

31 066 Belastingdienst

Nr. 1525 Brief van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2026

Op 3 december 2025 informeerde ik u over diverse toezeggingen en moties die gingen over het Risico Analyse Model (RAM) bij de Belastingdienst en kondigde ik aan dat ik na het kerstreces terugkom op de resterende moties en toezeggingen (Kamerstuk 31 066, nr. 1521).

In deze brief ga ik, mede namens de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen, in op het onderzoek dat de Belastingdienst heeft uitgevoerd naar de gevolgen van het gebruik van RAM-spreadsheets op basis van nationaliteit en postcode. Daarnaast stuur ik uw Kamer de door lid Ergin (DENK) verzochte correspondentie over het uitstel van dit betreffende onderzoek. Tot slot ga ik in op het uitsluiten dat RAM-spreadsheets nog gebruikt worden binnen de Belastingdienst, Douane en bij samenwerkingsverbanden.

1. RAM spreadsheets op basis van nationaliteit of postcode

Op 6 maart 2025 meldde mijn ambtsvoorganger dat in het onderzoek van KPMG naar RAM 14 spreadsheets zijn aangetroffen die (mede) zijn samengesteld op basis van nationaliteit en 35 spreadsheets op basis van postcode eventueel in combinatie met huisnummer. Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd te onderzoeken of het grondrecht op gelijke behandeling is geschonden bij personen die in deze RAM-spreadsheets zijn opgenomen door na te gaan of er een objectieve rechtvaardigingsgrond voor selectie bestond. Dit door te onderzoeken of personen in deze RAM-spreadsheets onterechte nadelige financiële gevolgen hebben ondervonden bij de heffing in de inkomstenbelasting en/of uit een juridische analyse blijkt dat een objectieve selectie bestaat of aannemelijk is. Met motie Ergin heeft uw Kamer verzocht om selectie op basis van postcode, achternaam, IP-adres en fiscaal strafrechtelijke gegevens aan dit onderzoek toe te voegen en dit onderzoek extern te toetsen.

Inmiddels heeft de Belastingdienst bovengenoemd onderzoek afgerond. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft, conform motie Ergin,

beoordeeld of de Belastingdienst het stappenplan correct heeft toegepast en of de uitkomsten van het onderzoek herleidbaar zijn. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft op eigen verzoek meegekeken met het onderzoek en het College voor de Rechten van de Mens (CRM) is op verzoek van de Belastingdienst betrokken.

Conclusie en duiding

Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat, hoewel het gebruik van nationaliteit in de onderzochte spreadsheets valide zou kunnen zijn, op basis van de beschikbare informatie niet (meer) met zekerheid kan worden vastgesteld dat voor het samenstellen van deze spreadsheets voldoende zwaarwegende redenen bestonden en dat de gevolgde werkwijze geschikt en proportioneel was. Een vooraf opgestelde en gedocumenteerde onderbouwing van het gebruik van nationaliteit ontbreekt. Daardoor kan ook niet met zekerheid worden vastgesteld dat geen grondrechten zijn geschonden.

Daarnaast is in dit onderzoek gekeken naar mogelijke nadelige financiële effecten voor personen die in een onderzochte RAM-spreadsheet waren opgenomen. Geconcludeerd wordt dat het onaannemelijk is dat de onderzochte spreadsheets hebben geleid tot een ongelijke behandeling – en daarmee tot een schending van een grondrecht – bij de selectie van aangiften inkomstenbelasting voor controle. Ook zijn binnen de reikwijdte van het onderzoek anderszins geen concrete aanwijzingen gevonden dat de personen uit de spreadsheets – door hun nationaliteit of postcode – een grotere kans op selectie, controle of een ander onterecht nadelig gevolg hebben gehad (en daardoor ongelijk zijn behandeld). Dit kan echter door het gebrek aan beschikbare informatie niet met volledige zekerheid worden vastgesteld. Gezien het ontbreken van concrete aanwijzingen voor ongelijke behandeling of onterecht financieel nadeel, zie ik op basis van de huidige bevindingen geen grond voor herstel.

