB
IMMIGR_DAT	Immigratiedatum
JAAR	Jaar
JR_LTSTE_BEC	Brk Jaar laatste bekende adviseur
KANT_BEGIN	Begindatum kantoor
KANT_EIND	Einddatum kantoor
KANT_O_WAS	Brk Kantoor nummer voormalig O-kantoor
KANT_P_WAS	Brk Kantoor nummer voormalig P-kantoor

Voorloopveld	Omschrijving voorloopveld
KANTID	Huidig kantoor nummer
KANTOOR	Huidige kantoor naam
LH_STAKING	Brk Staking LH laatste 4 jaar (incl. lopend jaar)
LH_START	Brk Starter LH laatste 4 jaar (incl. lopend jaar)
LTSTE_BEC	Brk Laatste bekende beconnummer
MKBVIPZGO	Brk Splitsing tbv Oracle 1= MKB 2= VIP en 4 = GO
NAT_PERS	Natuurlijk persoon
NAT1_OMSCH	Omschrijving 1 ^e nationaliteit BVR
NAT2_OMSCH	Omschrijving 2 ^e nationaliteit BVR
NATNR1	Code 1 ^e nationaliteit BVR
NATNR2	Code 2 ^e nationaliteit BVR
O_OF_P	Particulier of Onderneming
OB_STAKING	Brk Staking OB laatste 4 jaar (incl. lopend jaar)
OB_START	Brk Starter OB laatste 4 jaar (incl. lopend jaar)
ONDERNEMER	Brk Aantal ondernemers incl. LH inhoudingsplichtigen (alle segmenten)
OVERLDATUM	Overlijdensdatum
PART_BEGIN	Begin datum partnerrelatie
PART_EIND	Eind datum partnerrelatie
PARTICULIER	Brk Aantal particulieren (alle segmenten incl. O)
PARTN_REL	Partnerrelatie
PC_HSNR	Brk Postcode Huis nummer toevoeging
RAM_WOLB_IHFI	Brk IH voor RAM wolbsom sofinummer
RAM_WOLB_LHFI	Brk LH voor RAM wolbsom sofinummer
RAM_WOLB_OBFI	Brk OB voor RAM wolbsom sofinummer
RAM_WOLB_VPFI	Brk VpB voor RAM wolbsom sofinummer
RAM_WOLBFI	Brk RAM wolbsom sofinummer
RAM_ZW_CATFI	Brk RAM Zwaartecategorie sofinummer
RECHTSPERS	Rechtspersoon ja nee
REGIOCODE	Regio code
RV_CODE	Rechtsvorm code
RV_GROEP	Rechtsvorm groep
RV_OMSCHR	Rechtsvorm omschrijving
SOFI_BEGIN	Begin datum sofinummer
SOFI_EIND	Eind datum sofinummer
SOFINAAM	Sofinaam
SOFINR	Sofinummer
SOFINR_P	Sofinummer partner
SOFINR_P_AG	Sofinummer partner volgens aangifte
SOFINRVERV	Sofinummer vervallen
SOFTW_PAKK	Code softwarepakket aangifte IH of VpB
TEAM	Team nummer
TEAM_INDEL	Team naam laatste bekende dossiernummer in BVR
TEAMNW	Team nummer laatste bekende dossiernummer in BVR
TEAMSRT	Team soort
U_A_GELIJK	Brk Aantal x beconuitstel is becon aangifte
U_A_ONGELIJK	Brk Aantal x beconuitstel is niet becon aangifte
U_JA_A_NEE	Brk Aantal x wel beconuitstel maar geen becon aangifte
U_NEE_A_JA	Brk Aantal x geen beconuitstel maar wel becon aangifte
UNIEK_DOS	Brk Uniek volgnummer i.p.v. dossiernummer
UNIEK_SOFI	Brk Uniek volgnummer i.p.v. sofinummer
VA_PC_HSNR	Brk Postcode huis nummer toevoeging vestiging adres
VA_PCHSNR_JRFI	Brk Postcode huisnr letter toev aand vestiging adres ult jaar
VA_VG_PCHS	Brk Postcode huis nummer letter toevoeging vestiging adres voor o.a. vastgoed
VA_VG_PCHSNR_JRFI	Brk Postcode huisnr letter toev vestiging adres ult jaar
VA_WA_GELK	Brk Vergelijking vestiging adres woonadres
VERSCH_BEC	Brk Aantal verschillende beconnummers
VERV_DOSFI	Brk Vervaldatum dossiernummer
VERZ_GEBD	Verzorgingsgebied
VIP	VIP indicatie



