



Belastingdienst



Eindrapportage onderzoek: Effecten RAM-spreadsheets met een selectie op nationaliteit en postcode

Januari 2026



Management samenvatting

Aanleiding en doelstelling

- Tussen 1998 – 2018 is binnen de Belastingdienst gebruik gemaakt van het Risico Analyse Model (RAM). RAM voldeed niet aan de wettelijke eisen op het gebied van privacy en is vlak voor de inwerkingtreding van de privacywet AVG, in mei 2018 uitgeschakeld. Door KPMG is in 2023 onderzoek gedaan naar het gebruik van RAM binnen de Belastingdienst.¹
- KPMG heeft in het onderzoek 14 spreadsheets gevonden waarbij gebruik werd gemaakt van eerste en/of tweede nationaliteit als selectie criterium en 35 spreadsheets waarbij is geselecteerd op postcode. Als zonder objectieve rechtvaardigingsgrond (indirect via postcode) op nationaliteit is geselecteerd kunnen burgers mogelijk onterecht ongelijk zijn behandeld en kan er sprake zijn van het schenden van het grondrecht op gelijke behandeling.
- Omdat schending van grondrechten vergaand is, is aan de hand van de werkwijze die ontwikkeld is om de Wet compensatie wegens selectie aan de poort uit te voeren onderzocht of burgers een onterecht nadelig financieel gevolg van de RAM-spreadsheets hebben ondervonden.
- Deze werkwijze is toegepast op de spreadsheets met een selectie op nationaliteit en bij selecties op postcode indien, na een fiscaal-juridische beoordeling, blijkt dat deze mogelijk hebben geleid tot schending van het grondrecht op gelijke behandeling.

Resultaten

- Het onderzoek toont aan dat er geen 35 maar 51 RAM spreadsheets zijn gevonden met een selectie op postcode. Naar aanleiding van de fiscaal-juridische beoordeling van deze spreadsheets, bestaande uit een detailanalyse van de spreadsheets, interviews met de voormalig RAM-gebruikers en toepassing van controlevariabelen, zijn 20 spreadsheets onderworpen aan de werkwijze selectie aan de poort.
- Aan de hand van deze werkwijze is voor respectievelijk 14 en 20 spreadsheets met een selectie op nationaliteit en postcode beoordeeld of bij de aangiften- en navorderingen inkomstenbelasting van de betreffende burgers een fiscale selectiegrond² kan worden gevonden. Resultaat is dat hierin nagenoeg 100% sprake van is.
- Vervolgonderzoek naar de spreadsheets met een selectie op nationaliteit, waarbij respectievelijk 10, 2 en 2 spreadsheets de selectie van de Bulgaarse, Roemeense en Afghaanse/Albanese nationaliteit betrof, indiceren dat deze zijn te verklaren door onderzoek in het kader van de 'Bulgarenfraude', een politieonderzoek en testen van het RAM systeem.
- Onderzoek naar eventuele onterechte nadelige gevolgen voor de Motorrijtuigenbelasting, welke zekerheidshalve is uitgevoerd voor de 2 spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit, leidt niet tot bevindingen.

Conclusie en aanbevelingen

- Er kan niet met zekerheid worden gesteld dat met de spreadsheets geen grondrechten zijn geschonden, omdat niet met zekerheid kan worden afgeleid met welk doel de spreadsheets zijn samengesteld, waarvoor deze zijn gebruikt en of burgers anders zijn behandeld. Er kan evenmin met zekerheid worden vastgesteld dat de selecties geschikt en noodzakelijk waren om het beoogde doel te bereiken en dat het middel proportioneel (niet onevenredig zwaar) was.
- Het onderzoek toont echter geen onterechte financiële nadelige gevolgen aan voor burgers in spreadsheets met een selectie op nationaliteit en postcode.
- Met het oog op de nog lopende zoek-en-vind actie naar eventuele overgebleven RAM-spreadsheets op Belastingdienst omgevingen³, wordt aanbevolen om, indien meer RAM-spreadsheets met een selectie op postcode worden gevonden, nader onderzoek te beperken tot spreadsheets waarbij er enkel selectie op postcode (zonder huisnummer) in RAM zelf heeft plaatsgevonden.
- Ten aanzien van onderzoek naar mogelijke onterechte nadelige gevolgen wordt aanbevolen om deze te beperken tot spreadsheets waarbij er aanleiding kan worden gevonden dat deze mogelijk zijn gebruikt voor handhaving, en de te onderzoeken effecten in te kaderen op basis van de aard- en inhoud van de spreadsheets.

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024 – 2025, 31 066, nr. 1465

2. Met "fiscale selectiegrond" wordt bedoeld: een fiscaal, objectief gerechtvaardigde grond voor een selectie van een aangifte inkomstenbelasting of een selectie leidend tot een navordering inkomstenbelasting.

3. Tweede kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31066, nr. 1227



Inhoudsopgave

- 1 | **Introductie**
- 2 | **Plan van Aanpak**
- 3 | **Resultaten**
- 4 | **Conclusies & aanbevelingen**
- 5 | **Bijlagen**



Belastingdienst



1. Introductie

Context, aanleiding & opdracht, tijdlijn



Introductie | Context, aanleiding en opdracht

Context

- Tussen 1998 – 2018 is binnen de Belastingdienst gebruik gemaakt van het Risico Analyse Model (RAM).
- Door KPMG is in 2023 onderzoek gedaan naar het gebruik van RAM binnen de Belastingdienst.¹
- Uit 69 Belastingdienst bronnen werden gegevens van burgers verzameld. Deze bronnen konden worden gebruikt voor het opstellen van risicoprofielen, welke konden worden ingezet voor toezicht en fraudebestrijding. RAM werd ook als data warehouse voor veel andere standaard taken gebruikt.
- RAM voldeed niet aan de wettelijke eisen op het gebied van privacy. Ook waren de maatregelen rondom beveiliging en toegang ontoereikend. Tevens is door beperkte logging het exacte gebruik van RAM achteraf niet meer volledig te reconstrueren.
- RAM is vlak voor de inwerkingtreding van de privacywet AVG, in mei 2018 uitgeschakeld.

Aanleiding

- KPMG heeft in het onderzoek 1.170 unieke RAM spreadsheets aangetroffen in archiefbestanden op netwerkschijven van de Belastingdienst.
- In 14 van de 1.170 spreadsheets werd gebruik gemaakt van eerste en/of tweede nationaliteit als selectiecriterium. In 35 van de 1.170 spreadsheets werd geselecteerd op postcode, eventueel in combinatie met huisnummer.
- Als zonder objectieve rechtvaardigheidsgrond op nationaliteit is geselecteerd en dit gegeven bijvoorbeeld als criterium is gebruikt voor het instellen van een controle van de aangifte(n) van specifieke burgers, kunnen burgers op basis van nationaliteit (of afkomst) onterecht ongelijk zijn behandeld en kan bij die burgers sprake zijn van een schending van een grondrecht.
- KPMG stelt dat eventuele nadelige effecten van het gebruik van RAM niet te duiden zijn vanwege het ontbreken van een gestructureerde vastlegging in RAM en/of in individuele controledossiers. De Staatssecretaris wil dit toch proberen uit te zoeken, omdat schending van grondrechten vergaand is.

Opdracht

- De Belastingdienst gaat bij spreadsheets met een selectie op nationaliteit na of de aangiften inkomstenbelasting van betrokken burgers waarop in de relevante periode een correctie of navordering heeft plaatsgevonden, zijn geselecteerd op voor het (fiscale) toezicht relevante en objectief rechtvaardige gronden. Hiervoor gebruikt de Belastingdienst de werkwijze die ontwikkeld is om de Wet compensatie wegens selectie aan de poort uit te voeren.
- Daarnaast onderzoekt de Belastingdienst of de 35 volgens KPMG aangetroffen spreadsheets met een selectie op postcode (eventueel in combinatie met huisnummer) mogelijk hebben geleid tot een schending van het grondrecht op gelijke behandeling of dat aannemelijk is dat sprake is van een fiscale selectiegrond.
- Mocht uit de juridische analyse naar de 35 spreadsheets met een selectie op postcode e.d. volgen dat mogelijk sprake is van een schending van grondrechten, dan wordt de werkwijze selectie aan de poort ook gevolgd voor deze spreadsheets.²
- De Auditdienst Rijk (ADR) is bereid gevonden om als onafhankelijke partij de analyse die de Belastingdienst verricht te beoordelen.²

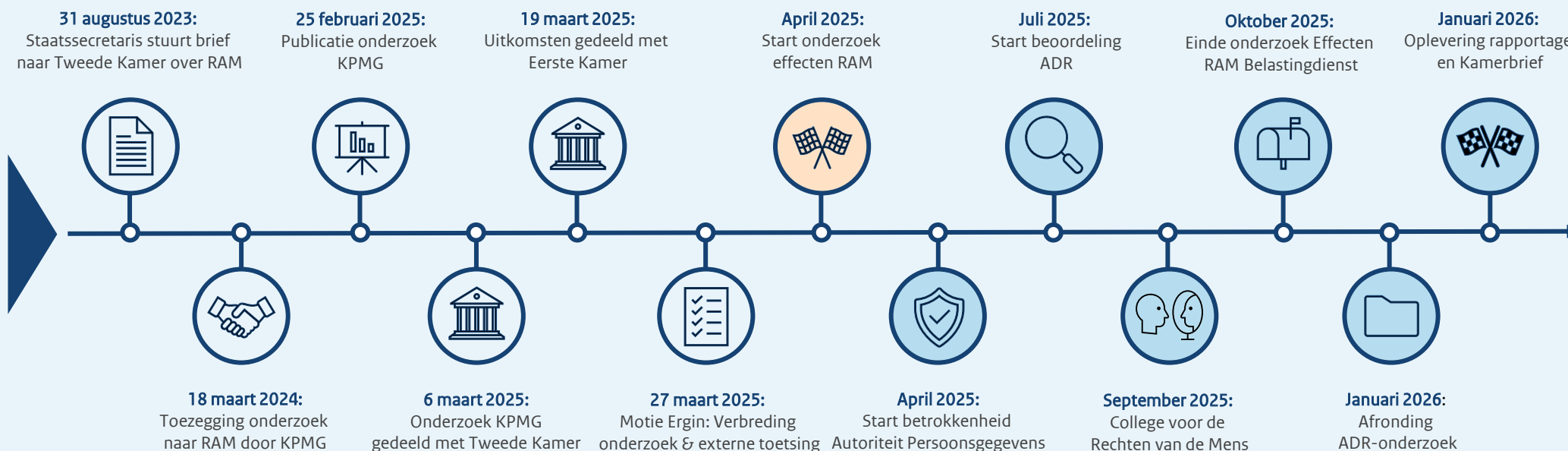
1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024 – 2025, 31 066, nr. 1465

2. Hiermee wordt voldaan aan motie Ergin welke in bijlage A1 is opgenomen



Introductie | Tijdlĳn onderzoek RAM-spreadsheets met een selectie op nationaliteit en postcode

Onderstaande tijdlĳn geeft de belangrijkste gebeurtenissen weer in aanloop op- en gedurende het onderzoek naar eventuele nadelige financiële gevolgen van RAM, wat plaatsvond tussen april en september 2025.



Betrekking op het onderzoek naar de effecten van RAM



Belastingdienst



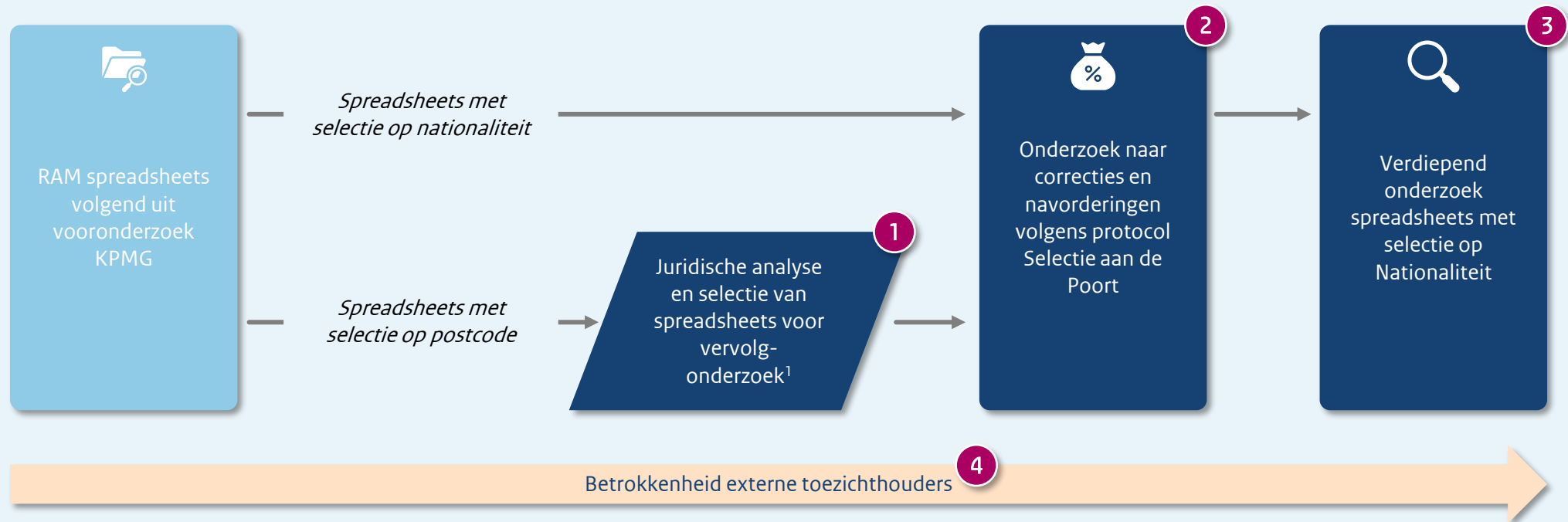
2. Plan van aanpak

Spreadsheets met een selectie op nationaliteit, postcode (en huisnummer) en externe toezichthouders



Plan van aanpak | Onderzoeksaanpak

Startpunt van het onderzoek zijn de uit het KPMG onderzoek voortkomende spreadsheets waarvan de samenstelling (mede) heeft plaatsgevonden op basis van nationaliteit of postcode (in combinatie met huisnummer). Hierbij wordt voor de spreadsheets met een selectie op postcode (in combinatie met huisnummer) eerst nagegaan of die spreadsheets mogelijk hebben geleid tot een schending van het grondrecht op gelijke behandeling (1). Indien dit het geval is dan worden deze, net zoals de spreadsheets met een selectie op nationaliteit, onderzocht conform de werkwijze die ontwikkeld is om de Wet compensatie wegens selectie aan de poort uit te voeren (2). Voor de spreadsheets met een selectie op nationaliteit is aanvullend onderzoek verricht (3). De Autoriteit Persoonsgegevens, de Auditdienst Rijk en het College voor de Rechten van de Mens zijn gevraagd het onderzoek te volgen (4).



Toelichting op volgende slides

1. Er is in het verdiepend onderzoek naar de spreadsheets met selectie op nationaliteit ook een juridische analyse uitgevoerd voor deze spreadsheets.



Plan van aanpak | 1. Juridische analyse

Om aan de hand van een juridische analyse te bepalen of- en zo ja welke spreadsheets met een selectie op postcode (en huisnummer) conform werkwijze selectie aan de poort nader moeten worden onderzocht heeft een diepgaande analyse van de betreffende spreadsheets plaatsgevonden. Deze is onderverdeeld in een detailanalyse van technische- en inhoudelijke karakteristieken van de spreadsheets, interviews met de auteurs, en heeft in sommige gevallen een aanvullende beoordeling aan de hand van diverse controlevariabelen plaatsgevonden.



1. Detailanalyse spreadsheets

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de aard- en omvang van de spreadsheets zijn diverse analyses verricht:



Scopebepaling: het verwijderen van spreadsheets zonder gegevens casu quo het toevoegen van spreadsheets met een selectie op postcode (en huisnummer) die eerder buiten zicht zijn gebleven¹.



Beschrijvende analyse: het creëren van inzicht in het aantal burgers, postcodes, brontabellen, soort gegevens in- en auteur en aanmaakdatum van de spreadsheets.



Selectiemethode: onderverdelen van spreadsheets naar wijze van selectie: enkel postcode, postcode en huisnummer, anders.



2. Interviews auteurs

Met als doel om duidelijkheid te verkrijgen over de achterliggende reden voor het genereren van de spreadsheets heeft een **interview** plaatsgevonden met een groot aantal **auteurs** van de betreffende spreadsheets.

Indien de **juridische beoordeling** niet kan plaatsvinden op basis van de detailanalyse (1) en interviews (2) dan zijn controlevariabelen toegepast



3. Toepassen controlevariabelen

Een aantal spreadsheets zijn aanvullend geanalyseerd aan de hand van diverse controlevariabelen:

- Sociaaleconomische status:** publieke CBS bronnen zijn geraadpleegd om sociaaleconomische scores (SES) toe te kennen aan RAM spreadsheets.
- Nationaliteit:** in een deel van de spreadsheets werd ook de nationaliteit van de geselecteerde burgers opgevraagd. Voor deze spreadsheet is een analyse gedaan van relatieve samenstelling van de spreadsheets t.a.v. (niet Nederlandse) nationaliteit.
- Correctiepercentage:** het gemiddeld aantal correcties per burger in de jaren in scope is vergeleken met het gemiddelde correctiepercentage voor alle aangifteplichtigen in Nederland in dezelfde jaren.

1. Een ruimere omschrijving van de RAM-velden die postcodewaardes bevatten is genomen op advies van de Autoriteit Persoonsgegevens o.b.v. het KPMG rapport om een meer volledig criterium te gebruiken ten behoeve van dit onderzoek.



Plan van aanpak | 2. Werkwijze wet compensatie wegens selectie aan de poort

In onderstaande stappenplan komt aan de orde op welke wijze voor de RAM spreadsheets in scope, conform werkwijze wet compensatie wegens selectie aan de poort, wordt beoordeeld of bij de aangiften inkomstenbelasting en navorderingen inkomstenbelasting van de betreffende burgers een fiscale selectiegrond aannemelijk kan worden gemaakt. Doordat de oorsprong en aard van RAM verschilt ten opzichte van selectie aan de poort is de werkwijze op onderdelen geactualiseerd. In bijlage A2 worden de verschillen geduid.

	 Stap 1. Totstandkoming onderzoekspopulatie	 Stap 2. Steekproef (optioneel)	 Stap 3. Geautomatiseerde analyse	 Stap 4. Handmatige analyse
Doel	Inzichtelijk maken welke burgers uit de RAM spreadsheets met hun aangiften inkomstenbelasting een correctie dan wel een navordering in hun nadeel hebben gehad voor de aangiftejaren in scope. ¹ Daarmee wordt de totale populatie uit de spreadsheets gericht op die deelpopulatie die in deze zin een nadelig financieel effect heeft ondervonden.	Trekken van een steekproef om inzicht te krijgen in de onderzoekspopulatie, indien de onderzoekspopulatie uit stap 1 dermate groot is dat deze niet in afzienbare tijd kan worden beoordeeld.	Inzichtelijk maken of er fiscale selectiegronden zijn voor de aangiften en navorderingen, met betrekking tot de aangiften en navorderingen die zijn geselecteerd in stap 1 (en 2).	Voor alle aangiften (uit de steekproef) waarvoor in de geautomatiseerde analyse geen fiscale en/of objectieve grond is geconstateerd voor selectie, worden de selecties handmatig herbeoordeeld aan de hand van een beoordelingskader.
Aanpak	- Het extraheren van BSN's uit de RAM spreadsheets in scope. - Per BSN worden voor de aangiftejaren t-1, t en t+1 rondom de aanmaakdatum van de spreadsheet (t) alle correcties op aangiften inkomstenbelasting en navorderingen opgehaald. Dit zijn de jaren waarin een mogelijk nadelig effect zich eventueel zou hebben kunnen voorgedaan. - Aangiften met een correctie of navordering in hun nadeel worden geselecteerd voor vervolgbeoordeling (stap 2 of 3).	- Een representatieve steekproef waarmee met een hoge mate van zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan over de gehele populatie. - De in de steekproef geselecteerde aangiften met een correctie en/of navordering worden vervolgens beoordeeld volgens de werkwijze in stap 3 en 4. - Op basis van de resultaten van stap 3 en 4 kan ten slotte worden bepaald of vervolgonderzoek naar de gehele populatie noodzakelijk is.	- Vaststelling van de aanwezigheid van een fiscale en/of objectieve grond voor selectie van de aangiften en navorderingen aan de hand van selectieregels van de reguliere selectiemodule van de Belastingdienst (zoals aftrekposten vanuit de inkomstenheffing, uitworpredenen (AKI-codes), e.d.) - Vaststellen of de aangiften en navorderingen onderdeel waren van een casus waarvoor fiscale en/of objectieve gronden zijn vastgesteld.²	- Daarbij wordt er gekeken naar verschillende soorten fiscale risico's die in een aangifte aanwezig kunnen zijn zoals alle soorten giften (gewone, culturele of periodieke giften), scholingsuitgaven en studiekosten en kosten bij resultaat uit overige werkzaamheden (ROW) die de burger heeft opgegeven in zijn aangifte. - Verder zijn verslagleggingen in verschillende Belastingdienstsystemen getoetst op aanwezigheid van een fiscale selectiegrond van de aangifte.