Het stelt mij gerust dat er geen aanwijzingen zijn gevonden om te veronderstellen dat personen ongelijk zijn behandeld in het fiscale proces op basis van nationaliteit of postcode met het gebruik van RAM-spreadsheets. Helaas kon een dergelijke conclusie niet met zekerheid getrokken worden. Uit het onderzoek van KPMG naar RAM bleek reeds dat de vastlegging rondom RAM gebrekkig was en dat maakte dat KPMG stelde dat eventuele nadelige effecten van het gebruik van RAM niet te duiden zouden zijn. Dit wrekt zich

ook in het onderhavige onderzoek en ik ben dan ook van mening dat met dit onderzoek het maximale is gedaan om boven water te krijgen hoe RAM-spreadsheets zijn gebruikt en welke gevolgen dat had. Ik beschouw de toezegging van mijn ambtsvoorganger om dit onderzoek uit te voeren hiermee als afgedaan. Als bijlage bij deze brief treft u het volledige onderzoek en ik ga hier nu nader op in.

Toelichting op onderzoeksmethodiek

Voor de spreadsheets op basis van postcode is als eerste stap op basis van een feitelijke en juridische analyse beoordeeld of deze mogelijk tot een schending van het grondrecht op gelijke behandeling hebben geleid. Als dit niet uitgesloten kon worden, is daarna hetzelfde proces gevolgd als voor spreadsheets op basis van nationaliteit. Namelijk dat voor de betreffende personen is vastgesteld of zij onterechte nadelige financiële gevolgen hebben ondervonden bij de heffing in de inkomstenbelasting. Daarvoor is bij die personen waar de Belastingdienst is afgeweken van hun aangifte inkomstenbelasting, nagegaan of hun aangifte voor controle is geselecteerd op fiscaal objectieve gronden. Een objectieve fiscale reden voor selectie kan zijn dat in de aangifte bepaalde drempelwaarden voor een aftrekpost zijn overschreden of de informatie die de persoon heeft opgenomen in zijn of haar belastingaangifte, afwijkt van de informatie beschikbaar bij de Belastingdienst. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de methodiek die reeds in een voorgaand hersteltraject is ontwikkeld en voortvloeit uit de Wet compensatie wegens selectie aan de poort. Als er aanwijzingen waren dat personen mogelijk met andere belastingmiddelen dan de inkomstenbelasting of met toeslagen geraakt zijn door het gebruik van RAM-spreadsheets, zijn die middelen in het onderzoek betrokken. Dat geldt voor de motorrijtuigenbelasting en kinderopvangtoeslag.

Om de bovenstaande inzichten te verzamelen, zijn kwalitatieve analyses verricht door het bestuderen van correspondentie, documentatie en het houden van interviews met de makers van de betreffende spreadsheets. Er is een kwantitatieve analyse verricht door de structuur en inhoud van de spreadsheets te bekijken.

Selectie op nationaliteit

Van de 14 spreadsheets op basis van nationaliteit, betrof het 10 spreadsheets met personen met de Bulgaarse nationaliteit. Van deze spreadsheets is het waarschijnlijk dat die zijn opgesteld in het kader van de zogenoemde "Bulgarenfraude" die begin 2013

aandacht kreeg. Daarnaast betrof het 2 spreadsheets met personen met de Roemeense nationaliteit. Die spreadsheets zijn opgesteld in het kader van een politieonderzoek naar georganiseerde criminaliteit en het gebruik van voertuigen daarbij. Tot slot betrof het 2 spreadsheets met personen met de Afghaanse en Albanese nationaliteit. Die spreadsheets zijn blijkens een interview opgesteld om de kwaliteit of werking te testen van het RAM-systeem en daarmee niet gebruikt in het fiscale proces. Uit het KPMG-onderzoek bleek reeds dat in RAM geen (logisch) onderscheid bestond tussen de test- en productieomgeving.

In deze 14 spreadsheets zijn 57.304 personen opgenomen, waarbij voor 3.751 personen de Belastingdienst is afgeweken van hun aangifte inkomstenbelasting. De selectie van de aangiften van deze personen voor onderzoek door de Belastingdienst is onderzocht met de eerdergenoemde methodiek die voortvloeit uit de Wet compensatie wegens selectie aan de poort. Daaruit blijkt dat deze selecties, op 13 na, fiscaal verklaarbaar zijn. Ik licht in de paragraaf “geen verklaring voor selectie aangetroffen” toe wat dit betekent.

