Bijlage: bevindingen en conclusies registers van verwerkingsactiviteiten Belastingdienst

1. Leeswijzer 2
2. Inleiding 2
3. Tijdlijn 3
4. Verwerkingsregister door inzet van De EZK-tool 5
   - 4.1 De inhoud van de verwerkingsregisters in de EZK-tool is niet actueel en niet compleet 5
   - 4.2 Het werken met de verwerkingsregisters in de EZK-tool wordt ervaren als omslachtig 5
   - 4.3 De registratie sluit niet aan op de organisatiestructuur ten aanzien van privacy 6
   - 4.4 Geen volledig Wpg- verwerkingsregister 6
   - 4.5 Toekomst van de verwerkingsregisters in de EZK-tool nog niet bekend 7
5. De brochure Overzicht van verwerkingen 7
   - 5.1. De brochure is niet een verwerkingsregister 7
6. Verwerkingsregisters op basis van de Ruwe Data Excel 8
   - 6.1 Datacoördinatoren kritisch over het proces 8
   - 6.2 Medio 2025 is er nog geen compleet verwerkingsregister 8
   - 6.3 De inhoud van het RDE voldoet niet aan de Wpg 9
   - 6.4 Onduidelijkheid over de tooling van het nieuwe register 10
7 Conclusie 10
   - 7.1 Naleving registerplicht onvoldoende verankerd in privacyorganisatie 10
   - 7.2 Verwerkingsregisters in de EZK-tool 11
   - 7.3 Brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst' 11
   - 7.4 Het RDE: een nieuw project om te komen tot een verwerkingsregister 11
8 Wat verwacht de AP? 11
   - 8.1 De tool en de inhoud van de registers 11
   - 8.2 Het compleet en actueel houden van de registers in de toekomst 12

1. Leeswijzer

Deze bijlage behandelt eerst de verplichting voor de Belastingdienst om een register van verwerkingsactiviteiten (hierna: verwerkingsregisters) te hebben. Deze plicht is opgenomen in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en in de Wet politiegegevens (Wpg). Daarna worden de bevindingen van het onderzoek van de AP naar het AVG-verwerkingsregister en het Wpg-verwerkingsregister van de Belastingdienst beschreven. Deze bevindingen worden ingeleid door een tijdlijn waaruit volgt hoe medewerkers reflecteren op de invulling van de registerplicht door de Belastingdienst, sinds 2018. Vervolgens wordt besproken welke drie initiatieven door de Belastingdienst zijn ontplooid om, al dan niet door het gebruik van de EZK-tool, tot een volledig en samenhangend verwerkingsregister te komen sinds de start van de huidige registerplicht in mei 2018. Het gaat om: 1) een verwerkingsregister door inzet van de zogeheten EZK-tool; 2), de brochure Overzicht van verwerkingen en; 3) een verwerkingsregister op basis van de Ruwe Data Excel (RDE). Per initiatief zijn bevindingen weergegeven. Per initiatief is aanvullend geconcludeerd of –juli 2025 - daarmee voldaan wordt aan de wettelijke norm. Tot slot zijn aanbevelingen voor de Belastingdienst geformuleerd.

2. Inleiding

Artikel 30 van de AVG definieert sinds 25 mei 2018 een plicht aan verwerkingsverantwoordelijken om aantoonbaar te maken dat aan de verplichtingen uit de AVG voldaan wordt.[1] Vereisten die volgens dit artikel moeten worden opgenomen in het AVG-verwerkingsregister zijn bijvoorbeeld de doeleinden van de verwerking en de ontvangers aan wie de persoonsgegevens zijn verstrekt.[2] Voor zover sprake is van de verwerking van politiegegevens bestaat ook een wettelijke plicht tot het bijhouden van een verwerkingsregister van politiegegevens in artikel 31d van Wpg.[3] Dit artikel schrijft voor dat onder andere in het verwerkingsregister wordt opgenomen of de politiegegevens voor profilerende doeleinden gebruikt worden. Tevens moet er in het Wpg-verwerkingsregister staan beschreven wie er een autorisatie heeft om toegang te krijgen tot de politiegegevens die worden verwerkt. Primair zijn de directies van de Belastingdienst en de ketens verantwoordelijk voor de informatie die is opgenomen in de registers.

In de periode maart tot en met juli 2025 heeft de AP gesproken met verschillende medewerkers die binnen de Belastingdienst een belangrijke taak vervullen in het actueel houden van het AVG-verwerkingsregister en het Wpg-verwerkingsregister. De AP sprak met de datacoördinatoren van de primaire directies en met leden van het CPO-team, waaronder de Persoonsgegevens. Ook heeft de AP gesproken met de Persoonsgegevens. De AP heeft de situatie per juli 2025 beschreven.

[1] Daarnaast geldt een registratie van verwerkingen waarbij een andere organisatie namens de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de verwerking, het AVG Verwerkersregister. Artikel 30 is niet van toepassing organisaties die minder dan 250 personen in dienst heeft en de verwerking geen risico voor betrokkenen met zich meebrengt, de verwerking niet-incidenteel is en geen sprake is van de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens of gegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten.