1. Een correctie houdt in dat bij het vaststellen van het verzamelinkomen voor de aanslag inkomstenbelasting in het nadeel van de burger is afgeweken van de aangifte en dit later niet is teruggedraaid. Een navordering houdt in dat bij het vaststellen van het verzamelinkomen voor de navordering inkomstenbelasting in het nadeel van de burger is afgeweken van de direct daaraan voorafgaande beschikking inkomstenbelasting en dit later niet is teruggedraaid.

2. Een casus betrof bijvoorbeeld een intermediair die aangiften voor burgers (zijn klanten) indient met daarin hoge aftrekposten die niet onderbouwd konden worden door de intermediair en zijn klant.



Plan van aanpak | 3. Verdiepend onderzoek spreadsheets nationaliteit

Naast het in de vorige slide toegelichte onderzoek naar fiscale selectiegronden, wordt er voor de spreadsheets waarbij geselecteerd is op nationaliteit aanvullend onderzoek gedaan om te achterhalen wat de beweegredenen waren voor het genereren van de spreadsheets en waarvoor dezen zijn gebruikt.

1. 10 spreadsheets met selectie op de **Bulgaarse** nationaliteit

2. 2 spreadsheets met selectie op de **Roemeense** nationaliteit

3. 2 spreadsheets met selectie op de **Afghaanse en Albanese** nationaliteit

A. Kwantitatieve analyse

Voor de nevenstaande spreadsheets met selecties op dezelfde nationaliteit(en) is er een analyse uitgevoerd van de **structuur en inhoud** van de spreadsheets. Vervolgens zijn RAM-spreadsheets verzameld die dateren van ná de aanmaakdatum van de spreadsheets met een selectie op nationaliteit. Voor deze latere spreadsheets is onderzocht in welke mate de BSN's uit de spreadsheets met een selectie op nationaliteit daarin terugkomen, teneinde vast te stellen of deze mogelijk een **vervolgselectie** betreffen die rechtstreeks is gebaseerd op de eerdere selectie.

B. Kwalitatieve analyse

Er is onderzoek verricht naar zowel **externe factoren** (zoals politieke aandacht) als **interne documentatie en correspondentie** die mogelijk verband houden met de betreffende selecties in RAM. Daarnaast zijn **interviews** afgenomen met de opstellers van de RAM-spreadsheets om inzicht te krijgen in de beweegredenen voor het genereren van deze spreadsheets.

C. Juridische duiding

Op basis van de bevindingen uit bovenstaande analyses heeft er een **juridische beschouwing** plaatsgevonden van de selecties.



Plan van aanpak | 4. Betrokkenheid externe toezichthouders

Door de betrokkenheid van de Auditdienst Rijk, de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens wordt vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar de uitvoering en resultaten van het onderzoek. Daarmee wordt geborgd dat het onderzoek op een onafhankelijke en gedegen wijze plaatsvindt en dat zorgvuldig wordt vastgesteld of de verwerking van gegevens in RAM tot nadelige gevolgen voor burgers heeft geleid.¹



ONDERZOEK RAM



1. Het ADR onderzoeksrapport wordt als separate rapportage opgeleverd. De reflectie van het AP en het CRM zullen in onderling overleg in de Kamerbrief inzake RAM in januari 2026 worden gedeeld.



Plan van aanpak | Afbakening onderzoek

Afbakening onderzoek

1. Spreadsheets waarin nationaliteit één van de opgeleverde datapunten is, maar er in RAM geen selectie op nationaliteit heeft plaatsgevonden

Dit onderzoek richt zich (onder andere) op de 14 spreadsheets die door KPMG gevonden zijn waarbij er in RAM geselecteerd was op het persoonsgegeven nationaliteit. Als zonder objectieve rechtvaardigingsgrond op nationaliteit is geselecteerd en dit gegeven als enige of doorslaggevende criterium is gebruikt voor het instellen van een controle van de aangifte(n) van een specifieke burger, kunnen burgers op basis van alleen nationaliteit ongelijk zijn behandeld. Om die reden is het belangrijk deze spreadsheets te onderzoeken. Spreadsheets waarin nationaliteit één van de opgeleverde gegevens is, maar er in RAM geen selectie op nationaliteit zelf heeft plaatsgevonden, zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Reden hiervoor is dat de meeste (circa 150) RAM-tabellen voorlooptabellen bevatten, waaronder nationaliteit, die standaard werden meegeleverd bij het genereren van een query. Er is geen indicatie dat medewerkers (in het bijzonder) geïnteresseerd waren in het gegeven nationaliteit in deze RAM spreadsheets.

2. Of in de RAM spreadsheets opgenomen burgers vraagbrieven van de Belastingdienst hebben ontvangen

De Belastingdienst gaat bij spreadsheets op basis van nationaliteit na of de aangiften inkomstenbelasting van betrokken burgers waarop in de onderzoeksperiode een correctie of navordering heeft plaatsgevonden, zijn geselecteerd op voor het (fiscale) toezicht relevante en objectief rechtvaardige gronden. Daarmee ligt de focus op mogelijk onterecht financieel nadeel. Binnen het onderzoek is niet onderzocht of betrokken burgers vraagbrieven¹ van de Belastingdienst hebben ontvangen. Deze keuze sluit aan bij de werkwijze binnen het hersteltraject van de Fraude Signalerings Voorziening (FSV), welke met advies van de Landsadvocaat tot stand gekomen is en zoals destijds met de Kamer gedeeld². Volgens de FSV-aanpak is sprake van een relevant nadelig gevolg wanneer de registratie daadwerkelijk heeft geleid tot financiële schade of disproportionele behandeling. Veel gebeurtenissen, zoals het ontvangen van een vraagbrief, passen binnen het – door burgers te verwachten – reguliere toezichtproces en kunnen (ook) onderdeel kunnen zijn van normale controlehandelingen. Verder is de impact vaak beperkt als de brief niet heeft geleid tot een correctie. Ook geldt dat in de praktijk opvallende aangiften per definitie eerst worden opgevolgd door een vragenbrief voordat wordt besloten om te corrigeren. Omdat alle aangiften die zijn onderzocht en gecorrigeerd dus te maken hebben gehad met een vragenbrief, is het afzonderlijk bezien van gevallen met alleen een vragenbrief die uiteindelijk niet tot correctie van de aangifte hebben geleid van beperkte toegevoegde waarde. Om die reden is, in lijn met de eerdere afwegingen bij FSV en gegeven de mogelijkheden van het onderzoek, besloten dit aspect niet verder te onderzoeken.

3. Spreadsheets met het gegeven IP-adres en/of achternaam

Motie Ergin verzoekt om spreadsheets met postcode, IP-adres, achternaam en strafrechtelijke gegevens te onderzoeken. Binnen het RAM-onderzoek zijn echter geen spreadsheets aangetroffen met een selectie op achternaam of IP-adres. Spreadsheets met een selectie op strafrechtelijke gegevens zijn ook niet teruggevonden. Echter, omdat er wel 5 spreadsheets zijn aangetroffen waarin strafrechtelijke gegevens zijn verwerkt zijn deze zekerheidshalve onderworpen aan de analyse conform werkwijze selectie aan de poort. Motie Ergin, een nadere toelichting over bovengenoemde spreadsheets alsmede de onderzoeksresultaten van de spreadsheets met strafrechtelijke gegevens zijn opgenomen in bijlage A1.

1. Een brief van de Belastingdienst waarin aan een burger om aanvullende informatie of toelichting wordt gevraagd over een ingediende aangifte of aanvraag, zodat de juistheid daarvan kan worden gecontroleerd.

2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021 – 2021, 31 066, nr. 1066.



Belastingdienst

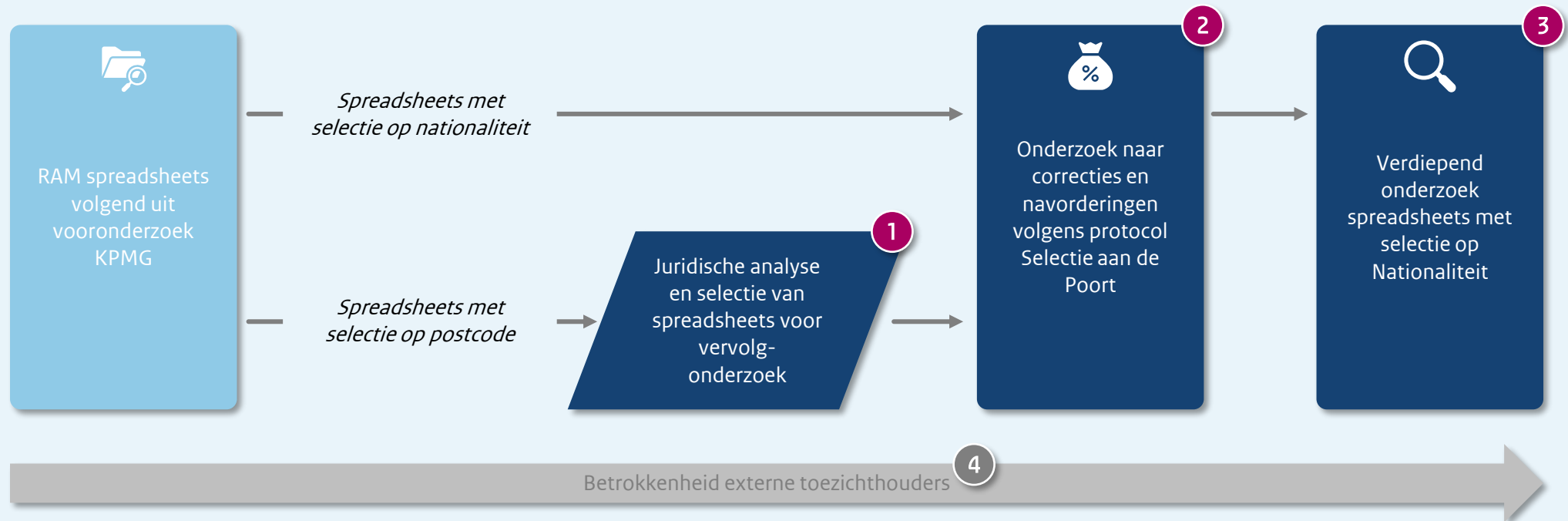


3. Resultaten



Resultaten | Overzicht

Hierna volgen de resultaten van de diverse uitgevoerde onderzoeken, waarbij dezelfde volgorde is aangehouden zoals gepresenteerd in voorgaand hoofdstuk. Eerst volgt voor de spreadsheets met een selectie op postcode (in combinatie met huisnummer) de resultaten van de juridische analyse waarmee is onderzocht of met de spreadsheets mogelijk het grondrecht op gelijke behandeling is geschonden (1). Vervolgens worden de resultaten van het onderzoek naar fiscale selectiegronden volgens de werkwijze Selectie aan de Poort weergegeven (2), gevolgd door de resultaten van de aanvullende onderzoeken die zijn uitgevoerd voor de spreadsheets met een selectie op nationaliteit. De bevindingen van de externe toezichthouders zijn geen onderdeel van dit rapport.





1. Juridische analyse | Detailanalyse spreadsheets

Om een gedegen beeld te krijgen van de aard en omvang van de spreadsheets met een selectie op postcode (en huisnummer) zijn diverse analyses verricht ten aanzien van de betreffende RAM spreadsheets. Een belangrijke bevinding is dat er geen 35 maar 51 RAM spreadsheets zijn gevonden met een selectie op postcode, en dat in 40 van de 51 gevallen RAM niet is gebruikt om bepaalde selecties van postcodes (en huisnummers) in RAM te maken maar om vooraf opgestelde bestanden aan te vullen met gegevens uit RAM.

Scopebepaling



- Een **ruimere omschrijving** van de RAM-velden die postcodewaardes bevatten is genomen op advies van de Autoriteit Persoonsgegevens o.b.v. het KPMG rapport om een meer volledig criterium te gebruiken ten behoeve van dit onderzoek. Hierdoor is de scope van spreadsheets met selectie op postcode **verruimd van 35 naar 61 spreadsheets**.
- Het aantal unieke BSN's per spreadsheet is onderzocht en een filtering is toegepast op spreadsheets die geen persoonsgegevens bevatten. Er waren **10 spreadsheets zonder persoonsgegevens**.
- Hierdoor resteerden er **51 spreadsheets** voor vervolgonderzoek.

Beschrijvende analyse



- De 51 spreadsheets bevatten in **totaal 1.118.127 burgers** en **203.173 verschillende postcodes**.
- Data werd opgevraagd uit **28 verschillende RAM brontabellen** waarbij dit in 36 van de 51 spreadsheets ging om BvR-afgeleide tabellen met alleen adres- en andere **niet-fiscale persoonsgegevens**.
- De spreadsheets met selectie op postcode werden aangemaakt gedurende de **periode november 2011 tot en met januari 2018**.
- De spreadsheets zijn gegenereerd door **7 verschillende auteurs**, het merendeel (54 van de 61) werd door 2 auteurs aangemaakt.

Selectiemethode



In de 51 spreadsheets werd op **3 verschillende manieren** geselecteerd op postcode:

- a) In **6 spreadsheets** werden gegevens opgevraagd aan de hand van **één meegegeven zes-cijferige postcode** zonder huisnummer.¹
- b) In **5 spreadsheets** werden gegevens opgehaald van **één adres**: een zes-cijferige postcode in combinatie met een huisnummer.
- c) In de overige **40 spreadsheets** werden gegevens uit RAM geselecteerd aan de hand van een door de gebruiker **geupload Excel-bestand** met (onder andere) postcodes (1 spreadsheet) of postcodes en huisnummers (39 spreadsheets). Het is niet te achterhalen wat deze bestanden waren en hoe deze (buiten RAM) tot stand zijn gekomen.²

1. Een zes-cijferige postcode bestaat uit vier cijfers gevolgd door twee letters (vb: 1234 AB) en betreft doorgaans een straat of zijde van een straat.

2. Zie Bijlage A3 voor nadere toelichting.



1. Fiscaal juridische analyse | Interviews auteurs

Vier auteurs welke tezamen 58 van de 61 spreadsheets aangemaakt hebben zijn geïnterviewd om meer inzicht te krijgen in de redenen voor het maken van de selecties. Uit de gesprekken kwamen 4 hoofthema's naar voren. Over het algemeen was het voor de auteurs moeilijk om met zekerheid te zeggen waar de spreadsheets voor zijn aangemaakt en gebruikt doordat RAM veelvuldig werd gebruikt en er sinds de het genereren van de spreadsheets veel tijd is gepasseerd¹.

1. Bulgarenfraude:

De **7 spreadsheets** aangemaakt rond mei 2013 zouden mogelijk gelinkt kunnen zijn aan onderzoek naar Bulgaren en hun woonplaats in Nederland.²

2. Verwonderadressen:

RAM werd gebruikt ter ondersteuning van gemeentelijk onderzoek naar bijvoorbeeld wonderadressen.³ Bij **18 spreadsheets** is dit type lokaal toezicht als mogelijke verklaring opgegeven.

3. Extern onderzoek:

Bij **7 spreadsheets** werd aangegeven dat RAM mogelijk werd gebruikt voor onderzoek naar bijvoorbeeld een belastingconsulent, of in opdracht van het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) naar een regiokantoor.

Algemene opvatting:
“Niet gedraaid voor fiscale controles”, “niet 100% zeker waar dan wel voor”

4. Functionele tests:

Voor **22 spreadsheets** wordt aangegeven dat deze aangemaakt zijn om de kwaliteit of werking te testen van RAM.

Niet meer te herleiden:

Voor **3 spreadsheets** geven de auteurs aan dat het niet meer na te gaan is waar ze deze voor destijds aanmaakten. De gegeven redenen hiervoor zijn dat de spreadsheets grotendeels meer dan 10 jaar geleden aangemaakt zijn en de auteurs in die periode soms wel duizenden data verzoeken per jaar behandelden.

1. In bijlage A4 is per auteur een samenvatting gegeven van het gevoerde gesprek.

2. Dit betreffen géén spreadsheets met een selectie op de Bulgaarse nationaliteit, zoals de 10 spreadsheets genoemd op pagina 11.

3. Een wonderadres is een adres dat in een systeem een afwijkend of opmerkelijk signaal afgeeft, waardoor er twijfel kan ontstaan over de juistheid of geloofwaardigheid van de inschrijving of het gebruik van dat adres.



1. Juridische analyse | Selectie voor vervolgonderzoek (1/2)

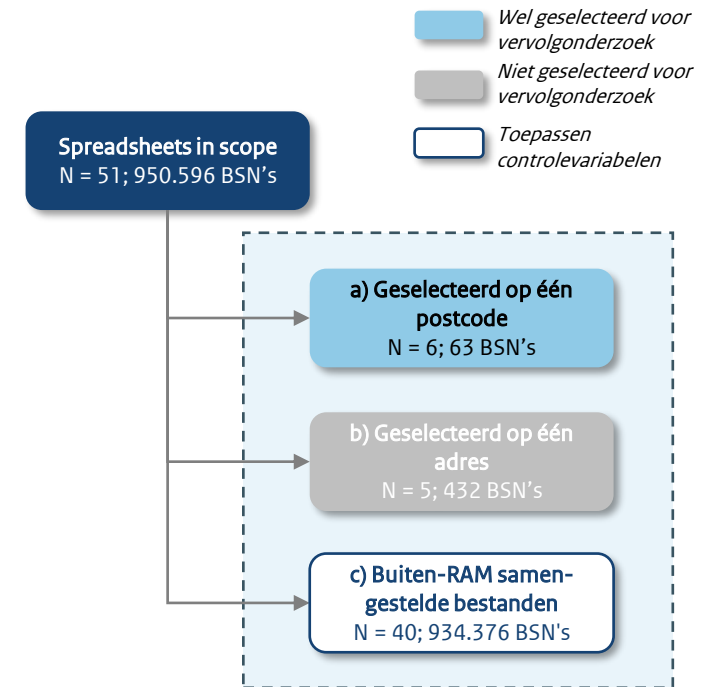
Op basis van voorgaande analyses heeft voor een deel van de spreadsheets een juridische beoordeling plaatsgevonden of deze mogelijk hebben geleid tot het schenden van grondrecht op gelijke behandeling. Deze heeft ertoe geleid dat alle spreadsheets (6) waarbij er een selectie op één zes-cijferige postcode in RAM heeft plaatsgevonden aangewezen zijn voor vervolgonderzoek. Alle spreadsheets (5) waarbij er in RAM is geselecteerd op een enkel specifiek adres zijn uitgesloten voor verder onderzoek. Alle overige spreadsheets (40) zijn ten behoeve van verdere besluitvorming onderworpen aan diverse controlevariabelen (z.o.z.).

1. Beoordeling: Spreadsheets met een selectie op één zes-cijferige postcode

- In de onderzochte spreadsheets is '**postcode**' als enige criterium gehanteerd. Van een directe selectie op basis van afkomst, nationaliteit, geloof of een soortgelijke omstandigheid is geen sprake.
- Een bredere zoekslag op postcode wijkt echter af van een gerichte selectie op adres in de zin dat deze - potentieel eerder - tot indirecte discriminatie zou kunnen leiden indien de samenstelling van de populatie op deze postcode afwijkt van die van de totale populatie en voor het zoeken op die postcode geen objectief gerechtvaardigde grond bestaat. Om die reden worden deze **6 spreadsheets (63 burgers)** met een selectie op één postcode **aangemerkt voor vervolgonderzoek**.

2. Beoordeling: Spreadsheets met een selectie op één adres (zes-cijferige postcode + huisnummer)

- De combinatie **postcode en huisnummer** komt erop neer dat gericht is **gezocht op één adres**. De selectie van een groep burgers op bijvoorbeeld een bepaalde wijk of met een bepaalde samenstelling – anders dan het gemeenschappelijke adres - is niet aan de orde.
- Het is aannemelijk dat voor de gehanteerde selectie een concrete aanleiding buiten – de concrete zoekslag binnen - RAM zal hebben bestaan, zoals een aanwijzing voor een verhoogd risico. Van een selectie met behulp van RAM op basis van afkomst, nationaliteit of een vergelijkbare omstandigheid is bij de voorliggende spreadsheets dan geen sprake. Ook zal die selectie op zichzelf bezien niet tot een indirect onderscheid op basis van een dergelijke grond leiden.
- Bij de spreadsheets waarbij op postcode en huisnummer is geselecteerd, is derhalve niet aannemelijk dat – voor wat betreft die selectie zelf - sprake zal zijn geweest van een schending van een grondrecht. Om die reden worden de **5 spreadsheets (432 burgers)** met een selectie op één adres **niet nader onderzocht**.



Zie bijlage A5 voor een gestructureerd overzicht van de (geselecteerde) spreadsheets.