Gegeven de link met voertuigen in de spreadsheets op basis van de Roemeense nationaliteit en de link met toeslagen gegeven de spreadsheets op basis van de Bulgaarse nationaliteit, is de motorrijtuigenbelasting en zijn de toeslagen ook in het onderzoek betrokken. Daar wordt in de volgende twee paragrafen nader op ingegaan.

Onderzoek motorrijtuigenbelasting

Voor de 2 spreadsheets, met daarin personen met de Roemeense nationaliteit en de voertuigen die zij in bezit hadden, is door de Belastingdienst onderzocht of deze personen onterechte nadelige financiële gevolgen hebben ondervonden bij de inning van de motorrijtuigenbelasting. Op basis van een steekproef blijkt het onaannemelijk dat spreadsheets gebruikt zijn voor toezicht en/of handhaving in het proces van de motorrijtuigenbelasting.

Verkenning binnen Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen heeft verkend of achterhaald kan worden in hoeverre de RAM-spreadsheets met personen met een specifieke band met Bulgarije¹ binnen Dienst Toeslagen zijn gebruikt.

In lijn met de conclusies van het onderzoek door KPMG, is op basis van de verkenning binnen Dienst Toeslagen geen aanleiding gevonden om aan te nemen dat de RAM-spreadsheets binnen de handhaving en het toezicht door Dienst Toeslagen zijn gebruikt. De 10 RAM-spreadsheets met een selectie op basis van een band met Bulgarije variëren in omvang tussen de circa 300 tot ruim 43.000 personen en bevatten BSN's, nationaliteitsgegevens en adresgegevens.

De 10 spreadsheets zijn gecreëerd op 14 mei 2013, dezelfde dag dat met uw Kamer werd gedebatteerd over een feitenrelaas² naar aanleiding van de uitzending van het televisieprogramma Brandpunt op 21 april 2013. In die uitzending van Brandpunt kwam fraude met toeslagen aan de orde. In dit debat werd onder andere het aantal Bulgaarse toeslagontvangers door mijn ambtsvoorganger met uw Kamer gedeeld. Daarnaast werd in reactie op de geconstateerde fraude een samenwerking met Bulgaarse autoriteiten opgezet om onterecht betaalde toeslagen en opgelegde boetes te innen, waaronder bij personen die inmiddels niet (langer) in Nederland stonden ingeschreven. Hierover is uw Kamer bij verschillende gelegenheden, zowel schriftelijk als mondeling geïnformeerd, bijvoorbeeld in het debat van 15 januari 2014.³ Deze context suggereert gebruik van de RAM-spreadsheets met als doel bestuurlijke informatievoorziening.

Dienst Toeslagen heeft recent een data-analyse gedaan op de RAM-spreadsheets. Deze data-analyse naar de behandeling van personen op de verschillende RAM-spreadsheets leverde geen aanwijzingen op waaruit een direct gebruik van de lijsten binnen handhaving en toezicht bij Dienst Toeslagen kan worden afgeleid. Geen van de lijsten bevat een groep personen die allemaal met dezelfde behandeling te maken heeft gehad. Wel heeft de groep personen op de RAM-spreadsheets in vergelijking met de totale populatie van Dienst Toeslagen relatief vaker te maken gehad met handhavende maatregelen, zoals stopzettingen van een toeslag,

¹ 1^e nationaliteit Bulgaars, 2^e nationaliteit Bulgaars, of ingezetene in Bulgarije

² Kamerstuk, 17 050, nr. 432

³ <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2014-01-15/financien/plenaire-zaal/fraude-met-toeslagen-13-12/onderwerp>

nihilstellingen of registratie op een toezichtlijst. Ook zijn 805 boetes opgelegd aan personen met een band met Bulgarije zoals ook gerapporteerd in een voortgangsrapportage over de afhandeling van de fraude⁴.

Maatregelen die destijds zijn genomen om een dergelijk fraudefenomeen tegen te gaan vormen een potentiële verklaring voor de grotere vertegenwoordiging van personen op de RAM-spreadsheets binnen de handhaving en het toezicht. Zo werden destijds maatregelen beschreven met betrekking tot inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie⁵ en werd door Toeslagen het risicoclassificatiemodel in gebruik genomen. Dit model is uitvoerig onderzocht, waaronder het direct en indirect gebruik van nationaliteit binnen het model. Hierover is uw Kamer in 2022 geïnformeerd⁶ en met de stand van zakenbrief Toeslagen van 1 juli 2025⁷ is het onderzoek naar het risicoclassificatiemodel definitief afgerond.