[2] Zie nadere toelichting deze normen, 39 en 82 van de AVG.

[3] Daarnaast geldt een registratie van verwerkingen waarbij een andere organisatie namens de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de verwerking, het Wpg Verwerkersregister.

3. Tijdlijn

Samenvattend
Uit de onderstaande tijdlijn blijkt dat de Belastingdienst sinds de start van de huidige registerplicht van de AVG in mei 2018 drie initiatieven heeft ontplooid om hieraan te voldoen. Namelijk 1) een verwerkingsregister door inzet van de EZK-tool; 2), de ontwikkeling van de brochure Overzicht van verwerkingen en; 3) een verwerkingsregister op basis van de Ruwe Data Excel (RDE). Vanaf hoofdstuk 4 zijn deze initiatieven beschreven en getoetst aan de wettelijke registerplicht.

2018
Vóór 2018 bestond een niet-openbaar overzicht van verwerkingen van persoonsgegevens binnen de Belastingdienst. Naar verluid voor eigen gebruik, met als doel transparant te zijn over de eigen verwerkingen. In 2013 en 2018 is dit overzicht intern geüpdatet. In 2018 is door de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer bericht dat, in de aanloop naar de inwerkingtreding van de AVG in mei 2018, door de Belastingdienst de nodige 'sporen' zijn uitgezet om compliant te werken in overeenstemming met de AVG. Onderdeel daarvan betrof de ontwikkeling van de verwerkingsregisters van de Belastingdienst. Door de Auditdienst Rijk (ADR) is later in haar rapport ook vastgesteld dat bij de introductie van de AVG in 2018 intern een AVG-verwerkingsregister van persoonsgegevens door de Belastingdienst feitelijk beschikbaar was.[4] Over dit verwerkingsregister is destijds richting de Tweede Kamer verklaard dat 'de organisatie streefde naar een basispositie'[5] en dat 'een groeipad voor de lange termijn' werd beoogd. Uit interviews volgt dat dit AVG- verwerkingsregister intern beschikbaar was gemaakt in de zogeheten EZK-tool, een door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) ontwikkelde applicatie. De inhoud van dit verwerkingsregister van de Belastingdienst was afgeleid van sinds 2013 binnen de organisatie opgestelde DPIA's. Tot het opnemen van verwerkingen in het verwerkingsregister was in de aanloop naar mei 2018 een brede groep medewerkers binnen de organisatie gemachtigd. Door onvoldoende controle en regie en door het ontbreken van toereikende kaders is de samenhang van de inhoud van de verwerkingsregisters na de start van 2018 echter snel vertroebeld. Niet duidelijk was bij wie de taak tot het onderhouden en verder ontwikkelen van de verwerkingsregisters belegd was.[6]

2019
In 2019 is door de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer bericht dat de kwalitatieve stand van de verwerkingsregisters van de Belastingdienst 'niet op orde' was.[7] In 2019 is binnen de Belastingdienst een project gestart om de achterstand van verwerkingsregisters in de EZK-tool aan te pakken. Dit project heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. Door medewerkers werd aangegeven dat voor een succesvolle uitrol van het project te weinig tijd en capaciteit beschikbaar was. De centrale regie op het proces ontbrak. P-gv. heeft destijds aangegeven dat het verwerkingsregister het beste op basis van de wettelijke taken van de Belastingdienst ingevuld kon worden, terwijl het CPO-team (destijds het

[4] *Rapport ADR Audit Verwerkingsregister Belastingdienst, Douane en Toeslagen*, (2023), p. 22 (Managementreactie).
[5] 21e halfjaarsrapportage Belastingdienst Tweede Kamer der Staten-Generaal, p. 9.
[6] De rol van datacoördinator bestaat sinds 2019.
[7] Brief van de Staatssecretaris van Financiën, 31066 nr. 485.

privacyteam) vasthield aan de wens om de verwerkingen op basis van bedrijfsprocessen in te vullen.

2022

In 2022 is binnen de organisatie andermaal een intern project gestart om de achterstand in het onderhoud van de verwerkingsregisters in de EZK-tool aan te pakken. Dit project heeft niet tot de gewenste kwalitatieve verbetering van de verwerkingsregisters geleid.

2023

In 2023 is de inhoud van het AVG-verwerkingsregister in de EZK-tool op verzoek van het Ministerie van Financiën, met de FG als gemandateerd opdrachtgever, door de ADR getoetst aan de wettelijk norm van de AVG. De conclusie van de ADR was dat de inhoud van het AVG-verwerkingsregister achterhaald, incompleet en niet-uniform was.[8] In reactie op de bevindingen van de ADR is binnen de Belastingdienst een team geformeerd om aan de slag te gaan met de uitkomsten van het ADR-rapport. Na 2020 en 2022 was dit het derde project dat werd opgestart met het doel te komen tot verwerkingsregisters die aan de eisen voldoen. In de reactie op het ADR-rapport heeft het management van de Belastingdienst voorts laten weten te zullen gaan starten met de voorgestelde werkwijze van P-gv. [9] Op basis van de gesprekken tussen de AP en de Belastingdienst bleek echter dat het voor een aantal betrokken medewerkers een uitdaging was om de voorgestelde werkwijze in de praktijk daadwerkelijk toe te passen. In 2023 verscheen ook een auditrapport van de ADR over de naleving van de Wpg door de directies Particulieren, MKB en Grote Ondernemingen. Hierin werd geconcludeerd dat verwerkingen van politiegegevens door Buitengewoon Opsporingsambtenaren (Boa's), werkzaam bij deze directies, ontbraken in het Wpg-verwerkingsregister.[10]

