

**AP**bescherming in een
digitale wereld

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
T 070 8888 500
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Vertrouwelijk/Aangetekend
Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
9 juli 2025

Ons kenmerk
2025-002145

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Onderwerp

Onderzoek naar RAM en de 'met RAM vergelijkbare systemen'

Geachte heer Van Oostenbruggen,

Op 6 maart jl. heeft u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen, het rapport van KPMG naar het Risico Analyse Model (RAM) en uw reactie erop openbaar gemaakt.¹ Op basis van het onderzoek van KPMG concludeert u dat het gebruik van RAM niet voldeed aan de destijds geldende (wettelijke) eisen op het gebied van privacywetgeving, beveiligingsvoorschriften en de Archiefwet. U stelt tevens het te betreuren dat de Belastingdienst RAM al die jaren heeft gebruikt.

In deze brief reageer ik op uw brief en het rapport van KPMG. Allereerst behandel ik de wijze waarop de AP uitvoering heeft gegeven aan het door haar aangekondigde onderzoek naar RAM. Vervolgens licht ik het onderzoek toe dat de AP de afgelopen maanden heeft uitgevoerd naar de zes op dit moment in gebruik zijnde systemen die door KPMG zijn geclassificeerd als 'met RAM vergelijkbare systemen'.

RAM

De Belastingdienst maakte vanaf 1998 tot aan 25 mei 2018 gebruik van de applicatie RAM. In die periode gold niet de huidige Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), maar wel de Wet persoonsregistraties (WPR) en vanaf 1 september 2001 de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Ook deze wetten bevatten normen over het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens. De Wbp vertoont sterke overeenkomsten met de AVG.

De AP komt tot de volgende vier hoofdconclusies over RAM. Daarbij gaat zij uit van het rapport dat door KPMG is opgesteld. Omdat veel informatie over RAM niet meer beschikbaar is heeft de AP geen aanvullend onderzoek verricht.

¹ Kamerstukken II/2024/25, 31066, nr. 1465 en de bijlage: *Rapport onderzoek Risico Analyse Model (RAM) bij Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane*, KPMG Accountants N.V., 7 februari 2025 (hierna: het KPMG rapport)

Datum
9 juli 2025

Ons kenmerk
2025-002145

Hoofdconclusies:

1. Met RAM zijn op onrechtmatige wijze persoonsgegevens verwerkt, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.
2. Er is onderscheid gemaakt tussen personen, waaronder op nationaliteit, en hiervoor zijn tot op heden geen objectieve rechtvaardigingsgronden bekend. Met RAM zijn, gelet hierop, discriminerende verwerkingen uitgevoerd.
3. Er zijn geen passende technische en organisatorische maatregelen getroffen voor de beveiliging van de persoonsgegevens in RAM. Gegevens konden vrij uit RAM worden geëxporteerd en deze extracties waren ook niet beveiligd.
4. De Belastingdienst heeft zich jarenlang onttrokken aan het toezicht door geen meldingen te doen van de betreffende verwerking van persoonsgegevens bij de FG en het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). Die meldingen waren wettelijk gezien wel vereist. Toezichthoudende instanties konden hierdoor niet acteren, daar waar nodig.

In Bijlage 1 treft u een nadere onderbouwing van deze vier hoofdconclusies aan.

De Belastingdienst heeft met de applicatie RAM gedurende lange tijd de regelgeving ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens stelselmatig overtreden. De AP oordeelt dat er sprake is van *ernstige* overtredingen. De Belastingdienst nam de WRP en de Wbp niet serieus, en alles wijst erop dat het doel – het uitoefenen van toezicht op belastingplichtigen – alle middelen heiligde. Grondrechten van burgers werden in ernstige mate geschonden. Het stoort de AP vooral dat RAM het mogelijk maakte om naar believen van de belastinginspecteur, en zonder controles daarop, allerlei risicoselecties te maken waarbij het risico op het ontstaan van discriminerende verwerkingen reëel werd.