De inzichten die in de verkenning binnen Dienst Toeslagen zijn opgedaan vormen voldoende aanleiding om het onderzoek naar het gebruik van de RAM-spreadsheets met personen met een band met Bulgarije binnen Dienst Toeslagen af te sluiten. De kans dat aanvullend onderzoek hiernaar nieuwe inzichten naar voren brengt wordt te klein geacht om aanvullende inspanningen hiertoe te verantwoorden.

Selectie op postcode

KPMG heeft in haar onderzoek 35 spreadsheets aangemerkt die op basis van postcode zijn opgesteld. KPMG had echter 61 spreadsheets aangetroffen, waarvan 10 spreadsheets leeg waren of geen BSN bevatten. De Belastingdienst heeft zekerheidshalve een ruimere definitie gehanteerd, waardoor 51 spreadsheets op basis van postcode in het onderzoek betrokken zijn.

In deze 51 spreadsheets zijn circa 1,12 mln. personen opgenomen met circa 203.000 postcodes. Er zijn gegevens opgevraagd uit RAM door selectie op een postcode met 4 cijfers en 2 letters, een specifiek adres of op basis van een door een gebruiker aangeleverd – buiten RAM opgesteld – bestand. Uit interviews met

⁴ Kamerstuk 17 050, nr. 465

⁵ Kamerstuk 17 050, nr. 435

⁶ Kamerstuk 31 066, nr. 1008

⁷ Kamerstuk 536 708, nr. 28

de makers van deze spreadsheets is gebleken dat deze spreadsheets werden opgesteld in het kader van de zogenoemde “Bulgarenfraude”, “verwonderadressen” (adresonderzoek met gemeente), testen van het RAM-systeem, extern onderzoek naar bijvoorbeeld een belastingconsulent of in opdracht van het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) of een reden die niet meer te achterhalen bleek.

Bij de 51 spreadsheets op basis van postcode is als eerste stap op basis van een feitelijke en juridische analyse bezien of deze mogelijk tot een schending van een grondrecht – in de zin van ongelijke behandeling bij de heffing van inkomstenbelasting – hebben geleid. Daarbij is, waar mogelijk, ook gekeken naar controlevariabelen die op een ongelijke behandeling kunnen duiden, zoals een relatief lage sociaaleconomische score van de gebruikte postcodes, een hoog percentage niet-Nederlandse nationaliteiten of een hoog aantal aangiften inkomstenbelasting waar de Belastingdienst van de aangifte van de persoon is afgeweken. Deze feitelijke en juridische analyse is opgenomen als bijlage bij het onderzoek. Als daaruit naar voren komt dat mogelijk sprake is van ongelijke behandeling, dan is deze spreadsheet als tweede stap verder onderzocht volgens de eerdergenoemde methodiek die voortvloeit uit de Wet compensatie wegens selectie aan de poort.

Van de 51 spreadsheets kwalificeerden 20 RAM-spreadsheets met 161.114 personen voor vervolgonderzoek. Deze 20 RAM-spreadsheets bestaan uit 6 spreadsheets waarbij enkel op één postcode werd geselecteerd en 14 spreadsheets die voldeden aan meerdere controlevariabelen. Uit deze spreadsheets is een representatieve steekproef genomen van 467 personen. Bij deze aangiften inkomstenbelasting waarbij de Belastingdienst is afgeweken van de opgave van de persoon, bleek sprake van een fiscale en/of objectieve reden voor selectie van die aangifte. Omdat deze steekproef representatief was, mag er daarmee vanuit worden gegaan dat dit voor de gehele populatie zal gelden en er daarmee geen sprake is geweest van een onterecht nadelig financieel gevolg.

Andere selecties

De motie Ergin verzoekt ook om onderzoek te doen naar spreadsheets op basis van achternaam, IP-adres en fiscaal-strafrechtelijke gegevens. KPMG heeft geen RAM-spreadsheets aangetroffen die gebaseerd zijn op deze gegevens. KPMG schrijft

dat uit projectdocumentatie naar voren komt en in interviews is genoemd dat op deze gegevens geselecteerd werd. Desalniettemin heeft KPMG de spreadsheets niet daadwerkelijk aangetroffen. Met het gedane onderzoek naar RAM-spreadsheets op basis van nationaliteit of postcode en eerdergenoemde constatering, beschouw ik motie Ergin als afgedaan.