Voorloopveld	Omschrijving voorloopveld
VPB_BEGIN	Begindatum VPB
VPB_EIND	Einddatum VPB
VPB_STAKING	Brk Staking VPB laatste 4 jaar (incl. lopend jaar)
VPB_START	Brk Starter VPB laatste 4 jaar (incl. lopend jaar)
WA_PC_HSNR	Brk Postcode huis nummer toevoeging woonadres
WA_PCHSNR_JRFI	Brk Postcode huisnr letter toev aand woonadres ult jaar
WA_VG_PCHS	Brk Postcode huis nummer letter toevoeging woonadres voor o.a. vastgoed
WA_VG_PCHSNR_JRFI	Brk Postcode huisnr letter toev woonadres ult jaar

Tabel I.1. Voorloopvelden in RAM

J Parameters Kwadrantindeling

Parameternaam in RAM	Parameterscore in RAM
ALG_score algemene risicoparameters	
Brk_Alg_Score aantal verschillende dosnrs 2012-2017 behorend bij sofinr	Score 1: aantal > 8 en <= 15; Score 3: aantal > 15
Brk_Alg_Score aantal verschillende dosnrs in 1 jaar behorend bij sofinr	Score 1: aantal > 3 en <= 6; Score 3: aantal > 6
Brk_Alg_Score indien buitenlandse rechtspersoon	Score 3: indien buitenlandse rechtspersoon
Brk_Alg_Score indien ondernemer	Score 3: O_OF_P heeft waarde OND.
Brk_Alg_Score Totaal aantal verschillende adressen vestiging activiteitenadressen in BVR	Score 2: aantal > 4
Brk_Alg_Score aantal rakingen in AKI incl. fraude in jaar	Score 1: aantal > 2 en <= 5; Score 3: aantal > 5
Brk_Alg_Score aantal rakingen in AKI met fraude in jaar	Score 3: aantal > 1
Brk_Alg_Score aantal ondernemingen in IH codes 0001 0002 etc max 10 vvg	Score 1: aantal > 2 en <= 5; Score 3: aantal > 5
Brk_Alg_Score Leeftijd jonger dan 16 in jaar en ondernemer	Score 3: leeftijd < 16 in jaar en ondernemer
Brk_Alg_Score Leeftijd ouder dan 65 in jaar en ondernemer	Score 3: leeftijd > 65 in jaar en ondernemer
Brk_Alg_Score immigrant niet-EU en beroepsgroep 4444 of 8888	Score 1: immigrant niet-EU in jaar en ber.grp niet 444 of 8888; Score 3: Immigrant niet-EU in jaar en ber.grp 444 of 8888
Brk_Alg_Score aantal verschillende beconns 2012-2017	Score 1: aantal > 1 en <= 3; Score 3: aantal > 3
Brk_Alg_Score tot aantal voertuigen in bezit begin jaar en aantal werkn ultimo jaar	Score 3: aantal voertuigen > aantal werkn en geen brc auto's
Brk_Alg_Score tot aantal gestolen geëxporteerd gesloopt in jaar	Score 3: aantal > 0 en geen brc auto's
Brk_Alg_Score tot Sagitta invoer gerelateerd aan omzet OB	perc = (sag invoer/omzet OB)*100. Score 1: perc >= 10 en < 50; Score 3: perc >= 50
Brk_Alg_Score tot Sagitta uitvoer gerelateerd aan omzet OB	perc = (sag uitvoer/omzet OB)*100. Score 1: perc >= 10 en < 50; Score 3: perc >= 50
MATP_score materialiteit risicoparameters	
Brk_MATP_Score materialiteit land tot aantal rood oranje	Score 5: aantal = 1; Score 10: aantal = 2; Score 15: aantal = 3 enz. Max score is 30
Brk_MATP_Score materialiteit kantoor tot aantal rood oranje	Score 5: aantal = 1; Score 10: aantal = 2; Score 15: aantal = 3 enz. Max score is 30
Brk_MATP_Score materialiteit land geel	Score 20: aantal >= 3 en geen ondernemer
Brk_MATP_Score materialiteit kantoor geel	Score 20: aantal >= 3 en geen ondernemer
Brk_MATP_score materialiteit land geel en ob lh nummers	Score 3: aantal geel > 0 en ob- of lhns >= 2
PROC_score proces risicoparameters	
Brk_PROC_Score Aantal bezwaarschriften in jaar	Score 1: aantal > 2 en <= 10; Score 5: aantal > 10
Brk_PROC_Score Aantal overige verzoeken in jaar	Score 1: aantal > 2 en <= 10; Score 5: aantal > 10
Brk_PROC_Score Aantal ambtshalve opgelegde aanslagen IH binnen 1 jaar	Score 3: aantal >= 1
Brk_PROC_Score Aantal ambtshalve opgelegde aanslagen VPB binnen 1 jaar	Score 3: aantal >= 1
Brk_PROC_Score indicatie herinnering	Score 1: aantal >= 1
Brk_PROC_Score indicatie aanmaning	Score 1: aantal >= 1
Brk_PROC_Score Aantal te laat ingeleverde aangiften IH en VPB	Score 3: aantal >= 1
Brk_PROC_Score Aantal openstaande aanslagen in GOA INL einde jaar	Score 3: aantal >= 1