Het gaat om overtredingen die dermate ernstig zijn dat een stevige sanctie niet zou misstaan. Omdat de overtredingen inmiddels langer dan zeven jaar geleden zijn begaan, gaat de AP daar evenwel niet toe over. Daarbij speelt ook mee dat de AP ziet dat u erkent dat er fouten gemaakt zijn en dat de Belastingdienst zegt maatregelen te treffen om soortgelijke fouten in de toekomst te voorkomen. De AP volgt de ontwikkelingen bij de Belastingdienst nauwgezet, door middel van het specifieke toezichtarrangement dat is ingesteld om bij te dragen aan een duurzame verbetering van de naleving van de regelgeving ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens.²

Compensatietraject

In uw brief aan de Tweede Kamer heeft u toegezegd dat u onderzoek laat doen naar de 14 van de 1.170 gevonden RAM-extracten waarin personen staan die via RAM zijn geselecteerd op grond van hun eerste of tweede nationaliteit.³ Inmiddels is door u aangegeven dat in ieder geval ook gekeken gaat worden naar de selecties op postcode, betreffende 61 RAM-extracties.

² Brief van de AP aan Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst d.d. 19 april 2024 met kenmerk 2024-28-AWO-GBU.

³ Het betreft de Bulgaarse, Roemeense, Afghaanse of Albanese nationaliteit als eerste en/of tweede nationaliteit.

Datum
9 juli 2025

Ons kenmerk
2025-002145

U neemt met het compensatietraject de juiste stappen. Wel voel ik de behoefte om dit traject in het juiste perspectief te plaatsen. In de 20 jaar dat RAM is gebruikt zijn er, grof geschat, circa 500.000 selecties gemaakt.⁴ Van slechts 1.170 van deze selecties is er een RAM-extract aangetroffen in de archieven van de Belastingdienst (dit is minder dan 0,25%), hetgeen de basis vormt voor de compensatieactie. Hoewel het totaal aantal personen dat door RAM is benadeeld niet vast te stellen is, acht de AP het wel aannemelijk dat, gezien het kleine percentage RAM-extracten dat kán wordt onderzocht, slechts een klein percentage van de eventueel benadeelde burgers daadwerkelijk in aanmerking kan komen voor een vorm van compensatie. De AP begrijpt echter ook dat dit de situatie is zoals hij is en dat u, gegeven deze situatie, begrijpelijk kiest voor compensatie van die benadeelden die wel in beeld zijn.

In dat licht ben ik derhalve ook blij met uw toezegging in uw brief van 6 maart 2025 aan de Tweede Kamer waarin u aangeeft dat u ook nog een bredere zoekslag gaat doen binnen uw organisatie, om eventuele RAM-extracten op te sporen die nog niet gevonden zijn in het kader van het KPMG-onderzoek.

De AP monitort sinds april dit jaar het compensatietraject van de Belastingdienst.

De 'met RAM vergelijkbare systemen'

KPMG benoemt in hoofdstuk 6 van haar rapport zes systemen die nu in gebruik zijn en die qua functionaliteit vergelijkbaar zijn met het uitgezette systeem RAM.⁵ Het gaat om vijf systemen van de Belastingdienst en één systeem van de Douane.

Om eventuele privacy-inbreuken met deze systemen op korte termijn op te sporen, heeft de AP deze zes systemen onderworpen aan een versnelde gegevensbeschermingscontrole. Hiervoor heeft de AP bij de Belastingdienst en de Douane over elk systeem informatie opgevraagd⁶ en ter plaatse inzage gevorderd in de werking van elk systeem.

De AP constateert dat met geen van deze zes systemen medewerkers zelf risicoselecties kunnen maken, hetgeen het grootste pijnpunt was van RAM. Het systeem van de Douane is weliswaar een risicoselectiesysteem, maar dit systeem bevat vooraf gedefinieerde regels. De systemen van de Belastingdienst betreffen alleen klantbeelden, waarbij de inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens beperkter is dan wanneer sprake is van risicoselecties.

Voor twee systemen van de Belastingdienst, Informatiesjabloon en KTA, concludeert de AP evenwel dat deze op de kortst mogelijke termijn buiten gebruik moeten worden gesteld omdat de risico's voor de bescherming van persoonsgegevens onevenredig zijn en niet in voldoende mate kunnen worden opgelost met het treffen van mitigerende maatregelen. De AP heeft overwogen om de twee systemen per direct stil te laten zetten, alleen dit zou te ingrijpende gevolgen hebben voor de uitvoering van de publieke taak van de Belastingdienst.

⁴ Zie pagina 5 van deze brief, waarin de AP deze inschatting toelicht.

⁵ Hoofdstuk 6 van het KPMG rapport.