2024

In 2024 is door P-gv. op eigen initiatief binnen enkele delen van de organisatie een pilot opgestart om de werkwijze voor het vullen van het AVG-verwerkingsregister nader toe te lichten. P-gv. hielp met het in kaart brengen van het verwerkingenlandschap, met de intentie het register daarmee consistent te vullen met de juiste objecten. In deze pilot werd het AVG-register ingevuld uitgaande van de wettelijke taken van de Belastingdienst. Deze pilot werd uitgevoerd door medewerkers van verschillende directies. Tegelijkertijd is er in 2024, mede ingegeven door de interne discussie en de uiteenlopende meningsverschillen over de te hanteren werkwijze, een voorgenomen besluit genomen om, onder coördinatie van de CPO van de Belastingdienst, een project op te starten om het AVG-verwerkingsregister te vullen.[11] Sinds 2020 is dit het vierde interne project dat gericht is op het actualiseren en completeren van het AVG-verwerkingsregister. In 2024 is door de ADR nagegaan welke verbeteringen er zijn doorgevoerd binnen de Belastingdienst naar aanleiding van hun rapport uit 2023 over de verwerkingen van persoonsgegevens door Boa's. Geconcludeerd werd dat verwerkingen wel deels waren beschreven, maar nog niet waren opgenomen in het Wpg-register.[12]

---

[8] ADR, *Onderzoeksrapport Audit Verwerkingsregisters Belastingdienst Douane en Toeslagen*, 14 augustus 2023, p. 4.
[9] ADR, *Onderzoeksrapport Audit Verwerkingsregisters Belastingdienst Douane en Toeslagen*, 14 augustus 2023, p. 21.
[10] ADR, *Assurance-rapport Privacy audit Wet politiegegevens (Wpg) betreffende de directies P, MKB, en GO van de Belastingdienst*, 27 juni 2023, p. 13.
[11] Nota concerndirectie IV&D 29 augustus 2024.
[12] ADR, *Assurancerapport Wpg-hercontrole Belastingdienst (directies MKB, P en GO excl. BEH)*, 22 februari 2024, p. 7-8.

2025

In 2025 is de Belastingdienst gestart met de uitvoering van het project om het verwerkingsregister op te stellen. Daarmee werd invulling gegeven aan het voorgenomen besluit van 2024. Er werd begonnen met het samenstellen van de Ruwe Data Excel (RDE) en het laten invullen van de daarvoor bestemde formats door de datacoördinatoren van alle directies, met als doel om op basis van dit RDE tot volledige en bijgewerkte AVG- en Wpg-verwerkingsregisters te komen. Dit proces liep redelijk parallel aan het onderzoek van de AP.

4. Verwerkingsregister door inzet van De EZK-tool

Op basis van gesprekken is duidelijk geworden dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse Rijksoverheid gebruik maakt van de EZK-tool.[13] Het betreft een door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) ontwikkelde en onderhouden applicatie die ondersteuning biedt om de kwaliteit van het verwerkingsregister te borgen en de gebruiker daarin te faciliteren. Ook het Ministerie van Financiën maakt daar gebruik van. De Belastingdienst benut deze tool om verwerkingen in het kader van de AVG en de Wpg te registreren. Deze tool is tot op heden in gebruik. De registratie van verwerkingsactiviteiten in het kader van de AVG en Wpg in de EZK-tool kwam in de gesprekken steeds naar voren als de eerste aantoonbare inspanning van de Belastingdienst om de verwerkingen in het kader van de AVG en de Wpg te registreren voor de hele organisatie. De volledige inhoud van de verwerkingsregisters in de EZK-tool is niet openbaar, noch voor alle medewerkers van de Belastingdienst, noch voor derden. Wel bestaat er binnen de EZK-tool de optie om de gegevens uit de verwerkingsregisters zowel in- als extern te publiceren. Dit gebeurt ook door andere ministeries. De AP heeft tijdens toezichtbezoeken[14], en een inzagesessie in de EZK-tool[15], geconstateerd wat de inhoud van de registraties in de EZK-tool omvat. Hierna volgen de conclusies van de AP over de verwerkingen van persoonsgegevens in de EZK-tool.

4.1 De inhoud van de verwerkingsregisters in de EZK-tool is niet actueel en niet compleet

De AP heeft op basis van alle overgelegde informatie vastgesteld dat een groot deel van de geregistreerde verwerkingen in de registers in de EZK-tool niet actueel en/of incompleet zijn. Veel van de geregistreerde verwerkingen dateren uit de periode rond 2018. De Belastingdienst is zelf ook van mening dat het totaal aan verwerkingen in de registers in de EZK-tool niet compleet is.