1. Juridische analyse | Selectie voor vervolgonderzoek (2/2)

Bij de resterende 40 spreadsheets is sprake van een al (buiten RAM samengesteld) bestaand bestand, met daarin (onder andere) postcodes (meestal gecombineerd met huisnummers), dat in RAM is ingevoerd om te verrijken met data uit RAM. Hoewel op basis hiervan het standpunt kan worden ingenomen dat er geen sprake is van een selectie in RAM sec die tot een schending van een grondrecht heeft geleid, en dat er derhalve geen aanleiding is om deze spreadsheets verder te onderzoeken, is met het oog op eventuele indirecte discriminatie zekerheidshalve een aanvullende analyse verricht aan de hand van diverse controlevariabelen (zie hieronder). Dit heeft geleid tot een aanvullende selectie van 14 spreadsheets voor nader onderzoek.

1. Sociaaleconomische status

Een sociaal-maatschappelijke analyse is verricht door de in de spreadsheets aanwezige postcodes te verrijken met sociaal economische kenmerken. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stelt sociaaleconomische (SES-WOA) scores publiek beschikbaar op 4-cijferig postcode-niveau sinds 2014. Deze scores zijn opgebouwd uit onder andere financiële welvaart, opleidingsniveau en recent arbeidsverleden en hebben een gemiddelde waarde van 0¹. Scores hoger en lager dan 0 betreffen respectievelijk een hogere of lagere sociaal economische score dan het gemiddelde. Uitkomst van deze nadere analyses is dat er bij **2 spreadsheets** sprake is van een duidelijk afwijkend gemiddeld ('lage') sociaal economische score.

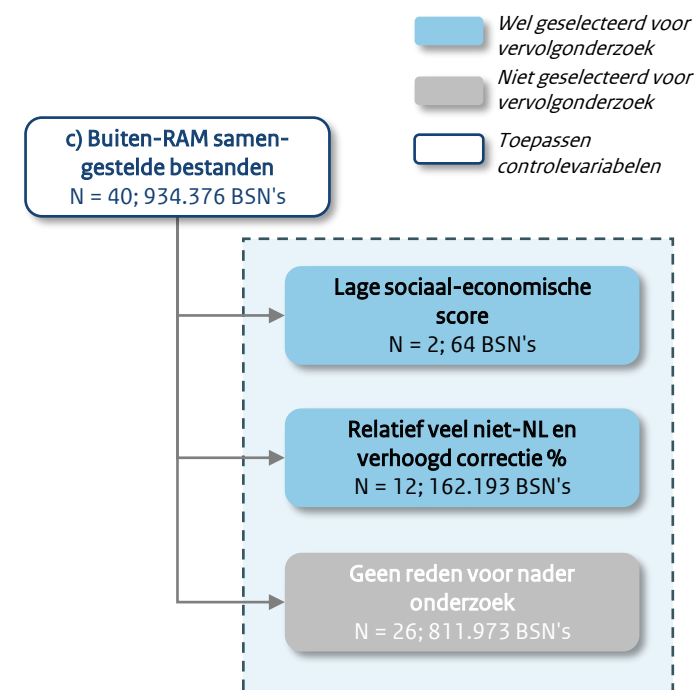
2. Nationaliteit

Daarnaast is bij de spreadsheets waarin (onder andere) het gegeven eerste of tweede nationaliteit is aangetroffen bezien of sprake is van een duidelijke oververtegenwoordiging² van bepaalde niet-Nederlandse nationaliteiten. Bij **12 andere spreadsheets** kan – op basis van de aanwezige gegevens – worden geconstateerd dat duidelijk sprake is van een oververtegenwoordiging van burgers met een niet-Nederlandse eerste of tweede nationaliteit.

3. Correctiepercentage

Voor de spreadsheets met meer dan 100 unieke burgers is per spreadsheet, o.b.v. het aantal burgers uit de populatie dat aangifte inkomstenbelasting heeft gedaan, het percentage vastgesteld dat in de relevante jaren (t-1, t en t+1) een correctie ten nadele op die aangifte heeft gehad. Dit percentage is vergeleken met het landelijke gemiddelde van alle burgers met een aangifte. Wanneer voor bovengenoemde spreadsheets het **gemiddeld aantal correcties** voor één of meer van de referentie jaren in de betreffende spreadsheets hoger was dan het referentiegemiddelde dan is de spreadsheet geselecteerd voor vervolgonderzoek. Dit was het geval voor alle **14 spreadsheets** met oververtegenwoordiging niet-Nederlandse nationaliteit of een duidelijk afwijkende SES score.

In totaal zijn er **20 spreadsheets** (6+14) geselecteerd voor **nader onderzoek cf. werkwijze SADP**.



Zie bijlage A5 voor een gestructureerd overzicht van de (geselecteerde) spreadsheets.

1. Zie voor verdere toelichting t.a.v. de SES-WOA: <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/infoservice/hoe-interpreteer-je-de-ses-woa-scores-en-hoe-zijn-deze-bepaald->

2. Zie voor verdere toelichting t.a.v. niet-Nederlandse nationaliteit -: <https://tinyurl.com/3ayvae62> (link leidt naar CBS).



2. Analyse correcties en navorderingen | Spreadsheets met een selectie op postcode

Aan de hand van de werkwijze wet compensatie wegens selectie aan de poort is, voor de 20 spreadsheets met een selectie op postcode voortkomende uit voorgaande analyse, vervolgens onderzocht of burgers onterecht financieel nadeel hebben ondervonden. Resultaat van deze analyse is dat voor alle correcties van aangiften en navorderingen een fiscale reden voor selectie kan worden gevonden.

Stap 1: Totstandkoming onderzoekspopulatie

Van de 20 RAM spreadsheets in scope zijn 2 spreadsheets aangemaakt in 2011, 12 in 2013, 1 in 2014 en 5 spreadsheets in 2016. Voor de 161.114 burgers aanwezig in deze spreadsheets is voor de 3 aangiftejaren rondom het aanmaakjaar van de spreadsheet onderzocht of er correcties en/of navorderingen op de aangiften inkomstenbelasting in het nadeel van de burger van toepassing waren. Dit heeft geleid tot een onderzoekspopulatie van **13.857 correcties en/of navorderingen**.¹

Stap 2: Steekproef

In verband met de omvang van de onderzoekspopulatie is er een representatieve steekproef uitgevoerd om inzichten te verkrijgen zonder hiervoor de volledige populatie te analyseren. Op basis van de gekozen steekproefmethode zijn er **467 unieke BSN's** geselecteerd voor vervolgonderzoek.²

Stap 3: Geautomatiseerde analyse

Toepassing van de geautomatiseerde analyse resulteert in 373 correcties en 52 navorderingen waarvoor een fiscale selectiegrond kan worden gevonden. De 5 aangiften waarvoor dit niet kan, gaan door naar de handmatige analyse (stap 4). Conform toelichting in bijlage A2 is de “Handmatige analyse” voor navorderingen n.v.t.

Stap 4: Handmatige analyse

De opvolgende handmatige beoordeling toont aan dat voor **alle 5 de aangiften** waarop een correctie van toepassing was een fiscale selectiegrond kan worden gevonden.

Extrapolatie resultaten steekproef naar totaalpopulatie

Extrapolatie van de resultaten naar de totaalpopulatie van 13.857 aangiften leidt tot een schatting dat voor **alle aangiften en navorderingen een fiscale selectiegrond kan worden gevonden (100%)**.²

	Omschrijving	Aantal burgers	Aantal aangiften
Stap 1	Startpopulatie: Burgers in spreadsheets met selectie op postcode	161.114	- ³
	Geen vervolgonderzoek: burgers zonder correctie van de aangifte en zonder navordering	149.666	-
	Onderzoekspopulatie: burgers met een correctie van de aangifte of navordering in hun nadeel in de jaren t-1, t of t+1 rondom de aanmaakdatum van de spreadsheet (t)	11.448	13.857
	<i>Correcties van aangiften</i>	10.486 ⁴	12.376
	<i>Navorderingen</i>	1.253 ⁴	1.577
Stap 2	Steekproef van onderzoekspopulatie		
	Geselecteerde burgers voor vervolganalyse	467	468 ⁵
Stap 3	Geautomatiseerde beoordeling fiscale selectiegronden		
	Aangiften met fiscale selectiegrond	372	373
	Aangiften (nog) zonder fiscale selectiegrond en naar Stap 4	5	5
	Navorderingen met fiscale selectiegrond	52	52
	Navorderingen zonder fiscale selectiegrond	0	0
Stap 4	Handmatige beoordeling fiscale en/of objectieve selectiegronden		
	Aangiften met fiscale selectiegrond	5	5
	Aangiften zonder fiscale selectiegrond	0	0

1. Het kan voorkomen dat BSN's van burgers in meerdere spreadsheets voorkomen. In dat geval komen zij één keer voor in deze telling.

2. Zie bijlage A6 voor een gedetailleerde omschrijving van de gehanteerde steekproef methode en de resultaten hiervan.

3. Dit getal is onbekend omdat er alleen naar de selectiegrond van aangiften met correcties en navorderingen is gekeken.

4. Sommige burgers hebben zowel een correctie van de aangifte als een navordering waardoor dit niet bij elkaar optelt tot het totaal.

5. Voor sommige aangiften bleek dat de correctie op een later moment was teruggedraaid, waardoor deze niet zijn meegenomen in de vervolgstap. Hierdoor is de som van stap 3 kleiner dan het totaal van stap 2.



2. Analyse correcties en navorderingen | Spreadsheets met een selectie op nationaliteit

De werkwijze wet compensatie wegens selectie aan de poort, toegepast op de 14 spreadsheets met een selectie op nationaliteit, heeft als resultaat dat voor 99,7% van de correcties van aangiften en navorderingen een fiscale en/of objectieve reden voor selectie kan worden gevonden. Voor 13 aangiften waarop een correctie van toepassing was kon geen fiscale selectiegrond worden gevonden.

Stap 1: Totstandkoming onderzoekspopulatie

De 14 RAM spreadsheets die zijn onderzocht bestaan uit 12 spreadsheets die zijn gegenereerd in 2013 en 2 spreadsheets die zijn gegenereerd in 2016. Eén van de spreadsheets bevat geen gegevens. Eén spreadsheet bevat geen BSN nummers. Hiervoor zijn BSN's afgeleid aan de hand van rekeningnummer, geboortedatum en geslacht.¹ Voor de 57.304 burgers aanwezig in deze spreadsheets is voor de 3 aangiftejaren rondom het aanmaakjaar van de spreadsheet onderzocht of er correcties en/of navorderingen op de aangiften inkomstenbelasting in het nadeel van de burger van toepassing waren. Dit heeft geleid tot een onderzoekspopulatie van **3.751 correcties en/of navorderingen**.²

Stap 2: Steekproef

Voor de spreadsheets met selectie op nationaliteit is **geen steekproef** uitgevoerd en is de onderzoekspopulatie integraal geanalyseerd in stap 3 en 4.

Stap 3: Geautomatiseerde analyse

Na toepassing van de geautomatiseerde analyse kan voor 3.344 correcties van aangiften en 400 navorderingen een fiscale selectiegrond worden gevonden. Voor 33 aangiften is dit (nog) niet mogelijk en deze gaan door naar de handmatige analyse (stap 4). Conform toelichting in bijlage A2 is de "Handmatige analyse" voor navorderingen n.v.t.

Stap 4: Handmatige analyse

Na handmatige beoordeling inclusief 4-ogencontrole was het voor 20 van de 33 aangiften met een correctie mogelijk een fiscale selectiegrond te vinden. Voor de resterende **13 aangiften** is deze reden **niet** gevonden.

Er is geen steekproef uitgevoerd, bovenstaande resultaten zijn volledig dekkend voor de gehele populatie.

	Omschrijving	Aantal burgers	Aantal aangiften
Stap 1	Startpopulatie: Burgers in spreadsheets met selectie op nationaliteit	57.304	- ³
	Geen vervolgonderzoek: burgers zonder correctie van de aangifte en zonder navordering	53.733	-
	Onderzoekspopulatie: burgers met een correctie van de aangifte of navordering in hun nadeel in de jaren t-1, t of t+1 rondom de aanmaakdatum van de spreadsheet (t)	3.225	3.751
	<i>Correcties van aangiften</i>	2.959 ⁴	3.377
	<i>Navorderingen</i>	337 ⁴	400
Stap 2	Steekproef van onderzoekspopulatie		
	Niet van toepassing (i.v.m. integrale controle)	-	-
Stap 3	Geautomatiseerde beoordeling fiscale selectiegronden		
	Aangiften met fiscale selectiegrond	2.928	3.344
	Aangiften (nog) zonder fiscale selectiegrond en naar Stap 4	31	33
	Navorderingen met fiscale selectiegrond	337	400
	Navorderingen zonder fiscale selectiegrond	0	0
Stap 4	Handmatige beoordeling fiscale en/of objectieve selectiegronden		
	Aangiften met fiscale selectiegrond	18	20
	Aangiften zonder fiscale selectiegrond	13	13

1. Zie bijlage A7 voor de aanpak van herleiden van BSN's.

2. Het kan voorkomen dat BSN's van burgers in meerdere spreadsheets voorkomen. In dat geval komen zij één keer voor in deze telling.

3. Dit getal is onbekend omdat er alleen naar de selectiegrond van aangiften met correcties en navorderingen is gekeken.

4. Sommige burgers hebben zowel een correctie van de aangifte als een navordering waardoor dit niet bij elkaar optelt tot het totaal.



2. Analyse correcties en navorderingen | Overlap onderzoek selectie aan de poort

Het oorspronkelijke onderzoek Selectie aan de Poort onderzocht of aangiften inkomstenbelasting in de periode 2012–2019, die omwille van specifieke zorgkosten of giften waren uitgeworpen voor extra controle, rechtmatig voor controle waren geselecteerd. Aangiften waarvoor in dat onderzoek geen fiscale selectiegrond is gevonden, en nu wederom in beeld zijn gekomen als onderdeel van het RAM onderzoek, zijn toentertijd reeds verklaard en derhalve uitgesloten. Hiermee wordt voorkomen dat aangiften dubbel worden geteld en onterecht worden aangemerkt als een mogelijk gevolg van de onderzochte RAM spreadsheets.



Overlap Selectie aan de Poort (SADP) en RAM onderzoek

Er is onderzocht in hoeverre de betrokken aangiften eerder al zijn behandeld binnen het FSV- en SADP-traject. Van de 13 correcties hebben er 8 correcties een overlap met het SADP-traject waardoor er **5 correcties** resteren die **niet fiscaal verklaarbaar** zijn en niet kunnen worden gerelateerd aan het eerdere selectie aan de poort onderzoek. Ten opzichte van de onderzoekspopulatie van de spreadsheets met een selectie op nationaliteit, is dit 0,11%.



Patroon onderzoek

Om te achterhalen of er sprake is van een **patroon** in de herkomst van de overgebleven correcties en navorderingen, is onderzocht uit welke spreadsheets deze voortkomen. De 13 vastgestelde correcties uit de analyse van fiscale selectiegronden bleken afkomstig uit meerdere spreadsheets met een selectie op nationaliteit. Er is dus **geen eenduidig patroon aangetroffen** waarbij het merendeel van de correcties terug te voeren zijn op één specifiek bestand of selectie.

Overzicht niet fiscaal verklaarbare correcties

	Aantal aangiften
Spreadsheets met selectie op postcode	
Aangiften niet fiscaal verklaarbaar	0
Gerelateerd aan oorspronkelijke SADP onderzoek	0
Resterend niet fiscaal verklaarbaar	0
Spreadsheets met selectie op nationaliteit	
Aangiften niet fiscaal verklaarbaar	13
Gerelateerd aan oorspronkelijke SADP onderzoek	8
Resterend niet fiscaal verklaarbaar	5

Resultaat: respectievelijk 100% en 99,9% van de onderzochte aangiften voortkomende uit de spreadsheets met een selectie op postcode en nationaliteit kunnen op basis van het onderzoek (fiscaal) worden verklaard.



3. Verdiepend onderzoek | Spreadsheets met een selectie op de Bulgaarse nationaliteit

Verdiepend onderzoek naar de spreadsheets met een selectie op de Bulgaarse nationaliteit suggereren dat de spreadsheets waarschijnlijk zijn gegenereerd als onderdeel van onderzoek naar de “Bulgarenfraude”, waarbij er op grote schaal fraude werd gepleegd met toeslagen door een Bulgaarse organisatie. Hoewel het gebruik van nationaliteit in deze omstandigheden valide zou kunnen zijn, kan op basis van de beschikbare informatie niet met zekerheid worden vastgesteld dat voor het samenstellen van de spreadsheets in de aangetroffen vorm een objectieve rechtvaardigheidsgrond bestond en dat de gevolgde werkwijze geschikt en proportioneel was.¹

Kwantitatief onderzoek

Stapsgewijs verdiepend onderzoek naar de 10 spreadsheets met een selectie op de Bulgaarse nationaliteit heeft geleid tot de volgende bevindingen:

1. Detailanalyse spreadsheets

Een verdiepende analyse van de spreadsheets toont aan dat 1 van de 10 spreadsheets **alle burgers (43.873 BSN's) bevat** die voorkomen in de overige 9 spreadsheets. Daarnaast blijkt uit de opgevraagde gegevens dat er enkel gegevens uit BvR zijn opgevraagd, wat voornamelijk niet-fiscale persoonsgegevens (BSN, 1^e en 2^e nationaliteit, en BSN van partner) en adresgegevens betreft.

2. Analyse van gerelateerde spreadsheets

Om te achterhalen of de 10 spreadsheets onderdeel waren van een uitgebreidere zoektocht zijn overige RAM spreadsheets (zonder selectie op nationaliteit) betrokken bij het onderzoek. Dit heeft geleid tot het vinden van diverse spreadsheets, kort daarna gegenereerd door dezelfde RAM gebruiker, die een **(hoge mate van) overlap** vertonen met de 10 spreadsheets.² Opvallend is de vondst van **3 spreadsheets** die ieder tussen de **92% en 93% overlap** hebben, en allen **toeslagen gegevens bevatten**.

Overzicht toeslagen gegevens:

Soort toeslagen	Huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget
Periode	2006 t/m 2013

1. Zie bijlage B2 voor een detail uitwerking van de juridische beschouwing van deze casus.

2. Zie bijlage A8 voor een overzicht van de uitgevoerde analyse

Kwalitatief onderzoek



Naar aanleiding van een rapportage van het televisieprogramma Brandpunt over grootschalige fraude met toeslagen gepleegd door een Bulgaarse bende, en de daaropvolgende vragen van de Tweede Kamer, kwam de Staatssecretaris naar buiten met informatie over de kwestie.³ Een korte tijdlijn van enkele relevante gebeurtenissen:

- 21 april 2013: Rapportage televisieprogramma Brandpunt - Toeslagenfraude.
- 23 april 2013: Reactie van de Staatssecretaris na vragen van de Tweede Kamer.
- 25 april 2013: Verzoek om aantallen toeslagontvangers door de Bulgaarse ambassade
- 10 mei 2013: De Staatssecretaris kondigt (aanvullende) maatregelen aan voor de bestrijding van fraude met toeslagen.⁴
- 14 mei 2013: De betreffende RAM-spreadsheets worden gegenereerd.
- 14 mei 2013: Debat feitenrelaas in Tweede Kamer, onder andere over aantallen.

Een **interview** met de betreffende voormalig RAM gebruiker suggereert dat de spreadsheets mogelijk zijn gegenereerd als een (eerste) stap om de populatie waarbij sprake was van fraude in kaart te brengen.

Vervolgonderzoek door Toeslagen

Ten behoeve van nader onderzoek door Toeslagen naar eventueel gebruik van de spreadsheets voor het toezicht en/of handhaving zijn deze aan Toeslagen overgedragen⁵.

3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 17050–429

4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 17050–435

5. In de Kamerbrief over RAM d.d. januari 2026 zal een

update van het onderzoek van Toeslagen worden voorzien. 25



3. Verdiepend onderzoek | Spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit

Verdiepend onderzoek naar de spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit wijst erop dat deze zijn gegenereerd naar aanleiding van een verzoek van de politie, waarbij werd gepoogd een vermoedelijk crimineel netwerk in kaart te brengen. Een mogelijk belang van de Belastingdienst lag in het verbeteren van de vroegtijdige signalering van inningsproblematiek ten aanzien van de motorrijtuigenbelasting. Hoewel het gebruik van nationaliteit in deze omstandigheden dus ook valide zou kunnen zijn, kan op basis van de beschikbare informatie niet met zekerheid worden vastgesteld dat voor het samenstellen van de spreadsheets in de aangetroffen vorm een objectieve rechtvaardigingsgrond bestond en dat de gevolgde werkwijze geschikt en proportioneel was.¹

Kwantitatief onderzoek

Stapsgewijs verdiepend onderzoek naar de 2 spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit heeft geleid tot de volgende bevindingen:

1. Detailanalyse spreadsheets

Een verdiepende analyse van de spreadsheets toont aan dat beide spreadsheets exact dezelfde informatie bevatten. In totaal bevatten deze spreadsheets uit **voertuig gerelateerde gegevens** (kentekens, overschrijfdatum, etc.) van **13.770 unieke burgers** die op het moment van de aanmaakdatum van de spreadsheets ieder 1 of meer voertuigen in bezit hadden en/of in het verleden hebben gehad.

