



EH/
23/1/26

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

TER INFORMATIE

Aan

✓ de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

nota

Tekenversie TK brief RAM

DG Belastingdienst
Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken

Persoonsgegevens

Datum

22 januari 2026

Notanummer

2026-0000016561

Bijlagen

- 0. Tekenversie TK brief
- 1. Onderzoek grondrechten
- 2. Rapport ADR
- 3. Stukken art. 68

Aanleiding

Met nota 2025-601089 werden de TK brief en bijbehorende stukken over RAM aan u voorgelegd. Op 21 januari zijn die met u besproken. Uw opmerkingen en overige opmerkingen voortvloeiend uit afstemming zijn verwerkt in bijgaande tekenversie. U treft ook een versie waarin de wijzigingen zijn gemarkeerd t.o.v. de vorige versie.

Beslispunten

- Bent u akkoord met de aangepaste TK brief over RAM inclusief alle bijlagen? In dat geval graag deze brief ondertekenen.
- Bent u akkoord met het openbaar maken van deze beslisnota conform de beleidslijn actieve openbaarmaking?

Akkoord
Akkoord

Kernpunten

- Uw opmerkingen bij de brief zijn verwerkt en de bijlagen zijn definitief gemaakt.
- Opmerkingen van de ADR bij de weergave van hun rapport in de TK brief zijn verwerkt.
- Stas HT is reeds akkoord met de voorgaande versie van de TK brief en er zijn in deze versie geen wijzigingen in het gedeelte waarvoor stas HT verantwoordelijk is.
- In overleg met uw woordvoerder wordt deze brief in het begin van de week van 26 januari aan de TK gestuurd.

Toelichting

Communicatie

Uw woordvoerder is betrokken.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Doc nr.	Datum	Titel document
2	3-11-2025	Nota - stasHT - Verkenning RAM-spreadsheets binnen Dienst Toeslagen
3	17-11-2025	Nota - stasHT - Tekstvoorstel passage RAM-verkenning
4	12-1-2026	Nota - stasFBD - TK brief RAM



Ministerie van Financiën

6-11-25

6/11

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

TER INFO

aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Toeslagen
Strategie, Recht & Beleid

Persoonsgegevens

nota

Verkenning RAM-spreadsheets binnen Dienst Toeslagen

Datum

3 november 2025

Notanummer

2025-0000525819

Bijlagen

1. Nota StVaZa RAM BD

Aanleiding

In de nota van 20 augustus 2025 bent u geïnformeerd over de stand van zaken van het vervolgonderzoek naar RAM binnen de Belastingdienst (zie bijlage). De rapportage van de Belastingdienst wordt naar verwachting begin december aan de Tweede Kamer aangeboden. In het vervolgonderzoek waren spreadsheets gevonden met mensen waarin geselecteerd was op 1^e en 2^e nationaliteit Bulgaars of ingeschrevene in Bulgarije (link met Bulgarije). Dienst Toeslagen heeft een eigen verkenning gedaan naar de kenmerken en relatie met Toeslagen van de mensen op de spreadsheets. Deze nota informeert u over de bevindingen.

Bespreekpunten

- Graag gaan we met u in gesprek over de bevindingen die zijn gedaan n.a.v. de door DGT uitgevoerde verkenning en uw wensen met betrekking tot de passage in de Kamerbrief van de Belastingdienst over RAM.

Kernpunten

- De nadere verkenning binnen Dienst Toeslagen had tot doel het gebruik van RAM binnen Dienst Toeslagen te achterhalen en inzicht te verkrijgen in de behandeling van de burgers op de RAM-spreadsheet.
- Er is geen directe informatie gevonden die het hoe en waarom voor het creëren van de RAM-spreadsheets verklaart. De timing van creatie van de RAM-spreadsheets rond de destijds genaamde 'Bulgarenfraude' (hierna fraude), wekt de suggestie dat de spreadsheets zijn gebruikt in de behoefte voor bestuurlijke en politieke informatie in afhandeling van de fraude.
- Met het ontbreken van een direct verband kan niet worden uitgesloten dat de lijsten met een ander doel zijn opgesteld en evenmin of zij op een ander moment voor een ander doel zijn gebruikt.
- Data-analyse over de jaren 2011-2015 laat zien dat de groep op de RAM-spreadsheet relatief vaker te maken heeft gehad met handhavende maatregelen, maar toont geen causaal verband met het gebruik van RAM. Mogelijke verklaring kunnen maatregelen zijn die destijds werden genomen in reactie op de geconstateerde systeemfraude.
- In de rapportage van de Belastingdienst over het gebruik van RAM zal de vervolg verkenning binnen Dienst Toeslagen worden benoemd. Het voornemen is om in de begeleidende Kamerbrief van Stas FBD een toelichting te verschaffen over de resultaten van de verkenning binnen Dienst Toeslagen en deze mede namens u te versturen.