4.2 Het werken met de verwerkingsregisters in de EZK-tool wordt ervaren als omslachtig

De AP constateert dat medewerkers van de Belastingdienst het werken met de EZK-tool als omslachtig ervaren. Onder meer wordt aangegeven dat het omslachtig is om registraties van verwerkingen in de EZK-tool in te voeren of te wijzigen. Ook wordt gesteld dat het omslachtig is om een nieuwe verwerking in te voeren. Eerst moet een directeur de verwerking vaststellen. De datacoördinator moet vervolgens zorgen voor een juiste registratie en tot slot moet de registerbeheerder 'op de knop drukken', zodat de verwerking definitief in het register wordt opgenomen. De rol van registerbeheerder werd vervuld door de FG. Voordat de FG 'op de knop drukte' - en daarmee de verwerking accepteerde - ging hij eerst na of de directeur zijn handtekening had gezet. Dit proces kan snel verlopen, maar er kan ook vertraging optreden, bijvoorbeeld

[13] Deze applicatie is beschikbaar via avgregisterrijksoverheid.nl.
[14] Toezichtbezoek van 16 juni 2025 in Utrecht.
[15] Toezichtbezoek van 3 juli 2025 in Den Haag.

als er geen handtekening van de directeur beschikbaar is waardoor de FG de verwerking niet kan accepteren.
De AP constateerde tijdens haar inzage in de verwerkingsregisters in de EZK-tool dat er verwerkingen bestaan die twee jaar in het registratieproces hebben gezeten. Medewerkers geven daarnaast aan dat het invoeren van een nieuwe registratie, of het wijzigen van een bestaande registratie, als uitdagend wordt beschouwd door de vraagstelling bij het invoeren van de registratie. Daarnaast werken de open in te vullen velden volgens de medewerkers een onvoorspelbare formulering van het antwoord in de hand. Ook geven medewerkers aan dat er geen notificatie wordt gestuurd vanuit de EZK-tool aan de voor de verwerking verantwoordelijke medewerker, wanneer er een vervolgactie wordt verwacht. Medewerkers geven aan dat het lastig is om registraties van verwerkingen of bepaalde bijlagen en verwerkingen (terug) te vinden in de structuur van het verwerkingsregister. De zoekfunctie van de EZK-tool is naar het oordeel van gebruikers te beperkt.
De AP heeft zelf geen onderzoek gedaan naar het gebruiksgemak van de tool. De AP constateert wel dat de kritische geluiden van medewerkers een negatieve invloed hebben op de voortvarendheid van medewerkers om te willen werken met de EZK-tool. De AP ziet daarentegen ook dat de tool rijksbreed wordt gebruikt. Het werken met deze tool heeft ook voordelen, bijvoorbeeld bezien vanuit het uniform optreden van de rijksoverheid.

4.3 De registratie sluit niet aan op de organisatiestructuur ten aanzien van privacy

De AVG en de Wpg schrijven voor dat 'verwerkingen van persoonsgegevens' geregistreerd moeten worden in het verwerkingsregister. Het CPO-team (en destijds het privacyteam) heeft ervoor gekozen om het verwerkingsregister niet op basis van wettelijke taken van de Belastingdienst maar op basis van bedrijfsprocessen in te vullen. De registratie volgens bedrijfsprocessen sluit namelijk aan bij de organisatiestructuur van de Belastingdienst en de wijze waarop de verantwoordelijkheden belegd zijn. Een bedrijfsproces binnen de Belastingdienst kan vervolgens bestaan uit een of meerdere werkprocessen. De datacoördinatoren zouden graag zien dat ook werkprocessen kunnen worden opgenomen in het verwerkingsregister. De tool biedt deze optie niet. Als werkprocessen in de EZK-tool gekoppeld moeten worden aan verwerkingen gaat het feitelijk om de wens om een verwijzingstabel op te nemen. Dat zou een extra feature zijn voor de EZK-tool, aldus P-gv. Het werken vanuit bedrijfsprocessen, en het ontbreken van een duidelijke definitie die ook daadwerkelijk aansloot bij de architectuur en processtructuur van de Belastingdienst, hebben het zeer moeilijk gemaakt om te komen tot een eenduidige en volledige wijze van invulling van het verwerkingsregister in de EZK-tool.

4.4 Geen volledig Wpg- verwerkingsregister

De AP heeft het Wpg-register dat is opgenomen in de EZK-tool ingezien. De AP concludeert dat deze niet aan alle vereisten uit artikel 31d Wpg voldoet.[16] Zo staat in het verwerkingsregister niet vermeld of een verwerking van politiegegevens benut wordt om te profileren en wie autorisatie heeft tot deze politiegegevens. De AP heeft voorts geconstateerd dat er Wpg-verwerkingen van andere onderdelen van de Belastingdienst ontbraken in het verwerkingsregister. De AP doelt daarbij op boa's die actief zijn binnen bepaalde directies. Dit is een bevestiging van de auditrapporten van de ADR uit 2023 en 2024, waarin is geconcludeerd dat politiegegevens die Boa's in opdracht van deze directies verwerken niet in het

[16] Toezichtbezoek van 3 juli 2025 in Den Haag.