2. Analyse van gerelateerde spreadsheets

Om te achterhalen of de 2 spreadsheets onderdeel waren van een uitgebreidere zoektocht, zijn overige RAM spreadsheets (zonder selectie op nationaliteit) betrokken bij het onderzoek. Hierbij is er gezocht naar overlap tussen de burgers voorkomende in de 2 spreadsheets en spreadsheets die later zijn gegenereerd. Op basis van dit onderzoek is er **geen aanleiding** om te vermoeden dat de 2 spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit onderdeel waren van een uitgebreidere zoekexercitie; de groep burgers komt niet met een hoge overeenkomst voor in andere spreadsheets.

3. Analyse van gegevens voortkomende uit kwalitatief onderzoek (zie nevenstaand)

Op basis van het nevenstaande onderzoek is onderzocht of er een overlap is tussen de betreffende kentekens en burgers en de 2 RAM spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit. **Alle burgers uit dit onderzoek zijn terug te vinden in de 2 RAM spreadsheets.** De vergelijking van deze burgers in de 2 RAM spreadsheets met spreadsheets die later zijn gecreëerd, geven geen noemenswaardige overeenkomsten.

Kwalitatief onderzoek

Interview

Een aanvullend interview met de betreffende voormalig RAM gebruiker heeft aangetoond dat de RAM spreadsheets gegenereerd zijn als onderdeel van een onderzoek dat door de Politie werd geïnitieerd en waarbij de Belastingdienst is gevraagd om te ondersteunen door aanvullende inzichten te verschaffen. Naar aanleiding van het interview zijn diverse documenten met betrekking tot het onderzoek ingezien.

Politieonderzoek

Het onderzoek betrof een (vermoedelijk) **Roemeense bende** die in Nederland actief was en waarbij voertuigen werden ingezet voor het begaan van overtredingen en het plegen van delicten. Er was vermoeden van een georganiseerde (internationale) structuur, welke men poogde in kaart te brengen.

(Maatschappelijk) belang

De Belastingdienst heeft aan dit onderzoek deelgenomen, enerzijds om bij te dragen aan het bredere inzicht in de aard en omvang van de gesignaleerde problematiek, en anderzijds vanwege een eigen uitvoeringsbelang. Zo bleek dat de inning van de motorrijtuigenbelasting (MRB) met betrekking tot de onderzochte personen en voertuigen in voorkomende gevallen niet mogelijk was.

Het gevoerde interview en de bestudeerde documentatie suggereren dat de RAM spreadsheets niet zijn gebruikt om corrigerende maatregelen te treffen (terugwerkende kracht), maar waar nodig verbetermaatregelen te treffen voor toekomstige tijdige signalering in het inningsproces van de MRB.

1. Zie bijlage B3 voor een detail uitwerking van de juridische beschouwing van deze casus.



3. Verdiepend onderzoek | Spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit

Naar aanleiding van de verklaring dat spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit mogelijk zijn ingezet voor (vroegtijdige) opsporing van problemen met de inning van de Motorrijtuigen Belasting (MRB), is zekerheidshalve onderzocht of dit niet heeft geleid tot onterechte nadelige financiële gevolgen voor burgers. Onderzoek aan de hand van een steekproefsgewijze analyse van handmatige invorderingsmaatregelen in dit proces toont aan dat er geen nadelige financiële gevolgen door de RAM spreadsheets kunnen worden vastgesteld.

Doel

De MRB wordt op basis van informatie van de RDW automatisch berekend, aan de burger opgelegd en volledig geautomatiseerd geïnd. Wanneer het innen van de MRB in het geautomatiseerde proces (herinneren, aanmanen, dwangbevel) niet lukt, dan kunnen er handmatige dwanginvorderingsmaatregelen worden genomen zoals bijvoorbeeld het opleggen van beslag op voertuig, loonbeslag of bankbeslag. Enkel in dit (handmatige) deel van het proces zijn eventuele onterechte nadelige gevolgen mogelijk indien er van de vastgestelde kaders en werkinstructies wordt afgeweken. Om die reden is er voor de populatie zekerheidshalve onderzocht of de kaders en werkinstructies zijn gevolgd en zo niet, of afwijking hiervan verklaarbaar is.

Aanpak

Voor de burgers voortkomende in de spreadsheets is de volgende werkwijze toegepast:

1. De onderzoekspopulatie bestaat uit alle niet geïnde aanslagen waarvoor in 2016 (t) of 2017 (t+1) handmatige dwanginvorderingsmaatregelen zijn genomen.
2. Vervolgens is voor de genomen invorderingsmaatregelen aan de hand van een steekproef onderzocht of deze conform de toen geldende kaders zijn toegepast.
3. Indien er is afgeweken van de kaders, kunnen deze afwijkingen verklaard worden? Indien dit niet het geval is, dan wordt de steekproef uitgebreid.
4. Indien de invorderingsmaatregelen niet voldoen aan de kaders c.q. afwijkingen niet kunnen worden verklaard, dan kan niet worden uitgesloten dat deze voortkomen uit de RAM-spreadsheets.

Resultaat

Omschrijving	Aantal burgers (in steekproef)	Aantal aanslagen (in steekproef)
Startpopulatie: Burgers in spreadsheets met selectie op Roemeense nationaliteit	5.370	-
<i>Aanslagen MRB met openstaande invorderingsmaatregelen in 2016 of 2017</i>	823	35.257
Onderzoekspopulatie: Aanslagen met handmatige dwanginvorderingsmaatregelen	267 (35) ¹	1.203 (291) ¹
<i>Opgelegd VPS signaal²</i>	127 (12)	213 (12)
<i>Beslag op onroerend goed</i>	1 (1)	78 (78)
<i>Beslag op bankrekening</i>	3 (3)	48 (48)
<i>Beslag op roerende zaken (bijv. auto)</i>	75 (10)	843 (131)
<i>Beslag op loon</i>	34 (10)	630 (22)

In totaal zijn de aanslagen van 35 van de 267 burgers gecontroleerd in een steekproef. Hierbij zijn bij 32 burgers geen afwijkingen gevonden t.o.v. de geldende kaders. Bij 3 VPS signaleringen is afgeweken van de kaders. Hierbij is sprake van een generiek verbeterpunt in het VPS proces, waarvoor reeds een verbetertraject binnen de Belastingdienst lopende is. Op basis van deze bevindingen blijkt het niet aannemelijk dat de RAM-spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit zijn gebruikt voor toezicht en/of handhaving in het MRB proces.

1. Sommige burgers hebben meerdere invorderingsmaatregelen opgelegd gekregen waardoor de uitsplitsing niet bij elkaar optelt tot het totaal.

2. Een VPS signalering heeft als gevolg dat de burger geen nieuwe voertuigen op naam kan zetten en in sommige gevallen ook staande gehouden kan worden.



3. Verdiepend onderzoek | Spreadsheets met een selectie op de Afghaanse en Albanese nationaliteit

Op basis van verdiepend onderzoek naar de spreadsheets met een selectie op de Afghaanse en Albanese nationaliteit kan worden aangenomen dat de spreadsheets enkel zijn gebruikt als testbestanden. Waar het gebruik van nationaliteit bij het testen van het systeem onder omstandigheden toelaatbaar en proportioneel zou kunnen zijn, ligt dit in elk geval anders voor het opslaan en langdurig bewaren van de spreadsheets.¹

Kwantitatief onderzoek

Stapsgewijs verdiepend onderzoek naar de 2 spreadsheets met een selectie op de Afghaanse en Albanese nationaliteit heeft geleid tot de volgende bevindingen:

1. Detailanalyse spreadsheets

Een verdiepende analyse van de 2 spreadsheets toont aan dat de gegevens zijn opgevraagd uit BvR en uit DACAS (Direct Access COA Archief Systeem), een archief systeem waarin medewerkers individuele gegevens kunnen raadplegen die door de Centrale Ontvangers Administratie (COA) worden verwerkt. Het COA-systeem houdt gegevens bij over openstaande en positieve aanslagen en zorgt tegelijkertijd ook voor de afwikkeling van negatieve aanslagen.

Een van de spreadsheets betreft een lege spreadsheet, de andere spreadsheet bevat de volgende gegevens:

- Persoonsgegevens (geboortedatum, overlijdensdatum, geslacht, bankrekeningnummer, partnerrelatie, 1^e nationaliteit, 2^e nationaliteit, immigratiedatum, emigratiedatum)²
- Belastinggegevens (rechtsvorm, aangifte loonheffing, aangifte omzetbelasting)
- Adresgegevens
- Toeslagengegevens (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindertoeslag)

In de kolom “1^e nationaliteit” zijn uitsluitend de nationaliteiten Afghaans en Albanees te vinden.

Kwalitatief onderzoek

Interview

Een architect van het RAM systeem, die verantwoordelijk was voor het testen van RAM functionaliteiten en kwaliteitscontroles, heeft aangegeven dat hij vanuit zijn rol enkel **testbestanden** heeft gedraaid voor de spreadsheets.

Op basis van het interview is er extra onderzoek gedaan naar deze spreadsheets, en zijn er twee argumenten gevonden die bijdragen aan de beweringen van de architect dat deze selectie inderdaad waarschijnlijk een test betreft:

1. **Alfabetische volgorde:** De nationaliteiten ‘Afghaans’ en ‘Albanees’ zijn de eerste twee nationaliteiten die wereldwijd bekend zijn en beginnen met een ‘a’. Dit betekent dat er geen nationaliteiten alfabetisch gezien eerder in het rijtje staan, en er ook geen nationaliteit met een ‘a’ tussen deze twee nationaliteiten voorkomt.
2. **Geografische spreiding:** De geografische spreiding van de landen ondersteunt deze aanname, wat de plausibiliteit verder versterkt.

Effectenonderzoek

Aangezien zowel het kwalitatieve als het kwantitatieve onderzoek suggereren dat het om **testbestanden** gaat en er aan de hand van de werkwijze Selectie aan de Poort **geen onterechte nadelige gevolgen** zijn vastgesteld, is het onaannemelijk dat de spreadsheets zijn gebruikt voor individuele controles van burgers en tot nadelige gevolgen hebben geleid.

1. Zie bijlage B4 voor een detail uitwerking van de juridische beschouwing van deze casus.

2. N.B. er zijn geen BSN's in deze spreadsheet gevonden.



Belastingdienst

4. Conclusies & aanbevelingen





Conclusies & aanbevelingen | Conclusies (1/2)

Voor alle spreadsheets met een selectie op nationaliteit kan een reden voor het genereren worden gevonden en zijn er geen onterechte nadelige financiële gevolgen vastgesteld. Hierdoor lijkt het niet aannemelijk dat er met de spreadsheets in het fiscale toezicht of handhaving het grondrecht op gelijke behandeling is geschonden. Echter, door het gebrek aan logging van het gebruik van RAM evenals gebrek aan inzicht in waarvoor de spreadsheets bedoeld en gebruikt zijn, kan dit niet met zekerheid worden gesteld.

1**Het is onduidelijk of met de spreadsheets het grondrecht op gelijke behandeling is geschonden**

Hoewel voor de meeste onderzochte spreadsheets een verklaring is gevonden, kan niet met zekerheid worden gesteld dat met de spreadsheets het grondrecht op gelijke behandeling niet is geschonden. Zo kan op basis van de bevindingen niet met zekerheid worden afgeleid met welk doel de spreadsheets zijn samengesteld, waarvoor deze zijn gebruikt en of burgers anders zijn behandeld. Er kan evenmin met zekerheid worden vastgesteld dat de selecties geschikt en noodzakelijk waren om het beoogde doel te bereiken en dat het middel om dat te doen proportioneel (niet onevenredig zwaar) was.

2**Onderzoek toont geen onterechte nadelige financiële gevolgen aan voor burgers in spreadsheets met een selectie op nationaliteit**

Voor circa 99,9% van de onderzoekspopulatie is er een voor het (fiscale) toezicht relevante en objectieve grond voor selectie gevonden. Om die reden is het onaannemelijk dat de RAM spreadsheets met een selectie op nationaliteit zijn gebruikt voor de selectie van burgers voor het fiscale toezicht op de inkomstenheffing¹. Dit standpunt wordt bekrachtigt door de bevinding dat de spreadsheets informatie bevatten op het gebied van toeslagen, de MRB of fungeerde als testbestand; binnen de analyse van andere relevante belastingmiddelen zoals de MRB is ook geen afwijkende behandeling gevonden.

3**Onderzoek toont geen onterechte nadelige financiële gevolgen aan voor burgers in spreadsheets met een voorselectie buiten RAM of een selectie op postcode**

Voor alle onderzochte aangiften behorende tot de onderzoekspopulatie is er een voor het (fiscale) toezicht relevante en objectieve grond voor selectie gevonden. Om die reden is het onaannemelijk dat de onderzochte RAM spreadsheets met een voorselectie buiten RAM, waarna er in RAM de kolom postcode uit deze voorselectie is verwijkt, of spreadsheets met een selectie op postcode in RAM, zijn gebruikt voor de selectie van burgers voor het fiscale toezicht op de inkomstenheffing.

4**10 van de 14 spreadsheets met een selectie op nationaliteit zijn gegenereerd in het kader van onderzoek naar de 'Bulgarenfraude'**

De bevinding dat een groot deel van de burgers in de spreadsheets met een selectie op nationaliteit kunnen worden teruggevonden in later gegenereerde RAM spreadsheets waarin toeslagengegevens zijn opgevraagd, in combinatie met de politieke- en media aandacht over deze kwestie rondom het moment waarop de spreadsheets zijn gegenereerd, suggereren dat de spreadsheets zijn gegenereerd als onderdeel van een onderzoek naar het fenomeen dat bekend staat als de 'Bulgarenfraude'.

1. Ter vergelijking: het oorspronkelijke onderzoek selectie aan de poort (2023-2024) leidde tot de bevinding dat 2.079 van de 18.917 onderzochte burgers (11%) onterecht waren geselecteerd voor controle van de aangifte.



Conclusies & aanbevelingen | Conclusies (2/2)

Het onderzoek toont eveneens aan dat er geen onterechte nadelige financiële gevolgen voor burgers die opgenomen waren in de spreadsheets met een selectie op postcode hebben plaatsgevonden. Met betrekking tot de spreadsheets met een selectie op postcode concludeert het onderzoek dat 40 van de 61 spreadsheets geen selectie op postcode in RAM betreffen, en dat ook voor deze spreadsheets geen onterechte nadelige gevolgen konden worden vastgesteld.

5**2 van de 14 spreadsheets met een selectie op nationaliteit zijn gegenereerd ten behoeve van onderzoek naar een vermoedelijke criminele organisatie**

Uit een documentstudie en interviews met de ontvanger van de spreadsheets blijkt dat deze zijn gegenereerd in het kader van een samenwerkingsverband met de Politie waarin een vermoedelijk criminele organisatie, bestaande uit leden met de Roemeense nationaliteit, werd onderzocht. Het onderzoek suggereert dat het belang van de Belastingdienst, naast bijdragen aan het algemeen maatschappelijk belang, lag in het in de toekomst eerder identificeren van patronen t.a.v. misgelopen motorrijtuigenbelasting.

6**2 van de 14 spreadsheets met een selectie op nationaliteit zijn vermoedelijk gegenereerd als onderdeel van een test van het RAM-systeem**

Volgens de auteur van de spreadsheet, welke werkzaam was als de architect van RAM, genereerde hij (in zijn functie) enkel spreadsheets ten behoeve van het testen van het RAM systeem. Steun voor deze verklaring van de gebruiker kan worden gevonden in de omstandigheid dat Afghanistan en Albanië – alfabetisch - de eerste twee landen op de lijst met landencodes van de Belastingdienst zijn. Van een andere aanleiding voor het gebruik van juist deze twee landen is op geen enkele wijze gebleken.

7**Voor 40 van de 61 spreadsheets heeft er geen aanwijsbare selectie van burgers aan de hand van postcode (en huisnummer) plaatsgevonden**

Het onderzoek toont aan dat er in 40 van de 61 spreadsheets waarin volgens KPMG sprake was van een selectie op postcode, sprake is van een door de RAM gebruiker geüpload bestand waar uit men gevraagd heeft de kolom 'postcode (en huisnummer)' te verrijken met gegevens uit RAM. De aard en oorsprong van deze bestanden, welke in feite 'voorselecties' buiten RAM zijn, zijn niet meer te achterhalen. Dit betekent dat bij deze groep spreadsheets burgers niet in RAM zelf zijn geselecteerd op postcode. Er is sprake van een – soms omvangrijk - al bestaand bestand waarvoor een overzicht is gemaakt.



Conclusies & aanbevelingen | Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd, welke voorsorteren op de nog lopende zoek-en-vind actie naar RAM-spreadsheets op Belastingdienst omgevingen die niet eerder op de aanwezigheid van RAM-spreadsheets onderzocht zijn, welke conform toezegging door de Staatssecretaris¹ wordt uitgevoerd.



Inkadering van RAM-spreadsheets met een selectie op postcode

Op basis van de bevindingen van het onderzoek met betrekking tot de RAM-spreadsheets met een selectie op postcode, wordt aanbevolen om, indien meer RAM-spreadsheets met een selectie op postcode worden gevonden, deze nader te onderzoeken indien er in RAM een selectie op enkel een zes-cijferige postcode heeft plaatsgevonden en er geen sprake is van vooraf opgestelde- en in RAM geüploade bestanden voor verrijking met data uit RAM. Hiermee worden spreadsheets waarbij er geen sprake is van een selectie op postcode en risicosignalen op adres niveau uitgesloten-, en selecties waarbij een selectie tot indirecte discriminatie zou kunnen leiden ingesloten voor vervolgonderzoek.



Inkadering van onderzoek naar mogelijke onterechte nadelige gevolgen

Voor alle voor het onderzoek geselecteerde spreadsheets is onderzocht of er een onterecht nadelig financieel gevolg heeft plaatsgevonden op het gebied van de inkomstenheffing. Er is echter gebleken dat dit voor géén van de onderzochte spreadsheet het geval is geweest. Het is derhalve aan te bevelen om, indien meer RAM-spreadsheets worden gevonden, onderzoek naar mogelijke onterechte nadelige gevolgen enkel uit te voeren indien er aanleiding kan worden gevonden dat de spreadsheets mogelijk zijn gebruikt voor het toezicht en handhaving, zoals de selecties op de Bulgaarse en de Roemeense nationaliteit. Ook wordt aanbevolen om de vervolgens te onderzoeken mogelijke nadelige gevolgen in te kaderen op basis van de aard- en inhoud van de spreadsheets.



Leerpunten voor toekomstig onderzoek lijsten

Het valt niet uit te sluiten dat met de bovengenoemde zoek-en-vind actie andere RAM-spreadsheets zullen worden aangetroffen, waaronder spreadsheets waarbij mogelijk sprake kan zijn geweest van het schenden van een grondrecht. Het wordt aanbevolen om de geleerde lessen uit onderhavig onderzoek en eventuele vervolgonderzoeken naar RAM-spreadsheets optimaal op elkaar te laten aansluiten.



Belastingdienst



5. Bijlagen



Bijlagen A

Bijlage A1 | Motie Ergin & Analyse correcties en navorderingen GEFIS spreadsheets

Bijlage A2 | Verschillen protocol tussen SADP en RAM

Bijlage A3 | Toelichting samenstellen postcode selectie buiten RAM

Bijlage A4 | Samenvatting gesprekken auteurs

Bijlage A5 | Spreadsheets met selectie op postcode

Bijlage A6 | Proces en uitkomstextrapolatie steekproef

Bijlage A7 | Aanpak voor het herleiden van BSN's uit spreadsheets zonder BSN's

Bijlage A8 | Analyse op gerelateerde vervolgspreadsheets



Bijlage A1 | Motie Ergin¹

Spreadsheets met een selectie op postcode, achternaam, IP-adres en/of fiscaal strafrechtelijke gegevens

De Belastingdienst onderzoekt of de volgens KPMG aangetroffen spreadsheets met een **selectie op postcode** (eventueel in combinatie met huisnummer) mogelijk hebben geleid tot een schending van het grondrecht op gelijke behandeling of dat aannemelijk is dat sprake is van een fiscale en/of objectieve rechtvaardiging.

Uit het RAM-rapport van KPMG **blijkt niet** dat er RAM-spreadsheets zijn aangetroffen met een **selectie op achternaam of IP-adres**. Wel suggereert projectdocumentatie en interviews dat in enkele gevallen op deze kenmerken is geselecteerd. Er zijn echter geen bestanden gevonden waarin deze selectie daadwerkelijk voorkomt.

Met betrekking tot de selectie op achternaam blijkt uit enquêtes dat in vier toezichtprojecten geselecteerd zou zijn op de Chinese, Turkse, Italiaanse en Nederlandse nationaliteit. Deze spreadsheets zijn niet aangetroffen door KPMG. In het RAM-rapport wordt selectie op achternaam genoemd in samenhang met selectie op de Italiaanse nationaliteit. Vermoedelijk betreft dit hetzelfde toezichtproject, waarvan de bijbehorende spreadsheets niet zijn aangetroffen.