⁶ Actuele handleidingen, eventueel uitgevoerde gegevensbeschermingseffectbeoordelingen of andere privacy-toetsen en een beschrijving van elk van de bedrijfsprocessen waarin het systeem wordt gebruikt.

Datum
9 juli 2025

Ons kenmerk
2025-002145

Informatiesjabloon

Dit systeem is een procedure voor medewerkers van de Belastingdienst om veel persoonsgegevens van een groep burgers of ondernemers op te vragen en aangeleverd te krijgen in een Excel format. Het feit dat hiermee dus zeer veel persoonsgegevens buiten de beveiligde systemen van de Belastingdienst terechtkomen waarna de controle erop kwijt is, maakt dat hier te grote risico's voor de bescherming van persoonsgegevens aan kleven. De AP constateert dat hier sprake is van onrechtmatige verwerkingen. Bovendien is er geen sprake van minimale gegevensverwerking, zijn er meerdere beveiligingsissues en is er niet voldaan aan de verantwoordingsplicht.

Het systeem biedt voorts de mogelijkheid om door het combineren van gegevens iemands seksuele gerichtheid af te leiden. Dit betreft een bijzondere categorie van persoonsgegevens die de Belastingdienst niet nodig heeft voor haar toezichttaak. Het is de AP overigens duidelijk dat de Belastingdienst niet de intentie heeft om seksuele gerichtheid te verwerken. Door de toenemende digitalisering zijn gegevens echter steeds sneller en eenvoudiger te koppelen. Dat maakt dat wat (bijzondere) persoonsgegevens zijn altijd moet worden beoordeeld in het licht van deze zich wijzigende context. Ook in de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de reikwijdte van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is dit terug te lezen. Het is belangrijk voor de Belastingdienst, als ook voor de rest van de overheid, om hier goed op te blijven inspelen en dit onder meer te betrekken in processen van privacy-by-design.

Klantbeeld Toezicht Applicatie (KTA)

Dit betreft een applicatie met schermen die voor één burger of ondernemer praktisch alle (persoons)gegevens die binnen de Belastingdienst beschikbaar zijn toont (inclusief berekeningen). Het is een basissysteem dat door veel medewerkers van de Belastingdienst dagelijks wordt gebruikt. Wat aan dit systeem het grootste probleem is, is dat het 18.000 medewerkers van de Belastingdienst toegang geeft tot *alle* schermen met persoonsgegevens, waaronder verouderde gegevens. Er zijn geen autorisatirollen ingeregeld waardoor medewerkers uitsluitend zien wat ze voor hun werk nodig hebben.

Ook in deze applicatie is het mogelijk om door het combineren van gegevens iemands seksuele gerichtheid af te leiden en ook voor deze applicatie roept de AP de Belastingdienst op hiermee rekening te houden bij de vervolgacties.

De AP verzoekt de Belastingdienst om uiterlijk 15 oktober 2025 voor zowel Informatiesjabloon als KTA een gedegen plan in te dienen om het systeem op de kortst mogelijke termijn uit te faseren op een in overleg met de AP te bepalen datum.

Voor de andere systemen Gruff, IHP, SMOB en PRISMA, geldt dat deze ook tekortkomingen vertonen, maar deze zijn minder ernstig dan bij Informatiesjabloon en KTA. In Bijlage 2 van deze brief zijn de tekortkomingen nader uitgewerkt. Ook is opgenomen wat er goed is aan deze systemen. De AP verzoekt de Belastingdienst en de Douane om de geformuleerde opdrachten uit te voeren om zo de tekortkomingen bij deze vier systemen op te lossen en, indien van toepassing, het reeds ingezette traject om het systeem te vervangen conform planning uit te voeren.



Datum
9 juli 2025

Ons kenmerk
2025-002145

Tot slot roept de AP de Belastingdienst en de Douane op om de in Bijlage 2 opgesomde bevindingen te betrekken bij hun uitvoering van de motie-Vroonhoven.⁷

Afsluitend

Indien uw medewerkers vragen hebben aangaande deze brief dan kunnen zij contact opnemen met de in deze brief genoemde contactpersoon.

Een kopie van deze brief zal worden verzonden aan uw Functionaris voor de Gegevensbescherming (FG).

Deze brief wordt op 10 juli op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Persoonsgegevens

Katja Mur
bestuurslid

⁷ Deze motie roept de Belastingdienst en de Douane op om alle RAM-achtige systemen uiterlijk voor de zomer te beoordelen op rechtmatigheid (31066-1469).