Wpg-verwerkingsregister in de EZK-tool zijn opgenomen.[17]

4.5 Toekomst van de verwerkingsregisters in de EZK-tool nog niet bekend

Het CPO-team heeft, zo blijkt uit de gesprekken, begrip voor de kritiek die afkomstig is vanuit de datacoördinatoren over het gebruik van verwerkingsregisters in de EZK-tool. Desalniettemin sluit het CPO-team het gebruik van de EZK-tool voor de toepassing van de verwerkingsregisters in de toekomst niet uit. De aansluiting op de organisatiestructuur is daarbij wel van belang, evenals de koppeling van de verwerkingen met de domeinarchitectuur en de informatiebeveiliging. Ook de gebruiksvriendelijkheid speelt een rol. Deze wijzigingen in gebruiksvriendelijkheid vereisen de tussenkomst van de functioneel beheerder van de EZK-tool. Persoonsgegevens geeft aan welwillend te staan tegenover wijzigingen in de tool om het gebruik ervan te bespoedigen, maar hecht daarbij veel waarde aan het rekening houden met de doelen van de EZK-tool, waaronder het borgen van de kwaliteit van de inhoud van het register en het ondersteunen van andere taken en verplichtingen dan enkel artikel 30 van de AVG, waaronder de AVG-documentenopslag en de publicatie in verband met de notificatieplicht. De P-gv. benadrukt daarmee dat de EZK-tool een multifunctioneel karakter heeft.

5. De brochure Overzicht van verwerkingen

Door de Belastingdienst is in 2018 een brochure opgesteld getiteld 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst'. Deze brochure is online gepubliceerd.[18] In 2019 is een nieuwe versie van dit overzicht van verwerkingen online gepubliceerd. Deze versie lijkt echter inhoudelijk niet te verschillen met de versie uit 2018. Deze brochure is niet opgesteld door de privacyorganisatie van de Belastingdienst, maar door het programma Implementatie AVG. Het voldoet ook niet aan de registerplicht uit de Wpg en AVG, maar blijkt ook niet als verwerkingsregister te zijn bedoeld. De brochure dient juist als middel om te voldoen aan de transparantieplicht.

5.1. De brochure is niet een verwerkingsregister

Door de datacoördinatoren is aangegeven dat het uitbrengen van een nieuwe versie van de brochure was ingegeven door de wens om periodiek een openbaar overzicht te publiceren. Dit in tegenstelling tot het verwerkingsregister in de EZK-tool dat niet publiek inzichtelijk is. Door de opstellers van de brochure is de mogelijkheid benoemd dat de brochure als een tijdelijk alternatief voor een volledig en actueel verwerkingsregister gezien kon worden, zodat in ieder geval voldaan werd aan de transparantieverplichtingen uit de AVG zolang de verwerkingsregisters nog niet publicatiewaardig waren.[19] De P-gv. geeft aan aangedrongen te hebben op het consistent en volledig vullen van de verwerkingsregisters. Vanwege het statische karakter van de brochure geeft de P-gv. daarbij de voorkeur aan de EZK-tool om als officieel verwerkingsregister te fungeren. Door Persoonsgegevens is tijdens gesprekken met de AP aangegeven dat zij de brochure ook als een handig middel zien om aan het transparantiebeginsel te kunnen voldoen, maar niet als een (al dan niet tijdelijk) alternatief voor de verwerkingsregisters in het kader van de AVG en/of Wpg van de Belastingdienst.

---

[17] ADR, *Assurancerapport Wpg hercontrole Belastingdienst (directies MKB, P en GO excl. BEH)*, 22 februari 2024) p. 7-8.

[18] https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/verwerking_van_persoonsgegevens_door_de_belastingdienst.

[19] Artikelen 12-14 AVG.

6. Verwerkingsregisters op basis van de Ruwe Data Excel

Dit project dat door het CPO-team begin 2025 is gestart heeft ten doel om de verwerkingsregisters volledig opnieuw samen te stellen. Op 6 november 2024 is een inventarisatie-document met instructies verstrekt aan alle datacoördinatoren. Aanvullend is een overzicht uit de Domein Architectuur van de ketens (BES-lijst) met de unieke codes (FG-codes) voor alle 835 bedrijfsprocessen nagestuurd. Door de projectleider is een procedurele toelichting verschaft, inclusief de beoogde termijnen. De vanuit de organisatie ontvangen reacties worden samengebracht in één Excelsheet, het zogeheten RDE. De AP heeft op 1 juli 2025 een versie van het RDE van de Belastingdienst ontvangen. De AP concludeert dat het RDE nog niet volledig is. Daarmee voldoet het RDE niet aan de vereisten van artikel 30 AVG en artikel 31d Wpg. Voorts voldoet de opmaak van het Wpg-register nog niet aan artikel 31d Wpg. Wat betreft de opmaak van het AVG-register voldoet het RDE wel aan de vereisten.