Tot slot blijkt uit de RAM-rapportage dat RAM gegevens over fiscale strafrechtelijke veroordelingen en bestuursrechtelijke boetes uit het GEFIS-systeem bevatte. Daarnaast hadden twee geïnterviewden aangegeven dat GEFIS-gegevens gebruikt werden om een burger te selecteren voor een controle. Hoewel er 5 spreadsheets zijn aangetroffen waarin GEFIS-gegevens waren opgevraagd, zijn echter **geen** spreadsheets aangetroffen met een **selectie op strafrechtelijke gegevens**.

Echter, omdat spreadsheets met GEFIS gegevens daadwerkelijk zijn aangetroffen en niet met zekerheid kan worden gesteld dat er een objectieve rechtvaardigheidsgrond was voor het gebruik van strafrechtelijke persoonsgegevens, zijn de 5 spreadsheets met GEFIS-gegevens zekerheidshalve onderworpen aan de werkwijze selectie aan de poort. De resultaten hiervan zijn op de volgende pagina opgenomen.

Tweede Kamer der Staten-Generaal		2
Vergaderjaar 2024–2025		
31 066	Belastingdienst	
Nr. 1467	MOTIE VAN HET LID ERGIN Voorgesteld 27 maart 2025	
	De Kamer,	
	gehoord de beraadslaging,	
	constaterende dat de Belastingdienst jarenlang het Risico Analyse Model (RAM) heeft gebruikt bij burgers en bedrijven, en daarbij niet voldeed aan de wettelijke eisen op het gebied van privacy, beveiliging en de Archiefwet;	
	constaterende dat bij het onderzoek van KPMG veertien spreadsheets zijn aangetroffen gebaseerd op zeventien nationaliteiten en de Belastingdienst op dit moment aan het uitzoeken is of er sprake is geweest van ongelijke behandeling;	
	constaterende dat in hetzelfde onderzoek 35 andere spreadsheets zijn aangetroffen gebaseerd op postcode en in mindere mate op achternaam, IP-adres en fiscaal-strafrechtelijke gegevens;	
	van mening dat gelet op de mogelijke schending van grondrechten en ongelijke behandeling de onderste steen boven moet komen;	
	verzoekt de regering de 35 aangetroffen spreadsheets op postcode, achternaam, IP-adres en fiscaal-strafrechtelijke gegevens mee te nemen in het voorgenomen onderzoek;	
	verzoekt de regering tevens het onderzoek extern te laten toetsen op volledigheid en betrouwbaarheid,	
	en gaat over tot de orde van de dag.	
	Ergin	
lat: 31066-1467 ISSN 0921 - 7371 ’s-Gravenhage 2025		Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 066, nr. 1467

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 066, nr. 1467



Bijlage A1 | Analyse correcties en navorderingen spreadsheets met GEFIS gegevens

De werkwijze wet compensatie wegens selectie aan de poort, toegepast op de 5 spreadsheets met GEFIS gegevens, heeft als resultaat dat voor 99% van de correcties van aangiften en navorderingen een fiscale en/of objectieve reden voor selectie kan worden gevonden. Voor 2 aangiften waarop een correctie van toepassing was kon geen fiscale selectiegrond worden gevonden.

Stap 1: Totstandkoming onderzoekspopulatie

De spreadsheets met GEFIS gegevens die zijn onderzocht bestaan uit 2 spreadsheets die zijn gegenereerd in 2014 en 3 spreadsheets die zijn gegenereerd in 2015. Voor de 491 burgers aanwezig in deze spreadsheets is voor de 3 aangiftejaren rondom het aanmaakjaar van de spreadsheet onderzocht of er correcties en/of navorderingen op de aangiften inkomstenbelasting in het nadeel van de burger van toepassing waren. Dit heeft geleid tot een onderzoekspopulatie van **139 correcties en/of navorderingen**.¹

Stap 2: Steekproef

Voor de spreadsheets met GEFIS gegevens is **geen steekproef** uitgevoerd en is de onderzoekspopulatie integraal geanalyseerd in stap 3 en 4.

Stap 3: Geautomatiseerde analyse

Na toepassing van de geautomatiseerde analyse kan voor 91 correcties van aangiften en 15 navorderingen een fiscale selectiegrond worden gevonden. Voor 3 aangiften is dit (nog) niet mogelijk en deze gaan door naar de handmatige analyse (stap 4). Conform toelichting in bijlage A2 is de “Handmatige analyse” voor navorderingen n.v.t.

Stap 4: Handmatige analyse

Na handmatige beoordeling inclusief 4-ogencontrole was het voor 1 van de 3 aangiften met een correctie mogelijk om een fiscale selectiegrond te vinden. Voor de resterende **2 aangiften** is deze reden **niet** gevonden.

Er is geen steekproef uitgevoerd, bovenstaande resultaten zijn dus volledig dekkend voor de gehele populatie.

	Omschrijving	Aantal burgers	Aantal aangiften
Stap 1	Startpopulatie: Burgers in GEFIS spreadsheets	491	- ²
	Geen vervolgonderzoek: burgers zonder correctie van de aangifte en zonder navordering	408	-
	Onderzoekspopulatie: burgers met een correctie van de aangifte of navordering in hun nadeel in de jaren t-1, t of t+1 rondom de aanmaakdatum van de spreadsheet (t)	83	139
	<i>Correcties van aangiften</i>	68 ³	91
	<i>Navorderingen</i>	14 ³	15
Stap 2	Steekproef van onderzoekspopulatie		
	Niet van toepassing (i.v.m. integrale controle)	-	-
Stap 3	Geautomatiseerde beoordeling fiscale selectiegronden		
	Aangiften met fiscale selectiegrond	65	91
	Aangiften (nog) zonder fiscale selectiegrond en naar Stap 4	3	3
	Navorderingen met fiscale selectiegrond	14	15
	Navorderingen zonder fiscale selectiegrond	0	0
Stap 4	Handmatige beoordeling fiscale en/of objectieve selectiegronden		
	Aangiften met fiscale selectiegrond	1	1
	Aangiften zonder fiscale selectiegrond	2	2

1. Het kan voorkomen dat BSN's van burgers in meerdere spreadsheets voorkomen. In dat geval komen zij één keer voor in deze telling.

2. Dit getal is onbekend omdat er alleen naar de selectiegrond van aangiften met correcties en navorderingen is gekeken.

3. Sommige burgers hebben zowel een correctie van de aangifte als een navordering waardoor dit niet bij elkaar optelt tot het totaal.

36



Bijlage A2 | Verschillen protocol tussen SADP en RAM

Voor de analyses binnen het onderzoek naar de effecten van RAM wordt het protocol gevolgd dat is gehanteerd in het Selectie aan de Poort-onderzoek (SADP). Hieronder een overzicht van de voornaamste verschillen en de motivering hiervoor.

Scope uitbreiding: Navordering Populatie

Bij het RAM-onderzoek zijn onderzocht naast een populatie met aangiften inkomstenbelasting met een “correctie” die niet is teruggedraaid, ook een populatie met **navorderingen inkomstenbelasting** met een “correctie” die niet is teruggedraaid. Deze laatste populatie (de **Navordering Populatie**) maakte geen onderdeel uit van het SADP-onderzoek, en dus wel van het RAM-onderzoek. Bij het SADP onderzoek konden in de te onderzoeken query's immers enkel aangiften inkomstenbelasting worden geselecteerd, en geen navorderingen inkomstenbelasting. Bij het RAM-onderzoek gaat hetzelfde op. Maar om alle mogelijkheden uit te kunnen sluiten, is besloten om bij het RAM-onderzoek ook de **Navordering Populatie** te betrekken.

Voor een navordering inkomstenbelasting is in de *ABS Route* geen fiscale selectiegrond te vinden. De *Selectiemodule in ABS* richt zich namelijk enkel op de selectie van aangiften inkomstenbelasting, niet op navorderingen inkomstenbelasting. Voor een navordering inkomstenbelasting kan wel een aanleiding en daarmee fiscale selectiegrond te vinden zijn in het betreffende dossier. Dit is in het RAM-onderzoek de *Navordering Route* genoemd. Daarnaast kan een casus via de *Casus Route* ook bij een navordering inkomstenbelasting een fiscale selectiegrond vormen. Beiden zijn in de gekozen aanpak onderdeel van ‘Stap 3. Geautomatiseerde analyse’.

De volgorde van de stappen binnen de semi-geautomatiseerde analyse van de **Correctie op de Aangifte Populatie** is gewijzigd.

Volgorde van stappen semi-geautomatiseerde analyse

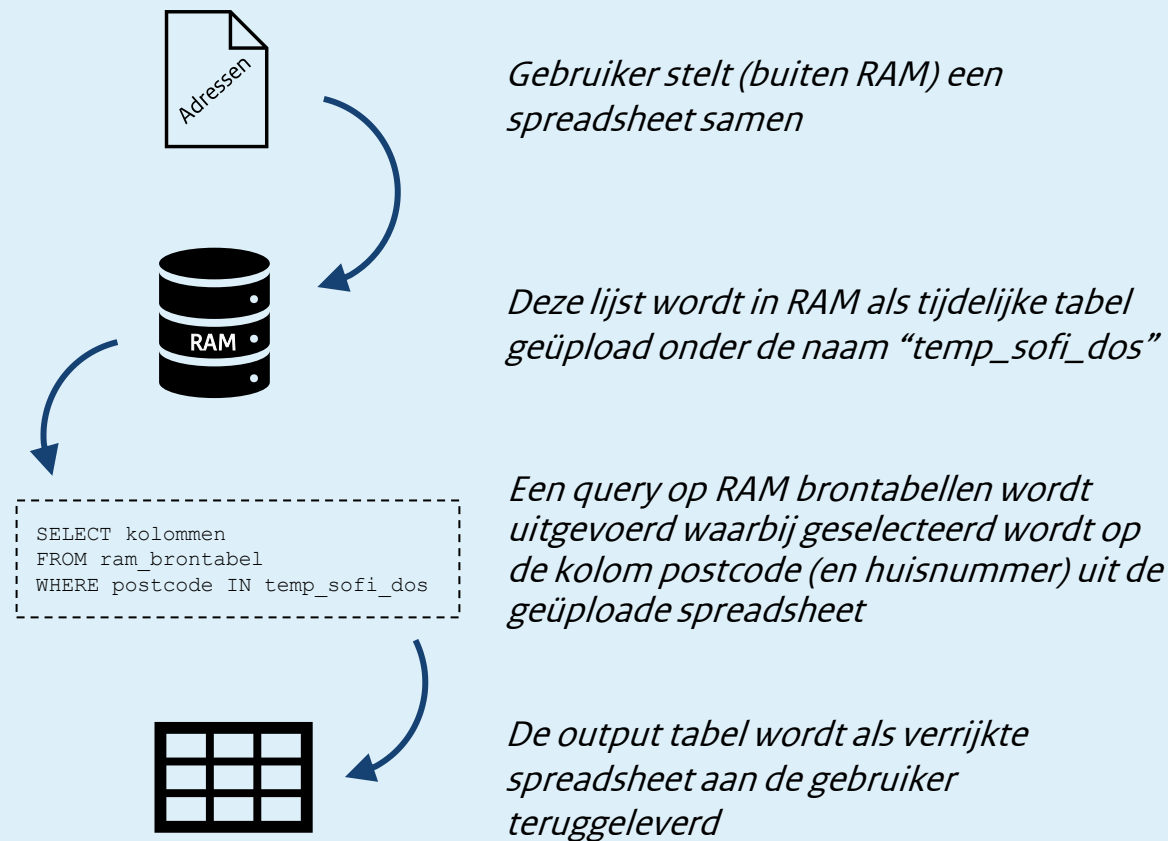
Bij het RAM-onderzoek start de semi-geautomatiseerde analyse met de *ABS Route*. Het merendeel van de te onderzoeken aangiften inkomstenbelasting hebben namelijk enkel een of meerdere te behandelen uitworpbevestigingen vanuit de *Selectiemodule in ABS*, zonder dat er ook een code 1043 aanwezig is. Daarom is de keuze gemaakt om in het RAM-onderzoek te starten met de *ABS Route*. Temeer daar alle aangiften inkomstenbelasting de *Selectiemodule in ABS* doorlopen. Aangiften inkomstenbelasting waar de fiscale selectiegrond niet aannemelijk kan worden gemaakt op basis van deze *ABS Route* kunnen nog wel een fiscale selectiegrond hebben op basis van een casus via de *Casus Route*. Daarom volgt in het RAM-onderzoek de *Casus Route* op de *ABS Route*.

Bij het SADP-onderzoek hadden alle te onderzoeken aangiften inkomstenbelasting een code 1043. Een casus kon een fiscale selectiegrond vormen voor deze code 1043. Daarom is de keuze gemaakt om in het SADP-onderzoek te starten met de *Casus Route*. Een aangifte inkomstenbelasting kon onafhankelijk van een code 1043 een uitworpreden (uitworpbevestiging) op basis van de *Selectiemodule in ABS* hebben, die leidde tot een inhoudelijke beoordeling van de aangifte inkomstenbelasting. Daarom werden in het SADP-onderzoek deze fiscale selectiegronden op basis van de *ABS Route* tegelijkertijd met de *Casus Route* onderzocht.



Bijlage A3 | Toelichting samenstellen postcode selectie buiten RAM

- In sommige spreadsheets werden databestanden, met daarin o.a. postcodes (en huisnummers), samengesteld *buiten* RAM welke vervolgens verrijkt werden met gegevens uit RAM. Dit systeem is in de spreadsheets te herkennen aan het gebruik van "temp_sofi_dos" in de query. Dit duidt op een tijdelijk bestand welke ter verrijking in RAM werd geüpload.
- Dit is een verschil met andere spreadsheets waarbij voor een specifieke postcode alle burgers woonachtig binnen die postcode werden opgevraagd. In zo'n geval werd RAM dus gebruikt om eenvoudig informatie over een **groep** burgers op te halen aan de hand van een postcode. In dit scenario ligt die selectie via adresgegevens dus buiten RAM; immers voorafgaand aan de RAM query in kwestie werd dus een databestand samengesteld, waarin het gegeven postcode (en huisnummers) ook voorkwam.
- Dit systeem komt veelvuldig voor bij de RAM spreadsheets, ook voor verrijking van andere lijsten dan sets aan postcodes. Dit is bijvoorbeeld ook regelmatig gebruikt voor het verrijken van lijsten BSN's met gegevens uit RAM.





Bijlage A4 | Samenvatting gesprekken auteurs

	Auteur 1	Auteur 2	Auteur 3	Auteur 4
Spreadsheets aangemaakt	2 spreadsheets met selectie op postcode	34 spreadsheets met selectie op postcode	20 spreadsheets met selectie op postcode	2 spreadsheets met selectie op postcode
Rol in relatie tot RAM	In zijn rol voerde deze auteur een groot aantal ad-hoc queryverzoeken uit voor regionale en landelijke inspecteurs; het volume aan verzoeken was hoog en gebruik van RAM werd destijds niet systematisch gelogd.	Deze auteur had een rol als senior gebruiker binnen projecten, werkte samen met projectgroepen (onder andere een landelijk onderzoek naar adressen) en draaide daarbij regelmatig gebruik van eigen uploads (zoals tijdelijke matchbestanden) en gaf aan dat structurele logging van gebruik in de besproken periode beperkt of afwezig was.	- Deze auteur hield zich voornamelijk bezig met ontwerp, testwerk, documentatie en kwaliteitscontroles. - In de besproken periode voerde hij zelf geen operationele queries uit ten behoeve van inspecteurs, maar zette hij alleen tests en validaties op om de werking en datakwaliteit van RAM te toetsen.	Deze auteur leverde query-ondersteuning voor collega's en was betrokken bij het beschikbaar maken van data in verschillende omgevingen.
Samenvatting gesprek	- De besproken spreadsheets met selectie op postcode uit 2011 passen bij operationele werkzaamheden op verzoek van regiokantoren of landelijke inspectieteams en kunnen zijn bedoeld om in één keer gegevens over bedrijven of particulieren in bepaalde gebieden te verzamelen. Door het grootschalige karakter hadden ze geschikt kunnen zijn voor screenings, overzichten of ter ondersteuning van regiogerichte onderzoeken. - Mogelijke aanleidingen voor zulke selecties in RAM waren ontvangen tips, signalen over verdachte adressen of activiteiten (bijvoorbeeld vermoedens rond een becon), of verzoeken in het kader van samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. - Doordat veel van dit soort verzoeken routinematig en op aanvraag werden uitgevoerd en er destijds geen gedetailleerde registraties van doel of aanvrager bestonden, is de precieze reden van deze specifieke spreadsheets niet met zekerheid te reconstrueren.	- Sommige van de besproken spreadsheets met selectie op postcode bevatten kenmerkende patronen die passen bij exploratieve analyses om te bepalen of in bepaalde postcodegebieden concentraties van problemen of schulden bestonden, of om clustering van inschrijvingen te onderzoeken — voorbeelden daarvan sluiten aan bij adresfraudeonderzoeken zoals de Bulgarenfraude die in 2013 aan het licht kwam. - Andere bestanden zouden kunnen horen bij een landelijke project rond 'verwonderadressen', waarbij adressen met onnatuurlijke inschrijvingen werden gesignaleerd in samenwerking met gemeenten. - Er zijn ook voorbeelden van vergelijking van Sofikern-bestanden uit verschillende jaren, wat duidt op kwaliteitscontroles en vergelijking van deze kerngegevens tussen jaren. - In enkele gevallen is sprake van selectie op een specifieke postcode plus huisnummer waarmee mogelijk vermoedens werden geverifieerd rondom een belastingconsulent of controle van een belastingkantoorlocatie. - Het frequent gebruik van tijdelijke uploads en diverse projectcontexten maakt dat de latere interpretatie van intentie per bestand bemoeilijkt wordt.	- Veel van de gevonden querybestanden uit 2013 worden door deze auteur toegeschreven aan functionele tests en kwaliteitscontroles. Dergelijke bestanden, vaak met beperkte veldkeuze (bijvoorbeeld alleen postcode, huisnummer en sofi), waren bedoeld om te verifiëren of zoekfuncties correct werken en of integraties met nieuwe datavelden betrouwbaar waren; een voorbeeld was het gebruik van zijn eigen huisadres in tests. Dit werd als gebruikelijke praktijk verklaard. - Ook query's die data uit het Kadaster of risico-modeltabellen betrokken, pasten in deze test- en kwaliteitscontrolecontext. Omdat testresultaten moesten worden opgeslagen om te beoordelen of een wijziging het gewenste effect had, blijven er historische bestanden over die technisch van aard zijn en niet noodzakelijkerwijs operationele risico-profilering weerspiegelen. - De auteur benadrukt dat BvR-data op zichzelf weinig houvast biedt voor gerichte selectie, wat de testinterpretatie ondersteunt.	- De besproken spreadsheets uit 2015 en 2016 lijken verband te houden met het gebruik van Sofikern als verzameltabel waarin data uit verschillende bronnen werden samengebracht. Dergelijke queries dienden vaak voor analyses, kwaliteitschecks en als basis voor operationele dossiers. Geboortedatum en overlijdensdatum werden hierbij gebruikt om ongeschikte records uit te sluiten (bijvoorbeeld te jonge of overleden personen). - Het komt voor dat zulke queries weinig of geen output opleveren doordat tijdelijke selectiebestanden (zie bijlage A3) geen treffers hadden, wat een technische verklaring biedt voor lege resultaten in plaats van een inhoudelijke selectie. - Spreadsheets met selecties op postcode hadden over het algemeen kunnen voortkomen uit regionale projecten of in opdracht van bijvoorbeeld het RIEC, maar door het ontbreken van gedetailleerde informatie is de intentie achter individuele RAM spreadsheets niet eenduidig vast te stellen.