Toelichting

De rapportage over het gebruik van RAM uitgevoerd door de Belastingdienst is in de afrondende fase. Binnen de verkenning bij Dienst Toeslagen is op basis van gesprekken met betrokkenen destijds en een data-analyse een directe link tussen de RAM-spreadsheets en behandeling van deze burgers niet aantoonbaar. Gelet op de geschetste tijdlijn waarin de RAM-spreadsheets zijn gecreëerd lijkt een alternatieve verklaring voor het opstellen van de lijsten waarschijnlijker. *formulering* → *heen*

Deze lijsten, waarbij werd geselecteerd op 1^e of 2^e nationaliteit Bulgars of ingeschrevene in Bulgarije, bevatten naast identiteits- en nationaliteitsgegevens, voornamelijk adresgegevens. Het gaat in totaal om 9 spreadsheets van verschillende grootten. Daarnaast werden 3 vervolg query's gevonden waar specifiek toeslaggegevens werden uitgevraagd van een lijst BSN's met een hoge mate van overlap met de spreadsheets geselecteerd op de Bulgaarse nationaliteit. Al deze lijsten werden gecreëerd op de dag van het debat over het feitenrelaas aan de Tweede Kamer over de fraude. Bovendien verzocht de Bulgaarse ambassade eind april, na de brandpuntuitzending over de fraude officieel om het totaal aantal toeslagontvangers met de Bulgaarse nationaliteit. Uit gesprekken met destijds betrokkenen en een voortgangsrapportage van 15 januari 2014 blijkt daarnaast dat een samenwerking met de Bulgaarse autoriteiten volgde om onterecht uitbetaalde toeslagen en opgelegde boetes bij mensen in Bulgarije te kunnen innen.

Tijdlijn

- 21 April: Brandpunt uitzending over de fraude
- 25 April: Verzoek om aantallen toeslagontvangers met de Bulgaarse nationaliteit door de Bulgaarse ambassade.
- 14 Mei: Uitslag RAM spreadsheets op nationaliteit. Vervolg query Toeslagbetrokkenen
- 14 Mei: Debat feitenrelaas Tweede Kamer. Staatssecretaris noemt aantal Bulgaarse toeslagontvangers (7.000).
- 25 Juni: Reactie verzoek aantallen toeslagontvangers Bulgaarse ambassade en start samenwerking tot terugbetaling toeslagen en inning boetes.

In totaal bestond de RAM-populatie met een link met Bulgarije uit bijna 44 duizend unieke BSN's. Bij de toeslagbetrokkenen is een relatief grotere vertegenwoordiging van mensen met een link met Bulgarije binnen handhavende acties gevonden ten opzichte van de totale toeslagenpopulatie. Dit is mogelijk te verklaren aan de hand van genoemde maatregelen richting de Tweede Kamer in reactie op de fraude. Acties werden opgezet zoals additioneel toezicht op recent ingeschrevenen in Nederland en mensen zonder actueel adresgegeven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Dat bij dergelijke acties relatief meer Bulgaren worden geselecteerd, of andere mensen met een niet Nederlandse 1^e of 2^e nationaliteit of niet ingeschrevenen in Nederland, is waarschijnlijk. Bovendien waren medewerkers bij persoonlijke behandeling vermoedelijk extra alert in deze periodes bij mensen met een Bulgaarse achtergrond gezien de (politieke) teneur in deze tijden. Uitsluitel over dergelijke hypothesen zou vermoedelijk intensief vervolgonderzoek vergen. *→ is dit überhaupt mogelijk?*