6.1 Datacoördinatoren kritisch over het proces

Het RDE bestaat uit 26 in te vullen kolommen die in het kader van een verwerking moeten worden ingevuld. Het proces om te komen tot een RDE werd door deze brede uitvraag aan de bij het project betrokken datacoördinatoren als uitdagend ervaren. Een voorbeeld daarvan betreft de uitvraag ten aanzien van de beveiliging van het persoonsgegeven. Dit is een complexe vraag, mede gelet op de wijze waarop de organisatie rondom dit onderwerp is vormgegeven. Zo volgt uit interviews met betrokken medewerkers dat de uitgevraagde beveiligingsmaatregelen[20] bij verwerkingen die directies uitvoeren voor de desbetreffende medewerkers complex te beschrijven zijn. De nodige routine en informatie daarvoor bestaan wel, maar het blijkt een grote uitdaging om de ervaring en gegevens samen te brengen en daaraan verantwoordelijkheden te koppelen. Per beveiligingssysteem is allereerst niet centraal vastgelegd wat de beveiligingsmaatregelen behelzen.

6.2 Medio 2025 is er nog geen compleet verwerkingsregister

De eerste deadline voor de ontvangst van de resultaten van de uitvraag aan datacoördinatoren stond op 1 mei 2025. Na 1 mei 2025 is de inhoud van de gevulde RDE door het CPO-team gecontroleerd. Het CPO-team heeft naar eigen zeggen een marginale toets gedaan op het RDE. Daarbij is o.a. gecontroleerd of er sprake is van dubbele verwerkingen, of er onjuistheden staan in velden en of verplichte velden leeg zijn gelaten. Er is bovendien gecontroleerd of alle velden op de juiste manier zijn ingevuld. Een daadwerkelijke inhoudelijke toetsing heeft niet plaatsgevonden. In totaal is voor 1 mei 2025 het aantal van 667 verwerkingen door het CPO-team ontvangen. Dit zijn in eerste instantie verwerkingen die zijn bedoeld voor het AVG-register. Een groot deel van de ontvangen uitwerkingen is daarna rond 2 mei 2025 ter correctie teruggestuurd naar de datacoördinatoren met als deadline 9 mei 2025. Het stellen van een extra deadline op 20 juni 2025 om het geheel compleet te krijgen bleek noodzakelijk. Dat was noodzakelijk omdat een deel correctie behoefde, maar ook omdat de voor bepaalde directies verantwoordelijke datacoördinator niets had aangeleverd voor het RDE met, onder andere, als reden dat de directie veronderstelde geen (zelfstandige) verwerkingen van persoonsgegevens te verrichten.

[20] Kolom U van het kopie moeder Excel bestand RDE versie 20250703.

Uit de door de AP ontvangen stukken blijkt dat sinds februari 2025 het percentage verwerkingen die compleet in beeld zijn is gestegen van 3% in februari, naar 37% op 1 juli 2025.[21] De overige 63% was wel in beeld, en ook al deels ingevuld, maar het register was voor die verwerkingen nog niet volledig. Er ontbrak bij een verwerking dan bijvoorbeeld relevante informatie over de categorieën van ontvangers, het doel van de gegevensverwerking of de bewaartermijn. Op 31 augustus 2025 was het percentage van 37% gestegen naar 41%.[22] Voor het Wpg-register waren op 1 juli 2025 (de peildatum van het AP onderzoek) alleen de verwerkingen van de FIOD opgenomen.[23] Op basis van de resultaten is het voor de AP duidelijk dat het vullen van de verwerkingsregisters nog verdere stappen vergt.

Het CPO-team geeft aan dat zij de via de datacoördinatoren verkregen informatie niet inhoudelijk controleert, omdat die verantwoordelijkheid voor de inhoud nadrukkelijk ligt bij de onderdelen van de Belastingdienst die de informatie aanleveren. Het CPO-team beoordeelt daarom uitsluitend de kwaliteit van de aanlevering. De datacoördinatoren die verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van informatie voor hun eigen directies en voor de betrokken ketens, en daarmee een regierol vervullen, worden echter geconfronteerd met gebrek aan capaciteit en in geval van ketens ook met de benodigde kennis om een inhoudelijke check te kunnen leveren. Daarmee staat echter niet met zekerheid vast dat de aangeleverde informatie voor de verwerkingsregisters inhoudelijk volledig is, en daarmee een correcte weergave biedt van de werkelijke situatie. De AP acht het de taak van de datacoördinator om de verwerkingen correct aan te leveren. De AP vindt het daarnaast essentieel dat er vanuit het CPO-team heldere kaders worden opgesteld, controles worden uitgevoerd op de eenduidigheid van de geleverde informatie, en steekproefsgewijs op de kwaliteit.

Op 1 juli 2025 is de eerste versie van het RDE opgeleverd door het CPO-team. Dit document wordt ook ingezet voor het genereren van interne rapportages voor de organisatie. Door het CPO-team is aangegeven dat niet alle ketens hun verwerkingen hebben aangeleverd. Dit is bijvoorbeeld de keten Informatievoorziening omdat zij van mening zijn dat zij louter in opdracht werken van andere onderdelen van de Belastingdienst, en hierdoor niet verantwoordelijk zijn voor verwerkingen.[24] Het CPO-team geeft aan dat zij in de nabije toekomst in gesprek wil treden met deze ketens, zodat het definitieve verwerkingsregisters alsnog wordt aangevuld met de verwerkingen van deze ketens.