Bijlage A5 | Spreadsheets met selectie op postcode 1/3

Auteur ¹	Aanmaak datum	Aantal unieke BSN's	Aantal unieke postcodes	Selectieveld	Selectie samengesteld buiten RAM ²	SES WOA score	Nationaliteit niet-NL	Gemiddelde correcties in t-1, t, t+1	Heel NL in dezelfde jaargangen
Meegenomen in vervolgonderzoek i.v.m. selectie op één postcode:									
Spreadsheet 1	Auteur 1*	01/11/2011	6	1	postcode	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 2	Auteur 1*	02/11/2011	10	1	postcode	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 3	Auteur 2*	01/07/2013	7	1	postcode	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 4	Auteur 2*	01/07/2013	8	1	postcode	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 5	Auteur 2*	01/07/2013	21	1	postcode	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 6	Auteur 2*	01/07/2013	26	1	postcode	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Niet meegenomen in vervolgonderzoek i.v.m. selectie op één specifiek adres:									
Spreadsheet 7	Auteur 3*	28/01/2016	72	1	postcode + huisnummer	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 8	Auteur 3*	28/01/2016	7	1	postcode + huisnummer	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 9	Auteur 3*	03/02/2016	14	1	postcode + huisnummer	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 10	Auteur 3*	03/02/2016	5	1	postcode + huisnummer	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 11	Auteur 4	18/01/2018	339	1	postcode + huisnummer	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Meegenomen in vervolgonderzoek i.v.m. lage sociaaleconomische score:									
Spreadsheet 12	Auteur 2*	01/07/2013	23	3	postcode + huisnummer	Ja	-0,467	21%	
Spreadsheet 13	Auteur 2*	01/07/2013	49	3	postcode + huisnummer	Ja	-0,427	16%	
Meegenomen in vervolgonderzoek i.v.m. relatief veel niet-NL en verhoogd correctie %:									
Spreadsheet 14	Auteur 3*	14/05/2013	13.394	6.224	postcode + huisnummer	Ja	-0,192	60%	7,7%
Spreadsheet 15	Auteur 3*	14/05/2013	10.687	565	postcode + huisnummer	Ja	-0,103	66%	7,4%
Spreadsheet 16	Auteur 3*	14/05/2013	15.530	7.573	postcode + huisnummer	Ja	-0,191	86%	8,1%
Spreadsheet 17	Auteur 3*	14/05/2013	29.326	10.206	postcode + huisnummer	Ja	-0,227	47%	8,9%
Spreadsheet 18	Auteur 3*	14/05/2013	50.906	2.392	postcode + huisnummer	Ja	-0,132	55%	6,5%

1. De auteurs gemarkeerd met een * zijn gesproken in een interview, zie ook Bijlage A4

2. Zie Bijlage A3 voor nadere toelichting.



Bijlage A5 | Spreadsheets met selectie op postcode 2/3

	Auteur ¹	Aanmaak datum	Aantal unieke BSN's	Aantal unieke postcodes	Selectieveld	Selectie samengesteld buiten RAM ²	SES WOA score	Nationaliteit niet-NL	Gemiddelde correcties in t-1, t t+1	Heel NL in dezelfde jaargangen
Spreadsheet 19	Auteur 3*	14/05/2013	61.051	14.309	postcode + huisnummer	Ja	-0,206	48%	9,0%	5,1%
Spreadsheet 20	Auteur 5	08/10/2014	104	67	postcode + huisnummer	Ja	-0,079	54%	8,7%	3,7%
Spreadsheet 21	Auteur 3*	28/01/2016	2.373	165	postcode + huisnummer	Ja	-0,110	83%	6,2%	3,5%
Spreadsheet 22	Auteur 3*	28/01/2016	7.016	276	postcode + huisnummer	Ja	-0,102	60%	4,9%	3,5%
Spreadsheet 23	Auteur 3*	28/01/2016	919	95	postcode + huisnummer	Ja	-0,119	92%	4,5%	3,5%
Spreadsheet 24	Auteur 3*	28/01/2016	3.157	248	postcode + huisnummer	Ja	-0,128	65%	4,4%	3,5%
Spreadsheet 25	Auteur 3*	01/02/2016	7.016	276	postcode + huisnummer	Ja	-0,111	65%	4,9%	3,5%
Niet meegenomen in vervolgonderzoek:										
Spreadsheet 26	Auteur 3*	14/05/2013	37.158	1.322	postcode + huisnummer	Ja	-0,112	16%	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 27	Auteur 2*	19/06/2013	4.574	688	postcode + huisnummer	Ja	-0,020		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 28	Auteur 2*	19/06/2013	18.031	1.351	postcode + huisnummer	Ja	0,000		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 29	Auteur 2*	19/06/2013	3.282	443	postcode + huisnummer	Ja	-0,029		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 30	Auteur 2*	19/06/2013	2.975	423	postcode + huisnummer	Ja	0,056		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 31	Auteur 2*	25/06/2013	1.386	352	postcode + huisnummer	Ja	-0,067		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 32	Auteur 2*	25/06/2013	11.791	1.287	postcode + huisnummer	Ja	-0,047		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 33	Auteur 2*	25/06/2013	1.970	670	postcode + huisnummer	Ja	-0,017	5%	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 34	Auteur 2*	25/06/2013	3.207	448	postcode + huisnummer	Ja	-0,022	8%	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 35	Auteur 2*	25/06/2013	2.980	410	postcode + huisnummer	Ja	0,060		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 36	Auteur 3*	29/09/2014	539.384	71.537	postcode + huisnummer	Ja	-0,194		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 37	Auteur 3*	29/09/2014	20.865	15.685	postcode + huisnummer	Ja	-0,192		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 38	Auteur 3*	02/10/2014	20.865	15.685	postcode + huisnummer	Ja	-0,192		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 39	Auteur 3*	07/05/2015	2.881	111	postcode + huisnummer	Ja	0,086	23%	n.v.t.	n.v.t.

1. De auteurs gemarkeerd met een * zijn gesproken in een interview, zie ook Bijlage A4

2. Zie Bijlage A3 voor nadere toelichting.



Bijlage A5 | Spreadsheets met selectie op postcode 3/3

	Auteur ¹	Aanmaak datum	Aantal unieke BSN's	Aantal unieke postcodes	Selectieveld	Selectie samengesteld buiten RAM ²	SES WOA score	Nationaliteit niet-NL	Gemiddelde correcties in t-1, t, t+1	Heel NL in dezelfde jaargangen
Spreadsheet 40	Auteur 3*	01/06/2015	41	4	postcode + huisnummer	Ja	0,040	52%	n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 41	Auteur 3*	02/06/2015	48.469	1.034	postcode + huisnummer	Ja	-0,056		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 42	Auteur 3*	30/06/2015	4.028	226	postcode + huisnummer	Ja	-0,008		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 43	Auteur 3*	30/06/2015	35.346	681	postcode + huisnummer	Ja	-0,138		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 44	Auteur 3*	30/06/2015	92.044	6.244	postcode + huisnummer	Ja	-0,090		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 45	Auteur 3*	01/07/2015	5.521	856	postcode + huisnummer	Ja	-0,069		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 46	Auteur 3*	02/07/2015	852	207	postcode + huisnummer	Ja	-0,042		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 47	Auteur 3*	02/07/2015	10.124	9.170	postcode + huisnummer	Ja	-0,177		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 48	Auteur 3*	01/02/2016	46.980	315	postcode + huisnummer	Ja	-0,118		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 49	Auteur 3*	17/05/2016	23	11	postcode + huisnummer	Ja	-0,007		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 50	Auteur 3*	17/05/2016	32	13	postcode + huisnummer	Ja	-0,002		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheet 51	Auteur 6*	19/05/2016	1.252	16	postcode	Ja	0,016		n.v.t.	n.v.t.
Spreadsheets zonder persoonsgegevens:										
Spreadsheet 52	Auteur 2*	24/06/2013	-	-	postcode	Nee	0,000			
Spreadsheet 53	Auteur 2*	01/07/2013	-	1	postcode	Nee	-0,418			
Spreadsheet 54	Auteur 2*	01/07/2013	-	-	postcode + huisnummer	Nee	0,000			
Spreadsheet 55	Auteur 2*	01/07/2013	-	1	postcode + huisnummer	Nee	-0,418			
Spreadsheet 56	Auteur 2*	03/07/2013	-	-	onbekend	Nee	0,000			
Spreadsheet 57	Auteur 7	02/06/2015	-	31.450	postcode + huisnummer	Ja	-0,068			
Spreadsheet 58	Auteur 3*	02/06/2015	-	108	postcode + huisnummer	Ja	0,000			
Spreadsheet 59	Auteur 3*	28/01/2016	-	1	postcode + huisnummer	Nee	0,285			
Spreadsheet 60	Auteur 3*	28/01/2016	-	1	postcode + huisnummer	Nee	0,285			
Spreadsheet 61	Auteur 6*	12/04/2016	-	-	postcode + huisnummer	Ja	0,000			

1. De auteurs gemarkeerd met een * zijn gesproken in een interview, zie ook Bijlage A4

2. Zie Bijlage A3 voor nadere toelichting.



Bijlage A6 | Proces en uitkomstextrapolatie steekproef

Selectie en verwerking van spreadsheets

20 spreadsheets met een selectie op postcode zijn aangemerkt voor vervolgonderzoek. Van deze 20 bestanden bleken voor de populaties burgers van 8 spreadsheets geen aangiften met correctie of navordering aanwezig te zijn. Twee spreadsheets zijn integraal geanalyseerd gezien ze beide slechts 3 aangiften met een correctie of navordering omvatten. Op de BSN's uit de resterende 10 spreadsheets is een steekproef is toegepast.

Het doel hierbij was om vast te stellen of, en zo ja in welke mate, er in de verzameling aangiften met een correctie of navordering selecties voorkomen waarvoor geen fiscale selectiegrond kan worden vastgesteld. Het onderzoek heeft ten doel om tot een gekwantificeerd oordeel te komen voor de gehele populatie aangiften.

Inzet en opzet van de statistische steekproef

Het onderzoek wordt uitgevoerd met een statistische steekproef. Daarbij is uitgegaan van een betrouwbaarheid van 99%, een materialiteit van 1% en een nulfoutenverwachting, om met hoge zekerheid een representatief oordeel te kunnen vormen over de correcties en navorderingen in de populatie.

- De **betrouwbaarheid van 99%** houdt in dat de steekproef zodanig is ingericht dat, als er geen fouten worden aangetroffen, met 99% zekerheid mag worden aangenomen dat het aantal correcties en/of navorderingen zonder fiscale of objectieve selectiegrond in de gehele populatie onder de acceptabele grens van 1% blijft.
- De **materialiteit van 1%** betekent dat maximaal 1% van de correcties en/of navorderingen in de populatie mag ontbreken aan een fiscale selectiegrond, zonder dat dit gevolgen heeft voor de beoordeling van de populatie. In dit onderzoek komt dat neer op 139 van de 13.851 correcties en/of navorderingen. Wordt deze grens overschreden, dan wordt de afwijking als materieel beschouwd en kan de populatie niet als gerechtvaardigd worden beoordeeld.
- De **nulfoutenverwachting** houdt in dat het toetsingskader is ingericht op het aantreffen van nul gevallen in de steekproef waarvoor geen fiscale selectiegrond kan worden vastgesteld.

Trekking steekproef

De trekking van de steekproef is uitgevoerd met de steekproefmodule van Arbutus Analyser, waarbij gebruik is gemaakt van 'cell sampling'. Deze methode waarborgt dat de steekproef een representatieve dwarsdoorsnede vormt van de 10 spreadsheets binnen de populatie.

Op basis van de gehanteerde parameters (betrouwbaarheid, materialiteit en nulfoutenverwachting) is vastgesteld dat de steekproef een omvang moet hebben van ten minste 459 items. De intervalgrootte is afgerond naar beneden en komt uit op $13.851 / 459 = 30$ regels per interval. De uiteindelijke steekproefomvang bedraagt 462 items.

Uitkomsten en extrapolatie van de steekproef

Nu dat blijkt dat de steekproef niet tot bevindingen leidt, geldt als **beste schatting** dat in de populatie **geen aangiften zonder fiscale of objectieve selectiegrond** voorkomen. Er kan daarnaast statistisch gezien met een betrouwbaarheid van 99% worden geconcludeerd dat het aantal de 136 niet te boven zal gaan. De **foutbovengrens komt derhalve uit op 0,98%** (berekening $136/13.851 \times 100\%$) en blijft daarmee onder de nauwkeurigheid van 1% zoals die bij de opzet van de steekproef als uitgangspunt is gehanteerd. Als de nauwkeurigheid van 1% als materialiteit geldt leert de steekproef dat de populatie kan worden goedgekeurd aangezien de foutbovengrens onder de materialiteit blijft. De foutbovengrens geeft immers ook informatie over de mate waarin de populatie tenminste correct is.

Bij nul fouten in de steekproef staat, met een betrouwbaarheid van 99% vast dat in de populatie tenminste 13.715 items (namelijk $13.851 - 136$ items) correct zijn. Dat is afgerond 99% van de populatie.



Bijlage A7 | Aanpak voor het herleiden van BSN's uit spreadsheets zonder BSN's

Eén van de 14 spreadsheets met een selectie op nationaliteit bevatte geen BSN gegevens. Aan de hand van de wel aanwezige persoonsgegevens rekeningnummer, geslacht en geboortedatum zijn alsnog een deel van de burgers geïdentificeerd voor vervolgonderzoek.

Proces verwerking van de gevonden persoonsgegevens uit de spreadsheet

In de spreadsheet zijn 9.780 unieke combinaties van bankrekeningnummer, geslacht en geboortedatum aanwezig. Om op basis hiervan de betreffende burger te identificeren, zijn twee stappen toegepast om in de systemen van de Belastingdienst (waar mogelijk) het BSN te achterhalen.

In de eerste stap zijn voor elk rekeningnummer de geassocieerde BSN's opgezocht. Er kunnen meerdere BSN's gekoppeld zijn aan één rekeningnummer (bijvoorbeeld wanneer een intermediair aangiftes van meerdere burgers betaalt).

In de tweede stap werden aan de hand van de bekende geboortedatum en geslacht van de burger één-op-één matches gezocht. Hierbij was sprake van twee scenario's (zie ook het voorbeeld rechts):

- A. Exacte match:** Indien er precies één BSN overeenkomt per rekeningnummer, wordt dit BSN geselecteerd. Er zijn rekeningnummers waarbij meerdere geassocieerde BSN's dezelfde geboortedatum en/of hetzelfde geslacht hebben, voor deze rekeningnummers kan dus geen BSN herleid worden.
- B. Bij ontbrekende data:** Voor rekeningnummers zonder matches en waarbij BSN's met ontbrekend geboortedatum of geslacht aanwezig zijn, zijn twee regels toegepast om de populatie alsnog zo volledig mogelijk te reconstrueren:
- Een BSN wordt gekoppeld als het geboortejaar en geslacht overeenkomen.
 - Een BSN wordt ook gekoppeld als de volledige geboortedatum overeenkomt en het geslacht niet bekend is.

Gezien deze minder strikte match regels, werden voor dit scenario alleen rekeningnummers met maximaal vijf geassocieerde BSN's in overweging genomen, om de kans op fout positieven te beperken. Ook hier werden alleen één-op-één overeenkomsten geselecteerd.

Met deze methode zijn uiteindelijk 8.061 unieke BSN's herleid voor de spreadsheet.

Voorbeeld RAM spreadsheet

Rekeningnummer	Geboortedatum	Geslacht
11111111	01-01-1970	V
22222222	02-02-1980	M
33333333	03-03-1990	V

Geassocieerde BSN's

Scenario A

Wanneer er precies één BSN overeenkomt werd deze geselecteerd

Rekeningnummer	Geboortedatum	Geslacht	BSN
11111111	01-01-1970	V	123456789
11111111	04-04-1960	V	987654321

Het kan voorkomen dat er meerdere mogelijke BSN's overeenkwamen

Rekeningnummer	Geboortedatum	Geslacht	BSN
11111111	01-01-1970	V	123456789
11111111	01-01-1970	V	987654321

Scenario B

Wanneer geboortedatum onbekend was werd gekeken naar geboortejaar i.c.m. geslacht en maximaal één match

Rekeningnummer	Geboortejaar	Geslacht	BSN
11111111	1970	V	123456789
11111111	1971	V	987654321

Wanneer geslacht onbekend was werd gekeken naar alleen geboortedatum en maximaal één match

Rekeningnummer	Geboortedatum	BSN
11111111	01-01-1970	123456789
11111111	04-04-1960	987654321



Bijlage A8 | Analyse op gerelateerde vervolgspreadsheets

Om te duiden of de populaties uit de spreadsheets met selectie op nationaliteit in andere RAM queries terugkwamen is gezocht naar later aangemaakte, overeenkomstige spreadsheets. Overeenkomstigheid werd gedefinieerd als hoeveel procent van de BSN's uit de later aangemaakte RAM spreadsheet ook voorkwam in de selectie burgers uit de spreadsheets met een selectie op een specifieke nationaliteit.

Spreadsheets met een selectie op Bulgaren

Uit de analyse van later aangemaakte, overeenkomstige RAM spreadsheets (zie nevenstaande tabel) is uiteindelijk naar voren gekomen dat er **3 spreadsheets** zijn gevonden die een **hoge overlap** vertonen, respectievelijke 93%, 93% en 92%. Deze spreadsheets zijn allen op dezelfde dag vlak na het aanmaken van de spreadsheet met een selectie op de Bulgaarse nationaliteit gegenereerd door dezelfde RAM gebruiker en bevatten uitsluitend toeslagen gegevens.

Spreadsheets met een selectie op Roemenen

Het onderzoek naar overeenkomstige spreadsheets die later zijn gecreëerd dan de 2 spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit, heeft geen spreadsheets met een noemenswaardige overeenkomst opgeleverd. De gerelateerde vervolgspreadsheets die gevonden zijn hebben allen een overeenkomst van minder dan 1%.

Spreadsheets met een selectie op de Afghaanse en Albanese nationaliteit

Het onderzoek naar overeenkomstige spreadsheets die later zijn gecreëerd dan spreadsheet met een selectie op de Afghaanse en Albanese, heeft geen spreadsheets met een noemenswaardige overeenkomst opgeleverd. De gerelateerde vervolgspreadsheets die gevonden zijn hebben allen een overeenkomst van minder dan 1%.

Gevonden RAM spreadsheets met een hoge mate van overlap met de 10 RAM spreadsheets met een selectie op nationaliteit

Spreadsheet	Datum	Aantal unieke BSN's	RAM brontabel	Selectie op	Overeenkomst
Overeenkomstige spreadsheet 1	14-05-2013	11.563	Toeslagen	BSN	93%
Overeenkomstige spreadsheet 2	14-05-2013	21.021	Toeslagen	BSN	93%
Overeenkomstige spreadsheet 3	14-05-2013	11.221	Toeslagen	BSN	92%
Overeenkomstige spreadsheet 4	30-05-2013	62	Sofikern	BSN	44%
Overeenkomstige spreadsheet 5	15-05-2013	7.587	Toeslagen	BSN	40%
Overeenkomstige spreadsheet 6	14-05-2013	29.326	BvR	Postcode en huisnummer	39%
Overeenkomstige spreadsheet 7	14-05-2013	13.551	BvR	Postcode en huisnummer	30%



Bijlagen B

- **Bijlage B1** – Juridische beschouwing: spreadsheets met een selectie op postcode (en huisnummer)
- **Bijlage B2** – Juridische beschouwing: spreadsheets met een selectie op de Bulgaarse nationaliteit
- **Bijlage B3** – Juridische beschouwing: spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit
- **Bijlage B3** – Juridische beschouwing: spreadsheets met een selectie op de Afghaanse en Albanese nationaliteit

Bijlage B1 – Fiscaal-juridische beschouwing: spreadsheets met een selectie op postcode (en huisnummer)

1. Vraag

Gevraagd is om een juridische analyse of de selectie op postcode e.d. in de '35 spreadsheets' mogelijk heeft geleid tot een schending van grondrechten voor burgers.

Kader

Deze vraagstroom voort uit de toezegging die de staatssecretaris van Financiën aan de TK heeft gedaan om de gevonden RAM-spreadsheets die zijn samengesteld op basis van postcode nader te onderzoeken. Volgt uit de analyse dat sprake is van een selectie in RAM die kan hebben geleid tot een schending van een grondrecht, dan zal de betrokken spreadsheet op dezelfde wijze verder worden onderzocht als de spreadsheets waarin is geselecteerd op nationaliteit. Dat wil zeggen dat wordt gezien of bij de in deze spreadsheet opgenomen burgers in de relevante jaren een correctie¹ op de aangifte inkomstenbelasting in hun nadeel heeft plaatsgevonden en, zo ja, of er voor het (fiscale) toezicht relevante en objectief gerechtvaardigde gronden zijn voor de selectie van hun aangiften voor controle. *Het onderzoek spitst zich hierdoor dus toe op de mogelijke gevolgen van de spreadsheets voor de heffing van inkomstenbelasting.*

2. Algemeen

- Inmiddels heeft een inventarisatie plaatsgevonden waarbij het om 61 spreadsheets blijkt te gaan die (mede) op basis van postcode zijn samengesteld. Het grotere aantal spreadsheet, dan de eerdergenoemde 35 spreadsheets, komt door een ruimere omschrijving van de RAM velden die postcodewaardes bevatten. Waar in het KPMG-rapport alleen gekeken werd naar de twee meest voorkomende velden, is een meer volledig criterium gebruikt ten behoeve van dit onderzoek.²
- De spreadsheets bestaan in wezen uit een overzicht met namen of objecten met de daarbij verzamelde (omvangrijke) gegevens uit RAM. De spreadsheets verschillen hierbij sterk in samenstelling en omvang. De spreadsheets bevatten geen informatie over de initiële aanleiding voor of motivatie van het doel van de zoekslag binnen RAM. Evenmin bevatten deze informatie over het gebruik van de verzamelde gegevens.
- Bij de navolgende beoordeling is primair uitgegaan van de ter beschikking staande informatie die ziet op de concrete zoekslag *binnen RAM zelf*. Dat wil zeggen de in de spreadsheet zelf opgenomen gegevens over de criteria die zijn gebruikt bij de zoekslag in RAM en over de informatie die is opgevraagd. Daartoe is per spreadsheet een overzicht gemaakt van de inhoud, waarbij onder meer is gekeken hoeveel en – in beperktere mate – welke gegevens zijn opgevraagd en hoeveel postcodes en burgers het betrof.
- Tevens zijn gesprekken gevoerd met voormalige gebruikers van RAM die de spreadsheets daadwerkelijk hebben samengesteld om de in de spreadsheet opgenomen gegevens goed te kunnen duiden, om waar mogelijk de reden voor de query te achterhalen en om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop RAM meer in het algemeen werd gebruikt. Gezien het tijdsverloop, de oudste spreadsheet is aangemaakt in 2011 en de jongste in 2018, en de beperkte vastlegging bleek het ook voor die gebruikers in veel gevallen niet meer mogelijk

¹ In deze bijlage en de bijlagen B2, B3 en B4 wordt kortweg gesproken van 'correcties'. In het onderzoek is echter ook gekeken naar eventuele navorderingen in de inkomstenbelasting over de relevante aangiftejaren.