Parameternaam in RAM	Parameterscore in RAM
Brk_PROC_Score Aantal aangifteverzuimen LH	Score 1: aantal > 3 en = 7; Score 3: > 7
Brk_PROC_Score Aantal betaalverzuimen LH	Score 1: aantal > 3 en = 7; Score 3: > 7
Brk_PROC_Score aantal verschillende beconhrs met aanvullingen op aangifte	Score 3: aantal > 1
Brk_PROC_Score aantal verschillende beconhrs met aanvullingen rubrieken aangifte	Score 3: aantal > 1
Brk_PROC_Score Aantal x wel beconuitstel maar geen beconaanangifte	Score 3: aantal >= 1
Brk_PROC_Score Tot aantal niet ontv aangiften OB gerelateerd aan tot aangiften OB	perc = (niet ontv aang/tot aang)*100. Score 1: perc > 25 en < 75. Score 3: perc >= 75
Brk_PROC_Score Aantal aangifteverzuimen OB gerelateerd aan tot aangiften OB	perc = (aantal verzuimen/tot aang)*100. Score 1: perc > 25 en <= 75. Score 3: perc > 75
Brk_PROC_Score Aantal betaalverzuimen OB gerelateerd aan tot aangiften OB	perc = (aantal verzuimen/tot aang)*100. Score 1: perc > 25 en <= 75. Score 3: perc > 75
Brk_PROC_Score Aantal verminderings OB gerelateerd aan aantal naheffingen OB	perc = (verm/nah)*100. Score 1: perc > 25 en <= 75. Score 3: perc > 75
Brk_PROC_Score boete verminderings OB gerelateerd aan boete naheffingen OB	perc = boete verm/boete nah)*100. Score 1: perc > 25 en <= 75. Score 3: perc > 75
Brk_PROC_Score aantal nieuwe werknemers gerelateerd aan werknemers ult jaar	perc = (nwe werkn/werkn ult jaar)*100. Score 1: perc > 10 en <= 50. Score 3: perc > 50
Brk_PROC_Score aantal verschillende werknemers gerelateerd aan werknemers ult jaar	perc = (verschillende werkn/werkn ult jaar)*100. Score 1: perc > 10 en <= 50. Score 3: perc > 50
TOEZ_score_toezicht_risicoparameters	
Brk_TOEZ_Score Aantal gehandhaafde bezwaarschriften in jaar	Score 1: aantal > 1 en <= 5. Score 10: aantal > 5
Brk_TOEZ_Score Belastbaar bedrag VPB nav	Score 1: bedrag >= 10.000 en < 100.000. Score 3 bedrag >= 100.000
Brk_TOEZ_Score Belastbaar bedrag VPB verm	Score 1: bedrag >= 10.000 en < 100.000. Score 3 bedrag >= 100.000
Brk_TOEZ_Score verschil Belastbaar bedrag VPB vv en def	Score 1: bedrag >= 10.000 en < 100.000. Score 3 bedrag >= 100.000
Brk_TOEZ_Score tot bedrag box 1 2 en 3 navordering IH	Score 1: bedrag >= 10.000 en < 50.000. Score 3 bedrag >= 50.000
Brk_TOEZ_Score tot bedrag box 1 2 en 3 vermindering IH	Score 1: bedrag >= 10.000 en < 50.000. Score 3 bedrag >= 50.000
Brk_TOEZ_Score Aantal boekenonderzoeken heffing code 50 met correctie	Score 1: aantal >= 1 en < 3. Score 3: aantal >= 3
Brk_TOEZ_Score Actueel openstaande bedrag GOA_INL	Score 1: bedrag >= 20.000 en < 50.000. Score 3: bedrag >= 50.000
Brk_TOEZ_Score Aantal aanslagen met oninbare bedragen dit jaar	Score 2: aantal >= 2 en < 6. Score 3: aantal >= 6
Brk_TOEZ_Score Totaalbedrag van alle toeslagen	Score 2: bedrag > 10.000
Brk_TOEZ_Score verschil verzamelinkomen vv gerelateerd aan verzamelinkomen def	Perc = (verschil/voorstelgesteld)*100. Score 1: perc > 10 en <= 50. Score 3: perc > 50
Brk_TOEZ_Score verschil belastbare winst vv gerelateerd aan belastbare winst def	Perc = (verschil/voorstelgesteld)*100. Score 1: perc > 10 en < 50. Score 3: perc >= 50
STOP_score_stop_risicoparameters	
Brk_STOP_Score geëmigreerd in jaar of daarna en beroepsgroep 4444 of 8888	Score 150: overleden in betreffend jaar of daarvoor en beroepsgroep = 4444 of 8888
Brk_STOP_Score overleden in jaar en beroepsgroep 4444 of 8888	Score 150: geëmigreerd in betreffend jaar of daarna en beroepsgroep = 4444 of 8888
UITW_score_uitworpcategorie_risicoparameters	
Brk_UITW_Score Aantal IH gedetecteerde risico's in jaar	Score 2: aantal >= 2 en < 5. Score 5: aantal >= 5
Brk_UITW_Score Aantal IH harde correctie in jaar	Score 2: aantal >= 2 en < 5. Score 5: aantal >= 5
Brk_UITW_Score Aantal IH inconsistentie in aangifte in jaar	Score 2: aantal >= 2 en < 5. Score 5: aantal >= 5