6.3 De inhoud van het RDE voldoet niet aan de Wpg

De AP stelt vast dat het RDE momenteel niet voldoet aan artikel 31d van de Wpg. Momenteel staan er vijf Wpg-verwerkingen in het tabje 'Wpg-verwerkingsregister' van het RDE. Een groot deel van de Wpg-verwerkingen wordt gedaan door de FIOD. Zoals eerder benoemd bestaan er naast de vereisten die zowel in de Wpg als in de AVG staan ook vereisten die exclusief voor Wpg-gegevens gelden. Het gaat hierbij om het vermelden van: a) of er basis van de Wpg-gegevens wordt geprofileerd en; b) welke functies autorisatie hebben tot deze gegevens. Die punten zijn niet opgenomen. Om deze reden voldoet het RDE niet aan de kaders die de Wpg voorschrijft.

---

[21] Presentatie RDE 31 juli 2025, p. 4. Kopie moeder Excel bestand RDE versie 20250703.

[22] Presentatie RDE 2 september 2025, bijlage 2

[23] In augustus 2025 zijn ook door de directies P, GO en MKB Wpg-verwerkingen aangeleverd. Deze moeten nog in het RDE worden gezet.

[24] Kopie moeder Excel bestand RDE versie 20250703. Toezichtgesprek op 9 juni in Utrecht.

Daarnaast moet nadrukkelijk opgemerkt worden dat de Wpg-gegevens die andere onderdelen binnen de Belastingdienst verwerken, zoals de directies Particulieren en MKB op 1 juli 2025 nog niet in de Wpg-registers waren opgenomen.[25] Om deze reden is het Wpg-verwerkingsregister dus niet compleet. De AP constateert tot slot dat de verwerkingen in het Wpg-verwerkingsregister een hoger abstractieniveau hebben dan de verwerkingen in het AVG-register.

6.4 Onduidelijkheid over de tooling van het nieuwe register

Nog niet duidelijk is of het RDE, in de huidige vorm, het nieuwe verwerkingsregister wordt. De projectleiding hanteert het RDE in elk geval tijdelijk als overzicht om de verwerkingsregisters juist, actueel en volledig te houden.[26] Andere mogelijkheid is dat het RDE in de EZK-tool wordt geplaatst, nadat alle oude informatie uit de EZK-tool is gehaald. Gelet op het feit dat de module datalekken recent is opgenomen in de EZK-tool lijkt de besluitvorming te gaan in de richting van opname van het verwerkingsregister in de EZK-tool. Een formeel besluit is nog niet genomen.

De Belastingdienst streefde er bij aanvang van het project naar om de gegevens in het derde kwartaal van 2025 op te nemen in de definitieve tooling. De Belastingdienst spant zich inmiddels in om eind 2025 over een volledig en actueel AVG-verwerkingsregister te beschikken. Omdat het hier gaat om een basiseis uit de AVG vindt de AP het essentieel dat dit doel eind 2025 daadwerkelijk gehaald wordt. Voor het Wpg-register is nog geen concrete realisatiedatum geformuleerd. De AP roept de Belastingdienst op om een formeel traject te starten om ook op afzienbare tijd, uiterlijk in het eerste halfjaar van 2026, tot een volledig Wpg-verwerkingsregister te komen.

Persoonsgegevens heeft aangegeven een inhoudelijke toets te willen doen in het derde kwartaal van 2025.

Het is nadrukkelijk de wens van het interne projectteam achter de RDE dat nieuwe registraties van verwerkingen en wijzigingen van bestaande verwerkingen voortaan door het CPO-team 'geaccepteerd' worden (en niet langer door de FG). Deze wijziging wordt volgens het CPO-team voorbereid.

7 Conclusie

7.1 Naleving registerplicht onvoldoende verankerd in privacyorganisatie

Naar aanleiding van de beschreven projecten om de registers volledig te krijgen, en alle gesprekken met medewerkers binnen de Belastingdienst, concludeert de AP dat zowel het Wpg als het AVG-verwerkingsregister momenteel niet compleet zijn.
De AP heeft geconstateerd dat de intentie van de geïnterviewde medewerkers om compliant te werken aan de AVG en de Wpg aanwezig is. De medewerkers tonen grote betrokkenheid bij hun werk voor hun organisatie en voelen zich zonder uitzondering verantwoordelijk voor de veilige omgang met gevoelige gegevens binnen en buiten de organisatie. Er zijn meerdere initiatieven gestart om de registers op te zetten en compleet te maken. Aan de introductie van de registerplicht onder de AVG en de Wpg is echter onvoldoende urgentie toegekend op bestuurlijk niveau. Ook heeft het binnen de organisatie lange tijd aan

[25] In augustus 2025 wel aangeleverd, maar nog niet opgenomen.
[26] Ontvangen PowerPoint RDE 31 juli 2025, p. 2.

samenhang en overeenstemming ontbroken tussen alle medewerkers die betrokken moeten zijn bij de naleving van de registerplicht. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en onderhoud van de verwerkingsregisters was tot 2024 onduidelijk belegd.