Data-analyse

- In de jaren 2011-2015 waren er in totaal 22.862 mensen op de RAM-lijsten met de 1^e of 2^e nationaliteit Bulgars of ingeschrevenen in Bulgarije en betrokkenheid bij één of meerdere toeslagen. Dat wil zeggen, zij hadden een aanvraag gedaan, of waren partner, medebewoner of kind van een aanvrager.
- Er zijn geen handhavingsacties gevonden waar de volledige RAM-populatie mee te maken heeft gehad. Dit geldt ook voor de kleinere RAM lijsten met een subpopulatie van het totaal. Wel hebben mensen binnen de RAM-populatie relatief vaker te maken gehad met handhavende acties als stopzettingen van een toeslag of registratie binnen een toezichtproces dan de volledige toeslagenpopulatie. Tussen de verschillende lijsten lijken hier geen duidelijke verschillen in te bestaan. Daarop heeft echter geen statistische analyse plaatsgevonden.
- Mogelijk houdt de grotere vertegenwoordiging verband met aangekondigde maatregelen ten aanzien van systeemfraude in reactie op de fraude, zoals aangekondigd in een brief van 4 mei 2013. Hierin werden maatregelen aangekondigd zoals die met betrekking tot informatie vanuit de gemeentelijke basisadministratie (GBA).
- Van de in totaal ~5.000 met een link met Bulgarije en kinderopvangtoeslag stond ongeveer de helft op een toezichtlijst, waarbij in beginsel nader handmatige controle volgde. Dit betroffen bovendien bijna de helft van alle mensen die over de jaren 2011-2015 op de betreffende toezichtlijst stonden.
- Een vergelijking met een referentiegroep -mensen met een link met Bulgarije niet op de RAM extractie- levert over de jaren 2013-2015 geen duidelijke verschillen op. In de jaren 2011 en 2012 is de referentiegroep dusdanig klein dat niet een goede vergelijking te maken is. Mogelijk bestaat op moment van uitdraai in 2013 de RAM-populatie (nagenoeg) uit alle mensen met een link met Bulgarije en toeslagbetrokkenheid.
- Er worden geen simpele mogelijkheden gezien tot vervolgonderzoek waarmee een eventueel gebruik van RAM binnen handhaving en toezicht bij Toeslagen zou kunnen worden onderzocht en uitgesloten.

Communicatie

Bij het uitgaan van de Kamerbrief zal moeten worden nagedacht over woordvoeringsrichtlijnen.

Politiek/bestuurlijke context

De AP is meegenomen in de nadere verkenning binnen Dienst Toeslagen naar de populatie op de RAM-spreadsheets. Zij hebben verzocht goed mee te worden genomen in onze overwegingen over een eventueel vervolg.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

§ 20-11 '25

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

§ 19/11

Toeslagen
Strategie, Recht & Beleid

Persoonsgegevens

nota

Tekstvoorstel passage RAM-verkenning

Datum
17 november 2025

Notanummer
2025-0000541154

Bijlagen
1. Tekstvoorstel

Aanleiding

Vrijdag 14 november zijn met u onze bevindingen over de verkenning binnen Dienst Toeslagen naar een eventueel gebruik van de RAM-spreadsheets besproken. Voor u ligt een voorstel voor een passage om de Kamer hierover te informeren.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met bijgevoegd tekstvoorstel, het opnemen van het voorstel in de brief van Stas FBD over hun opvolging op RAM en verzending van deze brief mede namens u?

akkoord
§ 20-11 '25

Kernpunten

- Zoals besproken heeft de verkenning binnen Dienst Toeslagen naar RAM geen inzichten opgeleverd waaruit een gebruik van RAM binnen handhaving en toezicht bij Dienst Toeslagen waarschijnlijk blijkt. Een alternatieve verklaring met betrekking tot inzichten ten behoeve van politieke/bestuurlijke informatie lijkt waarschijnlijker.
- Middels bijgaand tekstvoorstel wordt deze conclusie richting de Kamer uiteengezet en wordt toegelicht dat vervolgonderzoek niet opportuun wordt geacht.
- De brief vanuit Stas FBD bevat naast resultaten vanuit de Belastingdienst over hun onderzoek naar het gebruik van RAM, ook een terugkoppeling over hun plan van aanpak met betrekking tot uitfasering van 'met RAM vergelijkbare systemen', de zoekslag naar RAM-spreadsheets in persoonlijke werkomgevingen bij Belastingdienst en Douane en enkele andere punten.