Wel heeft KPMG 5 RAM-spreadsheets aangetroffen die strafrechtelijke gegevens bevatten, maar deze spreadsheets zijn niet samengesteld op basis van een selectie op strafrechtelijke gegevens. Ondanks dat dit geen selectie op strafrechtelijke gegevens betrof, heeft de Belastingdienst deze spreadsheets zekerheidshalve betrokken in zijn onderzoek. Voor 491 personen die in deze spreadsheets voorkwamen, is bij 139 personen door de Belastingdienst afgeweken van de door hen ingediende aangifte inkomstenbelasting. Bij 2 van deze 139 personen is geen fiscale selectiegrond aangetroffen in het dossier. Ik licht in de volgende paragraaf toe wat deze bevindingen betekenen.

Geen verklaring voor selectie aangetroffen

Dat er in een zeer beperkt aantal gevallen (kleiner dan 0,1%) van de onderzoekspopulatie geen fiscale of objectieve selectiegrond werd gevonden, kan verschillende oorzaken hebben, zoals een onjuiste of onvolledige vastlegging van een beslissing in een dossier van een belastingplichtige. In het kader van dit onderzoek laat het vooral zien dat er geen sprake is van financiële gevolgen van het gebruik van de onderzochte RAM-spreadsheets en dat het onwaarschijnlijk is dat deze RAM-spreadsheets voor de selectie in de inkomstenheffing zijn gebruikt. Mochten er wel structurele gevolgen zijn, dan zouden immers grote aantallen niet verklaarbare selecties van aangiften inkomstenbelasting zijn aangetroffen. Dit bevestigt mijn eerdere conclusie dat eventueel herstel niet aan de orde is.

Externe beoordeling

Auditdienst Rijk

De ADR heeft het onderzoek van de Belastingdienst onderzocht met als doel “inzicht te geven hoe de Belastingdienst het stappenplan heeft gevolgd voor de analyse van de spreadsheets met een selectie op nationaliteit en postcode en of de uitkomsten uit de rapportage hierover te herleiden zijn”.

De hoofdboodschap van de ADR is dat de Belastingdienst het stappenplan tijdens het onderzoek naar de RAM-spreadsheets heeft doorlopen. De uitkomsten zijn herleidbaar. De beperkte vastlegging van besluiten en keuzes in het onderzoek hebben de navolgbaarheid bemoeilijkt. De ADR constateert dat de projectvoorbereiding meer aandacht verdient, bijvoorbeeld door formele vastlegging van rollen en verantwoordelijkheden en goede vastlegging van besluitvorming over de toepasbaarheid van de gehanteerde methodiek. Ook constateert de ADR dat tussentijdse wijzigingen in de bepaling van de onderzoekspopulatie en de zogeheten geautomatiseerde analyse plaatsvonden, wat de navolgbaarheid van de uitvoering minder inzichtelijk maakte. Tot slot constateert de ADR dat de zogeheten handmatige analyse beperkt onderbouwd en navolgbaar is. Zo is de handmatige analyse gebaseerd op aannames of niet geformaliseerde praktijkregels en zijn de beoordelingscriteria niet altijd goed onderbouwd of centraal gedocumenteerd. De uitkomsten van de handmatige analyse zijn wel vastgelegd in daarvoor bestemde formulieren en het 4-ogenprincipe is toegepast.

De Belastingdienst heeft hier in zijn managementreactie op gereageerd. De volledige reactie is bijgevoegd in het rapport van de ADR. De ADR concludeert dat het stappenplan in de kern is gevolgd en dat de uitkomsten herleidbaar zijn. Tegelijkertijd constateert de ADR een aantal tekortkomingen in de formele vastlegging, governance en herleidbaarheid van bepaalde onderdelen van het proces wat de navolgbaarheid van het onderzoek heeft bemoeilijkt. De Belastingdienst herkent deze bevindingen en neemt deze serieus.