Parameternaam in RAM	Parameterscore in RAM
Brk_UITW_Score Aantal VPB gedetecteerde risico's in jaar	Score 2: aantal >= 2 en < 5. Score 5: aantal >= 5
Brk_UITW_Score Aantal VPB harde correctie in jaar	Score 2: aantal >= 2 en < 5. Score 5: aantal >= 5
Brk_UITW_Score Aantal VPB inconsistentie in aangifte in jaar	Score 2: aantal >= 2 en < 5. Score 5: aantal >= 5
FRAUDE_score_fraude_risicoparameters	
Brk_FRAUDE_score aantal signaleringen FSV	Score 3: aantal > 1
Brk_FRAUDE_Score Team nummer fraude laatst bekende dosnr in BVR	Score 3: teamnr = 27 of 88
MFD_score_materialiteit_FD_risicoparameters	
Brk_MFD_Score mar Aantal branchecodes sofinummer 6722 of 9899	Score 1: branchecode fi = 6722 of 9899
Brk_MFD_Score mar sofinummer met boekenonderzoek behandelopdracht 50	Score 3: aantal = 1
Brk_MFD_Score totaal toezichtparameters FD gerelateerd aan categorie becon	Score 2: percentage >= 80 en < 90. Score 3: perc >= 90
Brk_MFD_Score totaal procesparameters FD gerelateerd aan categorie becon	Score 2: percentage >= 80 en < 90. Score 3: perc >= 90
VASTG_score_vastgoed_risicoparameters	
Brk_VASTG_Score aantal WOZ objecten eigenaar	Score 1: aantal > 2 en <= 8. Score 3: aantal > 8
Brk_VASTG_Score Waarde aangekochte vastgoedobjecten dit jaar	Score 1: bedrag > 10.000 en <= 100.000. Score 3: bedrag > 100.000
Brk_VASTG_Score Waarde verkochte vastgoedobjecten dit jaar	Score 1: bedrag > 10.000 en <= 100.000. Score 3: bedrag > 100.000

Tabel J.1. Risicoparameters in de Kwadrantindeling