Communicatie

In afstemming met de Belastingdienst worden woordvoering richtlijnen opgesteld.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

15/1/26
EH
wo 21/1, 10.30 uur

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

DG Belastingdienst
Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken

Persoonsgegevens

nota

TK brief RAM

Datum
12 januari 2026

Notanummer
2025-0000601089

Bijlagen
0. TK brief
1. Onderzoek grond-
rechten
2A. Rapport ADR
2B. Reactie op ADR
3. Stukken art 68
4. Beslisnota's

Aanleiding

Bijgaand ontvangt u een TK brief over RAM met daarin:

- Het onderzoek van de Belastingdienst of het gebruik van RAM-spreadsheets op basis van nationaliteit of postcode heeft geleid tot ongelijke behandeling.
- Het artikel 68 verzoek om correspondentie te leveren over de vertraging van dit onderzoek naar RAM-spreadsheets.
- De voortgang van de toezegging om het gebruik van RAM-spreadsheets door de Belastingdienst, Douane of samenwerkingsverbanden uit te sluiten.

Op woensdag 21 januari van 10:30 tot 11:00 staat een bespreking gepland met stas FBD over RAM, waarin deze brief besproken kan worden.

Beslispunten

Stas FBD en stas HT

- Bent u akkoord met deze TK brief? *Akkoord*
- Bent u akkoord met openbaarmaking van bijgaande beslisnota's en onderhavige beslisnota conform de beleidslijn actieve openbaarmaking? *Akkoord*

Stas FBD

- Wij bespreken graag de TK brief op 21 januari met u. Als u akkoord bent, ontvangt u daarna een tekenversie van de brief met alle definitieve bijlagen. *Ok, zie aanpak.*
- Bent u akkoord met openbaarmaking van de correspondentie ingevolge artikel 68 van de Grondwet over de correspondentie tussen de ADR en Belastingdienst over vertraging in het onderzoek? *Akkoord*

Kernpunten

De voornaamste punten uit de TK brief:

- Er kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat voor het samenstellen van RAM-spreadsheets voldoende zwaarwegende redenen bestonden en dat de gevolgde werkwijze geschikt en proportioneel was. Daardoor kan ook niet met zekerheid worden vastgesteld dat er geen grondrechten zijn geschonden.
- Uit het onderzoek naar mogelijke nadelige financiële effecten wordt geconcludeerd dat het onaannemelijk is dat de onderzochte spreadsheets hebben geleid tot een ongelijke behandeling. Ook zijn daar anderszins geen concrete aanwijzingen voor gevonden. Ook dit kan door een gebrek aan beschikbare informatie niet met volledige zekerheid worden vastgesteld. U ziet op basis van de huidige bevindingen geen grond voor herstel.

- Dat er geen aanwijzingen zijn dat personen ongelijk zijn behandeld is geruststellend, tegelijkertijd is het ongemakkelijk dat dit niet met zekerheid kan worden vastgesteld.
- Dienst Toeslagen heeft een verkenning uitgevoerd waaruit naar voren komt dat het de RAM-spreadsheets met een selectie op de Bulgaarse nationaliteit vermoedelijk voor bestuurlijke informatievoorziening zijn gebruikt ten tijde van een Kamerdebat over Bulgaarse toeslagontvangers. Dienst Toeslagen ziet geen aanleiding voor nader onderzoek naar deze RAM-spreadsheets. (NB, deze tekst is reeds door stas HT geaccordeerd met nota 2025-541154).
- Voor een zeer beperkt aantal personen die in een RAM-spreadsheet stond en waarvoor is nagegaan of er een fiscale reden voor selectie bestond, is geen verklaring voor selectie aangetroffen. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals een onjuiste of onvolledige vastlegging van een beslissing in een dossier van een belastingplichtige. Dat dit een laag aantal is, bevestigt het beeld dat het onwaarschijnlijk is dat de onderzochte RAM-spreadsheets zijn gebruikt voor selectie van personen in de inkomstenbelasting.
- Op dit onderzoek hebben de ADR, AP en het College voor de Rechten van de Mens (hierna het College) meegekeken.
 - De ADR trekt als hoofdconclusie dat het stappenplan dat de Belastingdienst doorlopen heeft in het onderzoek naar de RAM-spreadsheets en de uitkomsten herleidbaar zijn, maar dat de beperkte vastlegging van besluiten en keuzes in het onderzoek de navolgbaarheid hebben bemoeilijkt. De Belastingdienst herkent deze bevindingen. De Belastingdienst benadrukt dat de door de ADR geconstateerde tekortkomingen betrekking hebben op procesmatige en vastleggingsaspecten, en geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de uitgevoerde analyses.
 - De AP merkt op dat het uitgevoerde onderzoek niet representatief is, omdat een te beperkt aantal RAM-spreadsheets is bekeken. Ook constateert de AP dat de Belastingdienst hierdoor een te beperkte visie heeft op wanneer sprake is van een discriminerende verwerking, omdat alleen is gekeken naar financieel nadeel en de gevonden redenen voor selectie niet onderzocht zijn op objectieve rechtvaardiging. De AP roept op om deze punten mee te nemen in toekomstige onderzoeken. U reageert dat het onderzoek is uitgevoerd conform de toezegging aan de TK en dat het alleen op deze manier uitvoerbaar is, wegens de beperkte beschikbaarheid van informatie, capaciteit, tijdsverloop en hiermee een beproefde methodiek kon worden toegepast. U ziet de oproep als aandachtspunt om bij onderzoeken die zien op het verleden expliciet de verwachtingen en beperkingen kenbaar te maken. Voor toekomstige werkzaamheden neemt u de aandachtspunten uit de oproep ter harte.
 - Het College geeft aan dat RAM als geheel door een gebrek aan waarborgen veel risico's op discriminatie heeft gegeven, dat de gevolgen vanwege het tijdsverloop en gebrek aan informatie niet goed zijn vast te stellen. Het College staat positief tegenover de aanpak van de Belastingdienst.
- Met deze brief verstrekt u correspondentie ingevolge artikel 68 van de Grondwet tussen de Belastingdienst en de ADR over de doorlooptijd cq. vertraging in het onderzoek naar de grondrechten. Uit deze correspondentie blijkt dat de laatste vertraging is gelegen in het door de Belastingdienst aan te

leveren aanvullende informatie aan de ADR ter onderbouwing van het onderzoek.

- Om uit te sluiten dat RAM-spreadsheets worden gebruikt door de Belastingdienst, Douane en door samenwerkingsverbanden, worden hier zoekslagen naar RAM-spreadsheets voor verricht. Deze zoekslag is bijna afgerond voor gedeelde werkomgevingen van de Belastingdienst, hierbij zijn circa 5.900 RAM-spreadsheets aangetroffen. De zoekslag op persoonlijke werkomgevingen en de omgevingen van Douane en FIOD wordt nog dit voorjaar afgerond. U zegt dat het resultaat van het huidige onderzoek naar de RAM-spreadsheets geen aanleiding geeft om nu al te besluiten vervolgonderzoek te doen naar deze nieuw aangetroffen RAM-spreadsheets. U (stas FBD) wacht eerst de definitieve resultaten van de gehele zoekslag af en informeert dan de TK. Wat er gedaan moet worden, is afhankelijk van eventuele aanwijzingen dat sprake kan zijn van verhoogde kans op ongelijke behandeling, de beschikbaarheid en kwaliteit van de informatie bij deze RAM-spreadsheets en de omvang van aangetroffen bestanden in de zoekslag. Tevens zal dan worden overwogen in hoeverre de definitieve resultaten aanleiding geven de zoekslag uit te breiden naar de netwerkomgevingen van Dienst Toeslagen.
- Bij samenwerkingsverbanden is één RAM-spreadsheet aangetroffen die door dit samenwerkingsverband is veiliggesteld. Hiermee is motie Ergin om uit te sluiten dat samenwerkingsverbanden RAM-spreadsheets gebruiken afgerond.

Toelichting

Communicatie

Uw woordvoerder is betrokken.

Aan de ADR, de AP en het College is de TK brief parallel aangeboden om passages die hen aangaan op feitelijke onjuistheden te bezien.

Politiek/bestuurlijke context

In de TK brief over RAM van 3 december 2025 is opgenomen dat u de TK over de onderwerpen in onderhavige brief informeert na het kerstreces 2025.

Met deze brief doet u de volgende moties/toezeggingen af:

- Motie Ergin die de regering verzoekt om, bijvoorbeeld op basis van sporenonderzoek naar vervuilde data, uit te sluiten dat er data afkomstig uit RAM nog steeds rondcirculeren bij samenwerkingsverbanden.
- Motie Ergin die de regering verzoekt de 35 aangetroffen spreadsheets op postcode, achternaam, IP-adres en fiscaal-strafrechtelijke gegevens mee te nemen in het voorgenomen onderzoek en het onderzoek extern te laten toetsen op volledigheid en betrouwbaarheid.
- De toezegging dat de Belastingdienst bij 14 RAM-spreadsheets met een selectie op basis van nationaliteit nagaat of aangiften van belastingplichtigen zijn geselecteerd op voor het (fiscale) toezicht relevante en objectief gerechtvaardigde gronden.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.