Een terugkerend aandachtspunt betreft de mate waarin keuzes, aanpassingen en verantwoordelijkheden expliciet en voorafgaand aan de start van de werkzaamheden en gedurende de werkzaamheden zijn vastgelegd. In de meeste gevallen is gewerkt vanuit de bestaande, eerder toegepaste werkwijze (Selectie aan de poort), waarbij is voortgebouwd op bekende rollen, instructies en kwaliteitsmechanismen. Hoewel deze werkwijze in de uitvoering heeft gefunctioneerd, erkent de Belastingdienst dat explicietere vastlegging van besluiten, verantwoordelijkheden, definities en kwaliteitsafspraken de navolgbaarheid had vergroot en onduidelijkheden en her-analyse in de uitvoering had kunnen voorkomen.

Daarnaast constateert de ADR dat in de uitvoeringsfase op onderdelen werkinstructies zijn verduidelijkt en analyses opnieuw zijn uitgevoerd. Deze bijsturingen zijn ingegeven door voortschrijdend inzicht en zijn bewust ingezet als extra kwaliteitsmaatregel. Idealiter hadden deze aanscherpingen vóór de start van het ADR-onderzoek plaatsgevonden. De ambitie om de Tweede Kamer tijdig te informeren heeft geleid tot een parallel proces van uitvoering en documentatie. Achteraf bezien had de balans tussen deze twee aspecten scherper bewaakt moeten worden.

De Belastingdienst benadrukt dat de door de ADR geconstateerde tekortkomingen betrekking hebben op procesmatige en vastleggingsaspecten. Waar de ADR tekortkomingen signaleerde in herleidbaarheid of documentatie, zijn aanvullende stappen gezet om transparantie te bieden en ontbrekende onderdelen alsnog zoveel mogelijk inzichtelijk te maken.

Autoriteit Persoonsgegevens

De AP heeft mij het volgende te kennen gegeven:

“De AP merkt op dat het onderzoek van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen ziet op een zeer beperkt aantal uitgevoerde selecties in RAM (minder dan 0,25% van het totaal). Dit waren ten tijde van het onderzoek namelijk de enige gevonden RAM-extracten, de rest bestond niet meer. Het onderzoek is daarom onvoldoende om representatief te zijn.

Over het onderzoek van de Belastingdienst constateert de AP dat uit de aanpak van het onderzoek volgt dat de Belastingdienst een te beperkte visie heeft op wanneer sprake is van een discriminerende verwerking. Elke verwerking die een onderscheid maakt dat niet objectief gerechtvaardigd kan worden, is discriminatoir en daarmee onrechtmatig⁸. De te beperkte visie volgt ten eerste uit het feit dat de Belastingdienst alleen heeft gekeken naar financieel nadeel, terwijl ook het zonder objectieve rechtvaardiging op een lijst worden gezet vanwege afkomst of postcode of het zonder objectieve rechtvaardiging extra worden gecontroleerd (bijvoorbeeld in de vorm van het stellen van extra vragen) ook een schending van het grondrecht op gelijke behandeling is. Daarnaast blijkt dit uit het feit dat er door de Belastingdienst niet onderzocht is of er voor de gevonden redenen

⁸ Kamerstuk 32 761, nr. 309, Advies over artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten van 10 oktober 2024

voor de selecties (bijv. een politieonderzoek) wel een onderbouwde objectieve rechtvaardiging bestond. Dit geldt ook voor de verkenning van Dienst Toeslagen.

De AP roept de Belastingdienst en Dienst Toeslagen dan ook dringend op om de hiervoor genoemde punten bij toekomstige werkzaamheden gericht op het tegengaan van discriminatie van personen als basis te nemen⁹. De AP zal hier richting de Belastingdienst in het kader van het geïntensiveerde toezicht op toezien.”

Mijn reactie op deze conclusies van de AP is als volgt. De conclusies van de AP gaan over de keuze en afbakening van het onderzoek dat de Belastingdienst heeft uitgevoerd. Het onderzoek is in deze vorm toegezegd aan uw Kamer, dit omwille van de uitvoerbaarheid. Uit het eerder gedane KPMG-onderzoek volgt dat de archivering rond RAM binnen de Belastingdienst niet op orde was, waardoor veel informatie niet meer beschikbaar is. Ook het tijdsverloop en de beschikbare capaciteit speelt hierbij een belangrijke rol. Dit betekent ook dat een onderzoek naar alle mogelijke effecten van de grote diversiteit aan RAM-spreadsheet niet meer mogelijk wordt geacht. De Belastingdienst heeft met deze opzet van het onderzoek getracht alsnog zo goed mogelijk inzicht te bieden in de gevolgen van de onderzochte RAM-spreadsheets.