7.2 Verwerkingsregisters in de EZK-tool

Op basis van de ontvangen stukken en de gevoerde gesprekken constateert de AP dat de verwerkingsregisters in de EZK-tool niet compleet zijn. Dat geldt zowel voor het AVG- als het Wpg register. Met de start van de uitvoering van het project in 2025 lijkt een doorstart van het gebruik van de EZK-tool voor het beheren van de verwerkingsregisters van de Belastingdienst mogelijk te zijn. De besluitvorming rond deze doorstart lag ten tijde van het schrijven van deze brief nog open.

7.3 Brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst'

Dit overzicht heeft bijgedragen aan meer transparantie van de verwerkingen binnen de Belastingdienst. De brochure kan echter niet als het verwerkingsregister gelden, het voldoet namelijk niet aan de wettelijke kaders van artikel 31d Wpg en artikel 30 AVG.

7.4 Het RDE: een nieuw project om te komen tot een verwerkingsregister

Met het gestarte interne project in 2025 onder leiding van het CPO-team, krijgen de verwerkingsregisters van de Belastingdienst ruim zeven jaar na de start van de registerplicht uit de AVG in 2018 uiteindelijk vorm. De AP waardeert het dat er vanuit IV&D stevig gestuurd wordt op het volledig krijgen van het register. De AP concludeert dat het RDE in zijn huidige staat evenwel nog niet voldoet aan de wettelijke kaders van de AVG en de Wpg. Een groot deel van het totaal van de verwerkingen is nog onvolledig. Tevens valt op dat er twee kolommen in het Wpg-verwerkingsregister ontbreken waarin vermeld moet worden of er profilering plaatsvindt en wie er toegang heeft tot de politiegegevens.
De AP heeft nog zorgen over het ontbreken van waarborgen voor het onderhoud en het periodiek updaten van de verwerkingsregisters. Het CPO team heeft daarop aangegeven dat er gewerkt wordt aan een verkenningsdocument voor de structurele tooling en voor het onderhoud en actualisatie van de verwerkingsregisters.

8 Wat verwacht de AP?

De AP formuleert op basis van het bovenstaande de volgende verbeterpunten.

8.1 De tool en de inhoud van de registers

Neem op korte termijn een besluit over de vorm waarin het verwerkingsregister wordt opgeslagen. Organiseer, agendeer en zorg voor een breed gedragen besluit over de toekomst van het RDE, in relatie tot de EZK-tool. Stel daarbij vast welke doelen de Belastingdienst wil dienen met de tool. Een tool kan dienen om het verwerkingsregister te vullen, maar kan bijvoorbeeld tevens ondersteunend zijn voor de AVG-documentenopslag. De keuze van de tool is afhankelijk van de doelen die men ermee wil bereiken. Ook het gebruiksgemak is van belang. Zorg dat er zo nodig middelen worden gereserveerd om het gebruiksgemak te optimaliseren.
Verder is het van belang de procedure voor het vullen van het register te verduidelijken. Zorg in elk geval voor meer duidelijkheid over de betekenis van een invulveld, zodat de gebruiker niet zelf een interpretatie

hieraan gaat geven. Zorg dat de tool voldoende informatie verschaft en interactief is, en bijvoorbeeld informatie verstuurd aan een medewerker als een bepaalde processtap is afgerond en een vervolg nodig is.

Zet alles in het werk om ervoor te zorgen dat de registers zo spoedig mogelijk volledig zijn, en zet hier zo nodig druk op vanuit bestuurlijk niveau. Betrek bij het vullen van de registers álle vereisten uit artikel 30 AVG en 31d Wpg.

Zorg er voorts voor dat, in het licht van de keuze om als verwerkingen van persoonsgegevens de bedrijfsprocessen te hanteren, het verwerkingsregister volledig is.

8.2 Het compleet en actueel houden van de registers in de toekomst

Leg vast op welke wijze de verwerkingsregisters compleet en actueel gehouden worden in de toekomst. Bepaal hoe er binnen de organisatie van de Belastingdienst nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens kunnen ontstaan en hoe bestaande verwerkingen kunnen wijzigen. Bijvoorbeeld door de komst van nieuwe wetgeving, door het aanpassen van bestaande bedrijfsprocessen en werkprocessen, door de ingebruikname van een andere applicatie enz. Bepaal hoe nieuwe en aangepaste verwerkingen worden onderkend, op welke wijze dit leidt tot de noodzakelijke aanpassingen in de verwerkingsregisters en wie die aanpassingen doorvoert. Leg duidelijk de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende functionarissen in de privacyorganisatie hiervoor vast. Maak hierbij ook de koppeling met de gekozen tool. Het CPO-team heeft de AP weliswaar geïnformeerd concrete plannen te hebben om de continuïteit te waarborgen, maar daartoe dienen deze voornemens te worden geformaliseerd en gestandaardiseerd. Om een bedrijfsproces compleet te kunnen omschrijven is ook nodig dat een koppeling gemaakt wordt aan o.a. de domeinarchitectuur en de informatiebeveiligingssystemen, zodat de bron altijd duidelijk is.