Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 's-Gravenhage

DG Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW 's-Gravenhage
POSTBUS 20201
2500 EE 's-Gravenhage
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000599431

Bijlagen
1. Antwoorden TK vragen 2025Z20331
2. Reactie AP op plannen van aanpak vergelijkbare systemen

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-GeneraalPostbus 200182500 EA
DEN HAAG

Datum	3 december 2025
Betreft	Toezeggingen en moties over het Risico Analyse Model (RAM) van de Belastingdienst

Geachte voorzitter,

Op 6 maart 2025[1] informeerde mijn ambtsvoorganger u over het Risico Analyse Model (RAM) bij de Belastingdienst en het externe onderzoek dat daarnaar is verricht door KPMG.

In die brief werd gemeld dat de Belastingdienst 20 jaar lang gebruik maakte van een database waarin (fiscale) gegevens van burgers en bedrijven waren opgenomen. Die database was het RAM. De Belastingdienst heeft RAM in mei 2018 uitgeschakeld, voor de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, wegens strijdigheid met deze wetgeving wegens onvoldoende mitigerende maatregelen. Op basis van het onderzoek van KPMG concludeerde mijn ambtsvoorganger dat RAM niet voldeed aan de destijds geldende (wettelijke) eisen op het gebied van privacywetgeving, beveiligingsvoorschriften en de Archiefwet. Mijn ambtsvoorganger stelde vast dat de Belastingdienst RAM niet had moeten en mogen gebruiken.

Burgers en bedrijven moeten er zeker van kunnen zijn dat de Belastingdienst conform wet- en regelgeving werkt, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dat zij vertrouwen kunnen stellen in de Belastingdienst. Vanaf 2018 zijn verbeteringen bij de Belastingdienst doorgevoerd die leiden tot een betere balans tussen toezicht en gegevensbescherming. De Belastingdienst van nu functioneert daarmee anders dan de Belastingdienst van toen. In de brief van 6 maart jl. werden legio maatregelen genoemd die reeds zijn genomen en stappen aangekondigd die nog moet worden gezet ter verdere verbetering van aspecten als gegevensbescherming, gegevensverstrekking, omgang met bijzondere persoonsgegevens en besluitvorming binnen de Belastingdienst. Ook werden diverse toezeggingen gedaan.

Daarna is in het commissiedebat Belastingdienst van 13 maart 2025 en in het schriftelijk overleg dat op 26 mei 2025[2] werd vastgesteld, het onderwerp RAM behandeld. Hierbij zijn ook diverse toezeggingen gedaan en nam uw Kamer naar aanleiding van deze handelingen diverse moties aan. In deze brief kom ik terug op een gedeelte van die toezeggingen en moties. In paragraaf 1 ga ik in op systemen bij de Belastingdienst en

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

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 066, nr. 1505

Douane die qua functionaliteit gelijkenis met RAM vertonen. Daarna ga ik in paragraaf 2 in op de monitor fiscale dienstverleners, in paragraaf 3 op de verbeteracties voor convenanten aangaande gegevensverstrekking en in paragraaf 4 op het algoritmeregister. Tot slot ontving ik op 24 november 2025 vragen[3] van lid Ergin over "het uitstelbericht onderzoek naar aangetroffen documenten bij de Belastingdienst op nationaliteit en postcode" die ik in bijlage 1 beantwoord.

Na het kerstreces 2025 informeer ik u over de resterende toezeggingen en moties aangaande RAM. Specifiek gaat het dan over het onderzoek dat de Belastingdienst heeft uitgevoerd naar de gevolgen van het gebruik van RAM-spreadsheets op basis van nationaliteit en postcode dat op dit moment door de Auditdienst Rijk gevalideerd wordt. Ook informeer ik u dan over het uitsluiten dat RAM-spreadsheets nog worden gebruikt binnen de Belastingdienst, Douane of bij samenwerkingsverbanden.