Daarbij is een beproefde methodiek toegepast die is ontwikkeld voor de uitvoering van de Wet compensatie wegens selectie aan de poort. In die methodiek wordt gekeken naar een wezenlijk effect dat een persoon kan treffen in een fiscaal proces, namelijk een financiële benadeling door een discriminatoire selectie van de aangifte inkomstenbelasting voor onderzoek. Dit is een effect waar herstel mogelijk en geboden is. Andere effecten zijn in beginsel buiten beschouwing gebleven, omdat die lastig te onderzoeken zijn en naar verwachting niet leiden tot situaties waarbij herstel mogelijk of aan de orde is. Indien hier concrete aanleiding voor bestond, is echter verder gekeken dan de toezegging aan uw Kamer. Zo zijn andere belastingmiddelen in het onderzoek betrokken op het moment dat daar aanleiding voor bestond en zijn RAM-spreadsheets bij twijfel of voor de zekerheid in het onderzoek betrokken, ook als zij buiten de definitie vielen.

⁹ Zie hiervoor p. 4 van het onderzoeksrapport over DUO van 11 november 2024, waarin de AP hierover richting heeft gegeven aan alle overheden.

Waar het onderzoeken betreft die zien op het verleden, zie ik in de dringende oproep van de AP als aandachtspunt dat expliciet de verwachtingen en beperkingen van het te verrichten onderzoek op voorhand zoveel als mogelijk kenbaar worden gemaakt.

Ik neem de dringende oproep van de AP ter harte om bij toekomstige werkzaamheden zoveel als mogelijk rekening te houden met de door AP genoemde punten. Dit gebeurt in ieder geval waar het gaat om toekomstige werkzaamheden gericht op het tegengaan van discriminatie van personen bij de inrichting en beoordeling van lopende toezicht- en selectieprocessen. Hierbij zal een gemaakt onderscheid moeten kunnen worden gerechtvaardigd.

College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens heeft op verzoek van de Belastingdienst een reflectie gegeven op de gekozen onderzoeksaanpak en een conceptversie van de eindrapportage. Het College gaf daarbij aan dat RAM als geheel door een gebrek aan waarborgen veel risico's op discriminatie heeft gegeven. De gevolgen van het gebruik van RAM zijn niet allemaal goed meer te onderzoeken vanwege tijdsverloop en de zeer beperkte documentatie over het gebruik van de RAM-spreadsheets. Binnen deze afgebakende, beperkte scope van het verrichte onderzoek staat het College positief tegenover de aanpak ervan, maar geeft geen oordeel over en draagt geen verantwoordelijkheid voor de uitkomsten.

Constateringen voor eventueel vervolgonderzoek

Tot slot doet de Belastingdienst diverse constatering die bruikbaar kunnen zijn indien andere RAM-spreadsheets onderzocht moeten worden, bijvoorbeeld als de in paragraaf 3 beschreven zoekslag naar RAM-spreadsheets binnen de Belastingdienst en Douane en door samenwerkingsverbanden daar aanleiding toe geeft. Het gaat om het inkaderen van het onderzoek als gekeken wordt naar RAM-spreadsheets op basis van postcode. Ook constateert de Belastingdienst dat onderzoek naar de effecten van RAM-spreadsheets zich alleen zou moeten richten op de betreffende belastingmiddelen en alleen plaats dient te vinden als daar op basis van de RAM-spreadsheets aanleiding voor lijkt te zijn. Ik kan deze constatering volgen en het lijkt mij verstandig deze in acht te nemen bij een eventueel vervolg. Ik ga hier in paragraaf 3 verder op in.

2. Correspondentie over uitstel onderzoek

Met mijn brief van 3 december jl. gaf ik antwoord op vragen van het lid Ergin over de vertraging van het onderzoek dat in de voorgaande paragraaf is beschreven. Dit lid verzocht in die vragen om correspondentie tussen de ADR en de Belastingdienst te delen over het uitstel van het onderzoek. Ik gaf aan dit als een verzoek om inlichtingen overeenkomstig artikel 68 uit de Grondwet te beschouwen en heb daar als zodanig uitvoering aan gegeven.