² Naast de velden 'WA_PC_HSNR' en 'POSTC_HSNR' gaat het om 'PC_HSNR', 'VA_PC_HSNR', 'POSTCODE', 'VA_POSTCODE', 'WA_POSTCODE', 'VA_POSTC', 'KB_O_POST', 'UPPERBRK_POSTCODE_HUISNR_HUISNRTOE', 'WA_POSTC' en 'OBJ_POSTC'.

om de reden en de achtergrond van een specifieke spreadsheet met zekerheid vast te stellen.

- Daarnaast is, om meer inzicht te krijgen in de samenstelling en de mogelijke uitwerking van de spreadsheets, aanvullend – in het bijzonder voor de omvangrijkere spreadsheets – een geografische en sociaal-maatschappelijke analyse verricht door de geografische spreiding van de postcodes of adressen in beeld te brengen en deze te verrijken met sociaaleconomische kenmerken aan de hand van publiek beschikbare CBS-data.
- Ook is bij die spreadsheets daartoe, van het aantal burgers uit de populatie dat aangifte inkomstenbelasting heeft gedaan, het percentage vastgesteld dat in de relevante jaren een correctie ten nadele op die aangifte heeft gehad. Dit percentage is vergeleken met het landelijke gemiddelde van alle burgers die aangifte hebben gedaan.
- Van de 61 spreadsheets bevatten 10 spreadsheets geen Burgerservicenummers (of sofinummers) van burgers of – in enkele gevallen – in het geheel geen gegevens. Deze lege of niet naar burgers te herleiden spreadsheets zijn daarom niet verder beoordeeld.
- Ten behoeve van de juridische analyse zijn de overige 51 spreadsheets onder te verdelen in drie groepen (hierna genoemd onder 3, 4a en 4b).

3. Buiten RAM samengestelde bestanden

- De eerste groep is het meest omvangrijk en bestaat uit 40 spreadsheets. In elk geval de onderzochte spreadsheets die de grootste aantallen BSN's omvatten, vallen in deze groep.
- Gemeenschappelijk element bij deze spreadsheets is dat sprake is van een al (buiten RAM samengesteld) bestaand bestand, met daarin (onder andere) postcodes (meestal gecombineerd met huisnummers), dat in RAM is ingevoerd om dit te verrijken met data uit RAM. Uit de beschikbare gegevens, en de daarop ontvangen toelichting, valt af te leiden dat de gebruiker RAM heeft gevraagd uit een bestand dat de gebruiker zelf heeft ingevoerd, de kolom postcode (en evt. huisnummer) terug te geven, samen met de gegevens uit RAM die zijn opgevraagd.
- Dit betekent dat bij deze groep spreadsheets niet in RAM zelf is geselecteerd op postcode. Er is sprake van een – soms omvangrijk – al bestaand bestand waarbij RAM is gebruikt om een 'beeld'³ te maken.
- Uitgaande hiervan kan het standpunt worden ingenomen dat er geen sprake is van een *selectie in RAM* die tot een schending van een grondrecht in de zin van een ongelijke behandeling heeft geleid en dat er geen aanleiding is om deze spreadsheets verder te onderzoeken. Net zomin als de andere gevonden spreadsheets die niet – in RAM – zijn samengesteld op basis van nationaliteit of postcode.

³ In algemene zin geldt dat aan het verzamelen en combineren van omvangrijke hoeveelheden gegevens risico's zijn verbonden en dat dit weloverwogen (en onderbouwd) dient plaats te vinden. In RAM ontbraken hierbij de benodigde waarborgen en goede afwegingsprocedures voor selecties. Dit is echter niet specifiek voor de spreadsheets op basis van postcode en de onderhavige analyse richt zich op de vraag of met de spreadsheets mogelijk een onderscheid is gemaakt op basis van nationaliteit (ongelijke behandeling).

- De kanttekening hierbij is dat uit de beschikbare informatie niet (steeds⁴) is te achterhalen hoe het ingevoerde bestand zelf tot stand is gekomen en of bij de samenstelling hiervan mogelijk op postcode (of een andere vergelijkbare grond) is geselecteerd⁵.
- Hoewel deze totstandkoming in beginsel buiten RAM ligt, is – met het oog op mogelijke indirecte discriminatie – als extra stap de hiervoor in onderdeel 2 genoemde sociaal-maatschappelijke analyse verricht. Met inachtneming van de hieraan inherente beperkingen vanwege het tijdsverloop en de beschikbare gegevens.⁶ Tevens is, zoals beschreven in onderdeel 2, het percentage aan correcties in de inkomstenbelasting in beeld gebracht.
- Daarnaast is bij de spreadsheets waarbij het gegeven eerste of tweede nationaliteit is opgevraagd bezien of sprake is van een oververtegenwoordiging van bepaalde niet-Nederlandse nationaliteiten. Hoewel bij deze spreadsheets niet (direct) is geselecteerd op nationaliteit en er geen aanwijzingen zijn dat het opgevraagde gegeven 'nationaliteit' verder is gebruikt, is dit gegeven wel opgevraagd en valt dit ook niet met volledige zekerheid uit te sluiten.
- Uitkomst van deze nadere analyses is dat er bij 2 spreadsheets sprake is van een duidelijk afwijkende ('lage') sociaaleconomische score. Bij gebrek aan gegevens kan niet worden achterhaald of hiervoor een goede reden of rechtvaardiging bestaat. In combinatie met een (lichte) oververtegenwoordiging van niet-Nederlandse nationaliteiten in deze spreadsheets, wordt daarom voorgesteld om deze spreadsheets op dezelfde wijze verder te onderzoeken als de 14 spreadsheets waarin is geselecteerd op basis van nationaliteit. Dit dus ondanks dat er niet kan worden gesteld dat er burgers in RAM zijn geselecteerd op basis van hun postcode.
- Daarnaast kan bij 12 andere spreadsheets – op basis van de opgevraagde gegevens – worden geconstateerd dat duidelijk sprake is van een oververtegenwoordiging van burgers met een niet-Nederlandse eerste of tweede nationaliteit. Dit in combinatie met een hoger percentage aan gecorrigeerde aangiftes in de relevante jaren dan het landelijk gemiddelde. Dit kan duiden op een vermoeden van onderscheid. Hiervoor kan een goede reden of rechtvaardiging bestaan, maar deze valt niet meer met zekerheid te achterhalen. Bij enkele van deze spreadsheets is hierbij in het bijzonder sprake van een oververtegenwoordiging van personen met de Bulgaarse nationaliteit. Deze spreadsheets dateren veelal uit de periode kort na het in de publiciteit komen van de 'Bulgarenfraude' waardoor het mogelijk is dat deze hiermee verband houden.
- Ook bij deze spreadsheets, met in totaal meer dan 200 000 BSN's, wordt voorgesteld om deze op dezelfde wijze verder te onderzoeken als de 14 spreadsheets waarin is geselecteerd op basis van nationaliteit. Niet omdat directe of indirecte discriminatie is vastgesteld, maar omdat deze met de beschikbare gegevens niet kan worden uitgesloten.

⁴ Uit de toelichtingen van de gebruikers en de (zoek)gegevens in de spreadsheets kan worden afgeleid dat er in elk geval bij een deel van de gevonden spreadsheets sprake is geweest van een test of kwaliteitscontrole om de werking van het systeem te toetsen (waarbij de resultaten in de spreadsheet verder niet zijn gebruikt). Verder lijken de aard en de omvang van enkele spreadsheets in deze groep ook niet geschikt voor een gebruik in het toezicht (maar dat sluit niet uit dat met de betreffende spreadsheet buiten RAM-doorselecties zijn verricht). Daarnaast valt uit de naamgeving van diverse onderzochte spreadsheets af te leiden dat deze betrekking hadden op verwonderadressen. Verwonderadressen zijn adressen waarvan de overheid vermoedt dat er iets niet klopt, bijvoorbeeld omdat er onwaarschijnlijk veel personen op dat adres zijn ingeschreven, omdat het adres niet bestaat of omdat er sprake lijkt van adresfraude. De samenwerking tussen gemeenten en de Belastingdienst bij de aanpak van adresfraude is vastgelegd in diverse convenanten en wordt ondersteund door wettelijke kaders. Of de betrokken spreadsheets binnen deze kaders vallen en of, en zo ja waarvoor, deze daadwerkelijk zijn gebruikt, valt niet meer te achterhalen.

⁵ De omstandigheid dat het bij 39 van de 40 spreadsheets in deze groep gaat om combinaties van postcodes en huisnummer lijkt, in combinatie met de geografische spreiding, echter niet op een selectie op postcode te duiden. Van een selectie op postcode zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn bij een gericht onderzoek ten behoeve van een samenwerkingsverband of als ten behoeve van de dienstverlening is gekeken of er postcodegebieden zijn met relatief veel belastingschulden.

⁶ Een beperking bij het verrichte onderzoek naar de sociaaleconomische kenmerken van de – burgers in de – gebruikte postcodes is dat bij het CBS alleen op 'PC4 niveau' een score publiekelijk beschikbaar is voor sociaaleconomische status (en niet op 'PC6-niveau'). Tevens is het lastig een gevonden uitkomst te duiden zonder te weten op welke wijze en met welk doel de spreadsheet is samengesteld en hoe deze is gebruikt.

Met het vervolgonderzoek kan dan meer duidelijkheid worden verkregen in hoeverre er bij de burgers op deze spreadsheets, waarbij een correctie op de aangifte inkomstenbelasting ten nadele heeft plaatsgevonden, een objectieve en gerechtvaardigde reden bestond voor de selectie van hun aangifte inkomstenbelasting voor controle⁷. Voor zover een dergelijke objectieve en gerechtvaardigde reden voor de selectie van de aangifte voor controle kan worden gevonden, zal er bij die selectie geen sprake zijn van schending van een grondrecht.

4. Selectie op postcode binnen RAM

- Van de onderzochte spreadsheets is bij 11 spreadsheets wel sprake van een selectie in RAM (mede) op basis van postcode. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen waarin is gezocht op een postcode in combinatie met een huisnummer en de gevallen waarin alleen is gezocht op een postcode.

4a. Zoeken op 'postcode en huisnummer'

- Van deze 11 spreadsheets blijkt in 5 gevallen te zijn gezocht op een combinatie van postcode en huisnummer. Deze spreadsheets bevatten een groot aantal gegevens uit RAM van de (opvolgende) bewoners van het betreffende adres gedurende een bepaalde periode. Uit de beschikbare spreadsheets valt niet af te leiden waarom op dat adres is gezocht en wat met de opgeleverde namen en gegevens is gedaan.
- Tevens zijn er geen aanwijzingen dat de verschillende spreadsheets op enigerlei wijze onderling verband houden of onderdeel uitmaken van een bredere selectie.
- De combinatie postcode en huisnummer komt erop neer dat gericht is gezocht op een adres. De selectie van belastingplichtigen op bijvoorbeeld een bepaalde wijk of met een bepaalde samenstelling – anders dan het gemeenschappelijke adres – is niet aan de orde. Het is aannemelijk dat voor de gehanteerde selectie een concrete aanleiding buiten – de concrete zoekslag binnen – RAM zal hebben bestaan, zoals een aanwijzing voor een verhoogd risico of een vraag van een samenwerkingspartner in het kader van een convenant⁸. Van een selectie *met behulp van RAM* op basis van afkomst, nationaliteit of een vergelijkbare omstandigheid is bij de voorliggende spreadsheets dan geen sprake. Ook zal die selectie op zichzelf gezien niet tot een indirect onderscheid op basis van een dergelijke grond leiden.
- Bij de spreadsheets waarbij op postcode en huisnummer is geselecteerd, is derhalve niet aannemelijk dat – voor wat betreft die selectie zelf – sprake zal zijn geweest van een schending van een grondrecht.
- Hierbij is dus alleen gekeken naar de concrete zoekslag binnen RAM zelf en is de achterliggende aanleiding voor de selectie op adres niet beoordeeld. Op basis van de beschikbare gegevens is een dergelijke beoordeling ook niet mogelijk.

4b. Zoek op alleen 'postcode'

- Bij de resterende 6 spreadsheets is binnen een P- of MKB-populatie gezocht op (alleen) postcode. Dit betekent in de regel selectie (uit die populatie) van de bewoners van – een deel van – een straat. Binnen welke P- of MKB-populatie in een concreet geval precies is gezocht, is uit de spreadsheets niet direct te herleiden (en is ook niet verder onderzocht). Evenmin valt hieruit af te leiden waarom op de betreffende postcode is gezocht en wat met de opgeleverde gegevens is gedaan.⁹

⁷ Alsmede mogelijk - indirect - over de vraag of de spreadsheets in het kader van de heffing van inkomstenbelasting zijn gebruikt.

⁸ In een enkel geval was verder sprake van een test door een gebruiker waarbij de gegevens van zijn eigen woning zijn gebruikt.

⁹ Een aantal spreadsheets betreffen dezelfde postcode, waarvan enkele zonder huisnummer en één met een huisnummer. Omdat binnen het onderzoek niet viel te achterhalen wat het verband of de samenhang was, zijn deze spreadsheets afzonderlijk in de beschouwing betrokken.

- Het aantal namen per spreadsheet is beperkt. Dit lijkt consistent met de omstandigheid dat een postcode gemiddeld ongeveer 20 á 25 adressen heeft (ontleend aan openbare informatie) en dat er is geselecteerd binnen een deelpopulatie.
- In de bekeken spreadsheets is 'postcode' als enige criterium gehanteerd. Van een *directe* selectie op basis van afkomst, nationaliteit, geloof of een soortgelijke omstandigheid is dus geen sprake.
- Een bredere zoekslag op postcode wijkt echter af van een gerichte selectie op adres in de zin dat deze - potentieel eerder - tot indirecte discriminatie zou kunnen leiden indien de samenstelling van de populatie op deze postcode afwijkt van die van de totale populatie en voor het zoeken op die postcode geen objectief gerechtvaardigde grond bestaat.
- Hierbij geldt enerzijds dat de spreadsheets en de daarin opgenomen gegevens geen indicatie bevatten dat (mogelijk) – direct of indirect - op afkomst, nationaliteit of een daarmee vergelijkbare omstandigheid zou zijn geselecteerd.
- Anderzijds kan, aangezien de spreadsheets geen informatie bevatten over de aanleiding voor de selectie (en deze informatie ook niet anderszins bekend is), ook niet aannemelijk worden gemaakt dat voor de selectie een objectief gerechtvaardigde en voor het toezicht relevante grond bestond.
- Omdat bij deze groep – anders dan bij de groep in paragraaf 3 - sprake is van een selectie in RAM en nu een objectieve rechtvaardiging voor de selectie bij gebrek aan gegevens niet met zekerheid kan worden vastgesteld, is alles afwegende en gegeven het kader van de opdracht het advies deze spreadsheets voor de volledigheid op dezelfde wijze verder te onderzoeken als de 14 spreadsheets op basis van nationaliteit.

Bijlage B2 – Fiscaal-juridische beschouwing: spreadsheets met een selectie op de Bulgaarse nationaliteit

Achtergrond

- Bij het onderzoek naar RAM zijn 14 spreadsheets aangetroffen waarbij is geselecteerd op nationaliteit. Tien van die spreadsheets betreffen overzichten van personen met de Bulgaarse nationaliteit.
- Deze spreadsheets zijn alle gegenereerd in mei 2013, kort na het in de publiciteit komen van de zogenoemde Bulgaren-fraude, waardoor aannemelijk is dat ze hiermee verband houden.
- Deze aanname wordt versterkt doordat in het vervolgonderzoek – door dezelfde gebruiker en ongeveer gelijktijdig aangemaakte - spreadsheet zijn aangetroffen met toeslagengegevens van 2006 t/m 2013 voor een groot deel van dezelfde burgers.

Beschouwing

- Het gebruik van nationaliteit in het toezicht is juridisch gecompliceerd. Voor de rechtmatige verwerking van een persoonsgegeven als nationaliteit is vanuit privacy-oogpunt een goede onderbouwing van onder meer noodzaak en de vereiste proportionaliteit en subsidiariteit nodig. Voor zover het gebruik en de verwerking van nationaliteit kan resulteren in een verschillende behandeling, is voor dit gebruik een inhoudelijk relevante reden vereist¹⁰ en moet het gemaakte onderscheid objectief kunnen worden gerechtvaardigd. Het doel van het gebruik dient legitiem te zijn en het daartoe gemaakte onderscheid dient geschikt, noodzakelijk en proportioneel te zijn. Vanwege de gevoeligheid dienen voor het gebruik van nationaliteit zwaarwegende redenen te bestaan en worden aan de onderbouwing van de vereiste rechtvaardiging hoge eisen gesteld.¹¹

Onderbouwing gebruik nationaliteit

- Het opsporen en bestrijden van misbruik of oneigenlijk gebruik is een legitiem belang. In casu lijkt het naar voren komen van (mogelijk) misbruik van de toeslagen door specifiek groepen Bulgaren de directe aanleiding tot de zoekslag. In die zin bestond concrete informatie over specifieke normovertredingen.
- Vervolgens zal moeten worden beoordeeld of het gebruik van nationaliteit hiervoor noodzakelijk, geschikt en proportioneel is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de spreadsheets als een eerste stap kunnen worden gezien in een gerichte zoekslag naar personen die mogelijk ook bij het misbruik of oneigenlijk gebruik zijn betrokken of naar de potentiële omvang van het misbruik of oneigenlijk gebruik. De praktische constatering dat het gesignaleerde misbruik of oneigenlijk gebruik zich (vooralsnog) bij personen met de Bulgaarse nationaliteit voordoet, kan dan aanleiding zijn de (eerste) selectie daartoe te beperken.
- De noodzaak en geschiktheid (is de informatie echt nodig, is deze gericht en bruikbaar en kan die niet op andere wijze worden achterhaald) en de proportionaliteit (staat het gebruikte

¹⁰ In de zin dat aangetoond wordt dat de juridische status, het staatsburgerschap, inhoudelijk relevant is voor het toezicht. Sinds 2020 geldt als lijn dat nationaliteit alleen ten behoeve van de handhavingstaak van de Belastingdienst wordt gebruikt als daar een expliciete wettelijke grondslag voor bestaat (en uiteraard aan de vereiste objectieve rechtvaardiging wordt voldaan). De spreadsheets zijn van voor die tijd. Ook toen golden voor het gebruik van nationaliteit bij selecties strikte eisen.

¹¹ De afweging en de onderbouwing dient hierbij vooraf plaats te vinden en moet worden gedocumenteerd.

middel in verhouding tot de ernst van de zaak) dienen dan goed – en vooraf - te worden onderbouwd.

- Een dergelijke onderbouwing van het precieze doel van de spreadsheets en van de gevolgde werkwijze is niet aangetroffen. Hoewel het gebruik van nationaliteit in de voorliggende omstandigheden dus valide zou kunnen zijn, kan op basis van de beschikbare informatie niet met zekerheid worden vastgesteld dat voor het samenstellen van de spreadsheets in de aangetroffen vorm voldoende zwaarwegende redenen bestonden en dat de gevolgde werkwijze geschikt en proportioneel was.¹²
- Het zal hierbij van het doel en het (voorgenomen) gebruik van de spreadsheets afhangen welke onderbouwing is vereist.
- Als het doel was de mogelijk bij het misbruik of oneigenlijk gebruik betrokken personen voor het toezicht te identificeren, is niet duidelijk of de gewenste informatie niet ook op andere wijze had kunnen worden verkregen (zoals via een gerichte zoektocht bij betrokken tussenpersonen of op IP-adressen). Ook de omvang van de spreadsheets, met grote aantallen personen met de Bulgaarse nationaliteit, lijkt – zonder nadere motivering - niet direct te duiden op een gerichte zoekslag naar personen die mogelijk bij het in beeld zijnde misbruik of oneigenlijk gebruik zijn betrokken. De enkele omstandigheid dat een groep of groepen personen met de Bulgaarse nationaliteit bij een bepaalde vorm van misbruik of oneigenlijk gebruik zijn betrokken, hoeft immers nog niet te betekenen dat bij alle personen met de Bulgaarse nationaliteit sprake is van een verhoogd risico. Er is geen informatie aangetroffen over een verdere doorselectie of een verdere verfijning van de zoekslag.
- Voor de onderbouwing gelden minder strikte eisen als het doel van de spreadsheet alleen was om snel het potentiële financiële belang in kaart te brengen zonder deze verder in het toezicht te gebruiken. Daarbij dient de zoekslag, de onderbouwing daarvan en de weergave en het gebruik van de uitkomsten dan wel zodanig plaats te vinden dat hiervan geen discriminerende of stigmatiserende werking uitgaat richting personen met de Bulgaarse nationaliteit die legitiem gebruik maken van toeslagen. Ook dient er aandacht te zijn voor de mogelijkheid dat het geconstateerde misbruik of oneigenlijk gebruik zich breder – ook bij niet-Bulgaren – voordoet.

Gevolgen voor burgers

- Een met het voorgaande samenhangende (vervolg)vraag is of de in de spreadsheets opgenomen burgers hiervan (onterechte) *gevolgen* hebben ondervonden. Dit kan zich onder meer voordoen indien verzamelde informatie aan andere organisaties of instellingen is verstrekt of als de spreadsheets in het toezicht of de handhaving door de Belastingdienst zijn gebruikt, bijvoorbeeld voor de selectie van te onderzoeken posten of personen.
- Hierbij geldt dat uit de beschikbare informatie niet (meer) met zekerheid valt vast te stellen of, en zo ja hoe, de spreadsheets door de Belastingdienst zijn gebruikt (of wat is verstrekt).
- Voor de spreadsheets die zijn samengesteld op basis van nationaliteit is in het kader van het onderzoek naar de gevolgen van RAM gezien of deze mogelijk voor de selectie van aangiften in de inkomstenbelasting zijn gebruikt. Daartoe is onderzocht of er bij de in de spreadsheets opgenomen burgers waarbij in de relevante jaren een correctie op de aangifte inkomstenbelasting in hun nadeel heeft plaatsgevonden, fiscale en/of objectieve gronden waren voor de selectie van hun aangiften voor controle. Uit de omstandigheid dat in nagenoeg alle gevallen een dergelijke grond kon worden gevonden, kan worden

¹² Nog afgezien dus van de omstandigheid dat de afweging van het risico op onderscheid en de onderbouwing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit uitdrukkelijk vooraf had moeten plaatsvinden en had moeten worden gedocumenteerd.

geconcludeerd dat de onderhavige spreadsheets – naar alle waarschijnlijkheid niet zullen zijn gebruikt voor de selectie van aangiften in de inkomstenbelasting. Van een schending van een grondrecht in de zin van HR 10 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1748, is voor wat betreft de selectie voor de inkomstenbelasting dan geen sprake.

- Evenmin zijn er binnen de reikwijdte van het onderzoek anderszins concrete aanwijzingen gevonden voor het daadwerkelijke gebruik van de spreadsheets in het toezicht op en de handhaving van de *belastingwetgeving* door de Belastingdienst. De hiervoor beschreven kenmerken van de spreadsheets lijken ook meer te duiden op een samenhang met het toeslagenproces. Een schending van het (grond)recht op gelijke behandeling in de fiscale sfeer door de Belastingdienst – in de zin dat de burgers op de spreadsheets door het bestaan ervan en door hun nationaliteit een grotere kans op selectie, controle of een ander onterecht nadelig gevolg hadden – is op basis van de onderzoeksresultaten dan ook niet waarschijnlijk. Dit kan echter door het gebrek aan beschikbare informatie niet met volledige zekerheid worden vastgesteld.
- Vanwege de mogelijke samenhang van de spreadsheets met het toeslagenproces zijn deze overgedragen aan Toeslagen voor een nader onderzoek naar het mogelijk gebruik hiervan bij het toezicht op of de handhaving van de toeslagen. Toeslagen zal hierover afzonderlijk rapporteren.

Bijlage B3 – Fiscaal-juridische beschouwing: spreadsheets met een selectie op de Roemeense nationaliteit

Achtergrond

- Bij het onderzoek naar RAM zijn 14 spreadsheets aangetroffen waarbij is geselecteerd op nationaliteit. Twee van die spreadsheets betreffen overzichten van personen met de Roemeense nationaliteit met daarin opgenomen gegevens over onder meer de door hen gehouden auto's.
- Achtergrond lijkt een onderzoek van de Politie / Landelijke eenheid.
- Door de politie is onderzoek verricht naar een Roemeens crimineel netwerk dat in Nederland georganiseerd criminele activiteiten verrichtte. In het politierapport wordt gesproken van diefstallen. In de verkregen informatie van de gebruiker van RAM is sprake van het op grote schaal afsluiten van telecomabonnementen waarmee grootschalig naar betaalnummers wordt gebeld.
- Uit het politieonderzoek ontstond het vermoeden dat sprake was van een onderliggende georganiseerde structuur die zorg droeg voor faciliteiten (op het gebied van buit, verblijfsplaatsen en voertuigen) ten behoeve van de uitvoering van criminele activiteiten en van het gebruik van facilitators in Nederland. Hierbij bleek dat er een aantal – naar Nederland gekomen en - legaal in Nederland verblijvende Roemenen waren die ieder een groot/redelijk aantal voertuigen op naam hadden die gebruikt werden door leden van het netwerk voor het plegen van de delicten. Voor deze auto's – die vaak slechts korte tijd op dezelfde naam stonden - werd niet aan de betalingsverplichtingen voldaan (belastingen, boetes).
- In het kader van dit onderzoek is via een samenwerkingsverband aan de Belastingdienst gevraagd of deze behulpzaam kon zijn bij het verder in kaart brengen. Hierbij werd enerzijds gesproken van het verstrekken van nadere informatie over – al in beeld zijnde – voertuigen of personen en anderzijds van een bredere analyse van aard en omvang van de zaak en van een fenomeenanalyse.

Beschouwing

- Het gebruik van nationaliteit in het toezicht is juridisch gecompliceerd. Voor de rechtmatige verwerking van een persoonsgegeven als nationaliteit is vanuit privacy-oogpunt een goede onderbouwing van onder meer noodzaak en de vereiste proportionaliteit en subsidiariteit nodig. Voor zover het gebruik en de verwerking van nationaliteit kan resulteren in een verschillende behandeling, is voor dit gebruik een inhoudelijk relevante reden vereist¹³ en moet het gemaakte onderscheid objectief kunnen worden gerechtvaardigd. Het doel van het gebruik dient legitiem te zijn en het daartoe gemaakte onderscheid dient geschikt, noodzakelijk en proportioneel te zijn. Vanwege de gevoeligheid dienen voor het gebruik van

¹³ In de zin dat aangetoond wordt dat de juridische status, het staatsburgerschap, inhoudelijk relevant is voor het toezicht. Sinds 2020 geldt als lijn dat nationaliteit alleen ten behoeve van de handhavingstaak van de Belastingdienst wordt gebruikt als daar een expliciete wettelijke grondslag voor bestaat (en uiteraard aan de vereiste objectieve rechtvaardiging wordt voldaan). De spreadsheets zijn van voor die tijd. Ook toen golden voor het gebruik van nationaliteit bij selecties strikte eisen.

nationaliteit zwaarwegende redenen te bestaan en worden aan de onderbouwing van de vereiste rechtvaardiging hoge eisen gesteld.¹⁴

Onderbouwing gebruik nationaliteit

- Het opsporen en bestrijden van criminele of frauduleuze activiteiten is een legitiem belang. Dit geldt ook voor het leveren van een bijdrage daaraan door middel van gegevensuitwisseling. In casu lijkt het onderzoek van de politie, dat een organisatie van personen met de Roemeense nationaliteit betrof, de directe aanleiding tot de zoekslag. In die zin bestond concrete informatie over specifieke normovertredingen.
- Vervolgens zal moeten worden beoordeeld of het gebruik van nationaliteit hiervoor noodzakelijk, geschikt en proportioneel is. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn als de Belastingdienst alleen informatie verzamelt en verstrekt over voertuigen en personen (met en bepaalde nationaliteit) die al in beeld zijn en voor die verstrekking binnen het samenwerkingsverband een voldoende grondslag bestaat. Ook kan dit het geval zijn als de spreadsheets als een eerste stap kunnen worden gezien in een gerichte zoekslag naar personen die mogelijk ook bij de criminele activiteiten zijn betrokken en naar de omvang van de zaak. De focus op de in beeld zijnde bende(s) en de geconstateerde samenstelling daarvan – personen met de Roemeense nationaliteit – kan dan aanleiding zijn de (eerste) selectie daartoe te beperken.
- De noodzaak en geschiktheid (is de informatie echt nodig, is deze gericht en bruikbaar en kan die niet op andere wijze worden achterhaald) en de proportionaliteit (staat het gebruikte middel in verhouding tot de ernst van de zaak) dienen dan goed te worden onderbouwd.
- Het voorgaande kan anders liggen indien de spreadsheets zijn bedoeld om het zich voordoen van dit type criminaliteit en het zich voordoen van dergelijke bendes in bredere zin te analyseren ('fenomeen'analyse). In een dergelijke situatie lijkt het, zonder nadere onderbouwing, niet direct voor de hand te liggen om dan alleen bij personen met de Roemeense nationaliteit te zoeken. Hoe weten we dat vergelijkbare fenomenen zich niet bij personen met andere nationaliteiten zouden kunnen voordoen?
- Uit de beschikbare informatie kan niet met zekerheid worden afgeleid met welk doel de spreadsheets zijn samengesteld en wat ermee is gedaan. Het verzoek van de politie lijkt primair te zien op het in kaart brengen van (een) concrete bende(s). In lijn hiermee heeft een gebruiker van RAM die bij de totstandkoming van de spreadsheet was betrokken, aangegeven dat de zoekslag was gericht op personen (met de Roemeense nationaliteit) met vijf auto's of meer.
- Daar staat tegenover dat de omvang van de lijsten – met grote aantallen Roemeense burgers waarvan de meeste met een beperkt aantal auto's - niet direct lijkt te duiden op een gerichte zoekslag naar personen die mogelijk bij de in beeld zijnde bende zijn betrokken. Er is geen informatie aangetroffen over een verdere doorselectie of een verdere verfijning van de zoekslag. Ook was er mogelijk een eigen belang voor de Belastingdienst bij de inning van motorrijtuigenbelasting (MRB).
- Door het ontbreken van een voldoende onderbouwing van het doel van de spreadsheets en van de gevolgde werkwijze kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat voor het

¹⁴ De afweging en de onderbouwing dient hierbij vooraf plaats te vinden en moet worden gedocumenteerd.

samenstellen – en het langdurig bewaren - van de spreadsheets voldoende zwaarwegende redenen bestonden en dat de gevolgde werkwijze geschikt en proportioneel was.¹⁵

Gevolgen voor burgers

- Een met het voorgaande samenhangende (vervolg)vraag is of de in de spreadsheets opgenomen burgers hiervan (onterechte) *gevolgen* hebben ondervonden. Dit kan zich onder meer voordoen indien verzamelde informatie aan andere organisaties of instellingen is verstrekt of als de spreadsheets in het toezicht of de handhaving door de Belastingdienst zijn gebruikt, bijvoorbeeld voor de selectie van te onderzoeken posten of personen.
- Hierbij geldt dat niet (meer) met zekerheid valt vast te stellen of, en zo ja hoe, de spreadsheets door de Belastingdienst zijn gebruikt (of wat is verstrekt).
- Voor de spreadsheets die zijn samengesteld op basis van nationaliteit is in het kader van het onderzoek naar de gevolgen van RAM gezien of deze mogelijk voor de selectie van aangiften in de inkomstenbelasting zijn gebruikt. Daartoe is onderzocht of er bij de in de spreadsheets opgenomen burgers waarbij in de relevante jaren een correctie op de aangifte inkomstenbelasting in hun nadeel heeft plaatsgevonden, fiscale en/of objectieve gronden waren voor de selectie van hun aangiften voor controle. Uit de omstandigheid dat in nagenoeg alle gevallen een dergelijke grond kon worden gevonden, kan worden geconcludeerd dat de onderhavige spreadsheets naar alle waarschijnlijkheid niet zullen zijn gebruikt voor de selectie van aangiften in de inkomstenbelasting. Van een schending van een grondrecht in de zin van HR 10 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1748, is voor wat betreft de selectie voor de inkomstenbelasting dan geen sprake.
- De focus – in de zoekslag - van de Belastingdienst lijkt verder vooral te liggen bij de motorrijtuigenbelasting. Deze wordt geautomatiseerd opgelegd aan de houder van het voertuig op basis van informatie van de RDW. De spreadsheets zijn daarvoor niet nodig. Voor zover de spreadsheets (alleen) zijn gebruikt voor fenomeenanalyse, en niet voor individuele behandeling, zullen deze geen gevolgen hebben gehad voor de individuele burgers hierop. Een aanwijzing hiervoor is dat volgens de auteur van de spreadsheets deze niet zijn gebruikt om corrigerende maatregelen te treffen (voor het verleden), maar om waar nodig verbetermaatregelen te treffen voor toekomstige tijdige signalering in het inningsproces van de MRB.
- Ook een onderzoek, voor de volledigheid, naar het mogelijke gebruik van de spreadsheets bij het inzetten van handmatige invorderingsmaatregelen bij het niet-voldoen van motorrijtuigenbelasting leverde geen indicaties op dat de spreadsheets binnen de Belastingdienst voor toezicht of handhaving in individuele zaken zijn gebruikt.
- Evenmin zijn er binnen de reikwijdte van het onderzoek anderszins concrete aanwijzingen gevonden voor het daadwerkelijke gebruik van de spreadsheets in het toezicht en de handhaving door de Belastingdienst. Op basis van de onderzoeksresultaten lijkt een schending van grondrechten bij het toezicht of de handhaving door de Belastingdienst – in de zin dat de burgers op de spreadsheets door hun nationaliteit een grotere kans op selectie, controle of een ander onterecht nadelig gevolg hadden (en daardoor ongelijk werden behandeld) – niet waarschijnlijk. Dit kan echter door het gebrek aan beschikbare informatie niet met volledige zekerheid worden vastgesteld.

¹⁵ Nog afgezien dus van de omstandigheid dat de afweging van het risico op onderscheid en de onderbouwing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit uitdrukkelijk vooraf had moeten plaatsvinden en had moeten worden gedocumenteerd.

Bijlage B4 – Fiscaal-juridische beschouwing: spreadsheets met een selectie op de Afghaanse en Albanese nationaliteit

Achtergrond

- Bij het onderzoek naar RAM zijn 14 spreadsheets aangetroffen waarbij is geselecteerd op nationaliteit. Twee van die spreadsheets betreffen overzichten van personen met de Afghaanse en Albanese nationaliteit. Een van die spreadsheets is leeg. De andere spreadsheet bevat een grote variëteit aan fiscale en persoonlijke gegevens van de betrokken personen.
- Volgens de gebruiker van RAM die bij de totstandkoming van de spreadsheet was betrokken, was bij deze zoekslag sprake van een test van de werking van het systeem. De aanleiding lag dus niet in het toezicht of de handhaving door de Belastingdienst en de spreadsheet is hiervoor volgens deze gebruiker dan ook niet gebruikt.
- Steun voor deze verklaring kan worden gevonden in de rol van deze gebruiker bij RAM, waarbij deze niet betrokken was bij het maken van zoekslagen voor de uitvoering, in de omstandigheid dat Afghanistan en Albanië – alfabetisch - de eerste twee landen op de lijst met landencodes van de Belastingdienst zijn en in de geografische spreiding van deze landen. Van een andere aanleiding voor het gebruik van juist deze twee landen is op geen enkele wijze gebleken.

Beschouwing

- Het gebruik van nationaliteit in het toezicht is juridisch gecompliceerd. Voor de rechtmatige verwerking van een persoonsgegeven als nationaliteit is vanuit privacy-oogpunt een goede onderbouwing van onder meer noodzaak en de vereiste proportionaliteit en subsidiariteit nodig. Voor zover het gebruik en de verwerking van nationaliteit kan resulteren in een verschillende behandeling, is voor dit gebruik een inhoudelijk relevante reden vereist¹⁶ en moet het gemaakte onderscheid objectief kunnen worden gerechtvaardigd. Het doel van het gebruik dient legitiem te zijn en het daartoe gemaakte onderscheid dient geschikt, noodzakelijk en proportioneel te zijn.¹⁷

Onderbouwing gebruik nationaliteit

- Het zal hierbij van het doel en het (voorgenomen) gebruik van de spreadsheet afhangen welke onderbouwing is vereist. Voor een dergelijke onderbouwing zullen minder strikte eisen gelden als alleen sprake is van een test en vaststaat dat uitkomsten van de zoekslag verder niet binnen de Belastingdienst worden gebruikt.¹⁸
- Het testen van een systeem lijkt een legitiem belang, onder meer om zeker te weten dat dit de juiste uitkomsten en gegevens oplevert.

¹⁶ In de zin dat aangetoond wordt dat de juridische status, het staatsburgerschap, inhoudelijk relevant is voor het toezicht. Sinds 2020 geldt als lijn dat nationaliteit alleen ten behoeve van de handhavingstaak van de Belastingdienst wordt gebruikt als daar een expliciete wettelijke grondslag voor bestaat (en uiteraard aan de vereiste objectieve rechtvaardiging wordt voldaan). De spreadsheets zijn van voor die tijd. Ook toen golden voor het gebruik van nationaliteit bij selecties strikte eisen.

¹⁷ De vereiste afweging en onderbouwing dient hierbij vooraf plaats te vinden en moet worden gedocumenteerd.

¹⁸ Waarbij geldt dat de afweging en onderbouwing vooraf had moeten plaatsvinden en had moeten worden gedocumenteerd.

- Het samenstellen van een spreadsheet blijft echter een gegevensverwerking die aan de daarvoor geldende eisen moet voldoen (waaronder proportionaliteit en subsidiariteit). Dit geldt in het bijzonder indien bij deze test het gegeven nationaliteit wordt gebruikt en de test zijn weerslag vindt in een spreadsheet die op een bestand binnen de Belastingdienst wordt opgeslagen.
- De voorvraag is daarbij waarom het van belang is dat binnen RAM op nationaliteit kan worden gezocht. Als hiervoor goede gronden zijn, wat in de relevante periode in bijzondere omstandigheden verdedigbaar zou kunnen zijn, dan lijkt ook het testen van die zoekmogelijkheid proportioneel. Maar een onderbouwing op dit punt is niet aangetroffen.¹⁹
- Het voorgaande ligt in elk geval anders voor het vervolgens opslaan en het langdurig bewaren van de spreadsheet. Uit de beschikbare informatie kan niet worden afgeleid waarom dit nodig is en of de spreadsheet hierdoor niet een 'eigen leven' zou kunnen gaan leiden.

Gevolgen voor burgers

- Een met het voorgaande samenhangende (vervolg)vraag is of de in de spreadsheet opgenomen burgers hiervan (onterechte) *gevolgen* hebben ondervonden. Ervan uitgaande dat sprake was van een test en de spreadsheet verder op geen enkele wijze binnen de Belastingdienst is gebruikt, zal dit niet het geval zijn.
- Hierbij geldt echter dat, in het bijzonder door de gebrekkige vastlegging van de RAM-zoekslagen en het opslaan en langdurig bewaren van de spreadsheet, een gebruik ten behoeve van het toezicht of de handhaving door de Belastingdienst ook niet volledig kan worden uitgesloten.
- Net als bij de andere spreadsheets die (mede) zijn geselecteerd op basis van nationaliteit, is vastgesteld dat de onderhavige spreadsheet – naar alle waarschijnlijkheid niet is gebruikt voor de selectie van aangiften inkomstenbelasting voor controle. Van een schending van een grondrecht in de zin van HR 10 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1748, is voor wat betreft de selectie voor de inkomstenbelasting dus geen sprake.
- De in de spreadsheet opgevraagde gegevens geven ook geen aanwijzing voor gebruik in een ander proces. Evenmin zijn er binnen de reikwijdte van het onderzoek anderszins concrete aanwijzingen gevonden voor het daadwerkelijke gebruik van de spreadsheets in het toezicht en de handhaving door de Belastingdienst.
- Op basis van de onderzoeksresultaten lijkt een schending van grondrechten bij het toezicht of de handhaving door de Belastingdienst – in de zin dat de burgers op de spreadsheet door hun nationaliteit een grotere kans op selectie, controle of een ander onterecht nadelig gevolg hadden (en daardoor ongelijk werden behandeld) – dus niet aan de orde. Dit kan door het gebrek aan beschikbare informatie echter niet met volledige zekerheid worden vastgesteld.

¹⁹ Waarbij uiteraard in algemene zin blijft gelden dat RAM als geheel niet aan de wettelijke vereisten voldeed en dat in RAM de benodigde waarborgen en goede afwegingsprocedures voor selecties ontbraken.