1. Vergelijkbare systemen

In haar onderzoek wees KPMG op zes systemen die nu in gebruik zijn en die qua functionaliteit vergelijkbaar zijn met het uitgezette systeem RAM. Het gaat om vijf systemen van de Belastingdienst en één systeem van de Douane. In het voorjaar heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) deze systemen onderworpen aan een versnelde gegevensbeschermingscontrole. Met de brief van 10 juli 2025[4] bent u geïnformeerd over het dringend verzoek van de AP naar aanleiding van hun onderzoek. De AP stelde vast dat medewerkers met geen van de zes systemen zelf risicoselecties konden maken, hetgeen het grootste pijnpunt was bij RAM. Het systeem van de Douane is weliswaar een risicoselectiesysteem, maar dit systeem bevat vooraf gedefinieerde regels. De systemen van de Belastingdienst betreffen alleen klantbeelden, waarbij de inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens beperkter is dan wanneer sprake is van risicoselecties. Wel heeft de AP voor alle zes systemen geconstateerd dat er tekortkomingen zijn in de bescherming van persoonsgegevens. De AP heeft de Belastingdienst en de Douane opdracht gegeven voor alle zes systemen mitigerende maatregelen te nemen.

Voor twee specifieke systemen "Informatiesjabloon" en de "Klantbeeld Toezicht Applicatie" concludeerde de AP dat deze systemen op een zo kort mogelijke termijn uitgefaseerd moeten worden, omdat de risico's voor de bescherming van persoonsgegevens onevenredig zijn en niet voldoende met mitigerende maatregelen zijn op te lossen. De Belastingdienst heeft op 16 oktober 2025 plannen van aanpak voor deze uitfasering bij de AP ingediend. Deze stukken zijn inmiddels beoordeeld door de AP. Bij het beoordelen van de ingediende plannen staan de risico's voor burgers centraal, maar heeft de AP ook oog voor de noodzaak voor de Belastingdienst om zijn belangrijke publieke taak uit te kunnen blijven voeren. Conform de toezegging aan u informeer ik u hierover.

1.1 Informatiesjabloon

Het Informatiesjabloon is een loket waar medewerkers van de Belastingdienst eenvoudig gegevens (waaronder persoonsgegevens) van belastingplichtigen op kunnen vragen in Excel-formaat. De AP signaleert hoge risico's voor de bescherming van de persoonsgegevens. In het plan van aanpak beschrijft de Belastingdienst welke mitigerende maatregelen zijn genomen om persoonsgegevens beter te beschermen. Zo is het gegeven geslacht en het gegeven kenteken verwijderd, is het opvragen van veel

[3] 2025Z20331

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 066, nr. 1509

persoonsgegevens in één aanvraag niet meer mogelijk en worden bestanden met persoonsgegevens alleen nog opgeslagen op een beveiligde omgeving. Het plan van aanpak beschrijft eveneens hoe Informatiesjabloon in een periode van twee jaar kan worden uitgefaseerd en vervangen door een alternatief. Naar verwachting is het Informatiesjabloon eind 2027 volledig uitgefaseerd.

1.2 Klantbeeld Toezicht Applicatie (KTA)
De Belastingdienst richt bedrijfsprocessen in voor het leveren van producten en diensten aan burgers en bedrijven. Om de activiteiten binnen die processen te kunnen uitvoeren zijn gegevens nodig. KTA is een applicatie die bijna alle gegevens van belastingplichtigen in één klantbeeld beschikbaar stelt, zodat medewerkers effectief en efficiënt hun werk kunnen doen. KTA is niet gekoppeld aan onderhanden werk van een medewerker, waardoor veel medewerkers toegang hebben tot veel informatie van belastingplichtigen. De AP heeft KTA beoordeeld als een systeem met een hoog risico voor de bescherming van persoonsgegevens.

Het plan van aanpak beschrijft als eerste dat op diverse onderdelen mitigerende maatregelen zijn genomen. Het intrekken van de autorisatie van medewerkers die KTA gedurende twee maanden niet gebruiken is periodiek herhaald, waarmee het aantal gebruikers is gedaald van circa 18.000 naar 13.000 gebruikers. Ten tweede wordt ter versterking van zorgvuldig gebruik van KTA een aanvullende maatregel voorbereid. Hierbij zal de medewerker bij het raadplegen van KTA gaan registreren welke opdracht/onderhanden werk ten grondslag ligt aan het raadplegen van gegevens in KTA. Het traject voor het invoegen van een dergelijk scherm start nog in dit jaar. Dit draagt op korte termijn bij aan een betere bewustwording bij medewerkers in het werken met KTA. Door koppeling aan de monitoring, die de eerste helft van 2026 geoperationaliseerd wordt, leidt dit tot een reductie van het risico bij het gebruik van de applicatie. Ten derde beschrijft het plan hoe KTA kan worden uitgefaseerd en vervangen door de applicatie Inzicht. De applicatie Inzicht biedt namelijk wel meerdere klantbeelden afgestemd op het proces waar de medewerkers op dat moment mee bezig zijn. Dit principe heet dataminimalisatie en vergt de bouw van klantbeelden per proces. Rekening houdend met de volle IT-portfolio is volledige vervanging door Inzicht naar verwachting in 2028 gerealiseerd. Eind 2027 is circa 80% van de huidige KTA gebruikers overgestapt naar de applicatie Inzicht en resteren circa 2.000 gebruikers die in 2028 de overstap maken.

1.3 Overige systemen

GRUFF, SMOB en IHP
De drie overige systemen die nu nog in gebruik zijn bij de Belastingdienst, te weten GRUFF, Inforay Selectie Module OB (SMOB) en Invorderings Hulp Programma (IHP) worden in 2026 uitgefaseerd. In de tussentijd worden mitigerende maatregelen genomen voor GRUFF en IHP om de persoonsgegevens in deze systemen beter te beschermen.

Profiel-gebaseerd Risico Management (PRISMA)
De AP heeft het systeem PRISMA beoordeeld als een systeem met een laag risico voor de bescherming van persoonsgegevens. De AP heeft de Douane de aanvullende opdracht gegeven om invulling te geven aan de transparantievereisten bij profilering en geautomatiseerde besluitvorming en aan de vereisten uit artikel 22 AVG. Gezamenlijk

met de Belastingdienst werkt de Douane aan een plan van aanpak voor selectie-instrumenten, waarin omschreven wordt welke stappen de Douane onderneemt en waarin de tijdlijn wordt vastgelegd. Dit plan van aanpak wordt uiterlijk eind december opgeleverd.

1.4 Reactie Autoriteit Persoonsgegevens op plannen van aanpak
Op 17 november 2025 heeft de Belastingdienst de reactie van de AP op de plannen van aanpak ontvangen. Ik dank de AP voor haar reactie en u treft de reactie als bijlage 2 aan bij deze brief.

Specifiek voor KTA wordt aangegeven dat uitfasering per 1 januari 2028 nog lang duurt, helemaal gezien de eventuele risico's voor de grondrechten van burgers. De AP ziet echter wel dat de Belastingdienst aanvullende maatregelen treft om de risico's voor burgers te verkleinen.
De AP zal daarom eind 2026/begin 2027 onderzoek doen om vast te stellen of de risico's voor de burgers, door de ingevoerde mitigerende maatregelen, voldoende zijn teruggebracht om in te kunnen stemmen met het stopzetten van het systeem per medio 2028. Is dit niet het geval dan is het opleggen van een verwerkingsverbod per 1 december 2027 een reële optie.

Met betrekking tot het plan voor uitfasering van Informatiesjabloon, geeft de AP aan zich te kunnen vinden in de planning voor het uitfaseren van Informatiesjabloon voor zover het binnen de Belastingdienst wordt gebruikt; de planning hiervoor is om Informatiesjabloon vanaf medio 2027 niet meer te gebruiken. Voor het uitfaseren van Informatiesjabloon voor zover het de externe gegevensverstrekking (op basis van wet- en regelgeving en convenanten aan andere overheden en samenwerkingsverbanden) betreft, gaat de planning uit van eind 2027. De AP verzoekt de Belastingdienst om na te gaan of deze termijn kan worden verkort.

Om de voortgang te monitoren, verzoekt de AP de Belastingdienst om elke 4 maanden een voortgangsrapportage toe te zenden. De Belastingdienst zal aan dit verzoek voldoen. Daarbij treedt de Belastingdienst ook in overleg met de AP over de te zetten stappen voor KTA. Voor wat betreft de uitfasering van Informatiesjabloon zal de Belastingdienst tijdens het eerste voortgangsbericht nader ingaan op de mogelijkheden voor een versnelde uitfasering voor extern gebruik.

1.5 Informeren burgers bij onrechtmatigheid
De leden Van Vroonhoven en Van Dijk verzoeken de regering om te onderzoeken of ook het UWV algoritmes of systemen in gebruik heeft die vergelijkbaar zijn met het RAM. Daarnaast verzoeken zij om alle algoritmes en gegevenssystemen die vergelijkbaar zijn gebleken met het RAM bij de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen, de Douane en het UWV uiterlijk voor de zomer 2025 te beoordelen op rechtmatigheid. Zij vragen de uitkomsten hiervan aan de Kamer te rapporteren en betrokken burgers conform de AVG te informeren indien hun gegevens onrechtmatig zijn verwerkt in de afgelopen zes jaar. Tot slot wordt verzocht om de betrokken algoritmes vast te leggen in het algoritmeregister.

Voor deze motie is gekeken naar de gegevenssystemen die vergelijkbaar zijn gebleken met het RAM bij de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en de Douane en die daarnaast ten tijde van de motie nog in gebruik waren. Dit zijn de systemen die in de voorgaande paragrafen 1.1 tot en met 1.3 worden genoemd. Op basis van deze conclusie van KPMG heeft de AP deze systemen onderworpen aan een versnelde

gegevensbeschermingscontrole. De uitkomsten van deze controle heeft de Belastingdienst en Douane op 9 juli 2025 ontvangen en zij zijn op 10 juli 2025 gedeeld met uw Kamer.

Naar aanleiding van de bevindingen tijdens deze controle heeft de AP de Belastingdienst en Douane verzocht om voor twee hoog-risico systemen (Informatiesjabloon en KTA) met een plan van aanpak voor uitfasering te komen en om voor de overige vier systemen de bevonden tekortkomingen op te lossen, zoals in de voorgaande paragrafen is beschreven.

Een groot deel van de aanbevelingen van de AP is inmiddels uitgewerkt en opgepakt, waaronder de toets op de grondslag van de verwerkingen van persoonsgegevens in de betreffende systemen. De bevindingen van de AP en de toets op de grondslag van de verwerkingen van persoonsgegevens geven nu geen aanleiding om aan te nemen dat burgers zijn benadeeld, waardoor burgers overeenkomstig de motie, niet geïnformeerd hoeven te worden.

Op het vastleggen van betrokken algoritmes in het algoritmeregister ga ik in paragraaf 4 in. Conform de toezegging worden alle hoog-risico algoritmes voor het einde van dit jaar vastgelegd in het algoritmeregister.

Gegeven het vorenstaande, beschouw ik deze motie waar het mijn portefeuille betreft, als afgedaan. Over het UWV-onderdeel van deze motie wordt u door de bewindspersoon van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geïnformeerd met de “Stand van de uitvoering SZW”, zoals eerder aangekondigd in het schriftelijk overleg dat op 26 mei werd vastgesteld.

2. Monitor Fiscaal Dienstverleners

Voor het handhaven en het bijbehorende toezichtsproces op Fiscaal Dienstverleners gebruikt de Belastingdienst de FD-monitor. In het Schriftelijk Overleg over het RAM-rapport dat op 26 mei jl. is vastgesteld, heeft mijn ambtsvoorganger u gemeld dat de FD-monitor nog niet volledig aantoonbaar voldoet aan de wettelijke vereisten. Omdat nog niet aan die eisen wordt voldaan, is de beheersmaatregel genomen om de FD-monitor tot nader order niet te gebruiken voor de aanpak (handhaving en toezicht) van niet-compliante Fiscaal Dienstverleners. Dit omdat die activiteit kan leiden tot rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven. De FD-monitor wordt nog steeds gebruikt voor dienstverlenende activiteiten, zijnde gesprekken door accountmanagers en relatiebeheerders met FD-kantoren.

Mijn ambtsvoorganger heeft u gemeld een update te geven over het gebruik van de FD-monitor. Er wordt op dit moment gewerkt aan een viertal procesbeschrijvingen van werkprocessen die gerelateerd zijn aan de FD-monitor. Hierna kan er, door de medewerkers die werkzaam zijn in de AVG-vaktechnische lijn, een DPIA over het toezicht op de FD'ers worden opgesteld, zodat mogelijk in het vierde kwartaal van 2026 de FD-monitor weer volledig ingezet kan worden in de handhaving.

3. Uitvoering verbeteracties convenanten over gegevensverstrekking

In de Kamerbrief van 6 maart 2025 over het Risico Analyse Model (RAM) is toegezegd dat de Belastingdienst verbeteringen doorvoert op het gebied van convenanten en gegevensverstrekking. In het schriftelijk overleg dat op 26 mei jl. is vastgesteld, is aangegeven dat hierop wordt teruggekomen.

Steeds meer convenanten worden gepubliceerd op de website van de Belastingdienst[5]. De Belastingdienst heeft vastgesteld dat de verbeteracties, die aangekondigd waren in de brief van 6 maart 2025, binnen de bestaande inrichting niet (volledig) uitvoerbaar waren. Hierdoor dient het proces anders te worden ingericht, om zo tot een robuuste en uitvoerbare werkwijze te komen.

Eén van de verbeteracties is gericht op het beheer van het convenantenproces. De Belastingdienst is voornemens om de verbeteringen in het eerste kwartaal van 2026 door te voeren en zo het convenantenproces in lijn te brengen met nieuwe richtlijnen en ontwikkelingen. De nieuwe opgestelde convenanten worden getoetst aan juridische en beleidsmatige kaders. Binnen deze convenanten worden onder andere afspraken gemaakt over het leveren en ontvangen van (persoons)gegevens, alsmede het toezicht hier op.

Daarnaast wordt er gewerkt aan een plan voor een verbeterslag op de complete administratie omtrent gegevensverstrekkingen. Samen met de convenanten vormt dit een complete verantwoording over de gegevensverstrekkingen. In de volgende Stand van zakenbrief Belastingdienst zal ik u informeren over de dan reeds afgeronde acties en de nog te zetten stappen.

4. Algoritmeregister

In 2025 zal de Belastingdienst van alle algoritmen met een hoge impact, die voldoen aan de publicatiecriteria, beschrijvingen publiceren in het algoritmeregister van zowel de Nederlandse overheid, als van de Belastingdienst zelf. Hiermee wordt voldaan aan de toezegging om algoritmen met een hoge impact voor het einde van 2025 te registreren. Voor alle nieuw te ontwikkelen c.q. in te zetten algoritmen - die beantwoorden aan de publicatiecriteria - is een proces ingericht, teneinde deze algoritmen beschreven te krijgen en de beschrijvingen te publiceren in het algoritmeregister.

5. Tot slot

Met deze brief wordt duidelijk dat de wijze waarop RAM in het verleden werd gebruikt raakt aan meerdere onderwerpen die op dit moment veel aandacht hebben binnen de Belastingdienst, zoals waar het gaat om gegevensbescherming, de wijze van gebruik en beoordeling van ICT-systemen, besluitvorming en archivering. Ter verbetering van deze aspecten zijn reeds acties genomen en werkt de Belastingdienst continu aan nog te zetten stappen. Daarover bent u geïnformeerd met de brief van 6 maart 2025 en wordt u met regelmaat op de hoogte gebracht, zoals met afzonderlijke brieven over de AVG en de privacy organisatie bij de Belastingdienst.

Met mijn brief die u na het kerstreces ontvangt, informeer ik u over de resterende toezeggingen en moties aangaande RAM.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

[5] https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/intermediairs/toezicht/convenanten/convenanten

Eugène Heijnen