Als bijlage bij deze brief treft u de correspondentie die vanaf 1 maart 2025 tot en met 1 december 2025 zijn gewisseld tussen de ADR en de Belastingdienst over de planning van het onderzoek en de opgelopen vertraging. Ik beschouw dit verzoek hiermee als afgedaan.

3. Uitsluiten dat RAM-spreadsheets worden gebruikt

Gegeven de bevindingen over RAM, is het belangrijk dat gegevens uit RAM die in RAM-spreadsheets terecht kwamen, niet meer worden gebruikt. Het gaat dan om RAM-spreadsheets binnen de Belastingdienst en Douane en om RAM-spreadsheets die door de Belastingdienst aan samenwerkingsverbanden zijn verstrekt ten tijde van het gebruik van RAM.

RAM-spreadsheets bij de Belastingdienst en Douane

Mijn ambtsvoorganger heeft u gemeld dat er opdracht is gegeven om omgevingen bij de Belastingdienst en Douane die niet zijn geraakt in het KPMG-onderzoek te doorzoeken op RAM-spreadsheets. Eventueel aan te treffen bestanden worden veiliggesteld in een afgeschermd omgeving en verwijderd op de oorspronkelijke locatie, zodat uitgesloten wordt dat deze spreadsheets nog worden gebruikt. Daarvoor hebben de Belastingdienst en Douane een plan opgesteld waarin eerst de gedeelde werkomgevingen worden doorzocht en daarna de persoonlijke werkomgevingen van medewerkers. De zoekslag op de gedeelde werkomgevingen van de Belastingdienst is nagenoeg afgerond, waarbij circa 5.900 RAM-spreadsheets zijn aangetroffen. Omdat de inhoudelijke controle van de zoekresultaten nog niet is afgerond, kan dit aantal nog wijzigen. De totale zoekslag, inclusief de persoonlijke werkomgevingen en omgevingen van de Douane en FIOD, zal naar verwachting dit voorjaar zijn afgerond.

Het resultaat van het huidige onderzoek naar de RAM-spreadsheets zoals beschreven in deze brief, geeft geen aanleiding om nu al te besluiten om vervolgonderzoek te doen naar deze nieuw aangetroffen RAM-spreadsheets. Ik wacht nu eerst de definitieve resultaten van de zoekslag af en zal uw Kamer dan informeren over wat ik met de resultaten van de zoekslag wil gaan doen. Dit is afhankelijk van eventuele aanwijzingen dat sprake kan zijn van een 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.

RAM-spreadsheets bij samenwerkingsverbanden

Met motie Ergin werd verzocht om uit te sluiten dat data afkomstig uit RAM bij samenwerkingsverbanden gebruikt worden, bijvoorbeeld op basis van sporenonderzoek naar vervuilde data. De Belastingdienst heeft de 10 samenwerkingsverbanden die naar voren kwamen in het KPMG-rapport¹⁰ als mogelijke ontvanger van RAM-spreadsheets aangeschreven met de vraag om binnen hun organisatie te zoeken naar spreadsheets die RAM data kunnen bevatten. Eén samenwerkingsverband heeft aangegeven een RAM-spreadsheet gevonden te hebben. Die spreadsheet is veiliggesteld door dit samenwerkingsverband en ontoegankelijk voor medewerkers gemaakt. Hiermee beschouw ik deze motie als afgedaan.

4. Tot slot

Op basis van het onderzoek trekt de Belastingdienst de conclusie dat het gebruik van RAM-spreadsheets vermoedelijk niet heeft geleid tot onterechte nadelige financiële gevolgen voor personen, maar dat dit ook niet met zekerheid is vast te stellen. Met deze constatering is des te belangrijker dat de Belastingdienst zijn huidige processen en systemen op orde heeft en dat waarborgen voor juist gebruik van persoonsgegevens zijn geïmplementeerd, zodat we in de toekomst niet nogmaals gesteld worden voor een dergelijk vraagstuk als RAM. Ik zie dat de Belastingdienst inmiddels veel zaken beter op orde heeft, maar dat het ook nog stappen moet zetten, bijvoorbeeld op het gebied van onderbouwing van selectieprocessen, het beter voldoen aan AVG-aspecten en het

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 1505, paragraaf 4 “Gegevensverstrekking”

archiefbeheer. Ik zal u blijven informeren over de vorderingen die de Belastingdienst op deze terreinen boekt.

De staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen