Rapport onderzoek Risico Analyse Model (RAM)

bij Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane

Aan: Directoraat-Generaal Belastingdienst

KPMG Accountants N.V.
25 februari 2025
Dit rapport bevat 330 pagina's
A2400031619 RA

© 2025 KPMG Accountants N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
1	Introductie	16
1.1	Achtergrond	16
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	16
1.3	Doel van dit onderzoek	17
1.4	Scope van dit onderzoek	17
1.5	Verrichte werkzaamheden	19
1.6	Volledigheid van informatie	23
1.7	Beperking in het rapportagegebruik	24
1.8	Leeswijzer	24
2	Beschrijving RAM	25
2.1	Belastingdienstorganisatie	25
2.2	Ontstaan van RAM	26
2.3	Bronnen en gegevens in RAM	27
2.4	Beheer van RAM	27
2.5	Toegang tot RAM	28
2.6	Functionaliteiten van RAM	30
2.7	Uitfasering en opvolgers RAM	30
3	RAM in het algemeen	32
3.1	Ontwikkeling en gebruik	32
3.2	Gegevens / data	62
3.3	Analyse	115
3.4	Beveiliging	152
3.5	Samenvatting hoofdstuk 3	163
4	Kaders en bevindingen inzake beveiliging, privacy, profilering en geautomatiseerde besluitvorming	169
4.1	Beknopte beschrijving RAM-systeem	169
4.2	Welke eisen, zowel extern als intern, op het gebied van informatiebeveiliging waren van toepassing, en voldeden RAM en de systemen/platformen waarop RAM draaide aan deze eisen? Zo nee, waarom niet?	172
4.3	Wat waren in de periode dat RAM ontwikkeld en gebruikt werd de relevante wettelijke kaders?	184
4.4	Heeft de Belastingdienst met het gebruik van RAM wettelijke kaders overtreden? Zo ja, welke?	189
4.5	Was er bij RAM sprake van profilering van burgers en bedrijven in de zin dat de ene bevolkingsgroep intensiever werd gecontroleerd dan de andere?	211
4.6	Werd RAM toegepast voor geautomatiseerde besluitvorming met betrekking tot burgers en bedrijven?	215

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

4.7 Kan er iets geconcludeerd worden over de werking en effecten van de analyses in RAM, de daaropvolgende selecties en de daaropvolgende besluiten in het keuzeproces en de gevolgen van de keuzes in de heffing? Wat kan geconcludeerd worden? 217
4.8 Als sprake zou zijn van onrechtmatig gebruik van RAM, kan dan vastgesteld worden dat er zich mogelijke nadelige effecten hebben voorgedaan voor burgers en bedrijven? Welke categorieën of typen nadelige effecten zijn er mogelijk voorgekomen? 218
4.9 Hoe kan worden vastgesteld in welke mate eventuele nadelige effecten zich hebben voorgedaan? 218
4.10 Samenvatting hoofdstuk 4 219

5 Besluitvorming over RAM 225
5.1 Welke besluitvorming heeft plaatsgevonden over de start, uitvoering en beëindiging van RAM en de afgeslankte vorm van RAM, inclusief het veiligstellen van gegevens? 225
5.2 Wat kan worden geconcludeerd over de effecten van de besluitvorming op het mogelijk onrechtmatig gebruik van RAM ten aanzien van burgers en bedrijven? 246
5.3 Wat zijn de functionele voorgangers en opvolgers van RAM en welke besluitvorming heeft er over deze functionele voorgangers en opvolgers plaatsgevonden? 249
5.4 Samenvatting hoofdstuk 5 258

6 Inventarisatie mogelijke vergelijkbare systemen 262
6.1 Informatieverzameling 262
6.2 Criteria 263
6.3 Kenmerken 264
6.4 Overzicht 264
6.5 Overige systemen 267
6.6 Omschrijving vergelijkbare systemen 268
6.7 Samenvatting hoofdstuk 6 272

A Definitie- en afkortingenlijst 274

B Definities en wettelijke kaders 277

C Onderzoeksvragen onderzoek RAM 281

D Interviewlijst 285

E Enquête 286

F Digitale zoekactie 306

G Teams met autorisaties 314

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

H	RAM-tabellen per Excel-versie	317
I	Voorloopvelden in RAM	325
J	Parameters Kwadrantindeling	328

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Samenvatting

In deze samenvatting geven wij de belangrijkste bevindingen weer uit ons onderzoek naar het Risico Analyse Model (RAM-systeem) langs de lijn van de hoofdvragen. Voor een goed begrip van de feiten en omstandigheden met betrekking tot onze bevindingen en de werkzaamheden die wij hebben uitgevoerd om tot deze bevindingen te komen moet deze samenvatting in samenhang met het gehele rapport worden gelezen.

De staatssecretarissen van Fiscaliteit en Belastingdienst en van Dienst Toeslagen en de Douane (gezamenlijk 'Opdrachtgever') hebben KPMG Accountants N.V. (hierna: KPMG), op basis van de offerteaanvraag (d.d. 17 januari 2024 met kenmerk IUC23-788) en onze offerte (d.d. 14 februari 2024) resulterend in de overeenkomst (d.d. 19 maart 2024 met contractnummer 5600012802), opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het gebruik van RAM en de eventuele nadelige gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven.

De door Opdrachtgever opgestelde hoofdvragen zijn de volgende:

1.	Een beschrijving van **het doel, de inrichting en het gebruik van het RAM-systeem** binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane inclusief de eventuele verstrekking van gegevens afkomstig uit RAM naar instanties buiten de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane.
2.	Een reconstructie van de **besluitvorming** die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling, het gebruik en de beëindiging van RAM, de eventuele functionele voorgangers en opvolgers van RAM, alsook een inventarisatie van mogelijke **vergelijkbare risico-analysesystemen** die nog niet aan een eerder (extern) onderzoek onderworpen zijn.
3.	Een kwalitatieve beschrijving op hoofdlijnen van eventuele **nadelige gevolgen die burgers en bedrijven** ondervonden kunnen hebben als gevolg van onrechtmatig gebruik van RAM en een plan van aanpak om deze gevolgen nader in kaart te brengen.

In deze samenvatting hebben wij de volgorde van de beantwoording van hoofdvragen 2 en 3 omgedraaid, aangezien hoofdvraag 3 inhoudelijk aansluit op die van hoofdvraag 1 en anderzijds hoofdvraag 2 ingaat op aspecten van hoofdvraag 3.

Deze drie hoofdvragen zijn door de Opdrachtgever uitgewerkt in deelvragen, die wij ten behoeve van ons onderzoek in afstemming met Opdrachtgever verder hebben geconcretiseerd. Gedurende ons onderzoek hebben wij, in overleg met de gedelegeerd opdrachtgever (de concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB)), ons onderzoek uitgebreid met een enquête onder RAM-gebruikers en een digitale zoekactie naar relevante bestanden over RAM. De enquête onder RAM-gebruikers had tot doel beter zicht te krijgen op het gebruik van het RAM-systeem en van de RAM-gegevens.

Het doel van de digitale zoekactie was het verkrijgen van relevante informatie voor het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen, zoals over de aan RAM gerelateerde besluitvorming en de aanwezigheid van RAM-extracties op de netwerkschijven. De Belastingdienst heeft eerst – op basis van door ons gespecificeerde zoektermen – zelf een digitale zoekactie op haar centrale IT-omgevingen en e-mailboxen van leidinggevenden uitgevoerd, waarna wij de geselecteerde documenten, in een Belastingdienst-omgeving, tot onze beschikking hebben gekregen en nader hebben onderzocht. De door medewerkers lokaal op PC's opgeslagen bestanden konden niet door de Belastingdienst in deze digitale zoekactie worden geïdentificeerd, maar zijn via e-mail door de Belastingdienst uitgevraagd bij de medewerkers. Tijdens ons onderzoek is overwegend informatie aangetroffen over de situatie van RAM bij de (gehele) Belastingdienst, inclusief de destijds nog niet afgesplitste Dienst Toeslagen en Douane.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Het RAM-systeem was ten tijde van ons onderzoek uitgeschakeld en verwijderd, derhalve hebben wij geen directe eigen waarnemingen van het RAM-systeem.

Ons onderzoek naar RAM is conform de offerteaanvraag een adviesopdracht. De aard van ons onderzoek brengt met zich mee dat wij met dit rapport geen oordelen, juridische opinies of advies verstrekken en geen overeengekomen specifieke werkzaamheden hebben uitgevoerd. Dit zou ook niet mogelijk zijn bij een systeem dat 20 jaar in gebruik is geweest, zes jaar geleden is uitgeschakeld en inmiddels is verwijderd. Tevens lenen de onderzoeksvragen zich niet voor het gebruikmaken van een (standaard) normenkader of overeengekomen specifieke werkzaamheden.

In de onderzoeksvragen bij hoofdvraag 3 is gevraagd om te concluderen over het al dan niet voldoen aan wettelijke kaders. Voor deze onderzoeksvragen hebben wij op basis van wettelijke en interne kaders een set van evaluatiecriteria opgesteld. Aan de hand van deze evaluatiecriteria en op basis van de door ons in het onderzoeksmateriaal aangetroffen maatregelen, hebben wij vervolgens geanalyseerd welke privacy- en beveiligingsmaatregelen in en rondom RAM aanwezig zijn geweest in relatie tot deze evaluatiecriteria. Vervolgens hebben wij met een samenvatting van de bevindingen antwoord gegeven op deze onderzoeksvragen.

Beschrijving RAM-systeem

RAM is rond 1998 lokaal als database ontwikkeld, waarin geïdentificeerde belastingrisico's per branche werden opgeslagen, zoals het gebruik van vrijstellingen, die in het toezicht konden worden gebruikt om te bepalen welke posten werden geselecteerd voor controle. In eerste instantie was RAM ontwikkeld ter ondersteuning van het toezicht op bedrijven door geïdentificeerde belastingrisico's inzichtelijk te maken. Daarna zijn in RAM aan deze belastingrisico's relevante aantallen en/of bedragen van belastingplichtigen op totaalniveau toegevoegd, zoals belastbaar inkomen, OB-omzet en voorbelasting. Vervolgens zijn ook de gegevens van individuele burgers en bedrijven in RAM opgenomen. Hierdoor was het voor RAM-gebruikers mogelijk om individuele posten[1] te raadplegen en selecties te maken van burgers en bedrijven waarvan gegevens aanwezig waren in RAM.

Het eigenaarschap van RAM lag oorspronkelijk bij een regiokantoor van de Belastingdienst. Dit eigenaarschap verschoof bij de vorming van de nieuwe organisatiestructuur in 2011 de-facto naar de directie van het landelijk kantoor belastingregio's en vervolgens naar de directie Midden- en Kleinbedrijf (MKB) van de Belastingdienst.

Verbreding van bronnen in en gebruik van RAM

RAM groeide in het eerste decennium van deze eeuw uit tot een omvangrijk datawarehouse, waarin gegevens uit 69 bronnen, waaronder (primaire) Belastingdienstsystemen en externe bronnen, werden gekoppeld op het niveau van een burger of bedrijf. Voorbeelden van in RAM opgenomen gegevensbronnen zijn omzetbelasting, loonheffing, vennootschapsbelasting, import/export, toeslagen, informatie over fiscale fraude en fiscaal strafrechtelijk verleden. Ook waren gegevens van externe partijen in RAM beschikbaar, zoals gegevens uit de basisregisters van de Kamer van Koophandel, de Dienst Wegverkeer en het Kadaster. De gegevens uit de 69 in- en externe gegevensbronnen werden via CD of netwerk aangeleverd en met verschillende frequenties bijgewerkt in RAM, bijvoorbeeld maandelijks of eens per halfjaar.

[1] Posten betreffen aangiften of aanvragen van belastingplichtige burgers of bedrijven.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Het aantal geautoriseerde gebruikers van RAM steeg van enkele medewerkers begin deze eeuw tot circa 250 in 2017. Gebruikers met toegangsautorisaties tot RAM konden zelf gegevensselecties maken. Alle Belastingdienstmedewerkers betrokken bij het houden van toezicht konden dergelijke selecties bij deze geautoriseerde RAM-gebruikers aanvragen. De selecties werden met de aanvragers gedeeld door middel van naar Excel geëxporteerde bestanden ('RAM-extracties'). De RAM-extracties waren niet standaard van beveiliging voorzien en konden via het Belastingdienstnetwerk via e-mail of USB-stick tussen medewerkers of extern worden uitgewisseld. Verderop in deze samenvatting gaan wij nader in op het selecteren, verspreiden en gebruiken van RAM-gegevens.

In figuur S1 hebben wij een aantal vermeldenswaardige gebeurtenissen terzake RAM in een tijdlijn weergegeven[2]:

Figuur S1. *Tijdlijn gebeurtenissen terzake RAM*

Uitschakeling en opvolgers van RAM

RAM is in mei 2018, vlak voor de inwerkingtreding van de privacywet AVG, uitgeschakeld. Vanaf begin 2018 is door de Belastingdienst onderzocht hoe een vervangende voorziening kon worden ingericht die dezelfde informatiebehoefte als RAM kon vervullen én die zou voldoen aan de AVG. Ter invulling van deze informatiebehoefte zijn drie opvolgers, genaamd 'Sporen', ingericht om te voorzien in de informatiebehoefte voor toezicht voor de periode na het uitschakelen van het RAM-systeem.

Spoor 1 is per 15 juni 2018 als noodvoorziening met RAM-gegevens actief geworden en in mei 2019 beëindigd. Deze opvolger bevatte RAM-gegevens die waren geschoond van persoonsgevoelige gegevens vanwege de AVG. Spoor 2 is in augustus 2018 actief geworden en per 1 januari 2021 beëindigd. Spoor 2 bevatte een statische set RAM-gegevens uit Spoor 1 en had beperkte analysemogelijkheden. Spoor 3 is in mei 2019 actief geworden en op 31 december 2023 beëindigd. Spoor 3 bevatte geen voormalig RAM-gegevens, maar een gegevensset direct verkregen vanuit de bronsystemen. Een selecte groep gebruikers had toegangsautorisaties tot de drie vervangende systemen.

Wij hebben conform de scope van ons onderzoek niet geverifieerd in hoeverre deze opvolgers van RAM voldeden aan de wettelijke kaders.

[2] Niet alle gebeurtenissen in Figuur S1 worden in deze samenvatting behandeld, deze worden behandeld in de volgende hoofdstukken.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Wat waren doel, inrichting en gebruik van RAM-systeem?

In deze paragraaf vatten wij onze bevindingen samen van hoofdvraag 1 over het doel, de inrichting en het gebruik van RAM.

Doel van RAM

Een beschrijving van het doel van RAM uit de periode van ontwikkeling en eerste gebruiksjaren hebben wij niet aangetroffen. Uit interviews hebben wij begrepen dat toentertijd behoefte was aan het combineren van binnen de Belastingdienst beschikbare informatie over de belastingrisico's per branche, waarmee kon worden bepaald welke bedrijven en welke posten het beste konden worden geselecteerd voor controle.

Er was volgens geïnterviewden een aantal aanleidingen voor het ontwikkelen van RAM. De behoefte was aanvankelijk alleen om de controle van mkb-bedrijven efficiënter en effectiever te maken, met name bij het sterk groeiende aantal mkb-bedrijven – mede gezien de beperkte controlecapaciteit. Hierdoor waren effectievere selectiemethoden en inzicht in belastingrisico's voor het bepalen van de uit te voeren boekenonderzoeken gewenst. In deze behoefte kon moeilijk worden voorzien met individuele gegevensopvragingen bij de interne centrale administratie (dienstonderdeel B/CA en later CAP). Volgens enkele geïnterviewden ontwikkelden medewerkers eigen geautomatiseerde instrumenten vanwege ontbrekende applicatiefunctionaliteit (onder andere voor toezicht) en ontoereikende IV-capaciteit voor vernieuwingswensen.

Functionele en technische inrichting van RAM

De functionaliteit van het systeem maakte het voor geautoriseerde RAM-gebruikers mogelijk om selecties te maken op gegevens in RAM ('RAM Uitvraag') en inzage te verkrijgen in deze gegevens ('RAM Beeld' of 'FlexViewer'). Er was RAM-functionaliteit voor het kunnen opvragen van eenvoudig leesbare, standaard klantbeelden en voor het zelf kunnen selecteren, combineren en gebruiken van alle RAM-gegevens.

De technische inrichting van het RAM-systeem is geëvolueerd van een database in Excel-formaat naar een Access-database en vervolgens naar een Oracle-database.

Gegevens in RAM

Het RAM-systeem bevatte uitgebreide gegevens van vrijwel alle belastingmiddelen en alle belastingplichtigen, verdeeld over circa 250 gegevenssets in RAM (hierna: RAM-tabellen). De RAM-tabellen omvatten, naast de reguliere gegevens over aangiften, toeslagen, vastgoed en andere bezittingen en schulden, ook extern verkregen gegevens over vastgoed, bedrijven en auto's via de nationale basisregisters van Kadaster, Kamer van Koophandel en Dienst Wegverkeer. Ook bevatten de RAM-tabellen eerste en tweede nationaliteitsgegevens en strafrechtelijke gegevens[3] van burgers en bedrijven. Tot die laatste categorie behoorden de uitkomsten van strafrechtelijke processen, maar ook de interne afdoening door de Belastingdienst (bijvoorbeeld met een bestuursrechtelijke boete), waarbij Openbaar Ministerie en rechtspraak niet noodzakelijkerwijs betrokken zijn geweest. Voorts waren fraudesignalen[5] in RAM opgenomen.

Tevens waren in RAM-tabellen ook totalisaties (totaaltellingen) opgenomen, waarbij bijvoorbeeld aantallen per belastingplichtige burger of bedrijf, per kantoor, per land of per

[3] Voor de FIOD geldt sinds 2009 het Wpg-regime, waar het verwerking in het kader van de opsporing betreft, en kwalificeren deze gegevens als politiegegevens.
[5] Eén van de bronnen van RAM was het FSV-systeem (en diens voorganger PIT). FSV is eerder onderwerp van onderzoek geweest.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

fiscale dienstverlener waren opgenomen. In RAM werden ook berekeningen gemaakt van enkele mogelijke risico-indicatoren, zoals b.v. de materialiteit De materialiteit betrof verhoudingscijfers, zoals omzet per euro loon/schuld/winst.

Gebruik van RAM

Het RAM-systeem werd gebruikt door vrijwel alle dienstonderdelen. Het gebruik van RAM, zowel van de aangemaakte selecties als het gebruik ervan in het toezicht (in controledossiers), werd volgens geïnterviewden niet gestructureerd vastgelegd.

Vanaf 2012 werd het vervaardigen van selecties in RAM automatisch gelogd. Voor ons onderzoek was deze logging uitsluitend nog beschikbaar over 2017 in de vorm van aantal maal gebruik per gebruiker. Uit de beschikbare logbestanden is naar voren gekomen dat in 2017 meer dan 20.000 selecties van gegevens over belastingplichtige burgers of bedrijven in RAM zijn aangemaakt. Wij hebben uit documenten en interviews opgemaakt dat in de laatste tien tot vijftien jaar van het bestaan van RAM sprake was van intensief gebruik van RAM-gegevens voor het bepalen van de uit te voeren boekenonderzoeken.

Wij hebben in onze digitale zoekactie 2.662 Excel-bestanden met RAM-extracties aangetroffen, waarvan 1.170 unieke bestanden. Wij hebben in interviews vernomen dat ook op lokale schijven en USB-sticks van medewerkers nu nog bestanden met RAM-selecties zouden zijn opgeslagen.

Vanwege het ontbreken van een structurele vastlegging van de aangemaakte selecties en het gebruik daarvan, hebben wij de externe gegevensdeling of de selecties en analyses voor externe partijen niet volledig inzichtelijk gekregen. Op basis van de onderzoekinformatie hebben wij vastgesteld dat gegevens uit RAM zijn verstrekt aan of zijn gebruikt in samenwerking met vele overheidsorganisaties in het justitie- en het sociale domein (onder andere ministeries, inspecties, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders, gemeenten, e.d.). Voor gegevensleveringen aan en samenwerkingen met externe partijen had de Belastingdienst volgens geïnterviewden generieke, niet specifiek voor RAM opgestelde, convenanten afgesloten. Wij hebben niet kunnen vaststellen of toereikende convenanten aanwezig waren voor alle (type) gegevensleveringen en samenwerkingen waarbij RAM is gebruikt.

Vanwege het ontbreken van structurele vastlegging van aangemaakte RAM-extracties en het gebruik daarvan, hebben wij niet kunnen vaststellen op welke wijze RAM-gegevens in relatie tot individuele belastingdossiers zijn gebruikt.

In hoeverre voldeed RAM aan wettelijke en interne kaders?

Deze vraag vormt onderdeel van hoofdvraag 3, daarna volgt de hierop voortbouwende behandeling van het andere deel van deze vraag over de eventuele nadelige gevolgen voor burgers en bedrijven. Wij hebben de vraag over het voldoen aan de relevante kaders gesplitst in drie onderdelen die zijn toegelicht in de navolgende drie paragrafen: a) beveiliging, b) privacy en archivering en c) profilering en geautomatiseerde besluitvorming.

Beveiliging

De beveiligingseisen die van toepassing waren op RAM waren opgenomen in het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR), de Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid (BIR) en het interne beveiligingsbeleid met bijbehorende voorschriften. Uit deze kaders hebben wij 27 evaluatiecriteria afgeleid die relevant waren voor informatie-

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

systemen. De wettelijke en interne beveiligingseisen zijn gedurende de RAM-levensduur stringenter geworden.

Op basis van documentatie en interviews hebben wij afgeleid dat – na het toevoegen van enkele beveiligingsmaatregelen tussen 2013 en 2018 – het RAM-systeem aan circa tien van de 27 evaluatiecriteria voldeed. Dit betrof voornamelijk de authenticatie-, autorisatie, configuratie-integriteits- en loggingeisen. Tot de overgang naar de Oracle-omgeving in 2012 en de versterking in de periode 2013 tot 2018 waren minder beveiligingsmaatregelen getroffen (zie navolgend). Voor de eisen inzake risicoanalyses, beveiliging van omgevingen en gegevensuitwisseling, gegevensintegriteit, controleerbaarheid en beschikbaarheid hebben wij over de gehele RAM-levensduur en op basis van de beschikbare onderzoekinformatie in beperkte mate passende maatregelen aangetroffen.

Uit voor ons onderzoek beschikbare documentatie en interviews hebben wij afgeleid dat de beveiligingsprocessen informeel van aard waren en dat 200 van de 248 geautoriseerde gebruikers in 2017 onbeperkte toegang hadden tot alle RAM-gegevens. Geautoriseerde gebruikers konden RAM-extracties in onbeveiligd Excel-formaat op USB-sticks plaatsen of per e-mail naar andere in- of externe medewerkers sturen. Wij hebben uit interviews en documentatie begrepen dat verspreiding op deze wijzen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Wij hebben vastgesteld dat, in aanvulling op de initieel ingerichte RAM-autorisaties, tussen 2012 en 2017 aanvullende beveiligingsmaatregelen in RAM zijn getroffen. Aanvullende maatregelen betroffen onder andere het loggen van de RAM-toegang (2012), het kunnen pseudonimiseren van RAM-gegevensselecties (2013), het onmogelijk maken om RAM-gegevens via e-mail extern te versturen en op USB-stick te plaatsen (2017) en het aanscherpen van de autorisaties (naar aanleiding van een datalek binnen de data-analyseorganisatie van de Belastingdienst in 2017).

De beveiliging van de RAM-gegevens werd, door het beperkt aanwezig zijn van beveiligingsmaatregelen, in belangrijke mate overgelaten aan de geautoriseerde RAM-gebruikers en aan de medewerkers die gebruikmaakten van RAM-extracties. Er waren geen (centrale) maatregelen getroffen om de in de organisatie aanwezige RAM-extracties te beveiligen.

In en rondom het RAM-systeem was, voor zover wij op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie hebben kunnen achterhalen, een beperkt aantal beveiligingsmaatregelen getroffen om te kunnen voldoen aan de wettelijke en interne kaders voor informatiebeveiliging. Het ontbreken van toereikende maatregelen is door de Belastingdienst zelf vastgesteld in het interne beveiligingsonderzoek in 2017.

Privacy en archivering

Gedurende de levensduur van RAM waren met name de regimes van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) en de Archiefwet van toepassing.

Op basis van de onderzoekinformatie hebben wij geconstateerd dat geen analyse van grondslagen en doelbinding heeft plaatsgevonden voor het koppelen van de grote verscheidenheid aan gegevensbronnen in het RAM-systeem. Evenmin is dit gebeurd voor het gebruik van RAM-extracties voor de toezichtactiviteiten door verschillende dienstonderdelen.

Een wettelijk grondslag, die bij de verwerking door de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane voor het houden van toezicht mogelijk van toepassing was, is niet noodzakelijkerwijs van toepassing indien RAM-extracties direct na de risicoselectie werden

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

verstrekt aan andere overheidsinstanties. Iedere verwerkingsverantwoordelijke organisatie dient namelijk een eigen grondslag vast te stellen voor de verwerking van persoonsgegevens. Een ontvangende organisatie kan zich dus niet beroepen op de grondslag waarop de Belastingdienst zich baseert.

Wij hebben geen maatregelen aangetroffen voor de verwerking met RAM van zogenoemde 'bijzondere persoonsgegevens', zoals strafrechtelijke en gezondheidsgegevens, waaraan de toenmalige Wbp stringentere eisen stelde of die de Wbp zelfs uitdrukkelijk verbood. Wij hebben geen analyse aangetroffen in hoeverre het koppelen van strafrechtelijke of gezondheidsgegevens van burgers en bedrijven in RAM, en het gebruiken van dergelijke gegevens als risico-indicator of in selecties, viel onder een uitzondering in de Wbp. Verder hebben wij geen analyses aangetroffen voor het koppelen van gevoelige persoonsgegevens, zoals van fraudesignalen en internetgegevens.

De gegevensverwerking met RAM was niet opgenomen in het interne register van verwerkingen. Ook was RAM niet aangemeld bij de Functionaris Gegevensbescherming van het ministerie van Financiën en de externe privacy toezichthouder (AP). Aan deze beide Wbp-verplichtingen werd derhalve niet voldaan.

In 2017 en 2018 getroffen maatregelen waren het afsluiten van e-mail- en USB-mogelijkheden voor RAM-gebruikers, het sterk terugbrengen van het aantal geautoriseerde gebruikers en vervolgens het uitschakelen van RAM één dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AVG.

Andere maatregelen, zoals het introduceren van leveringscriteria en intakeformulier, het vanaf 2016 niet langer verversen van strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven en het kunnen pseudonimiseren, waren in beperkte mate geoperationaliseerd. De mogelijkheid tot pseudonimiseren werd bijvoorbeeld sporadisch toegepast. Mogelijk onbevoegde inzage, verlies, diefstal of onrechtmatig gebruik van RAM-gegevens kon met de set aan getroffen maatregelen niet worden voorkomen of gedetecteerd.

In en rondom het RAM-systeem was, voor zover wij op basis van de beschikbare onderzoekinformatie hebben kunnen achterhalen, een beperkt aantal technische en organisatorische maatregelen getroffen om te kunnen voldoen aan de wettelijke kaders voor privacy en archivering. Het ontbreken van toereikende maatregelen is door de Belastingdienst zelf vastgesteld in een interne privacy-impactanalyse in 2017 (GEB, zie pagina 13). Het waarborgen van de naleving van de beginselen van privacy- en archiveringswetgeving werd bijna geheel aan (eind)gebruikers van de RAM-gegevens overgelaten.

Profilering en geautomatiseerde besluitvorming

Wij hebben onderzocht of met RAM de ene bevolkingsgroep intensiever werd gecontroleerd dan de andere. Gedurende de levensduur van RAM bestonden namelijk nog geen wettelijke eisen inzake profilering. In de Wbp waren wel bepalingen opgenomen inzake *geautomatiseerde besluitvorming*.

In relatie tot het aantal belastingmiddelen waarin de eerste nationaliteit van fiscaal belang is, komen het gegeven eerste – en ook tweede nationaliteit, die niet van belang is voor de heffing of toeslag – relatief vaak voor in de RAM-tabellen (in 112 van de 250 RAM-tabellen) en waren daarmee beschikbaar voor verdere verwerking door gebruikers (in 369 van de 1.170 RAM-extracties waren eerste en/of tweede nationaliteit opgenomen).

In RAM was een totaaltelling opgenomen van het totaal aantal bsn-nummers van zeventien bepaalde eerste nationaliteiten en het aantal bsn-nummers van zes groepen

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

(resterende) nationaliteiten, op jaarbasis getotaliseerd per adres. In het ontwerp van RAM was hiermee een voorselectie op deze zeventien nationaliteiten aanwezig.

Wij hebben geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat eerste of tweede nationaliteit is gebruikt bij het opstellen van de risico-indicatoren in RAM. Wel hebben wij vastgesteld dat voor de fiscale dienstverleners parameters bestonden, waarin aantallen met betrekking tot specifieke groepen aanwezig waren. Met deze zogenoemde 'marginale toetsingsparameters' was in het ontwerp van RAM een voorselectie van groepen burgers of bedrijven met deze gegevens inherent aanwezig. Door hetgeen in deze en voorgaande paragrafen is beschreven, waren selecties op bepaalde bevolkings- en bedrijfsgroepen eenvoudiger te vervaardigen in RAM.

In veertien van de 1.170 digitaal aangetroffen RAM-extracties is gebruikgemaakt van eerste en/of tweede nationaliteit als selectiecriterium. In deze veertien selecties werd in totaal op vier bepaalde nationaliteiten geselecteerd. In de enquête hebben elf van de 69 enquêterespondenten aangegeven eerste of tweede nationaliteitsgegevens te hebben gebruikt als selectiecriterium. Ook is aangegeven dat in vier toezichtprojecten nationaliteitsgegevens werden benut als selectiecriterium als signalen aanwezig waren dat belastingplichtigen met een bepaalde nationaliteit een hoger risico op fraude hadden en voor het kunnen controleren op onjuiste aangiften of op de aanwezigheid van illegale werknemers van bepaalde groepen buitenlandse ondernemers.

Aanvullend waren in de totalisaties van RAM-tabellen ook straf- en bestuursrechtelijke en fraudegegevens uit de systemen GEFIS en FSV aanwezig.

Wij hebben geen voorschriften of richtlijnen aangetroffen waaruit naar voren komt dat het standaard beschikbaar stellen van nationaliteits- en strafrechtelijke gegevens aan een grote groep RAM-gebruikers en aan medewerkers die RAM-extracties ontvingen voor het fiscale toezicht, getoetst is aan het proportionaliteitsvereiste. Evenmin hebben wij voorschriften of vastleggingen aangetroffen waaruit blijkt dat het gebruik van dergelijke gegevens als (risico)selectiefactor per geval moest worden of is getoetst op proportionaliteit.

De Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane zijn gerechtigd om nationaliteitsgegevens te verwerken ten behoeve van specifieke belastingmiddelen. Dit betreft echter de (grondslag voor de verwerking van gegevens over de) eerste nationaliteit, niet voor de tweede of volgende nationaliteit(en). Vanaf januari 2014 werden de gegevens over de tweede nationaliteit – naast de Nederlandse – niet meer in het Basisregistratie Personen geregistreerd of verstrekt.

Naast selectie op nationaliteit is door tien van de 69 enquêterespondenten aangegeven dat ook regelmatig selectie heeft plaatsgevonden op postcode. In mindere mate werd geselecteerd op achternaam, IP-adres of strafrechtelijke gegevens. In 20 respectievelijk vijftien van de 1.170 digitaal aangetroffen RAM-extracties is gebruikgemaakt van de combinatie postcode-huisnummer van het woonadres respectievelijk de combinatie postcode-huisnummer-huisnummertoevoeging als selectiecriterium.

Wij hebben niet kunnen vaststellen of bovengenoemde selecties vervolgens hebben geleid tot intensiever toezicht en frequentere fiscale controle van de geselecteerde bevolkingsgroep ten opzicht van andere bevolkingsgroepen.

In de voor ons beschikbare onderzoekinformatie hebben wij geen indicaties aangetroffen dat met RAM-gegevens op ras of etniciteit is geselecteerd, evenmin als op godsdienstige gegevens. Doordat de RAM-extracties werden gebruikt voor verdere behandeling door Belastingdienstmedewerkers is sprake van (betekenisvolle) menselijke tussenkomst en niet van geautomatiseerde besluitvorming met fiscale rechtsgevolgen.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Effect van gebruik van RAM voor burgers en bedrijven

Wij hebben in dit onderzoek geen inzicht gekregen in het eindgebruik van RAM-gegevens bij de controle van belastingplichtigen. Vanwege het ontbreken van een gestructureerde vastlegging in RAM en/of in individuele controledossiers is het niet mogelijk om integraal eventuele nadelige effecten voor belastingplichtigen te identificeren.

Als alternatief zou een zeer uitgebreid onderzoek nodig zijn om op een andere wijze een beeld te krijgen van de effecten van het gebruik van RAM voor burgers en bedrijven, waarbij voor elk boekenonderzoek, correctie of boete gedurende de twintigjarige bestaansperiode van RAM, zou moeten worden onderzocht of en hoe RAM-gegevens zijn gebruikt en welke mogelijke nadelige effecten zich hierdoor hebben voorgedaan. Een ander, gedeeltelijk alternatief is het onderzoeken van de geïdentificeerde toezichtprojecten met RAM-inzet op eventuele nadelige effecten. Ook hier ontbreken echter veelal de inhoudelijke projectdetails, zoals de verantwoordelijke directie/team, het doel, scope/selectie, evt. betrokken ketenpartijen, die mogelijk nodig zijn om deze projecten volledig te onderzoeken.

Het is ons inziens niet mogelijk om een uitvoerbaar plan van aanpak op te stellen voor het integraal onderzoeken van de eventuele nadelige effecten op belastingplichtigen van het al dan niet onrechtmatig gebruik van RAM-gegevens.

Welke besluitvorming heeft plaatsgevonden over ontwikkeling, gebruik en beëindiging van RAM?

De voor hoofdvraag 2 beschikbare onderzoekinformatie met betrekking tot besluitvorming over RAM omvat voornamelijk informatie uit de laatste paar jaar voor de uitschakeling van RAM (2015 tot en met 2018). In beperkte mate was voor het onderzoek informatie beschikbaar over de besluitvorming in de periode tot 2015.

Ontwikkeling

In de periode 1998 – 2011 waren de beslissingsbevoegdheden overwegend decentraal belegd. De Belastingdienstregio's mochten hun eigen processen, toezicht en daarbij gebruikte instrumenten inrichten. Wij hebben geen besluiten aangetroffen over het initieel ontwikkelen of over het toevoegen aan RAM van aanvullende gegevensbronnen.

Gebruik

In 2011 wijzigde het besturingsmodel naar een meer centrale sturing en werd een Landelijk Kantoor Belastingregio's ingericht. Hierbij ontstond centrale sturing en harmonisatie van processen en systemen. Daarbij kwam RAM bij de landelijke directie in beeld. In 2012 is door de directeur-generaal Belastingdienst besloten RAM operationeel te houden. In 2015 werd de directeur-generaal geïnformeerd over veiligheidsissues vanwege het op, met wachtwoord beveiligde, CD's per post uitwisselen van omvangrijke RAM-bestanden.

In januari 2017 is in het overleg van concerndirecteuren een lijst met risico's besproken. Ten aanzien van RAM is het volgende risico geïdentificeerd: *"Risico niet voldoen aan AWR (doelbinding) en WBP (privacy) criteria. […] Met de eigenaar van deze datawarehouse zijn geen afspraken gemaakt over de ontsluiting en het gebruik van gegevens."*

In de vastlegging van voorgaand overleg en in de leveringscriteria voor het toevoegen van gegevensbronnen aan RAM stond vermeld dat de gebruiker van RAM verantwoordelijk was dat het gebruik, de beveiliging en de vernietiging van de RAM-gegevens

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

conform de Wbp plaatsvond. Na in- of externe verstrekking verschoof deze verantwoordelijkheid naar de ontvangende partij.

In de jaren 2016 en 2017 zijn opdrachten gegeven voor verschillende onderzoeken:

- een onderzoek naar de technische kwaliteit en onderhoudbaarheid van RAM (extern onderzoek, februari 2016) in opdracht van algemeen directeur Belastingen en algemeen directeur IV;
- een onderzoek naar de beveiliging van RAM (intern B/CIE-onderzoek, juli 2017) in opdracht van landelijk directeur MKB en algemeen directeur IV; en
- een onderzoek naar de privacybescherming bij RAM in relatie tot de toen aanstaande AVG[6] (interne Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB), oktober 2017) in opdracht van landelijk directeur MKB.

De drie rapportages van deze onderzoeken beschrijven kwetsbaarheden in de opzet en/of het gebruik van RAM. Naar aanleiding van het eerste onderzoek inzake de technische kwaliteit van RAM is besloten RAM niet door te ontwikkelen en het gebruik van RAM niet verder uit te breiden. Opvolgend aan de onderzoeken naar de technische kwaliteit, beveiliging en privacy van RAM is besloten om RAM te voorzien van aanvullende beheersingsmaatregelen, en werd in zowel 2016 als 2017 besloten RAM vooralsnog niet stop te zetten. Dit besluit werd genomen omdat het toezicht sterk afhankelijk was van het gebruik van RAM en op korte termijn geen vervanger beschikbaar kon komen.

Vanwege een datalek bij de Broedkamer heeft de directeur-generaal Belastingdienst in juli 2017 besloten tot het intrekken van alle RAM-autorisaties. Vervolgens kon uitsluitend via een ontheffingsverzoek autorisaties worden verkregen. Dit verzoek is voor 26 medewerkers geaccordeerd. Het aanvragen door medewerkers van RAM-extracties bij geautoriseerde RAM-gebruikers bleef echter mogelijk.

Medio 2017 heeft de directie MKB opdracht gegeven aan de data-analyseorganisatie om een alternatieve, toekomstvaste oplossing voor de RAM-functionaliteit te ontwikkelen. Door de algemeen directeur Belastingen is daarop destijds aangegeven dat deze nieuwe organisatie eerst nog de resultaten van onderhanden analytics-pilots moest opleveren en haar bestaansrecht en kwaliteit moest bewijzen.

Beëindiging RAM

Medewerkers hebben destijds op directieniveau aangegeven dat RAM 'onmisbaar' was. Alle in het kader van besluitvorming geïnterviewde leidinggevenden hebben aangegeven dat RAM niet eerder is uitgeschakeld aangezien geen alternatieve systeemoplossing beschikbaar was voor gebruik in het toezicht en dat de continuïteit van het toezicht, bij afwezigheid van RAM ernstig, in het geding zou komen. Er is door het Directieteam Belastingdienst in april 2018 besloten tot het laten uitwerken van noodscenario's en het uitschakelen van RAM direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe privacywetgeving AVG.

[6] Hoewel in dit onderzoek de aandacht voornamelijk gericht was op de risico's van RAM in relatie tot de toen aanstaande AVG en niet op de nalevingsrisico's bij de Wbp, zijn de rechtsbeginselen van gegevensverwerking tussen AVG en Wbp grotendeels onveranderd gebleven.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Welke vergelijkbare risicoanalysesystemen zijn te onderkennen?

RAM had kenmerken van een risicoanalysesysteem, een risicomodel en een gegevens-voorzieningssysteem, zoals een datawarehouse. Wij hebben de term 'vergelijkbare' voor onze inventarisatie als onderdeel van hoofdvraag 2 uitgewerkt in een aantal criteria:

1. Minstens één van de volgende twee criteria moet van toepassing zijn op het Belastingdienst-systeem:
   1a. Het systeem bood mogelijkheid om (risico)selecties te maken op basis van gegevens van burgers/bedrijven en/of (berekende) risicoscores;
   1b. Het systeem bood mogelijkheid om (integrale) klantbeelden van burgers of bedrijven te genereren;
2. Het systeem werd (mede) gebruikt voor toezicht / handhaving;
3. Het betreft geen primair (transactie/relatie)systeem, bijvoorbeeld voor een belasting-middel;
4. Het systeem is in de laatste tien jaar in gebruik geweest.

Wij hebben een inventarisatie uitgevoerd of er – van de meer dan 2.200 systemen bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane – systemen aanwezig zijn of waren die aan bovenstaande criteria voldoen. Hiertoe hebben wij documentatie bestudeerd en uitvragen bij alle directies gedaan. De verkregen informatie hebben wij geanalyseerd en afgestemd met architecten.

Op basis van de inventarisatie zijn twaalf Belastingdienst-systemen, naast RAM zelf en de opvolgers van RAM Spoor 1, Spoor 2 en Spoor 3, geïdentificeerd die aan alle voor-noemde criteria voldoen. Deze twaalf systemen bieden of boden klantbeelden, risico-selecties en netwerkanalyses in specifieke fiscale domeinen (zoals auto's). Twee van de twaalf systemen zijn eerder extern en vijf systemen zijn eerder intern onderzocht. Daarnaast zijn enkele interne onderzoeken ten tijde van deze rapportage nog onder-handen. Wij hebben conform de scope van ons onderzoek niet geverifieerd in hoeverre deze met RAM vergelijkbare Belastingdienst-systemen voldoen of voldeden aan de wettelijke kaders.

Onze bevindingen zijn nader toegelicht in hoofdstukken 2 tot en met 6, de uitgevoerde werkzaamheden en resultaten zijn gedetailleerd beschreven in de bijlagen.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

1 Introductie

1.1 Achtergrond

Het Risico Analyse Model (hierna: RAM) is eind jaren negentig binnen de Belastingdienst ontwikkeld. Het systeem RAM verzamelde gegevens uit 69 bronnen, waaronder gegevens uit het Handelsregister, gegevens inzake Inkomensheffing (hierna: IH), gegevens inzake Aanslagbelastingensysteem (ABS), gegevens inzake Beheer van Relaties (hierna: BVR), gegevens inzake Omzetbelasting (hierna: OB), gegevens inzake Loonheffing (hierna: LH), gegevens inzake Vennootschapsbelasting (hierna: VPB), en gegevens uit Fraude Signalering Voorziening (hierna: FSV). Deze data, die vaak vertrouwelijk en van fiscale, financiële en/of persoonlijke aard is, werd gebruikt bij de uitvoering van informatiegestuurd toezicht door de Belastingdienst.

Gebruikers van RAM konden een extract maken, waarbij gegevens uit RAM naar een Excel-bestand werden gedownload, en de gegevens in het extract gebruiken om inzicht te krijgen in de (fiscale) gegevens van burgers en bedrijven. Behalve de Belastingdienst maakten ook de Dienst Toeslagen en de Douane gebruik van het systeem.

Na de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) in 2018 is het verversen van gegevens in RAM stopgezet en zijn alle autorisaties uitgezet. Direct hierna is een versie van RAM, waaruit een opgeschoonde set aan gegevens beschikbaar was, beschikbaar gesteld aan een beperkte groep gebruikers binnen de Belastingdienst.

Voor een uitgebreide beschrijving van de ontwikkeling, werking, het gebruik en uitzetten van RAM verwijzen wij naar Hoofdstuk 2, 3 en 5 van deze rapportage.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

In 2023 is in de NRC een artikel over RAM gepubliceerd[7] waarin is gesteld dat de Belastingdienst persoonlijke gegevens van belastingplichtigen van het internet heeft verzameld en heeft opgeslagen in RAM. De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst heeft hierover op 31 augustus 2023 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin hij bevestigde dat RAM niet voldeed aan het gegevensbeschermingsrecht. De staatssecretaris deelt bij deze brief de Gegevensbeschermingeffectbeoordeling (hierna: GEB) van RAM (versie van 23 oktober 2017), waarin is beschreven dat RAM de mogelijkheid gaf tot profilering op basis van nationaliteit, en andere bijzondere persoonsgegevens bevatte. Verder is in de GEB vermeld dat naast medewerkers van de Belastingdienst ook medewerkers van Dienst Toeslagen en de Douane toegang hadden tot RAM.

De staatssecretarissen van Fiscaliteit en Belastingdienst en van Toeslagen en Douane (gezamenlijk 'Opdrachtgever') hebben KPMG Accountants N.V. (hierna: KPMG) de opdracht (onder referentie IUC23-788 inzake onderzoek RAM d.d. 18 maart 2024) gegeven om een onderzoek uit te voeren naar het gebruik van RAM en de eventuele

[7] NRC-artikel: https://www.nrc.nl/nieuws/2023/09/13/extern-onderzoek-naar-omstreden-database-belastingdienst-a4174396.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven (hierna: dit onderzoek). Gedelegeerd opdrachtgever is directeur Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (hierna: UHB).

Dit rapport is opgesteld op basis van de door KPMG verrichte werkzaamheden en de daaruit voortvloeiende bevindingen. Definities van voor dit onderzoek relevante termen worden beschreven in Bijlage A.

1.3 Doel van dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om de Opdrachtgever in de gelegenheid te stellen de Tweede Kamer inhoudelijk te informeren over het doel, de inrichting en het gebruik van RAM binnen de DG Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. Het doel van dit onderzoek is tevens om Opdrachtgever in de gelegenheid te stellen de Kamer inhoudelijk te informeren over de besluitvorming inzake de ontwikkeling, het gebruik en de beëindiging van RAM en eventuele nadelige gevolgen die burgers en bedrijven kunnen hebben ondervonden als gevolg van eventueel onrechtmatig gebruik van RAM.

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van de deelonderzoeken die in de offerteaanvraag door de Opdrachtgever zijn gegeven. De drie deelonderzoeken zijn:

- een beschrijving van het doel, de inrichting en het gebruik van het RAM-systeem binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane inclusief de eventuele verstrekking van gegevens afkomstig uit RAM naar instanties buiten de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane;
- een reconstructie van de besluitvorming die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling, het gebruik en de beëindiging van RAM, de eventuele functionele voorgangers en opvolgers van RAM, alsook een inventarisatie van mogelijke vergelijkbare risicoanalysesystemen die nog niet aan een eerder (extern) onderzoek onderworpen zijn;
- een kwalitatieve beschrijving op hoofdlijnen van de eventuele nadelige gevolgen die burgers en bedrijven ondervonden kunnen hebben als gevolg van onrechtmatig gebruik van RAM en een plan van aanpak om deze gevolgen nader in kaart te brengen. Een dergelijk vervolgonderzoek viel overigens buiten de scope van dit onderzoek.

Opdrachtgever heeft aanvullende onderzoeksvragen per onderzoekdeel opgesteld. Een overzicht van de deelonderzoeken en bijbehorende aanvullende onderzoeksvragen is opgenomen in Bijlage C.

In de rapportage hebben wij de volgorde van de beantwoording van vragen gerelateerd aan deelonderzoeken 2 en 3 omgedraaid, aangezien enerzijds deelonderzoek 3 inhoudelijk aansluit op die van deelonderzoek 1 en anderzijds deelonderzoek 2 ingaat op aspecten van deelonderzoek 3.

1.4 Scope van dit onderzoek

Conform de offerteaanvraag hebben wij ons gericht op de volgende aspecten van RAM:

- de inrichting en het gebruik van RAM binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane;

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- de verstrekking van gegevens uit RAM aan externe instanties, waaronder zowel convenantpartners als niet-convenantpartners van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane;
- de reconstructie van de besluitvorming gerelateerd aan de ontwikkeling, het gebruik en de beëindiging van RAM, inclusief een overzicht van eventuele functionele voorgangers en opvolgers van RAM;
- de analyse van hoe de ontwikkeling en het gebruik van RAM zich heeft verhouden tot de van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
- de inventarisatie van vergelijkbare risicoanalysesystemen;
- het onderzoek naar de eventuele nadelige gevolgen voor burgers en bedrijven door onrechtmatige verwerking van gegevens in RAM, zowel bij de totstandkoming als bij het gebruik van RAM;
- de aanpak om de eventuele nadelige gevolgen voor burgers en bedrijven nader in kaart te brengen.

De volgende aspecten vielen buiten de scope van dit onderzoek:

- een onderzoek naar het gebruik van RAM-gegevens door andere overheidsorganisaties en naar de convenanten voor gegevensuitwisseling met die overheidsorganisaties;
- een onderzoek naar het doel, de inrichting, het gebruik en de naleving van wettelijke kaders van vergelijkbare risicoanalysesystemen;
- een kwantitatieve beschrijving van de eventuele nadelige gevolgen die burgers en bedrijven ondervonden kunnen hebben als gevolg van (eventueel) onrechtmatig gebruik van RAM.

Gezien de lange historie van RAM, het feit dat het gebruik van RAM reeds zes jaar voor aanvang van dit onderzoek is stopgezet en dat het systeem inclusief bijbehorende gegevens niet meer beschikbaar is (zie paragraaf 3.2.7), is niet alle informatie die benodigd is voor het volledig beantwoorden van de onderzoeksvragen meer aanwezig. Wij hebben de beschikking gekregen over interne en openbare informatie, voor zover nog beschikbaar; wij hebben tevens gesproken met zowel medewerkers die nog in dienst, als met oud-medewerkers, die ervaring hebben met of kennis hebben van RAM.

Wij hebben ons onderzoek niet gericht op de bronsystemen die RAM van gegevens hebben voorzien. Onze analyse van de extracties, die met RAM zijn gemaakt, is beperkt tot extracties die nog beschikbaar zijn binnen de organisatie. Dit betreft de namens Opdrachtgever aangeleverde extracties en de met de digitale zoekactie aangetroffen RAM-extracties. Daarbij hebben wij geen uitputtend onderzoek naar het gebruik en de verspreiding van deze RAM-extracties uitgevoerd, zoals een analyse van dossiers op het niveau van belastingplichtigen, toeslaggerechtigden of aangiften. Wij hebben een analyse uitgevoerd van het werken met RAM-gegevens, voor zover dit nog inzichtelijk was of aan ons is toegelicht.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

1.4.1 Aard van dit onderzoek

Dit onderzoek is conform de aanvraag een adviesopdracht; gezien de drie gevraagde deelonderzoeken. De drie deelonderzoeken omvatten namelijk een beschrijving van het RAM-systeem, een reconstructie van besluitvorming inzake RAM (incl. voorgangers en opvolgers), een inventarisatie van vergelijkbare risicoanalysesystemen, een kwalitatieve beschrijving van eventueel nadelige gevolgen voor burgers en bedrijven en een plan van aanpak voor vervolgonderzoek.

Dit onderzoek betreft derhalve geen assurance-onderzoek, dat uitmondt in een oordeel op basis van een gestandaardiseerd normenkader en betreft ook geen opdracht tot overeengekomen specifieke werkzaamheden. Er is geen audit of accountantscontrole uitgevoerd op de implementatie of effectieve werking van maatregelen, op de toereikendheid van de maatregelen voor de naleving van bijvoorbeeld de privacywetgeving en beveiligingseisen of op de betrouwbaarheid van geconstateerde aantallen systemen, tabellen of gegevens. Een en ander impliceert dat aan deze rapportage geen zekerheid met betrekking tot bijvoorbeeld de naleving van wetgeving of de getrouwheid van genoemde aantallen kan worden ontleend. Tevens lenen de onderzoeksvragen omtrent een systeem dat 20 jaar in gebruik is geweest, meer dan zes jaar geleden is uitgeschakeld en inmiddels is verwijderd, zich niet voor het gebruikmaken van een voorafgaand aan het onderzoek geformuleerd (standaard) normenkader, overeengekomen specifieke werkzaamheden of het verstrekken van zekerheid.

De aard van dit onderzoek brengt verder met zich mee dat KPMG met dit rapport geen juridisch advies of aanbevelingen verstrekt, en voor zover KPMG in dit rapport verwijst naar relevante wet- en regelgeving, dient dit niet te worden beschouwd als het verstrekken van een juridische opinie of advies.

Wij hebben voor enkele gesloten onderzoeksvragen bij hoofdvraag 3 eerst de wettelijke en interne privacy- en beveiligingseisen uitgewerkt in een evaluatiekader met evaluatiecriteria. Voor die onderzoeksvragen hebben wij vervolgens geanalyseerd in hoeverre de door ons in het onderzoeksmateriaal aangetroffen RAM-specifieke maatregelen tegemoetkwamen aan de vereisten in de het opgestelde evaluatiekader. Vervolgens hebben wij met een samenvatting van de bevindingen antwoord gegeven op deze onderzoeksvragen.

1.5 Verrichte werkzaamheden

Wij hebben dit onderzoek gefaseerd uitgevoerd, waarbij de voorbereidings-, informatieverzamelings-, onderzoeks- en rapportagefase zijn uitgevoerd. Hierna volgt een korte opsomming van de in de verschillende fasen uitgevoerde werkzaamheden. De gedetailleerde beschrijving van onze werkzaamheden is opgenomen in de onderliggende hoofdstukken.

1.5.1 Voorbereidingsfase

Als onderdeel van de voorbereidingsfase van dit onderzoek heeft KPMG een aantal voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd:

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- KPMG en het coördinerende team vanuit de gedelegeerd opdrachtgever, bestaande uit medewerkers van UHB, Bestuurlijke en Politieke Zaken (hierna: BPZ) en Control en Financiën (hierna: C&F), hebben werkafspraken gemaakt over de samenwerking en rollen van betrokken partijen tijdens het onderzoek.
- Het coördinerend team vanuit de gedelegeerd opdrachtgever heeft een digitale werkomgeving binnen de Belastingdienst-omgeving beschikbaar gesteld aan het KPMG-onderzoeksteam, onder andere voor het veilig delen van vertrouwelijke gegevens en documenten. Al het vertrouwelijke onderzoeksmateriaal is uitsluitend in deze omgeving bestudeerd en niet in het KPMG-onderzoeksdossier opgenomen.
- Wij hebben de deelonderzoeken en onderliggende onderzoeksvragen in afstemming met het coördinerende team verder geconcretiseerd.
- Wij hebben kennisgenomen van de bundel met gepseudonimiseerde gespreksverslagen en het bijbehorende samenvattende rapport van de intern binnen de Belastingdienst voorafgaand aan ons onderzoek uitgevoerde oriënterende interviews.
- Wij hebben kennisgemaakt met de contactpersonen van alle betrokken dienstonderdelen,[8] afgestemd met de contactpersonen over de voortgang van de verzameling van informatie door de contactpersonen en additionele uitvragen gedaan voor informatie en stukken.

1.5.2 Informatieverzameling en onderzoeksfase

In het kader van dit onderzoek hebben wij informatie verzameld door middel van interviews, documentatieanalyse, een enquête en een digitale zoekactie.

1.5.2.1 Informatieverzameling en onderzoek door middel van interviews

In het kader van dit onderzoek hebben wij 37 interviews gehouden met (oud-)functionarissen van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. Deze interviews varieerden van oriënterende tot verdiepende interviews en hadden tot doel om aanvullende informatie te verkrijgen en de feitelijke juistheid van bevindingen vast te stellen. Wij hebben zowel huidige als voormalige functionarissen uit de verschillende Belastingdienst-directies gesproken die RAM hebben gebruikt, betrokken waren bij de besluitvorming over RAM en/of betrokken waren bij andere toezichtprocessen.

Om de inhoudelijke juistheid van de informatie verkregen uit de interviews te waarborgen, hebben wij gespreksverslagen opgesteld en schriftelijk voorgelegd aan de geïnterviewde personen ter feitelijke afstemming. Gespreksverslagen zijn waar nodig op inhoudelijke juistheid herzien.

Een overzicht van de geïnterviewde functionarissen, zonder naam en alleen aangeduid met een (generieke) functietitel of omschrijving, is opgenomen in Bijlage D.

[8] Betrokken dienstonderdelen met een aangewezen contactpersoon zijn: Midden- en kleinbedrijf, Informatievoorziening, Generiek Kantoor & Toezicht, Particulieren, Centrale Administratie Processen, FIOD, C&F, Dienst Toeslagen, Datafundamenten & Analytics, Corporate Dienst Vaktechniek, Innovatie & Strategie, Douane, Grote ondernemingen, Corporate Dienst Communicatie, UHB en BPZ.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

1.5.2.2 *Informatieverzameling en onderzoek door middel van documentatieanalyse*

In het kader van dit onderzoek hebben wij een analyse op beschikbare documentatie uitgevoerd. Voorafgaand aan de start van onze werkzaamheden hebben wij kennisgenomen van openbare en reeds openbaar gemaakte stukken met betrekking tot RAM.[9] Daarnaast heeft de Belastingdienst in de aanloop naar het onderzoek intern een informatieverzoek uitgezet bij de betrokken dienstonderdelen. Per dienstonderdeel of los door individuele personen zijn intern elektronische documenten verzameld en aangeleverd, die vervolgens aan ons beschikbaar zijn gesteld. Aanvullend is een verzameling aan elektronische documenten door BPZ opgeleverd aan ons. Deze aanvullende verzameling is door de Belastingdienst geselecteerd op basis van een door hen vergaarde set van RAM-documenten in het kader van de Parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening. De verschillende hiervoor genoemde verzamelingen aan documenten die aan ons ter beschikking zijn gesteld, omvatten tezamen ruim 1.500 documenten en vormen het uitgangspunt voor het onderzoek.

Wij hebben de voor ons beschikbare documenten en informatie bestudeerd. Op basis van de verkregen inzichten en informatie uit deze documenten hebben wij aanvullende gegevens en onderliggende bescheiden opgevraagd en – wanneer nog aanwezig en traceerbaar – verkregen.

1.5.2.3 *Informatieverzameling en onderzoek door middel van enquête*

In het kader van dit onderzoek hebben wij een enquête uitgezet bij (oud-)medewerkers van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane die mogelijk toegang hebben gehad tot RAM. Het doel van de enquête is om inzicht te verkrijgen in het gebruik van RAM in algemene zin onder de brede groep van gebruikers binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. Met de enquête is op gestructureerde wijze aanvullende informatie opgehaald om de onderzoeksvragen op een mogelijk kwantitatieve manier te beantwoorden.

Op basis van overzichten van autorisaties per persoon tot RAM uit 2017 en een overzicht met het aantal keer dat in 2017 per persoon is gebruikgemaakt van RAM, hebben wij een lijst opgesteld met (oud-)medewerkers die mogelijk toegang hadden tot RAM of hebben gebruikgemaakt van RAM. De personen op deze lijst die ten tijde van de start van de enquête nog in dienst waren, hebben een enquêteverzoek ontvangen. Enkele oud-medewerkers, die hebben gebruikgemaakt van RAM, hebben zich bij ons gemeld met het aanbod ook deel te nemen aan de enquête, nadat zij door medewerkers op eigen initiatief op de hoogte zijn gesteld van de enquête. Deze oud-medewerkers hebben ook een enquêteverzoek ontvangen.

In totaal hebben 167 personen een enquêteverzoek ontvangen en hebben 125 personen de enquête ingevuld. Zie Bijlage E voor de vragenlijst van de enquête en de totaalresultaten per vraag.

[9] Waaronder vier onderzoeken uitgevoerd door PwC naar de mogelijke gevolgen van de FSV-registratie bij verschillende organisatieonderdelen: 'Onderzoek effecten FSV Toeslagen', 'Onderzoek effecten FSV Particulieren', 'Onderzoek Gegevensdeling met Derden', 'Onderzoek effecten FSV MKB'. RAM is genoemd in zowel het MKB- als Particulieren-rapport.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

1.5.2.4 *Informatieverzameling en onderzoek door middel van digitale zoekactie*

In het kader van dit onderzoek heeft de Belastingdienst een digitale zoekactie uitgevoerd op de door hen gemaakte selectie van netwerkschijven en e-mailboxen van relevante leidinggevende functionarissen (vanaf schaal 16) ten behoeve van het verzamelen van relevante documenten over RAM. De digitale zoekactie van de Belastingdienst in e-mails betrof de onderzoeksvraag met betrekking tot de besluitvorming over RAM en geen onderzoek naar handelen of nalaten van handelen door personen. Aanvullend is door de Belastingdienst een eerder digitaal veiliggestelde verzameling aan documenten in het kader van een Tweede Kamervraag en parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening digitaal door de Dienst Toeslagen doorzocht op mogelijk relevante stukken voor dit RAM-onderzoek.

Deze verzamelingen van mogelijk relevante documenten (meer dan één miljoen) zijn door de Belastingdienst aan ons beschikbaar gesteld in een digitale omgeving van de Belastingdienst om een nadere digitale zoekactie naar aanvullende relevante informatie uit te voeren voor de deelonderzoeken en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Wij hebben in de beschikbaar gestelde documenten in de digitale omgeving van de Belastingdienst verschillende zoekslagen uitgevoerd op basis van zoektermen gerelateerd aan de vraagstelling van ons onderzoek. Documenten waarin deze zoektermen aanwezig waren zijn door ons nader bestudeerd. Vervolgens hebben wij deze digitaal verkregen onderzoeksinformatie gebruikt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in dit rapport.

Het werken met zoektermen betekent dat wij mogelijk niet alle documenten, waarin relevante informatie aanwezig was ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvragen, hebben geïdentificeerd en in dit rapport hebben verwerkt.

Zie Bijlage F voor meer uitleg over de digitale zoekactie.

1.5.2.5 *Deelonderzoeken en beantwoording onderzoeksvragen*

De verzamelde informatie is door ons onderzocht en gebruikt voor het beantwoorden van de deelonderzoeken en daaraan gekoppelde aanvullende onderzoeksvragen.

De deelonderzoeken en de beantwoording van de onderzoeksvragen door ons was gebaseerd op en daarmee sterk afhankelijk van de beschikbaar gestelde en zelf verkregen informatie; zie voor de nadere details paragraaf 1.5.2.1 t/m 1.5.2.4

1.5.3 Rapportagefase

Bij afronding van de onderzoekswerkzaamheden hebben wij de antwoorden verkregen uit de deelonderzoeken en daaraan gekoppelde onderzoeksvragen uitgewerkt in deze rapportage.

Op basis van de werkzaamheden die wij hebben uitgevoerd tijdens de onderzoeksfase, hebben wij deze rapportage van bevindingen opgesteld. Een conceptversie van deze rapportage hebben wij ter feitelijke afstemming op 13 januari 2025 met betrokken personen en directies gedeeld.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

1.5.4 Doorlooptijd van dit onderzoek

Wij zijn op 18 maart 2024 met onze werkzaamheden gestart. Onze conceptrapportage met de beantwoording van de onderzoeksvragen in de deelonderzoeken is op 13 januari 2025 opgeleverd aan de Opdrachtgever. Hieronder wordt ingegaan op de doorlooptijd van de informatieverzameling.

Op basis van de beschikbaar gestelde verzameling van documenten en de beschikbaar gestelde verslagen van de oriënterende interviews hebben wij gerichte uitvragen gedaan voor aanvullende informatie, documentatie en interviews, daar waar wij hebben vastgesteld dat de beschikbaar gestelde informatie niet toereikend was voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen uit de deelonderzoeken. In de originele planning was een conceptdeelrapportage over Deelonderzoek 1 opgenomen voor 1 mei 2024. Aangezien de beschikbare informatie voor 1 mei 2024 ontoereikend was om Deelonderzoek 1 af te ronden, is met de Opdrachtgever overeengekomen in dit stadium geen conceptrapportage over Deelonderzoek 1 op te stellen.

De in de offerte beoogde tijdslijnen voor de concepteindrapportage van 31 mei 2024 en definitieve rapportage van 21 juni 2024 zijn verzet naar 13 januari 2025 voor de concepteindrapportage en 25 februari 2025 voor de definitieve rapportage. De voorgaande verschuivingen zijn veroorzaakt door de tijdslijnen voor het beschikbaar stellen van de aanvullende documenten voor een digitale zoekactie door KPMG ten behoeve van dit onderzoek, en de uitvoering en afronding van de digitale zoekslag door KPMG.

1.6 Volledigheid van informatie

Wij hebben voor dit onderzoek gebruikgemaakt van de door ons verzamelde en aan ons beschikbaar gestelde informatie. Deze informatie omvat een uitgebreide set documentatie, interviews met en een enquête onder medewerkers en enkele oud-medewerkers, alsmede de resultaten van een door ons uitgevoerde digitale zoekactie. In deze paragraaf gaan wij in op de mate van volledigheid van informatie die is opgehaald en beschikbaar was voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Op basis van de beschikbare documenten en gehouden interviews is gebleken dat niet meer alle informatie beschikbaar was voor de volledige beantwoording van alle onderzoeksvragen in de deelonderzoeken door de volgende redenen:

- de lange periode van gebruik (circa twintig jaar)
- de lange periode sinds het uitschakelen van RAM (circa zes jaar);
- informatie en gegevens zijn vernietigd of niet meer aanwezig, bijvoorbeeld door de bewaartermijnen volgens de Archiefwet;
- de beperkte en/of ongestructureerde vastlegging binnen de Belastingdienst.

Dit maakt dat voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in meerdere gevallen enkel informatie is verkregen uit interviews en/of dat anderszins onvoldoende onderzoeksinformatie kon worden verkregen. De beschikbare informatie verkregen uit interviews is afhankelijk van het nog beschikbaar zijn van betrokken medewerkers binnen de organisatie, maar ook van de kennis en herinnering van deze medewerkers. Door de lange gebruiksperiode van RAM is gebleken dat veel details over besluitvorming, gebruik en werking van RAM niet meer beschikbaar zijn.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Vanwege het tijdens de eerste onderzoeksfase gebleken ontbreken van benodigde informatie om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn ook een enquête en een digitale zoekactie uitgevoerd, gericht op het verzamelen van aanvullende informatie. De enquête is alleen verstuurd naar personen waarvan kon worden vastgesteld dat zij een autorisatie hadden die toegang gaf tot gegevens in RAM en die nog in dienst waren bij de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen of de Douane, aangevuld met enkele personen die niet meer in dienst waren. De informatie uit de digitale zoekactie was afhankelijk van de stukken die nog aanwezig zijn binnen de IT-omgevingen van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane.

1.7 Beperking in het rapportagegebruik

Bij het opstellen van deze rapportage is rekening gehouden met de doelstellingen en verwachtingen van de opdrachtgever en van de primair beoogde gebruikers. Het rapport mag niet worden gebruikt voor enig ander doel dan in paragraaf 1.3 is weergegeven.

KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het rapport jegens anderen dan de opdrachtgever. KPMG aanvaardt ook geen aansprakelijkheid voor het gebruik van het rapport voor enig ander doel anders dan het doel waarvoor dit rapport is opgesteld.

1.8 Leeswijzer

De structuur van de rapportage is afgestemd op de verschillende deelonderzoeken, zoals beschreven in paragraaf 1.3.

- Hoofdstuk 2 bevat een algemene, inleidende beschrijving van RAM.
- Hoofdstuk 3 bevat de beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen van Deelonderzoek 1 inzake het doel, de inrichting en het gebruik van RAM, met uitzondering van de vragen met betrekking tot profilering, geautomatiseerde besluitvorming en het voldoen aan de eisen van beveiliging.
- Hoofdstuk 4 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen van Deelonderzoek 1 met betrekking tot profilering, geautomatiseerde besluitvorming en het voldoen aan de eisen van beveiliging en de beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen van Deelonderzoek 3.
- Hoofdstuk 5 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen van Deelonderzoek 2 inzake de besluitvorming omtrent RAM, de voorgangers van RAM en de opvolgers van RAM.
- Hoofdstuk 6 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen van Deelonderzoek 2 inzake de inventarisatie van mogelijk vergelijkbare risicoanalysesystemen.
- De bijlagen bevatten ondersteunende documentatie, zoals een afkortingenlijst, een overzicht van geraadpleegde documenten en bronnen, een lijst van geïnterviewde functionarissen, de enquêteresultaten en toelichtingen op de wettelijke kaders en over de digitale zoekactie.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

2 Beschrijving RAM

In dit hoofdstuk hebben wij een beschrijving van enkele belangrijke aspecten van RAM en van de huidige Belastingdienstorganisatie opgenomen om context te geven bij de beantwoording van de onderzoeksvragen in Hoofdstuk 3, 4, 5 en 6.

2.1 Belastingdienstorganisatie

De Belastingdienst is onderdeel van de Rijksoverheid en is een directoraat-generaal (DG) van het ministerie van Financiën. Er werken ongeveer 27.000 mensen. Een groot deel van de medewerkers heeft direct contact met burgers en bedrijven en werken bij de primaire procesdirecties. Zij voeren de (uitvoerende) kerntaken van de Belastingdienst uit te weten:

- heffen, controleren en innen van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen;
- controleren of de wetgeving op het gebied van economische ordening wordt nageleefd; en
- opsporen en bestrijden van financiële fraude en belastingfraude.

De primaire processen zijn gebaseerd op fiscale wetgeving, die omvangrijk, specifiek en daarmee complex van aard is.

De primaire procesdirecties worden aangestuurd door de directeur-generaal van de Belastingdienst. In de organisatiestructuur van de Belastingdienst die in 2017 is ingevoerd, zijn de volgende primaire procesdirecties aanwezig:

- Directie Toeslagen
- Directie Douane
- Particulieren
- Midden- en Kleinbedrijf
- Grote Ondernemingen
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)
- Centrale Administratieve Processen
- Klantinteractie en -services
- Informatievoorziening.

In de periode na uitfasering van RAM is begin 2020 door de minister van Financiën bepaald dat de Dienst Toeslagen en Douane beide een zelfstandige directoraat-generaal naast die van de Belastingdienst zouden vormen per 1 januari 2021. Daarnaast fungeren de concerndirecties, corporate diensten en shared services ter ondersteuning van deze primaire procesdirecties. Concerndirecties zijn verantwoordelijk voor de kaderstelling op de primaire en ondersteunende processen en de monitoring van de resultaten daarvan. Deze uitvoeringsgerichte concerndirecties worden ondersteund om hun doelstellingen te realiseren. Deze ondersteuning wordt geleverd door een aantal Corporate Diensten en

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Shared Service Organisaties (SSO's). Er zijn drie Corporate Diensten: Vaktechniek, Datafundamenten & Analytics (DF&A) en Communicatie, en vier SSO's: Financieel en Managementinformatie, Facilitaire Dienstverlening, Organisatie & Personeel en Switch. Zij helpen de uitvoering binnen de geldende kaders.

2.2 Ontstaan van RAM

In één interview is benoemd dat omstreeks 1998 is gestart met de ontwikkeling van RAM op regiokantoor Roermond. RAM is destijds ontwikkeld ten behoeve van het ondersteunen van toezicht binnen de Belastingdienst. Het betrof in eerste instantie een initiatief van een individuele Belastingdienstmedewerker die op een praktische manier informatie in een lokaal systeem wilde samenbrengen om op risicogerichte wijze de keuze voor boekenonderzoeken te ondersteunen.

In dit interview is benoemd dat RAM in het begin alleen gegevens uit het Integraal Klantbeeld (IKB)-systeem bevatte. In drie interviews is benoemd dat er toentertijd algemene behoefte was aan centraal beschikbare informatie over mogelijke, ook wel genoemd 'theoretische' risico's per branche,[10] die in het toezicht konden worden gebruikt om te bepalen welke posten[11] het best konden worden geselecteerd voor controle. Door het ontwikkelen van RAM konden de geïdentificeerde 'theoretische' risico's per branche overzichtelijk in een database worden opgeslagen en geraadpleegd.

In het document 'Belastingwerk'[12] van december 2008 is het volgende opgenomen over het doel van RAM: *"Het Risico Analyse Model, dat onder meer IKB-, OB- en LB-gegevens combineert, is een lokale applicatie die het werk van risicozoekers en klantbehandelaars een stuk eenvoudiger maakt.* [KPMG: Vóór RAM] *konden zij niet alle benodigde gegevens voor een risico-inschatting verzamelen."*

In een document uit 2012, waarin wordt toegelicht welke rol RAM in het toezicht kon spelen, wordt het volgende vermeld over het doel van RAM: *"Het doel achter LTO/RAM is geweest om in beginsel alle beschikbare bestanden relatief simpel, eenduidig, overzichtelijk en snel beschikbaar te krijgen."*

In zes interviews is naar voren gekomen dat de ontwikkeling van RAM invulling gaf aan de behoefte van de regiokantoren en LTO aan een makkelijk toegankelijke informatievoorziening over individuele burgers en bedrijven, waarin verschillende informatiebronnen bij elkaar kwamen om een zo compleet mogelijk beeld van de belastingplichtige te verkrijgen. Gebruikers konden via RAM gegevens van burgers en bedrijven die vanuit verschillende bronnen in RAM waren gekoppeld raadplegen. RAM faciliteerde het toezichtsproces, waarbij medewerkers niet langer individuele gegevens per bsn-nummer uit bronsystemen hoefden te raadplegen (indien zij toegang tot de bronsystemen hadden) of bij de bron op te vragen (indien zij geen toegang tot bepaalde bronsystemen hadden). Zonder RAM was handmatige combinatie van gegevens per belastingplichtige noodzakelijk, met RAM had een toezichtmedewerker een krachtig instrument om allerlei gegevens geautomatiseerd te combineren en selectieve dwarsdoorsnedes te maken.

[10] Wij verwijzen naar paragraaf 3.2.1.2 voor een nadere toelichting op de theoretische risico's per branche.
[11] Posten definiëren wij in dit rapport als aangiften en aanvragen van belastingplichtige natuurlijke personen (burgers) of rechtspersonen (bedrijven).
[12] Dit betreft een intern tijdschrift van de Belastingdienst.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Zie voor meer details paragraaf 3.1.1.

2.3 Bronnen en gegevens in RAM

Gedurende het bestaan en gebruik van RAM is de beschikbare informatie, in de vorm van gegevens uit verschillende bronnen per burger of bedrijf, in RAM veranderd.

Tijdens één interview is toegelicht dat in de periode 1998 tot 2002 RAM werd uitgebreid, waarbij bedragen aan de brancherisico's werden toegevoegd. Hierdoor werd een indicatie van de potentiële impact van de brancherisico's kwantitatief gemaakt en kon RAM aan gebruikers inzicht bieden in de belangrijkste risico's per branche. Uit drie interviews komt naar voren dat in deze periode individuele gegevens van burgers en bedrijven aan RAM zijn toegevoegd.

De hoeveelheid bronnen, van waaruit gegevens in RAM werden opgenomen, is over het algemeen toegenomen tijdens de periode dat RAM in gebruik was. Zoals wij in paragraaf 3.2.1.1 hebben uiteengezet, groeide RAM in de loop van de jaren uit tot een datawarehouse, waarin tot 69 bronnen waren ontsloten op het niveau van burgers of bedrijven. De gegevens uit de bronnen die waren ontsloten in RAM, konden worden gecombineerd bij het doen van de uitvragen.

Voorbeelden van de in RAM opgenomen gegevensbronnen zijn OB-aangiften (Omzetbelastingaangiften), IH/VPB-aangiften (Inkomstenbelasting- en Vennootschapsbelastingaangifte), RBG (Registratie bankgegevens), BVR (Beheer van Relaties), FSV (Fraude Signalering Voorziening) en GEFIS (Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem). Onder de in RAM opgenomen gegevensbronnen bevonden zich ook diverse externe bronnen, zoals de basisgegevens van de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) en het Kadaster. De gegevensbronnen in RAM werden met verschillende frequenties bijgewerkt, bijvoorbeeld maandelijks of eens per halfjaar. Voor meer details over de in RAM opgenomen gegevensbronnen verwijzen wij naar paragraaf 3.2.1.1.

Bovendien bevatte RAM eerste- en tweede-nationaliteitsgegevens en strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven. Tot die laatste categorie behoorden de uitkomsten van strafrechtelijke processen, maar ook de interne afdoening door de Belastingdienst (bijvoorbeeld met een bestuursrechtelijke boete), waarbij Openbaar Ministerie en rechtspraak niet noodzakelijkerwijs betrokken zijn geweest. Tevens werden totalisaties (totaaltellingen) gemaakt en getoond per belastingplichtig burger of bedrijf, per kantoor, per land of per fiscale dienstverlener. Er werden in RAM berekeningen gemaakt van de materialiteit; dit betrof verhoudingscijfers (onder andere omzet per euro loon/schuld/winst.

2.4 Beheer van RAM

In de jaren 1998 tot 2003 is een, niet geformaliseerd, RAM-team gevormd. Dit team werd in de loop van de tijd uitgebreid. Het RAM-team kende vijf soorten functies. Sommige teamleden waren (ook) RAM-gebruiker, sommigen niet. De vijf functies in het RAM-team waren:

- voorzitter

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- bouwers
- beheerders
- supergebruikers
- FlexView-begeleidingsgroep

In meerdere voor ons onderzoek beschikbare documenten zijn deze functies nader toegelicht. Tevens is in verschillende interviews een toelichting gegeven over het RAM-team. Voor meer details over het RAM-team, en toelichting op de in het onderzoek gebruikte documentatie, verwijzen wij naar paragraaf 3.1.2.1.

De bedenker van RAM heeft aangegeven ook de functie van voorzitter van het RAM-team te hebben bekleed gedurende de gehele levensduur van RAM. Wij stellen hierbij dat dit niet een voor de Belastingdienst officieel erkende functie is, maar enkel in het RAM-team. De functie van RAM-voorzitter kende naar eigen zeggen een aantal verantwoordelijkheden waaronder het bedenken van de RAM-functionaliteiten, fungeren als contactpersoon voor bijvoorbeeld diverse MT-leden, het promoten van RAM binnen de dienst (via nieuwsbrieven, presentaties etc.), het faciliteren van de organisatiestructuur in RAM en het verkrijgen van zowel FTE-capaciteit als budget.

De bouwers van RAM waren verantwoordelijk voor het gereedmaken van de brongegevens voor het inlezen in RAM. De verschillende bouwers die werkzaam waren voor RAM, waren ieder verantwoordelijk voor meerdere gegevensbronnen. De bouwers controleerden de gegevens na het inladen in RAM op fouten en voerden verschillende testen uit. Indien de bouwers fouten aantroffen, pasten zij deze aan.

De beheerders laadden de door de bouwers voorbereide brongegevens in de Oracle-database, waarop de supergebruikers vervolgens testen konden uitvoeren. Beheerders hadden ook een verantwoordelijkheid voor het applicatie- en autorisatiebeheer van RAM.

De supergebruikers waren verantwoordelijk voor de juistheid van de ingeladen en gekoppelde gegevens in RAM; het aanspreekpunt voor gebruikers met autorisatie voor RAM bij vragen; en het aanspreekpunt voor het opvragen van gegevens door medewerkers die niet over autorisaties voor RAM beschikten.

Uit een toelichtingsdocument uit 2014 komt naar voren dat de FlexView-begeleidingsgroep de door gebruikers gevraagde gegevenssets samenstelde en aanleverde bij FlexView-gebruikers. Deze gebruikers waren zelf beperkt geautoriseerd voor het gebruik van RAM en konden daardoor niet alle gegevens in RAM raadplegen. Verder was deze begeleidingsgroep verantwoordelijk voor het beantwoorden van vragen die werden gesteld door FlexView-gebruikers.

2.5 Toegang tot RAM

Uit gebruikershandleidingen uit de periode tussen 2005 en 2018 komt naar voren dat geautoriseerde gebruikers, gedurende deze gehele periode, RAM konden benaderen via een snelkoppelingsbestand op de eigen computer of op een netwerkschijf, die RAM vervolgens opende in Excel.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Wij definiëren hierbij de verschillende gebruikersgroepen van RAM en RAM-gegevens[13]:

- *Gebruikers*. Dit zijn medewerkers met RAM-autorisaties. Deze medewerkers konden zelfstandig gebruikmaken van RAM, selecties in RAM maken en gegevens uit RAM halen. Gebruikers konden autorisatierechten krijgen voor delen van of alle gegevens in RAM. De autorisatierechten hebben wij in paragraaf 3.4.1 verder toegelicht. De supergebruikers (die wij eerder onder het RAM-team beschreven hebben) vallen ook onder deze groep gebruikers.
- *Eindgebruikers*. Dit zijn medewerkers die in hun toezichtwerkzaamheden (zoals boekenonderzoeken) gebruikmaakten van de gegevens die uit RAM waren gehaald. Gebruikers konden ook eindgebruikers zijn; eindgebruikers zonder autorisatie voor RAM ontvingen gegevens uit RAM via gebruikers van RAM.
- *FlexView-gebruikers*. FlexView-gebruikers waren de gebruikers die enkel toegang hadden tot RAM FlexView en daardoor niet de mogelijkheid hadden om alle gegevens in RAM te benaderen, maar enkel een beperkt aantal gegevens. Bovendien bood FlexView de mogelijkheid om RAM-gegevens te analyseren. Een verdere toelichting over RAM FlexView wordt gegeven in paragraaf 3.1.2.2.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat geen formeel document aanwezig was waarin is vermeld welke directies, afdelingen en functies/rollen van de Belastingdienst bevoegdheid hadden voor het gebruik van RAM.

Medewerkers moesten via hun leidinggevende toegang tot RAM aanvragen, na diens goedkeuring werd toegang verleend. De aanvragen voor toegang en verleende autorisaties werden echter niet gedocumenteerd, waardoor wij hiervan geen vastlegging hebben aangetroffen. Bovendien is geen documentatie gevonden die aantoont dat gedurende de jaren waarin RAM werd gebruikt, periodiek een review plaatsvond of alle actieve RAM-gebruikers en hun autorisaties nog actueel en noodzakelijk waren, noch dat zo nodig een (periodieke) opschoning van autorisaties werd uitgevoerd. De autorisaties in het RAM-systeem waren gebaseerd op drie deelgebieden qua gegevens: MKB, GO en VIP. Voor elk van deze deelgebieden kon tot de bijbehorende gegevens afzonderlijk autorisatie gegeven worden.

Voor meer details over de autorisaties voor RAM verwijzen wij naar paragraaf 3.4.

Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij een overzicht gemaakt van de verschillende organisatieonderdelen en teams binnen de Belastingdienst die toegang hadden tot, en gebruikgemaakt hebben van, RAM. Dit overzicht geven wij in paragraaf 3.1.5 en lichten wij daar nader toe. Dienstonderdelen[14] die toegang hadden tot RAM waren:

- B/CA (Belastingdienst Centrale Administratie)
- B/CICT (Belastingdienst Centrum voor ICT)

[13] De term RAM-gegevens heeft in dit rapport betrekking op zowel gegevens aanwezig in RAM (zowel ingeladen vanuit bronsystemen als gegenereerd of verwerkt in RAM) als gegevens die afkomstig zijn uit RAM, bijvoorbeeld in RAM-extracties.

[14] In de periode van gebruik van RAM hebben meerdere reorganisaties plaatsgevonden, die ook invloed hebben gehad op de benaming van (een deel van) deze dienstonderdelen. De namen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen, zijn de namen van de dienstonderdelen uit de tijd dat over de toegang van het dienstonderdeel informatie beschikbaar was.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- Belastingdienst Limburg
- Dienst Toeslagen
- Directie Belastingen
- Douane
- FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst)
- GO (Grote Ondernemingen)
- Landelijk Kantoor Belastingregio's
- MKB (Midden- en Kleinbedrijf)
- PDB (Particulieren, Dienstverlening en Bezwaren)
- SMP (Semi-Massale Processen).

Door het ontbreken van systematische logging in of van RAM hebben wij geen gegevens beschikbaar om vast te stellen hoeveel functionarissen daadwerkelijk hebben gebruikgemaakt van RAM.

2.6 Functionaliteiten van RAM

Gebruikers van RAM konden gebruikmaken van verschillende functionaliteiten in RAM; in paragraaf 3.1.2.2 worden deze nader toegelicht. Enkele functionaliteiten in RAM waren de volgende:

- Via RAM Uitvraag kon een gebruiker gegevens ophalen door specifieke bronnen en specifieke gegevens in deze bronnen te selecteren.
- Bij RAM Beeld vroeg de gebruiker een klantbeeld op van specifieke burgerservicenummers, sofinummers (hierna gezamenlijk: 'bsn') of dossiernummers.
- Een deel van de gebruikers kon enkel het FlexView-scherm gebruiken, waarin beperkte gegevens waren opgenomen. Via het FlexView-scherm konden gegevens overzichtelijk worden gemaakt en geanalyseerd. Verder waren drie algemene bestanden aangemaakt, namelijk Kernsofi, Kernsub en Kerndos. Deze drie bestanden gaven een completer beeld weer op sofi-, dossier- of subsofi-nummer. Deze bestanden lichten wij verder toe in paragraaf 3.1.2.2.

Het resultaat van een uitvraag in RAM was een Excelbestand (zonder beveiliging) waarin de benodigde gegevens waren opgeslagen en dat beschikbaar werd gesteld aan de gebruiker. Het was voor de gebruiker mogelijk om deze bestanden verder te bewerken en om deze bestanden te delen zonder technische restricties vanuit RAM.

2.7 Uitfasering en opvolgers RAM

Het RAM-systeem was in gebruik tot 24 mei 2018, tot één dag voor de inwerkingtreding van de AVG. Voor een overzicht van de besluitvorming omtrent de beëindiging van RAM verwijzen wij naar Hoofdstuk 5.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Vanaf begin 2018 is geanalyseerd hoe een vervangende voorziening ingericht kon worden, die dezelfde informatiebehoefte als RAM kon vervullen en voldeed aan de AVG. Er zijn, ter (tijdelijke) opvolging van RAM, drie verschillende scenario's uitgewerkt die gelijktijdig zijn uitgevoerd. Deze scenario's zijn bekend onder de namen Spoor 1, Spoor 2 en Spoor 3.

Spoor 1 is als noodvoorziening actief geworden per 15 juni 2018, bevatte AVG-geschoonde RAM-gegevens en is in mei 2019 beëindigd. Spoor 2, bevatte onder andere een kopie van de gegevens uit Spoor 1, is in augustus 2018 actief geworden en per 1 januari 2021 beëindigd. Spoor 3 is in mei 2019 actief geworden, bevatte geen voormalig RAM-gegevens, maar werd direct gevoed vanuit bronsystemen, en is op 31 december 2023 beëindigd.

Wij verwijzen naar paragraaf 3.1.7 voor een nadere toelichting op de verschillende Sporen.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

3 RAM in het algemeen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen van Deelonderzoek 1 'Een beschrijving van het doel, de inrichting en het gebruik van 'Risico Analyse Model'-systeem (hierna: RAM) binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane inclusief de eventuele verstrekking van gegevens afkomstig uit RAM naar instanties buiten de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane'.

Drie onderzoeksvragen van de onderzoeksvragen van Deelonderzoek 1 hebben wij verwerkt in hoofdstuk 4. Dit heeft betrekking op de volgende onderzoeksvragen: 'Welke eisen, zowel extern als intern, op het gebied van informatiebeveiliging waren van toepassing en voldeden RAM en de systemen/platformen waarop RAM draaide aan deze eisen? Zo nee, waarom niet?', 'Was er bij RAM sprake van profilering van burgers en bedrijven in de zin dat de ene bevolkingsgroep intensiever werd gecontroleerd dan de andere?' en 'Werd RAM toegepast voor geautomatiseerde besluitvorming met betrekking tot burgers en bedrijven?'.

De beantwoording van de onderzoeksvragen in dit hoofdstuk, gebeurd aan de hand van de vier onderwerpen die onderdeel zijn van de onderzoeksvragen van Deelonderzoek 1, 'Ontwikkeling en gebruik', 'Gegevens / data', 'Analyse' en 'Beveiliging'. Aan het einde dit hoofdstuk is een samenvatting van het hoofdstuk opgenomen in paragraaf 3.5.

3.1 Ontwikkeling en gebruik

3.1.1 Wat was de aanleiding om RAM te ontwikkelen en wat was het beoogde doel van RAM?

3.1.1.1 Aanleiding ontwikkeling RAM

In de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij geen documentatie aangetroffen waarin de aanleiding voor de ontwikkeling van RAM is benoemd.

In één interview is benoemd dat RAM rond 1998 is ontstaan op regiokantoor Roermond ten behoeve van het ondersteunen van toezicht binnen de Belastingdienst. In dit interview is benoemd dat RAM in het begin alleen gegevens uit het IKB systeem bevatte. IKB was een systeem gebruikt voor toezicht, waar de medewerker gegevens over verschillende type belastingmiddelen kon verkrijgen, zoals LH, IH, VPB en OB, waarbij ook de geregistreerde bezoeken en controles bij bedrijven waren opgenomen in het systeem. In drie interviews is benoemd dat toentertijd algemene behoefte was aan centraal beschikbare informatie over mogelijke, ook wel genoemd 'theoretische', risico's per branche[15], die in het toezicht gebruikt kon worden om te bepalen welke posten[16] het beste konden worden geselecteerd voor controle. Met behulp van RAM konden de beschreven

[15] In paragraaf 3.2.1.2 beschrijven wij de gegevens verder. Ook is het volgende opgenomen uit een gebruikershandleiding over de theoretische risico's: "*Per branche zijn* [KPMG: in de theoretische risico's] *een aantal jaren terug door de vaco's OB de mogelijke OB risico's benoemd. Je kunt dus door bijv. de filter op "bevat" te zetten en vervolgens het woord "marge" in te toetsen direct zien in welke branches zich dit risico theoretisch voordoet.*"

[16] Posten definiëren wij in dit rapport als aangiften of aanvragen van belastingplichtige burgers of bedrijven.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

theoretische risico's per branche, zoals het gebruik van vrijstellingen, overzichtelijk in een database worden opgeslagen en geraadpleegd.

Tijdens één interview is toegelicht dat in de periode 1998 tot 2002 RAM werd uitgebreid, waarbij bedragen aan de brancherisico's[17] werden toegevoegd. Hierdoor werd een indicatie van de potentiële impact van de brancherisico's kwantitatief gemaakt en kon RAM aan gebruikers inzicht bieden in de belangrijkste risico's per branche. Uit drie interviews komt naar voren dat in deze periode individuele gegevens van burgers en bedrijven aan RAM zijn toegevoegd, zie paragraaf 3.2 voor details over de beschikbare gegevens in RAM.

3.1.1.2 *Beoogd doel van RAM*

Het door de Belastingdienst beoogde doel van RAM is beschreven in verschillende documenten. Wij hebben echter geen document aangetroffen uit de periode van de initiële ontwikkeling van RAM waarin het beoogde doel staat beschreven. In het document 'Belastingwerk'[18] van december 2008 is een interview opgenomen met een RAM-teamlid, waarin het volgende opgenomen is over het doel van RAM: *"Het Risico Analyse Model, dat onder meer IKB-, OB- en LB-gegevens combineert, is een lokale applicatie die het werk van risicozoekers en klantbehandelaars een stuk eenvoudiger maakt. [KPMG: voor het bestaan van RAM] konden zij niet alle benodigde gegevens voor een risico-inschatting verzamelen."*

In een document uit 2012, waarin wordt toegelicht welke rol RAM in het toezicht kan spelen, wordt het volgende vermeld over het doel van RAM: *"Het doel achter LTO/RAM is geweest om in beginsel alle beschikbare bestanden relatief simpel, eenduidig, overzichtelijk en snel beschikbaar te krijgen."* Daarnaast komt in een document uit 2015, waarin de werking en de mogelijkheden met RAM beschreven zijn, naar voren dat de basisgedachte en visie achter RAM waren: *"het creëren van een 'relevant' 'Overzicht' van wat er allemaal beschikbaar is aan data binnen de Belastingdienst. Vanuit dit 'Overzicht' is het de bedoeling dat er 'Inzichten' ontstaan."* Deze inzichten konden worden verkregen over belastingplichtigen en over risico's.

De kern en het beoogde doel van RAM was volgens een RAM-teamlid om het toezicht te ondersteunen vanuit de filosofie *"zonder overzicht, geen inzicht"*. Ook was volgens hem de essentie van RAM dat medewerkers zonder IT-kennis, maar met goede kennis van de fiscale regelgeving en het toezicht, op een ook voor hen toegankelijke manier snel het juiste overzicht konden realiseren en daarmee het benodigde inzicht.

In zes interviews is het beoogde doel van RAM door geïnterviewden omschreven als het creëren van overzicht en inzicht ten behoeve van toezicht door potentiële risico's inzichtelijk te maken. Door middel van RAM kon, volgens de geïnterviewden, richting worden gegeven aan het toezicht en aan handhavingsplannen en kon daarnaast de controlecapaciteit van bijvoorbeeld regiokantoren en LTO efficiënt worden ingezet. Met RAM kon, volgens de geïnterviewden, worden bepaald welke klantenbestand(en) nader

[17] In aanvulling op de beschrijving van de theoretische risico's is in paragraaf 3.2.1.2. vanuit een gebruikershandleiding het volgende geschreven: *"In [KPMG: de theoretische risico's] kun je ook zien welke branches met welke aantallen en totaalbedragen belastingplichtigen per hierin opgenomen categorie (belastbaar inkomen, omzet OB, voorbelasting etc.) in de betreffende branche zitten. Je kunt hier ook het getalsmatige verloop van de aantallen en de totaalbedragen zien voor 4 jaar."*

[18] Dit betreft een soort nieuwsbrief/tijdschrift.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

geïnspecteerd diende(n) te worden. In drie interviews is aangegeven dat vóór het gebruik van RAM het moeilijk inzichtelijk te krijgen was wat de specifieke risico's per branche waren en welke posten dienden te worden gecontroleerd. In drie interviews is benoemd dat het opvragen van gegevens bij B/CA of CAP tijdrovend was en dat de door CAP opgeleverde gegevens niet altijd aansloten bij de informatiebehoefte.

In zes interviews is naar voren gekomen dat de ontwikkeling van RAM invulling gaf aan de behoefte van de regiokantoren en LTO aan een makkelijk toegankelijke informatievoorziening over individuele burgers en bedrijven, waarin verschillende informatiebronnen bij elkaar kwamen om een zo compleet mogelijk beeld van de belastingplichtige te verkrijgen. Gebruikers konden via RAM gegevens van burgers en bedrijven die vanuit verschillende bronnen in RAM waren gekoppeld raadplegen. Diverse geïnterviewden hebben aangegeven dat deze functionaliteit van RAM als efficiënter werd ervaren dan wanneer zij de bronnen separaat moesten raadplegen.

3.1.2 Hoe is RAM functioneel en technisch ingericht?

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben wij onderscheid gemaakt tussen de functionele inrichting van RAM en de technische inrichting van RAM. Aanvullend beschrijven wij eerst in paragraaf 3.1.2.1 de organisatie en werkwijze van het RAM-team om een goed begrip te geven van de verschillende aan RAM gerelateerde rollen. In paragraaf 3.1.2.2 gaan wij in op de functionele inrichting van RAM, waarbij wij voornamelijk beschrijven van welke verschillende functionaliteiten de gebruiker gebruik kon maken. In paragraaf 3.1.2.3 gaan wij in op de technische inrichting van RAM en de wijze waarop gegevens in RAM werden verzameld en gereed werden gemaakt voor de gebruiker. De functionele en technische inrichting van RAM is door de jaren heen enkele keren veranderd. In de volgende paragrafen beschrijven wij deze veranderingen chronologisch.

3.1.2.1 Het RAM-team

In een interview is toegelicht dat bij de initiële ontwikkeling van RAM in 1998 op kantoor Roermond sprake was van één betrokkene. In de loop van de jaren is een informeel RAM-team gevormd rondom de bedenker, dat steeds werd uitgebreid.

In een memo van 16 april 2008 genaamd *"De continuïteit van RAM in relatie tot de 'tijdelijke oplossing' data voor toezicht: de inzet van medewerkers"* wordt uitgelegd wat de toegevoegde waarde van RAM is binnen een tijdelijke voorziening die toentertijd werd ingericht waarmee wordt voorzien in de behoefte 'data voor toezicht' en is beschreven dat RAM een plek binnen deze tijdelijke voorziening dient te krijgen. In dit memo wordt de toenmalige status van het RAM-team besproken, waarin het volgende wordt geschreven: *"het* (KPMG: RAM) *werd 'gedoogd' en gebruikt maar niet formeel erkend. Dit betekende dat de medewerkers in het netwerk wel mochten participeren maar dat dit nergens een formele status had. Zo kan er geen (SAP-) tijd worden geschreven op RAM, en was de tijd die een medewerker kreeg om voor RAM te mogen werken, afhankelijk van bereidwilligheid van de teamleider van de medewerker. Vooral de medewerkers die RAM bouwden, hebben steeds moeten strijden om met hun werk aan de gang te kunnen blijven."*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

In dit memo van 16 april 2008 is verder benoemd dat door de inrichting van de tijdelijke voorziening voor data RAM een "*formelere status*" heeft verkregen en dat dit betekent dat ook de status van medewerkers betrokken bij RAM een "*formelere status*" moeten krijgen. In dit memo wordt daarom een voorstel gedaan om voor zowel bouwers als supergebruikers van RAM tijd beschikbaar te stellen voor RAM. Hierbij ging het om een totaal van twee tot vier fte. In de interviews is benoemd dat sommige RAM-teamleden een functiebeschrijving hadden waarin stond beschreven dat zij werkzaam waren voor RAM.

In een memo van 16 juni 2017 omtrent de ontheffing voor het gebruik van RAM staat dat: "*De business-owner van RAM is momenteel MKB, vertegenwoordigd door directeur MKB. De product-owner is het Expertise Centrum Handhaving en Intelligence (EHI)*". In een memo van 23 mei 2017 werden de volgende werkzaamheden bij deze rolverdeling beschreven:

"*MKB is business-owner van RAM*

In die rol zorgt MKB ervoor dat:

- *de noodzakelijke personele middelen en IV ondersteuning beschikbaar zijn voor het functioneren en consolideren van RAM en om te waarborgen dat RAM voldoet aan de (minimale) eisen van privacy en gegevensbescherming*
- *Afspraken worden gemaakt m.b.t. consolidatie of door-/uitontwikkeling*
- *Toegang tot brondata aanwezig is*

EHI is product-owner van RAM

In die rol zorgt EHI ervoor dat:

- *data ontsloten, leesbaar gemaakt en samengevoegd wordt.*
- *de informatie in RAM gevalideerd wordt*
- *er een voorstel komt voor een (door-/uit)ontwikkelagenda voor RAM*
- *RAM beoordeeld wordt vanuit het perspectief van privacy en informatiebeveiliging*
- *Samen met IV een voorstel opgesteld wordt m.b.t. IV ondersteuning*"

In de voor het onderzoek beschikbare documentatie is geen verdere beschrijving van het eigenaarschap van RAM bij een directie of managementleden vastgelegd. In interviews is aangegeven dat het RAM-team zelf verantwoordelijk was voor alle functionele en technische werkzaamheden inzake RAM. Voorbeelden van de verantwoordelijkheden van het RAM-team zoals toegelicht in interviews waren het verkrijgen van gegevens, het beschikbaar stellen van gegevens en het beveiligen van RAM. In de beschikbare onderzoeksinformatie is geen informatie naar voren gekomen over aan wie het RAM-team of de individuele teamleden formeel rapporteerden.

Het RAM-team kende vijf soorten functies. Deze functies hadden allen een andere rol binnen RAM. Sommige teamleden waren (ook) RAM-gebruiker, sommigen niet. De vijf functies in het RAM-team waren:

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- voorzitter
- bouwers
- beheerders
- supergebruikers
- FlexView-begeleidingsgroep

In meerdere documenten, waaronder het memo van 16 april 2008 en het memo van 23 mei 2017 die hierboven zijn genoemd, staan beschrijvingen van de verschillende functies. Daarnaast is in dertien interviews de functie van bouwers, beheerders en/of supergebruikers nader toegelicht. Op basis van de informatie vanuit deze documenten en de interviews hebben wij de functies van de bouwers, beheerders, en supergebruikers hieronder toegelicht.

In onderstaande tekst worden ook de volgende gebruikers genoemd van RAM en RAM-gegevens, die niet onderdeel waren van het RAM-team. De term RAM-gegevens heeft in dit rapport betrekking op zowel gegevens aanwezig in RAM als gegevens die afkomstig zijn uit RAM in bijvoorbeeld RAM-extracties. Wij definiëren hierbij de verschillende gebruikersgroepen van RAM en RAM-gegevens:

- *Gebruikers:* Dit zijn medewerkers met autorisatie voor RAM. Deze medewerkers konden zelfstandig gebruikmaken van RAM en gegevens uit RAM halen. Gebruikers konden autorisatierechten krijgen voor delen van of alle gegevens in RAM. De autorisatierechten zijn in paragraaf 3.4.1 verder toegelicht. De supergebruikers die hieronder beschreven zijn, vallen ook onder de algemenere term gebruikers.
- *Eindgebruikers:* Dit zijn medewerkers die gebruikmaken van de gegevens die uit RAM zijn gehaald in hun werkzaamheden, zoals boekonderzoeken. Gebruikers kunnen ook eindgebruikers zijn als zij autorisatie voor RAM hebben, maar eindgebruikers kunnen ook geen autorisatie voor RAM hebben en gegevens vanuit RAM ontvangen van gebruikers.
- *FlexView-gebruikers:* FlexView-gebruikers waren de gebruikers die enkel toegang hadden tot RAM FlexView en daardoor niet de mogelijkheid hadden om alle gegevens in RAM te benaderen. Een verdere toelichting over RAM FlexView wordt gegeven in paragraaf 3.1.2.2.

RAM-voorzitter

De RAM-voorzitter, ook de bedenker van RAM, was ten tijde van ontstaan van RAM inspecteur op een regiokantoor van de Belastingdienst. Hij heeft aangegeven dat hij in het RAM-team gedurende de gehele periode van gebruik van RAM de functie van voorzitter heeft bekleed. Hierbij heeft hij aangegeven dat deze functie door de jaren heen is ontstaan, daar de bedenker bij het uitdragen van RAM de functie als voorzitter automatisch innam. Wij stellen hierbij dat dit niet een voor de Belastingdienst officieel erkende functie is, maar enkel in het RAM-team. De RAM-voorzitter fungeerde naar eigen zeggen als voorzitter van de periodieke vergaderingen van supergebruikers, beheerders en/of bouwers.

De functie van de RAM-voorzitter kende naar eigen zeggen een aantal verantwoordelijkheden. Allereerst heeft de RAM-voorzitter aangegeven zich bezig te houden met het

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

bedenken van de RAM-functionaliteiten en het contact onderhouden met MT-leden, zoals directeuren MKB, IV en de DG. Daarbij fungeerde de RAM-voorzitter ook als contactpersoon voor de partijen waarvan de gegevens in RAM afkomstig waren.

Daarnaast heeft de RAM-voorzitter aangegeven contact te initiëren met betrokkenen om voldoende menskracht en budget voor RAM beschikbaar te hebben. Als laatste voelde de RAM-voorzitter zich naar eigen zeggen verantwoordelijk voor het op de hoogte houden van de dienst over de ontwikkelingen van RAM. Onderdeel hiervan was het uitbrengen van maandelijkse nieuwsbrieven en van gebruikershandleidingen. Deze nieuwsbrieven en gebruikershandleidingen werden op een samenwerkingsomgeving met RAM-informatie geplaatst.

Bouwers

De bouwers van RAM waren verantwoordelijk voor het gereedmaken van de brongegevens ten behoeve van het inlezen in RAM. De gegevens werden periodiek aangeleverd op een CD of via een netwerkschijf door medewerkers, die toegang hadden tot de benodigde bronnen. Hierna ontving de bouwer een bericht van de aanleverende medewerkers dat nieuwe gegevens beschikbaar waren gekomen. Gegevens werden aangeleverd door specifieke medewerkers van bijvoorbeeld CAP en Toeslagen, zie paragraaf 3.2.1.1 voor meer informatie over de bronnen. De verschillende bouwers die werkzaam waren voor RAM waren ieder verantwoordelijk voor meerdere nader bepaalde gegevensbronnen. De bouwers zorgden ervoor dat de gegevens goed werden gereedgemaakt vanuit de gegevensbronnen die onder hun verantwoordelijkheid vielen.

De gegevens uit de verschillende bronnen werden door de bouwers waar nodig gekoppeld en aangevuld met voorloopvelden. De voorloopvelden bevatten algemene informatie over burgers en bedrijven, die door de bouwers aan de verschillende bronnen werden toegevoegd door middel van bsn- of dossiernummer. Eén bouwer was verantwoordelijk voor de voorloopvelden, en zorgde maandelijks dat deze beschikbaar waren. Voorbeelden van voorloopvelden zijn kantoorcodes, branchecodes, nationaliteits- en adresgegevens. De voorloopvelden lichten wij nader toe in paragraaf 3.2.1.2. De bouwers konden zelf besluiten welke voorloopvelden zij aan het bronbestand toevoegden. Uit de verkregen documentatie en interviews is ons niet gebleken op basis van welke overwegingen bouwers bepaalde voorloopvelden al dan niet toevoegden aan een bronbestand. Uiteindelijk werd het verwerkte bestand door de bouwer klaargezet om in RAM te worden geladen, inclusief de toegevoegde voorloopvelden. De bouwers controleerden de gegevens na het inlezen in RAM op fouten en voerden verschillende testen uit. Indien de bouwers fouten aantroffen, pasten zij deze aan.

De bouwers en beheerders hielden samen met de RAM-voorzitter periodieke vergaderingen. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat hier ook enkele supergebruikers bij aanwezig waren.

Beheerders

Zoals wij in voorgaande paragraaf hebben toegelicht, verwerkten de bouwers de aangeleverde gegevens uit de bronbestanden en plaatsten de bewerkte gegevens op een netwerkschijf voor de beheerders. Een beheerder laadde deze bron dan in de Oracle-

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

database, waarop de supergebruikers vervolgens testen konden uitvoeren (zoals beschreven in een memo van 23 mei 2017).

Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat de beheerders de wijzigingen in de bestanden van de bouwers ontvingen en ervoor zorgden dat deze wijzigingen zodanig werden verwerkt dat de gebruikers de juiste gegevens vond. Aanvullend heeft hij aangegeven dat de beheerders ook ervoor zorgden dat alle velden/namen van de gegevens in RAM uniek waren, bijvoorbeeld dat het sofinummer veld in alle bestanden hetzelfde werd genoemd.

Beheerders hadden ook een verantwoordelijkheid voor het applicatie- en autorisatiebeheer van RAM. In het document '00_Toelichting op de RAM autorisaties', opgesteld door een RAM-teamlid, werden de type autorisaties en het aanvraagproces van autorisaties nader toegelicht. Voor het samenstellen van specifieke gegevenssets konden de beheerders, na autorisatie van de medewerker door de teamleider, helpen met het samenstellen van de noodzakelijke gegevensset.

De beheerders waren ook aanwezig bij de periodieke vergaderingen van de bouwers.

Supergebruikers

De supergebruikers hadden drie functies. Zij waren:

- verantwoordelijk voor de juistheid van de ingeladen en gekoppelde gegevens in RAM;
- het aanspreekpunt voor gebruikers met autorisatie voor RAM bij vragen; en
- het aanspreekpunt voor het opvragen van gegevens voor toezicht door eindgebruikers, die bijvoorbeeld geen autorisatie hadden voor RAM.

Nadat de beheerders de nieuwe brongegevens in RAM hadden geladen zoals hierboven beschreven, stuurden de beheerders een bericht naar de supergebruikers om de nieuwe gegevens te laten controleren. Supergebruikers hadden de verantwoordelijkheid om deze bestanden te controleren op fouten. Zij gebruikten daarvoor een standaardset aan bedrijven en personen om de nieuwe gegevens te controleren. De gegevens van deze bedrijven en personen in de standaardset wijzigden niet veel tussen de verschillende perioden, waardoor supergebruikers konden inschatten of de gegevens in de nieuwe dataset correct waren. De supergebruikers stelden vast of de resultaten logisch waren en of grote of onverklaarbare veranderingen in de nieuwe gegevens aanwezig waren. Indien grote afwijkingen werden geconstateerd konden de supergebruikers de gegevens bijvoorbeeld vergelijken met het bronbestand. In het geval dat fouten in de gegevens stonden, werd dit direct aan de bouwers doorgegeven. De bouwers waren verantwoordelijk om de fouten binnen enkele dagen te herstellen. In het nieuwsarchief[19] van RAM is meermaals aangegeven dat vorige versies van bestanden zijn teruggezet, omdat nieuwe versies fouten bevatten of complicaties kenden. Verder is in vier interviews aangegeven dat indien fouten niet snel konden worden hersteld, de vorige versie van die brongegevens tijdelijk in RAM werden teruggeplaatst.

[19] RAM kende een nieuwsbrief die via e-mail werd gestuurd naar RAM-gebruikers. De nieuwsarchieven betroffen een collectie aan nieuwsbrieven. De nieuwsarchieven die KPMG heeft ontvangen dateren van 27 mei 2015 tot en met 11 september 2017.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Daarnaast fungeerden de supergebruikers als contactpersoon voor gebruikers met autorisatie voor RAM anders dan de bouwers, beheerders en supergebruikers. In het nieuwsarchief is aangegeven dat supergebruikers binnen hun regio het aanspreekpunt voor RAM waren. Gebruikers konden vragen stellen over de applicatie, wensen doorgeven of aangeven indien fouten waren geïdentificeerd.

In het document 'Data en Informatie t.b.v. Handhaving en Intelligence'[20] is beschreven welke systemen konden worden gebruikt door alle Belastingdienst-dienstonderdelen en hoe medewerkers verder aan gegevens konden komen. Hierin is als eerste optie aangegeven dat gegevens konden worden opgevraagd bij RAM-supergebruikers of het regionale Intelligence-team. De supergebruikers verzorgden deze uitvragen en beantwoordden vragen vanuit de eindgebruikers.

De supergebruikers hielden gezamenlijk periodieke vergaderingen met de RAM-voorzitter. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat in dit supergebruiker-overleg de operationele zaken werden besproken en dat enkele supergebruikers ook aanwezig waren bij het overleg van de bouwers en beheerders.

FlexView-begeleidersgroep

Uit een toelichtingsdocument uit 2014 over FlexView komt naar voren dat de FlexView-begeleidingsgroep verantwoordelijk was voor het beantwoorden van vragen die werden gesteld door de FlexView-gebruikers. Deze FlexView-gebruikers waren beperkt geautoriseerd voor het gebruik van RAM en konden niet alle gegevens in RAM raadplegen. De FlexView-gebruikers moesten daardoor in voorkomende gevallen gegevens aanvragen (onder andere klantbeelden, of van bepaalde brongegevens) bij de FlexView-begeleidingsgroep. De FlexView-begeleidingsgroep stelde de gevraagde gegevensset samen en leverde deze dan aan bij de FlexView-gebruiker. Ook was deze begeleidingsgroep beschikbaar om vragen te beantwoorden van FlexView-gebruikers.

3.1.2.2 *Functionele inrichting van RAM*

Gebruikers van en toegang tot RAM

Uit gebruikershandleidingen uit de periode tussen 2005 en 2018 komt naar voren dat geautoriseerde gebruikers gedurende deze gehele periode RAM konden benaderen via een snelkoppelingsbestand op de eigen computer of op een netwerkschijf, die RAM vervolgens opende in Excel. Uit e-mails van een RAM-teamlid op 7 april 2017 naar nieuwe gebruikers is naar voren gekomen dat gebruikers de snelkoppeling naar RAM ontvingen via de e-mail zodra ze geautoriseerd waren. Bij het gebruik van RAM, na het openen van RAM, moest worden ingelogd met de inloggegevens van het persoonlijke Belastingdienst-account.

Er waren vier typen gebruikers van RAM-gegevens te onderscheiden die hierboven voor en als onderdeel van het RAM-team reeds zijn beschreven, maar hier voor de volledigheid en de toegang tot RAM nogmaals worden benoemd:

[20] Dit document kent verschillende versies in de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

- supergebruikers met toegang tot alle gegevens;
- gebruikers met autorisatie voor RAM en daarmee toegang tot de gegevens in RAM;
- FlexView-gebruikers met enkel toegang tot 'RAM FlexView', zie 'FlexView' onder 'Functionaliteiten in RAM' later in deze paragraaf voor nadere toelichting over FlexView; en
- eindgebruikers: Zij hadden mogelijk geen toegang tot RAM en gebruikte de gegevens uit RAM voor hun werkzaamheden, zoals boekonderzoeken.

In de rapportage spreken wij in het algemeen over de 'gebruikers' van RAM voor elk type gebruiker met autorisatie voor RAM, dus supergebruikers, gebruikers of FlexView-gebruikers. Eindgebruikers vallen niet onder de term 'gebruikers' van RAM. Waar nodig maken wij het aanvullend bovenstaande onderscheid.

In het document '00_Toelichting op de RAM autorisaties'[21] over de verschillende RAM-autorisaties is toegelicht dat, voor het gebruik van RAM, autorisatierechten apart moesten worden verkregen voor VIP, GO en MKB. Via een MKB-autorisatie kon een gebruiker gegevens over MKB en particulieren uit RAM opvragen, via een GO-autorisatie enkel over grote ondernemingen en via een VIP-autorisatie over eigen medewerkers van de regiokantoren, voor verdere details over de autorisatie verwijzen wij naar paragraaf 3.4.2. Bovendien konden autorisaties ook voor specifieke deelgebieden zijn uitgegeven, waarbij een groep aan medewerkers een eigen specifieke set aan bestanden kon benaderen. In het document worden deelgebieden als LH en OB genoemd voor bijvoorbeeld OB-medewerkers die met onderzoek inzake carrouselfraude bezig zijn. Daarnaast komt uit het document over de verschillende RAM-autorisaties en uit drie interviews naar voren dat gebruikers in de eerste periode van RAM tot 2012 een aparte autorisatie per regio kregen. Hierdoor kon een gebruiker enkel de gegevens opvragen van belastingplichtigen uit de regio waartoe de medewerker autorisatie had. Voor het samenstellen van specifieke gegevenssets konden de beheerders, na autorisatie van de medewerker door de teamleider, helpen met het samenstellen van de noodzakelijke gegevensset.

Wij hebben niet kunnen vaststellen of deze manier van gegevensgericht autoriseren daadwerkelijk is toegepast. Voor verdere details over de autorisaties van RAM verwijzen wij naar paragraaf 3.4.1.

Functionaliteiten in RAM

In de jaren dat RAM operationeel is geweest hebben verschillende functionele wijzigingen voor RAM-gebruikers plaatsgevonden. Bepaalde functionaliteiten werden gewijzigd en verschillende functionaliteiten werden toegevoegd of verwijderd. In de volgende paragraaf gaan wij eerst in op het startscherm van RAM, omdat uit het startscherm de in RAM beschikbare functionaliteiten naar voren komen.

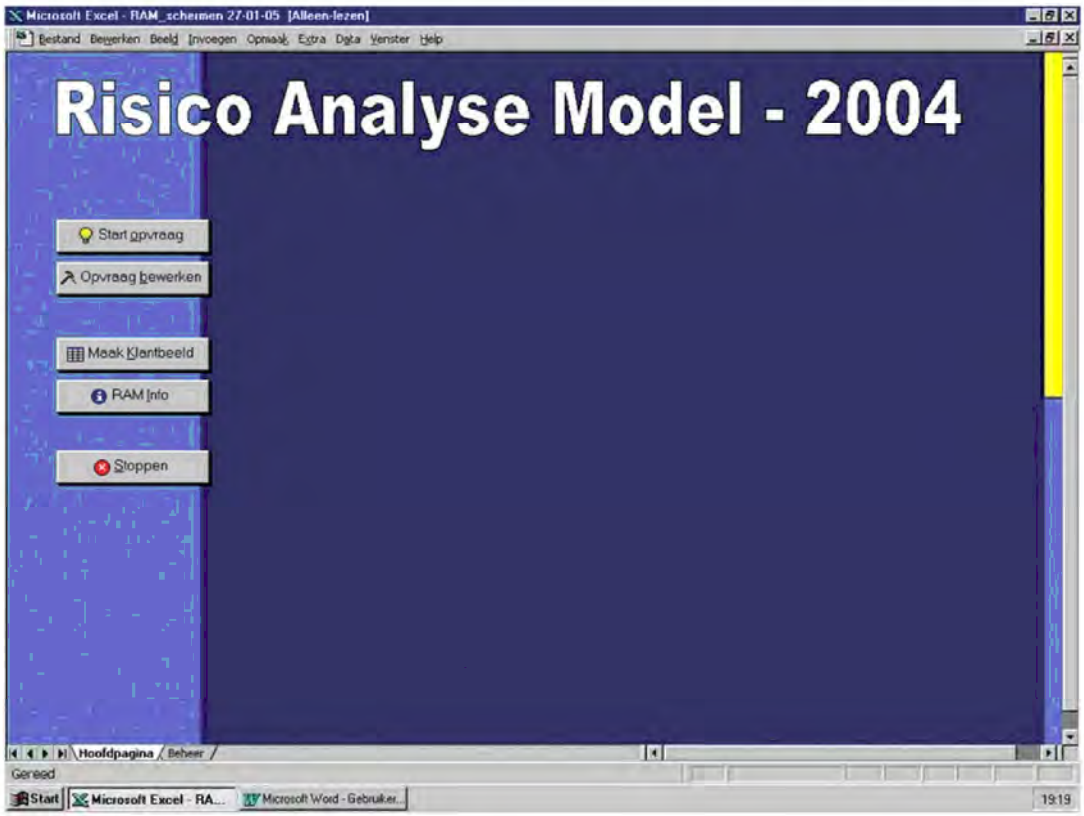
Wij hebben meerdere gebruikershandleidingen van RAM aangetroffen die zijn gemaakt tussen 2005 en 2018. In deze gebruikershandleidingen staan onder meer afbeeldingen van de RAM-startschermen. Aan de hand van deze schermafbeeldingen hebben wij een overzicht gemaakt van de verschillende functieknoppen die in de loop van de tijd op het RAM-startscherm stonden vermeld. Dit overzicht is hieronder in Tabel 3.1.2.2.1 opgenomen. Daarnaast hebben wij aan de hand van deze gebruikershandleidingen de

[21] Wij hebben niet kunnen vaststellen wanneer dit document opgesteld is.

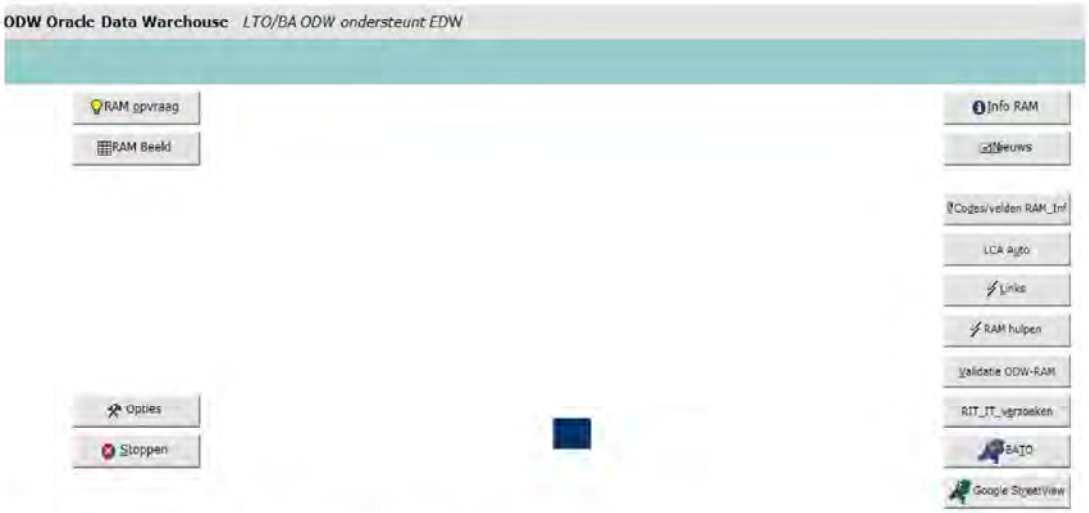
Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

functie van de verschillende knoppen toegelicht. Hieronder hebben wij een tweetal print-screens van het startscherm van RAM opgenomen, één uit de gebruikershandleiding van 2004, Figuur 3.1.2.2.1, en één uit de gebruikershandleiding van 2018, Figuur 3.1.2.2.2.



Figuur 3.1.2.2.1. *Schermafdruk RAM-startscherm 2004*



Figuur 3.1.2.2.2. *Schermafdruk RAM-startscherm 2018*

Noot: Op 23 november 2017 is in de nieuwsbrief aan de RAM-gebruikers aangegeven dat een extra voorscherm (na het startscherm) is toegevoegd, waar werd gevraagd wie

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

de opdrachtgever was, waarvoor de gegevens werden opgevraagd en eventueel kon worden ingevuld voor welk project. Dit was een pop-upscherm dat werd geopend, zodra de gebruiker de RAM-applicatie opstartte. In een e-mail van 13 november 2017 komt naar voren dat RAM een dergelijk scherm nog niet eerder kenden, en dat ze tot 23 november 2017 enkel gebruikmaakten van hun eigen logsysteem. Een soortgelijke systematiek leek reeds in de beginjaren van RAM te zijn geïmplementeerd. Volgens de gebruikershandleiding uit 2005 werd een gebruiker gevraagd om handmatig in RAM bij te houden welke gegevens werden opgehaald en voor welk doel. Deze gegevens diende de gebruiker zelf toe te voegen onder de knop 'RAM Info'. Deze systematiek is enkel in de gebruikershandleiding uit 2005 aangetroffen.

Naam	Periode	Beschrijving
Opvraag bewerken	2005	*
Maak Klantbeeld (2005–2007) RAM Klantbeeld (2007–2013) RAM Beeld (2013–2018)	2005 – 2018	Deze knop wordt in de paragrafen hieronder toegelicht.
Info RAM	2011 – 2013	Deze knop bevat een verwijzing naar een document waarin diverse opmerkingen over Oracle zijn opgenomen, waaronder: RAM inleiding, gebruikershandleidingen, beschrijving van de inhoud van de RAM bestanden, tips and tricks.
Stoppen	2005 – 2018	De knop 'stoppen' zorgde dat de RAM-applicatie werd afgesloten.
Nieuws	2006 – 2018	De knop 'nieuws' gaf toegang tot het laatste nieuws en eerdere nieuwsupdates over RAM.
Queries Regio's	2011 – 2015	*
Codes/velden RAM Info	2011 – 2018	Via deze knop kon toegang worden verkregen tot een document waarin codes die in RAM werden gebruikt, werden uitgelegd. Daarnaast gaf deze knop ook toegang tot een overzicht van alle bronnen die in RAM stonden en welke velden er van deze bronnen waren opgenomen.
Links	2011 – 2018	Onder de knop 'links' waren enkele hyperlinks te vinden naar verdere informatie en enkele RAM-flyers. Informatie die hier ook achter stond was informatie over branches en statistieken.
Validatie ODW-RAM	2013 – 2014	Hier waren validatiebestanden in terug te vinden. De inhoud van deze validatiebestanden hebben wij niet aangetroffen.
Google Streetview	2013 – 2015	Directe link naar Google Streetview.
Community RAM FlexView	2015 – 2018	Een link naar de 'Connect People'-pagina van RAM FlexView.

Tabel 3.1.2.2.1. *Overzicht van de verschillende functieknoppen op het startscherm van RAM*

Voor RAM-knoppen waarbij * is opgenomen in de kolom 'Beschrijving' in Tabel 3.1.2.2.1 hebben wij geen concrete beschrijving aangetroffen in de beschikbare onderzoeksinformatie. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat via de knop 'Opvraag bewerken' een gebruiker een eigen opvraag kon aanpassen zonder dat de gehele query weer diende te worden opgebouwd. Aanvullend heeft hetzelfde RAM-teamlid aangegeven dat gebruikers via de knop 'Queries Regio's' repeterende queries konden klaarzetten. De gebruiker hoefde in dat geval niet iedere keer de query helemaal opnieuw op te bouwen.

In onderstaande paragrafen hebben wij de functionaliteiten van de knoppen, waarmee uitvragen uit de RAM-database konden worden gedaan, nader toegelicht.

Start opvraag / RAM opvraag

Uit de gebruikershandleidingen en presentaties is naar voren gekomen dat de functieknop 'Start opvraag', zoals werd gebruikt in de RAM-versie van 2005, rond 2010 is vernoemd naar 'RAM opvraag'-knop. Met deze functieknop kon een gebruiker alle gegevens opvragen van een enkele gegevenstabel, ook wel RAM-tabel, in RAM, zoals omzetbelasting of telefoonnummers, waarbij alle bsn- of dossiernummers werden opgeleverd. De te onderscheiden RAM-tabellen worden nader toegelicht in

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

paragraaf 3.2.1. Gebruikers en supergebruikers konden gebruikmaken van deze functieknop, FlexView-gebruikers niet.

De knop 'Start opvraag' of 'RAM opvraag' gaf de mogelijkheid om een uitvraag te doen uit de RAM-database, waarbij een gebruiker kon kiezen welke tabellen en welke gegevens uit deze tabellen de gebruiker wilde opvragen. Een gebruiker kon per uitvraag één tabel raadplegen. Het was mogelijk om in één keer alle verschillende kolommen binnen een bron te selecteren om op te vragen. De gebruiker kon ook kiezen om enkel de gegevens van bepaalde posten op te vragen. Daarnaast was het voor de gebruiker mogelijk om alle gegevens op te vragen van dossiers die aan bepaalde criteria voldeden. Voorbeelden van criteria die konden worden gebruikt zijn: groter dan, kleiner dan, gelijk aan, ongelijk aan, tussen en bevat. Deze verschillende criteria konden worden gebruikt op alle verschillende geselecteerde velden, zoals bijvoorbeeld omzetcijfers. Gebruikers konden ook een combinatie van criteria gebruiken om een selectie te maken.

De gebruiker kon zelf kiezen naar welke bestandsextensie de resultaten geëxporteerd diende te worden. Uit de gebruikershandleidingen van 2005 tot en met 2007 komt naar voren dat de resultaten enkel als Excel-bestand konden worden geëxporteerd. In de gebruikershandleiding uit 2011 is beschreven dat het mogelijk was om de resultaten ook te exporteren naar .sas- en .csv-bestanden. Daarnaast kon de gebruiker, volgens de gebruikershandleiding uit 2011, zelf instellen op welke locatie de resultaten van de uitvraag werden geplaatst, bijvoorbeeld op een netwerkschijf of op de eigen laptop.

Maak Klantbeeld / RAM Beeld

Uit de gebruikershandleidingen en presentaties leiden wij af dat 'Maak Klantbeeld' in 2006 of 2007 van naam is veranderd naar 'RAM Klantbeeld', aangezien in de gebruikershandleidingen van 2005 en 2006 'Maak Klantbeeld' werd opgenomen en in 2007 'RAM Klantbeeld'. Tussen 2011 en 2013 is de naam veranderd naar 'RAM Beeld'. Via deze functieknop kon een gebruiker een compleet fiscaal klantbeeld verkrijgen per bsn- of dossiernummer. Gebruikers en supergebruikers konden gebruikmaken van deze functieknop, FlexView-gebruikers niet.

De functieknop 'Maak Klantbeeld' of 'RAM Beeld' gaf toegang tot alle beschikbare gegevens uit de RAM-database. De gebruiker begon de aanvraag door één of meerdere bsn- of dossiernummers in te voeren, waarmee een volledig klantbeeld kon worden gevormd uit één of meerdere bronnen. De gebruiker moest aanvinken uit welke bronnen de gebruiker informatie wilde ontvangen.

In de gebruikershandleiding uit 2014 is de mogelijkheid beschreven om tot wel 100.000 unieke dossier- of sofinummers in te voeren per klantbeeld opvraag. Ook komt uit de gebruikershandleiding van 2014 naar voren dat er achttien verschillende manieren waren om informatie op te vragen. Naast de dossier- en sofinummers, bestond bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om postcodes of KvK-nummers in te voeren als zoekcriterium. Uit de gebruikershandleiding van 2016 komt naar voren dat het aantal bsn- of dossiernummers dat kon worden ingevoerd per klantbeeld opvraag was beperkt tot 70.

Het in RAM gegenereerde klantbeeld werd opgeslagen op een locatie naar keuze van de gebruiker. RAM sloeg in 2005 het resultaat automatisch op als Access-bestand. Het Access-bestand moest vervolgens in de 'Start opvraag'-functie worden geladen, waarna de gebruiker het Access-bestand kon behandelen als een reguliere RAM-opvraag. Dit

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

houdt in dat de gebruiker filters kon toepassen op het klantbeeldresultaat en daarmee nadere (deel)selecties kon aanmaken.

Uit de gebruikershandleiding van 2006 komt naar voren dat het klantbeeld automatisch werd opgeslagen als zowel een Access-bestand als een Excel-bestand. Het Excel-bestand gaf het klantbeeld van de opgevraagde bsn- of dossiernummers, waarbij ook enkele totalen waren toegevoegd, zoals jaartotalen van OB en LB of totaal aan boetes gerelateerd aan OB en LB. Vanaf 2007 werd het klantbeeld automatisch alleen als Excel-bestand opgeslagen, met de mogelijkheid om het bestand ook als Access-bestand op te slaan.

Sinds de overgang naar een Oracle-database in 2012, was het niet meer mogelijk om een opvraag als Access-bestand op te slaan. De gebruikershandleidingen vanaf 2014 geven aan dat klantbeelden zowel als .xlsx- en .csv-bestand konden worden opgeslagen. In de gebruikershandleiding uit 2015 is aanvullend beschreven dat het ook mogelijk werd om klantbeelden als sas-bestand op te slaan, wat niet in het bestand van 2014 is beschreven.

FlexView

Wij hebben in de beschikbare onderzoeksinformatie geen vastlegging aangetroffen waarin is gespecificeerd wanneer de FlexView-functionaliteit aan RAM is toegevoegd. De FlexView-functionaliteit was toegankelijk voor alle gebruikers van RAM, dus voor zowel gebruikers met autorisatie, FlexView-gebruikers, als -supergebruikers. Op basis van de gebruikershandleidingen is naar voren gekomen dat in ieder geval per 2011 de functie 'FlexView' beschikbaar was in RAM. Bovendien hebben wij een in een Excel-document de 'Risico Analyse Model Viewer' aangetroffen, waarbij is aangegeven dat de meest recente upgrade-datum 19 september 2008 is. Het scherm hebben wij niet in andere documentatie aangetroffen. Hierdoor kunnen wij niet vaststellen of dit de FlexViewer was, of een ander type scherm van RAM.

De FlexView-functionaliteit was in essentie een hulpmiddel waarmee de gegevens in RAM konden worden geanalyseerd. Het doel van de FlexView-functionaliteit was om de resultaten uit de verschillende RAM-extracties eenvoudiger leesbaar te maken, zodat een bredere groep gebruikers met RAM en RAM-gegevens kon werken. In tegenstelling tot 'RAM Opvraag' en 'RAM Beeld' was het via de FlexView-functionaliteit mogelijk om ook opmerkingen of bevindingen toe te voegen aan de resultaten. De FlexView-functionaliteit had de mogelijkheid om meerdere tabellen in RAM op één tabblad in Excel weer te geven, wat bij 'RAM Beeld' en 'RAM Opvraag' niet mogelijk was. De bestanden die geanalyseerd werden in 'FlexView' werden eerst opgeslagen als .fXv-bestanden, alvorens deze in de 'FlexView'-functionaliteit konden worden geladen.

Een FlexView-gebruiker, die geen andere autorisatie had tot RAM, moest gegevens opvragen via de FleXmail-functieknop. Via deze knop kon een verzoek voor een klant-beeld bij de FlexView-begeleidingsgroep worden ingediend. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat alle tabellen en velden konden worden gebruikt in FlexView. Voor een nadere toelichting over de FlexView-begeleidingsgroep en dit proces wordt verwezen naar paragraaf 3.1.2.1.

Gebruikers hadden de mogelijkheid om RAM-extracties via de FlexView-functionaliteit te maken. Deze RAM-extracties werden opgeslagen als . xlsx-bestand. Hierbij hadden de gebruikers ook de mogelijkheid om RAM-extracties te maken van specifieke rijen en

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

kolommen, die de gebruiker selecteerde of op basis van criteria die de gebruiker kon invoeren.

Nieuwsbrieven

Uit beschikbaar gestelde e-mails en uit één interview is gebleken dat nieuwsbrieven over RAM werden verspreid. Naast dat de nieuwsbrieven werden rondgestuurd, werden de nieuwsbrieven ook opgeslagen op een ConnectPeople-pagina[22] en waren deze te vinden in RAM onder het kopje 'nieuws'. Deze ConnectPeople-pagina is niet meer elektronisch beschikbaar, echter hebben wij een bundel van nieuwsbrieven van maart 2015 tot en met november 2017 aangetroffen in de beschikbare onderzoekdocumentatie. In deze nieuwsbrieven werden veranderingen in RAM beschreven, zoals nieuwe beschikbare gegevens of functionaliteiten of veranderingen aan een bestaande functie. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat deze nieuwsbrieven naar alle bekende gebruikers en 'geïnteresseerden' werden gestuurd. Onder de 'geïnteresseerden' vielen volgens een RAM-teamlid ook de MT-leden van MKB en het MT van de Belastingdienst.

3.1.2.3 *Technische inrichting*

Om inzicht te verkrijgen in de technische inrichting van RAM hebben wij gebruikgemaakt van verschillende documenten en interviews met zeven bouwers en beheerders van RAM waarin de technische aspecten van RAM zijn behandeld. Voorbeelden van de documenten zijn PowerPointpresentaties, e-mailconversaties over de inrichting van RAM, notulen uit 2003, en memo's uit 2018 over de uitfasering van RAM en de inrichting van opvolgers.

Excel

De eerste versie van RAM had de vorm van Excel-bestanden. In notulen van een RAM-overleg 'tafeltje RAM' van 3 juni 2003 wordt het volgende beschreven over RAM: "*[medewerker] levert de data aan de kantoren middels een CD met een wachtwoord. De RAM Excel bestanden hoeven slechts te worden unzipt. Hierna zijn ze klaar voor gebruik op kantoor.*"

Verwerking brongegevens

Daarnaast is geen documentatie aangetroffen waaruit naar voren komt dat de werkwijze voor het verspreiden van RAM-gegevens voor 2003 anders was ingericht dan hierboven is toegelicht. De gegevens die in RAM werden opgenomen werden bij de verschillende regiokantoren opgevraagd, en werden door dezelfde medewerker op een CD opgehaald bij de regiokantoren.

Microsoft Access-database

In de notulen van 'tafeltje RAM' van 3 juni 2003 is beschreven dat RAM nog de vorm had van Excel-bestanden, maar dat een overgang naar een Microsoft Access-database onderhanden was. Uit een RAM-informatiedocument uit 2004, waarin op één pagina

[22] De ConnectPeople-pagina van RAM was een samenwerkingsomgeving waar de gebruikers van RAM toegang toe hadden, en waar informatie over RAM geplaatst werd, zoals de nieuwsbrieven.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

wordt beschreven wat RAM is, hoe het werkt en wat ermee kan, is gebleken dat RAM in 2004 op een MS Access-database functioneerde. Wij hebben niet kunnen vaststellen wanneer en hoe deze overgang van Excel naar een Access-database plaats heeft gevonden. In het stuk 'tafeltje RAM' van 3 juni 2003 wordt wel beschreven dat de overstap naar Access-database minder beperkingen zou geven voor het aantal records dan met Excel het geval zou zijn.

Verwerking brongegevens

De gegevens die in RAM werden opgenomen werden in eerste instantie bij de verschillende regiokantoren opgevraagd. Rond 2003 is het RAM-team overgegaan naar een centraal punt voor het opvragen van de benodigde gegevens uit de diverse bronnen, hiervoor werd B/CA, later CAP, gebruikt. B/CA leverde de gegevens uit de diverse bronnen op CD's aan de bouwers van RAM. De gegevens uit de diverse bronnen werden van de CD's gekopieerd en vervolgens in de Access-database geplaatst door één specifiek RAM-teamlid. Voor elke regio werd een eigen MS Access-databasebestand (hierna: 'MDB') bijgehouden, dat was opgeslagen op een netwerkschijf.

Tussen 2003 en 2012 is er een overgang geweest van het verkrijgen van gegevens uit de diverse bronnen via CD's naar het verkrijgen van gegevens uit de diverse bronnen via een netwerkschijf. Uit documentatie is niet duidelijk geworden wanneer deze overgang precies heeft plaatsgevonden. De gegevens uit de diverse bronnen werden door B/CA op de netwerkschijf geplaatst, waar de bouwers, zie omschrijving in paragraaf 3.1.2.1, ook toegang toe hadden. Uit document 'Toezicht opbouw in Oracle' uit 2012 is gebleken dat niet langer alle gegevens uit de diverse bronnen bij CAP vandaan kwamen, maar onder andere ook bij Dienst Toeslagen, FIOD, ISC en de Douane. Voor een volledige lijst van de bronnen en nadere details wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1. Ook de gegevens van andere bronnen zoals Dienst Toeslagen, ISC en de Douane werden op een netwerkschijf gezet, waar de bouwers de gegevens vanaf konden halen.

Oracle

Uit het document 'Toezicht opbouw in Oracle' uit 2012 is naar voren gekomen dat in 2012 RAM van een Acces-database is overgegaan naar een Oracle-database, waarna de Access-database niet meer werd gebruikt.

In de periode dat RAM op Oracle functioneerde, zijn er verschillende e-mailconversaties aangetroffen waarin over veranderingen met betrekking tot de machines waar de RAM-scripts op draaiden wordt gesproken. De bouwers zorgden via RAM-scripts ervoor dat de verschillende bronnen werden samengevoegd, berekeningen hierop gedaan konden worden en de gegevens klaar werden gezet voor inladen in RAM. Hieronder wordt nader ingegaan op de beschikbare informatie met betrekking tot eventuele veranderingen.

Verwerking brongegevens

XP-werkplek naar DWB-werkplekken

Uit e-mails van RAM-teamleden in 2013 wordt duidelijk dat de RAM-teamleden toen nog met eigen fysieke machines werkten. In een e-mail van 11 juli 2013 wordt bijvoorbeeld aangegeven dat verschillende machines uit de roulatie zijn vanwege problemen, en dat

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

andere machines langzaam werken. Op 15 juli 2013 werd er door het RAM-team een verzoek voor veertien nieuwe machines ingediend bij de IMB Toezicht postbus, zodat twaalf oude machines konden worden vervangen. In totaal had het RAM-team toentertijd ongeveer 35 machines in gebruik. In een e-mail van een medewerker Toezicht team Ontwerp van 11 december 2013 is benoemd dat RAM per april 2014 geen gebruik meer kan maken van de toentertijd huidige XP-machines waarmee het RAM-team werkte. In deze e-mail wordt ook benoemd dat RAM stilvalt zonder vervanging van de XP-machines.

Op 29 januari 2014 wordt er een spoedonderzoek aangevraagd vanuit een medewerker Toezicht team Ontwerp bij een medewerker Belastingdienst Centrum voor Infrastructuur en Exploitatie (hierna: B/CIE) om te onderzoeken of RAM over kan naar een DWB-werkplek, aangezien op 1 april 2014 RAM niet meer op de XP-machines zou kunnen functioneren. In een document van 20 februari 2014, waarin de huidige inrichting en verzoeken van de inrichting van RAM worden toegelicht, is toegelicht dat RAM: *"Op [KPMG: 33] machines worden scripts gedraaid, die door de bouwers gemaakt worden, waarmee bron bestanden opgehaald worden, vervolgens bewerkt worden en uiteindelijk naar een samenwerkingsgebied geplaatst worden waar ze in oracle worden ingelezen."* Uit een e-mail van 18 april 2014 is naar voren gekomen dat RAM is overgegaan van XP-machines naar DWB-werkplekken, en dat 33 externe harde schijven besteld zijn om RAM te ondersteunen. Een document dat is bijgevoegd bij een e-mail van 18 juni 2014 geeft aan dat de testen van RAM op de DWB-werkplek uitwees: *"DWB werkplek is ongeschikt voor RAM onderhoud."*

ETL-werkplekken naar AWS+

In een e-mail van 18 februari 2016 wordt benoemd dat RAM 31 'ETL-werkplekken' heeft en dat deze over moeten naar een centrale omgeving. Hierbij wordt aangegeven: *"Het advies van zowel SAS als ons is om de huidige AWS+[23] omgeving in te zetten voor deze vraag van RAM."* De reactie op deze e-mail van 19 februari 2016 geeft aan: *"IV Accent geeft aan dat zij op zeer korte termijn (in een week) een AWS+ omgeving kunnen neer-zetten voor RAM."* In een e-mail van 18 maart 2016 is geschreven dat RAM technisch wordt 'gestut' en dat er onderzoek moet komen of een overstap naar een SAS-licentie of AWS+ mogelijk is.

Uit verschillende documenten is naar voren gekomen dat RAM tijdens het uitzetten van RAM, 25 mei 2018, meerdere AWS+-omgevingen tot zijn beschikking had. AWS+-omgevingen, ook wel 'Apandu', hadden voor RAM twee verschillende functionaliteiten. Allereerst was 'Apandu 22', ook wel 'AWS+ 22', in gebruik door bouwers om scripten op te draaien en de resultaten hiervan in Oracle te laden. De bouwers die hier gebruik van maakten programmeerden in de programmeertaal 'SAS'. Daarnaast waren er bouwers die nog werkten met Windows-servers, waarbij deze bouwers werkten met de programmeertaal 'ACL'. Het gebruik van AWS+ 22 wordt bevestigd in een memo van EH&I van 16 juni 2017, waarin is opgenomen: *"de samenwerkingsgebieden AWS+_apandu22/TD waar de RAM bouwers en de collega's van BCICT gebruik van maken."* In deze memo is opgenomen dat ongeveer twaalf personen hier toegang toe hadden.

[23] AWS: Analytical Workspace Server, platform ontwikkeld voor de data-analyses bij de Belastingdienst.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

AWS+ voor EH&I

In het document 'wat gaan we missen_gebruikersgevoel_bij_verdwijnen_RAM' wordt door een RAM-teamlid beschreven wat de gevolgen zouden zijn van het verdwijnen van RAM. Het document is niet gedateerd, echter in dit document wordt gerefereerd aan een moment uit juni 2017, derhalve dateren wij dit document op een datum na juni 2017. In dit document worden de verschillende manieren van gebruikmaken van RAM toegelicht, waaronder specifiek het gebruik door bouwers, supergebruikers, FlexView-gebruikers en andere gebruikers. Bovendien worden in het document apart EH&I-gebruikers toegelicht. Het volgende is opgenomen in dit document over de EH&I-gebruikers: *"De medewerkers van EHi maken gebruik van RAM. Voor hen is een afslag van de Oracle database georganiseerd, via een kopieerslag, op de Apandu 6. Hierdoor kunnen de EHi gebruikers en de gebruikers op de TD [KPMG: Teradata] die toegang hebben tot de Apandu 6 rechtstreek gebruik maken van de datamarts van RAM."* In een memo van 7 maart 2018 is beschreven: *"De gebruikers die toegang hebben tot de data omgeving van EHI (Apandu 6) kunnen nu rechtstreeks bij de RAM datasets zonder gebruikmaking van RAM tooling."*

3.1.3 Is het gebruik van het systeem RAM opgenomen in (vaktechnische) behandelvoorschriften, -richtlijnen, procesbeschrijvingen en dergelijke?

Bij de beantwoording van de vraag hebben wij onderscheid gemaakt tussen de verschillende typen documenten. De diverse typen documenten hebben wij beschreven per type document. Hiertoe hebben wij onderzoek gedaan naar documentatie voor het gebruik van RAM of gegevens uit RAM. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar algemene interne behandelvoorschriften, richtlijnen of procesbeschrijvingen voor gegevensverwerking.

Vaktechnische behandelvoorschriften, behandelrichtlijnen en proces-beschrijvingen

Wij hebben in de beschikbare documentatie geen vaktechnische behandelvoorschriften, behandelrichtlijnen of procesbeschrijvingen voor het gebruik van RAM of gegevens uit RAM aangetroffen. Zeventien geïnterviewde (super)gebruikers van RAM hebben aangegeven geen vaktechnische behandelvoorschriften, behandelrichtlijnen of procesbeschrijvingen inzake RAM(-gegevens) te kennen.

Gebruikershandleidingen

Wij hebben verschillende gebruikershandleidingen ontvangen waarin gedetailleerd is uitgelegd hoe RAM functioneerde. Uit verschillende stukken komt naar voren dat in 2005 en 2006 een gebruikershandleiding is opgesteld hoe te werken met RAM. Verder is een twintigtal documenten uit 2007 gevonden, die elk het gebruik van een ander gedeelte van RAM toelichten. Ook zijn soortgelijke documenten uit 2015 naar voren gekomen, waarvan in een tiental documenten wordt ingegaan op verschillende elementen van het gebruik van RAM. Alle hiervoor genoemde documenten waren gebruikershandleidingen over het praktisch werken met RAM.

Verder zijn verschillende PowerPointpresentaties voor (nieuwe) gebruikers van RAM gevonden in de aan ons beschikbaar gestelde documentatie. Er zijn bijvoorbeeld Power-

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Pointpresentaties over het gebruik van RAM uit 2013, 2014 en 2015 teruggevonden. Daarnaast is uit notulen van een vergadering over RAM uit 2003 naar voren gekomen dat binnen de Belastingdienst presentaties werden gegeven om RAM meer bekendheid te geven. Op een e-mail uitvraag op 28 augustus 2023 naar nadere toelichting van het gebruik van RAM binnen de FIOD, heeft een FIOD-medewerker op 29 augustus 2023 toegelicht hoe RAM gebruikt werd binnen de FIOD toentertijd. In deze e-mail wordt benoemd dat trainingen werden gegeven voor het praktische gebruik van RAM. Bovendien is in interviews aangegeven dat presentaties zijn gegeven aan verschillende dienstonderdelen of teams over de mogelijkheden die RAM bood en over de praktische werking van RAM.

Uit interviews is gebleken dat in RAM zelf mogelijk ook handleidingen te vinden waren onder het kopje 'RAM info'. Onder dit kopje stond mogelijk ook andere informatie over het gebruik van RAM. Het bestaan van deze handleidingen hebben wij zelf niet vast kunnen stellen, omdat het RAM-systeem niet meer toegankelijk is en in de beschikbare documentatie dergelijke handleidingen niet door ons zijn aangetroffen.

Overige RAM-documenten

In het document 'Data en Informatie t.b.v. Handhaving en Intelligence' [24] is beschreven welke bronnen konden worden gebruikt door alle Belastingdienst-dienstonderdelen en hoe medewerkers aan gegevens konden komen. Hierin is als eerste optie aangegeven dat gegevens konden worden opgevraagd bij RAM-supergebruikers of het EHI-BA wat nader wordt toegelicht in paragraaf 3.3.1.

3.1.4 Van wanneer tot wanneer was het RAM-systeem in gebruik?

Uit één interview met een RAM-teamlid hebben wij informatie gekregen over het moment van het ontstaan van RAM, namelijk 1998. Het RAM-systeem was in gebruik tot 24 mei 2018, net vóór de inwerkingtreding van de AVG.

3.1.4.1 Ingebruikname van RAM

Over de beginperiode van RAM is beperkt documentatie beschikbaar en derhalve is in dit onderzoek voornamelijk informatie verkregen via interviews.

In één interview is benoemd, dat RAM rond 1998 lokaal is ontstaan ten behoeve van het ondersteunen van toezicht binnen de Belastingdienst. In dit interview is benoemd dat RAM in het begin alleen gegevens uit het IKB-systeem bevatte. In drie interviews is benoemd dat toentertijd algemene behoefte was aan centraal beschikbare informatie over mogelijke risico's per branche, die in het toezicht gebruikt kon worden om te bepalen welke posten[25] het beste konden worden geselecteerd voor controle. Met behulp van RAM konden de risico's per branche, zoals gebruik van vrijstellingen, overzichtelijk in een database worden opgeslagen en geraadpleegd.

Tijdens één interview is toegelicht dat in de periode 1998 tot 2002 RAM werd uitgebreid, waarbij bedragen aan de brancherisico's werden toegevoegd. Hierdoor werd een

[24] Dit document kent verschillende versies van de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.
[25] Posten definiëren wij in dit rapport als aangiften of aanvragen van belastingplichtige burgers of bedrijven.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

indicatie van de potentiële impact van de brancherisico's kwantitatief gemaakt en kon RAM aan gebruikers inzicht bieden in de belangrijkste risico's per branche. Uit drie interviews komt naar voren dat in deze periode individuele gegevens van burgers en bedrijven aan RAM zijn toegevoegd, zie paragraaf 3.2.1.2 voor details over de beschikbare gegevens in RAM.

Daarnaast hebben in de eerste jaren steeds meer kantoren toegang gekregen tot RAM.

Reikwijdte van het gebruik van RAM

Voor de periode 1998 tot en met 2003 hebben wij in de onderzoeksinformatie twee documenten aangetroffen die mogelijk inzicht geven in het gebruik van RAM op verschillende kantoren. Doordat de titel van één van deze documenten, '2001selectieregelsRAM', 2001 bevat, heeft KPMG dit document verwerkt als een document uit 2001. Het document '2001selectieregelsRAM' bevat een lijst met onderzoeksonderwerpen voor Belastingdienst-kantoren Roermond en Tilburg. In een notitie uit juni 2003 staat benoemd dat twaalf regiokantoren (van de in totaal veertien regiokantoren), waarvan elf regiokantoren uit Oost- en Zuid-Nederland, toegang hadden tot RAM. Op welk moment de toegang van deze twaalf regiokantoren is uitgebreid naar de andere kantoren kunnen wij op basis van de voor het onderzoek beschikbare documentatie en interviews niet vaststellen.

Uitbreiding gebruik van RAM naar (andere) dienstonderdelen

Door het ontbreken van de historie van in RAM ingerichte autorisaties en logging van RAM-gebruik kunnen wij niet precies vaststellen van wanneer tot wanneer ieder dienstonderdeel heeft gebruikgemaakt van RAM. In de beschikbare stukken en interviews komt informatie naar voren over wanneer een deel van de dienstonderelen in ieder geval toegang had. Zo is RAM in 1998 begonnen op regiokantoor Roermond vanuit de Omzetbelastingen en heeft MKB tot het uitzetten van RAM in mei 2018 gebruikgemaakt van RAM. Wanneer de andere dienstonderdelen gestart zijn met het gebruik van RAM kunnen wij op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie niet precies vaststellen. In een e-mail van 28 april 2015 zijn meerdere geautoriseerde gebruikers voor RAM benaderd, waaruit naar voren komt dat in ieder geval de volgende dienstonderdelen rechten hadden tot RAM in 2015: MKB, GO, FIOD, PDB en SMP.

Wij hebben logbestanden en autorisatieoverzichten uit 2017 ontvangen. Uit deze logbestanden en autorisatieoverzichten is gebleken dat in 2017 de volgende dienstonderdelen toegang hadden tot, en gebruikmaakten van, RAM: MKB/LKB, GO, PDB, FIOD, Dienst Toeslagen, Douane, Centrum voor ICT (B/CICT), Belastingdienst Centrale Administratie, SMP, Switch en Directie Belastingen, waaronder onder andere EH&I en Bedrijfsvoering.

3.1.4.2 Uitschakelen van RAM

Het RAM-systeem was in gebruik tot 24 mei 2018, tot één dag voor de inwerkingtreding van de AVG. In beschikbare documentatie is beschreven dat op 24 mei 2018 alle autorisaties voor RAM zijn ingetrokken en in verschillende interviews is aangegeven dat de autorisaties voor de inwerkingtreding van de AVG zijn ingetrokken.

Voor nadere details over uitschakelen van RAM verwijzen wij naar Hoofdstuk 5.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

3.1.4.3 Gebruik van RAM per dienstonderdeel

In deze paragraaf gaan wij in op het gebruik van RAM door de verschillende dienstonderdelen zoals naar voren komt uit de ons ter beschikking gestelde documenten en de door ons gehouden interviews. Dit betreft het gebruik van RAM via verkregen autorisatie. Zoals in 3.3.1 nader wordt toegelicht, waren nog drie methodes bij ons bekend om voor medewerkers zonder autorisatie tot RAM RAM-gegevens te verkrijgen, via de supergebruikers, via EHI-BA of via collega's. Wij hebben niet kunnen vaststellen of dienstonderdelen via deze routes gegevens uit RAM verkregen en in welke periode dit was:

- Ondernemingen en MKB: Zoals in 3.1.1 is aangegeven is RAM ontstaan op kantoor Roermond binnen dienstonderdeel Ondernemingen. Uit de voor het onderzoek beschikbare documentatie is naar voren gekomen dat Ondernemingen en MKB de gehele periode dat deze onderdelen bestonden en dat RAM bestond gebruikmaakten van RAM.
- GO: In notulen van een RAM-overleg 'tafeltje RAM' van 3 juni 2003 komt naar voren dat GO op twee kantoren, namelijk Eindhoven en Maastricht, gebruikmaakte van RAM. Verder is uit onderzoeksinformatie naar voren gekomen dat GO heeft gebruikgemaakt van RAM in ieder geval vanaf 2003 tot en met het uitzetten van RAM in mei 2018. In de enquête is door zes van de 72 respondenten aangegeven RAM te hebben gebruikt voor GO. Hierbij is aangegeven dat dit de periode 2004 tot en met 2018 betrof.
- Dienst Toeslagen: Uit de beschikbare logbestanden en autorisatieoverzichten komt naar voren dat Dienst Toeslagen in 2017 één keer een RAM-uitvraag heeft gedaan, zoals in 3.1.5 nader wordt toegelicht. In één interview is aangegeven dat Dienst Toeslagen geen gebruikmaakte van RAM. Enkele personen uit Dienst Toeslagen hebben wel uitleg gekregen over het praktische gebruik van RAM. In 2017 is één uitvraag gedaan in RAM door een medewerker van Dienst Toeslagen en hebben wij, op basis van de verschillende autorisatieoverzichten uit 2017, geconstateerd dat vijf medewerkers van Dienst Toeslagen geautoriseerd waren tot RAM. In de enquête is door vier van de 72 respondenten aangegeven RAM te hebben gebruikt vanuit Dienst Toeslagen. Hierbij is niet aangegeven welke jaren dit betrof. In interviews is aangegeven dat het moment van toegang verkrijgen tot RAM door de toentertijd geautoriseerde medewerkers van Dienst Toeslagen in 2010, 2011 of 2012 is geweest, maar kan op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie niet preciezer worden vastgesteld in welk jaar dat was. De geautoriseerde medewerkers, werkzaam bij Dienst Toeslagen, hebben toegang tot RAM gehad van 2010, 2011 of 2012 tot aan het uitzetten van RAM in mei 2018.
- Douane: In e-mails hebben wij teruggevonden dat Douane in 2012 gebruikmaakte van RAM. In de enquête is door één respondent van de 72 aangegeven dat RAM is gebruikt binnen de Douane. Wij kunnen op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie niet vaststellen wanneer het gebruik van RAM door Douane is gestart. Logbestanden en autorisatieoverzichten uit 2017 bevatten informatie dat medewerkers van Douane toegang tot RAM hebben gehad in 2015, 2017 en 2018, tot het moment van uitschakelen in 2018. In een e-mail van 19 juli 2017 vraagt een medewerker Douane autorisatie aan voor een Douane-medewerker, en hierbij wordt vermeld dat voor accijnshandhaving regelmatig gebruikgemaakt werd van RAM.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- LTO: De notulen van verschillende supergebruiker-overleggen uit 2009 laten zien dat LTO in 2009 gebruikmaakte van RAM. In verschillende interviews is benoemd dat RAM voor 2012 in gebruik was binnen LTO. In de enquête is door dertien van de 72 respondenten aangegeven dat de respondent RAM gebruikten binnen LTO. De periode die hierbij is aangegeven is 2009 tot LTO is opgehouden te bestaan. LTO is in verband met herstructurering in april 2015 opgehouden met bestaan.
- EH&I: Uit verschillende documenten, zoals een overzicht van gebruikte databronnen en logging, alsmede uit interviews is gebleken dat RAM werd gebruikt door medewerkers van EH&I van april 2015, het ontstaan van EH&I, tot en met mei 2018, het uitschakelen van RAM. Bovendien is in de enquête aangegeven dat 21 van de 72 respondenten gebruikgemaakt hebben van RAM binnen EH&I vanaf het ontstaan van EH&I tot en met het uitschakelen van RAM.
- FIOD: Het document 'Bronnenlijst FIOD-versie 04' is uit 2014 aangezien in het document benoemd wordt: *"Deze zomer (2014)"*. In dit document zijn de bronnenlijsten van de FIOD opgenomen. Hierin staat opgenomen: *"VIA FIOD infodesk te bevragen bronnen tbv Toezicht: […] RAM(+)=Risico Analyse Model"*. Uit dit document komt naar voren dat de FIOD in ieder geval sinds 2014 gebruikgemaakt heeft van RAM. Bovendien is in de enquête door zeven van de 72 respondenten aangegeven dat RAM is gebruikt voor de FIOD. Hierbij is aangegeven dat dit de periode 2012 tot en met 2016 betrof. Op basis van de logbestanden en autorisatieoverzichten uit 2017 heeft de FIOD in 2017 gebruikgemaakt van RAM.
- SMP: Uit interviews is gebleken dat SMP heeft gebruikgemaakt van RAM vanaf omstreeks 2010 toen het Landelijke Centrum Auto onder het toezicht van SMP viel. Uit deze interviews is gebleken dat RAM door SMP is gebruikt tot en met 2017. In de enquête hebben drie van de 72 respondenten aangegeven RAM te hebben gebruikt voor LCA. De periode die hierbij is aangegeven is 2013 tot en met 2018.
- B/CICT: Uit een interview is gebleken dat B/CICT mogelijk rond 2013 toegang heeft gekregen tot RAM. In de enquête is door één respondent van de 72 aangegeven RAM te hebben gebruikt. Hierbij is geen periode aangegeven. In de autorisatielijsten uit 2017 is ook B/CICT aanwezig. Uit documentatie is niet te herleiden of CICT alleen een RAM-beheerrol had of (ook) RAM-gegevens gebruikt heeft en vanaf wanneer en tot wanneer B/CICT toegang heeft gehad en mogelijk heeft gebruikgemaakt van RAM.
- B/CA: In de enquête is door twee van de 72 respondenten aangegeven dat RAM is gebruikt bij B/CA. Hierbij is aangegeven dat dit rond 2013 is geweest. Bovendien is in de autorisatieoverzichten die zijn toegelicht in 3.1.5.1 opgenomen dat B/CA toegang had tot RAM in 2015, 2017 en 2018.
- PDB: In de enquête is door vijf van de 72 respondenten aangegeven dat RAM is gebruikt. Hierbij is aangegeven dat dit rond 2016 was. Uit de autorisatieoverzichten die zijn opgenomen in 3.1.5.1 komt naar voren dat PDB in 2017 autorisatie had tot RAM.
- Switch: Op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie is geen verdere informatie over de periode van gebruik van RAM naar voren gekomen voor Switch.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

3.1.5 Welke dienstonderdelen, afdelingen en functionarissen waren de interne en externe gebruikers/afnemers van RAM? Hoeveel mensen hadden toegang tot de database toen hij volledig in gebruik was?

3.1.5.1 De gebruikers van en medewerkers met toegang tot RAM

Zoals in 3.1.2.3 nader is toegelicht kende RAM zowel een Oracle-omgeving als een AWS+-omgeving, Apandu 6. Hieronder hebben wij het gebruik gesplitst voor Oracle en Apandu 6.

Oracle

In de documentatie hebben wij autorisatieoverzichten uit 2017 aangetroffen. Daarnaast hebben wij een logbestand uit 2017 aangetroffen. Vorenstaande hebben wij samengevoegd één lijst[26] met medewerkers die toegang hebben gehad tot RAM, wat voort is gekomen uit autorisatieoverzichten en het logbestand. Deze beide documenten hebben betrekking op de Oracle-database, wat naar voren is gekomen uit het memo 'Ontwikkeling Nieuwe Intelligencevoorziening Toezicht' aan GKT van 7 maart 2018. Wij hebben op basis van de beschikbare informatie, niet de volledigheid van de autorisatieoverzichten en het logbestand kunnen vaststellen. Op basis van de beschikbare informatie over de verschillende autorisaties die toegang verschaften tot RAM, hebben wij geïdentificeerd welke medewerkers uit deze autorisatieoverzichten daadwerkelijk toegang hadden tot RAM.

Niet vastgesteld Oracle of Apandu 6

Als aanvulling op de lijst op basis van de autorisatieoverzichten en het logbestand is vanuit de FIOD een lijst met medewerkers die toegang hadden tot RAM aangeleverd, en hebben wij twee e-mails aangetroffen die enkel gericht waren aan geautoriseerde gebruikers. De eerste e-mail, van een RAM-teamlid, is van 28 april 2015 waar een snelkoppeling in is opgenomen van een nieuwe software die zorgt dat de connectie met Oracle weer gemaakt kan worden. Deze mail is naar 99 geautoriseerden gestuurd. De tweede e-mail, van een RAM-teamlid, is van 19 juli 2017 waarin aan de RAM-geautoriseerden wordt toegelicht dat RAM is afgesloten, en hoe het mogelijk is om autorisaties weer terug te krijgen. Deze mail is met 135 geautoriseerden gedeeld. De FIOD-lijst en de twee e-mails zijn samengevoegd tot één lijst, en vergeleken met de lijst op basis van de autorisatieoverzichten en het logbestand. Alle aanvullende gebruikers zijn opgenomen in een aparte lijst. Wij hebben niet kunnen vaststellen of de FIOD-lijst en de twee e-mails betrekking hadden op Oracle of Apandu 6.

Apandu 6

In de beschikbare onderzoeksinformatie is geen informatie aangetroffen over de autorisatie, het gebruik en de toegangsprocessen in Apandu 6 gedurende de periode van het gebruik van RAM. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat Apandu enkel voor gebruik door EH&I-medewerkers was.

[26] Deze lijst, aangevuld met de hierna toegelichte FIOD-lijst, is door ons gebruikt voor het uitzetten van de enquête, zie Bijlage E. De e-mails zijn niet gebruikt voor het uitzetten van de enquête, omdat wij deze tijdens het uitzetten van de enquête nog niet tot onze beschikking hadden.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Een enkel autorisatieoverzicht over Apandu gedeeld over de e-mail op 13 september 2018 hebben wij aangetroffen in de beschikbare documenten. Gezien het feit dat dit een autorisatieoverzicht van 13 september 2018 betrof, relateert dit aan Spoor 1 en is dit - overzicht opgenomen in paragraaf 3.1.7.

Externen

Wij hebben op basis van de bovenstaande autorisatieoverzichten, logbestanden en losse lijsten vastgesteld dat hierop geen externe partijen of medewerkers van externe partijen aanwezig waren. Wij hebben geen andere documentatie ontvangen die informatie bevat over gebruikers van RAM en derhalve hebben wij geen inzicht in of externe partijen toegang hadden tot RAM op andere momenten.

Dienstonderdelen

Oracle

Uit de lijst met gebruikers die toegang hadden tot RAM, op basis van de autorisatie-overzichten en het logbestand, hebben wij onderstaand overzicht, Tabel 3.1.5.1.1, gegenereerd. Hierin hebben wij opgenomen hoeveel medewerkers per dienstonderdeel toegang hebben gehad tot RAM.

Dienstonderdeel	Aantal medewerkers met toegang tot RAM
B/CA	2
Belastingdienst Limburg	3
CICT	2
Dienst Toeslagen	2
Directie Belastingen	1
Douane	4
FIOD	32
GO	23
LKB	38
MKB	130
PDB	16
SMP	4
Totaal	**257**

Tabel 3.1.5.1.1. *Overzicht van het aantal unieke gebruikers van RAM per dienstonderdelen (2017)*

Uit de lijst met gebruikers die toegang hadden tot RAM, op basis van de FIOD-lijst en de e-mails, hebben wij onderstaand overzicht, Tabel 3.1.5.1.2, gegenereerd. De FIOD-lijst en de twee e-mails zijn samengevoegd tot één lijst, en vergeleken met de lijst op basis van de autorisatieoverzichten en het logbestand. Alle gebruikers van deze lijsten, die niet in de autorisatieoverzichten en logbestand van 2017 aanwezig zijn, zijn opgenomen in een aparte lijst. Hierin hebben wij opgenomen hoeveel medewerkers per dienstonderdeel toegang hebben gehad tot RAM.

Dienstonderdeel	Aantal medewerkers met toegang tot RAM
B/CA	1
CICT	1
Dienst Toeslagen	3
FIOD	6
GO	2
LKB	5
MKB	6
Totaal	**24**

Tabel 3.1.5.1.2. *Overzicht van het aantal unieke gebruikers van RAM per dienstonderdelen (2015, 2017)*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Op basis van de autorisatieoverzichten, het logbestand, de FIOD-lijst, en de twee e-mails hebben wij 281 unieke RAM-gebruikers kunnen identificeren. De gecombineerde aantallen zijn hieronder opgenomen in Tabel 3.1.5.1.3.

Dienstonderdeel	Aantal medewerkers met toegang tot RAM
B/CA	3
Belastingdienst Limburg	3
CICT	3
Dienst Toeslagen	5
Directie Belastingen	1
Douane	4
FIOD	38
GO	25
LKB	43
MKB	136
PDB	16
SMP	4
Totaal	**281**

Tabel 3.1.5.1.3. *Totaaloverzicht van het aantal unieke gebruikers van RAM per dienstonderdelen (2015, 2017)*

Afdelingen

Op basis van de autorisatielijsten, die gebaseerd zijn op de autorisatieoverzichten en het logbestand, met medewerkers met toegang tot RAM hebben wij een overzicht gegenereerd met de teams die toegang hadden tot RAM. Dit betreft een totaal van 153 verschillende teams. De lijst met teams hebben wij opgenomen in Bijlage G. Voor de FIOD-lijst en de e-mails zijn geen afdelingen te herleiden.

Functionarissen

Uit de autorisatieoverzichten, de FIOD-lijst en de e-mails zijn geen functies te herleiden. Het logbestand met het gebruik van RAM per gebruiker in 2017 bevat wel de functie van de gebruikers. Op basis van dit document hebben wij Tabel 3.1.5.1.4 opgesteld.

Functie	Aantal medewerkers aanwezig in logbestand
Geen functie gespecificeerd	29
Behandelfunctionaris	14
Coördinerend Beleidsmedewerker	1
Data-Informatie Analist	3
Dataminer	2
Edp Audit Medewerker	10
Expert Kenniscentrum	1
Exploitatiespecialist	2
Fiscalist	5
Internal Auditor	1
Medewerker Opsporing	3
Medewerker Projecten	5
Medewerker Switch	9
Medewerker Toezicht Binnen	12
Medewerker Toezicht Buiten	10
Onderzoeker	1
Senior Adviseur	1
Strategisch Adviseur	3
Tactisch Adviseur	2
Grand total	**114**

Tabel 3.1.5.1.4. *Overzicht functionarissen aanwezig in logbestand uit 2017*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

3.1.5.2 *Afnemers*

Zoals in paragraaf 3.3.1 nader is toegelicht, waren drie methodes bij ons bekend om voor medewerkers zonder autorisatie tot RAM RAM-extracties te verkrijgen: via de supergebruikers, via EHI-BA of via collega's. Er is geen systematische logging beschikbaar van het delen van RAM-extracties met medewerkers door supergebruikers, door EHI-BA of door collega's. Derhalve kunnen wij niet vaststellen welke dienstonderdelen, afdelingen en functionarissen afnemers waren van RAM.

In het eindrapport van SIG uit februari 2016 is beschreven dat minimaal 2.000 afnemers worden bediend met gegevens uit RAM, waarbij wordt beschreven: "*Dit betreft een diverse groep intern Belastingdienst, maar ook extern.*"

3.1.5.3 *Externe gebruikers/afnemers*

In paragraaf 3.4.2 wordt ingegaan op de toegang die andere overheden of externe partijen hadden tot RAM. In die paragraaf staat beschreven dat wij niet hebben kunnen vaststellen of andere overheden of externe partijen wel of geen toegang hebben gehad tot RAM. In paragraaf 3.3.4 wordt verder ingegaan op de analyses die gemaakt zijn voor en door andere overheden en/of externe partijen. In deze paragraaf is beschreven dat wij geen informatie hebben aangetroffen over of en zo ja welke overheden en externe partijen zelfstandig gegevens uit RAM konden verkrijgen. Daarnaast hebben wij in die paragraaf voorbeelden opgenomen over gegevensleveringen aan of samenwerkingen met specifieke externe partijen.

3.1.6 Hoeveel functionarissen hebben gebruikgemaakt van RAM om analyses over burgers en bedrijven te maken en/of deze analyses verder te verwerken en aan hoeveel functionarissen is data uit RAM verstrekt en hebben van deze data gebruikgemaakt?

3.1.6.1 *Aantal functionarissen die gebruikgemaakt hebben van RAM*

In paragraaf 3.1.5 hebben wij informatie opgenomen over het aantal gebruikers met toegang tot RAM. Door het ontbreken van systematische logging in of van RAM hebben wij geen gegevens beschikbaar om vast te stellen hoeveel functionarissen daadwerkelijk hebben gebruikgemaakt van RAM voor het uitvoeren of verder verwerken van analyses. Enkel voor het jaar 2017 is informatie beschikbaar over het aantal directe gebruikers van RAM op basis van het beschikbare logbestand uit 2017, waarin 114 individuele gebruikers zijn opgenomen, zie paragraaf 3.1.5.2 voor details.

3.1.6.2 *Aantal functionarissen dat gegevens uit RAM heeft ontvangen en gebruikt*

Zoals in paragraaf 3.1.5.2 is beschreven is geen logging of andere informatie beschikbaar over het aantal afnemers dat een RAM-extractie uit RAM heeft ontvangen voor analyse-doeleinden, hetzij direct van supergebruikers, EHI-BA, hetzij indirect via andere collega's.

Zoals ook in paragraaf 3.1.5.2 opgenomen, is in het eindrapport van SIG uit februari 2016 beschreven dat minimaal 2.000 afnemers worden bediend met gegevens uit RAM. Wij hebben dit aantal niet kunnen verifiëren of kunnen vaststellen op basis waarvan dit aantal

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

is vastgesteld. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat een logbestand bestond van alle uitvragingen uit RAM. Wij hebben dit bestand niet in de voor het onderzoek beschikbare documentatie aangetroffen.

3.1.7 Van wanneer tot wanneer was de opgeschoonde vorm van RAM in gebruik vanaf 15 juni 2018? Welke dienstonderdelen, afdelingen en functionarissen waren de interne en externe afnemers van de afgeslankte vorm van RAM? Hoeveel functionarissen hadden toegang tot de opgeschoonde database?

Zoals wij hebben beschreven in paragraaf 3.1.4.2 zijn alle autorisaties voor RAM op 24 mei 2018 ingetrokken. Er zijn, voor tijdelijke opvolging van RAM, drie verschillende scenario's uitgewerkt die gelijktijdig zijn uitgevoerd. Deze scenario's zijn bekend onder de namen Spoor 1, Spoor 2 en Spoor 3. Om onderzoeksinformatie te vergaren over deze drie sporen hebben wij interviews gehouden met drie medewerkers die betrokken zijn geweest bij deze drie sporen. Indien mogelijk is de tijdens deze interviews verkregen informatie onderbouwd met documentatie.

Op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij deze Sporen in Figuur 3.1.7.1 weergegeven:

Figuur 3.1.7.1. *Overzicht Sporen 1, 2 en 3*

3.1.7.1 Spoor 1

Op basis van de gehouden interviews en de beschikbare documentatie komt naar voren dat Spoor 1 was ingericht als noodvoorziening, waarbij gebruikgemaakt werd van de RAM-architectuur. Het doel van Spoor 1 was een AVG-compliant en geschoonde RAM-database. Om dit doel te bereiken zijn de velden en kolommen van elke individuele databron van RAM beoordeeld op aanwezigheid van gegevens die niet zijn toegestaan volgens de AVG. Die gegevensvelden zijn vervolgens, op basis van afwegingen door de betrokkenen bij de beoordeling uit de RAM-database en -configuratie verwijderd. In het memo 'Rapportage noodscenario' van 23 mei is beschreven dat hierna *"de benodigde brondata voor Intelligence-werkzaamheden MKB worden door IV-accent en DF&A op de Teradata omgeving geplaatst."* In paragraaf 3.2.7 beschrijven wij welke gegevens uit RAM aanwezig waren in de opvolgers van RAM.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

Periode actief

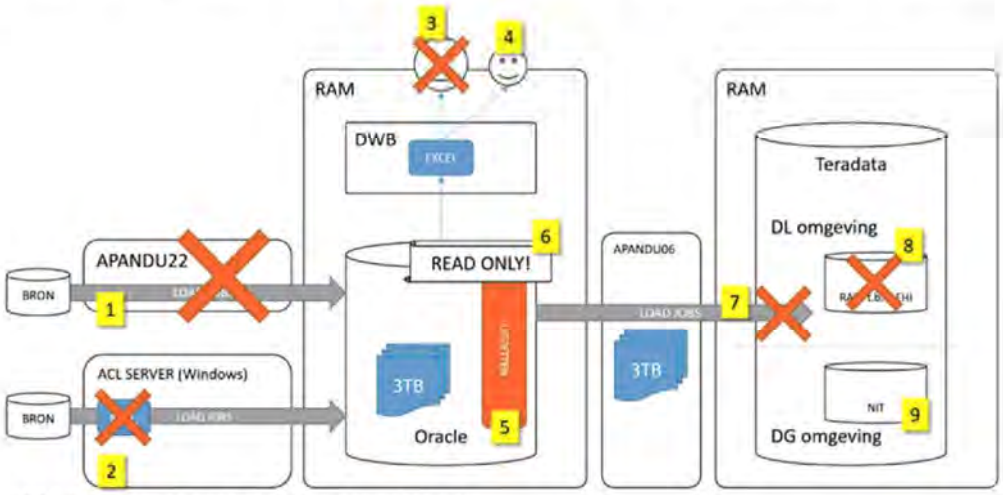
Spoor 1 is actief geworden na het uitschakelen van RAM. Op basis van document 'Tijdlijn migratie RAM' (van: Keten Generiek Kantoor en Toezicht, MKB en DF&A; datum 2 februari 2021) is Spoor 1 beschikbaar gesteld op 15 juni 2018. Op basis van 'Memo: End of project RAM' (GO, ter info DT BD; datum: 12 mei 2019) zijn de autorisaties voor Spoor 1 op 24 mei 2019 ingetrokken door IV GBS. Er is in de opvolgende maanden door de Belastingdienst besloten om over te gaan tot volledige ontmanteling van Spoor 1, omdat Spoor 1 overbodig was nadat Spoor 2 gereed was voor gebruik. Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie is ons niet gebleken op welke datum Spoor 1 volledig is ontmanteld. De betreffende omgeving was tijdens ons onderzoek niet meer beschikbaar.

Toegankelijkheid

Oracle

Op basis van de PowerPointpresentatie 'Intelligence-Voorziening Toezicht (IVT) & Uitfaseren RAM' (gedateerd 27 juli 2018) is naar voren gekomen dat een gebruikersgroep van maximaal tien medewerkers heeft bestaan voor het gebruik van RAM Oracle. Op basis van de gehouden interviews komt naar voren dat voor het verstrekken van toegang tot de Oracle-database in Spoor 1 de afweging is gemaakt om deze gebruikersgroep zo klein mogelijk te houden. De groep van maximaal tien medewerkers met toegang bestond uit medewerkers verspreid over de kantoren, zodat elke locatie een vast aanspreekpunt had. Voor de maximaal tien gebruikers die toegang hadden tot Spoor 1 waren extern e-mailen, internet- en USB-toegang uitgeschakeld. Wij hebben dit niet met een gedetailleerde lijst van toegekende autorisaties kunnen verifiëren.

In het memo 'Update RAM/IVT + gevraagde besluitvorming' van 18 december 2018 aan stuurgroep RAM, is in de bijlage een figuur opgenomen die hieronder is opgenomen in Figuur 3.1.7.1.1. Hierbij is opgenomen als één van de actiepunten: *"RAM Oracle 11 autorisaties voor gebruik RAM schermen (export naar Excel) beschikbaar houden."*



Figuur 3.1.7.1.1. *Overzicht inrichting Spoor 1 in december 2018*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

In de gehouden interviews is toegelicht dat gebruik van de Spoor 1-omgeving slechts was toegestaan op basis van een omschreven opdracht per zoekslag en omschreven gebruiksvoorwaarden en procedures. Dit wordt de 'Willen, Mogen en Kunnen'-toets (WMK-toets) genoemd die ook al in de laatste RAM-jaren werd gebruikt bij het opvragen van gegevens uit RAM, zie paragraaf 3.3.1 voor details met betrekking tot RAM en opvragen van RAM-gegevens. Deze omschreven opdracht en dus het gebruik van Spoor 1 moest worden goedgekeurd door een directeur MKB. De omschreven opdracht diende ook te worden vastgelegd in een dossier.

In de onderzoeksinformatie hebben wij een mailbericht van 26 juli 2018 aangetroffen, waarin de situatie van RAM na invoering van de AVG is beschreven. Enkele relevante passages betreffen: *"Ook is het niet zo dat MKB als enige toegang heeft tot de TD / SAS grid omgeving. Naast DF&A werken ook Toeslagen en Douane op deze omgeving. Alle bestanden waarvan RAM gebruik maakt zijn beoordeeld en alle bestanden die vanuit onze reguliere toezichtfunctie o.b.v. de AVG niet zonder meer gebruikt mogen worden zijn verwijderd uit de Oracle database (Douanebestanden, bestanden van toeslagen, bestanden afkomstig van het Internet service Center, Telefoonnummerbestanden, het bestand waarin vermogensvergelijken zijn aangemaakt en de bestanden met gegevens uit PIT, FSV, GEFIS, en GOS (IP adressen) zijn uit de Oracle database verwijderd; ook zijn bepaalde bestandsvelden verwijderd, zoals gegevens over geslacht, leeftijd en nationaliteit). De 'geschoonde database' is bevroren en kan alleen met toestemming van de stuurgroep en IV&D van een data update worden voorzien. Nog slechts 10 medewerkers hebben een autorisatie voor het gebruik van de 'geschoonde database' (laatste update 15-06-2018)."*

Apandu 6[27]

In paragraaf 3.1.2.3 is nader toegelicht dat RAM niet enkel op Oracle stond, maar ook een kopie kende op de zogenoemde 'Apandu 6'. Bovenstaande Figuur 3.1.7.1.1 is afkomstig uit een memo van 18 december 2018 van een medewerker MKB aan de stuurgroep RAM, waar het figuur de toenmalige situatie schetst waaruit naar voren komt dat Apandu 6 nog in gebruik was in december 2018. Uit een aangetroffen autorisatieoverzicht van Apandu 6, die 13 september 2018 is ge-e-maild, komt naar voren dat 36 verschillende medewerkers autorisatie hadden voor Apandu 6. Wij hebben niet kunnen vaststellen welke dienstonderdelen dit betrof.

3.1.7.2 Spoor 2

Op basis van de gehouden interviews komt naar voren dat de inrichting van Spoor 2[28] is gestart met het doel om een geheel nieuw systeem in te richten die de taken van RAM kon overnemen, al was Spoor 2 nog wel een beperkte en tijdelijke analysevoorziening. Hierbij was het vooral van belang dat de werkwijze met het nieuwe systeem voldeed aan

[27] In document '2019-01-17 AWS22 Uitfaseren (definitieve afspraken 3 onderwerpen)' is opgenomen dat: *"Voor de drie processen ANBI, Verhuurdersheffing en stivers die ondersteund worden met producten die nog op de AWS22 staan waren twee scenario's benoemd. Het eerste is overzetten naar de apandu 6/7 en de tweede is naar SAS Grid (NIT/MKB) brengen."* Mogelijk heeft Apandu 6 betrekking op Spoor 2.

[28] In de beschikbare onderzoeksinformatie worden bij het gebruik van Spoor 2 ook andere benamingen gebruikt. De termen 'Nieuwe Informatievoorziening Toezicht' (NIT) en 'Informatievoorziening Toezicht' (IVT) zijn ook voor Spoor 2 aangetroffen, terwijl deze op basis van beschikbare informatie naar Spoor 3 refereren. Aanvullend wordt verwezen naar de RAM-datamarts, wat op basis van beschikbare informatie lijkt te verwijzen naar de gegevens van RAM die in Spoor 2 zijn geplaatst.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

de AVG. De inrichting van Spoor 2 heeft plaatsgevonden op Teradata (TD) SASgrid. De inrichting van Spoor 2 was 11 juli 2018 afgerond en betrof:

- een ingericht datagebied op Teradata (TD) SASgrid;
- datasets door DF&A geplaatst op het datagebied en vrijgegeven voor gebruik; en
- implementatie van technische richtlijnen vanuit MKB voor gebruik van de TD SASgrid-omgeving.

In de gehouden interviews is toegelicht dat Spoor 2 een geheel nieuwe omgeving op SASgrid betrof, waarop de geschoonde, AVG-conforme statische RAM-bestanden vanuit een kopie van Spoor 1 benaderd konden worden. Dit betrof de dataset uit RAM die benodigd was voor het maken van analyses voor de verhuurderheffing, het toezicht op stichtingen en verenigingen en het toezicht op ANBI-instellingen. Deze dataset kon worden aangevuld met noodzakelijk geachte ruwe brongegevens door analisten. Het aanvullen met ruwe brongegevens gebeurde pas na goedkeuring van de stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van MKB, GKT, DF&A en IV-A, en directeur IV&D.

Periode actief

Spoor 2 is actief geworden per 27 augustus 2018. In de nota 'Continuering Gegevens-levering DF&A' gedateerd op 7 februari 2024 is beschreven dat de autorisaties voor MKB-analisten die gebruikmaakten van Spoor 2 op 1 januari 2021 zijn ingetrokken. Het stop-zetten van Spoor 2 had gevolgen voor de eenmalige analyses en fenomeenonderzoeken, die uitgevoerd werden door MKB-analisten. Ter ondersteuning van deze analyses en fenomeenonderzoeken zijn er enkele gegevensleveringen door DF&A aan MKB gestart. Deze gegevensleveringen door DF&A vanuit Spoor 2 aan MKB zijn beëindigd op 1 december 2023, waarna in december 2023 is overgegaan tot volledige ontmanteling, ofwel het verwijderen en/of opschonen van alle gegevens en omgevingen, van Spoor 2.

Voor nadere details over de besluitvorming verwijzen wij naar Hoofdstuk 5.

Toegankelijkheid

In interviews is aangegeven dat ongeveer 25 analisten van MKB toegang hadden tot Spoor 2. In het 'Detailmemo Ontwikkeling IVT' van 27 augustus 2018 is beschreven dat 20 data- en businessanalisten van MKB toegang hadden tot Spoor 2. Op 15 januari 2021 is door kwartiermaker / beoogd afdelingshoofd Businessontwikkeling per e-mail een memo rondgestuurd met de titel 'Memo: RAM Kopie op IVT Spoor 2'. In dit memo is onder meer opgenomen: *"De IVT omgeving was beschikbaar voor een 20-tal medewerkers van MKB en analisten van DF&A. Het gebruik van gegevens in deze omgeving wordt niet gelogd."* Wij hebben dit niet met een gedetailleerde lijst van autorisaties kunnen bevestigen. Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie is ons niet gebleken dat andere dienstonderdelen hebben gebruikgemaakt van Spoor 2.

3.1.7.3 Spoor 3

Naast Spoor 1 en 2 is DF&A gestart met de opzet van een voorziening dat de analyses in het kader van 'subjectgericht toezicht' kon ondersteunen. Deze voorziening werd

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Spoor 3, 'Nieuwe Informatievoorziening Toezicht' (NIT) of 'Informatievoorziening Toezicht' (IVT) genoemd. In interviews met medewerkers die betrokken waren bij de opvolgers van RAM is aan ons toegelicht dat Spoor 3 geheel separaat en onafhankelijk van RAM, Spoor 1 en Spoor 2 was opgezet en was ingericht op een datagebied op SASgrid. Het doel van Spoor 3 was het creëren van een alternatief voor RAM voor MKB dat aansloot op de werkwijze en omgeving van DF&A. Met Spoor 3 zou een structurele voorziening worden ingericht voor de werkzaamheden waar voorheen RAM voor zou worden gebruikt.

Het verschil met Spoor 1 en 2 is dat Spoor 3 was ingericht als structurele oplossing, terwijl de andere twee sporen een noodscenario betroffen. Bij de inrichting van Spoor 3 is het doel geweest om een minimale hoeveelheid gegevens te verwerken die recht deed aan de AVG-richtlijnen. Slechts een beperkt aantal medewerkers heeft toegang gekregen tot Spoor 3 en in Spoor 3 waren enkel zogenaamde 'opgewerkte' gegevens beschikbaar in plaats van ruwe brongegevens. In de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij hierover geen vastlegging of documentatie aangetroffen, waardoor wij het voorgaande niet hebben kunnen vaststellen.

Periode actief

Spoor 3 is, na meermaals uitstellen van de inwerkingtreding, actief geworden per 25 mei 2019 zoals beschreven in memo 'End of project stuurgroep noodvoorziening RAM' van 9 april 2019, verstuurd aan de 'Ketentafel Keten Generiek Kantoor en Toezicht'.

De autorisaties voor Spoor 3 zijn in december 2023 ingetrokken, waarna in 2024 is overgegaan tot volledige ontmanteling van Spoor 3. In het 'Memo uitfaseren IVT spoor 3' d.d. 6 december 2023 aan MT MKB is vastgelegd dat door de invoering van het analyseproces op de ADP-straat het niet meer noodzakelijk was om de dataset 'IVT spoor 3' operationeel te houden. ID&S[29] heeft opdracht gegeven aan de keten GKT alle toegang tot de dataset IVT Spoor 3 in te trekken.

Voor nadere details over de besluitvorming verwijzen wij naar Hoofdstuk 5.

Toegankelijkheid

Uit de PowerPointpresentatie 'Intelligence-Voorziening Toezicht (IVT) & Uitfaseren RAM' (gedateerd 27 juli 2018) komt naar voren dat vier à vijf medewerkers in de rol van data-analisten of applicatiebouwer binnen MKB en vier à vijf medewerkers in de rol van 'data scientist' van DF&A werkten aan het 'opwerken' van Spoor 3.

In memo 'Beperken gebruik IVT spoor 3' is beschreven dat er een uitvraag is gedaan naar het gebruik van Spoor 3 door MKB-analisten na 1 januari 2021. Bij de uitvraag onder 26 MKB-analisten hebben veertien analisten aangegeven gebruik te hebben gemaakt van Spoor 3.

In het 'Memo uitfaseren IVT spoor 3' d.d. 6 december 2023 aan MT MKB is opgenomen dat *"in het MT van 8 februari 2022 is besloten het gebruik van IVT Spoor 3 voor een*

[29] De afkorting ID&S is in het memo gebruikt zonder verduidelijking waar deze afkorting voor staat. Op basis van beschikbare informatie betreft dit mogelijk 'Informatievoorziening, Data & Security' of 'Informatiemanagement, Databeheersing & Security'.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

beperkt aantal mensen (5) met inachtneming van mitigerende maatregelen te continueren."

Uit de voor het onderzoek beschikbare informatie is geen informatie naar voren gekomen dat door andere dienstonderdelen dan MKB en DF&A toegang hadden tot Spoor 3.

3.2 Gegevens / data

3.2.1 Van welke gegevens (van burgers en bedrijven) heeft RAM gebruikgemaakt, wat waren bronnen van deze gegevens, hoe werden de bronnen bepaald en hoe vaak werden de gegevens uit deze bronnen bijgewerkt?

Wij hebben bij de beantwoording van de deelvraag 3.2.1 'Van welke gegevens (van burgers en bedrijven) heeft RAM gebruikgemaakt, wat waren bronnen van deze gegevens, hoe werden de bronnen bepaald en hoe vaak werden de gegevens uit deze bronnen bijgewerkt?' gebruikgemaakt van onderzoeksinformatie, bestaande uit van de Belastingdienst ontvangen documentatie, door ons gehouden interviews en de door ons afgenomen enquête. In onderstaande paragrafen hebben wij een nadere toelichting opgenomen over welke informatie is gebruikt, waarbij bij het vaststellen van bronnen in verschillende perioden geen informatie is opgehaald uit de enquête, gezien het feit dat deze was gericht op het gebruik van RAM, en beperkt informatie is opgehaald in de interviews, gezien de omvang van het aantal beschikbare bronnen in RAM en de periode sinds het uitschakelen van RAM.

Wij hebben in het kader van het onderzoek geen toegang tot het RAM-systeem inclusief de daarin vastgelegde gegevens gehad. Ons is medegedeeld dat na het uitschakelen zowel het RAM-systeem als de gegevens daarin zijn verwijderd.

Ten behoeve van de beantwoording van de deelvraag genoemd in de titel van paragraaf 3.2.1 hebben wij een onderscheid gemaakt tussen de bronnen die in RAM ontsloten waren (dat wil zeggen: de bronsystemen van waaruit gegevens in RAM waren opgenomen ofwel de bronnen van RAM) en de gegevens die in (de database van het systeem) RAM waren opgenomen. In paragraaf 3.2.1.1 gaan wij eerst in op de bronnen die in RAM ontsloten waren, zoals het BVR-systeem of FSV. In paragraaf 3.2.1.2 gaan wij in op de gegevens die vanuit deze bronnen in RAM waren opgenomen. Vervolgens gaan wij in paragraaf 3.2.1.3 in op de wijze waarop werd bepaald welke nieuwe bronnen in RAM ontsloten werden en in paragraaf 3.2.1.4 beschrijven wij de frequentie waarmee de gegevens vanuit deze bronnen in RAM werden bijgewerkt.

3.2.1.1 Bronnen van RAM

Welke bronnen, en wanneer deze bronnen in RAM ontsloten waren, lichten wij in deze paragraaf voor drie tijdsperioden toe.

Bronnen van RAM in de periode 1998-2002

Zoals beschreven in paragraaf 3.1.2.3 was RAM initieel een Excel-bestand waarin enkel beschrijvingen van brancherisico's waren opgenomen. Op basis van de notulen van 'tafeltje RAM' van 3 juni 2003 kan worden opgemaakt dat in ieder geval in 2003 gegevens

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

vanuit enkele bronnen, waaronder fiscale gegevens beschikbaar waren in het Excel-bestand RAM. Ergens in de periode tussen 1998 tot en met 2002 zijn gegevens uit deze bronnen en fiscale gegevens toegevoegd aan de brancherisico's in het Excel-bestand RAM om een indicatie te geven van de potentiële impact van een risico.

Voor de periode 1998 tot en met 2002 hebben wij in de beschikbare onderzoeksinformatie één document aangetroffen dat mogelijk inzicht geeft in de bronnen van RAM. Doordat de titel van dit document, '2001selectieregelsRAM', 2001 bevat, hebben wij dit document verwerkt als een document uit 2001. Het document '2001selectieregelsRAM' bevat een lijst met onderzoeksonderwerpen voor Belastingdienst-kantoren Roermond en Tilburg. In de lijst is van elk onderwerp een beschrijving opgenomen en is aangegeven of OB, LB, IB, VPB, AWR, Materieel en Invordering relevant is per onderzoeksonderwerp.

In één interview is toegelicht dat RAM is begonnen met gegevens over theoretische brancherisico's en dat IKB de eerste bron van RAM was. De bron IKB hebben wij niet aangetroffen in het document uit 2001. Uit de overige interviews is geen verdere informatie naar voren gekomen over bronnen van RAM in de periode 1998-2002.

Bronnen van RAM in de periode 2003-2012

In de ontvangen documentatie hebben wij verschillende documenten aangetroffen waaruit bronnen van RAM zijn te herleiden voor de periode 2003 tot en met 2012. Deze documenten betreffen onder andere notulen van RAM-vergaderingen en Excel-bestanden met de bronnen van RAM. De bronnen die hieruit naar voren zijn gekomen zijn opgenomen in Tabel 3.2.1.1.1. Op basis van informatie in de verschillende documenten hebben wij met kruisjes aangegeven welke bronnen van RAM in de verschillende jaren in RAM beschikbaar waren volgens deze documenten.

Tijdens het onderzoek is geen informatie naar voren gekomen over welke bronnen in 2005, 2010 en 2011 in RAM precies aanwezig waren. Deze kolommen zijn derhalve grijs gemarkeerd en niet gevuld in Tabel 3.2.1.1.1.

Onder de tabel beschrijven wij per jaar op basis van welke documenten wij de tabel hebben opgesteld en geven wij een nadere toelichting. Voor enkele bronnen van RAM, zoals 'Aandeelhouders', en 'Notaris', hebben wij niet kunnen vaststellen of de benaming of beschrijving van de bron daadwerkelijk toeziet op een bron of dat de benaming of beschrijving toeziet op gegevens in RAM uit een bron met een mogelijk andere naam of beschrijving. Gezien het feit dat deze bronnen in de beschikbare onderzoeksinformatie gezamenlijk met andere bronnen zijn benoemd, of zijn opgenomen in een Excel in de kolom 'toelichting 1_Bron', hebben wij deze ook in onderstaande tabel en paragrafen opgenomen.

Bron	Beschrijving	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aandeel-houders	Informatie over aandeelhouders						x	x			
AKI	ABS klanten-behandeling Informatie										x
Becon	Gegevens over belasting-consulenten	x						x			
Bouw-vergun-ningen	Bouw-vergunningen		x			x	x				

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Bron	Beschrijving	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BVR	Persoons- en adresgegevens	x	x				x	x			x
CLO	*							x			
CNV	Convenanten-administratie							x			x
Douane	*							x			x
DKK	Digitale kadaster kaart					x	x				
DLGRP	*							x			
DSSLH	BI-Loonheffing							x			
EDM	*					x	x	x			
Fiscale IBPV	*						x				
FLG	Financiële loongegevens					x		x			x
GOA	Schuldenpositie	x	x			x	x	x			x
HBS	Autogegevens						x	x			
HLP	heffing loon-belasting en premie- werk-nemers-, en volksverzekering					x	x	x			
ISC	Internet Service Centre										x
IH	Inkomens-belasting	x	x			x	x	x			x
IBS	Algemene gegevens	x	x			x	x	x			
IKB	Informatie klant-behandeling	x	x					x			x
KA VPB[30]	Kantoor-automatisering vennootschaps-belasting	x	x		x		x	x			
KvK	Persoons- en adresgegevens m.b.t. bedrijven en bestuurders							x			
LH	Loonbelasting	x	x		x	x	x	x			x
Notaris	Akten en taxaties					x					
PGA	*							x			
OB	Omzetbelasting	x	x		x	x	x	x			x
RBO	*						x	x			
RBO Risico-model loon-heffing 2008	*										
Risico-model 2006	*							x			
RIS	Renseigne-menten informatie-systeem							x			
Sagitta	Douane-systeem (DSU en/of DSI)							x			
SMOB	Inforay Selectie Module OB							x			

[30] KA VPB wordt in sommige documenten ook wel opgeschreven als KA-VPB. Voor consistentie in de rapportage hebben wij overal KA VPB opgeschreven.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Bron	Beschrijving	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Theoretische risico's	Theoretische risico's					x	x	x			
Toeslagen	*										x
UWV	Verzekeringen						x	x			
VAR	Verklaring arbeidsrelatie							x			x
VIS	*							x			
VPB	Vennootschapsbelasting	x	x			x	x	x			x
VPZ	*					x					
VZL	Informatie over inhoudingsplichtige	x				x	x				
WIA	Winstaangiften					x	x	x			
WOZ	Waarde ontroerende zaken					x	x	x			

Tabel 3.2.1.1.1. *Bronnen van RAM tussen 2003 en 2009*

Voor bronnen waarbij '*' in de beschrijving is opgenomen hebben wij op basis van de onderzoeksinformatie geen passende beschrijving van de bron kunnen herleiden.

Bronnen van RAM in 2003

In ons onderzoek hebben wij notulen van 'tafeltje RAM'[31] van 3 juni 2003 aangetroffen. In dit document staan verschillende bronnen van RAM toentertijd genoemd. In dit document wordt het volgende toegelicht over de bronnen van RAM:

"- OB en LB base op detailniveau per jaar
- IKB, BVR, IB (10 velden), VPB (6 velden) en OB en LB base op jaarniveau in onderlinge samenhang geplaatst op dossiernivo, brcnivo en finivo.
- *deze gegeven zijn per jaar bij elkaar gezet (1998, 1999, 2000 en 2001)*
- *deze gegevens zijn ook per doelgroep bij elkaar gezet voor 4 genoemde jaren"*

Daarnaast staat in de notulen beschreven dat KA VPB, GOA, IBS en het Becon-bestand in 2003 bronnen van RAM waren.

Aanvullend hebben wij in het onderzoek twee Excel-documenten uit 2003 aangetroffen. In deze twee Excel-bestanden is vermeld dat, naast de bovengenoemde bronnen, ook VZL in RAM ontsloten was. Uit één van deze twee Excel-bestanden, een uitdraai van de gegevens in RAM d.d. 5 januari 2003, komen dezelfde bronnen van RAM naar voren, alleen wordt in dit Excel-bestand aangegeven dat GOA nog geen bron van RAM was.

Bronnen van RAM in 2004

In het onderzoek hebben wij een promotieflyer voor RAM uit 2004 aangetroffen. In deze flyer is het volgende opgenomen over de ontsloten bronnen in RAM op dat moment:

[31] Uit documentatie is te herleiden dat Tafeltje RAM een vergadering was met verschillende supergebruikers/bouwers van RAM over RAM en de toekomst van RAM.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

"RAM is gevuld met gegevens uit:

- *CD-rom' s OB en LB*
- *BVR (o.a. entiteitnummer, naw-gegevens, samenstelling dossier, enz)*
- *IKB (o.a. medewerker, team, vertrouwenscategorie, soort veldtoets, adviseur)*
- *IBS-base (kerngegevens zoals; stipinkomen, loon, winst etc.)*
- *VPB-base (kerngegevens zoals; winst, correcties, netto omzet, activa, etc.*
- *Selectieregels (b.v. omzet per gulden loon)"*

Daarnaast komt uit de flyer naar voren dat GOA, bouwvergunningen, KA VPB en IB in RAM ontsloten waren. Voor de bronnen OB en LB waren onder andere de correcties, naheffingen, de bijbehorende boetes en verminderingen opgenomen in RAM. Voor de selectieregels, hebben wij bij de bronnen van RAM in 1998-2002 een beschrijving opgenomen van de beschikbare informatie hieromtrent.

Bronnen van RAM in 2005-2006

Uit één concept nota 'Regionaal Controleplan 2006' van 14 september 2015, waarin toezicht binnen Amersfoort voor 2006 nader wordt toegelicht, komt- voort dat KA VPB, LB en OB in RAM aanwezig waren.

Bronnen van RAM in 2007

Uit notulen van een RAM-supergebruikersoverleg uit 2007 komt naar voren dat gegevens uit IB, VPB, WIA, HLP, WOZ, EDM, FLG, IBS, GOA, OB en LB in RAM opgenomen waren.

In het onderzoek hebben wij een Excel-bestand 'RAM querie opvraagformulier' aangetroffen. Dit Excel-bestand bevat een overzicht met de toentertijd opvraagbare gegevens uit RAM. Uit dit bestand komt naar voren dat gegevens op te vragen zijn van de periode 2001 tot en met 2006. Wij hebben dit bestand verwerkt in de tabel in 2007, aangezien de aanwezigheid van gegevens tot en met 2006 erop duidt dat het bestand van na 2006 is en geen gegevens uit 2007 erop duidt dat het bestand niet van na 2007 is. Uit het Excel-bestand leiden wij af dat de bronnen GOA, IBS, OB, LB, VZL, gegevens met betrekking tot bouwvergunningen, VPZ, DKK en gegevens met betrekking tot akten/taxaties in RAM beschikbaar waren. Aanvullend is af te leiden dat theoretische risico's[32] aanwezig waren in RAM.

Bronnen van RAM in 2008

In het onderzoek hebben wij een gebruikershandleiding aangetroffen, waarin de opbouw van de bestanden voor gebruikers is toegelicht en waarin wordt beschreven dat diverse gegevens over de periode *"2002 tot en met 2006 (binnenkort 2007)"* in RAM aanwezig waren. Het bestand heeft geen datering, maar wij hebben dit bestand verwerkt in de tabel

[32] Zoals wij in 3.1.1.1 hebben beschreven waren theoretische risico's, risico's die in het toezicht gebruikt konden worden om te bepalen welke posten het beste konden worden geselecteerd voor controle, zoals het gebruik van vrijstellingen.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

inzake 2008, gezien de tekst 'binnenkort 2007' erop duidt dat gegevens uit 2007 wel beschikbaar zouden kunnen zijn, maar nog niet in RAM beschikbaar zijn gesteld. In de gebruikershandleiding is vermeld dat VZL, OB, LB, IBS, VPB, BVR, GOA en gegevens met betrekking tot theoretische risico's in RAM beschikbaar waren.

In het onderzoek hebben wij ook een interne memo gedateerd 16 april 2008 aangetroffen waarin de volgende bronnen van RAM worden genoemd: OB, IB, VPB, GOA, LB, EDM, UVW, bouwvergunningen, IBS, DKK en WOZ. Het betreffende een interne memo en is mede opgesteld door een RAM-teamlid.

Veder hebben wij in het onderzoek een Excel-bestand met titel 'BI MIS O kolommen en RAM' aangetroffen. Dit Excel-bestand bevat een lijst met de gegevens die toentertijd in RAM opgenomen waren, de lijst betreft de periode 2001 tot en met 2007. Wij hebben dit bestand verwerkt in de tabel inzake 2008. Uit dit Excel-bestand is te herleiden dat RAM gegevens uit de volgende bronnen bevatte: OB, VPB, IB, GOA, VZL, LB, IB, UWV, IBS, KA VPB, WIA, HSB, RBO Risicomodel loonheffing 2008,[33] EDM, HLP, WOZ, en gegevens met betrekking tot aandeelhouders. Over de bron 'RBO Risicomodel loonheffing 2008' hebben wij verder geen informatie aangetroffen. De gegevens die vanuit RBO Risicomodel loonheffing 2008 opgenomen zijn in RAM, waaronder 'risicoscore 2007' en 'risicoscore 2008', worden in 3.2.1.2 nader toegelicht.

Bronnen van RAM in 2009

In het onderzoek hebben wij notulen van het supergebruikersoverleg van 21 oktober 2009 gevonden. In deze notulen is opgenomen dat in RAM een 'materialiteitbatch' aanwezig was. In de notulen van een accountmanager overleg Intelligence van 26 november 2009 wordt beschreven: *"Er wordt gebruik gemaakt van de Lb-base, Ob-base, KA-VpB, IBS, GOA, IKB en BVR."*

Daarnaast hebben wij in het onderzoek de notulen van het supergebruikersoverleg van 1 december 2009 aangetroffen, waarin is opgenomen dat de volgende bronnen in RAM ontsloten waren: OB, adviseurs, HLP, GOA, WOZ, VPB, IB, aandeelhouders, BVR, BI, WIA, verzuimen OB, VPB en LH, DLGRP, FLG, WOZ, KvK en RIS. Aanvullend is benoemd dat ook theoretische risico's aanwezig waren.

Als laatste hebben wij een Excel-bestand aangetroffen uit 2009, waarin een overzicht van alle gegevens in RAM was opgenomen. In dit Excel-bestand was ook een overzicht van alle bestanden die in RAM waren opgenomen, waarbij één kolom de bron aangaf. In deze lijst zijn de volgende bronnen opgenomen: ABS, AEO, Becon, BVR, CLO, Convenanten, Douane[34], EDM, FLG, HLP, HSB, IBS, IH, IKB, KvK, LAB, LH, OB, PGA, RBO, RIS, Risicomodel 2006, RM, Sagitta, SMOB, UWV, VAR, VIS, VPB, WIA en WOZ.

Bronnen van RAM in 2010

In het onderzoek hebben wij geen documentatie aangetroffen over de bronnen in RAM in 2010.

---

[33] In de beschikbare onderzoeksinformatie is geen aanvullende informatie met betrekking tot RBO Risicomodel loonheffing 2008 aangetroffen.
[34] In de documenten wordt voor gegevens van Douane de naam 'Douane' als bron gehanteerd.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Bronnen van RAM in 2011

In het onderzoek hebben wij geen documentatie aangetroffen over de bronnen in RAM in 2011.

Bronnen van RAM in 2012

In de Excel-bestanden die worden genoemd in de paragraaf hieronder is een verversing RAM-tabel aangetroffen, waarin is opgenomen welke bronnen wanneer in RAM zijn ingeladen en ververst. Deze lijst begint met bronnen die in augustus 2012 zijn ingeladen of ververst. Uit deze lijst herleiden wij dat in 2012 de volgende bronnen in RAM zijn geladen of ververst: LH, GOA, VAR, IKB, OB, CNV, ISC, Toeslagen[35], BVR, Douane[36], FLG, AKI, VPB en IB. Daarnaast komt op basis van de lijst naar voren dat verversingen van tabelnamen plaatsvonden die wij niet direct aan een bron hebben kunnen koppelen, namelijk: 'KLANT', 'HT_FD', 'ONINBARE_POSTEN', 'FD' en 'INV_aftr_ZeeSch'.

Daarnaast is in het onderzoek het document 'Data en Informatie t.b.v. Handhaving en Intelligence'[37] uit 2012 aangetroffen. In dit document wordt benoemd dat ISC als bron was ontsloten en gegevens van de FIOD in RAM waren opgenomen. Voor de gegevens in RAM van de FIOD is de achterliggende bron niet beschreven in dit document. Uit documenten vanaf 2013 komt naar voren dat dat GEFIS als bronsysteem van de FIOD in RAM beschikbaar was.

Bronnen van RAM in de periode 2013-2018

In het onderzoek hebben wij meerdere documenten aangetroffen die inzicht geven over de ontsloten bronnen in RAM in de periode 2013-2018. Bij het vaststellen van de in RAM beschikbare bronnen hebben wij onder andere gebruikgemaakt van het Excel-bestand met de naam '00_0_ODW_RAM_info_wat is er allemaal beschikbaar' (hierna: het Excel-bestand). Dit bestand kon via de knop 'Codes/velden RAM info', die in paragraaf 3.1.2.2 is beschreven, uit RAM geproduceerd worden. Dit bestand bevat een lijst met alle gegevens die in RAM beschikbaar waren, en waar deze gegevens van afkomstig waren. Tijdens het onderzoek zijn vijftien versies van ditzelfde bestand gevonden uit de periode 2013 tot 2018. De datum van elk van de vijftien versies van het Excel-bestand is bepaald op basis van de laatstgenoemde verversingsdatum op de verversing RAM-tabel, waarbij wij hebben geanalyseerd of de informatie in de Excel-bestanden ook redelijkerwijs aansluit met de weergegeven verversingsdatum. Denk hierbij aan een Excel-bestand uit 2014, waar geen gegevens uit 2017 in zouden kunnen staan.

Bovendien hebben wij een document aangetroffen 'Data voor RAM' in een e-mail van 27 juli 2017. Dit document bevat een overzicht van de data die BICC in de AWS, Apandu 22 zoals in paragraaf 3.1.2.3 nader is toegelicht, klaarzette voor RAM, inclusief enkele frequenties van bepaalde query's. Daarnaast hebben wij een document van 10 oktober 2017 aangetroffen, waarin de bronnen zijn opgenomen die door BCA worden aangeleverd, en de bijbehorende query's. Verder zijn Excel-bestanden gebruikt die waren

[35] In de documenten wordt voor gegevens van Toeslagen de naam Toeslagen als bron gehanteerd.
[36] In de documenten wordt voor gegevens van Douane de naam 'Douane' als bron gehanteerd.
[37] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

gemaakt voor het uitschakelen van RAM, en welke bestanden in RAM al dan niet 'AVG-proof' waren.

Op basis van de bovengenoemde documenten stellen wij vast dat tenminste 69 bronnen in RAM aanwezig waren. In het rapport van SIG is beschreven dat 72 bronnen in RAM beschikbaar waren. In het SIG-rapport zijn 25 bronnen daadwerkelijk genoemd. Wij hebben alle 25 bronnen die genoemd zijn in het SIG-rapport ook geïdentificeerd, maar wij kunnen niet vaststellen hoe SIG tot 72 bronnen is gekomen en welke bronnen hierin zijn meegenomen. Op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie beschrijven wij de 69 bronnen die wij hebben kunnen vaststellen voor de periode 2013 tot en met het uitschakelen van RAM. Wij hebben niet kunnen vaststellen op welk exact moment welke bronnen in RAM aanwezig waren in deze periode.

Deze 69 bronnen zijn opgenomen in Tabel 3.2.1.1.2 Door de begrenzing in de beschikbare onderzoeksinformatie kunnen wij de volledigheid van de ontsloten bronnen in RAM zoals weergegeven in Tabel 3.2.1.1.2 niet vaststellen.

Bronnen	Omschrijving
ABS	Aanslagbelastingensysteem
AFP	Afhandelen Foutposten
AKI	ABS klantenbehandelingen Informatie
ANBI	Ondersteuning ANBI-regeling
ATK	Applicatie Transparante Klantbehandeling
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
Becon	Belastingconsulentbestand
BRG	Beheer Rekening Gegevens
BRK	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.[38]
BVR	Beheer van Relaties
CAHR	Aandeelhouders
CBS_HHS	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
CNV	Convenantenadministratie
COA	Centrale ontvangers administratie (Oninbaar)
CVU	Centrale verwerking uitstelaanvragen
Dacas	Direct access coa archief systeem
DKK	Digitale Kadaster Kaart
DSI	Douane Sagita Invoer
DSSLH	BI-Loonheffing
DSU	Douane Sagita Uitvoer
ETM	Enterprise Tax Management
FAA	Fiscale Afspraken Aanslag
FLG	Financiële loongegevens
FSV	Fraude Signalerings Voorziening (Opvolger PIT)
GBV	Generiek Bezwaar en Verzoekschriftenvoorziening
GEFIS	Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem
GOS	Generiek Ondersteunende Services
GPA	Geautomatiseerde Periodieke Aangifte
GRS	iCOV Analyse van vastgoedfraude
HLP	Heffing loonbelasting en premie- werknemers-, en volksverzekering
HSB	Houderschapsbelasting (autogegevens)
HSB_ONTW	Houderschapsbelasting (autogegevens)
IH - VPB aangiften	Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting aangifte
IH - VPB verzuimen	Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting verzuimen
IH- VPB naheffingen	Inkomstenbelasting en Vennootschapsbelasting naheffingen
IKB	Integraal Klantbeeld
INL	Invordering Lokaal (Nieuwe GOA, geautomatiseerde ontvangersadministratie)

[38] Tijdens het onderzoek is hier geen verwijzing voor aangetroffen in de beschikbare documentatie, maar op basis van enkel de afkorting en geleverde opmerkingen tijdens de feitelijke afstemming lijkt de beschrijving 'Basisregistratie Kadaster' mogelijk van toepassing.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Bronnen	Omschrijving
INN[39]	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
ISC	internet service center
ISCTEL	internet service center
KADASTER	Kadaster
LH aangiften	Loonheffing aangiften
LH naheffingen	Loonheffing naheffingen
LH verzuimen	Loonheffing verzuimen
NHR	KvK, Kamer van Koophandel
Notaris	Notarisgegevens
OB aangiften	Omzetbelasting aangiften
OB naheffingen	Omzetbelasting naheffingen
OB verzuimen	Omzetbelasting verzuimen
PDV_INN	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
PHT	Postcode Huisnummer Toevoeging
RBC	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
RBG	Registratie bankgegevens
RIS	Renseignementen informatie Systeem
RISWOZ	Waarde Ontroerende Zaken
RNO	Registratie Nieuwe Ondernemers
ROB	Geeft Aangifte OVB van de notaris weer
Telnrssplits	Telefoonnummer bestand
TSL_HUUR	Huurtoeslag
TSL_KGB	Kind Gebonden Budget
TSL_KOT	Kinderopvangtoeslag
TSL_ZORG	Zorgtoeslag
VAR	Verklaring arbeidsrelatie
VBN	Vennootschapsbelasting nieuw (Opvolger KA VPB)
VHH	Verhuurdersheffing
VIES	Intracommunautaire transacties (Ook wel XVIO)
VIEWS	Wij hebben niet kunnen vaststellen wat dit voor bron was.
WIA	Winstaangiften
ZVP	Zeer Vermogende Particulieren (aandelenadministratie)

Tabel 3.2.1.1.2. *Bronnen van RAM tussen 2013 en 2018*

3.2.1.2 *Gegevens in RAM*

Zoals hierboven reeds beschreven maken wij een onderscheid tussen bronnen en gegevens bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag. Hierboven in 3.2.1.1. zijn de verschillende bronnen beschreven. Zoals in 3.1.2. is beschreven maakten de bouwers, op basis van de gegevens uit deze bronnen, bestanden om klaar te zetten voor inlezen in RAM. Om de bestanden die in RAM werden geladen klaar te maken, koppelden zij waar nodig verschillende bronnen en voegden zij voorloopvelden toe. In deze paragraaf gaan wij daarom in op de gegevens die in RAM beschikbaar waren voor de gebruiker.

In RAM konden gebruikers tabellen met bijbehorende gegevensvelden in RAM selecteren die zij wilden inzien of verder wilden verwerken. De voor de gebruikers beschikbare tabellen waren de in RAM ingelezen bestanden die waren klaargemaakt door de bouwers. In een RAM-extractie werden de geselecteerde tabellen ieder op een eigen tabblad in Excel gezet. In de beschikbare onderzoeksinformatie wordt op verschillende wijzen naar het voorgaande verwezen, maar veelal als 'tabellen' en 'bestanden' en derhalve hebben wij in de rapportage de term 'RAM-tabellen' aangehouden wanneer wij duiden op specifieke tabellen met (groepen van) gegevens in RAM.

[39] Op basis van reactie op het ontbreken van informatie over deze afkorting, betreft dit naar waarschijnlijkheid 'Individuele Negatieve Norm'. Deze volledige naam is niet gehanteerd in de voor het onderzoek beschikbare informatie uit de betreffende periode.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Uit de in de RAM-tabellen opgenomen gegevens en de bronnen waaraan deze gegevens volgens de beschrijving in de RAM-tabellen zijn ontleend, hebben wij afgeleid dat gegevens van de betreffende bronnen in de database van RAM aanwezig waren.

In deze paragraaf gaan wij nader in op de gegevens die in de verschillende RAM-tabellen aanwezig waren. Deze paragraaf is gestructureerd volgens dezelfde vier perioden als paragraaf 3.2.1.1.

In Tabel 3.2.1.2.1, hieronder opgenomen onder 'Categorieën van gegevens', hebben wij aangegeven of de gegevens betrekking hebben op burgers, bedrijven of beiden. Doordat in de RAM-tabellen door de bouwers gegevens uit verschillende bronnen werden gecombineerd, is het onderscheid tussen gegevens van burgers en gegevens van bedrijven in de RAM-tabellen in veel gevallen niet specifiek te maken. Wij hebben derhalve aangegeven dat van zowel burgers en bedrijven gegevens zijn opgenomen.

In RAM waren ook berekende velden aanwezig. Dit betrof velden die niet rechtstreeks uit de bron kwamen en waarop berekeningen of aanpassingen zijn uitgevoerd bij het klaarzetten van deze velden in RAM op basis van de gegevens uit de bronnen. Alle berekende velden in RAM waren herkenbaar in RAM door de toevoeging 'Brk_' voor de naam van het veld.

Gegevens periode 1998-2002

In het onderzoek is geen documentatie naar voren gekomen over de in periode 1998 tot en met 2002 in RAM aanwezige gegevens. In één interview is aangegeven dat RAM in 1998 is begonnen met gegevens over theoretische brancherisico's die werden opgesteld op basis van de bestuurlijke gegevens uit IKB. Op basis van de onderzochte documentatie hebben wij dit niet kunnen bevestigen.

Gegevens periode 2003-2012

Dezelfde documenten die wij in paragraaf 3.2.1.1 hebben gebruikt om de in RAM beschikbare bronnen voor de periode 2003 tot en met 2009 te identificeren, hebben wij in deze paragraaf gebruikt om de aanwezige gegevens vanuit deze bronnen te herleiden. De gegevens aanwezig in RAM zijn hieronder per jaar toegelicht.

Gegevens 2003

In de notulen van 'tafeltje RAM' van 3 juni 2003 is beschreven dat OB- en LB-base, kerngegevens van OB en LB, op detailniveau in RAM beschikbaar waren. Daarnaast is in de notulen het volgende vermeld over het combineren van gegevens uit verschillende bronnen in RAM: *"Momenteel hangen onder RAM de OB, LB base, belangrijke data uit BVR (via IKB) en een aantal velden uit IBS en een aantal velden uit KA VPB."* In de notulen is beschreven dat deze gegevens beschikbaar waren voor de jaren 1998, 1999, 2000 en 2001.

Drie Excel-bestanden die zijn aangetroffen met betrekking tot 2003 geven weer dat de volgende gegevens in RAM beschikbaar waren:

- correctiegegevens IB/VPB;

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- boetes, naheffingen, afdracht, verminderingen en teruggave voor OB en LB;
- dossierstatus LB, IB, VPB en OB;
- selectie materieel, waaronder: omzet per gulden loon en afdracht per gulden voorbelasting; en
- Theoretische risico's, zoals: rechtspersoon, natuurlijk persoon en geen privégebruik auto, gebruik van vrijstellingen en non-profit organisaties (NPO's).

Eén van deze drie Excel-bestanden geeft inzicht in de gegevens in het Kernsofi-bestand van 2003. Dit Excel-bestand omvatte bijna 200 regels. Deze regels bevatten onder andere de volgende gegevens: adres, dossierstatus, omzet, voorbelastingafdracht, LH/OB-naheffingen, teruggaven, verminderingen, boetes en boekenonderzoek.

De theoretische risico's waar RAM mee is begonnen, werden weergegeven door risico's op brancheniveau, zoals het gebruik van vrijstellingen. Deze theoretische risico's op brancheniveau werden aangevuld met het aantal ondernemers en het totaal aan omzet van deze ondernemers. Uit de notulen van 2003 'tafeltje RAM' is naar voren gekomen dat reeds in de periode voor 2003 individuele gegevens van burgers en bedrijven in RAM waren opgenomen.

Gegevens 2004

In de verzamelde onderzoeksinformatie hebben wij een promotieflyer voor RAM uit 2004 aangetroffen. In deze folder is het volgende opgenomen over de in RAM aanwezige gegevens per bron op dat moment:

- *"BVR (o.a. entiteitnummer, naw.-gegevens, samenstelling dossier, enz)*
- *IKB (o.a. medewerker, team, vertrouwenscategorie, soort veldtoets, adviseur)*
- *IBS-base (kerngegevens zoals; stipinkomen, loon, winst etc.)*
- *VPB-base (kerngegevens zoals; winst, correcties, netto omzet, activa, etc.*
- *Selectieregels (b.v. omzet per gulden loon)"*

Voor de selectieregels, hebben wij bij de bronnen van RAM in 1998-2002 een beschrijving opgenomen van de beschikbare informatie hieromtrent. Daarbij is in de betreffende flyer toegelicht dat gegevens over OB- en LB-naheffingen, verminderingen, saldoresultaat, opgelegde naheffingsaanslag en de bijbehorende boetes in RAM waren opgenomen voor de jaren 1998 tot en met 2001. Bovendien is in de flyer beschreven dat de OB- en LB-base, kerngegevens van OB en LB, op detailniveau in RAM waren opgenomen. Ook is in de flyer benoemd dat de GOA-gegevens van 2000 en later in RAM stonden, en dat gegevens uit KA VPB van 1999 tot en met 2003 in RAM ontsloten waren en IB-gegevens vanaf 1999.

Gegevens 2005

Tijdens het onderzoek is geen informatie naar voren gekomen over de opgenomen gegevens in RAM voor 2005.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Gegevens 2006

In de conceptnota genaamd 'Regionaal Controleplan 2006' van 14 september 2015, waarin toezicht binnen Amersfoort voor 2006 nader wordt toegelicht, is beschreven dat OB- en LB-gegevens in RAM aanwezig waren, zoals zelfstandigenaftrek en balansschulden.

Gegevens 2007

In het onderzoek hebben wij een Excel-bestand met de titel 'RAM querie opvraagformulier' aangetroffen dat een overzicht bevat van de beschikbare gegevens in RAM in 2007 en waaruit naar voren komt hoeveel velden per type gegevens aanwezig waren, namelijk:

- KA VPB-gegevens (502 velden), zoals algemene aangiftegegevens zoals wijzigingen van het boekjaar, juridische fusies of vervreemde deelnemingen, gegevens met betrekking tot winsten, vrijstellingen, reserves, het belastbaar bedrag van een onderneming en jaarrekeninggegevens, zoals materiele vaste activa, voorraden, schulden, personeelskosten, afschrijvingen en rentebaten;
- IBS-gegevens (324 velden), zoals inkomsten, winst uit onderneming, privégebruik auto, uitkeringen, gegevens over eigen woning, aanmerkelijk belang, vermogen, heffingskortingen en andere informatie uit box 1, 2 of 3;
- GOA-gerelateerde gegevens (260 velden), zoals openstaande schulden, aanslagennummers, dossiernummers en sofinummers waaraan de schulden relateren;
- OB-gerelateerde gegevens (215 velden), zoals omzet, verminderingen op OB en aanslagen;
- LB-gerelateerde gegevens (193 velden), zoals loon, naheffingen en verminderingen;
- VZL-gegevens (28 velden), bijvoorbeeld: loonheffingskorting, vergoeding, soort inkomen en verrekende arbeidskorting;
- gegevens gerelateerd aan theoretische risico's (211 velden), zoals totaal bedrag naheffingen, boetes, verminderingen van onder andere OB en aantal 'sofinummers' met hoge of lage omzet, met geschenken en premies;
- gegevens met betrekking tot bouwvergunningen (92 velden), zoals omzet, loon en aftrek voorbelasting van het dossier, adres bouwproject, bouwkosten, architect, aannemer en zakelijke of privébouw;
- WOZ-gegevens (48 velden), zoals adres, naam eigenaar, WOZ-waarde en kadastrale registratie;
- DKK-gegevens (193 velden), zoals laatste verkoopprijs, oudste verkoopprijs, oppervlakte perceel, WOZ-waarde en nieuwe kadastrale code;
- akten/taxaties (211 velden), zoals WOZ-waarde, koopprijs, resultaat IB/VPB/OB, vrijstellingen koper, verkoper en taxatie; en
- kerngegevens (523 velden). Dit betreft een combinatie van de meest relevant bevonden bovengenoemde gegevens samengevoegd, zoals naheffingen, omzetgegevens, correcties op IB, VPB en OB, verzamelinkomen, bouwvergunningen, boetes en afdrachtsverminderingen.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Gegevens 2008

In het onderzoek is een Excel-bestand met de titel 'BI MIS O kolommen en RAM' aangetroffen. Dit Excel-bestand bevat een lijst met de destijds beschikbare gegevens in RAM met gegevens van de periode 2001 tot en met 2007. Uit de lijst in het Excel-bestand is op te maken dat de volgende gegevens in RAM beschikbaar waren en waaruit naar voren komt hoeveel velden per type gegevens aanwezig waren. Deze lijst is voor een deel gelijk aan de lijst uit 2007, met enkele toegevoegde gegevens en niet meer beschikbare gegevens ten opzichte van 2007:

- OB-gerelateerde gegevens (250 velden), zoals omzet, verminderingen op OB en aanslagen;
- LB-gerelateerde gegevens (225 velden), zoals loon, naheffingen en verminderingen op LB;
- GOA-gerelateerde gegevens (304 velden), zoals openstaande schulden, aanslagennummers, dossiernummers en sofinummers waaraan de schulden relateerden;
- RBO-loonheffing 2008 gegevens (140), zoals signaal ID-fraude, risicoscore, aantal dubieuze werknemers, of het dossier door de Belastingdienst getrokken is voor een steekproef, resultaat van laatste de controle, ingehouden loon en aantal werknemers met een VAR;
- materialiteitgegevens (172 velden), zoals omzet per euro loon/schuld/winst/voorbelasting, totale OB en totale aftrek voorbelasting;
- KA VPB-gegevens (269 velden), zoals algemene aangiftegegevens, zoals wijzigingen van het boekjaar, juridische fusies of vervreemde deelnemingen, en gegevens met betrekking tot winsten, vrijstellingen, reserves en de belastbare bedragen van een onderneming;
- IB VPB-gegevens (201 velden), zoals winst, privéonttrekkingen, investeringen, dochterondernemingen en deelnemingen, schulden, voorzieningen en vorderingen;
- IBS-gegevens (551 velden), zoals inkomsten, winst uit onderneming, privégebruik auto, uitkeringen, gegevens over eigen woning, aanmerkelijk belang, vermogen, heffingskortingen en andere informatie uit box 1, 2 of 3;
- aandeelhoudersgegevens (25 velden), zoals nominale waarde van de aandelen, adres aandeelhouder en vergoedingen voor de kapitaalverstrekking;
- UWV-gegevens (104 velden), zoals totale loon, eindheffingen, afdrachtsverminderingen en totale premies;
- WIA-gegevens (195 velden), zoals afschrijvingen, opbrengsten, kosten, fiscale winst, reserves, belastbaar bedrag, aftrekkingen en vrijstellingen;
- WOZ-gegevens (44 velden), onder andere adres, naam eigenaar, WOZ-waarde en kadastrale registratie;
- VZL-gegevens (34 velden), zoals loonheffingskorting, vergoeding, soort inkomen en verrekende arbeidskorting;
- gegevens gerelateerd aan theoretische risico's (218 velden), zoals totaalbedrag naheffingen, boetes en verminderingen van onder andere OB. Bovendien aantal sofinummers met hoge of lage omzet, met geschenken en premies; en

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- kerngegevens (244 velden). Dit betreft een combinatie van de meest relevant bevonden bovengenoemde gegevens samengevoegd, zoals naheffingen, omzet gegevens, correcties op IB, VPB en OB, en verzamelinkomen.

In het onderzoek hebben wij een gebruikershandleiding aangetroffen waarin de opbouw van de bestanden voor gebruikers is toegelicht. Deze handleiding geeft de volgende beschrijvingen over de gegevens die in RAM aanwezig waren:

- VZL: *"Hierin zitten alle gegevens die opgenomen zijn in de VZL base. Dus alle detail-gegevens als inhoudingsplichtige, werknemers, loonsom, biljetcode etc. zijn hierin opgenomen."*
- LB en OB: *"Eerst zijn wederom de algemene gegevens opgenomen. Hierin zitten de branchecodes op econ en dosniveau. Ook de adviseur volgens de LB en OB is hierin opgenomen. Hierin zitten alle detail aangifte gegevens van de OB en de LB. De gegevens kunnen per tijdvak, per jaar naast elkaar opgevraagd worden. Hiernaast zijn per jaar de totale loonsom gegevens getotaliseerd per subLBnr, per sofiLBnr en per dossier. Dezelfde systematiek, dus de OB detail gegevens en de getotaliseerde omzet gegevens per subnr, per sofinr en per dossiernr, is ook toegepast voor de OB detail (ook in de GOA is deze lijn neergelegd). Binnen OB detail zitten ook de omzet gegevens en de hieraan gekoppelde afdrachten opgenomen. Op detailniveau zitten hier alle verminderingen en naheffingen in. Ook de systeemaanslagen en de hierbij behorende verminderingen kun je hier met dagtekening, bedrag, code etc. per jaar, tijdvak vinden. Verder kun je hier ook de boetes terugvinden."*
- GOA: *"Een sofinummer is hierin opgenomen als het sofinummer in de periode juni (zie 'midden') of januari (zie begin) 2 keer of meer met een totaalbedrag van meer dan 5000 euro in de GOA heeft gezeten. In dit bestand is ook de totaalschuldenpositie van het sofinr, dossiernummer per periode opgenomen (zie ook in Kern Sofinr en hiervoor onder Ad 2 en 3). Ook hier geldt. Als het nummer in een van perioden geraakt is, is hij ook opgenomen in de andere perioden. Naast deze schuldposities kun je ook zien of er UB (Uitstel Bezwaar) etc is verleend."*
- Theoretische risico's: *"In dit bestand kun je de 'theoretische risico' voor de OB vinden. Per branche zijn hier een aantal jaren terug door de vaco's OB de mogelijke OB risico's benoemd. Je kunt dus door bijv. de filter op 'bevat' te zetten en vervolgens het woord 'marge' in te toetsen direct zien in welke branches zich dit risico theoretisch voordoet. In dit bestand kun je ook zien welke branches met welke aantallen en totaalbedragen belastingplichtigen per hierin opgenomen categorie (belastbaar inkomen, omzet OB, voorbelasting etc.) in de betreffende branche zitten. Je kunt hier ook het getalsmatige verloop van de aantal en de totaalbedragen zien voor 4 jaar."*

Gegevens 2009

In het onderzoek hebben wij de notulen van het supergebruikersoverleg van 21 oktober 2009 aangetroffen. In deze notulen wordt beschreven dat in RAM een 'materialiteitbatch' aanwezig was, waarbij is beschreven: *"De materialiteitsbatch bevat geobjectiveerde parameters op dossierniveau op het gebied van omzet per euro loon, omzet per euro voorbelasting, omzet per euro winst, omzet per euro GOA schuld, en inkomen op dossier-niveau minder dan 10.000 euro. De parameters worden afgezet tegen het dossier branchegemiddelde."*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

In het onderzoek hebben wij daarnaast de notulen van het supergebruikersoverleg van 1 december 2009 aangetroffen waarin is aangegeven dat voor de RIS-gegevens het zowel bank, effecten, als PU bevat en dat bij de OB-gegevens ook de verzuimen zijn opgenomen.

Gegevens 2010

Tijdens het onderzoek is geen informatie naar voren gekomen over de opgenomen gegevens in RAM voor 2010.

Gegevens 2011

Tijdens het onderzoek is geen informatie naar voren gekomen over de opgenomen gegevens in RAM voor 2011.

Gegevens 2012

Wij hebben documentatie verkregen waarin wordt toegelicht welke gegevens in RAM aanwezig waren in 2012.

Zo is in de Excel-bestanden, die tevens zijn benoemd in paragraaf 'Gegevens periode 2013-2018', ook een verversing RAM-tabel aangetroffen, waarin is opgenomen welke bronnen wanneer in RAM zijn ingeladen en ververst. Deze lijst begint met bronnen die in augustus 2012 zijn ingeladen of ververst. Uit deze lijst herleiden wij dat in 2012 de volgende gegevens in RAM opgenomen waren: Kernsofi, Kerndos, Kernsub en materialiteit. Deze vier typen gegevens worden in onderstaande paragraaf gedetailleerd toegelicht voor de periode 2013-2018.

Daarnaast hebben wij tijdens het onderzoek het document 'Data en Informatie t.b.v. Handhaving en Intelligence'[40] uit 2012 aangetroffen. In dit document is de manier om gegevens voor toezicht binnen de Belastingdienst te verkrijgen nader toegelicht en is het volgende opgenomen:

"Er zijn diverse internetbronnen ontsloten en van een sofinummer voorzien op basis van een match met het gevonden Kamer van Koophandel nummer en/of de combinatie van Postcode + Naam. Voor een deel zijn deze gegevens in RAM geplaatst en kunnen dus via de (regionale-) TIC supergebruikers worden bevraagd en geleverd." Dit betreft de bron 'ISC'. In dit stuk wordt ook aangegeven dat de gegevens in RAM door het ISC verkregen zijn van: nationale bedrijvengids (NBG), nationale bedrijfsinformatiegids, telefoongids, goudengids, Kamer van Koophandel, nummerboekgids, bedrijvengids en zoekned.nl.

Daarnaast wordt in ditzelfde document het volgende beschreven over de manier van verkrijgen van gegevens van de Informatiedesk FIOD: *"Let op! Het is niet de bedoeling om bij de FIOD helpdesk grote opvragen voor gegevens te doen. Dat kan via RAM/ ORACLE."* In het document is niet geduid welke gegevens van de FIOD in RAM aanwezig

[40] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

waren. Uit documenten vanaf 2013 komt naar voren dat gegevens uit GEFIS vanuit de FIOD in RAM beschikbaar waren.

Gegevens periode 2013-2018

Zoals in 3.2.1.1 beschreven waren in de periode 2013 tot en met 2018 69 bronnen beschikbaar in RAM. In het onderzoek hebben wij meerdere documenten aangetroffen die inzicht geven over de gegevens beschikbaar in RAM in de periode 2013-2018. Bij het vaststellen van de in RAM beschikbare bronnen hebben wij onder andere gebruikgemaakt van het bestand met de naam '00_0_ODW_RAM_info_wat is er allemaal beschikbaar', die wij onder andere ook hebben gebruikt voor het vaststellen van de bronnen in 3.2.1.1. Dit bestand bevat een lijst met alle gegevens die in RAM beschikbaar waren, zowel aan RAM-tabellen als aan velden per RAM-tabel. Tijdens het onderzoek zijn vijftien versies van ditzelfde bestand gevonden uit de periode 2013 tot 2018. De datum van elk van de vijftien versies van het Excel-bestand is bepaald op basis van de laatst genoemde verversingsdatum op de verversing tabel, waarbij wij hebben geanalyseerd of de informatie in de Excel-bestanden ook redelijkerwijs aansluit met de weergegeven verversingsdatum. Denk hierbij aan een Excel-bestand uit 2014, waar geen gegevens uit 2017 in zouden kunnen staan.

In deze vijftien versies van het Excel-bestand hebben wij 250 verschillende RAM-tabellen met gegevens die in RAM beschikbaar waren aangetroffen. In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen met een overzicht van alle RAM-tabellen, een beschrijving van de gegevens in de RAM-tabel, en in welke Excel-bestanden de RAM-tabel is aangetroffen.

Hieronder gaan wij eerst in op een viertal veelvoorkomende gegevens die in de meeste RAM-tabellen terugkwamen. Daarna gaan wij nader in op de inhoud van de 250 RAM-tabellen.

Veelvoorkomende gegevens

Veelvoorkomende gegevens, zijnde gegevens die op meerdere RAM-tabellen zijn aangetroffen. Deze gegevens hebben wij in nagenoeg alle 250 RAM-tabellen aangetroffen. Hieronder lichten wij de veelvoorkomende gegevens per type toe.

Voorloopvelden

Voorloopvelden zijn velden die in de RAM-tabellen aanwezig waren om de meest relevant bevonden gegevens over een belastingplichtige aan een RAM-tabel toe te voegen. Deze voorloopvelden waren afkomstig uit een voorloopbestand. In een interview met een bouwer is toegelicht dat één bouwer verantwoordelijk was voor het aanmaken van dit voorloopbestand en deze bouwer zorgde ervoor dat het voorloopbestand de nieuwste gegevens bevatte als nieuwe gegevens in RAM werden klaargezet. De andere bouwers gebruikten dan voor andere RAM-tabellen de voorloopvelden in het voorloopbestand bij het klaar maken van de bestanden waar zij verantwoordelijk voor waren. Voor het toevoegen van voorloopvelden aan RAM-tabellen door bouwers hebben wij geen richtlijn of voorschrift aangetroffen in het onderzoek. Het verschilde per RAM-tabel welke voorloopvelden waren opgenomen. Op basis van het bsn- of dossiernummer werden de voorloopvelden uit het voorloopbestand gehaald en aan een RAM-tabel toegevoegd.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

Net als de algehele RAM-configuratie en RAM-database of kopieën daarvan was het voorloopbestand, wat onderdeel was van RAM, of een kopie daarvan niet meer beschikbaar tijdens dit onderzoek. De meeste van de in de zestien versies van het Excel-bestand opgenomen RAM-tabellen bevatten voorloopvelden. In deze RAM-tabellen zijn de meeste (circa 150) voorloopvelden opgenomen onder de kopjes 'algemeen' en 'algemeen extra'.

Het Excel-bestand '2018-06-12 Welke velden zijn van belang' had betrekking op het uitschakelen van RAM. In dit document is een RAM-tabel 'bvr voorloopvelden' toegevoegd, die verwijst naar de voorloopvelden uit het voorloopbestand. Hierin zijn 120 unieke voorloopvelden opgenomen. Deze zijn in Bijlage I in Tabel I.1 opgenomen.

Enkele voorloopvelden hebben betrekking op informatie over de belastingplichtige in relatie tot de Belastingdienst, zoals kantoorcode, regiocode en betreffende behandelteam. Daarnaast bevatten de voorloopvelden ook informatie over de belastingplichtige, waaronder diens postcode met huisnummer, nationaliteit, rechtsvorm, sofinummer, dossiernummer, zwaartecategorie, IKB-aandachtcategorie en IKB-risicoklasse. Bovendien staat in de voorloopvelden informatie over de geleverde gegevens, bijvoorbeeld brondatum en jaar. Voor de volledige lijst met voorloopvelden, verwijzen wij naar Bijlage I Tabel I.1. Voor de zwaartecategorie, IKB-aandachtcategorie en IKB-risicoklasse is hierbij aangegeven dat deze velden uit het bronbestand 'ENT' komen. Op basis van aangeleverde informatie werden de zwaartecategorie, aandachtcategorie en risicoklasse vastgesteld in de bron IKB. Aangezien IKB niet binnen de scope van ons onderzoek valt, zijn deze gegevens niet door ons onderzocht.

Becon-velden

In ongeveer 111 van de 250 RAM-tabellen zijn gegevens met betrekking tot de belastingconsulent (becon) aanwezig. Hierbij betreft het beconnummers, de naam van de adviseur, laatst bekende beconnummer en het jaar hiervan.

Adresgegevens

In ongeveer 114 van de 250 RAM-tabellen zijn adresgegevens aanwezig. Het betreft de postcode, het huisnummer en eventuele toevoegingen van zowel het vestigingsadres als woonadres. Enkele RAM-tabellen van deze 114 RAM-tabellen bevatten gedetailleerde adresgegevens:

- De RAM-tabellen met een benaming beginnend met BVR_ADRES, BVR_01HIST en KVK_ADRES bevatten, postcode, huisnummer en eventuele toevoeging, woonplaats, gemeente, locatiesoort, land en begin- en einddatum.
- De RAM-tabellen met betrekking tot WOZ-gegevens bevatten ook additionele adresgegevens, waaronder postcode, woonplaats, aantal woonadressen, aantal vestigingsadressen, begin- en einddatum.
- In de RAM-tabellen die betrekking hebben op de fiscale dienstverlener zijn zowel belastingconsulenten-, vestiging- en woonadressen vermeld, waarbij de postcode, woonplaats, het huisnummer en eventuele toevoegingen in de RAM-tabellen zijn opgenomen.
- In de RAM-tabellen over vastgoed staan gedetailleerde adresgegevens. Hierin staan adresgegevens zoals woonplaats, postcode, status verblijfsobject, type object open-

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

bare ruimte, laatst bekende oppervlakte, datum aangewezen woonplaats en datum ingetrokken woonplaats.

Gepseudonimiseerde codering

In RAM was het mogelijk om gepseudonimiseerd te werken. In RAM werd dit onder het kopje 'anoniem werken' opgenomen. Wij hebben dit kopje met gegevens aantroffen vanaf de Excel-versie van 14 juni 2013. Uit e-mailcommunicatie van 20 februari 2013 komt naar voren dat het vanaf dat moment mogelijk was om 'anoniem' te werken. Juni 2013. In twee interviews is uitgelegd dat 'anoniem werken' inhield dat bsn-, dossier- en subnummers werden vervangen door unieke nummers, waardoor degene die de analyse uitvoerde niet direct wist op welke belastingplichtige de gegevens betrekking hadden. In de twee interviews is verder uitgelegd dat de bsn-, dossier- en subnummers via een script werden gekoppeld aan een uniek nummer in een afgescheiden bestand. Derhalve konden de gepseudonimiseerde nummers enkel door geautoriseerde personen weer worden herleid tot de daadwerkelijke bsn-, dossier en subnummers. De eindgebruikers zonder toegang tot RAM en de afgescheiden bestanden konden derhalve niet herleiden welk bsn-, dossier- of subnummers behoorden bij de gepseudonimiseerde nummers.

De velden behorende bij de unieke gepseudonimiseerde nummers waren ook aanwezig in de vijftien versies van het Excel-bestand met gegevens van RAM. Dit betekent dat het vanaf 2013 mogelijk was om gepseudonimiseerd te werken in RAM. Voor 2013 hebben wij geen informatie aangetroffen over pseudoniem werken. UNIEK_SOFI is in 149 verschillende RAM-tabellen aangetroffen, UNIEK_DOS is in 152 verschillende RAM-tabellen aangetroffen.

In paragraaf 3.4.5 is beschreven welke RAM-extracties op de netwerkschijven zijn aangetroffen. In deze paragraaf is ook beschreven dat in één van de 1.170 aangetroffen RAM-extracties gepseudonimiseerde gegevens aanwezig waren, waarbij niet ook de daadwerkelijke bsn-, dossier- en subnummers aanwezig waren.

Categorieën van gegevens

Om de 250 RAM-tabellen met gegevens uit de periode 2013 tot en met 2018 overzichtelijk toe te lichten, hebben wij de RAM-tabellen in vijftien categorieën onderverdeeld. Aanvullend waren acht toelichting RAM-tabellen aanwezig, die geen gegevens van burgers en bedrijven bevatten, voor een totaal van 258 RAM-tabellen. Deze acht RAM-tabellen worden ook in deze paragraaf toegelicht. De vijftien categorieën hebben wij bepaald op basis van de gegevens in de RAM-tabellen en de bronnen waaraan die gegevens in de RAM-tabel zijn ontleend. Elke categorie moest daarnaast vier of meer RAM-tabellen bevatten. De resterende RAM-tabellen hebben wij in de categorie 'overig' opgenomen.

In Tabel 3.2.1.2.1 hebben wij de vijftien categorieën van gegevens vermeld, waarbij wij het aantal RAM-tabellen dat wij aan die categorie hebben toebedeeld, hebben vermeld. Alle RAM-tabellen die in de desbetreffende categorie zijn opgenomen hebben een naam beginnend of eindigend met de tekst zoals opgenomen in de kolom 'Kenmerken'. Onder de tabel geven wij een nadere beschrijving van elk van de categorieën. Verder hebben wij in de tabel vermeld of de gegevens in de categorie betrekking hebben op burgers, bedrijven of beide.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

De categorieën zijn onder de tabel nader toegelicht. De volgorde die hiervoor is aangehouden, is dezelfde als die in de onderstaande tabel wordt aangehouden. Eerst zijn de categorieën met betrekking tot gegevens over specifieke onderwerpen beschreven. De categorieën vanaf 'Kernsofi/Kerndos/Kernsub' betreffen alle categorieën waar gegevens aanwezig zijn die gebruikt konden worden om overzicht en inzicht te krijgen in de in RAM aanwezige gegevens, zoals risicoscores of totalisaties.

Per categorie beschrijven wij welke soort gegevens in de RAM-tabellen aanwezig waren, belangrijkste kenmerken, en hoeveel RAM-tabellen tot deze categorie behoren. Bovendien beschrijven wij wat de belangrijkste bronnen zijn voor deze categorie. Deze bronnen zijn opgenomen in het bronnenoverzicht in 3.2.1. Niet alle bronnen uit 3.2.1 zijn opgenomen in de beschrijving van de categorieën hieronder. Niet voor alle bronnen hebben wij kunnen duiden in welke RAM-tabellen deze gebruikt werden.

Naam categorie	Aantal RAM-tabellen	Kenmerken	Gegevens van burgers en/of bedrijven
Toelichting RAM-tabellen	8	'aa_'	Geen van beide
Algemene gegevens belastingplichtige	38	'BI_', 'BVR_' of 'KVK_'	Burgers en bedrijven
Bankgerelateerd	16	'RBG_' of 'RIS_'	Burgers en bedrijven
IH/VPB-aangifte	26	'IH_VPB_'	Burgers en bedrijven
LH-aangifte	13	'LH_'	Burgers en bedrijven
OB- aangifte	22	'OB_'	Bedrijven
Oninbaar	6	'INV_'	Burgers en bedrijven
VAR	8	'VAR'	Burgers en bedrijven
Vastgoed	15	'Vastgoed_' of 'WOZ_'	Burgers en bedrijven
Specifieke RAM-tabellen	16	Geen overeenkomstige kenmerken	Burgers en bedrijven
Overige RAM-tabellen	12	Geen overeenkomstige kenmerken	Burgers en bedrijven
Kernsofi/Kerndos/Kernsub	7	'KERN'	Burgers en bedrijven
Totalisatie RAM-tabellen	26	'Ztot_'	Burgers en bedrijven
Fiscale dienstverlener	12	'FD_'	Burgers en bedrijven
Materialiteit	29	'MAT_DOS' of 'MAT_regio'	Bedrijven
Kwadrantindeling	4	'_PAR'	Burgers en bedrijven

Tabel 3.2.1.2.1. *Overzicht van gegevens in RAM per categorie (van 2013 tot en met 2018)*

Toelichting RAM-tabellen

De categorie 'Toelichting RAM-tabellen' bevat acht RAM-tabellen. De benaming van de toelichting RAM-tabellen begint met 'aa'. De algemene toelichting RAM-tabellen bevatten een nadere toelichting op de RAM-gegevens. De algemene toelichting RAM-tabellen bevatten geen gegevens over burgers of bedrijven. Wij hebben niet kunnen vaststellen of deze toelichting RAM-tabellen via 'RAM Opvraag' of 'RAM Klantbeeld' voor de gebruikers van RAM beschikbaar waren, of dat deze toelichting RAM-tabellen enkel waren te verkrijgen via de 'Codes/velden RAM info'-knop, waarmee informatie over de beschikbare gegevens in RAM en niet de gegevens zelf uit RAM gehaald kon worden. In de algemene 'Toelichting RAM-tabellen' is bijvoorbeeld een toelichting op de meeste RAM-tabellen opgenomen, een toelichting op de totalisatie van RAM-tabellen, een toelichting op Kernsofi, een lijst met de Intelligence-postbussen en supergebruikers, en de logging van de verversing van de gegevens. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat met de 'Codes/velden RAM info'-knop gebruikers deze toelichtende RAM-tabellen konden inzien.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin wordt weergegeven in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Algemene gegevens belastingplichtige

De categorie 'Algemene gegevens belastingplichtige' omvat 38 RAM-tabellen. Deze categorie omvat de RAM-tabellen die zijn aangeduid met BVR_, KvK_ en BI_. De vier belangrijkste bronnen voor deze categorie RAM-tabellen zijn BVR, KvK, IKB en ZVP Aandelen. De inhoud van de 38 RAM-tabellen is divers, maar relateert aan de algemene gegevens van een belastingplichtige. Voorbeelden van de gegevens in deze 38 RAM-tabellen zijn gedetailleerde adresgegevens, gegevens over vermogen en aandelenbelang, persoons- en entiteitgegevens, waaronder fiscale activiteiten, dochterondernemingen, partners en faillissementen. Daarnaast vallen in deze categorie gegevens over de controle die is uitgevoerd op de belastingplichtige, zoals begindatum en gecorrigeerde bedragen en gegevens over zowel familie-, als economische relaties.

Twee RAM-tabellen, namelijk BVR_ADRES_UNIEK en BVR_ADRESSEN_UNIEK, bevatten gedetailleerde informatie over nationaliteit in relatie met adressen. Hierbij wordt het aantal bsn-nummers van bepaalde nationaliteiten per adres per jaar getotaliseerd. De nationaliteiten die worden aangeduid zijn:

- Afghaans
- Bosnisch
- Bulgaars
- Colombiaans
- Egyptisch
- Ghanees
- Hongaars
- Irakees
- Iranees
- Marokkaans
- Nederlands
- Nigeriaans
- Pools
- Roemeens
- Surinaams
- Tunesisch
- Turks

Daarnaast wordt het aantal bsn-nummers van zes groepen van nationaliteiten per adres per jaar getotaliseerd. Het betreft de volgende groepen van nationaliteiten:

- rest van Afrika
- Australië en Oceanië
- rest van Azië

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- rest van Europa
- Noord-Amerika
- rest van Zuid-Amerika

Bankgerelateerd

De categorie 'Bankgerelateerd' bevat zestien RAM-tabellen. De RAM-tabellen in deze categorie bevatten voornamelijk bankgerelateerde gegevens. De benaming van de zestien RAM-tabellen begint allemaal met RBG_ of RIS_, gelijknamig aan de belangrijkste bronnen voor de gegevens in deze RAM-tabellen.

De inhoud van de zestien RAM-tabellen is vergelijkbaar, waarbij de verschillen in de RAM-tabellen het jaar betreft waarop de RAM-tabellen betrekking hadden. In de zestien RAM-tabellen zijn rekeninggegevens opgenomen, waarbij onder meer saldi van spaar-, en beleggingsproducten zijn opgenomen.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

IH/VPB-aangifte

De categorie 'IH/VPB-aangifte' omvat 26 RAM-tabellen. Deze 26 RAM-tabellen zijn gerelateerd aan inkomensheffing (IH) en vennootschapsbelasting (VPB). Deze RAM-tabellen zijn toebedeeld aan de categorie IH/VPB-aangifte en zijn allen aangeduid met 'IH_VPB_'. De gegevens in de RAM-tabellen in deze categorie kwamen voornamelijk uit het ABS-systeem. Zestien van de 26 RAM-tabellen bevatten diverse gegevens die allemaal relateren aan de IH- en/of VPB-aangiften, waaronder gegevens over aandeelhouders en gedetailleerde informatie uit box 1, 2 en 3. Ook zijn gegevens met betrekking tot de balansposten in en afwijkende behandelingen van de aangifte in deze RAM-tabellen opgenomen. De RAM-tabel met de meeste regels uit RAM 'IH_VPB_AANGIFTE' valt ook binnen deze categorie. Hier komen de meeste gegevens met betrekking tot de IH en VPB in terug.

Zes van de 26 RAM-tabellen bevatten de tekstvelden uit de achterliggende ABS-bron. Deze tekstvelden zijn per jaar in een RAM-tabel opgenomen en bevatten een breed scala aan gegevens, zoals omschrijvingen die worden opgegeven bij de aangiften, naam onderneming, voorletters ondertekenende personen en type opleiding fiscaal partner. Deze zes RAM-tabellen zijn in 2017 voor het eerst in de Excel-bestanden opgenomen.

Vier van de 26 RAM-tabellen bevatten diverse gegevens die niet aan specifieke onderwerpen zijn te relateren. Voorbeelden hiervan zijn: geboortedatum kind, loon vroegere arbeid, WOZ-waarde rijksmonument, inkomsten box 3 elders belast, datum uitdelen winst en terugontvangen giften.

In deze categorie komen ook gezondheidsgegevens voor, zoals medicijnkosten, weekenduitgaven gehandicapten en ziektewetuitkeringen. Voor verdere details over de gezondheidsgegevens, verwijzen wij naar 3.2.5.2.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

LH-aangifte

De categorie 'LH-aangifte' omvat dertien RAM-tabellen. Deze RAM-tabellen hebben betrekking op loongegevens en -heffingen en zijn allemaal aangeduid met 'LH_'. De belangrijkste bronnen voor de dertien RAM-tabellen waren LH, FLG en HLP. De meeste RAM-tabellen zijn in RAM opgenomen van 2013 tot en met 2018. In deze dertien RAM-tabellen is informatie opgenomen over onder andere de voorheffingen, verminderingen, teruggaven, naheffingen en boetes gerelateerd aan LH. In vier van de RAM-tabellen, de RAM-tabellen met 'RMLH', zijn de gegevens van de inhoudingsplichtige opgenomen, waaronder gegevens over de VAR en het verloop van het aantal medewerkers.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

OB-aangifte

De categorie 'OB-aangifte' bevat 22 RAM-tabellen, waarin informatie is opgenomen met betrekking tot omzetgegevens en omzetheffingen. De RAM-tabellen in deze categorie zijn aangeduid met 'OB_'. De belangrijkste drie bronnen voor de gegevens in deze RAM-tabellen waren BVR, OB en WIA.

Binnen deze categorie zijn twee typen RAM-tabellen te identificeren, namelijk: RAM-tabellen met een benaming beginnend met OB_AS_TG_VM_ en RAM-tabellen met een benaming beginnend enkel met OB_. In de RAM-tabellen met een naam beginnend met OB_AS_TG_VM zijn de voorheffingen, verminderingen, teruggaven, naheffingen en boetes gerelateerd aan OB opgenomen. In de RAM-tabellen met een naam enkel beginnend met OB_ zijn de omzet- en afdrachtgegevens opgenomen. Voor beide groepen RAM-tabellen is in RAM een onderscheid in de RAM-tabellen tussen gegevens over bsn-, dossier- en subnummer.

In 2018 bevatten de RAM-tabellen in de categorie 'OB-aangifte' de tekst '_JR' aan het einde van de tabelnaam. De inhoud is vrijwel gelijk aan de RAM-tabellen uit de periode tussen 2013 en 2017. Deze oudere RAM-tabellen hadden niet de toevoeging '_JR', aan het einde van de RAM-tabelnaam.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Oninbaar

Zes RAM-tabellen hadden betrekking op invorderingen. In alle vijftien versies van het Excel-bestand is tenminste één van deze zes RAM-tabellen opgenomen. In deze RAM-tabellen zijn gegevens opgenomen over opgedragen invorderingen aan en oninbare invorderingen van burgers en bedrijven. Deze zes RAM-tabellen hadden elk hoofdzakelijk IH en VPB als bron.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

VAR

De categorie 'VAR' bevat acht RAM-tabellen. De RAM-tabellen in deze categorie bevatten gegevens vanuit de VAR. De VAR is een afspraak tussen een werkgever en een zzp'er. In de VAR zijn gegevens over de aanvrager en de VAR-aanvraag zelf opgenomen. De acht RAM-tabellen in de categorie 'VAR' zijn te herkennen aan een benaming beginnend met VAR. Wij hebben geen VAR-RAM-tabellen aangetroffen in Excel-bestanden gedateerd vanaf 8 mei 2015 en later.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Vastgoed

De categorie 'Vastgoed' bevat vijftien RAM-tabellen. De benaming van de RAM-tabellen in deze categorie begint elk met vastgoed_ of WOZ_, en deze vijftien RAM-tabellen relateren aan gebouwen. Deze categorie is op te splitsen in RAM-tabellen over vastgoed en RAM-tabellen over WOZ. De belangrijkste bronnen voor de WOZ-RAM-tabellen waren BVR en RIS. Voor vastgoed waren de belangrijkste bronnen DDK, WOZ en Kadaster. In de WOZ-RAM-tabellen zijn objectgegevens opgenomen en gegevens over objecteigenaren. In de vastgoed-RAM-tabellen zijn gegevens over het vastgoed opgenomen, zoals oppervlakte, bouwvergunningen en verkoopgegevens. In alle vijftien RAM-tabellen binnen deze categorie zijn gegevens aanwezig met betrekking tot zowel WOZ als vastgoed.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Specifieke RAM-tabellen

De categorie 'Specifieke RAM-tabellen' bevat zestien RAM-tabellen. Deze categorie omvat RAM-tabellen met betrekking tot verschillende onderwerpen die uit verschillende bronnen afkomstig zijn. Deze categorie omvat RAM-tabellen met gegevens:

- die afkomstig zijn van de Douane of Dienst Toeslagen; of
- waarbij de gegevens betrekking hebben op bijzondere en/of strafrechtelijke gegevens; of
- waarbij het verzamelde internetgegevens betreft.

De specifieke RAM-tabellen lichten wij hieronder op basis van oorsprong van gegevens nader toe.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Douane

De specifieke RAM-tabel 'Douane' bevat gegevens afkomstig van de Douane, vanuit de systemen DSI, DSU en GPA. Deze RAM-tabel is in alle vijftien versies van het Excel-bestand aangetroffen. In deze RAM-tabel zijn gegevens opgenomen over het aantal

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

aangifte-artikelen, aan de belastingplichtige verleende vergunningen en door de belastingplichtige verschuldigde bedragen, zoals accijns en heffingen.

Toeslagen

De vier specifieke RAM-tabellen 'Toeslagen' hebben betrekking op gegevens ontvangen vanuit Dienst Toeslagen. De vier RAM-tabellen hebben een naam beginnend met Toeslagen. In de vier specifieke Toeslagen-RAM-tabellen zijn toeslagengegevens opgenomen, zoals gegevens over kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget. Voor nadere toelichting op het verband tussen het gebruik van RAM en het opvragen van toeslagengegevens in het kader van fraudebestrijding wordt verwezen naar paragraaf 3.2.8.

FSV/PIT

Wij hebben één RAM-tabel FSV en één RAM-tabel PIT aangetroffen.

De RAM-tabel FSV bevat FSV-gegevens. Wij hebben de RAM-tabel FSV in de Excel-bestanden vanaf 2017 aangetroffen.

De RAM-tabel PIT bevat PIT-gegevens. PIT is vanaf 2013 tot en met 2018 in alle vijftien versies van het Excel-bestand aangetroffen. Verder komt uit de logging van de verversing van gegevens in RAM naar voren dat de RAM-tabel PIT als laatst is bijgewerkt in maart 2013.

Voor beide RAM-tabellen geldt dat fraudesignaalgegevens, inclusief aanmelding FIOD, behandelinformatie en boetes in de RAM-tabellen zijn opgenomen. De FSV-tabel bevat aanvullend een aantekeningveld afkomstig uit FSV van maximaal 200 tekens. FSV wordt verder behandeld in paragraaf 3.2.6.1.

GEFIS

De tabel GEFIS bevat gegevens uit het GEFIS-systeem die door de FIOD werden aangeleverd. Uit alle vijftien versies van het Excel-bestand komt naar voren dat de GEFIS-tabel vanaf de versie van 3 september 2013 in RAM beschikbaar was tot en met de versies uit 2018. In de verversing RAM-tabel is opgenomen dat GEFIS op 8 augustus 2013 voor het eerst is ingelezen/ververst en op 20 februari 2017 voor het laatst is ververst. In een e-mail van een RAM-teamlid aan Intelligence-medewerkers van 18 september 2013 is benoemd dat GEFIS als bron is toegevoegd aan RAM, *"GEFIS bestanden: hierin zijn alle bij de FIOD aangedragen en geaccepteerde fraude posten opgenomen voorzover die zien op de Belastingdienst (Douane, Toeslagen en Blauw)."*

In deze RAM-tabel zijn zaakgegevens opgenomen, waaronder onderzoeksfase, aanmelding boete en gegevens van de betrokkene. Daarnaast zijn in de GEFIS-tabel zaakresultaten opgenomen, bijvoorbeeld gegevens van de zittingen en uitspraken.

In alle bestandversies van 'Data en informatie voor Toezicht'[41] van 2012 tot en met 2015 is vanuit de FIOD het volgende over GEFIS-gegevens beschreven: "*Het is niet de*

[41] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

bedoeling om bij de FIOD helpdesk grote opvragen voor gegevens te doen. Dat kan via RAM / ORACLE."

Voor nadere details over strafrechtelijke gegevens en/of politiegegevens van burgers en bedrijven in RAM verwijzen wij naar paragraaf 3.2.2.

ISC

Vanuit de bron ISC (Internet Service Center) waren verschillende gegevens aangeleverd die in zeven RAM-tabellen zijn opgenomen. De zeven RAM-tabellen bevatten elk andere gegevens, namelijk: één RAM-tabel met gegevens over e-mailadressen, twee RAM-tabellen met gegevens over telefoonnummers, twee RAM-tabellen met gegevens over websites en twee RAM-tabellen over specifieke bronnen van ISC-gegevens. De namen van de zeven RAM-tabellen beginnen allemaal met ISC.

In alle 'Data en informatie voor Toezicht'[42]-documentversies van 2012 tot en met 2015 is aangegeven dat de ISC-informatie, die hieronder nader wordt toegelicht, via RAM kon worden verkregen.

ISC_EMAIL

De eerste RAM-tabel, ISC_EMAIL, bevat gegevens over e-mailadressen. In deze RAM-tabel zijn e-mailadressen opgenomen en vanuit welke van zeven bronnen de e-mailadressen afkomstig waren: KvK, Web, Webid, Smart Whois, interne bron 'Starters', Stichting Internet Domeinregistratie en/of de nationale bedrijvengids. Daarnaast is in de RAM-tabel ISC_EMAIL op basis van een wegingsmodule het best scorende e-mailadres aan een bsn-nummer gekoppeld. Ook is in de RAM-tabel ISC_EMAIL het aantal keer dat het best scorende e-mailadres is gevonden opgenomen. Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe de wegingsmodule werkte en of deze wegingsmodule voor levering aan RAM of in RAM is toegepast.

ISCTELNRS

ISCTELNRS is de tweede RAM-tabel op basis van ISC-gegevens. In deze RAM-tabel zijn telefoonnummers opgenomen en is opgenomen vanuit welke van zeventien bronnen de telefoonnummers afkomstig waren, waarbij één veld per bron per telefoonnummer was opgenomen: KvK, GCC, nummerboek, telefoondetective, de telefoongids, nationale bedrijfsinformatie, nummer-id, Toeslagen, beltel, IH, IBPV, Web, Webid, Smart Whois, interne bron 'Starters', Stichting Internet Domeinregistratie en/of nationale bedrijvengids. Daarnaast is in de RAM-tabel ISCTELNRS, op basis van een wegingsmodule, het best scorende telefoonnummer aan een bsn-nummer gekoppeld. Ook is in de RAM-tabel ISCTELNRS het aantal keer dat het best scorende telefoonnummer is gevonden opgenomen. Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe de wegingsmodule werkte en of deze wegingsmodule voor levering aan RAM of in RAM is toegepast.

TELNRSSPLITS

De derde RAM-tabel TELNRSSPLITS hebben wij in de versies vanaf 2015 van het Excel-bestand aangetroffen. Als bron wordt hier het Telefoonnummer-bestand genoemd, en bij type bestand ISC, derhalve hebben wij deze RAM-tabel onder ISC opgenomen. Wij

[42] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

hebben niet kunnen vaststellen wat het Telefoonnummer-bestand is en hoe de RAM-tabel TELNRSSPLITS zich verhoudt tot de RAM-tabel 'ISCTELNRS'. De RAM-tabel TELNRSSPLITS bevat enkele gegevens zoals telefoonnummer, de bron van het telefoonnummer en de datum van het bronbestand. In contrast tot 'ISCTELNRS' was in de RAM-tabel 'TELNRSSPLITS' niet één veld per bron opgenomen, maar was enkel één veld opgenomen met daarin de bron.

ISC_URL

De vierde RAM-tabel is ISC_URL. In deze RAM-tabel waren websitegegevens in de vorm van URL-gegevens opgenomen en uit welke bron de URL-gegevens[43] afkomstig waren: KvK, Web, Webid, Smart Whois, interne bron 'Starters', Stichting Internet Domeinregistratie en/of nationale bedrijvengids. Daarnaast is in de RAM-tabel ISC_URL, op basis van een wegingsmodule, de best scorende URL aan een bsn-nummer gekoppeld. Ook is in de RAM-tabel ISC_URL het aantal keer dat de best scorende URL is gevonden opgenomen. Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe de wegingsmodule werkte en of deze wegingsmodule voor levering aan RAM of in RAM is toegepast.

ISCWOK

In de vijfde RAM-tabel, ISCWOK, zijn websites van ondernemingen te vinden die door ISC waren aangeleverd. WOK staat voor Website met Ondernemers Kenmerken. In de RAM-tabel is opgenomen vanuit welke bron de website afkomstig was: NB-gids, NB info, KvK, Telefoongids, Webfilter, Qwms en/of Xenon. In de RAM-tabel is ook opgenomen op basis van welke identificatiegegevens een connectie met een bsn-nummer kon worden gemaakt, zoals bsn-nummer, KvK-nummer of BTW-nummer. Bovendien is in deze RAM-tabel opgenomen welke woorden of woordcombinaties waren gebruikt om te zoeken naar de website, en in welk land de server van de website staat. Naast de gegevens met betrekking tot de website, zijn ook persoonsgegevens zoals adres, bankrekeningnummer, e-mailadres en naam in deze RAM-tabel aanwezig.

ISCKVK

In de zesde RAM-tabel, 'ISCKVK', zijn KvK-gegevens opgenomen van een bsn-nummer die het ISC heeft verkregen. Het betreft gegevens zoals bsn-nummer bekend bij de KvK, het URL-adres, adres van het bsn-nummer, en ondernemingsinformatie zoals vestigingsplaats en de branche van de onderneming.

ISCNBG

In de zevende RAM-tabel, 'ISCNBG', zijn gegevens opgenomen van het NBG, over een bsn-nummer die het ISC heeft verkregen. Het betreft gegevens zoals bsn-nummer bekend bij de NBG, het URL-adres, adres van het bsn-nummer, en ondernemingsinformatie zoals vestigingsplaats en de branche van de onderneming.

[43] In een ISC-handleiding is toegelicht dat URL-adressen worden gezocht door middel van de volgende zoektools: Xenon, Qwms, Webfilter, Dores, Hostnamen en Webgidsen. De URL-adressen worden vervolgens verzameld met gebruik van de volgende identificatietools: Webid, Sidn, Whois, Nationale Bedrijven Gids, Nationale Bedrijfsinformatiegids, KvK, Gouden Gids en Telefoongids.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

GOS

De RAM-tabel GOS bevat gegevens uit de bron GOS. Op basis van de vijftien versies van het Excel-bestand komt naar voren dat de RAM-tabel vanaf 2015 tot en met 2018 in RAM was opgenomen. In de RAM-tabel GOS zijn IP-adresgegevens opgenomen, waarbij de handelingen van een belastingplichtige zijn aangegeven met eventcodes. Voorbeelden van handelingen zijn het inloggen in het systeem en het aanpassen van het bankrekeningnummer van de belastingplichtige. Daarnaast zijn ook gegevens zoals datum, tijd, gebruiker en IP-adres opgenomen in de RAM-tabel.

Overige RAM-tabellen

De categorie 'Overige RAM-tabellen' bevat de twaalf resterende RAM-tabellen die niet in één van de bovenstaande categorieën zijn ondergebracht.

De RAM-tabellen verwijzen naar de naam van zowel de bron, als de onderwerpen van de gegevens: notaris, voertuig, ANBI, ETM, GBV, Dacas, IH_VA (voorlopige aanslag), indeling, verzuimen, verzuimen_land, convenant en convenant_indiv. In de RAM-tabel 'ETM' waren gezondheidgegevens opgenomen. Het betrof hier: *"bedrag Tegemoetkoming Specifieke Zorgkosten."*

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Kernsofi/Kerndos/Kernsub

De categorie 'Kernsofi/Kerndos/Kernsub' bevat zeven RAM-tabellen. Binnen deze categorie zijn drie subcategorieën RAM-tabellen te onderscheiden: KernSofi, KernDos en KernSub. Deze zeven RAM-tabellen zijn RAM-tabellen met diverse gegevens afkomstig uit verschillende bronnen. In deze zeven RAM-tabellen komen de meeste bronnen samen om een totaalbeeld van de belastingplichtige te geven. De zeven RAM-tabellen hebben dezelfde type gegevens. Bij de drie Kernsofi-RAM-tabellen zijn de gegevens gerangschikt per sofinummer, bij de twee Kerndos-RAM-tabellen zijn de gegevens gerangschikt per dossiernummer en bij de twee Kernsub-RAM-tabellen zijn de gegevens gerangschikt per subnummer. De gegevens in de RAM-tabellen hebben betrekking op: IKB-risicoklasse[44], adres, overlijden/opheffing, aandeelhouders, convenanten, schulden, IH-/VPB-/OB-/LH-aangiften, IH-/VPB-/OB-/LH-navorderingen/naheffingen, IH-/VPB-/OB-/LH-verminderingen, bezwaren, verzuimen, boekenonderzoeken, oninbare posten, WOZ-waardes, vastgoed, voertuigen, uitkeringen en bankgegevens. Daarnaast hebben de gegevens in deze RAM-tabellen ook betrekking op FSV-signalen, voorkomens in GEFIS, aantal keren ingelogd in BD-systeem en toeslagengegevens.

In drie interviews is aangegeven dat Kernsofi het bestand was dat voornamelijk uit RAM werd opgevraagd. Kernsofi was een bron voor andere berekende bestanden: totalisatie RAM-tabellen en materialiteitstabellen.

[44] Op basis van aangeleverde informatie werden de zwaartecategorie, aandachtcategorie en risicoklasse vastgesteld in de bron IKB. Aangezien IKB niet binnen de scope van ons onderzoek valt, zijn deze gegevens niet door ons onderzocht.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Totalisatie RAM-tabellen

De categorie 'Totalisatie RAM-tabellen' bevat 26 RAM-tabellen. In elk van deze RAM-tabellen staan vrijwel volledig berekende RAM-tabellen waar totalisaties in zijn opgenomen getotaliseerd voor het hele land, een regio, een kantoor, een segment in een regio, of een vestigingsadres. In de toelichting RAM-tabel over de totalisaties is het volgende opgenomen over de typen totalisaties:

"a. Aantal: kunt hier zien hoe vaak, niet gelijk nul, een vakje van het betreffende bron bestand gevuld is

b. Bedrag/aantallen: hier kun je het totaal bedrag/aantallen zien wat aan de aantallen is gekoppeld.

c. Percentage: het aantal uitgedrukt in het aantal sofinummers van de regio.

d. Gemiddelde: het gemiddelde aantal of bedrag dat op een bepaald type totalisatie zit (Bedrag/aantallen gedeeld door aantal).

e. Percentage 1 (nog niet beschikbaar): er wordt uitgegaan van een 'norm' jaar t-3. In 2013 is dat dus 2010. Deze norm is 100%. Je kunt zo de toe of afname per jaar zien. Is gelet op de bestandsopbouw erg complex. Komt er wel aan."

De benaming van de 26 RAM-tabellen in deze categorie begint met 'Ztot'. De bronnen en de inhoud van de totalisatie RAM-tabellen verschillen. Voorbeelden van onderwerpen zijn: aandeelhouders, box 1/2/3, inkomen, bankrekeningen, omzet en winst.

In zeven totalisatie RAM-tabellen waren nationaliteitsgegevens opgenomen, namelijk: *"Aantal verschillende codes 1e nationaliteit BVR"*. Deze zeven totalisatie RAM-tabellen zijn in de Excel-versies van 14 juni 2013 tot en met 18 oktober 2015.

In drie totalisatie RAM-tabellen waren gegevens uit GEFIS en FSV opgenomen. Het betrof voor GEFIS: *"Aantal voorkomens in GEFIS alle jaren"*, en voor FSV: *"Aantal signaleringen FSV"*. Deze drie totalisatie RAM-tabellen hebben wij vanaf de Excel-versie 18 oktober 2015 tot en met 6 juni 2018 aangetroffen in RAM. PIT is niet in zeven totalisatie RAM-tabellen aangetroffen.

In één totalisatie RAM-tabel waren ook gegevens opgenomen die betrekking hadden op uitgaven en kosten die relateren aan gezondheid, zoals gegevens over de uitkering voor gemaakte zorgkosten. Het betrof hier: *"Totaalbedrag periodieke uitkering ivm invaliditeit/ziekte/ongeval"* en *"Terugontvangen specifieke zorgkosten totaal"*.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Fiscale dienstverlener

De categorie 'Fiscale dienstverlener' bevat twaalf RAM-tabellen met een benaming beginnend met FD. Deze RAM-tabellen hebben betrekking op gegevens over de fiscale

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

dienstverlener. De bronnen waaruit de gegevens in deze twaalf RAM-tabellen zijn gehaald zijn BVR, GOA, IH, IKB, LH, OB, VPB, WIA en WOZ. Over de fiscale dienstverlener zijn gegevens opgenomen zoals de rechtsvorm, beconnummers en adresgegevens. De LH-, IH-, VPB- en OB-aangiftegegevens zijn ook opgenomen in de RAM-tabellen, alsmede gegevens over de navorderingen, verminderingen en teruggaven. Tevens zijn gegevens over de klanten van de fiscaal dienstverleners opgenomen in de RAM-tabellen, zoals het segment en het aantal klanten. Gegevens over schulden en boekenonderzoeken zijn in al de twaalf RAM-tabellen aanwezig. Verder zijn in de twaalf RAM-tabellen velden aanwezig met daarin uitkomsten van berekeningen over het aantal FSV-meldingen en aantal aanmaningen. Deze RAM-tabellen bevatten ook scores op basis van toezicht-, proces- en marginale toetsingsparameters.

Procesparameters

In tien FD-RAM-tabellen zaten zeventien verschillende procesparameters, de andere twee RAM-tabellen bevatten geen procesparameters. In enkele RAM-tabellen waren twee extra parameters opgenomen. De procesparameters waren:

- percentage aangifteverzuimen IH/VPB/LH of OB (Aangifteverzuimen IH/VPB/LH of OB gedeeld door Definitief vastgestelde aanslag IH/VPB/LH of OB);
- percentage ontvangen aangiften IH/VPB/LH of OB (Ontvangen aangiften IH/VPB/LH of OB gedeeld door in te dienen aangiften IH/VPB/LH of OB);
- percentage niet ontvangen aangiften IH/VPB/LH of OB (Niet ontvangen aangiften IH/ VPB/ LH of OB gedeeld door in te dienen aangiften IH/VPB/LH of OB);
- percentage betaalverzuimen LH of OB (Betaalverzuimen LH of OB gedeeld door ontvangen aangiften LH of OB);
- percentage ambtshalve IH of VPB (Aantal ambtshalve IH of VPB gedeeld door definitief vastgestelde aanslag IH of VPB);
- percentage te laat IH of VPB (Te laat ontvangen aangiften IH of VPB gedeeld door te ontvangen aangiften IH of VPB);
- percentage aantal bezwaarschriften (Aantal bezwaarschriften gedeeld door aantal beconnummers). Deze was niet in alle RAM-tabellen opgenomen; en
- percentage aantal gehandhaafde bezwaarschriften (Aantal gehandhaafde bezwaarschriften gedeeld door aantal beconnummers). Deze was niet in alle RAM-tabellen opgenomen.

Deze procesparameters leidden tot scores op de procesparameters. De percentages werden gebruikt om scores op de procesparameters te bepalen. Hierover was als toelichting opgenomen: *"3 waarden: 0,00 < 70; 0,01 >= 70 en <= 85; 1,00 >= 85"*. Als aanvulling op de negentien procesparameters en de scores hierop waren een tiental extra scores op procesparameters toegevoegd, namelijk:

- scoring percentage uitworp redenen IH of VPB afgegeven beschikking;
- scoring percentage uitworp redenen IH of VPB indeling ZGO MGO MKB;
- scoring percentage uitworp redenen IH of VPB harde correctie;
- scoring percentage uitworp redenen IH of VPB inconsistentie in aangifte; en

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- scoring percentage uitworp redenen IH of VPB gedetecteerd risico.

Deze tien scores werden ook als één van de drie waarden aangegeven zoals hierboven is beschreven.

Toezichtparameters

In tien FD-RAM-tabellen zaten veertien verschillende toezichtparameters, de andere twee RAM-tabellen bevatten geen toezichtparameters. De toezichtparameters waren:

- percentage navorderingen IH of VPB (Aantal navorderingen IH of VPB gedeeld door definitief vastgestelde aanslag IH of VPB);
- gemiddeld bedrag navorderingen IH of VPB (Bedrag navorderingen IH of VPB gedeeld door aantal navorderingen IH of VPB);
- percentage verminderingen IH of VPB (Aantal verminderingen IH of VPB gedeeld door definitief vastgestelde aanslag IH of VPB);
- gemiddeld bedrag verminderingen IH of VPB (Bedrag verminderingen IH of VPB gedeeld door aantal verminderingen IH of VPB);
- percentage naheffingen LH of OB (Aantal naheffingen LH of OB gedeeld door aangiften LH of OB);
- percentage verminderingen LH (Bedrag verminderingen LH gedeeld door aantal naheffingen LH);
- percentage bedrag naheffingen OB (Bedrag naheffingen OB gedeeld door het aantal naheffingen OB);
- percentage controles met correctie (Aantal controles met correctie gedeeld door het aantal controles); en
- gemiddeld bedrag correcties (Bedrag totaal gecorrigeerd gedeeld door aantal controles).

Deze veertien toezichtparameters leidden tot scores op de toezichtparameters. De percentages werden gebruikt om scores op de toezichtparameters te bepalen. Hierover was als toelichting opgenomen: *"3 waarden: 0,00 < 70; 0,01 >= 70 en <= 85; 1,00 >= 85"*.

Marginale toetsingsparameters

In alle FD-RAM-tabellen zaten veertien verschillende marginale toetsingsparameters. De marginale toetsingsparameters waren:

- marginale aantal AKI-meldingen;
- marginale aantal PIT- of FSV[45]-meldingen;
- marginale aantal branche codes sofinummers 6722 of 9899;
- marginale aantal sofinummers met actuele GOA-schuld;
- marginale aantal sofinummers met aandachtscategorie D of E;

[45] Afhankelijk van de Excel-versie waren PIT- of FSV-meldingen opgenomen.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

- marginale aantal sofinummers in dossiernummer;
- marginale aantal sofinummers behorend tot P kantoor;
- marginale aantal sofinummers woonwagencampers;
- marginale aantal sofinummers met navordering IH;
- marginale aantal sofinummers met navordering VPB;
- marginale aantal sofinummers met boekenonderzoeken behandelopdracht 50;
- marginale aantal sofinummers in teanummers tussen 50 en 100;
- marginale aantal sofinummers met meer dan drie betaalverzuimen OB; en
- marginale aantal sofinummers met meer dan drie betaalverzuimen LH.

Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe deze marginale toetsingsparameters tot stand zijn gekomen. Aan de marginale toetsingsparameters werden geen scores toegekend, zoals bij proces- en toezichtparameters werd gedaan.

Totaalscores toezicht- en procesparameters

Als laatste waren in de twaalf FD-RAM-tabellen totaalscores aanwezig van de toezicht- en procesparameters. Het betrof hier de volgende totaalscores:

- scoring alle procesparameters, met een maximale waarde van twaalf;
- scoring alle toezichtparameters, met een maximale waarde van veertien; en
- scoring alle procesparameters en alle toezichtparameters, met een maximale waarde van 26.

In twee FD-RAM-tabellen was als aanvulling op bovenstaande totaalscores ook de totaalscore *"Scoring alle marginale toetsingsparameters"* opgenomen.

Bij deze vier totaalscores was aangegeven dat: *"Telling is op basis van het aantal waarop een belastingplichtige 1 of meerdere keren scoort."*

De proces- en toezichtparameters werden gebruikt in de Kwadrantindeling die later in deze paragraaf nader wordt toegelicht.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Materialiteit

De categorie 'Materialiteit' omvat 29 RAM-tabellen. De 29 RAM-tabellen hebben een benaming beginnend met 'MAT_DOS' of 'MAT_regio' en elk van de RAM-tabellen heeft betrekking op materialiteit. Voor materialiteit hebben wij meerdere toelichtings-documenten aangetroffen. In één van deze toelichtingsdocumenten van RAM zonder datering is een definitie van materialiteit opgenomen: *"De materialiteitsbatch bevat geobjectiveerde parameters (verhoudingsgetallen) op dossierniveau op het gebied van omzet, loon, voorbelasting, winst en GOA schuld van ondernemingen die tot eenzelfde branche en rechtsvorm behoren. De scores worden afgezet tegen het dossier branche-*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

gemiddelde van ondernemingen met eenzelfde rechtsvorm en geven inzicht in de dossiers die afwijkende scores hebben in de homogene groep."

De RAM-tabellen in de categorie 'Materialiteit' bevatten velden met daarin de uitkomsten van berekeningen waarvoor Kernsofi is gebruikt. Kernsofi wordt in de categorie 'Kernsofi/Kerndos/Kernsub' nader toegelicht. In de 29 RAM-tabellen is een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen drie subcategorieën, namelijk: MAT_DOS_kant, MAT_DOS_land en MAT_DOS_regio, die verwijzen naar materialiteitsbestanden over kantoor, landelijk of regio. Voor elk van deze subcategorieën is de opbouw van de RAM-tabellen gelijk. Elk van deze subcategorieën kent RAM-tabellen over de onderwerpen: IH, LH, schuld, voorbelasting ('VB') en winst.

De gegevens in de 29 RAM-tabellen binnen de categorie 'Materialiteit' relateren aan aangiftes van bedrijven, waarbij op dossiernummer werd gekeken naar de totale omzet en belastingaftrek per jaar. Materialiteit is berekend op basis van omzet, loon, voorbelasting, winst en GOA-schuld. In het toelichtingsdocument van RAM zonder datering wordt de berekening van materialiteit als volgt uitgelegd: *"De verhoudingsgetallen(parameters) per euro zijn scores op basis van:*

- *Verhouding veel of weinig kosten dan soortgelijke ondernemingen (omzet/per euro voorbelasting)*
- *Verhouding veel of weinig loonkosten dan soortgelijke ondernemingen (omzet/per euro loonkosten)*
- *Verhouding veel of weinig winst uit omzet dan soortgelijke ondernemingen (omzet/ winst)*
- *Verhouding veel of weinig schuld in relatie tot de omzet dan soortgelijke ondernemingen (omzet/goa).*
- *Het belastbaar inkomen is lager dan € 10.000. Dit is geen verhoudingsgetal maar een objectief gegeven. Bij GOA schulden boven de € 100.000 wordt ook een objectief getal gehanteerd."*

Dit resulteert conform het toelichtingsdocument van RAM zonder datering in de volgende indelingen van de scores op de parameters (verhoudingsgetallen):

- *"0,0001: omzet en/of loon bedragen 0,00*
- *0,0100: dosnrs met score tussen 0-5%*
- *1,0000: dosnrs met score tussen 5-15%*
- *0,0000: dosnrs met score tussen 15-85%*
- *1,1000: dosnrs met score tussen 85-95%*
- *0,00110: dosnrs met score tussen 95-100%"*

Deze scores werden gebruikt in berekende velden binnen deze materialiteitstabellen, zoals aantal keren 0,0100 categorieën in de afgelopen zeven jaar, of aantal keren 1,0000 of 1,1000 in de afgelopen zeven jaar.

De indeling van de scores op de parameters (verhoudingsgetallen) kan als volgt worden gevisualiseerd:

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

5%	10%	70%	10%	5%
Laag of onjuiste groep	LAAG	NORMAAL	HOOG	Hoog of onjuiste groep
0,01	**1**	**0**	**1,1**	**0,0011**

Figuur 3.2.1.2.1. *Visualisatie scores materialiteit*

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Kwadrantindeling

De categorie 'Kwadrantindeling' omvat vier RAM-tabellen. De vier RAM-tabellen zijn enkel in twee Excel-versies 28 februari 2018 en 6 juni 2018 aangetroffen. Een conceptnotitie c.q. uitlegdocument met onbekende datering over de kwadrantindeling, '00_beschrijving KWD en dus belang en risico indeling', is geschreven door onder andere drie RAM-teamleden. In de conceptnotitie wordt beschreven: *"De opdracht was creëer een bestand waarmee signalen uit het toezicht per sofinummer en per dossiernummer geduid kunnen worden op belang van het sofi- en dossiernummer en mogelijk* ***risico*** *van het sofi- en dossiernummer in relatie tot alle andere sofi- en dossiernummers."*

Om invulling aan de opdracht te geven is de kwadrantindeling op basis van risico en belang opgesteld, zoals weergegeven in onderstaande Figuur 3.2.1.2.2. In RAM werd deze kwadrantindeling cijfermatig geuit, bijvoorbeeld '09_08', waarbij negen de 'belang'-score representeerde en acht de risicoscore. Negen verschillende kwadrantindelingen konden worden gemaakt, op basis van:

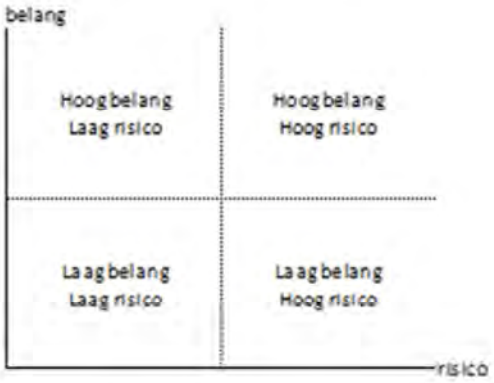
- alle parametersmeters inclusief materialiteit;
- alle parametersmeters exclusief materialiteit;
- materialiteitsparameters;
- algemene parameters;
- procesparameters;
- toezichtparameters;
- uitworpparameters;
- stopparameters; en
- overige parameters.

De verschillen in deze kwadrantindelingen is enkel te vinden op de risicoscore. De belang-score veranderde niet voor de bovenstaande verschillende kwadrantindelingen. De berekening van belang- en risicoscores hebben wij hieronder beschreven.

Uit de conceptnotitie komt niet naar voren hoe de kwadrantindeling tot signalen zou leiden. De kwadrantindeling zou jaarlijks worden bepaald. Er is geen aanvullende informatie aangetroffen of deze jaarlijkse bepaling, ondanks de uitfasering van RAM in mei 2018, al dan niet is voortgezet. De informatie die hieronder over de kwadrantindeling is opgenomen is afkomstig uit de bovengenoemde conceptnotitie.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Vier RAM-tabellen, eindigend op _PAR, bevat gegevens met betrekking tot de kwadrant-indeling. De RAM-tabellen hebben vergelijkbare bronnen, namelijk: Kernsofi, BVR, ENT, FLG, GOA, IH, IKB, LH, OB, VPB, WIA en WOZ.



Figuur 3.2.1.2.2. *Visualisatie kwadrantindeling, zoals weergegeven in de conceptnotitie*

Belang-score van de kwadrantindeling

Om te bepalen wat de score op de belang-as van de kwadrantindeling was, werd per bsn- en dossiernummer eerst de 'wolbsom' berekend, die de som van het volgende:

- *"40% van Winst voor ondernemersaftrek (Definitief dan wel voor vastgesteld plus navorderingen minus verminderingen)*
- *25% van Belastbaar bedrag (Definitief dan wel voor vastgesteld plus navorderingen minus verminderingen)*
- *Saldo OB plus belasting OB naheffingen minus (belasting OB verminderingen + belasting OB teruggaven)*
- *Ingehouden LH plus bedrag naheffingen minus verminderingen"*

Vervolgens werd de score van de belang-as berekend in RAM door: *"0,7 x wolbsom sofinummer + 0,3 x wolbsom dossiernummer + 0,3 x (wolbsom sofinr en dosnr) / 2. In deze berekening is het de bedoeling tot uitdrukking te brengen dat het belang van het sofinummer belangrijker is dan het belang van het dossier. Het mag duidelijk zijn dat dit maar een manier van wegen is. De tijd zal leren of deze benadering goed is."*

Risicoscore van de kwadrantindeling

Om te bepalen wat de score op de risico-as van de kwadrantindeling was, werden in de berekening volgens de conceptnotitie 'Kern Par(ameter) uitgebreid en beperkt' ongeveer 70 parameters gebruikt, waaraan, zoals in het document genoemde, waarderingen waren toegekend. In de conceptnotitie wordt benoemd dat: *"Alle parameters zijn, indien gewenst, door de gebruiker te herleiden als hij/zij de beschikking heeft over de volledige Kernsofi en Kern Par(ameter) bestanden. Het grootste gedeelte kan al herleid worden uit de Kern Par(ameter) bestanden zelf."* In de conceptnotitie is aanvullend benoemd dat alle gegevens waarop de risicoscore is gebaseerd afkomstig zijn uit Kernsofi.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Parameters voor de bepaling van de risicoscore voor de kwadrantindeling

Op basis van de Kern Par(ameter)-RAM-tabellen in de 2018-versie van het Excel-bestand hebben wij 70 parameters geïdentificeerd die werden gebruikt ten behoeve van de risicoscore ten behoeve van de kwadranten. In Bijlage J hebben wij Tabel J.1 opgenomen met alle geïdentificeerde parameters en bijbehorende parameterscores die volgens de conceptnotitie werden gebruikt voor de berekening. In onderstaande Tabel 3.2.1.2.2 hebben wij de geïdentificeerde parameters opgenomen die betrekking hebben op fraudesignalen, immigrant niet-EU, materialiteit en ontvangen toeslagen.

De volledige lijst met parameters en de bijbehorende parameterscores is opgenomen in Bijlage J.

Zoals beschreven in de conceptnotitie werd het risico bepaald door: *"0,7 x scores sofi-nummer + 0,3 x scores dossiernummer + 0,3 x (scores sofinr en dosnr) / 2. In deze berekening is het de bedoeling tot uitdrukking te brengen dat het belang van het sofi-nummer belangrijker is dan het belang van het dossier. Het mag duidelijk zijn dat dit maar een manier van wegen is. De tijd zal leren of deze benadering goed is."*

Parameternaam in RAM	Parameterscore in RAM
Brk_Alg_Score aantal rakingen in AKI incl. fraude in jaar	Score 1: aantal > 2 en <= 5; Score 3 aantal > 5
Brk_Alg_Score aantal rakingen in AKI met fraude in jaar	Score 3: aantal > 1
Brk_Alg_Score immigrant niet-EU en beroepsgroep 4444 of 8888	Score 1: immigrant niet-EU in jaar en ber.grp niet 444 of 8888; Score 3: Immigrant niet-EU in jaar en ber.grp 444 of 8888
Brk_MATP_Score materiaiteit land tot aantal rood oranje	Score 5: aantal = 1; Score 10: aantal = 2; Score 15: aantal = 3 enz. Max score is 30
Brk_MATP_Score materiaiteit kantoor tot aantal rood oranje	Score 5: aantal = 1; Score 10: aantal = 2; Score 15: aantal = 3 enz. Max score is 30
Brk_MATP_Score materialiteit land geel	Score 20: aantal >= 3 en geen ondernemer
Brk_MATP_Score materialiteit kantoor geel	Score 20: aantal >= 3 en geen ondernemer
Brk_MATP_score materialiteit land geel en ob lh nummers	Score 3: aantal geel > 0 en ob- of lhnrs >= 2
Brk_TOEZ_Score Totaalbedrag van alle toeslagen	Score 2: bedrag > 10.000
Brk_FRAUDE_score aantal signaleringen FSV	Score 3: aantal > 1
Brk_FRAUDE_Score Team nummer fraude laatst bekende dosnr in BVR	Score 3: teamnr = 27 of 88

Tabel 3.2.1.2.2. *Parameters en scores gebruikt voor de berekening van de risicoscore ten behoeve van de kwadrantindeling*

Gebruik kwadrantindeling

Wij hebben in de beschikbare onderzoeksinformatie geen informatie aangetroffen met betrekking tot het gebruik van de kwadrantindeling. In paragraaf 3.4.5 is beschreven welke RAM-extracties op de netwerkschijven zijn aangetroffen. In deze paragraaf is ook beschreven dat de RAM-tabellen van de kwadrantindeling in geen enkele van de 1.170 aangetroffen RAM-extracties aanwezig waren. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat de kwadrantindeling in opdracht van Kantoor Eindhoven in ontwikkeling was, maar dat de kwadrantindeling nooit operationeel is geweest. Wij hebben de velden van de kwadrantindeling aangetroffen in de Excel-bestanden van februari en april 2018. Wij hebben niet kunnen bevestigen of deze gegevens al dan niet beschikbaar waren in RAM voor de gebruikers, aangezien het RAM-systeem niet meer beschikbaar was tijdens dit onderzoek. Aanvullend is op 26 februari 2018 een e-mail gestuurd door een RAM-teamlid waarin is beschreven dat sinds het uit de lucht halen van RAM n.a.v. een datalek bij de Broedkamer in 2017, de ontwikkelingen binnen RAM zijn doorgegaan waaronder het

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

toevoegen van een belang-risico profilering. Hierbij is destijds in de e-mail aangegeven dat de belang-risico profilering nog de laatste aanpassing zal krijgen, maar zijn wel de bestanden met betrekking tot de kwadrantindeling en de gegevens in RAM bijgevoegd in deze e-mail.

In Bijlage H hebben wij Tabel H.1 opgenomen waarin is opgenomen in welke van de vijftien versies van het Excel-bestand deze RAM-tabellen aanwezig waren.

Social media gegevens

In de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) van RAM uit 2017 is beschreven dat *"Binnen RAM worden persoonsgegevens verwerkt die door ISC van internet zijn verzameld)scraping, crawling a(dan niet door tussenkomst van software van derden zoals Coosto)."* Coosto betreft een externe marketing tool voor content en social media. In de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij geen bestanden aangetroffen waaruit naar voren komt dat gegevens van Coosto of social media gegevens in RAM aanwezig zijn geweest. In vier interviews is aangegeven dat social media gegevens of gegevens uit Coosto niet in RAM aanwezig waren. Wel waren, zoals hierboven reeds beschreven, gegevens zoals telefoonnummers en website-gegevens verzameld van het internet aanwezig in RAM.

3.2.1.3 *Wijze waarop bronnen werden bepaald*

Uit de in het onderzoek beschikbare documenten kunnen wij niet opmaken hoe bepaald werd welke bronnen wel en welke bronnen niet werden ontsloten en ook niet wie betrokken waren bij de besluitvorming rondom het ontsluiten van bronnen. In de verschillende notulen van overleggen van supergebruikers en vergaderingen van de bouwers van RAM is wel opgenomen dat is gesproken over mogelijk nieuw aan RAM toe te voegen bronnen en welke functionarissen bezig waren met het beschikbaar maken van bronnen in RAM.

In zeven interviews is toegelicht dat dienstonderdelen en teams rechtstreeks door het RAM-team werden benaderd en gevraagd werden voor de afname van gegevens van het desbetreffende team of dienstonderdeel ten behoeve van RAM.

Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe werd bepaald om bronnen toe te voegen, en welke reden hier achter lag.

3.2.1.4 *Frequentie van bijwerken ('verversen') van bronnen*

Voor de periode tot 2013 is enkel in de notulen 'tafeltje RAM' van 3 juni 2003 benoemd dat KA VPB, IB, GOA, IKB, BVR, en Becon-gegevens tweemaal per jaar werden opgevraagd, zodat deze gegevens konden worden ververst in RAM.

In de Toelichting RAM-tabel 'aa_verver_nieuw_ODW_RAM_best' van de vijftien Excel-bestanden was een verversingsdatum opgenomen. Wij hebben niet altijd kunnen vaststellen welke achterliggende bron dit betrof. Wij hebben daarom de frequentie van bijwerken aangehouden zoals deze is benoemd in de documenten die ook gebruikt zijn voor het identificeren van de bronnen, waaronder twee documenten uit 2017 met lijsten van bronnen in RAM die via de AWS werden aangeleverd. In Tabel 3.2.1.4.1 hebben wij

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

per bron aangegeven wat de frequentie van bijwerken van de gegevens was, zover wij dit hebben kunnen herleiden. Wij hebben niet kunnen vaststellen of de frequentie zoals deze hieronder in de tabel is opgenomen, ook de daadwerkelijke frequentie betrof of enkel een richting was voor de gegevens leverancier.

Bronnen	Frequentie
ABS	Maandelijks
AFP	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
AKI	Maandelijks
ANBI	Maandelijks
ATK	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
BAG	Maandelijks
Becon	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
BRG	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
BRK[46]	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
BVR	Maandelijks
CAHR	Maandelijks
CBS_HHS	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
CNV	Maandelijks
COA	Wekelijks
CVU	Maandelijks
Dacas	Maandelijks
DKK	Kwartaal
DSI	Maandelijks
DSSLH	Maandelijks
DSU	Maandelijks
ETM	Maandelijks
FAA	Kwartaal
FLG	Maandelijks
FSV	Kwartaal
GBV	Wekelijks
GEFIS	Maandelijks
GOA	Maandelijks
GOS	Maandelijks
GPA	Maandelijks
GRS	Halfjaarlijks
HLP	Maandelijks
HSB	Maandelijks
HSB_ONTW	Maandelijks
IH - VPB aangiften	Maandelijks
IH - VPB verzuimen	Maandelijks
IH- VPB naheffingen	Maandelijks
IKB	Wekelijks
INL	Maandelijks
INN	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
ISC	Kwartaal
ISCTEL	Kwartaal
KADASTER	Kwartaal
LH aangiften	Maandelijks
LH naheffingen	Maandelijks
LH verzuimen	Maandelijks
NHR	Maandelijks
Notaris	Maandelijks
OB aangiften	Maandelijks
OB naheffingen	Maandelijks
OB verzuimen	Maandelijks
PDV_INN	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
PHT	Jaarlijks

[46] Tijdens het onderzoek is hier geen verwijzing voor aangetroffen in de beschikbare documentatie, maar op basis van enkel de afkorting en geleverde opmerkingen tijdens de feitelijke afstemming lijkt de beschrijving 'Basisregistratie Kadaster' mogelijk van toepassing.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Bronnen	Frequentie
RBC	Viermaandelijks
RBG	Viermaandelijks
RIS	Halfjaarlijks
RISWOZ	Kwartaal
RNO	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
ROB	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
Telnrssplits	Halfjaarlijks
TSL_HUUR	Kwartaal
TSL_KGB	Kwartaal
TSL_KOT	Kwartaal
TSL_ZORG	Kwartaal
VAR	Maandelijks
VBN	Maandelijks
VHH	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
VIES	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
VIEWS	Wij hebben de frequentie niet kunnen vaststellen.
WIA	Maandelijks
ZVP	Maandelijks

Tabel 3.2.1.4.1. *Frequentie van bijwerken bronnen in RAM (periode 2013 tot en met 2018)*

3.2.2 Bevatte de RAM-database strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven? Zo ja, welke en was er sprake van gebruik van deze gegevens?

Wij hanteren hiervoor de definitie uit de Memorie van Toelichting van de Wbp[47], artikel 22: *"Het begrip «strafrechtelijke gegevens» heeft betrekking zowel op veroordelingen als op min of meer gegronde verdenkingen. Veroordelingen betreffen gegevens waarbij de rechter, al dan niet onherroepelijk, strafrechtelijk gedrag heeft vastgesteld. Bij verdenkingen gaat het om concrete aanwijzingen jegens een bepaalde persoon. Het begrip strafrechtelijk gegevens omvat mede gegevens omtrent de toepassing van het formele strafrecht, bijvoorbeeld het gegeven dat iemand is gearresteerd of dat tegen hem proces-verbaal is opgemaakt wegens een bepaald vergrijp. De bepaling heeft geen betrekking op de verwerking van persoonsgegevens gericht op de vaststelling van mogelijk strafbaar gedrag, bij voorbeeld door het volgen van trends*".

In deze paragraaf lichten wij toe welke strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven, die voldoen aan deze bovenstaande definitie, waren opgenomen in RAM. Vervolgens gaan wij in deze paragraaf in op het gebruik van deze strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven.

3.2.2.1 Strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven in RAM

Zoals wij paragraaf 3.2.1.2 hebben beschreven, waren gegevens uit het bronsysteem GEFIS van de FIOD beschikbaar in RAM. De GEFIS-gegevens in RAM omvatten gegevens zoals onderzoeksfase, aanmelding boete, gegevens van de betrokkene, gegevens van de zittingen en uitspraken. GEFIS bevatte gegevens over zowel strafrechtelijke uitspraken als bestuursrechtelijke afdoeningen. Zaakgegevens die in het GEFIS RAM-tabel vermeld stonden waren onderzoeksfase, aanmelding boete en gegevens van de betrokkene. Daarnaast waren ook zaakresultaten opgenomen, bijvoorbeeld gegevens van de zittingen en uitspraken. Ook waren in Kernsofi, Kerndos en Kernsub het aantal voorkomens in GEFIS opgenomen. Derhalve vallen de GEFIS-

[47] Kamerstukken I 1997–98, 25 892, nr. 3, p. 118 (MvT).

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

gegevens in de Wbp-categorie strafrechtelijke gegevens voor de Belastingdienst (voor de FIOD kwalificeren ze als politiegegevens en vallen ze daarmee onder de Wpg).

Naast gegevens uit GEFIS, waren ook gegevens uit de systemen FSV en diens voorloper PIT opgenomen in RAM. Voor beide bronnen geldt dat ook gegevens over fraudesignalen en de afhandeling daarvan, inclusief aanmelding FIOD, behandelinformatie en boetes, in de RAM-tabellen waren opgenomen. De FSV-RAM-tabel bevatte ook een aantekeningveld afkomstig uit FSV van maximaal 200 tekens. In de 'Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht' van KPMG is reeds beschreven dat mogelijke strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven zijn aangetroffen in FSV. Ook waren in Kernsofi, Kerndos en Kernsub het aantal FSV-signalen opgenomen.

3.2.2.2 Gebruik van strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven in RAM

In de enquête is door drie van de 69 respondenten op enquêtevraag 21 geantwoord dat zij RAM voornamelijk gebruikten om gegevens op te vragen, waarbij GEFIS-gegevens behoorden bij de gegevens waar de gebruikers voornamelijk van gebruikmaakten bij het gebruik van RAM. Door drie andere respondenten van de 69 respondenten is op enquêtevraag 24 geantwoord dat deze gegevens incidenteel door hen in RAM werden opgevraagd. In de enquête is door één geënquêteerde toegelicht dat GEFIS-gegevens vanuit RAM werden opgevraagd en gebruikt om na te gaan of personen waren aangemeld bij de FIOD voor mogelijke fraude. Daarnaast is in één interview in relatie met het ANBI-project toegelicht dat van bestuurders werd gecontroleerd of deze ooit in een FIOD-onderzoek betrokken waren geweest. Bovendien hadden twee geïnterviewden aangegeven dat GEFIS-gegevens gebruikt werden om een belastingplichtige te selecteren voor een controle, en in één interview is specifiek aangegeven dat GEFIS-gegevens gebruikt werden om een belastingplichtige niet te controleren. Tevens hebben twee van de vijftien respondenten op enquêtevraag 27 geantwoord strafrechtelijke gegevens (uit GEFIS) te hebben gebruikt als selectie-indicator.

In de enquête is door twee van de 69 respondenten op enquêtevraag 21 geantwoord dat zij RAM voornamelijk gebruikten om FSV- en/of PIT-gegevens op te vragen. In FSV en PIT bevonden zich onder andere strafrechtelijke persoonsgegevens. Door drie andere respondenten van de 69 respondenten is op enquêtevraag 24 geantwoord dat zij RAM gebruikten om gegevens op te vragen, waarbij het incidenteel ging om FSV- en of PIT-gegevens. Door één geënquêteerde is toegelicht dat FSV- en PIT-gegevens enkel werden gebruikt om na te gaan of personen of bedrijven voorkwamen in FSV of PIT. Aanvullend is in één interview toegelicht dat van fiscale dienstverleners met een 'compliance-melding', ook in RAM werd nagegaan of deze in FSV of PIT aanwezig waren.

Tevens heeft één van de vijftien respondenten op enquêtevraag 27 geantwoord gegevens in FSV of PIT te hebben gebruikt als selectie-indicator.

3.2.3 Hoe waren voor RAM de eisen gewaarborgd die wet- en regelgeving stellen aan onder meer gegevensopslag, gegevensgebruik, gegevensbeveiliging en privacybescherming met betrekking tot burgers en bedrijven?

In 2017 is een beveiligingsadvies voor RAM uitgebracht door B/CIE en een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) opgesteld voor RAM, waarin aan bod is gekomen in hoeverre RAM aan respectievelijk eisen met betrekking tot gegevensbeveiliging en

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

privacybescherming voldeed en ook hoe RAM met aanpassingen aan de eisen zou voldoen. Wij hebben echter in de beschikbare onderzoeksinformatie niet aangetroffen dat daadwerkelijk de benodigde aanpassingen om aan de eisen te voldoen zijn gedaan voordat RAM in mei 2018 is uitgeschakeld. In de beschikbare documentatie is afgezien van het voorgaande geen informatie aangetroffen over hoe voor RAM de eisen waren gewaarborgd die wet- en regelgeving stellen aan onder andere gegevensopslag, het gegevensgebruik, de gegevensbeveiliging en/of de privacybescherming.

Uit zeventien interviews is gebleken dat de geïnterviewden niet bekend waren met interne instructies, handleidingen en dergelijke waarin specifieke eisen aan de gegevensopslag, het gegevensgebruik, de gegevensbeveiliging en/of de privacybescherming werden gesteld met betrekking tot het gebruik van (de gegevens in) RAM.

De geïnterviewden gaven aan dat zij wel bekend waren met bepaalde specifieke (veiligheids)maatregelen die genomen waren met betrekking tot het gebruik van (de gegevens in) RAM. Voorbeelden van dergelijke specifieke (veiligheids)maatregelen die de geïnterviewden noemden waren dat autorisatierechten in RAM moesten worden verkregen tot de verschillende soorten gegevens, dat gebruikers moesten inloggen in RAM voordat RAM kon worden gebruikt en dat de fysieke toegang tot de ruimtes, waar de servers stonden waarop RAM functioneerde, enkel mogelijk was voor geautoriseerd personeel.

De geïnterviewden gaven aan dat zij niet bekend waren met specifieke maatregelen voor gegevensbeveiliging zodra de gegevens uit RAM waren geëxporteerd naar een Excel-bestand dat vervolgens vrij kon worden gebruikt, gedeeld en opgeslagen op voor de eind-gebruiker beschikbare locaties zoals de eigen computer of netwerkschijven.

Wij hebben in het kader van dit onderzoek geen onderzoek uitgevoerd naar de algemene maatregelen die waren genomen ten aanzien van de gegevensopslag, het gegevens-gebruik, de gegevensbeveiliging en/of de privacybescherming binnen de Belastingdienst.

Voor meer informatie over de beveiliging van RAM, wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

In negen interviews is uitdrukkelijk benoemd dat de tijdsgeest twintig jaar terug anders was dan dat deze nu is met betrekking tot privacy- en gegevensbeveiliging. In deze inter-views is benoemd dat twintig jaar geleden nog weinig aandacht werd besteed aan privacy en dat binnen de organisatie ervanuit werd gegaan dat medewerkers zorgvuldig met gegevens omgingen.

3.2.4 Met welke andere partijen (overheden / externe partijen) werden gegevens van burgers en bedrijven gedeeld en in welke frequentie en mate?

Op basis van de onderzoeksinformatie is niet in volledigheid op te maken welke gegevens uit RAM zijn gedeeld met externe partijen en met welke frequentie dit is gebeurd. Wij hebben enkele voorbeelden van gegevensleveringen aan externe partijen aangetroffen in de onderzoeksinformatie. Derhalve hebben wij de beantwoording van deze vraag verwerkt in paragraaf 3.3.4, waarin wij hebben beschreven welke informatie beschikbaar is over samenwerking met, analyses voor of gegevensleveringen aan externe partijen.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

3.2.5 Welke afspraken zijn er gemaakt over externe gegevensverstrekking? Valt hierbij een onderscheid te maken tussen gegevensdeling van burgers en bedrijven met convenantpartners en niet-convenantpartners?

In de onderzoeksinformatie hebben wij geen informatie aangetroffen dat de Belastingdienst een standaardproces had ingericht voor het verstrekken van gegevens en bestanden uit RAM met externe partijen. Ook hebben wij tijdens ons onderzoek geen vastlegging van voorwaarden aangetroffen waarop externe gegevensverstrekking vanuit RAM mocht plaatsvinden.

Wel komt uit het document met titel '2018-07-18 Procesbeschrijving+Integrale+Casusaanpak RIEC'[48] gedateerd juli 2018, en uit interviews, naar voren dat in algemene zin binnen de Belastingdienst voorschriften aanwezig waren voor het verstrekken van gegevens over burgers en bedrijven met externe partijen. Voor het onderscheid tussen convenantpartners en niet-convenantpartners is in één interview toegelicht dat voor de convenanten de voorschriften voor gegevensdeling met betrokken tot externe partijen vastgelegd waren in de convenanten zelf. De algemene voorschriften en voorschriften in convenanten golden voor de gehele Belastingdienst en niet specifiek voor RAM. Wij hebben in het kader van dit onderzoek geen onderzoek uitgevoerd naar de algemene voorschriften en convenanten die golden binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane voor gegevensverstrekking aan externe partijen.

Voor details over de gegevensverstrekking en analyses door de Belastingdienst aan en voor externe partijen, verwijzen wij naar paragraaf 3.3.4.

3.2.6 Bevatte de RAM-database bijzondere persoonsgegevens van burgers en bedrijven? Zo ja, welk type bijzondere persoonsgegevens, en was er sprake van gebruik van deze gegevens?

Bepaalde gegevens kunnen vanwege hun aard een inbreuk op de fundamentele vrijheden maken, meer in het bijzonder op de persoonlijke levenssfeer.[49] Artikel 16 Wbp omschrijft om welke gegevens het gaat: gegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging of het lidmaatschap van een vakvereniging naar voren komt, alsmede gegevens die de gezondheid of het seksuele leven betreffen, en strafrechtelijke persoonsgegevens. Verwerking van deze gegevens is in beginsel verboden, tenzij voldaan wordt aan de voorwaarden zoals gesteld in artikelen 17 tot en met 23 Wbp[50]. In Hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de classificatie van bepaalde categorieën gegevens in RAM als al dan niet bijzonder. Hieronder duiden we de aanwezigheid en het gebruik van de volgende gegevens: eerste en/of tweede nationaliteit, gezondheidsgegevens, en godsdienstige gegevens. Vanwege het gevoelige karakter van in RAM aanwezige risico-indicatoren en fraudesignalen, wordt ook de aanwezigheid en het gebruik van in RAM aanwezige risico-

[48] Dit betreft een document van het RIEC, een convenant samenwerking van o.a. de Belastingdienst, uit augustus 2015 waarin het werkproces van de integrale casusaanpak wordt beschreven. Hierin wordt ook gedetailleerd toegelicht hoe de convenant samenwerking in zijn werk gaat, wie bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor de gegevensuitwisseling, en voor welke doeleinden deze samenwerking is.

[49] Kamerstukken I 1997–98, 25 892, nr. 3, p. 22 (MvT).

[50] Verwerking is slechts toegestaan indien dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden geboden en dat bij wet is bepaald of de Registratiekamer daarmee bij beschikking heeft ingestemd (Kamerstukken I 1997–98, 25 892, nr. 3, p. 22 (MvT).

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

indicatoren FSV en voorganger PIT genoemd. De aanwezigheid en het gebruik van strafrechtelijke gegevens van burgers en bedrijven hebben wij in 3.2.2 beschreven. Hieronder beschrijven wij eerst de aanwezige gegevens in RAM en daarna wat bekend is over het gebruik van deze gegevens. Er is geen systematische logging beschikbaar van het gebruik van gegevens, waardoor wij geen volledig inzicht hebben kunnen verkrijgen in het gebruik van deze gegevens. Derhalve is voor het gebruik van gegevens de beschikbare informatie hieronder beschreven zoals opgehaald tijdens interviews en de enquête en aangetroffen in de RAM-extracties zoals beschreven in 3.4.5.

3.2.6.1 Mogelijke gevoelige persoonsgegevens in RAM

Eerste en/of tweede nationaliteit

Zoals wij in paragraaf 3.2.1.2 reeds hebben toegelicht, waren in RAM nationaliteitsgegevens opgenomen.

In dit onderzoek zijn meerdere deelvragen gerelateerd aan nationaliteit, waaronder de vragen in paragrafen 3.2.8 en 4.5. Daarom lichten wij op deze plek in de rapportage enkel nationaliteit als specifiek onderwerp van de voorloopvelden toe. 112 van de 250 verschillende RAM-tabellen bevatten nationaliteitsgegevens, waarbij het in 108 RAM-tabellen om het voorloopveld 'NATNR1' ging, en in 101 RAM-tabellen om het voorloopveld 'NATNR2'. In de andere vier RAM-tabellen betrof het nationaliteitsgegevens die niet uit deze voorloopvelden kwamen, maar uit de bron zelf. Hierbij ging het om twee RAM-tabellen omtrent adressen die hieronder nader worden toegelicht. Bovendien betrof het hier de RAM-tabellen: 'GEFIS', die gegevens uit de bron GEFIS bevatten, en 'IH_VPB_TEKSTVELDEN_17', die tekstgegevens bevatten uit ABS.

De twee andere RAM-tabellen die nationaliteitsgegevens bevatten niet afkomstig van de voorloopvelden 'NATNR1' en 'NATNR2', betroffen de RAM-tabellen BVR_ADRES_UNIEK en BVR_ADRESSEN_UNIEK die in paragraaf 3.2.1.2 zijn beschreven. In paragraaf 3.2.1.2 is opgenomen dat deze twee RAM-tabellen gedetailleerde informatie over nationaliteit in relatie met adressen weergaven. In de voornoemde twee RAM-tabellen werden het aantal bsn-nummers van bepaalde nationaliteiten per adres per jaar getotaliseerd. De nationaliteiten die in de twee RAM-tabellen waren opgenomen zijn Afghaans, Bosnisch, Bulgaars, Colombiaans, Egyptisch, Ghanees, Hongaars, Irakees, Iranees, Marokkaans, Nederlands, Nigeriaans, Pools, Roemeens, Surinaams, Tunesisch en Turks.

Daarnaast waren zes algemenere nationaliteitsgroepen opgenomen die niet naar één nationaliteit specifiek verwezen, namelijk: rest van Europa, rest van Azië, rest van Afrika, rest van Zuid-Amerika, rest van Noord-Amerika, en rest van Australië en Oceanië.

Eerste en tweede nationaliteitsgegevens waren aanvullend in Kernsofi, Kerndos en Kernsub opgenomen. In 3.2.1.2 is nader toegelicht dat eerste nationaliteit in zeven totalisatie RAM-tabellen was opgenomen.

Gezondheidsgegevens

In RAM waren ook gegevens opgenomen die betrekking hadden op gezondheidsgegevens. Deze gegevens waren opgenomen in sommige RAM-tabellen met betrekking

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

tot inkomstenbelasting, en in de RAM-tabel 'ETM'. Voorbeelden van gegevens die wij voor dit type gegevens hebben aangetroffen in de zestien Excel-bestanden zijn:

- dieetkosten;
- uitgaven vervoer in verband met ziekte;
- uitgaven woningaanpassingen;
- kosten medicijnen;
- aftrek specifieke zorgkosten;
- uitgaven specifieke zorgkosten voor verhoging;
- zorgkosten totaal;
- weekenduitgaven gehandicapten;
- jonggehandicaptenkorting;
- ziektewetuitkeringen;
- kosten verzorging verpleging
- ziektewetuitkeringen partner; en
- teruggave zorgkosten.

Zoals in 3.2.1.2 is benoemd waren in één totalisatie RAM-tabel gezondheidsgegevens opgenomen.

Gegevens over aftrekbare giften

RAM bevatte gegevens over de IH/VPB-aangifte. Onderdeel hiervan zijn de aftrekbare kosten, zoals giften. Gegevens inzake giften kunnen indirect gegevens bevatten over de godsdienst of levensovertuiging die de belastingplichtige mogelijk aanhangt.

De RAM-tabel IH_VPB_AANGIFTE bevat gegevens over de hoogte van de gift(en). De RAM-tabel IH_VPB_TEKSTVELDEN_16 bevat de omschrijving van deze giften. Dit betreft een vrij tekstveld. De RAM-tabel IH_VPB_AANGIFTE bevat onder andere de volgende informatie over de hoogte van de giften:

- *"Aftrekbare giften"*
- *"Totaal terugontvangen giften"*
- *"Saldo aftrekbare giften aangever"*
- *"Andere giften totaal"*
- *"Aftrekbare andere giften"*
- *"Saldo aftrekbare giften"*
- *"Periodieke gift cult instell totaal"*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

De RAM-tabel IH_VPB_TEKSTVELDEN_16 bevat onder andere de volgende informatie over de omschrijving van de giften:

- *"omschr terugontvangen giften"*
- *"omschr andere gisten cult instellingen"*
- *"omschr andere giften steunsticht sbbi"*
- *"omschr ov andere giften"*
- *"omschr periodieke gift culturele instell"*
- *"omschr overige periodieke giften"*

Bovenstaande gegevens zijn aanvullend in twee totalisatie RAM-tabellen opgenomen.

FSV/PIT

De RAM-tabellen FSV en PIT bevatten gegevens over fraudesignalen met betrekking tot de belastingplichtige. Deze gegevens werden verkregen uit de systemen FSV en PIT. Deze gegevens betreffen onder meer: aanmelding FIOD, behandelinformatie en boetes. Daarnaast was in de FSV-RAM-tabel een veld aanwezig 'aantekening' uit FSV. Hierbij was in RAM, en in de RAM-extracties, opgenomen *"dit aantekeningen veld is afgebroken op 200 posities. (in database veldnaam AANTEKENING)"*. Uit de KPMG- rapportage[51] uit 2020 komt naar voren dat 'Aantekening' een vrij tekstveld was in FSV, met maximaal 8000 karakters. Verder komt uit de logging van de verversing naar voren dat PIT als laatst is bijgewerkt in maart 2013.

Zoals in 3.2.1.2 nader is toegelicht waren FSV- en PIT-gegevens ook in Kernsofi, Kerndos en Kernsub opgenomen. Daarnaast waren PIT-gegevens aanwezig in zeven totalisatie RAM-tabellen, en FSV in drie totalisatie RAM-tabellen. Bovendien is in 3.2.1.2 beschreven dat FSV-/PIT-gegevens in de RAM-tabellen over de FD opgenomen zijn onder de marginale toetsingsparameters.

In RAM aanwezige risico-indicatoren

Zoals in paragraaf 3.2.1.2 beschreven zijn in verschillende RAM-tabellen velden aangetroffen met een risico-indicatie die gebruikt konden worden in RAM voor selectie en uit RAM gehaald konden worden, hierna: in RAM aanwezige risico-indicatoren. Deze betreffen IKB_risicoklasse in Kernsofi/Kerndos/Kernsub, de RAM-tabellen inzake fiscale dienstverleners, Materialiteit en de theoretische risico's. In paragraaf 3.2.1.2 hebben wij beschreven wat over deze in RAM aanwezige risico-indicatoren bekend is.

3.2.6.2 *Gebruik van gegevens*

In 3.3.1 gaan wij in op het gebruik van de gegevens in RAM in het algemeen. Er is geen systematische logging beschikbaar van het gebruik van gegevens, waardoor wij geen volledig inzicht hebben kunnen verkrijgen in het gebruik van bovenstaande gegevens. Wel is in de enquête en in de interviews informatie opgehaald over het mogelijke gebruik van deze gegevens en zijn deze gegevens mogelijk aangetroffen in de RAM-extracties

[51] KPMG 'Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht', d.d. 10 juli 2020.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

die in paragraaf 3.4.5 worden beschreven. Voor zover bekend, hebben wij voor de gegevens betreffende eerste en tweede nationaliteit, gezondheidsgegevens, godsdienstige gegevens, FSV/PIT en in RAM aanwezige risico-indicatoren, hieronder weergegeven wat op basis van de enquête en interviews aan ons is medegedeeld over het gebruik van deze gegevens in RAM en wat wij in de aangetroffen RAM-extracties hebben gevonden.

Eerste en/of tweede nationaliteit

Uit de enquête is naar voren gekomen dat nationaliteitsgegevens zoals opgenomen in RAM werden gebruikt, hetzij als selectiemiddel, hetzij ter beeldvorming (het gebruik hebben wij in de alinea hierna verder toegelicht). Door acht van de 69 respondenten op enquêtevraag 21 is geantwoord dat zij RAM gebruikten om gegevens te verzamelen, waarbij zij *voornamelijk* gegevens betreffende de eerste nationaliteit gebruikten. Door acht van de 69 respondenten is op enquêtevraag 24 geantwoord dat van de gegevens in RAM *incidenteel* werd gebruikgemaakt van eerste nationaliteit. Daarnaast is door zes van de 69 respondenten op enquêtevraag 21 geantwoord dat zij RAM gebruikten om gegevens te verzamelen, waarbij zij *voornamelijk* RAM-gegevens betreffende de tweede nationaliteit te verkrijgen. Door acht van de 69 respondenten op enquêtevraag 24 is geantwoord dat van de gegevens in RAM *incidenteel* werd gebruikgemaakt van gegevens over de tweede nationaliteit.

Tevens is door geënquêteerden in hun antwoord toegelicht dat op bijvoorbeeld Nederlandse nationaliteit werd geselecteerd voor het identificeren van geëmigreerde (mogelijke) criminele gepensioneerden en dat nationaliteitsgegevens in dit kader relevant waren, omdat premiepercentages anders zijn voor buitenlandse (oud)medewerkers binnen de loonbelasting dan voor Nederlandse (oud)medewerkers. Aanvullend is door geënquêteerden in hun antwoord aangegeven dat nationaliteitsgegevens werden gebruikt als signalen aanwezig waren dat bepaalde nationaliteiten fraudeerden, en werden nationaliteitsgegevens gebruikt om selecties te maken op ondernemers met een bepaalde nationaliteit om vervolgens te controleren of deze ondernemers illegale arbeiders in dienst hadden. In dat kader is in de enquête door zes van de vijftien respondenten op enquêtevraag 27 geantwoord dat eerste nationaliteit door hen is gebruikt als selectie-indicator, en door vijf van de vijftien respondenten op enquêtevraag 27 dat tweede nationaliteit is gebruikt als selectie-indicator.

In aanvulling op de enquêteresultaten, is in zes interviews aangegeven dat de geïnterviewden gebruikmaakten van nationaliteitsgegevens, waaronder als selectiemiddel. Bovendien hebben respondenten in de enquête toegelicht dat nationaliteitsgegevens door hen werden toegevoegd in de aanvraag van gegevens uit RAM ter beeldvorming over een persoon, en dat nationaliteit nooit selectiemiddel was. Aanvullend is in zes interviews benoemd dat de geïnterviewden geen gebruikmaakten van nationaliteitsgegevens als selectiemiddel, waarbij sommigen aanvullend hebben aangegeven zich niet te kunnen voorstellen dat nationaliteit als selectiemiddel binnen de Belastingdienst werd gebruikt.

In de aangetroffen RAM-extracties op de netwerkschijven, die zijn beschreven in paragraaf 3.4.5, bevatten veertien van de 1.170 aangetroffen RAM-extracties een selectie waarbij is gemaakt van eerste en/of tweede nationaliteit als selectiecriteria. In 369 van de 1.170 aangetroffen RAM-extracties is tenminste één veld aangetroffen dat relateert aan de eerste of tweede nationaliteit

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Gezondheidsgegevens

Enkel in de enquête is informatie naar voren gekomen over het gebruik van gezondheidsgegevens. Op vraag 21 van de enquête over welke bijzondere persoonsgegevens die aanwezig waren voornamelijk gebruikt werden, heeft 0% gezondheidsgegevens geantwoord. Op vraag 24 die vraagt naar het incidentele gebruik, antwoordt 1% (één persoon) gezondheidsgegevens te hebben gebruikt. In de toelichting wordt aangegeven dat de ziektekosten die mensen in hun aangifte IH aftrokken gebruikt werden als er een vermoeden was van onjuistheden. In de aangetroffen RAM-extracties beschreven in paragraaf 3.4.5 hebben wij deze gegevens niet aangetroffen.

Gegevens over aftrekbare giften

In de beschikbare onderzoeksinformatie is geen informatie naar voren gekomen over het gebruik van gegevens over aftrekbare giften aan geloofsgenootschappen. In de aangetroffen RAM-extracties beschreven in paragraaf 3.4.5 hebben wij deze gegevens niet aangetroffen.

FSV/PIT

Enkel in de enquête is informatie naar voren gekomen over het gebruik van FSV/PIT. In de enquête is door twee van de 69 geënquêteerden aangegeven bij enquêtevraag 21 dat zij RAM voornamelijk gebruikten om gegevens uit de RAM-tabellen FSV/PIT op te vragen, en door drie van de 69 respondenten bij enquêtevraag 24 is aangegeven dat zij RAM incidenteel gebruikten om gegevens uit de RAM-tabellen FSV/PIT op te vragen. Verder is in de enquête door één van de vijftien respondenten op enquêtevraag 27 geantwoord dat gegevens uit de RAM-tabellen FSV/PIT werden gebruikt als selectie-indicator. Bij het antwoord op vraag enquêtevraag 27 is door een respondent toegelicht dat gegevens uit de RAM-tabellen FSV en PIT enkel werden gebruikt om na te gaan of personen of bedrijven voorkwamen in FSV en/of PIT. Specifiek is hierbij door een respondent aangegeven dat van fiscale dienstverleners met een non-compliance- melding, ook werd nagegaan of er in de RAM-tabellen FSV of PIT relevante gegevens waren opgenomen met betrekking tot de fiscale dienstverlener.

In RAM aanwezige risico-indicatoren

In de enquête is door veertien van de 69 respondenten op enquêtevraag 21 geantwoord dat van de bijzondere of gevoelige gegevens in RAM zij voornamelijk gebruikmaakten van berekende risicoscores of materialiteitsvelden in RAM.[52] Aanvullend hebben zeven van de 69 respondenten bij vraag 24 aangegeven dat zij van de bijzondere en gevoelige gegevens in RAM incidenteel gebruikmaakten van berekende risicoscores of materiali-

[52] Bij enquêtevraag 20 van de enquête hebben zeven personen aangegeven dat van de gegevens in RAM zij voornamelijk gebruikmaakten van berekende risicoscores of materialiteitsvelden in RAM. Het verschil tussen enquêtevraag 20 en 21 is dat in enquêtevraag 21 gevraagd is naar het gebruik van bijzonder of gevoelige gegevens, wat niet in enquêtevraag 20 is opgenomen. Het is uit de resultaten van de enquête niet op te maken waarom een dergelijk verschil bestaat tussen de beantwoording van enquêtevraag 20 en 21.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

teitsvelden in RAM.[53] In drie interviews is aangegeven dat de berekende risico-indicatoren, zoals scores, in RAM niet gebruikt werden door de geïnterviewden aangezien zij niet wisten hoe deze gegevens in RAM berekend werden. In één interview is aangegeven dat berekende risico-indicatoren, zoals scores, in RAM wel gebruikt zijn als risicosignalering. In een ander interview is aangegeven dat voor materialiteitscores gekeken is naar de top 100 en dat in 99 van de 100 gevallen bij een boekonderzoek een fout in de aangifte naar voren is gekomen.

In 3.4.5 is beschreven hoe deze risico-indicatoren in de aangetroffen RAM-extracties aanwezig waren. Wij hebben in de 1.170 RAM-extracties geen bestanden aangetroffen waarbij op basis van de aanwezige informatie in de bestanden wij hebben kunnen vaststellen dat deze risico-indicatoren als selectiecriteria gebruikt zijn. Enkel voor de Risicoklasse IKB hebben wij vastgesteld dat het betreffende veld, 'CTR_RISKL', 'ENT_RISKL' en 'IKB_RISICOCAT' in respectievelijk negen, zes en twee van de 1.170 RAM-extracties aanwezig waren.

3.2.7 Welk deel van de gegevens van burgers en bedrijven was nog toegankelijk na 15 juni 2018 in de opgeschoonde versie (extractie) van RAM, na het stopzetten van gebruik van de opgeschoonde versie van RAM per 1 mei 2019 alsmede na het volledig uitzetten van de nieuwe werkomgeving waarin een deelverzameling van RAM zat in januari 2021?

Voor meer details over het uitschakelen van RAM wordt verwezen naar paragraaf 3.1.7.

Op basis van de verkregen onderzoeksinformatie is het niet mogelijk een volledig en gedetailleerd inzicht te verkrijgen in welke gegevens beschikbaar waren in de drie sporen zoals beschreven in paragraaf 3.1.7, omdat deze drie sporen inmiddels zijn uitgeschakeld en ontmanteld. De gegevens die beschikbaar waren in deze afgeslankte versies van RAM zijn niet bewaard gebleven na de ontmanteling. In de paragrafen hierna hebben wij per Spoor, aansluitend op de deelvraag, de beschikbare informatie vermeld vanuit de verkregen documentatie en gehouden interviews.

3.2.7.1 Spoor 1

Zoals wij hebben toegelicht in paragraaf 3.1.7 is Spoor 1 door de Belastingdienst ingericht als noodvoorziening, waarbij is gebruikgemaakt van de RAM-architectuur. Het doel van Spoor 1 was het inrichten van een AVG-compliant en geschoonde RAM-database. Op basis van de gehouden interviews en beschikbare documentatie komt naar voren dat, om dit doel te bereiken, alle gegevens beschikbaar in RAM door de Belastingdienst is beoordeeld op aanwezigheid van gegevens die niet zijn toegestaan volgens de AVG. De velden in de database die niet zijn toegestaan volgens de AVG zijn vervolgens door de Belastingdienst uit de Spoor 1-database en -configuratie verwijderd.

[53] Bij enquêtevraag 23 van de enquête hebben zes personen aangegeven dat van de gegevens in RAM zij incidenteel gebruikmaakten van berekende risicoscores of materialiteitsvelden in RAM. Het verschil tussen enquêtevraag 23 en 24 is dat in enquêtevraag 24 gevraagd is naar het gebruik van bijzonder of gevoelige gegevens, wat niet in enquêtevraag 23 is opgenomen. Ook hier is uit de resultaten van de enquête niet op te maken waarom een dergelijk verschil bestaat tussen de beantwoording van enquêtevraag 23 en 24.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

In één interview is aangegeven dat de volgende bestanden en/of velden zijn verwijderd uit de database van RAM bij de inrichting van Spoor 1:

- bestanden afkomstig van Dienst Toeslagen en Douane;
- bestanden met telefoonnummergegevens;
- bestanden met vermogensvergelijking;
- bestanden afkomstig uit de applicaties PIT, GOS, FSV en GEFIS;
- bestanden afkomstig van het ISC; en
- velden over geslacht, eerste en tweede nationaliteit.

Aanvullend is een Excel-bestand aangetroffen genaamd '180522_Tabellen_bestanden_-welke AVG proof_bekijken_[naam].xlsx' waarin per tabel in RAM is opgenomen of deze 'AVG-proof' zijn of niet. In dit document is niet per veld opgenomen of deze 'AVG-proof' zijn of niet. In een aangetroffen e-mail van 12 juni 2018 waar dit bestand is bijgevoegd, is het verzoek beschreven om de niet-AVG-proof-bestanden uit de database te verwijderen. In het Excel-bestand zijn dezelfde bestanden als niet-AVG-proof aangemerkt waarvan tijdens het interview is aangegeven dat deze verwijderd zijn, met aanvulling van bestanden met Loonheffingsgegevens en de opmerking dat vermogens-vergelijking nog bekeken moet worden. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat deze bestanden inderdaad uit de database zijn verwijderd of welke specifieke velden uit de database verwijderd zouden moeten worden of uiteindelijk zijn verwijderd.

De Spoor 1-database is statisch gemaakt. Dit betekent dat er geen wijzigingen meer in de database konden worden aangebracht waarmee er ook geen verversing van de data vanuit de bronnen meer mogelijk was.

Ten aanzien van de aanwezigheid van eerste en tweede nationaliteit verwijzen wij naar de volgende paragraaf inzake Spoor 2, waarin is beschreven dat in Spoor 2 eerste en tweede nationaliteit zijn aangetroffen, die afkomstig waren uit Spoor 1. Derhalve stellen wij vast dat in Spoor 1 ook eerste en tweede nationaliteit aanwezig is geweest. Door de afwezigheid van daadwerkelijk lijst met beschikbare gegevens in Spoor 1 en de afwezigheid van database behorende bij Spoor 1, hebben wij niet kunnen vaststellen welke gegevens daadwerkelijk in Spoor 1 aanwezig waren.

3.2.7.2 Spoor 2

Zoals wij in paragraaf 3.1.7.2 hebben beschreven, is de inrichting van Spoor 2 door de Belastingdienst gestart om een geheel nieuw systeem in te richten die de functionaliteiten van RAM kon vervangen. Hierbij was het vooral van belang dat de werkwijze met het nieuwe systeem voldeed aan de vereisten vanuit de AVG.

Op basis van beschikbare documenten en toelichting in twee interviews is eind 2018 een verversing op (een deel van) de gegevens in Spoor 1 uitgevoerd en is daarna een kopie van Spoor 1 in Spoor 2 geplaatst. Hierna heeft voor zover vast te stellen op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie geen additionele verversing meer plaatsgevonden op de gegevens uit RAM en Spoor 1 die aanwezig waren in Spoor 2. Derhalve betreffen de aanwezige gegevens uit RAM in Spoor 2 dezelfde gegevens als hierboven beschreven bij Spoor 1, waarbij geen aanvullende verversing heeft plaatsgevonden sinds

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

overplaatsing naar Spoor 2. Deze gegevens zijn tot ontmanteling van Spoor 2 aanwezig gebleven. Deze gegevens waren derhalve ook na 1 mei 2019 beschikbaar en tot intrekken van de autorisaties voor gebruik van Spoor 2 per 31 december 2020.

Aanvullend is in beschikbare documenten beschreven en toegelicht in twee interviews dat in Spoor 2 nieuwe gegevens vanuit bronnen is ingeladen en dat hierop geen bewerking plaatsvond, zoals de bouwers dat wel bij RAM deden bij het klaarzetten van gegevens voor RAM.

Uit de beschikbare onderzoeksinformatie komt naar voren dat in Spoor 2 zowel eerste als tweede nationaliteit aanwezig is geweest. In een memo 'Memo: RAM Kopie op IVT Spoor 2' uit januari 2021 is het volgende beschreven hierover:

"Door DF&A is op dinsdag 12 januari 2021 geconstateerd dat in de IVT-omgeving een kopie staat van (een deel van) het bestand RAM. […] In de week van 4 januari 2021 is een gezamenlijk proces gestart tussen MKB en DF&A om de continuïteit te borgen; om samen een concrete invulling te geven aan de door DF&A toegezegde tijdelijke gegevensleveringen. Toen is geconstateerd dat er een oude RAM kopie is geplaatst op de Spoor 2 IVT omgeving.

Op donderdag 14 januari is door een MKB en DF&A analist een scan uitgevoerd op de aanwezigheid van nationaliteit_1 en nationaliteit_2 in de RAM kopie. Dit levert de volgende inzichten op:

1. *Nationaliteit komt voor met een gegeven nationaliteit of met een code waar de nationaliteit uit afgeleid kan worden.*
2. *Het gaat in al deze bestanden om nationaliteit_1 en nationaliteit_2.*
3. *Het betrof het volgende aantal unieke bestanden verdeeld over de jaren:*
   a. *2016 1*
   b. *2015 4*
   c. *2014 6*
   d. *2013 7*
   e. *2012 2*
   f. *jaar onbekend 3*
   g. *totaal aantal 23*
4. *In 7 gevallen gaat het om een bestand met bankgegevens.*
5. *In 9 gevallen gaat het om bestanden met WOZ waarden.*
6. *Of deze bestanden zijn gebruikt voor productontwikkeling dan wel analyses en fenomeenonderzoeken kan niet feitelijk worden vastgesteld, omdat er geen logging plaats vindt in de spoor 2 IVT omgeving.*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

7. *Van oudere jaren dan 2012 stonden er geen bestanden meer op de spoor 2 IVT omgeving.*

In een werkoverleg met de gebruikers van MKB is mondeling vast gesteld dat het RAM bestand gebruikt in voor analyses voor ANBI. Het gegeven nationaliteit is niet voor die analyse niet gebruikt."

In de beschikbare onderzoeksinformatie is geen aanvullende informatie naar voren gekomen over de aanwezigheid dan wel gebruik van nationaliteit in Spoor 2. Door de afwezigheid van een daadwerkelijk lijst met beschikbare gegevens in Spoor 2 en de afwezigheid van database behorende bij Spoor 2, hebben wij niet kunnen vaststellen welke gegevens daadwerkelijk in Spoor 2 aanwezig waren.

3.2.7.3 Spoor 3

Zoals wij in paragraaf 3.1.7.2 hebben beschreven, is de inrichting van Spoor 3 door de Belastingdienst gestart om een geheel nieuw systeem in te richten die het gebruik van RAM kon vervangen. Hierbij was het vooral van belang dat de werkwijze met het nieuwe systeem voldeed aan de vereisten vanuit de AVG.

Op basis van de beschikbare documentatie en toelichting van diverse geïnterviewden, was Spoor 3 een voorziening waarin tabellen uit datafundamenten konden worden geraadpleegd en stellen wij vast dat in Spoor 3 geen gegevens aanwezig waren die afkomstig waren uit RAM. Dit betekent dat op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie vanaf 1 januari 2021 geen gegevens afkomstig uit RAM beschikbaar waren in Sporen 2 en 3.

In paragraaf 3.4.5 beschrijven wij de RAM-extracties op de netwerkschijven die tijdens dit onderzoek zijn aangetroffen. De gegevens uit RAM die in die RAM-extracties nog aanwezig zijn, zijn derhalve nog wel aanwezig gebleven en toegankelijk gebleven vanaf dat deze RAM-extracties op de netwerkschijven zijn geplaatst.

3.2.8 Was er een verband tussen RAM en Toeslagen in het kader van fraudebestrijding en in hoeverre konden via RAM vertrouwelijke gegevens ingezet worden en was het mogelijk risicoanalyses te maken met gebruik van zowel eerste en/of tweede nationaliteit?

Op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij onderstaand onze bevindingen ten aanzien van het gebruik van RAM door Dienst Toeslagen weergegeven.

3.2.8.1 Verband tussen RAM en Toeslagen in het kader van fraudebestrijding

Op basis van autorisatielijsten, zoals toegelicht in paragraaf 3.1.5, hebben wij vastgesteld dat vijf medewerkers van de Dienst Toeslagen autorisaties voor c.q. toegang tot RAM hadden. Aanvullend is in paragraaf 3.1.5 toegelicht dat op basis van twee e-mails drie andere medewerkers van dienst Toeslagen ook toegang hadden. In interviews is aangegeven dat deze medewerkers van Dienst Toeslagen in 2010, 2011 of 2012 autorisatie c.q. toegang hebben verkregen voor RAM, maar het exacte moment waarop

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

deze medewerkers toegang hebben gekregen, hebben wij op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie niet kunnen vaststellen.

In de aangetroffen analyses beschreven in paragraaf 3.3.1.2 hebben wij een project aangetroffen waarbij mogelijk sprake was van gebruik van gezondheidsgegevens. Dit betreft enkel: *'IP-adressen onderzoek voor toeslagen'*. Wij hebben geen informatie aangetroffen over dit project, waaronder het eventueel daadwerkelijke gebruik van RAM-gegevens in dit project.

Op basis van de logging over 2017 hebben wij vastgesteld dat in 2017 één uitdraai is gedaan voor gegevens uit RAM door een medewerker van Dienst Toeslagen zelf. In de enquête hebben vier geënquêteerden aangegeven vanuit Dienst Toeslagen gebruik te hebben gemaakt van RAM:

- Eén van de geënquêteerden heeft alle dienstonderdelen aangemerkt. Hierbij is aangegeven als bouwer en beheerder 'full-time' met RAM bezig te zijn en geen gebruik van daadwerkelijke RAM-gegevens te maken.
- Eén van de geënquêteerden heeft naast Dienst Toeslagen ook aangegeven vanuit Ondernemingen, MKB, LTO, EH&I en FEC gebruik te hebben gemaakt van RAM. Hierbij zijn geen details gegeven over het specifieke gebruik voor Dienst Toeslagen.
- Twee van de geënquêteerden heeft aangegeven dat Dienst Toeslagen zelf geen actief gebruik heeft gemaakt van RAM of gegevens uit RAM.

In aanvulling op medewerkers van Dienst Toeslagen met directe toegang tot RAM konden aanvragen voor gegevens uit RAM worden gedaan via supergebruikers, Intelligence-teams en collega's. Hierop wordt nader ingegaan in paragrafen 3.3.1 en 3.3.3.

Een Excel-bestand '20190122 EHI Totale Productenlijst met eigenaren' omvat 105 regels met verschillende zogenoemde 'producten' waar gegevens voor gebruikt worden. Dit Excel-bestand heeft als kolom 'Afhankelijk van RAM datamart'. Eén van deze 105 regels, die ook afhankelijk van RAM datamart zou zijn, betrof *"fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie"*, wat ter ondersteuning was van *"aanpak fiscale misstanden en fraude door of m.b.v."*. Als betrokken partners was Dienst Toeslagen opgenomen, en als klant-groep was: *"MKB / Combiteam Facilitators (CAF)"* opgenomen.

In de enquête hebben vijf geënquêteerden bij enquêtevraag 12 over het leveren van gegevens aan Dienst Toeslagen aangegeven dat zij gegevens uit RAM hebben geleverd aan onder andere Dienst Toeslagen. Vier van de geënquêteerden hebben naast Dienst Toeslagen ook aangegeven aan meerdere andere organisatieonderdelen gegevens te hebben geleverd en geven voor hun levering van gegevens aan organisatieonderdelen aan dat zij gezien de periode sinds gebruik en/of omvang van hun gebruik van RAM geen details meer kunnen produceren over de gegevensleveringen die zij hebben gedaan. De laatste geënquêteerde heeft aangegeven enkel aan Dienst Toeslagen te hebben geleverd en twee of drie keer in totaal gegevens te hebben geleverd, zonder specifieke details over waarvoor of welke gegevens te benoemen.

Door één geënquêteerde is bij zowel vraag negen als vraag 28 de Bulgarenfraude genoemd. Bij vraag negen is toegelicht dat het gebruik van RAM-gegevens gericht was op het maken van rapporten om richting te geven aan het handhavingsbeleid van met name MKB, waarbij de Bulgarenfraude als voorbeeld wordt genoemd. Bij vraag 28 wordt enkel Bulgarenfraude 2010 genoemd. De Bulgarenfraude betreft een fraudezaak

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

gerelateerd aan toeslagen. Wij hebben in de beschikbare onderzoeksinformatie geen aanvullende informatie aangetroffen met betrekking tot eventueel gebruik van RAM inzake de Bulgarenfraude of details over hoe RAM mogelijk hiervoor gebruikt is.

Door vijf van de 69 respondenten op enquêtevraag 20 is geantwoord dat zij uit de gegevens van RAM, voornamelijk gebruikmaakten van gegevens van Toeslagen. Door drie van de vijf voorgaande en vier andere respondenten van de 69 respondenten is op enquêtevraag 24 geantwoord dat uit de gegevens van RAM incidenteel gebruik werd gemaakt van gegevens van Toeslagen.

Op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie kunnen wij het daadwerkelijke eindgebruik van gegevens uit RAM niet meer achterhalen (zie ook paragraaf 3.4.5). Bovenstaande betreft derhalve de enige beschikbare informatie waar wij een verband tussen Dienst Toeslagen en RAM hebben aangetroffen.

3.2.8.2 *Gebruik vertrouwelijke gegevens via RAM*

De Belastingdienst beschikt over zeer veel gegevens van vertrouwelijke aard over bedrijven en burgers. Een deel daarvan wordt ook verwerkt door andere uitvoeringsorganisaties. Onder vertrouwelijke gegevens verstaan wij hier zowel de bijzondere persoonsgegevens (volgens de Wbp, conform paragraaf 3.2.6) als de bedrijfsvertrouwelijke gegevens.[54] Afgezien van vertrouwelijke financiële bedrijfsgegevens beschikt de Belastingdienst niet over bedrijfsgeheimen van belastingplichtige bedrijven.

In paragrafen 3.2.1, 3.2.2 en 3.2.6 hebben wij beschreven welke bronnen en gegevens tenminste waren opgenomen in RAM. Deze bronnen en gegevens bevatten onder andere vertrouwelijke en bijzondere persoonsgegevens, waaronder eerste en/of tweede nationaliteit. Deze vertrouwelijke en bijzondere persoonsgegevens waren toegankelijk voor alle gebruikers van RAM die toegang hadden tot het systeem. Het is daardoor mogelijk dat vertrouwelijke gegevens, opgevraagd via RAM, zijn ingezet bij het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van fraudebestrijding.

Omdat wij op basis van de verkregen onderzoeksinformatie het daadwerkelijke eindgebruik van gegevens uit RAM niet meer kunnen achterhalen (zie paragraaf 3.4.5), is niet vast te stellen in hoeverre vertrouwelijke gegevens uit RAM werden ingezet bij het uitvoeren van werkzaamheden ten aanzien van fraudebestrijding.

---

[54] Volgens de Wet bescherming bedrijfsgeheimen: *"Een bedrijfsgeheim is informatie die aan de volgende voorwaarden voldoet:*

- *zij is geheim in die zin dat zij, in haar geheel dan wel in de juiste samenstelling en ordening van haar bestanddelen, niet algemeen bekend is bij of gemakkelijk toegankelijk is voor degenen binnen de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met dergelijke informatie;*
- *zij bezit handelswaarde omdat zij geheim is, en*
- *zij is door degene die daar rechtmatig over beschikt, onderworpen aan redelijke maatregelen, gezien de omstandigheden, om deze geheim te houden; houder van het bedrijfsgeheim: iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtmatig over een bedrijfsgeheim beschikt."*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

3.2.8.3 *Mogelijkheid risicoanalyses met gebruik van eerste en/of tweede nationaliteit*

Het was voor gebruikers van RAM mogelijk om risicoanalyses te maken met gebruik van eerste en/of tweede nationaliteit, zie paragraaf 3.2.6 voor informatie over de aanwezigheid en het gebruik van eerste en/of tweede nationaliteit. In deze paragraaf beschrijven wij de mogelijkheden die RAM gaf voor het uitvoeren van risicoanalyses en het gebruik van eerste en/of tweede nationaliteit hierbij verder. We hebben daarbij onderscheid aangebracht tussen:

1. risicoanalyses gebaseerd op de risico-indicatoren in RAM;
2. risicoanalyses gebaseerd op de gegevens van burgers en bedrijven in RAM die niet direct een risico aanduiden; en
3. risicoanalyses door eindgebruikers op basis van RAM-extracties.

Risicoanalyses gebaseerd op risico-indicatoren in RAM

In de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij de volgende gegevens met risico-indicatoren in RAM aangetroffen:

- theoretische risico's
- selectieregels
- IKB-risicoklasse
- materialiteit
- fiscale dienstverleners.

Voor nadere toelichting op deze gegevens verwijzen wij naar paragraaf 3.2.1.2.

Voor alle bovenstaande gegevens geldt dat deze door de gebruikers konden worden gebruikt om selecties te maken. Wij hebben in de beschikbare onderzoeksinformatie over de berekening van al deze bovenstaande gegevens met risicoclassificaties of scores geen informatie aangetroffen waaruit naar voren komt dat eerste en/of tweede nationaliteit hiervoor gebruikt zijn.

Risicoanalyses gebaseerd op de gegevens van burgers en bedrijven in RAM die niet direct een risico aanduiden

In RAM was het mogelijk om selecties te maken op basis van de beschikbare gegevens van burgers en bedrijven in RAM. Zoals wij in paragraaf 3.2.6. hebben beschreven, waren zowel eerste als tweede nationaliteit beschikbaar in RAM. Om uitvoering te geven aan risicoanalyses konden derhalve direct in RAM selecties worden aangemaakt en RAM-extracties worden aangemaakt met gebruik van eerste en/of tweede nationaliteit.

Risicoanalyses door eindgebruikers

Naast de mogelijkheid voor gebruikers om direct in RAM selecties te maken met gebruik van eerste en/of tweede nationaliteit, was het ook mogelijk om RAM-extracties aan te maken waarin eerste en/of tweede nationaliteit aanwezig was, maar niet direct op was

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

geselecteerd. Met deze bestanden konden daarna door eindgebruikers risicoanalyses gedaan worden, waarbij door de mogelijke aanwezigheid van eerste en/of tweede nationaliteit ook deze gegevens gebruikt konden worden. Ook dit mogelijke gebruik is nader in 3.2.6. beschreven.

3.3 Analyse

3.3.1 Welke functionarissen konden een analyse over burgers en bedrijven aanvragen, op welke manier ging dat, welke typen analyses en typen gebruik van analyses zijn er te onderscheiden?

3.3.1.1 Welke functionarissen konden analyses aanvragen en op welke manier?

In paragraaf 3.1.5 zijn wij dieper ingegaan op de functionarissen en dienstonderdelen die autorisaties hadden voor het gebruik van RAM. Geautoriseerde personen konden zelfstandig gegevens uit RAM halen om analyses over burgers en bedrijven te maken.

Medewerkers zonder autorisatie tot RAM konden RAM-gegevens aanvragen om analyses op uit te voeren. Wij hebben drie manieren geïdentificeerd waarop personen zonder autorisatierechten in RAM (hierna: medewerkers zonder autorisatie tot RAM) RAM-gegevens konden verkrijgen, namelijk:

- via de RAM-supergebruikers (Intelligence-teams)
- via EHI-BA
- via collega's

Wij hebben vastgesteld dat in het document 'Data en Informatie t.b.v. Handhaving en Intelligence' uit 2015[55] is beschreven welke bronnen konden worden gebruikt door alle dienstonderdelen, en hoe medewerkers aan gegevens konden komen. Uit dit document is naar voren gekomen dat als eerste optie medewerkers zonder autorisatie tot RAM RAM-gegevens konden opvragen bij supergebruikers of bij het Intelligence-team, en als tweede optie bij EHI-BA. Uit interviews en in de beantwoording van de enquête is naar voren gekomen dat het ook mogelijk was voor personen medewerkers zonder autorisatie tot RAM om RAM-gegevens via collega's te verkrijgen, maar hierover is geen informatie naar voren gekomen in de voor het onderzoek beschikbare documentatie.

De drie methoden voor medewerkers zonder autorisatie tot RAM om RAM-gegevens te verkrijgen hebben wij hieronder toegelicht.

Aanvragen via RAM-supergebruikers of Intelligence-teams

Medewerkers zonder autorisatie tot RAM konden RAM-analyses aanvragen bij de regionale Intelligence-teams. Deze aanvragen kwamen uit bij de RAM-supergebruikers. In zes interviews is door zowel supergebruikers als eindgebruikers bevestigd dat deze

[55] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

methode daadwerkelijk regelmatig door medewerkers zonder autorisatie tot RAM werd gebruikt.

Uit een memo van 9 april 2008, waarin een verzoek bij in ieder geval één BD-MT-lid wordt gedaan om te zorgen dat RAM-bouwers en supergebruikers tijd krijgen om aan RAM te werken, is naar voren gekomen dat rond 2008 regionale Intelligence-teams zijn ontstaan, waar RAM-supergebruikers onderdeel van uitmaakten.

In het document 'Data en Informatie t.b.v. Handhaving en Intelligence[56]' is aangegeven dat gegevens konden worden aangevraagd bij de supergebruiker binnen het kantoor of de regio van de aanvrager. Om gegevens te verkrijgen diende een medewerker de supergebruiker te benaderen en om gegevens voor een bepaalde analyse te vragen. In de documentversie van 2012 is een link naar een instructiedocument opgenomen waarin de wijze waarop en bij wie verzoeken voor gegevens voor toezicht konden worden ingediend. De link naar het instructiedocument werkt niet meer, en wij hebben deze instructie niet in de ontvangen documentatie aangetroffen. In het document is ook beschreven dat supergebruikers de aanvraag doorstuurden naar EHI-BA indien de supergebruiker de aanvraag niet zelf kon opvolgen. Uit een brief van 28 september 2016 is naar voren gekomen dat Intelligence-medewerkers gebruikmaakten van RAM en de opgevraagde gegevens leverden aan medewerkers zonder autorisatie tot RAM. In vijf interviews hebben medewerkers deze methode ook specifiek benoemd en toegelicht dat RAM de voornaamste gegevensbron was van Intelligence-teams.

In drie interviews is aan ons toegelicht dat supergebruikers controleerden of de medewerker voor de betreffende analyse alle aangevraagde gegevens daadwerkelijk nodig had, en dat enkele gegevensgroepen, zoals nationaliteit, soms niet met de medewerker werden gedeeld. In deze interviews is aan ons toegelicht dat deze controle op eigen inzichten van de supergebruiker was. De supergebruiker selecteerde de aangevraagde gegevens in RAM en maakte daar een RAM-extractie van. De RAM-extractie werd vervolgens via een netwerkschijf of via een e-mail met de medewerker gedeeld. Vier geïnterviewden hebben aan ons aangegeven dat de bestanden onbeveiligd waren en dat 'weinig' controle plaatsvond wat vervolgens met de RAM-extracties werd gedaan. Eén geïnterviewde heeft aangegeven de RAM-extracties soms te hebben aangeleverd met een wachtwoordbeveiliging. Wij hebben niet kunnen vaststellen welke functionarissen RAM-gegevens konden opvragen bij de Intelligence-teams en RAM-supergebruikers.

Aanvragen via EHI-BA

Medewerkers zonder autorisatie tot RAM v konden RAM-analyses ook direct aanvragen via het EHI-BA-team, ook wel het landelijke Intelligence-team. Deze mogelijkheid staat beschreven in het document 'Data en Informatie t.b.v. Handhaving en Intelligence'[57]. Het EHI-BA-team was het Intelligence-team van EH&I. In de documentversies 2012 en 2014 van het bovengenoemde document werd het EHI-BA-team aangeduid met de naam LTO-TIC. LTO-TIC was het clusterteam van LTO. Uit een memo van 9 april 2008, waarin een verzoek bij in ieder geval één BD-MT-lid wordt gedaan om te zorgen dat RAM-bouwers en supergebruikers tijd krijgen om aan RAM te werken, is naar voren gekomen dat een start is gemaakt met een landelijke 'data voor toezicht'-structuur, waar RAM onderdeel van uitmaakte. Ook voor dit Intelligence-team geldt dat uit een brief van 28 september

[56] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.
[57] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

2016 naar voren is gekomen dat Intelligence-medewerkers gebruikmaakten van RAM en de opgevraagde gegevens leverden aan medewerkers zonder autorisatie tot RAM. In vijf interviews hebben medewerkers deze methode ook specifiek benoemd en toegelicht dat RAM de voornaamste gegevensbron was van Intelligence-teams. Daarnaast hebben drie geïnterviewden aangegeven dat in het centrale Intelligence-team (EHI-BA) ook RAM-supergebruikers zaten.

Om een aanvraag bij het EHI-BA-team te kunnen doen, diende een medewerker een intakeformulier in te vullen met daarin de volgende onderstaande gegevens:

- datum verzoek
- opdrachtgever intern/extern
- betrokken persoon namens Handhaving
- doel van de opvraag
- het belang van de aanvraag
- frequentie uitlevering
- wijze van verzending
- systeem/bron
- bijlagen
- eventuele bijzonderheden

Wij hebben in de beschikbare onderzoeksinformatie dertien intakeformulieren uit verschillenden jaren aangetroffen, namelijk uit 2010, 2013, 2015, 2018, 2019 en 2021. De aangetroffen intakeformulieren, zowel ingevuld als templates, van 2013 en later bevatten in ieder geval de bovenstaande gegevens. In de 2015-versie is ook de vraag opgenomen of, indien het een uitvraag naar autogegevens (LCA) betrof, er een bestuurlijk akkoord was. Indien hiervan sprake was, diende het bestuurlijk akkoord te worden bijgevoegd. Ook is in de 2015-versie een vraag opgenomen naar de wettelijke grondslag tot verstrekken van gegevens in geval van externe gegevensverstrekking. De 2018-versie bevatte de desbetreffende vragen over grondslag tot verstrekken van gegevens, zoals opgenomen in 2015-versie, niet. In de 2018-versie werden er specifieke vragen gesteld of de WMK-toets en een PIA/GEB waren uitgevoerd. Daarnaast hebben wij in de intakeformulieren vanaf 2015 ook de leveringscriteria aangetroffen. Deze leveringscriteria lichten wij nader toe in paragraaf 3.3.3. In de 2013-versie staat: *"Let op! Door het insturen van dit formulier verklaart u kennis te hebben genomen van de, op dat moment van toepassing zijnde leveringscriteria en hiermee akkoord te zijn. Dit is onder andere van belang voor de doelbinding en vernietiging van de gegevens."*

In het document 'Data en Informatie t.b.v. Handhaving en Intelligence'[58] is niet toegelicht op welke wijze een EHI-BA-medewerker met een ontvangen aanvraag om moest gaan, hoe de EHI-BA-medewerker een ontvangen aanvraag moest beoordelen, en of deze aanvragen altijd moesten worden gehonoreerd.

[58] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Wij hebben uit de geraadpleegde stukken, interviews en enquêtes niet kunnen afleiden welke functionarissen gegevens konden opvragen bij de Intelligence-teams en of de ontvangen aanvragen systematisch werden bijgehouden door het Intelligence-team.

Aanvragen via collega's

Medewerkers zonder autorisatie tot RAM konden RAM-analyses ook aanvragen via collega's. In zowel de enquête als in elf interviews is benoemd dat RAM-extracties tussen collega's binnen dienstonderdelen en binnen kantoren met elkaar werden gedeeld. Hierbij is door geïnterviewden specifiek aangegeven dat dit ook heeft plaatsgevonden, nadat een regeling op 30 juni 2017 werd ingevoerd, waardoor de medewerkers die extern konden e-mailen en konden gebruikmaken van USB-sticks, geen toegang meer tot RAM hadden. Voor een nadere toelichting over het gebruik van USB-sticks verwijzen wij naar paragraaf 3.4.3.

Eindgebruikers, zowel medewerkers die waren geautoriseerd voor toegang tot RAM, als medewerkers zonder autorisatie tot RAM, konden analyses maken op basis van de verkregen RAM-extracties. Uit de beschikbare onderzoeksinformatie is door ons niet op persoonsniveau te herleiden wie de RAM-gebruikers waren, met wie RAM-gegevens zijn gedeeld, en wie welke aanvragen van RAM-gegevens bij zowel regionale als landelijke Intelligence-teams heeft gedaan. Wij konden hierdoor, op basis van de beschikbare documentatie, ook niet vaststellen hoe RAM-gegevens gebruikt zijn door zowel geautoriseerde eindgebruikers als eindgebruikers zonder autorisatie tot RAM.

3.3.1.2 Typen en gebruik van analyses

In deze paragraaf lichten wij, op basis van de beschikbare documenten, de gehouden interviews en de uitgevoerde enquête, toe voor welke typen analyses welke RAM-gegevens werden gebruikt, voor zover bekend. Wij hebben geen volledig inzicht kunnen verkrijgen in alle analyses waarvoor RAM en RAM-gegevens zijn gebruikt, door het ontbreken van systematische logbestanden. Voor het ontbreken van systematische logbestanden verwijzen wij naar paragraaf 3.4.4.

Zoals wij in paragraaf 3.1.5 hebben aangegeven, hebben wij geen logbestanden aangetroffen met betrekking tot de precieze gegevens die uit RAM zijn geselecteerd en/of geëxporteerd en de analyses die uiteindelijk met RAM-gegevens zijn uitgevoerd. Enkel één logbestand, '2018-03-05_RAM aantallen DOOR in 2017' hebben wij in de documentatie aangetroffen. Dit document bevat de logging van het aantal opvragen en klantbeelden uit RAM per gebruiker en het dienstonderdeel, het team en de functie van deze gebruiker (dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1.5). Uit dit document leiden wij af dat in 2017 in totaal 21.394 extracties uit RAM zijn gehaald, waarvan 4.892 opvragingen van klantbeelden, 12.988 opvragingen van gegevenssets en 3.515 opvragingen waarbij 'gebruik niet gespecificeerd' is opgenomen. In 3.1.2 hebben wij het gebruik en de verschillende typen opvragen uit RAM nader toegelicht. Deze 21.394 RAM-extracties zijn door 114 verschillende personen gemaakt.

In verschillende documenten hebben wij voorbeelden aangetroffen van het type analyse waarvoor de verschillende dienstonderdelen RAM-gegevens en extracties hebben gebruikt. Het is bij de meeste van deze documenten niet te herleiden wie deze analyses uitvoerde, hoe deze analyses werden uitgevoerd, hoe RAM daarvoor werd gebruikt,

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

welke RAM-gegevens en extracties zijn gebruikt, of deze analyses tot een toezichtproject behoorden, welke burgers/bedrijven zijn geselecteerd en of sprake is geweest van opvolgings- en handhavingsacties op basis van deze selecties van RAM-gegevens.

Enkele documenten bevatten een uitgebreide lijst met gebruiksdoeleinden van RAM. Daarnaast hebben wij verschillende documenten aangetroffen waarin voorbeelden werden genoemd van gebruik van RAM-gegevens voor bepaalde analyses.

Op basis van deze documenten en de enquête- en interviewresultaten beschrijven wij in onderstaande paragrafen de typen analyses waarvoor RAM is gebruikt. Hierbij beschrijven wij eerst de resultaten uit de enquête en enkele specifieke typen analyses en vervolgens beschrijven wij voorbeelden van gebruiksdoeleinden die zijn genoemd. Gegeven de inherente beperkingen van de onderzoekaanpak kunnen wij niet aangeven of onderstaande lijst met typen analyses en gebruiksdoeleinden volledig is.

Typen analyses

Zoals wij hierboven hebben aangegeven, hebben wij enkele documenten, waar lijsten met gebruikersdoeleinden van RAM in zijn opgenomen, aangetroffen in de voor het onderzoek beschikbare informatie. Het hieronder genoemde document geeft algemeen inzicht in de verschillende typen analyses, waarvoor gegevens, opgevraagd uit RAM, werden gebruikt. Vervolgens lichten wij verschillende documenten toe die lijsten bevatten van de verschillende doeleinden waar RAM voor is gebruikt, of documenten die één enkel voorbeeld van RAM-gebruik weergeven.

Het document '2018-04-20 Noodscenario Intelligencevoorziening Toezicht (nut en noodzaak)' is een notitie van 19 april 2018, waarin een omschrijving is opgenomen van vijf processen die afhankelijk zouden zijn van RAM, namelijk:

"1. RAM biedt mogelijkheid tot gericht kiezen van subject & object van onderzoek voor bepaalde processen of procesonderdelen en bied daarmee de mogelijkheid tot optimaliseren van betalingsopbrengsten (o.b.v. risico en belang)

[...]

Een globale berekening:

- *Risicogerichte selectie: opbrengst gemiddeld € 35.000 per onderzoek*
- *Random selecties (steekproef): opbrengst gemiddeld € 9.000 per onderzoek*
- *Verschil op 19.750 onderzoeken (22.000 -/- 2.250 steekproef): € 513.500.000.*

[...]

2. RAM biedt mogelijkheid tot integraal meewegen fiscale belang bij aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC...]

3. RAM biedt mogelijkheid tot maken specifieke, op FD aanpak afgestemde, klantbeelde...]

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

4. RAM biedt mogelijkheid tot maken van selecties die precies passen bij de competenties van medewerker...]

4. 5. RAM ondersteunt kantoorproces van Kantoor Heerlen Buitenland

RAM biedt mogelijkheid om fiscale gegevens van in het buitenland gevestigde belastingplichtigen te koppelen aan kantoorgegevens van kantoor Heerlen Buitenland en daarop gestructureerd analyses uit te voeren welke het kantoor- en toezichtproces ondersteunen. [...] Uit de massa aan restitutieverzoeken signaleert RAM de meest risicovolle zodat een intensieve beoordeling van het restitutieverzoek kan plaatsvinden nog voordat wordt overgegaan tot uitbetaling ervan."

In de enquête hebben 69 geënquêteerden de enquêtevraag beantwoord voor welke doeleinde(n) diegene RAM heeft gebruikt. 36 respondenten hebben aangegeven informatie uit RAM te hebben gebruikt voor algemene intelligence voor toezicht, 25 voor boekenonderzoeken, tien voor opsporing, negen voor ondersteunende bedrijfsvoering, en vijf voor gegevensleveringen aan andere systemen en applicaties. Daarnaast hebben 25 geënquêteerden nog andere doeleinden benoemd, waaronder fenomeenonderzoeken, onderzoeken naar fiscale dienstverlener(s) en waardeonderzoeken.

Voorbeelden van gebruikersdoeleinden en analyses van RAM

Zoals eerder aangegeven hebben wij tijdens ons onderzoek enkele documenten aangetroffen, waar uitgebreide lijsten, met gebruikersdoeleinden van RAM, in zijn opgenomen. Ook hebben wij enkele documenten met beknopte lijsten met gebruikersdoeleinden van RAM, aangetroffen. Hieronder zijn de door ons aangetroffen lijsten opgenomen per document.

'wat gaan we missen_gebruikersgevoel_bij_verdwijnen_RAM'

In het document 'wat gaan we missen_gebruikersgevoel_bij_verdwijnen_RAM' wordt door het RAM-team beschreven wat de gevolgen zouden zijn van het verdwijnen van RAM. Het document is niet gedateerd, maar in het document wordt wel gerefereerd aan een gebeurtenis in juli 2017. Hieronder hebben wij in een quote opgenomen welke analyses en gebruikersdoeleinden beschreven zijn in dit document.

"Hieronder volgen een, zeker niet limitatieve opsomming, van de producten en het 'verhaal' erbij. De belangen zijn ook al afdoende weergegeven in de bijlagen 1,2 en 3.

- *Analyses voor EHI*
- *Data aan 0&M tbv selecties voor kwalitatieve analyses (interviews ed.)*
- *Het Landelijke Project Aanpak Adresfraude (LAA), is een samenwerkingsproject tussen de Belastingdienst en de Gemeenten. Er is al beslist dat dit project zeker tot 2023 door gaat lopen.*

- Bij LAA lopen momenteel drie deelprojecten :

– aanpak Schijnverlaters

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- aanpak Briefadressen en

- aanpak VOW'ers

- *Voor GO kantoor (data t.b.v. risico (door) selectie en flexviewbeelden tbv klantsessie/ integrale beoordelingen.*

- *Voor MKB kantoor: risicoselectie t.b.v. FD aanpak, flexviewbeelden tbv FD behandelingen en integrale behandeling complexe entiteiten.*

- *RAM kan worden gebruikt voor het maken van landelijke en lokale query's, analyses en (door) selectiemodellen. Deze query- en analysetool is flexibel en veelzijdig. Op basis van risicoparameters, kengetallen en andere data, kunnen zowel landelijk als lokaal, trendanalyses, selectieregels (businessrules), selectiemodellen en viewers worden gemaakt. Dit omvat middelen, processen en risico's.*

- *Een belangrijk meerwaarde van RAM is dat de integrale klantbeoordeling en subject-gerichte doorselectie op kantoorniveau kan worden ondersteund. Dit betreft zowel de heffing (bijvoorbeeld doorselectie aangiften VPB voor traditionele behandeling), als de controle (integrale beoordeling en doorselectie van controleposten). In de MKB-werkplannen voor 2017 en 2018 staan meer dan 30 landelijke projecten waarbij boekenonderzoeken moeten plaatsvinden. De selectiemodellen en selectie-bestanden hiervoor worden met name door DF&A en EHI geleverd. Dit betreft momenteel een groot aantal verschillende selectiemodellen en -bestanden. Bij veel selectiebestanden moet er lokaal integrale beoordeling en subjectgerichte door-selectie plaatsvinden. Op dit moment worden er door DF&A en EHI vaak geen effectieve en efficiënte hulpmiddelen beschikbaar gesteld voor de vereiste lokale integrale beoordeling en doorselectie. Hierdoor zijn collega's veel tijd kwijt aan het raadplegen van diverse systemen, applicaties en bronbestanden. Met op RAM gebaseerde selecties en/of viewers kunnen integrale beoordeling en subjectgerichte doorselectie wel effectief en efficiënt plaatsvinden. Het duurt nog zeker drie jaar voordat de selectiemodellen van DF&A en EHI ook de lokale integrale beoordeling en subjectgerichte doorselectie omvatten.*

- *Verder komt het nog regelmatig voor dat de DF&A en/of EHI voor bepaalde aandachtsgebieden (nog) niet de toegezegde selectieposten voor boeken-onderzoeken kunnen opleveren. In dat geval kunnen lokale intelligencemedewerkers met RAM, en in samenspraak met lokale specialisten, snel zorgen voor een adequate selectie van risicovolle onderzoekwaardige controleposten. Ook zijn er op de kantoren geregeld kleinere verzoeken om gerichte data-ondersteuning, die DF&A en EHI niet willen uitvoeren (afbakening werkzaamheden). RAM kan ook in die gevallen goed van dienst zijn. Dat is de afgelopen jaren gebleken.*

- *RAM kan worden gebruikt voor het maken van landelijke en lokale query's, analyses en (door)selectiemodellen. Deze query- en analysetool is flexibel en veelzijdig.*

- *RAM stelt ons in staat om geheel naar onze eigen wensen door selecties en wegingen te maken van de belastingplichtigen binnen het kantoor. Deze selecties zijn transparant, de opdrachtgever […] kan zelf duidelijk aangeven op basis van welke risico's of criteria hij / zij een selectie wil hebben. Dit is in tegenstelling tot bijvoorbeeld Case Manager wat een soort 'black box' is.*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- *Het maken en updaten van een landelijke risicoweging van de fiscaal dienstverleners. Met behulp van de uitkomsten van deze weging en de lokale weging van de Asd ondernemers, kan op een verantwoorde wijze een prioritering worden gemaakt van FD's die meer of minder toezicht nodig hebben*

- *Het maken en updaten van een risicoweging van het klantenpakket van een MKB kantoor. Met behulp van deze informatie ondersteunen we zowel de controle (selectie van zinvolle onderzoeken of verrijken landelijke selecties met risicoprofielen met als doel het geven van richting aan het onderzoek of voor de prioritering) als de heffing (in het geval van massale processen zoals bijvoorbeeld uitworpen IH en VPB wordt regelmatig geautomatiseerd informatie toegevoegd zoals inkomens- en vermogens-gegevens de info uit de aangiften en de jaarrekening en een risicoprofiel waardoor een prioritering en behandeling van deze posten eenvoudiger en veel sneller kan geschieden. Ook worden op deze wijze risicovolle posten uit de Casemanager OB voor integrale beoordeling geselecteerd.)*

- *Verder worden regelmatig ontvangen signalen verrijkt met nadere info. (Maatwerk) zodat deze efficiënt kunnen worden opgepakt*

- *Verder wordt veel informatie uit RAM gehaald voor de sturing en bewaking van de doelstelling van MKB- kantoren.*

- *Diverse landelijke werkstromen, zoals de landbouw. Met gegevens van CIV en RAM wordt maandelijks een gedetailleerd voorraadbestand gemaakt ter ondersteuning van de internationale Fiscale Behandeling/IFB-team (elk kwartaal wordt er een klanten-bestand vervaardigt met gegevens van CIV, ministerie van buitenlandse zaken en RAM.*

- *Diverse ondersteuningswerkzaamheden van de landelijke handhavingsregie IH (Rijksmonument-panden, hypotheekaftrek, ervenrekeningen)*

- *Toezichtsonderzoeken WWFT, MKB- en GO-pilot deblokkeringen en IH-queries tbv GO.*

- *RAM is onmisbaar bij het geautomatiseerd verwerken op wekelijke basis van de verklaringen betalingsgedrag van een kantoor, inclusief de bijbehorende BI. (Deze werkwijze bespaart m.b.t. tot het kantoor overigens ca. 3 medewerkers en halveert de doorlooptijd van 4 naar 2 weken)*

- *Regiobeeld voor kantoor. De Regiobeeld met data uit RAM wordt daarna voor verschillende doeleinde gebruikt waaronder stageposten selecteren voor duale studenten.*

- *Bestand voor gemeente. De lijst wordt gebruikt om de blinde vlekken te vinden in hun bestand van controle objecten voor toezicht en handhaving. Intentie van de gemeente is om relevante uitkomsten weer naar de Belastingdienst terug te koppelen."*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

'Bijlage 2_Overzicht projecten_strategische verkenning met data uit RAM_jaargang 2017'

In het document 'Bijlage 2_Overzicht projecten_strategische verkenning met data uit RAM_jaargang 2017' wordt het aantal opvragingen uit RAM in de afgelopen jaren weergegeven:

"Het afgelopen jaar (2016) zijn er zo'n 22.000 opvragen in ODW_RAM gedaan. In het eerste halfjaar van 2017 zijn er al zo'n 13.000 opvragen in ODW_RAM gedaan."

Hieronder is een quote opgenomen van het document van de lijst met analyses en gebruikersdoeleinden die hierin benoemd werden over RAM.

"1. Strategische verkenningen inclusief belang voor Kantoor Buitenland

- *Rijksbreed project 'Verwonderadressen', momenteel mee bezig. In het kader van het project Landelijke aanpak Adresfraude*
- *'Sport in beeld' met [medewerker], af maart 2015. Strategische analyse van fiscale risico's in sport, voor Directie MKB*
- *Effectmeting 'VHH verhuurdersheffing', loopt nog. Opdrachtgever [medewerker]. Omschrijvingsverzoek: Gegevens ten behoeve van toezicht verhuurderheffing. Indien mogelijk gegevens van toeslagen veredelen met WOZ gegevens 2013 en 2014 en BvR.*
- *Strategische verkenning 'Rijscholen' loopt nog. Opdrachtgever [medewerker]. Doel: Ten behoeve van ketenverbetering.*
- *Probleem en omvangsanalyses t.b.v. keuzes voor mogelijke rekenmodule op website belastingdienst. Met behulp van de gegevens in ODW_RAM zijn wij in staat om binnen 5 dagen voor een breed scala aan onderwerpen inzicht te geven in de omvang van deze onderwerpen (Onder andere: keuze voor bedrijfs of privévermogen van auto's, privé gebruik auto voor de OB, lijfrentes/jaarruimte, middeling, ondernemersaftrekken, werkruimte in woning, ob en zonnepanelen, kleine ondernemers regeling etc)*
- *Verkennende analyses van doelgroepen in het kader van doelgroep gericht toezicht*
- *Innovatieve verkennende analyses over de transities van natuurlijke personen tussen P en MKB klein in het kader van het portofolio*
- *Effectmeting van handhavingsmaatregelen (communicatie brieven)*
- *Verkennende analyses op familie relaties in samenhang met erfenissen voor erf en schenkrecht.*
- *Algemene verkenning van beschikbare bronnen en mogelijk interessante data voor het verbeteren van indicatoren voor voorspelmodellen*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- *Selectie en gebruik van enkele specifieke kolommen zoals beschreven en tijdigheid op ABS data die anders niet of mogelijk te betrekken zijn.*
- *Inventarisatie bewakings/beveiligingsbedrijven t.b.v. bepalen toezicht op branche, regionaal*
- *WvA Onderwijs 2008-2012, landelijk*
- *Nalevingsmeting WvA Onderwijs 2007-2012, Nalevingsmeting 907-120a, landelijk*
- *Landelijk project OB balansschulden en ander gedrag (spoor 3), balansschulden OB eerder innen landelijk in beeld brengen, landelijk*
- *Ondernemers in beeld brengen met benoemde specifieke gedragskenmerken rondom de indiening en invulling van aangiften omzetbelasting, landelijk*
- *HHR Erf en schenk, t.b.v. reductie werkstromen S&S, landelijk*
- *Subsidiefraude (WBSO,RDA,S&O), landelijk*
- *Analyse aandachtsgebied Kleinbedrijf, subsegment IBOB en IBOBsemi, t.b.v. inzicht risicogroepen en bepalen handhavingsregie, landelijk*
- *GBV-bestand, t.b.v. management, behandeling bezwaar/beroep, regionaal*
- *Indeling Aandachtsgebieden kantoor Hoorn, t.b.v. management, inzicht in werkstromen, regionaal*
- *Project van Verkoop naar verhuur. De verkenning heeft er toe geleid dat het project daadwerkelijk is opgestart.*

Kantoor Buitenland:

- *Regelmatig worden afspraken met andere landen gemaakt m.b.t. loonheffing en premieheffing. Ter voorbereiding van die afspraken leveren wij (meestal onder tijdsdruk) ad hoc de benodigde gegevens op(aantal uitkeringen/pensioenen lijfrentes). Afgelopen jaar was dat voor België, Duitsland, Uruguay, Aruba,.*

De overzichtelijkheid en de snelheid waarbij dat moet gebeuren, kan alleen maar Via ODW_RAM.

- *Voor primair proces van kantoor buitenland : Inhoudingsplichtigen moeten regelmatig aangeschreven worden m.b.t. 30% regeling. Daarvoor moeten de gegevens gekoppeld worden met de gegevens van lokale systeem (OVR) Idem m.b.t. tot LOBU.*

2. Tactische verkenningen

- *Inkeerdersproject*
- *Segmentatie MKB in circa 10 subsegmenten voor het portfolio*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- *Het testen van nieuwe algoritmes voor risicomodellen*
- *FD's: Probleem-omvangsanalyses t.b.v. tactische keuzes voor HH regie LTO nu voor LMO (bv ah IH, bezwaarschriften etc)*
- *FD's: Inzicht geven in omvang werkpakketten voor vraagstuk inrichting accountteams t.b.v. directie MKB*
- *FD's: analyses t.b.v. kansen voor HT voor LMO(welke FD's blijven achter bij het aanmelden van convenants klanten)*
- *Project Beverwijkse Bazaar t.b.v. netwerkanalyse (Gegevensverzameling, analyse), landelijk*
- *Douane gerelateerde risicoposten bepalen t.b.v. Project Beverwijkse Bazaar, landelijk*
- *Project Grenzeloos, projectleider [medewerker], samenwerking Douane-Belastingen, landelijk*

3. Operationele projecten

- *FD's: Ondersteuning operationele uitvoering accountmanagement m.b.v. flexview analysebeelden.*
- *Ondersteuning integrale klantbehandeling*
- *inzichten verstrekken voor een breed scala aan onderwerpen/processen (btw fraude, taxi)*
- *Ook grote delen van info t.b.v. van de handhavingsportfolio komen direct of indirect uit odw/ ODW_RAM*
- *Selecties van doelgroepen voor MKB en PDB in het kader van doelgroep gericht toezicht*
- *Genereren van controle cijfers ter validatie van analyses op Teradata data*
- *Analyse van doelgroep jongeren en vastgoed bezit voor doelgroep gericht toezicht*
- *Analyse van mijders en windhappers. En hun aanslagen voor doelgroep gericht toezicht*
- *Verzoek overzicht verzuimen in MKB over 2013 voor ministerie ([medewerker], nu mee bezig)*
- *Verzoek om inzicht inkeerders (vragen vanuit het EHI die zij niet konden oplossen) (zoek ANBI stichtingen, verhuizing bestuurders en dergelijke)*
- *Tweede verzoek om aanvulling gegevens schenkbelasting*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- *Project Lekkerbek (mobiele viskramen), toezicht op mobiele viskramen, regionaal*
- *Extra gezinshulp, t.b.v. invullen IH-aangifte 2012, landelijk*
- *ZZP-controlebestand met indicatoren, t.b.v. management, selectie veldtoets, diverse regio's*
- *AH-aanslagen betaald zonder bezwaar, t.b.v. management, toezicht, regionaal*
- *Medicijn- en dieetkosten, t.b.v. invullen IH-aangifte 2013, landelijk*
- *ZZP-controlebestand met indicatoren Subject 2.0, t.b.v. management, selectie veldtoets, diverse regio's*
- *Expertsessie accountteam omzetverantwoording en kassasystemen, t.b.v. accountteam, regionaal*
- *In beeld brengen van alle Fiscale Intermediairs en hun persoonlijke nog openstaande invorderingsschulden, t.b.v. accountteam, regionaal*
- *In beeld brengen van de klanten van een niet compliante FD'er, t.b.v. accountteam, regionaal*
- *Extra gezinshulp, t.b.v. ingevulde IH aangifte 2012, landelijk*
- *Medicijn- en dieetkosten, t.b.v. ingevulde IH aangifte 2013, landelijk*
- *Korte onderzoeken MKB+, t.b.v. selecties controles, regionaal*
- *Extra gezinshulp, t.b.v. invullen IH aangifte 2014, landelijk*
- *Medicijnkosten, t.b.v. invullen IH aangifte 2014, landelijk*
- *Prostituees, t.b.v. toezicht, selectie onderzoeken, regionaal*
- *Zelfstandige aftrek bij starters t.b.v. IH aangifte 2011 t/m 2014*
- *FSV kan nu worden gebruikt binnen toezicht*
- *Legio kleine/grotere query's bij de EHI voor ad-hoc beslissingen om informatie, doorlopend*
- *Coffeeshops en growshops (recente landelijke growshopsacties OM en politie aan de hand van dit bestand)*
- *"Info cash Economy", een overzicht van LTO-projecten in 2014 t.b.v. LTO*
- *Ondersteuning IFB (Internationale Fiscale Behandeling) met behulp van EHI-gegevens*
- *Query's t.b.v.:*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

o veelplegers

o fingeerde dienstverbanden uitzendbranche

o fraude posten vanuit IH

o alle soorten fraude vanuit IND

o kennismigranten vanuit IND

o het van straat halen van criminelen.

o het onderzoeken van Fiscale dienstverleners

o uitzetten van controle posten voor het MKB

o het onderzoek naar ANBI's

o het uiteenzetten van gemaakte tekening in GRUFF en deze info door ODW_RAM halen in het kader van veelplegers en netwerken

o van inconsistentie van de polisadministratie van UWV

o van adhoc actie van FIOD

o IP adressen onderzoek voor toeslagen

o verzoeken vanuit het CAV team

o fraude van Nederlanders vanuit buitenland

o van het schonen en inzicht (ontbinden van ondernemers) in de KvK

o anti terrorisme

o box 3 witwassen in samenwerking met de FIOD

o projecten zoals 1 bankrekeningen project

o OZON en analyse van de resultaten. Het OZON project loopt als sinds 2013 en werd steeds weer verlengd. Nu is OZON aan het derde jaar bezig.

o project Van verkoop naar verhuur

o GO Den Haag en Rotterdam

o cijfermatige onderbouwing van handhavingsadviezen

o cijfermatige onderbouwing van uitvoeringsadviezen

o Stille stakers

o Ondernemers 75 jaar en ouder irt vastgoed

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

o Populatie kleinbedrijf risico posten

o KOR misbruik OB

o Bron en ondernemers beoordeling voor IH

o Afvoeren verzuimers OB"

'17_ODW_RAM_strategisch verkenningen_project met data uit RAM'

De hiervoor genoemde lijst uit het document 'Bijlage 2_Overzicht projecten_strategische verkenning met data uit RAM_jaargang 2017' is ook opgenomen in een ander document '17_ODW_RAM_strategisch verkenningen_project met data uit RAM'. De twee lijsten kennen kleine verschillen - de analyses en gebruikersdoeleinden die niet in de hiervoor genoemde lijst zijn meegenomen, hebben wij hieronder vermeld:

"• Project wanbetalers t m 2014

• Landbouw t b v directie MKB

• Rijksmonumentenpanden

• Zeer vermogende personen t m 2014

• Metaalrecy cling

• Verkenning digra s

• Greenport t b v directie MKB

• Het ontwikkelen en testen van selectieregels voor de ABS selectiemodule. Op basis van de aangiftegegevens die uit RAM worden gehaald kunnen wij de functionaliteit en effectiviteit van een selectieregels testen

• Het samenstellen van lijsten contra informatie voor de ABS selectiemodule die niet opgenomen zijn in het regulieren koppelvlak van ABS

• Project Windhapper waarbij entiteiten voor toezicht binnen segment PDB worden geselecteerd

• Project Auto waarbij entiteiten voor toezicht binnen segment MKB worden geselecteerd

• Project Horeca waarbij entiteiten voor toezicht binnen segment MKB worden geselecteerd

• Onlangs is ook een vraag van het Min van Fin mbt zelfstandigenaftrek in combinatie met loon tegenwoordige en vroegere arbeid uitgevoerd met RAM en met data AWS voor validatie doeleinden[...]

• Het laatste Jaar is ODW_FtAM ook onmisbaar bij het veredelen van data die opgeleverd wordt door B/CA

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Vb. voor IMB het in kaart brengen van Doelgroepen van belastingplichtigen Vanuit welke landen worden er aangiften gedaan en welke of biljet

[...]

- *Nu de Online migratie Voorziening (Capgemini) niet afgemaakt wordt, zal mbt het migratie-proces (Conserverende Aanslagen) nog voor een belangrijk gedeelte op ODW_RAM blijven steunen.*

[...]

- *Douane gerelateerde risicoposten bepalen t.b.v. Project Beverwijkse Bazaar, landelijk*

[...]

- *Allerlei naslagwerken voor project Grote werkgevers (opbrengsten uit CTR)"*

'2017-10-04 MKB Intelligence base'

In het document '2017-10-04 MKB Intelligence base' hebben wij een niet-limitatief overzicht van het toentertijd huidige gebruik van RAM aangetroffen:

"- Nalevingsbeelden;

- Fraudedetectie;

- 'Verwonder'adressen;

- Internationale gegevensuitwisseling;

- Vele tactisch/operationele producten, zoals bijvoorbeeld de arbeidsmarkt (LSI), bouw en dergelijke;

- Startersquerie;

- FD-aanpak;

- ANBI;

- Ondersteuning integrale klantbehandeling"

'2018-03-15 Gebruik RAM voor-door'

Eerder, in paragraaf 3.3.1.1, is toegelicht dat een logbestand is aangetroffen, waarin voor de maanden januari en februari 2018 is aangegeven voor welke projecten, en om welke reden, uitvragen uit RAM zijn gedaan. Op basis hiervan hebben wij enkele projecten kunnen identificeren die hieruit naar voren zijn gekomen.

- 5.1.2d
- Project Ozon

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- Veelplegers
- FD-onderzoek
- Fenomeenonderzoek
- Top20000
- Onderzoek AMU
- Vakantiehuizen
- Project 201700004 (Analyse tweedehandsauto's)
- Project 3933
- 5.1.2d
- Top 25
- EOS-onderzoek
- Project 1169 (veelplegers)
- LH-onderzoek
- Project sneeuw
- Panama Papers
- Zonnepanelen
- Domicilieverleners
- Thuiszorg

'20190122 EHI Totale Productenlijst met eigenaren'

Een Excel-bestand '20190122 EHI Totale Productenlijst met eigenaren' omvat 105 regels met verschillende zogenoemde 'producten' waarvoor gegevens worden gebruikt. Dit Excel-bestand heeft als kolom 'Afhankelijk van RAM datamart'. 54 verschillende producten zijn hierin aangemerkt als afhankelijk van RAM datamart. Deze 54 bevatten zes regels waar gegevens voor externen in worden benoemd, die zijn opgenomen in 3.3.4.2. Voor de overige 48 regels zijn deze per type klantgroep aanwezig in het Excel-bestand ('EH&I DF&A', 'EH&I team fraudesignaleringen', 'GO', 'MKB' en 'PDB') hieronder opgenomen.

EH&I DF&A:

- Postbus Analyse Risicosignalen
- Thema aanpak UZB (arbeidsmarkt)
- Thema aanpak Schoonmaak (LSI deelonderwerp)
- LSI schoonmaak
- LSI uitzendbureaus
- V en J Turboliquidaties
- Verzuimen MKB – KVK-gegevens

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- Opdracht Deeleconomie UHB
- Analyse A1 in verbeterde versie
- DBA -ZZP
- LSI schijnconstructies
- Verkenning autohandel
- Leaks (Panama Papers)
- Webscraping voor Platform online (tijdelijk) verhuur woning/kamer
- IVT (technische ondersteuning Informatie Voorziening Toezicht)
- Ad hoc (spoedklussen via MT EHI)
- Analysequery Verschillen ABS en FLG
- Arbeidsmarkt voor MKB
- Autoquery
- Belgische pensionado's
- Blauwdruk OB CAF onderhoud
- Bouwquery
- Debiteureninzicht en windhappers
- Deeleconomie
- Nalevingsbeelden (analyse van data om nalevingsbeelden te creëren / coördinatie CAP
- Nalevingsbeelden fraude

EH&I team fraudesignalering:

- Fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie (aanpak veelplegers)
- Netwerkanalyse, risicodetectie, subjectselectie (netwerkanalyses m.b.v. GRUFF)

GO:

- Fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie (gegevenslevering specifieke applicatie (APV))
- Risico Analyse Tool Verhuurdersheffing (RAT VHH)
- Lokale Applicatie APV (beheer en onderhoud)
- Fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie (landelijk project Gbned / toezicht op grote bouwprojecten)

MKB:

- Risicomodule LH
- Fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- Projecten landbouw, autohandel, horeca, verhuur o/g, grensoverschrijdende fraude, kleinbedrijf
- Vastgoedanalyse, risicodetectie, subjectselectie
- Startersqueries
- Bronquery
- Fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectierisico 70+ boeren
- Adreslevering t.b.v. procesondersteuning
- Risicodetectie, subjectselectie Kleine Ondernemers Regeling
- Risico Analyse Tool StiVer (RAT Stivers)
- Model voor resultaat en effectmeting
- Risicodetectie, subjectselectie, operationeel inzetbare klantbeelden (toezicht op fiscaal dienstverleners door FD-teams)
- Fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie, klantbeelden (toezicht op Top 20.000)
- Fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie (aanpak fiscale misstanden en fraude door of m.b.v. facilitators)
- Risicodetectie, subjectselectie (toezicht Vpb)

PDB:

- Fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie (toezicht op grensoverschrijdende belastingplicht)
- Risico Analyse Tool Anbi (RAT ANBI) (toezicht op ANBI)

Voorbeelden van specifieke analyses of werkbeschrijvingen

In meerdere documenten hebben wij voorbeelden aangetroffen van specifieke analyses of werkbeschrijvingen van een bepaald onderzoek waarvoor gegevens uit RAM werden ingezet. Deze voorbeelden hebben wij hieronder opgenomen.

Boekenonderzoek

In een document van 1 juni 2009 wordt een stappenplan beschreven voor controle-medewerkers voor het uitvoeren van (boeken)onderzoeken. In dit document wordt RAM in één van de stappen genoemd: *"RAM-klantbeeld aanmaken en opnemen in RBPro"*. Dit document kent ook een versie uit april 2014, waar het RAM-klantbeeld staat benoemd als een manier om gegevens te verkrijgen.

In de conceptnota 'Regionaal Controleplan 2006' van 14 september 2005, waarin het toezichtplan van kantoor Amersfoort voor het jaar 2006 nader wordt toegelicht, is benoemd dat RAM een hulpmiddel kan zijn voor het bepalen van de onderzoeksselectie. Daarnaast is het volgende in deze nota over RAM vermeld : *"Om meer richting te geven aan wat we willen onderzoeken, passend in onze organisatiedoelstellingen én om hogere opbrengst en correctie% te genereren lopen er initiatieven om specifieke risico's naar*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

boven te halen (bijv. door selectiegroep veto in Amersfoort) en bijvoorbeeld door inzet van RAM. [...] We willen de komende jaren meer gebruik gaan maken van analyse-technieken en tools, zoals het toepassen van Risico Analyse Model (RAM) voor het koppelen van gegevensbestanden, dat een goed hulpmiddel kan zijn bij selectie van veld-toetsen."

In het Prestatiecontract 2006 van Utrecht-Gooi wordt benoemd dat RAM meer gebruikt gaat worden in de aankomende jaren, en dat RAM gebruikt kan worden voor selectie van boekenonderzoeken.

In het document 'Toezichtsplan 2007', voor Utrecht-Gooi, worden de geplande toezichtactiviteiten voor 2007 in grote lijnen beschreven. Zo wordt in dit document benoemd dat de vervolgwerkwijze voor de risicovinding en selectie is: *"Informatie analyseren, o.a. met behulp van automatiseringstools zoals RAM en Xenon."*

Onbekend buitenlands vermogen

In het document 'Analyse model onbekend buitenlands vermogen' wordt het analyse-model voor onbekend buitenlands vermogen en criminele gepensioneerden beschreven. Wij hebben de datering van dit document niet kunnen vaststellen, enkel dat het document na 1 januari 2010 is opgesteld. Het volgende staat hierin over RAM beschreven: *"In ODW_RAM wordt gezocht naar alle sofinummers van natuurlijke personen die een emigratiedatum in de periode van 01-01-2010 tot en met heden geregistreerd hebben in BVR (Beheer van relaties) Van belang is dat er geen immigratiedatum is gelegen ná de emigratiedatum. De selectie wordt gemaakt op landcode. Uit het bestand worden vervolgens alle sofinummers met een overlijdensdatum verwijderd. Het bestand wordt vervolgens gesorteerd op alle sofinummers met de eerste nationaliteit Nederlands of de tweede nationaliteit Nederlands. De personen met andere nationaliteiten worden uit het bestand verwijderd. Het bestand dat overblijft is de onderzoekspopulatie (=n)."*

'Verwonderpunten'

In het document '0_systematische_strategische_analyse', waarvan de datering onbekend is, zijn systematische analyses voor toezicht opgenomen. In het betreffende document wordt vermeld dat alle hiervoor beschikbare bestanden in RAM staan. Over de analyses wordt het volgende gezegd: *"Onze[59] bestanden zijn zodanig georganiseerd dat je werkende vanuit een georganiseerde systematiek snel tot je 'verwonderpunten' kunt komen."* Dit document kent twee versies, een managementsamenvatting en een uitgebreide versie. Uit de managementsamenvatting wordt duidelijk dat dit document na het SIG-rapport uit 2016 is opgesteld, gezien het SIG-rapport in een voetnoot bij de managementsamenvatting is opgenomen.

In de managementsamenvatting is het volgende te lezen: *"Bepaal vanuit de aanwezige RAM, RisicoAnalyseModel, bestanden welke aantallen, bedragen en of 'groei-percentages' vreemd zijn en analyseer deze. Plaats de sofinummers die 'vreemd' gedrag laten zien in een toezichtsmatrix. Deze 'vreemde' aantallen, bedragen, percentages kun je een voor een, dus 'systematisch', aanpakken. In bepaalde aanwezige bestanden hebben 'afwijkingen' strategische betekenis. Dit is informatiegericht toezicht / analyseren.*

[59] Op basis van het gehele document wordt duidelijk dat 'onze bestanden' verwijst naar RAM-bestanden.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Deze methode kan als aanvulling gezien worden van de huidige gebruikte selectie-methodes. Hier kunnen verrassende resultaten uit naar voren komen."

Starters

In het document 'Toezichtsplan 2007', dat toeziet op de geplande toezichtactiviteiten voor 2007 in regio Utrecht-Gooi, wordt benoemd dat de vervolgwerkwijze voor de starters-aanpak is: *"Inzet van RAM om zinvolle selecties te maken van te bezoeken of controleren ondernemers."*

In het document '20200730_Mijnpaalmoment Starters Huidige Situatie v1.0' wordt de huidige situatie over toezicht op starters besproken. Hierbij is aangegeven dat zonder RAM, en de vervanger NIT Spoor 2, het toezicht op de starters niet gegarandeerd kan worden.

Taxi

In een e-mailconversatie tussen medewerkers van MKB en DF&A van maart 2019 komt naar voren dat (verouderde) RAM-gegevens gebruikt zijn om analyses te maken voor faillissementen in taxibedrijven in Amsterdam. Hierbij is aangegeven dat de RAM-gegevens vanaf oktober 2018 niet meer zijn bijgewerkt.

Autohandel

In twee documenten is beschreven dat RAM werd gebruikt als gegevensvoorziening voor onderzoek naar autohandelaren. In het eerste document, van 1 juni 2015, wordt toegelicht hoe de controleselectie van auto's tot stand is gekomen. Het volgende met betrekking tot RAM wordt hier vermeld: *"Met behulp van bestanden van RDW en RAM zijn bedrijven in beeld gebracht die zich daadwerkelijk met de autohandel bezighouden."*

Het tweede document, van augustus 2018, is een rapport over de kerncijfers van handel in auto's in 2018. In dit tweede document is het volgende geschreven met betrekking tot RAM: *"Met behulp van het 'Voertuigenbestand' in RAM, waarin 10,5 miljoen unieke finrs staan vermeld, is een selectie gemaakt van entiteiten die in de jaren 2015, 2016 én 2017 minimaal 10 auto's op naam hebben gehad, dan wel in een van die jaren minimaal 25 op naam hebben gehad."*

Relatie IH- en OB-omzetcijfers

Twee documenten gaan specifiek over het onderzoek tussen de relatie van IH-aangifte en OB-aangiftecijfers. In deze documenten wordt beschreven hoe deze onderzoeken worden uitgevoerd. Eén document is van 29 maart 2018, het andere document is van 2016 of later gezien de inhoud van het document. Het volgende is namelijk in dit laatste document beschreven: *"de omzet OB uit RAM gehaald, Verzamel de omzet IH in RAM IH/VPB van het jaar 2013, 2014 en 2015, behorende bij 14.546 finrs uit het steekproef-bestand."* In het eerste document is RAM als gegevensbron aangevinkt.

Giftenaftrek IH

Uit het analyserapport 'Giftenaftrek in de IH' van 4 april 2016 is naar voren gekomen dat de in 2013 uitgevoerde analyse naar de giftenaftrek op alle IH-aangiften van 2013, heeft gebruikgemaakt van de gegevens uit RAM.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Platform verhuur woningen/kamers

Een memo van 26 november 2015 van EH&I over handhavingsadvies 5.1.2d en vergelijkbare websites, gaat in op een onderzoek naar onder andere de verhuur via 5.1.2d Hierbij is als bron van de gegevens opgenomen in de tabellen in het memo *"RAM/ABS"* aangegeven.

In de PIA van 1 februari 2017 ten behoeve van het plan van aanpak Platform verhuur woningen/kamers wordt meermaals benoemd dat RAM-gegevens, zoals BVR en aangiftegegevens IH, VPB en OB, aan elkaar werden gekoppeld.

In de PIA van 8 juni 2017 ten behoeve van platformverhuur van woningen/kamers is het volgende opgenomen: *"Indien een (voor)naam van de aanbieder werd gevonden, vond onderzoek plaats in BVR en RAM om vast te stellen of iemand voorkwam met die (voor)naam als bewoner van een woning in die straat."*

Gescheiden ondernemers

In het rapport van medewerker EH&I over het onderzoek naar gescheiden ondernemers van 14 februari 2017 is het volgende vermeld: *"Hiervoor is uitgegaan van de data vanuit RAM van de jaren 2011 tot en met 2014."* Dit onderzoek onderzocht of bij gescheiden ondernemers een specifiek compliance-probleem voorkwam.

'Taxgap'

In een document van 28 september 2016 worden de mogelijkheden die RAM biedt beschreven. In dit document wordt voornamelijk ingegaan op de zogenaamde 'taxgap'. *"Met RAM is het mogelijk om ook de taxgap te benaderen:*

Voor bovenstaande groepen in beeld brengen:

- *De openstaande bedragen invordering, gesplitst naar beïnvloedbaar, niet beïnvloedbaar, beperkt beïnvloedbaar, conserverende aanslagen en aansprakelijkstelling,*
- *De aangifte- en betaalverzuimen,*
- *De onjuist/onvolledige aangifte op basis van de resultaten steekproef,*
- *Onbekend ondernemerschap/vow is nog een dingetje…"*

Project Operation 5.1.2d

In een actieplan van het project 'Operation 5.1.2d is beschreven dat onder andere RAM als bron is gebruikt: *"Quiries vanuit datawarehouse ODW-RAM. Betreft een schil om diverse BD-systemen. Selecties op emigratie zijn te maken."*

In een e-mail heeft een FIOD-medewerker toegelicht hoe RAM destijds binnen de FIOD werd gebruikt. In deze e-mail wordt benoemd dat RAM is ingezet in het combiteam FIOD-politie voor het project 5.1.2d dat zich richtte op onderzoek naar verborgen vermogen van Nederlanders in het buitenland.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Anti-fraude monitoring

De GEB 'Anti Fraude' van het Security Operations Center (SOC) van 18 juli 2017 is gericht op het monitoren van de OLDV-portalen. Hieronder valt 'Mijn Belastingdienst', 'Mijn toeslagen' en 'Voor ondernemers'. In deze GEB wordt benoemd dat de Basisregistratie Personen (BRP)-gegevens uit RAM komen. In deze GEB is het gebruik van RAM voor de BRP-gegevens als hoog risico aangemerkt.

AEO

Een Authorised Economic Operator (AEO)-status kon worden aangevraagd. Door deze status kon de vergunninghouder als betrouwbaar worden gezien door heel de EU als het gaat om douanetransacties.[60] In het document 'AEO-proces', dat 24 maart 2010 als bijlage bij een meeting was toegevoegd, is het volgende opgenomen: *"Wanneer de aanvraag is aanvaard vindt een pré-toets plaats door het raadplegen van onder meer de volgende systemen: [...] Belastingdienst (RAM) [...] De resultaten van de pré-toets en de overige informatie wordt door het LC/AEO in het digitale dossier TOP gezet."*

Onterechte toepassing Kleine Ondernemers Regeling (KOR)

Het document '20040527 Handreiking Risicomix 2004' bevat de activiteiten voor toezicht met betrekking tot de te onderzoeken risico's, uit te voeren steekproeven en handhaving. RAM wordt hier specifiek benoemd als bron bij de onderzoeken naar het risico Kleine Ondernemers Regeling (KOR) onterecht toepassen.

Internetonderzoeken

In een Ordeningsplan van 2011 is opgenomen dat in het werkproces voor internetonderzoeken RAM-bestanden worden gebruikt voor de verrijking van de verkregen gegevens van het ISC.

ZZP

De PowerPointpresentatie 'ZZP Cluster HH 22-10-10' beschrijft het plan voor de handhaving ten aanzien van zzp'ers. Op de slide 'Klantbeeld' staat: *"Voorlopig dan maar RAM"*. Daarnaast is op de slide 'Rondje regio's' onder 'Grote bandbreedte in' opgenomen: *"Klantbeeld RAM door Intelligence"*.

Voorbeelden van specifieke teams

Wij hebben in meerdere documenten het gebruik van RAM voor bepaalde analyses of werkprocessen voor specifieke teams aangetroffen. Deze voorbeelden zijn hieronder opgenomen.

5.1.2d analyseteam

In een e-mail heeft een FIOD-medewerker toegelicht hoe RAM werd gebruikt. In deze e-mail wordt benoemd dat RAM is ingezet in het 5.1.2d -analyseteam, ook wel het

[60] Voor meer informatie over AEO, zie Authorised Economic Operator (AEO).

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

Italiaanse-maffia-analyseteam. Hierbij is aangegeven dat dit team een combiteam was van medewerkers van de politie, Belastingdienst, FIOD, LIEC en Universiteit Tilburg.

Broedkamer

In het document 'Bevindingenoverzicht Broedkamer en Voorlopers' van 10 augustus 2017 is het volgende opgenomen met betrekking tot het gebruik van RAM: *"Voor data & datatransporten geldt het volgende. (1) Vastgesteld is dat er meerdere manieren van datatransport gebruikt zijn: RAM en Wisselland."*

Blauwdruk OB en andere analyses ten behoeve van CAF

Een vijftal documenten is aangetroffen met betrekking tot de Blauwdruk OB van het CAF-team. Het eerste document, 'Leveringen [medewerker] 20171106' is de beantwoording van de vraag welke gegevensleveringen het dienstonderdeel EH&I uitvoert voor andere dienstonderdelen. Deze vraag werd door dienstonderdeel EH&I gesteld aan een EH&I-medewerker om een inventarisatie te maken van gegevensleveringen in verband met de invoering van de AVG.

In dit document staat het volgende: "*201500380 Blauwdruk OB project is inmiddels dicht geboekt maar de data leveringen lopen nog door tot DF&A kan leveren. Er worden diverse bestanden maandelijks geleverd aan [medewerker] en [medewerker]. Deze gegevens worden dan door hun in de database Heidi verwerkt (Heidi is de basis voor de blauwdruk OB) 1 Logius bestanden aan [medewerker] 2 OB aangifte gegevens aan [medewerker] 3 Extractie uit kernsofi bevattende alle BSN's en aanvullende gegevens aan [medewerker] 4 Belasting consulenten gegevens aan [medewerker] 1 x per jaar 5 Branche codes gegevens OB nummers aan [medewerker] 1 x per jaar.*" In dit eerste document is verder het volgende geschreven over de genoemde gegevensleveringen van deze EH&I-medewerker: *"De geleverde data betreft bijna altijd RAM-data en kan afhankelijk van de aanvragers binnen de EH(i) het hele scala aan RAM-data bevatten."*

Het systeem Heidi wordt nader toegelicht in paragraaf 6.6.

Het tweede document, 'Bronnen Blauwdruk OB', dat relateert aan de Blauwdruk OB benoemt het volgende: *"Alle query's die voor het project worden gemaakt hebben als bron RAM (Risico Analyse Model)."* Dit document is een bijlage bij het eerste genoemde document 'Leveringen [medewerker] 20171106'.

Het derde document waarin Blauwdruk OB wordt benoemd is het Excel-bestand '20190122 EHI Totale Productenlijst met eigenaren' die 105 regels omvat met verschillende zogenoemde 'producten' waar gegevens voor gebruikt worden. Dit Excel- bestand heeft als kolom 'Afhankelijk van RAM datamart'. 54 verschillende producten zijn hierin aangemerkt als afhankelijk van RAM datamart, waaronder het product *"blauwdruk OB CAF onderhoud"* voor het analysemodel facilitators.

Het vierde document met betrekking tot Blauwdruk OB is de GEB 'OB Blauwdruk'. Hierin is opgenomen: *"De informatie is afkomstig van diverse bronnen; RAM [...]."*

Naast voor Blauwdruk OB, hebben wij vier GEB's betreffende de activiteiten van het CAF-team aangetroffen waar het gebruik van RAM-gegevens in naar voren komt:

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

1. Uit de GEB 'Loonheffing premiekortingen' van 16 november 2017 komt naar voren dat RAM gebruikt werd voor de CAF-analyse naar fraude op premiekortingen op loonheffingen. In de GEB is onder 'gewone persoonsgegevens' opgenomen: *"Vanuit de Belastingdienst wordt de informatie geleverd (Uit RAM)."*
2. Uit de GEB 'IP analyse IH' van 16 november 2017 komt naar voren dat RAM gebruikt werd voor de CAF-analyse naar systeemfraude op IH. In het bijzonder was deze GEB gericht op de analyse op IP-adressen in relatie tot IH-aangiften. In de GEB is onder 'gewone persoonsgegevens' opgenomen: *"De informatie wordt geleverd vanuit RAM."*
3. De 'Becon-analyse IH' was gericht op becons en had ook als doel het identificeren van systeemfraude op IH. In de 'GEB Becon-analyse IH' van 16 november 2017 is opgenomen: *"De informatie wordt geleverd vanuit RAM."*
4. De vierde GEB, betreft 'Certificaathouders (CN)-analyse IH', die analyse toeziet op de systeemfraude-analyse IH. De GEB heeft betrekking op de analyse welke IH-aangiften zijn gedaan met een PKI-overheidscertificaat. Ook in deze GEB is opgenomen: *"De informatie wordt geleverd vanuit RAM."*

ANBI

Naast in de uitgebreide lijsten wordt in nog twee andere documenten benoemd dat RAM werd gebruikt voor een ANBI-project. Het eerste document betreft een journaalverzoek van 17 oktober 2016 voor het verkrijgen van een actueel beeld van de ANBI's. In dit journaalverzoek staat het volgende: *"[...] Heeft inderdaad 1,5 jaar geleden op basis van RAM een risico model ANBI's gemaakt voor een project ANBI's. Hiervoor waren 66 risico indicatoren bedacht waarin o.a. familie relaties waren meegenomen. Het gaat hier om een 'herhaalbaar' script, waarbij echter nog wel na gelopen moet worden of de data in RAM nog onder dezelfde noemers beschikbaar is."*

Ook in het EHI-rapport van 23 september 2015 wordt benoemd dat voor het onderzoek naar ANBI's werd gebruikgemaakt van RAM.

Verder wordt gebruik van RAM voor ANBI duidelijk uit het gebruik van RAM-gegevens in de Profiling Tool ANBI, zie hiervoor het kopje 'Profiling Tool ANBI'.

Fraude-EOS

In een presentatie van het MKB Fraude-EOS team van 18 januari 2018 is aangegeven dat RAM één van de gebruikte systemen was voor Fraude-EOS.

ISC

In een PowerPointpresentatie over de werkzaamheden van ISC, en een bepaald persoon, wordt het volgende vermeld: *"in opdracht monitoren, verzamelen, veredelen, duiden en identificeren van internetdata; inclusief matchen met belastingdienstdata (RAM bestanden)."*

Voorbeelden van systemen

Wij hebben in meerdere documenten aangetroffen dat RAM ook werd gebruikt als bron voor andere systemen en applicaties. De systemen en applicaties waar wij documenten

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

over hebben aangetroffen, waar het gebruik van RAM-gegevens is benoemd, zijn hieronder opgenomen.

Een deel van deze systemen zijn ook nader toegelicht in Hoofdstuk 6 van dit rapport in het kader van mogelijk vergelijkbare systemen van RAM. Voor de overige systemen voldoen deze op basis van beschikbare informatie niet aan de criteria opgenomen in paragraaf 6.2 of kan op basis van de beschikbare informatie niet vastgesteld worden of de systemen voldoen aan de criteria.

Heidi

Zoals hierboven is toegelicht bij het kopje 'Blauwdruk OB en andere analyses ten behoeve van CAF', werd door EH&I gegevens uit RAM geleverd aan bepaalde andere medewerkers, *"Er worden diverse bestanden [KPMG: waaronder RAM] maandelijks geleverd aan [medewerker] en [medewerker]. Deze gegevens worden dan in door hun in de database Heidi verwerkt (Heidi is de basis voor de blauwdruk OB)."*

In een presentatie over 'OB Blauwdruk' van 2017 is geschetst hoe de Blauwdruk OB tot stand komt. Hieruit komt naar voren dat de gegevens van RAM in 'Heidi' worden geplaatst. Bovendien is uit een e-mailconversatie van 12 november 2015 tussen EH&I-medewerkers duidelijk geworden dat het bestand 'Sofikern' werd gedeeld ten behoeve van Heidi.

Het systeem Heidi wordt nader toegelicht in paragraaf 6.6.

RDM

In een document van 3 maart 2015 wordt het Regio Data Model (RDM) beschreven en de mogelijkheden van dit datamodel. Daarin wordt het volgende gezegd in relatie tot RAM: *"Als basis bronnen werd gekozen voor IKB, RAM en enige BI bestanden."*

Het RDM systeem wordt nader toegelicht in paragraaf 6.6.

Profiling Tool ANBI

In het document 'MIP016 Verzoek D&A profilingtool' van 16 maart 2017 is beschreven hoe en waarom de Profiling Tool ANBI tot stand is gekomen. Uit dit document komt naar voren dat de tool gemaakt was om risicovolle ANBI's te selecteren. Met betrekking tot de gebruikte gegevens is het volgende in dit document beschreven: *"er gebruik is gemaakt van gegevens van een 15-tal bestanden. Deze bestanden zijn in meerderheid van het RAM platform gehaald."* In dit document wordt deze tool ook benoemd als *"onze risico analyse tool"*.

Een Excel-bestand '20190122 EHI Totale Productenlijst met eigenaren' omvat 105 regels met verschillende zogenoemde 'producten' waar gegevens voor gebruikt worden. Dit Excel-bestand heeft als kolom 'Afhankelijk van RAM datamart'. 54 verschillende producten zijn hierin aangemerkt als afhankelijk van RAM datamart, waaronder het product *"Risico Analyse Tool Anbi (RAT ANBI)"* voor toezicht op ANBI's.

Op basis van de beschikbare informatie over Profiling Tool ANBI in de bovengenoemde documenten hebben wij vastgesteld dat hier niet sprake was van een systeem waarin

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

gebruikers zelf selecties of klantbeelden konden opvragen en derhalve is dit systeem niet opgenomen in Hoofdstuk 6.

ViewÂH

In regio Haaglanden is volgens 'Eindrapportage het voorkomen van Ambtshalve aanslagen' van 15 november 2009 een applicatie ontwikkeld 'ViewÂH' om queriesignalen te koppelen om een klantgerichte aanpak te hanteren voor het bespreken van het verzuimgedrag met de klant. In de ViewÂH werd bijgehouden welke afspraken waren gemaakt met een klant, de verzuimen die de klant heeft en de NAW-gegevens van de klant. In het document is het volgende opgenomen over de gebruikte queries voor ViewÂH:

"- Queries zijn voor nu voorhanden van alle middelen. OB en LH vanaf het eerste verzuim. VPB en IH binnen enkele weken na het verstrijken van de termijn van indienen. Maandelijkse update via RAM en/of B/CA is ingeregeld.

- Om de queries efficient te kunnen gebruiken is een ViewÂH ontwikkeld. Hierin draaien alle queries op de achtergrond en toont het verzuim over alle middelen per klant."

Daarnaast is in dit document opgenomen: *"Inmiddels zijn de volgende queries beschikbaar met een maandelijkse update:*

[...]

- ***OB per maand vanuit RAM***

  Vindplaats RAM

  Vanaf aangifte verzuim 01

- ***LH per maand vanuit RAM***

  Vindplaats RAM

  Vanaf aangifte verzuim 01

- ***VpB per maand vanuit RAM***

  Vindplaats RAM"

Gezien het feit dat de beschikbare informatie over dit systeem afkomstig is uit 2009 en geen informatie tijdens dit onderzoek is aangetroffen dat dit systeem in de afgelopen tien jaar actief is geweest, hebben wij dit systeem niet opgenomen in Hoofdstuk 6.

AHP

In twee memo's, van 18 maart 2009 en 9 juli 2009, wordt aangegeven dat Ambtshalve programma (AHP) een aanslagapplicatie is voor de IH. Hierin wordt meermaals benoemd dat gegevens onder andere afkomstig uit RAM zijn. Deze applicatie kon automatisch aanslagen opleggen, als aan bepaalde voorwaarden werd voldaan.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Gezien het feit dat de beschikbare informatie over dit systeem afkomstig is uit 2009 en geen informatie tijdens dit onderzoek is aangetroffen dat dit systeem in de afgelopen tien jaar actief is geweest, hebben wij dit systeem niet opgenomen in Hoofdstuk 6.

AHVPB

In de handleiding 'Handleiding van herinneringsbrief tot ambtshalve aanslag VPB' van 8 april 2009 wordt beschreven hoe de AHVPB-applicatie werkt. Hierbij is onder andere het volgende opgenomen over RAM: *"Vervolgens worden deze queries [KPMG: queries op lijsten belastingplichtigen die een ambtshalve aanslag moeten te krijgen] tezamen met gegevens uit RAM (betreffende omzet- en loonsomgegevens) aangeboden aan de applicatie AHVPB."* Deze applicatie kon automatisch aanslagen opleggen, als aan bepaalde voorwaarden werd voldaan.

Gezien het feit dat de beschikbare informatie over dit systeem afkomstig is uit 2009 en geen informatie tijdens dit onderzoek is aangetroffen dat dit systeem in de afgelopen tien jaar actief is geweest, hebben wij dit systeem niet opgenomen in Hoofdstuk 6.

ITO

In een presentatie van 2003 wordt de risicobeheersing vanuit Intensief Toezicht en Opsporing (ITO) nader toegelicht. Het jaartal van dit document is vastgesteld op basis van de inhoud van de presentatie. Zo wordt aangegeven dat sinds 1 juni 2003 de *"RisicoDataBase"* toegankelijk is, maar wordt er ook benoemd dat tijd vrijgemaakt moet worden voor 2004. In het document wordt beschreven over ITO: *"dit [KPMG: ITO] in het voorjaar van 2000 benoemd tot een van de drie hoofdprocessen van de dienst."* In deze presentatie is ook een slide opgenomen met de tools die hiervoor gebruikt kunnen worden, *"de bekendste daarvan [KPMG: tools] zijn hier opgesomd"*. In deze opsomming is ook RAM opgenomen.

Gezien het feit dat de beschikbare informatie over dit systeem afkomstig is uit 2003 en geen informatie tijdens dit onderzoek is aangetroffen dat dit systeem in de afgelopen tien jaar actief is geweest, hebben wij dit systeem niet opgenomen in Hoofdstuk 6.

3.3.2 Welke afspraken bestonden er over het gebruik en de opslag van analyses over burgers en bedrijven?

Conform de scope van het onderzoek hebben wij onderzoek gedaan naar de processen gerelateerd aan RAM en geen onderzoek gedaan naar de algemene processen voor gebruik van allerlei (andere) type toezichtgegevens.

In paragraaf 3.1.2.2 hebben wij toegelicht dat procesbeschrijvingen en gebruikershandleidingen bestonden waarin gedetailleerd uitgelegd werd hoe RAM kon worden gebruikt. Wij hebben verschillende procesbeschrijvingen, verspreid over de periode 2004 tot en met 2018, aangetroffen in de documenten. Deze procesbeschrijvingen geven een praktische beschrijving over hoe RAM gebruikt kon worden en wat de praktische mogelijkheden waren van RAM. Met betrekking tot afspraken rondom het gebruik en de opslag van analyses staan in deze procesbeschrijvingen enkel de praktische handelingen beschreven om RAM-extracties op te slaan. Voor RAM-extracties werd geadviseerd een specifieke netwerkschijf aan te maken en daar automatisch RAM-extracties te laten opslaan, zodat alle RAM-extracties bij elkaar stonden. Verder worden in deze proces-

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

beschrijvingen geen afspraken beschreven over het gebruik van extracties uit RAM en de opslag van de met deze extracties gemaakte analyses.

In zeventien interviews is door geïnterviewden toegelicht dat zij niet bekend zijn met formele afspraken over het gebruik van gegevens uit RAM en/of met formele afspraken over de opslag van analyses uit RAM. Wij hebben dergelijke richtlijnen of afspraken ook niet aangetroffen in de voor het onderzoek beschikbare documentatie. In vijf interviews is aangegeven dat enkel een autorisatie voor RAM nodig was, waarbij ook toestemming van een leidinggevende nodig was, maar dat naast de toestemming en autorisatie er geen formele instructies of richtlijnen waren gedeeld over het gebruik van RAM – voor zover deze geïnterviewden konden herinneren. In deze vijf interviews is ook aangegeven dat geen beleid of regels bij geïnterviewden bekend waren voor het delen van RAM-extracties met collega's of derde partijen, of voor het inlezen van RAM-gegevens in andere systemen.

In één interview is aangegeven dat geen richtlijnen bekend waren voor het bouwen van RAM. Zeven geïnterviewden hebben aangegeven dat de gebruiker (zowel de gebruiker als de eindgebruiker) zelf de verantwoordelijkheid droeg voor doelbinding, en dat de verantwoordelijkheid voor de doelbinding van de gebruiker ook gold voor het verkrijgen en gebruik van gegevens uit alle andere systemen van de Belastingdienst.

3.3.3 Waren er voorwaarden waar (aanvragen voor) analyses over burgers en bedrijven aan moesten voldoen? Bestaan hiervoor beschrijvingen in de vorm van handleidingen, werkinstructies of procesbeschrijvingen? Werd elke aanvraag voor een analyse gehonoreerd?

3.3.3.1 Voorwaarden voor (aanvragen voor) analyses over burgers en bedrijven

In de onderzochte documentatie hebben wij geen voorwaarden voor (het aanvragen van) analyses uit RAM aangetroffen. In paragrafen 3.1.3 en 3.3.2 hebben wij de aangetroffen gebruikershandleidingen en werkinstructies beschreven die aanwezig waren voor het gebruik van RAM. In het document 'Data en Informatie voor Toezicht'[61] van 2015 worden geen processen, instructies of voorwaarden beschreven voor het aanvragen van analyses uit RAM bij supergebruikers of EH&I-BA. Daarnaast is in zeventien interviews benoemd dat er geen specifieke eisen waren met betrekking tot het gebruik van de uit RAM verkregen gegevens. Bovendien is in drie interviews aan ons toegelicht dat supergebruikers controleerden of de medewerker voor de betreffende analyse alle aangevraagde gegevens daadwerkelijk nodig had, en dat enkele gegevensgroepen, zoals nationaliteit, soms niet met de medewerker werden gedeeld. In deze interviews is aan ons toegelicht dat deze controle op eigen inzichten van de supergebruiker was.

Leveringscriteria voor levering elektronische data

Wij hebben vastgesteld dat in het document 'Leveringscriteria – Intakeformulier LTO-BA (Business Analysis)', gedateerd 1 november 2013, van Belastingdienst – Directie Handhaving, Landelijke Toezicht Organisatie – Business Analysis, criteria zijn opgenomen die van toepassing zijn op leveringen van elektronische data door het cluster LTO-BA en de

[61] Dit document kent verschillende versies uit de periode 5 september 2012 tot en met 1 december 2015.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

leveringen door de Intelligence-afdelingen van de regionale Belastingdienstkantoren. Hierbij merken wij op dat dit document niet specifiek betrekking op RAM heeft.

De leveringscriteria zijn opgenomen op de intakeformulieren voor het opvragen van gegevens vanaf 2015, zoals beschreven in paragraaf 3.3.1.1.

In het document zijn de volgende criteria beschreven:

1 *"Het verzoek tot levering van elektronische data geschiedt middels een leverings-verzoek.*

2 *De elektronische data die zijn/worden geleverd zijn eigendom van de Belastingdienst / Landelijke Toezicht Organisatie cluster Business Analysis (LTO-BA). De ter beschikking stelling van deze elektronische data is uitsluitend bestemd voor het doel dat door de verzoekende partij in het leveringsverzoek is omschreven.*

3 *Na ontvangst van de elektronische data is de ontvangende partij verantwoordelijk voor de verwerking conform de Wbp.*

4 *Conform de Wbp dient de geleverde elektronische data na het bereiken van het doel met inachtneming van bewaartermijnen en/of na beëindiging van het project onomkeerbaar vernietigd te worden door de ontvangende partij.*

5 *LTO-BA is niet aansprakelijk voor de schade die is (of dreigt te worden) toegebracht en voortvloeit uit of in enig opzicht in verband staat met het al dan niet verwerken van de elektronische data. De LTO-BA volgt een actief beleid ter voorkoming en bestrijding van computervirussen, maar aanvaardt desondanks, geen enkele aansprakelijkheid indien, ondanks zorgvuldigheid, de gegevensdragers en/of bestanden, een computervirus bevatten en (enigerlei) schade veroorzaakt.*

6 *Door de verzoekende partij is nagegaan en vastgesteld dat het leveringsverzoek voor elektronische data gedaan wordt binnen het op dat moment geldend juridisch kader (wet- en regelgeving). Indien het een levering van elektronische data naar andere onderdelen van de Belastingdienst of derden betreft, waarbij het verwerken van deze elektronische data in het kader van externe samenwerkingsverbanden beoogd is, dan is vanaf dat moment verzoekende en/of ontvangende partij verantwoordelijk voor de verwerking en voor de controle op virussen."*

Een leveringsverzoek is in dit document als volgt gedefinieerd: *"via het intakeformulier, waarin verzoekende partij expliciet onder meer kenbaar maakt met welk doel en door wie de elektronische gegevens worden verzocht; of via andere wijze kenbaar gemaakte verzoeken."*

Uit de beschreven criteria komt voren dat de verzoekende partij *("de indiener van het verzoek tot levering van data en informatie"*) verantwoordelijk was voor het vaststellen dat een aanvraag van gegevens voldeed aan de geldende wet- en regelgeving van dat moment.

In het intakeformulier 'template van 2013' is de zin opgenomen *"Let op! Door het insturen van dit formulier verklaart u kennis te hebben genomen van de, op dat moment van toepassing zijnde leveringscriteria en hiermee akkoord te zijn. Dit is onder andere van belang voor de doelbinding en vernietiging van gegevens."* Verder wordt in een e-mail van 2 oktober 2013 van een RAM-teamlid, waarin gegevens uit RAM worden gedeeld voor één dossier, benoemd dat bij het delen van de gegevens met de gegevens-

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

aanvrager, de leveringsvoorwaarden bijgevoegd dienen te worden. Bovenstaande leveringscriteria zijn de enige leveringsvoorwaarden die wij tijdens dit onderzoek hebben aangetroffen.

3.3.3.2 *Honoreren van analyse-aanvragen*

Het honoreren van RAM-analyse-aanvragen hebben wij hieronder apart toegelicht voor de geautoriseerde medewerkers die toegang hadden tot RAM respectievelijk de medewerkers zonder autorisatie tot RAM, die zelf geen toegang hadden tot RAM.

Geautoriseerde personen

Personen die waren geautoriseerd voor toegang tot RAM konden uit RAM zelfstandig gegevens halen en hoefden hiervoor geen aanvraag in te dienen. In nieuwsbrieven over RAM, die werden verspreid onder gebruikers van RAM om relevante informatie, zoals wijzigingen in RAM, te delen, stond beschreven dat vanaf november 2017 de reden van aanvraag van gegevens moest worden aangegeven bij het opstarten van RAM. Dit stond ook beschreven in de laatste versies van de gebruikershandleidingen die wij hebben aangetroffen. De gebruiker moest bij het opstarten van RAM aangeven wat de reden van de opvraag was, wie de opdrachtgever was en voor welk project de gegevens bedoeld waren. De logbestanden over januari en februari 2018 die wij hebben kunnen inzien, laten zien dat gebruikers niet altijd de gevraagde gegevens in RAM invoerden over de reden van de opvraag en de projecten waarvoor de RAM-gegevens werden gebruikt. Hierbij was bijvoorbeeld de reden voor gebruik altijd gevuld, maar het projectveld bij 1.744 van de 2.494 opvragen leeggelaten.

Een soortgelijke systematiek leek reeds in de beginjaren van RAM te zijn geïmplementeerd. Volgens de gebruikershandleiding uit 2004 werd een gebruiker gevraagd om handmatig bij te houden welke gegevens werden opgehaald en voor welk doel. Deze gegevens diende de gebruiker zelf toe te voegen onder de knop 'RAM Info'. Deze systematiek is enkel in de gebruikershandleiding uit 2004 aangetroffen.

De FlexView-gebruikers hadden slechts toegang tot bepaalde gegevens uit RAM, zoals in paragraaf 3.1.2.2 reeds is toegelicht. De FlexView-gebruikers konden een aanvraag voor aanvullende gegevens doen via de FleXmail, waarna de FlexView-begeleidingsgroep de aanvraag bekeek en eventueel de gegevens deelde met de FlexView-gebruiker. In de interviews is aangegeven dat niet alle aanvragen om aanvullende gegevens werden gehonoreerd door de FlexView-begeleidingsgroep. Uit de door ons verkregen onderzoeksinformatie is niet naar voren gekomen dat onderliggende voorwaarden of overwegingen, om aanvragen te honoreren of af te wijzen, schriftelijk waren vastgelegd.

Medewerkers zonder autorisatie tot RAM In paragraaf 3.3.1 hebben wij toegelicht dat medewerkers zonder autorisatie tot RAM drie verschillende mogelijkheden hadden voor het aanvragen van analyses uit RAM, namelijk: via de supergebruiker, via EHI-BA of via collega's.

De supergebruikers hadden de taak om aanvragen voor gegevens uit RAM te behandelen binnen hun regio. In vijf interviews is aangegeven dat de supergebruikers soms niet alle gegevens die werden opgevraagd ook daadwerkelijk aan de aanvrager

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

verstrekten. De supergebruikers schatten zelf in of alle gegevens nodig waren voor het doel van de uitvraag. Geïnterviewden hebben toegelicht niet bekend te zijn geweest met schriftelijk of elektronisch vastgelegde beschrijvingen of processen over het wel of niet honoreren van aanvragen voor gegevens uit RAM. Dergelijke beschrijvingen of processen zijn tevens niet door ons aangetroffen in de onderzochte documentatie.

Daarnaast, is in drie interviews benoemd dat een supergebruiker specifiek keek naar de uitvraag van nationaliteit of andere gevoelige gegevens, en dat deze gegevens niet altijd werden overhandigd aan de aanvrager. Wij hebben tijdens ons onderzoek geen documentatie aangetroffen over onderliggende overwegingen om aanvragen voor gegevens uit RAM te honoreren of af te wijzen.

Verder is in tien interviews aangegeven dat gebruikers ook gegevens opvroegen uit RAM bij collega's die wel toegang hadden, en niet altijd hun aanvraag via de supergebruiker routeerden. Gebruikers die wel een autorisatie hadden voor RAM hadden de mogelijkheid extracties uit RAM te genereren en deze vervolgens te delen, bijvoorbeeld via e-mail. Op basis van interviews komt naar voren dat niet alle aanvragen bij collega's door hen werden gehonoreerd. Wij hebben in de onderzochte documentatie geen vastlegging aangetroffen of en onder welke specifieke voorwaarden gebruikers gegevens uit RAM mochten delen. Tevens hebben wij in de voor ons beschikbare onderzoeksinformatie geen voorbeelden gezien waaruit naar voren is gekomen dat aanvragen door collega's voor gegevens uit RAM niet werden gehonoreerd.

3.3.4 Werden er ook analyses gemaakt door en voor andere overheden en/of externe partijen?

Vanuit de onderzochte onderzoeksinformatie hebben wij geen totaaloverzicht kunnen reconstrueren van analyses door en voor andere overheden en/of externe partijen. In de onderzoeksinformatie hebben wij enkele voorbeelden van gegevensleveringen aan externe partijen aangetroffen. Deze voorbeelden zijn in 3.3.4.2 opgenomen. In de beschikbare documentatie hebben wij geen beschrijving van een proces voor het verwerken en delen van gegevens uit RAM met andere overheden en/of andere externe partijen aangetroffen.

3.3.4.1 Door andere overheden en/of externe partijen

In de onderzochte onderzoeksinformatie hebben wij geen gegevens aangetroffen over of, en zo ja welke, overheden en externe partijen zelfstandig gegevens uit RAM konden verkrijgen. Wij hebben ook geen externe partijen aangetroffen in de autorisatie- en log-bestanden uit 2017, zoals in 3.1.5 nader is toegelicht. Wij hebben geen logbestanden aangetroffen uit andere jaren dan 2017 en kunnen derhalve niet vaststellen of, en zo ja welke, analyses en overzichten uit RAM zijn opgemaakt door andere overheden en/of externe partijen in andere jaren dan 2017. Voor een nadere toelichting op de gebruikers van RAM wordt verwijzen wij naar de paragrafen 3.1.5 en 3.1.6. Voor meer details over gegevenslevering wordt verwezen naar paragrafen 3.2.4 en 3.2.5.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

3.3.4.2 *Voor andere overheden en/of externe partijen*

In de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij geen totaaloverzicht aangetroffen aan welke overheden en/of externe partijen RAM-gegevens werden geleverd. Wij kunnen derhalve niet limitatief vaststellen welke analyses en overzichten uit RAM zijn opgemaakt voor andere overheden en/of externe partijen. Voor nadere details over gegevenslevering wordt verwezen naar paragrafen 3.2.4 en 3.2.5. Wij hebben wel meerdere documenten aangetroffen met voorbeelden waar RAM-gegevens werden gedeeld met externen. Enkelen hiervan waren opgenomen in de lijsten die in paragraaf 3.3.1.2 zijn opgenomen. Daarnaast zijn nog documenten aangetroffen die niet zijn opgenomen in paragraaf 3.3.1.2. Wij hebben hieronder eerst de voorbeelden opgenomen die voortkomen uit lijsten waar meerdere leveringen aan externen uit naar voren zijn gekomen. Daarna hebben wij voorbeelden opgenomen over gegevensleveringen aan specifieke externen.

Lijsten met gegevensleveringen aan externen

'2018-03-15 Gebruik RAM voor-door'

In de onderzochte onderzoeksinformatie hebben wij een logbestand aangetroffen dat inzicht geeft in het gebruik van RAM over de periode januari en februari 2018. In dit logbestand '2018-03-15 Gebruik RAM voor-door' is vastgelegd waarom gegevens of klantbeelden zijn opgevraagd uit RAM. Voor de uitvragen uit RAM is per uitvraag de opdrachtgever en het project vastgelegd, waardoor in sommige gevallen kan worden vastgesteld voor en/of door welk dienstonderdeel of overheden en/of externe partij analyses of gegevenssets zijn opgevraagd. In het bestand zijn in totaal 2.494 aanvragen geregistreerd, waarbij het in 82 gevallen om een aanvraag ten behoeve van de levering aan een overheid en/of externe partij gaat. In Tabel 3.3.4.2.1 is het overzicht van de aanvragen ten behoeve van externen opgenomen. De externen werden benoemd in het veld of de 'Reden opvraag/beeld', of 'Opdrachtgever', of 'Project' toelichting.

Reden opvraag/beeld; of Opdrachtgever; of Project	Aantal
LAA	39
Verzoek FEC	29
Onderzoek AMU	9
RIEC Verzoek	3
FEC/AFM/GO	3
IGU internationale gegevensuitwisseling	2
Grensregio overleg Nederland - Duitsland.	1
Aanvraag gemeente Rotterdam (DCMR) bedrijven vanaf 1-10-2016	1
Gemeenschappelijk project met politie en Arbeidsinspectie	1

Tabel 3.3.4.2.1. *Overzicht van de aanvragen ten behoeve van externen.*

'Memo Businessanalyse migratie AWS 6 (KT memo)'

Daarnaast hebben wij in de onderzochte documentatie het memo 'Memo Business-analyse migratie AWS 6 (KT memo)', met datum 15 november 2018, in opdracht van GKT, aangetroffen, waarin staat beschreven dat risico's ontstaan met de gegevens-levering vanuit RAM wanneer 'AWS 6' wordt uitgeschakeld. In het memo is vermeld: *"Gebleken is dat binnen deze migratie vooral risico's ontstaan t.a.v. gegevensleveringen en analyses voor FEC, CAF / fraude / EOS (LSI, LIEC, RIEC) en enkele specials (verhuurdersheffing, GBned, APV, ZVP, waarde onderzoek, internationale fiscale behandeling), omdat met name voor deze gegevensleveringen en analyses frequent gebruik gemaakt wordt van de betreffende RAM datamarts.*

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

[…]

- *Externe samenwerking binnen LSI, LIEC, en RIEC;*
- *Samenwerking met MinV&J, MinSWZ, OM, politie, justitie, gemeenten, iSZW, SVB, UWV en zorgautoriteit;*
- *Bestrijding terrorismefinanciering (FEC samenwerkingsverband met AFM, DNB, FIU, politie en OM.)"*

Het memo is gedateerd op 15 november 2018 en heeft betrekking op gegevens uit RAM die zijn opgenomen in Spoor 1. Zie paragraaf 3.1.7 voor meer details over Spoor 1.

'20190122 EHI Totale Productenlijst met eigenaren'

Een Excel-bestand '20190122 EHI Totale Productenlijst met eigenaren' omvat 105 regels met verschillende zogenoemde 'producten' waar gegevens voor gebruikt worden. Dit Excel-bestand heeft als kolom 'Afhankelijk van RAM datamart'. 54 van de 105 verschillende producten die in deze tabel zijn opgenomen, zijn hierin aangemerkt als 'afhankelijk van RAM datamart'. Hieronder zijn als quote de Excel-regels opgenomen van de zes producten die aan overheden en/of externe partijen worden geleverd. De kolommen 'Klantgroep', 'Naam product', 'Ondersteuning van' en 'Betrokken partners (wordt aangeleverd aan)' zijn opgenomen in Tabel 3.3.4.2.2.

Klantgroep	Naam product	Ondersteuning van	Betrokken partners (wordt geleverd aan) [KPMG: overheid en/of externe partij]
BD (met ketenpartners UWV en ISZW)	fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie	AMU accountoverleg UZB	UVW, iSZW
Financieel Expertise Centrum (FEC)	fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie	aanpak terrorismefinanciering	AFM, DNB, FIU, FIOD, Politie, OM
LSI Landelijke Stuurgroep Interventie-teams	fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie t.b.v.	samenwerking in het voorkomen en terugdringen van belasting- en premiefraude, uitkeringsfraude, illegale tewerkstelling en daarmee samenhangende misstanden. zowel binnen branches, doelgroepen als wijkgerichte projecten.	Min. van SZW, iSZW, Politie, gemeenten, UWV, OM, SVB,
LIEC/RIEC Landelijk Informatie en Expertise Centrum	fenomeenanalyse, risicodetectie, subject-selectie, projecten mensenhandel,	bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, ondersteund met strafrechtelijk en fiscaalrechtelijke aanpak	Min. van V&J, OM, Gemeenten, Politie
Ministerie van Binnenlandse Zaken	fenomeenanalyse, risicodetectie, subjectselectie	project Landelijke Aanpak Adresfraude (LAA)	Gemeenten, DUO, SVB, Politie, CJIB, RvIG, NVVB
FIOD (team follow the money)	Risico Analyse Tool Follow the Money (RAT FTM)	aanpak verhullen van crimineel vermogen	FP, CJIB

Tabel 3.3.4.2.2. *Overzicht van de aanvragen ten behoeve van externen.*

Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe bovengenoemde producten met behulp van RAM of de 'RAM datamarts' zijn opgesteld en of gegevens uit RAM daadwerkelijk met overheden en/of externe partijen zijn gedeeld.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Het document is gedateerd op 22januari 2019 en heeft betrekking op gegevens uit de 'RAM datamarts', ookwel de kopie van Spoor 1 die is opgenomen in Spoor 2. Zie paragraaf 3.1.7 voor meer details over Spoor 1 en Spoor 2.

'wat gaan we missen_gebruikersgevoel_bij_verdwijnen_RAM'

In het document 'wat gaan we missen_gebruikersgevoel_bij_verdwijnen_RAM' wordt door het RAM-team beschreven wat de gevolgen zouden zijn van het verdwijnen van RAM. Het document is niet gedateerd, maar in het document wordt wel gerefereerd aan een gebeurtenis in juli 2017. Hieronder hebben wij in een quote opgenomen welke analyses en gebruikersdoeleinden beschreven zijn met betrekking tot gegevens-leveringen uit RAM.

"Hieronder volgen een, zeker niet limitatieve opsomming, van de producten en het 'verhaal' erbij. De belangen zijn ook al afdoende weergegeven in de bijlagen 1,2 en 3.

[...]

- *Het Landelijke Project Aanpak Adresfraude (LAA), is een samenwerkingsproject tussen de Belastingdienst en de Gemeenten. Er is al beslist dat dit project zeker tot 2023 door gaat lopen.*

[...]

- *Bestand voor gemeente. De lijst wordt gebruikt om de blinde vlekken te vinden in hun bestand van controle objecten voor toezicht en handhaving. Intentie van de gemeente is om relevante uitkomsten weer naar de Belastingdienst terug te koppelen."* Deze quote is ook opgenomen in 3.3.1.2.

'Bijlage 2_Overzicht projecten_strategische verkenning met data uit RAM_jaargang 2017'

In het document 'Bijlage 2_Overzicht projecten_strategische verkenning met data uit RAM_jaargang 2017' wordt het volgende beschreven over analyses gemaakt met en gebruikersdoeleinden van RAM met betrekking tot gegevensleveringen aan externen:

"1. Strategische verkenningen inclusief belang voor Kantoor Buitenland

- *Rijksbreed project 'Verwonderadressen', momenteel mee bezig. In het kader van het project Landelijke aanpak Adresfraude*

[...]

- *Coffeeshops en growshops (recente landelijke growshopsacties OM en politie aan de hand van dit bestand)*

- *Query's t.b.v.:*

  [...]

  o alle soorten fraude vanuit IND

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

o kennismigranten vanuit IND

o het van straat halen van criminelen."

Deze quote is ook opgenomen in paragraaf 3.3.1.2.

Project Kruidenbuurt

In een document over Project Kruidenbuurt, waarvan wij geen datum hebben kunnen vaststellen, wordt vermeld dat RAM werd gebruikt als gegevensbron. Dit project was een samenwerking tussen het ministerie van SZW, SIOD en O&E. Verder wordt uit het document niet duidelijk wat het project inhield, en welke gegevens binnen dit project vanuit RAM werden gedeeld.

5.1.2d **analyseteam**

Deze analyse met gebruikmaking van RAM is reeds beschreven in paragraaf 3.3.1.2 in de sectie "*Voorbeelden van specifieke analyses of werkbeschrijvingen*".

Project Operation 5.1.2d

In een e-mail heeft een FIOD-medewerker toegelicht hoe RAM is ingezet in het combiteam FIOD-politie voor het project 5.1.2d, dat zich richtte op onderzoek naar verborgen vermogen van Nederlanders in het buitenland.

Lijsten met gegevensleveringen aan specifieke externen

Hieronder zijn documenten opgenomen die specifiek toezien op één externe partij waar RAM-gegevens aan werden geleverd. Per externe partij zijn de documenten hieronder nader toegelicht.

FEC

In bovengenoemde documenten komt de FEC vaker terug. De FEC[62] is een samenwerkingsverband tussen de AFM, Belastingdienst, Bureau Financieel Toezicht, De Nederlandse Bank, FIOD, het OM, en de politie. Wij hebben een tussentijds concept analyseverslag van de FEC in de beschikbare documenten aangetroffen. Dit verslag betreft een onderzoek naar een entiteit. In dit document is RAM viermaal als bron van gegevens aangemerkt.

In de notitie 'Procesbeschrijving met betrekking tot informatieverzoeken FEC-TF' van 26 juni 2020 waarin de werkwijze van het FEC-TF-project nader is vastgelegd, is het volgende opgenomen met betrekking tot RAM: *"Van de data-analist van de BD ontvangt het FEC-team per interne e-mail (per TF/BF-signaal) een link naar een 'kladversie' van de fiscaal relevante gegevens in bestandsvorm, die via Connectpeople worden overgedragen. De bestanden hebben bijvoorbeeld de naam: 'TF query 13 RAM 2016_05_29 ('TF105')."*

[62] Over FEC - FEC-partners.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

Gemeente Amsterdam

In een e-mailconversatie van september 2010 komt naar voren dat gegevens werden opgevraagd voor de gemeente Amsterdam vanuit het Intelligence-teamkantoor Amsterdam. Uit deze e-mailconversatie komt naar voren dat gegevens uit RAM gebruikt worden voor het leveren van gegevens aan de gemeente Amsterdam.

LAA

In bovengenoemde documenten komt de LAA vaker terug. De LAA[63] is een samenwerking tussen verschillende partijen, waaronder gemeenten, ministeries (zoals de Belastingdienst), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), Divosa en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). In een memo voor de interne stuurgroep LAA van CAP worden de gevolgen van het uitzetten van RAM beschreven voor het LAA-project. Als impactanalyse is hier het volgende in opgenomen: *"RAM wordt door de data-analisten van EH in alle fases (1 tot en met 3) van het ontwikkelen van signalen voor LAA gebruikt. En vervolgens ook voor het draaien van de afgesproken productie t.b.v. het frequent uitleveren van de signalen."*

In de agendabundel van de stuurgroep LAA van 18 september 2018 is een overzicht opgenomen van het ketenproces van LAA. Hieruit komt naar voren dat de gegevensbronnen van de Belastingdienst in RAM/Teradata staan en dat hierop de query's worden gedraaid. Dit leidt tot meldingen voor de LAA die via CAP naar de LAA worden gestuurd.

In een e-mailconversatie tussen CAP-medewerkers en D&A d.d. 20 augustus 2019 wordt vanuit CAP toegelicht dat gegevensleveringen van de Belastingdienst nodig zijn voor de LAA. In één van de bijlagen, '20190508 Aanvraag samenwerkingsgebied GRID voor analisten LAA', is het volgende opgenomen over de betrokken partijen: *"De aanpak* [KPMG: LAA] *bestaat uit een samenwerking tussen vele partners. Dat zijn naast de meer dan 280 gemeenten diverse ministeries: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voor de ministeries doen hun uitvoeringsorganisaties mee. En zijn samenwerkingsverbanden toegetreden, zoals de NVVB, Divosa en het VNG-Kenniscentrum Handhaving & Naleving."* Uit de andere bijlage bij deze e-mail, 'Gegevens LAA' komt naar voren dat LAA vanuit het NIT BVR-gegevens ontvangt.

RIEC en LIEC

In bovengenoemde documenten komt RIEC vaker terug. In een e-mail van 1 oktober 2013 van het RIEC wordt gevraagd om een opvraag uit RAM voor een specifiek onderzoek 5.1.2e. In een e-mail van 2 oktober 2013 van een RAM-teamlid worden gegevens uit RAM voor 5.1.2e gedeeld met een medewerker van EH&I. In deze e-mail wordt benoemd dat de gegevens worden doorgestuurd naar de aanvrager. Uit de bijlage van de bestanden is naar voren gekomen dat het ging om gegevens voor een RIEC voor een onderzoek naar een specifieke familie, 5.1.2e[64], naar aanleiding van een melding.

[63] Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) | RvIG.
[64] Uit de beschikbare informatie is niet naar voren gekomen waar de naam 5.1.2e vandaan komt, maar wel dat dit niet refereert aan de naam van de familie.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Het document '2018-04-20 Noodscenario Intelligencevoorziening Toezicht (nut en noodzaak)' is een notitie van 19 april 2018, waarin een omschrijving is opgenomen van vijf processen die afhankelijk zouden zijn van RAM. Eén hiervan betreft een proces met gegevensleveringen aan derden: *"2. RAM biedt mogelijkheid tot integraal meewegen fiscale belang bij aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC)."* Deze quote is ook opgenomen in 3.3.1.2.

TRACK[65]

In een conceptmemo 'Memo gang van zaken met betrekking tot het team TRACK-Justis en MKB en DF&A' van 28 juni 2022 is vermeld dat het team TRACK (Toezicht Rechtspersonen, Analyse, Controle en Kennisgeving) gebruikmaakte van RAM-gegevens. Uit het document 'Memo samenwerking TRACK 20-7-2024' komt naar voren dat gegevens uit RAM werden gehaald als verrijking op de informatie die het team TRACK tot zijn beschikking had. In het memo wordt toegelicht dat het team TRACK de gegevenslevering uit RAM als inefficiënt had ervaren, omdat er teveel kolommen werden geleverd. In samenwerking met LTO is het geleverde bestand verkleind, en kreeg het TRACK-team met één druk op de knop in RAM een uitdraai van enkel de benodigde gegevens.

Enquête en interviews

Als aanvulling op de beschikbare documenten, is uit de enquête en interviews ook het gebruik van RAM-gegevens voor externen partijen naar voren gekomen. Dit is hieronder nader toegelicht.

Enquête

In de door ons gehouden enquête hebben drie respondenten aangegeven extracties uit RAM te hebben verstrekt aan de volgende overheden en/of externe partijen:

- Afdeling Toezicht Rechtspersonen, Analyse, Controle en Kennisgeving (TRACK)
- Justis
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Arbeidsinspectie
- Ministerie van Sociale Zaken
- Deelnemers van het RIEC
- Gemeente(n)

Interviews

In vijf interviews is aangegeven dat de geïnterviewden bekend waren met het delen van gegevens uit RAM met externe partijen. In twee interviews is aangegeven dat de geïnterviewden zich kunnen voorstellen dat gegevens uit RAM werden gedeeld met

[65] Justis (afdeling TRACK) voert controle op rechtspersonen uit. Hiervoor toetst Justis de integriteit van een rechtspersoon en die van bestuurders en andere betrokken personen en bedrijven. Door regelmatige toetsing op misbruik van rechtspersonen en het verstrekken van risicosignalen hierover wordt financieel-economische criminaliteit aangepakt. (www.justis.nl/producten/toezicht-op-rechtspersonen).

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

externen, en in zeven interviews is aangegeven dat gegevens uit RAM niet gedeeld werden met externen. In interviews zijn de volgende externe partijen specifiek genoemd waar RAM-gegevens mee zijn gedeeld:

- Ministeries
- Gemeenten
- RIEC
- LIEC
- UWV

Op basis van de documentatie die in de beantwoording van deze deelvraag is beschreven, interviews en de enquêteresultaten hebben wij vastgesteld dat diverse analyses zijn geleverd aan externe partijen. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen op basis van documentatie, enquête en aangetroffen RAM-extracties betreft dit uitsluitend overheidsorganisaties. De concrete inhoud, frequentie en omvang van het delen van extracties met overheden en externe partijen is niet vast te stellen op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie.

3.4 Beveiliging

3.4.1 Welke directies en afdelingen waren voor het gebruik van RAM geautoriseerd en hoe verliep het proces van autorisatiebeheer? Welke directies en afdelingen hadden daadwerkelijk toegang tot RAM?

3.4.1.1 Directies en afdelingen die geautoriseerd waren voor gebruik van RAM

Uit ons onderzoek komt naar voren dat geen formeel document aanwezig was waarin is vermeld welke directies, afdelingen en functies/rollen van de Belastingdienst bevoegd waren voor het gebruik van RAM. In de verzamelde onderzoeksinformatie hebben wij geen formele processen en instructies voor het beheer van (toegangs- en functionele) rechten tot en in RAM aangetroffen. Hierdoor hebben wij geen inzicht kunnen verkrijgen in het bestaan van formele processen en instructies voor het beheer van RAM-autorisaties.

Voor een overzicht met welke directies en organisatieonderdelen daadwerkelijk toegang hadden tot RAM wordt verwezen naar paragraaf 3.1.5.

3.4.1.2 Het autorisatiebeheerproces

In diverse interviews is het volgende naar voren gekomen ten aanzien van het proces omtrent autorisatiebeheer:

- Medewerkers moesten via hun leidinggevende toegang tot RAM aanvragen, na diens goedkeuring werd toegang verleend. De aanvragen voor toegang en verleende autorisaties werden echter niet gedocumenteerd, waardoor wij hiervan geen vastlegging hebben aangetroffen. Bovendien is geen documentatie gevonden die aan-

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

toont dat gedurende de jaren waarin RAM werd gebruikt, periodiek een review plaatsvond of alle actieve RAM-gebruikers en hun autorisaties nog actueel en noodzakelijk waren, noch dat zo nodig een (periodieke) opschoning van autorisaties werd uitgevoerd.

- Voor RAM werd onderscheid gemaakt tussen vier gebruikerstypen: supergebruikers, geautoriseerde gebruikers, FlexView-gebruikers en eindgebruikers. Zie paragraaf 3.1.2 voor een verdere toelichting op deze typen gebruikers.

In de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij geen vastgelegde registratie van de autorisatieaanvragen en het autorisatieproces ten tijde van de actieve periode van RAM aangetroffen. Daardoor hebben wij geen inzicht kunnen verkrijgen in hoe vaak toegang tot RAM is aangevraagd en van welke dienstonderdelen deze aanvragen afkomstig waren.

Autorisatieproces RAM

De RAM-database was toegankelijk voor medewerkers van verschillende dienstonderdelen, zie paragraaf 3.1.5 voor een overzicht van de dienstonderdelen van welke medewerkers toegang hadden. Uit ons onderzoek en het document '00_Toelichting op de RAM autorisaties' komt naar voren dat na 2012 de volgende autorisatiegebieden voor RAM waren ingericht:

1. Autorisaties op deelgebieden:
    - De autorisaties in het RAM-systeem waren gebaseerd op drie deelgebieden qua gegevens: MKB, GO en VIP. Voor elk van deze deelgebieden kon tot de bijbehorende gegevens afzonderlijk autorisatie gegeven worden. Onder het deelgebied MKB vielen, naast alle MKB-gegevens, ook de P-gegevens. Het VIP-deelgebied kon door de regiokantoren zelf worden ingedeeld en in het stuk is aangegeven dat regiokantoren hier zeer divers mee om gingen. Wel is in het stuk benoemd dat dit deelgebied de eigen medewerkers, hun eventuele partners en (diens) ondernemingen, bevatten, maar ook de gegevens van groepen zoals veelplegers. Het VIP-gebied bevatte overigens niet de zogenoemde super-VIP's, zoals leden van het Koninklijk Huis en ministers. De gegevens van deze personen waren volgens de toelichting *"om 'pragmatisch' redenen niet opgenomen in de RAM database"*. Zie voor aanvullende informatie over deze deelgebieden paragraaf 3.1.6.
    - De autorisaties waren ingericht op basis van een combinatie van deze deelgebieden en de regio's waartoe een medewerker toegang nodig had.
2. Algemene autorisaties:
    - RAM-Nederland: Dit is een brede toegangsautorisatie die toegang gaf tot alle schermen en bestanden.
3. Specifieke autorisaties:
    - RAM-Klantbeeld Beperkt: Alleen toegang tot het RAM-Klantbeeld-scherm, specifiek voor medewerkers die informatie nodig hadden over complexe dossiers of grote aantallen dossiers.
    - RAM-Klantbeeld Totaal: Vergelijkbaar met RAM-Klantbeeld, maar met bredere mogelijkheden dan de beperkte versie.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

- RAM-Oracle en verwante autorisaties: Specifiek voor het beheren van de Oracle-database.
- RAM-Belastingen (verschillende varianten): Deze autorisaties zijn voor medewerkers die specifieke bestanden nodig hadden. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd: *"Gedacht kan bijv worden aan de OB mensen die met carrouselfraude bezig zijn."* Aanvullend is toegelicht dat specifieke bestanden in RAM beschikbaar gesteld kunnen worden en dat dit in overleg met het management van de betrokken medewerkers kan worden afgestemd.

In dit document over de RAM-autorisaties wordt aanvullend het volgende benoemd over specifieke autorisaties: *"Samengevat komt het er bij de 'specifieke' autorisaties op neer dat* [...] [KPMG: het RAM-team] *vanuit de RAM tooling indien gewenst maatwerk* [KPMG: het RAM-team] *kunnen leveren voor een aan te wijzen groep medewerkers. Aanpassingen aan dit maatwerk zijn vervolgens indien gewenst snel door te voeren."*

4. Specifieke samenwerkingsgebieden met extracties:
   - In de toelichting is beschreven dat autorisatiegebieden zijn gecreëerd voor en toegekend aan medewerkers van specifieke dienstonderdelen, zoals Douane, FIOD, en Dienst Toeslagen. Deze autorisatiegebieden zijn op maat gemaakt om medewerkers van deze dienstonderdelen alleen toegang te verlenen tot de gegevens in RAM die zij ten behoeve van hun werk nodig hadden. In de toelichting en in de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij geen aanvullende informatie aangetroffen over welke gegevens in RAM deze specifieke autorisatiegebieden toegang verschaften.

In de beschikbare autorisatieoverzichten uit 2017 zijn 81 verschillende autorisaties gerelateerd aan RAM aanwezig. Op basis van bovenstaande document en uitleg over de verschillende type autorisaties verschaften 40 van de 81 autorisaties daadwerkelijk toegang tot een deel van de gegevens in RAM. In de autorisatieoverzichten zijn 248 gebruikersaccounts aanwezig met ten minste één autorisatie die daadwerkelijk toegang tot een deel van de gegevens in RAM verschafte.

200 van de 248 gebruikersaccounts in de autorisatieoverzichten uit 2017 hadden de RAM-Nederland-autorisatie die tot alle schermen en bestanden toegang gaf. Voor zover is op te maken uit de autorisatieoverzichten waren deze 200 gebruikersaccounts niet alleen medewerkers die bij Intelligence-teams en/of EHI-BA werkten. Van de overgebleven 48 gebruikersaccounts hadden zeventien accounts één autorisatie, tien accounts twee tot vier autorisaties, zeven accounts vijftien autorisaties en veertien accounts 26 of meer autorisaties van de 40 verschillende autorisaties die daadwerkelijk toegang verschaften tot een deel van de gegevens in RAM.

3.4.1.3 Directies en afdelingen met toegang tot RAM

Zie voor de beantwoording van deze vraag paragraaf 3.1.5.

3.4.2 Hebben andere overheden of externe partijen toegang gehad tot RAM?

Wij hebben niet kunnen vaststellen of andere overheden of externe partijen wel of geen toegang hebben gehad tot RAM. Op de autorisatielijst uit 2017 hebben wij geen gebruikersnamen of extensies aangetroffen die erop duiden dat medewerkers van andere

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

overheden of externe partijen toegang hadden tot RAM. In één interview met een RAM-teamlid is specifiek benoemd dat geen andere organisaties toegang hebben gehad tot RAM. Doordat geen expliciet autorisatiebeleid (voor het verstrekken van autorisaties tot RAM) was opgesteld en geen overzicht beschikbaar is waarin alle gebruikersnamen zijn vermeld van gebruikers die in de periode 1998 tot 2018 ooit toegang hebben gehad tot RAM, kunnen wij niet vaststellen of andere overheden of externe partijen wel of geen toegang tot RAM hebben gehad.

3.4.3 Wie van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane konden RAM-data downloaden op USB-sticks, wanneer is dat bijgehouden en is dat via logging bijgehouden?

Uit zeven interviews komt naar voren dat gebruikers die toegang hadden tot RAM tot 14 juli 2017 zonder beperkingen RAM-extracties op een USB-stick konden plaatsen indien zij autorisatie hadden voor het gebruik van USB-sticks. Per 14 juli 2017 werd het gebruik van USB-poorten binnen de gehele Belastingdienst echter beperkt. USB-poorten van iedereen werden geblokkeerd en konden alleen opnieuw worden geactiveerd na het indienen van een aanvraag bij de teamleider en ontvangen goedkeuring op deze aanvraag. Een dergelijke aanvraag werd door IV niet toegekend als de betreffende medewerker toegang had tot bepaalde data-omgevingen, waaronder de RAM-omgeving. Na goedkeuring van de aanvraag werden de vereiste autorisaties doorgevoerd op de werkplek, waarna de USB-poort beschikbaar werd geactiveerd met lees- en/of schrijf-bewerking.

Tijdens één interview is aan ons toegelicht dat na 14 juli 2017, het moment dat het gebruik van USB-stick is beperkt, geen logging is bijgehouden van het gebruik van USB-sticks en derhalve dat niet kan worden vastgesteld of eventueel RAM-gegevens zijn gedownload naar USB-sticks. De opgelegde beperkingen aan de werkplek hadden uitsluitend betrekking op het activeren van de USB-poort, zonder verdere controle of monitoring van het gebruik van USB-sticks. Dit is ook vastgesteld in een eerder onderzoek van de AP[66]: *"Het ontbreken van de logging van de drie activiteiten: i) export van data vanuit de brongegevens naar de werkplek van een medewerker, ii) het schrijven van data op een usb-stick en iii) het opslaan van bijlagen op mobile devices."*

Wij hebben niet kunnen vaststellen welke medewerkers van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane RAM-gegevens c.q. RAM-extracties konden downloaden respectievelijk overzetten naar de werkplek respectievelijk een USB-stick.

3.4.4 Kan de daadwerkelijke toegang tot RAM-gegevens inzichtelijk worden gemaakt? Was er een logging ingeregeld en zo ja, welke?

3.4.4.1 Toegang tot gegevens

Zoals wij in paragraaf 3.1.5 hebben beschreven hebben wij op basis van beschikbare autorisatieoverzichten, logbestanden en losse e-mails met daarin informatie over geautoriseerden, 281 unieke gebruikers geïdentificeerd. Wij hebben tijdens ons onderzoek geen andere autorisatieoverzichten of informatie aangetroffen en derhalve

[66] Onderzoek Belastingdienst Datafundamenten & Analytics | Autoriteit Persoonsgegevens.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

kunnen wij niet vaststellen welke eventuele andere medewerkers gedurende de gehele periode van RAM toegang tot RAM hebben gehad.

3.4.4.2 *Logging*

Afgezien van de beschikbare logging die in onderstaande paragraaf is beschreven, is geen informatie aangetroffen waarmee kan worden vastgesteld welke gebruikers daadwerkelijke gebruik hebben gemaakt van toegang die zij hadden voor RAM.

Tijdens drie interviews is aangegeven dat vanaf het moment dat de Oracle-database werd gebruikt (vanaf 2012) het gebruik in RAM werd gelogd, en twee geïnterviewden hebben aangegeven dat rond 2015 logging was ingericht. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat hij destijds aan het organisatieonderdeel van de Oracle-database heeft gevraagd om te gaan loggen, maar dat hiervoor geen computerruimte was. Volgens een RAM-teamlid is vanaf ongeveer 2015 zelf logging in RAM ingericht. Er vond echter geen controle of monitoring op deze logging plaats, en deze logbestanden waren niet meer voor ons onderzoek beschikbaar. Een RAM-teamlid heeft aangegeven dat op de Apandu-omgeving, zoals beschreven in 3.1.2, geen logging plaatsvond.

Wij hebben een logbestand van 2017 van het gebruik van RAM aangetroffen. Uit het logbestand van 2017 is af te lezen dat in 2017 in totaal 21.394 extracties uit RAM zijn gemaakt, waarvan 4.891 klantbeelden, 12.988 RAM-opvragen en 3.515 ongedefinieerde extracties. De 21.394 RAM-extracties zijn door 114 verschillende gebruikers-id's gemaakt. Uit een document van 2017 waar lijsten met de gebruikersdoeleinden van RAM in zijn opgenomen, is naar voren gekomen dat in 2016 22.000 RAM-extracties zijn gemaakt. Daarnaast is in een e-mail van 26 juni 2015 van een RAM-teamlid naar directeur MKB/MT team MKB benoemd dat uit RAM in 2014 circa 35.000 extracties zijn gemaakt.

Bovendien hebben wij het logbestand '2018-03-15 Gebruik RAM voor-door' ontvangen. Het logbestand uit 2018 bevat enkel informatie van januari en februari 2018. Dit logbestand bevat geen aantallen per user voor het gebruik van RAM, maar in het betreffende bestand is enkel vastgelegd wat de reden van extractie was, wie de opdrachtgever was en voor welk project het extract gedaan was. In dit logbestand uit 2018 zijn 2.494 verschillende extracties geregistreerd.

Op de twee logbestanden en informatie over aantallen uit 2014, 2016 en 2017 na hebben wij verder geen logbestanden en kunnen wij derhalve niet vaststellen hoe de logging voor 2017 was ingeregeld en hoeveel uitvragen/extracties voor 2017 uit RAM zijn gemaakt.

Aanvullend hebben wij in paragraaf 3.3.1 gedetailleerde lijsten opgenomen met processen, projecten en analyses waarvoor RAM werd gebruikt binnen verschillende dienstonderdelen. Voor de meerderheid van deze processen en projecten is in de beschikbare onderzoeksinformatie geen aanvullende informatie beschikbaar over hoe vaak, wanneer, door wie, en welke RAM-gegevens zijn gebruikt. Voor enkele processen en projecten hebben wij kunnen achterhalen welke gegevens uit RAM werden opgevraagd en hoe deze gegevens in de processen en projecten werden gebruikt, zoals het project Onbekend buitenlands vermogen, het proces Blauwdruk OB en het proces/ project inzake onderzoek naar ANBI's.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001

In twee van de door ons gehouden interviews is toegelicht dat in dossiers niet systematisch werd vastgelegd dat RAM was gebruikt. In één ander interview is toegelicht dat lijsten die in IKB werden geladen, niet meer terug te herleiden waren naar de bron. In combinatie met de hoeveelheid extracties uit RAM gedurende de periode van het gebruik van RAM, hebben wij niet kunnen vaststellen welke posten zijn geselecteerd voor nader onderzoek met gebruik van RAM en gegevens uit RAM. Bovendien is in een ander interview toegelicht dat op een intakeformulier voor een aanvraag van gegevens, zoals in 3.3.1 toegelicht, de oorspronkelijke bron van gegevens werd opgenomen, zoals BVR of ABS, en niet altijd RAM. Er is toegelicht dat RAM werd gebruikt om de gegevens uit deze oorspronkelijke bronnen op te vragen en aan te leveren.

3.4.5 Zijn er (nog) RAM-extracties (exports) aanwezig op bijvoorbeeld netwerkschijven of andere plekken? Zo ja, welke extracties betreft het en hoe zijn deze beveiligd?

3.4.5.1 De aangetroffen extracties uit RAM

Gedurende ons onderzoek hebben wij zeventien RAM-extracties ontvangen. Voor een deel van deze RAM-extracties is door degene die het RAM-extract heeft aangeleverd aangegeven dat het RAM-extract op dat moment nog op de PC's van medewerkers was opgeslagen. Van het overige deel van de RAM-extracties hebben wij niet kunnen vaststellen waar deze RAM-extracties voorafgaande aan ons onderzoek in de omgeving van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane opgeslagen waren. Alle RAM-extracties die wij van de Belastingdienst hebben ontvangen, betreffen Excel-bestanden die niet beveiligd waren.

In één interview is aan ons toegelicht dat na uitfasering van RAM in mei 2018 een schoningsactie op de voor RAM ingerichte systemen en netwerkschijven heeft plaatsgevonden. Op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie hebben wij niet kunnen vaststellen hoe deze schoningsactie is uitgevoerd en welke systemen en opslagmedia precies zijn geschoond. Ook hebben wij op basis van de voor het onderzoek beschikbare informatie niet kunnen vaststellen in hoeverre RAM-extracties die lokaal op de PC van medewerkers waren opgeslagen destijds zijn verwijderd.

Ter identificatie van mogelijke RAM-extracties op netwerkschijven als onderdeel van de digitale zoekactie hebben wij, op basis van de reeds tijdens het onderzoek eerder ontvangen RAM-extracties, unieke kenmerken geïdentificeerd van deze RAM-extracties. Wij hebben vastgesteld dat de reeds eerder ontvangen RAM-extracties allemaal een werkblad hebben genaamd 'RAM_Info'. In het 'RAM_Info'-werkblad staat vermeld op welke tabellen zijn geselecteerd voor extractie en en welke selectiecriteria zijn toegepast om het extract te maken. Deze unieke kenmerken hebben wij gebruikt als zoekterm in de digitale zoekactie op de voor ons beschikbaar gemaakte netwerkschijven. Wij hebben tijdens de digitale zoekactie 2.662 bestanden met daarin de tekst 'RAM_Info' geïdentificeerd in de omgeving waar de digitale zoekactie op de netwerkschijven is uitgevoerd. In deze omgeving zijn deze 2.662 bestanden tot 1.177 unieke bestanden gereduceerd.

Om inzichten te krijgen in wat voor gegevens uit RAM zijn opgevraagd hebben wij de 1.177 unieke bestanden verder onderzocht. Wij hebben hierbij gekeken of elk van deze 1.177 bestanden daadwerkelijk Excel-bestanden zijn met een 'RAM_Info'-tabblad en zo ja, welke tabellen zijn geselecteerd voor extractie en welke selectiecriteria zijn toegepast

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

om het extract te maken. Van de 1.177 unieke bestanden hebben wij vastgesteld dat 1.170 bestanden daadwerkelijk een werkblad bevatten met de naam 'RAM_Info'. De overige 7 bestanden waren bestanden die beschrijvingen van RAM-extracties bevatten.

Op basis van de 1.170 aangetroffen unieke bestanden hebben wij geen aanvullende unieke kenmerken van RAM-extracties geïdentificeerd die gebruikt konden worden om een eventuele additionele zoekslag naar RAM-extracties uit te voeren. In totaal bevatten deze 1.170 Excel-bestanden 21.110.373 regels aan gegevens over onder andere personen, bedrijven en voertuigen.

Wij hebben een analyse uitgevoerd op de metagegevens van de 1.170 RAM-extracties. Het metagegeven 'Laatst gewijzigd'[67] hebben wij als indicatie gebruikt van het moment waarop het RAM-extract als laatste aangemaakt kan zijn. Wij kunnen niet meer exact vaststellen wanneer deze bestanden zijn aangemaakt of voor het laatst gebruikt of welke bewerkingen op deze bestanden zijn gedaan. Aanvullend kunnen wij op basis van de beschikbare onderzoeksinformatie niet vaststellen hoe deze bestanden zijn gebruikt of mogelijk zijn verspreid. In Tabel 3.4.5.1.1 hebben wij per jaar het aantal bestanden vermeld met een 'Laatst gewijzigd'-veld in het betreffende jaar.

Jaartal in het "Laatst aangepast veld"*	# Bestanden
2009	58
2010	3
2011	102
2012	173
2013	305
2014	115
2015	183
2016	108
2017	23
2018	98
2019	1
2020	1
Totaal	**1.170**

Tabel 3.4.5.1.1. *Overzicht van de beschikbare aantallen unieke bestanden per jaar met het moment van de laatste aanpassing in dat jaar*[68]

3.4.5.2 *De in de aangetroffen extracties aanwezige tabellen*

Op basis van de informatie in het 'RAM_Info'-werkblad van de 1.170 RAM-extracties hebben wij kunnen herleiden dat de 1.170 RAM-extracties zijn vervaardigd uit 261 RAM-tabellen. De benaming van deze 261 RAM-tabellen bevat in meerdere gevallen een jaartal. Wij hebben een overzicht gemaakt van de 25 meest door ons aangetroffen tabellen, zie Tabel 3.4.5.2.1. In deze Tabel 3.4.5.2.1 hebben wij de aantallen per tabelnaam samengevoegd, waarbij wij geen onderscheid gemaakt hebben naar eventuele verschillende jaartallen die in de tabelnamen zijn opgenomen. In één extract kunnen meerdere tabellen aanwezig zijn.

Naam bron	# Extracties die de bron bevatten
temp sofi dos*	606
sofikern	306

[67] In de metagegevens van de bestanden is de creatiedatum van de bestanden aanwezig. Dit was echter voor alle bestanden de datum dat deze bestanden beschikbaar gesteld zijn aan KPMG vanuit de Belastingdienst-omgeving waarin de digitale zoekactie is uitgevoerd. Dit was niet het geval voor de 'laatst gewijzigd'-datum.

[68] Ondanks dat de laatste aanpassing van documenten in enkele gevallen na 2018 was, is aan de hand van de inhoud van het bestand geen indicatie dat het extract na 2018 aangemaakt is.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Naam bron	# Extracties die de bron bevatten
data	155
aa totfinrs	46
aangifte	38
bvr adres land	35
notaris	32
bvr wa	24
ob detail	22
bvr econ relaties	21
dacas	19
flg land	17
toeslagen	17
doskern	15
mat dos kantoren	14
bvr sf	13
bvr va	13
bvr adr hist	12
bvr fam relaties	12
ctr	12
balansvenw	11
ht fd bron	10
kvk adres actueel	10
ob sofi	10
subkern	10

Tabel 3.4.5.2.1. *Overzicht van de 25 meest gebruikte bronnen in de beschikbare bestanden*

3.4.5.3 De in de aangetroffen extracties aanwezige velden

Op basis van de selectie van tabellen en bijbehorende velden, zoals opgenomen in het aanwezige 'RAM_Info'-werkblad in de 1.170 beschikbare RAM-extracties, hebben wij vastgesteld dat in deze extracties 8.610 unieke velden aanwezig zijn. Een overzicht van de 25 meest in de extracties voorkomende velden staan in Tabel 3.4.5.3.1. In de tabel is een beschrijving opgenomen voor zover deze beschikbaar was op basis van de Excels met gegevens zoals ook toegelicht in paragraaf 3.2.1.

Veldnaam	Veldbeschrijving	# Extracties die het veld selecteren
SOFINAAM	Sofinaam	902
KANTID	-	756
REGIOCODE	Regio code	722
DOSNAAM	Dossiernaam	721
ECON_BRC	Branchecode sofinummer	586
BRC_ENT	Branchecode dossiernummer	584
JAAR	Jaar	550
SOFINR	Sofinummer	541
BRC_OMS_FI	Brancheomschrijving sofinummer	520
BRC_OMS_EN	Brancheomschrijving dossiernummer	514
DGNAAM	Doelgroepnaam	505
TEAM	Team	491
RV_CODE	Rechtsvormcode	473
BVR_KVKNR	-	472
RV_OMSCHR	Omschrijving rechtsvormcode	466
DOSNR	Dossiernummer	458
TEAMSRT	Teamsoort	458
SOFINR_P	Sofinummer partner	428
RV_GROEP	Rechtsvorm groep	346
SOFI_EIND	Einddatum sofinummer becon	322
OVERLDATUM	Overlijdensdatum	308
SOFI_BEGIN	Begindatum sofinummer	308
GEB_DATUM	Geboortedatum	292
LTSTE_BEC	Laatst bekende beconnummer	287
NATNR1	Code 1e nationaliteit BVR	287

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Veldnaam	Veldbeschrijving	# Extracties die het veld selecteren
NATNR2	Code 2e nationaliteit BVR	287

Tabel 3.4.5.3.1. *Overzicht van de meest aanwezige velden in de beschikbare bestanden*

3.4.5.4 *De in de aangetroffen extracties gebruikte selectiecriteria*

Wij hebben, op basis van de gebruikte selectiecriteria in het 'RAM_Info'-werkblad zoals opgenomen in elk extract, een analyse gedaan welke selectiecriteria zijn gebruikt om het extract te genereren. Wij hebben vastgesteld dat voor het genereren van de extracties velden als selectiecriteria zijn gebruikt. Een overzicht van de 25 meest voorkomende velden die als selectiecriterium zijn gebruikt is opgenomen in Tabel 3.4.5.4.1. Eén bestand kan meerdere velden als selectiecriterium bevatten. In de tabel is een beschrijving opgenomen voor zover deze beschikbaar was op basis van de Excels met gegevens zoals ook toegelicht in paragraaf 3.2.

Veldnaam	Beschrijving veldnaam	# Extracties die het veld als selectiecriterium bevatten
SOFINR	Sofinummer	497
TEAMSRT	Teamsoort	128
DOSNR	Dossiernummer	110
ECON_BRC	Branche code sofinummer	51
RV_CODE	Rechtsvormcode	46
RamType	-	42
PROTOCOLNUMMER	-	30
RegioCode	Regiocode	23
WA_PC_HSNR	Postcode met huisnummer woonadres	20
SOFINR_WN	Sofinummer werknemer	16
POSTC_HSNR	Brk Postcode huisnummer huis nummer toevoeging	15
COMMUN_FAXNR_BTL01	-	12
COMMUN_FAXNR_BTL02	-	12
COMMUN_FAXNR_NL01	-	12
COMMUN_FAXNR_NL02	-	12
COMMUN_TELNR_BTL01	-	12
COMMUN_TELNR_BTL02	-	12
COMMUN_TELNR_NL01	-	12
COMMUN_TELNR_NL02	-	12
DR_COMMUN_FAXNR_BTL01	-	12
DR_COMMUN_FAXNR_BTL02	-	12
DR_COMMUN_FAXNR_NL01	-	12
DR_COMMUN_FAXNR_NL02	-	12
DR_COMMUN_TELNR_BTL01	-	12
DR_COMMUN_TELNR_BTL02	-	12

Tabel 3.4.5.4.1. *Overzicht van de velden die het meest gebruikt zijn als selectiecriteria.*

Voor de velden waar geen beschrijving aanwezig is, hebben wij niet kunnen vaststellen wat de inhoud van deze exact betreft

3.4.5.5 *De in de aangetroffen extracties geïdentificeerde velden met gegevens ten aanzien van c.q. uit nationaliteit, risicoscores, FSV en GEFIS*

Wij hebben vastgesteld dat nationaliteitsgegevens, risicoscores, GEFIS en FSV ook in de RAM-extracties aanwezig waren. In deze paragraaf beschrijven wij de aanwezigheid van en selecties op de velden met gegevens ten aanzien van c.q. uit nationaliteit, risicoscores, FSV en GEFIS in de aangetroffen RAM-extracties om duiding te geven aan het gebruik van deze gegevens in RAM.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Zoals in 3.2.1 toegelicht waren de nationaliteit gegevens en enkel velden ten aanzien van risicoscores op individuele RAM-tabellen aanwezig. De gegevens uit FSV en GEFIS en ten aanzien van de risicoscores waren aanwezig op specifieke RAM-tabellen, waarbij de risicoscores aanwezig waren op zowel de materialiteit (aangeduid met mat) en kwadrant-indeling (aangeduid met PAR) RAM-tabellen.

Aanwezige tabellen

Hieronder is in Tabel 3.4.5.5.1 weergegeven in hoeveel van de 1.170 RAM-extracties tabellen zijn aangetroffen.

Naam bron	# Extracties die de bron bevatten
mat dos kantoren	14
mat dos regio	7
GEFIS	5
FSV	1
PAR	0
LH_RMLH11	0

Tabel 3.4.5.5.1. *Overzicht van de risicoscores-, GEFIS- en FSV-tabellen in de beschikbare bestanden*

Aanwezige velden

Op basis van het aanwezige 'RAM_Info'-werkblad in de beschikbare 1.170 RAM-extracties hebben wij een overzicht gemaakt van hoe vaak velden aanwezig waren in de extracties die gegevens bevatten met betrekking tot nationaliteit of risico-indicatie. Dit overzicht staat in Tabel 3.4.5.5.2. In de tabel is een beschrijving opgenomen voor zover deze beschikbaar was op basis van de Excel-bestanden met gegevens zoals ook toegelicht in paragraaf 3.2 Voor de velden ten aanzien van aandachtcategorie of risico-indicatie is beperkt informatie aangetroffen in de beschikbare onderzoeksinformatie over hoe deze velden in RAM zijn berekend of de aanwezigheid van deze velden in een eventuele bron. De eventuele beschikbare informatie hebben wij beschreven in paragraaf 3.2.1.

Veldnaam	Veldbeschrijving	# Extracties die het veld selecteren
NATNR1	Code 1e nationaliteit BVR	287
NATNR2	Code 2e nationaliteit BVR	287
NAT1_OMSCH	Omschrijving 1e nationaliteit BVR	239
NAT2_OMSCH	Omschrijving 2e nationaliteit BVR	194
CTR_RISKL	Risicoklasse IKB	9
BS_NAT1_OMSCH	-	6
BS_NAT2_OMSCH	-	6
TOT_NATNR1	Brk Aantal code 1e nationaliteit BVR	6
ENT_RISKL	Risicoklasse IKB	4
BS_NATNR2	-	2
BS_NATNR1	-	2
IKB_RISICOCAT	-	2
REL_NATNR2	-	1
REL_NATNR1	-	1

Tabel 3.4.5.5.2. *Overzicht van de meest aanwezige velden in de beschikbare bestanden*

Wij hebben in 369 van de 1.170 RAM-extracties tenminste één veld aangetroffen dat relateert aan de eerste of tweede nationaliteit. 122 van deze 369 RAM-extracties hebben in het metagegeven 'Laatst aangepast' een datum van na 31 december 2014 staan.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Gebruikte selectiecriteria

Wij hebben in veertien van de 1.170 RAM-extracties informatie aangetroffen waarin eerste of de tweede nationaliteit als selectiecriterium is gebruikt. In deze veertien bestanden is 29 keer nationaliteit gebruikt als selectiecriterium. Eén bestand kan meerdere velden als selectiecriterium bevatten. In onderstaande Tabel 3.4.5.5.3 zijn de aantallen per veld opgenomen. In de tabel is een beschrijving opgenomen voor zover deze beschikbaar was op basis van de Excels met gegevens zoals ook toegelicht in paragraaf 3.2.

Veldnaam	Veldbeschrijving	# Extracties die het veld als selectiecriterium bevatten
NATNR1	Code 1e nationaliteit BVR	10
NATNR2	Code 2e nationaliteit BVR	10
NAT1_OMSCH	Omschrijving 1e nationaliteit BVR	4
NAT2_OMSCH	Omschrijving 2e nationaliteit BVR	2

Tabel 3.4.5.5.3. *Overzicht van nationaliteit-velden die gebruikt zijn als selectiecriteria*

In de veertien aangetroffen RAM-extracties waarin op nationaliteit is geselecteerd, zijn de volgende nationaliteiten gebruikt als selectiecriterium:

- Tienmaal Bulgaarse nationaliteit (zowel eerste als tweede nationaliteit);
- Tweemaal Afghaanse nationaliteit (alleen eerste nationaliteit);
- Tweemaal[69] Albanese nationaliteit (alleen eerste nationaliteit);
- Tweemaal Roemeense nationaliteit (zowel eerste als tweede nationaliteit).

De veertien aangetroffen RAM-extracties waarin op nationaliteit is geselecteerd, bevatten in totaal 373.857 regels aan gegevens. Van deze veertien RAM-extracties hebben twee RAM-extracties een 'Laatst aangepast' metagegevensveld van na 31 december 2014.[70]

Gebruik van pseudoniemen

In paragraaf 3.2.1.2 hebben wij beschreven dat persoonsgegevens in RAM gepseudonimiseerd konden worden opgevraagd. Om het gepseudonimiseerd opvragen van gegevens mogelijk te maken, waren extra velden aanwezig in RAM. Voor verdere details over het werken met gepseudonimiseerde gegevens, hierna 'pseudoniemen' in RAM zie paragraaf 3.2.1.2 onder het kopje 'anoniem werken'. Wij hebben een overzicht gemaakt hoe vaak wij pseudoniemen hebben aangetroffen in de geïdentificeerde 1.170 RAM-extracties. De kolommen met namen van de velden waarvoor pseudoniemen werden gebruikt en hoe vaak het betreffende veld voorkomt in de beschikbare extracties hebben wij in Tabel 3.4.5.5.4 opgenomen. In de tabel is een beschrijving opgenomen voor zover deze beschikbaar was op basis van de Excels met gegevens zoals ook toegelicht in paragraaf 3.2.

Veldnaam	Veldbeschrijving	# Velden
UNIEK_SOFI	Brk Uniek volgnummer i.p.v. sofinummer	307
UNIEK_DOS	Brk Uniek volgnummer i.p.v. dossiernummer	302
UNIEK_SUB	Brk Uniek volgnummer i.p.v. subnummer (OB of LH)	101

[69] In twee bestanden is zowel de Afghaanse nationaliteit als Albanese nationaliteit aanwezig.
[70] Ter bevestiging van de datum waarop deze RAM-extracties zijn aangemaakt, hebben wij op basis van de inhoud van de bestanden aanvullend vastgesteld dat beide bestanden ook tabellen met 'bvr' in de naam bevatten waarbij een kolom 'Brondata' aanwezig is met de waardes '2016-06-07'.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

Veldnaam	Veldbeschrijving	# Velden
REL_UNIEK_SOFI	Relatie_Uniek volgnummer i.p.v. sofinummer	20
REL_UNIEK_DOS	Relatie_Uniek volgnummer i.p.v. dossiernummer	20
UNIEK_ADRESKEY	-	8
BS_UNIEK_DOS	-	2
BS_UNIEK_SOFI	-	2

Tabel 3.4.5.5.4. *Overzicht van de velden met pseudoniemen in de beschikbare bestanden*

Bij de bovengenoemde velden waar met een pseudoniem is gewerkt hebben wij, op basis van de naam van de velden, de bijbehorende velden met de originele persoonsgegevens in de geïdentificeerde RAM-extracties in kaart gebracht.

Vervolgens is door ons een analyse gemaakt over de 1.170 RAM-extracties om te identificeren hoeveel RAM-extracties pseudoniemen bevatten, waarbij ook de originele persoonsgegevens aanwezig zijn, en hoeveel bestanden geen pseudoniem bevatten, waarbij wel persoonsgegevens aanwezig zijn. De resultaten van deze analyse staan in Tabel 3.4.5.5.5. In deze tabel is te zien dat één bestand is gevonden waar alleen pseudoniemen zijn waargenomen en geen persoonsgegevens.

	Bestand bevat pseudoniemvelden	Bestand bevat geen pseudoniemvelden	Totaal
Bestand bevat persoonsgegevens	223	762	**985**
Bestand bevat geen persoonsgegevens	1	184	**185**
Totaal	**224**	**946**	**1170**

Tabel 3.4.5.5.5. *Overzicht van of de bestanden wel of geen pseudoniemen en/of bijbehorende persoonsgegevens bevatten*

3.5 Samenvatting hoofdstuk 3

In deze paragraaf hebben wij een samenvatting opgenomen van hoofdstuk 3, waarmee wij antwoord geven op deelvraag 1 'Een beschrijving van het doel, de inrichting en het gebruik van het RAM-systeem binnen de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane, inclusief de eventuele verstrekking van gegevens afkomstig uit RAM naar buiten de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane'.

3.5.1 Beschrijving RAM-systeem

RAM is rond 1998 initieel als database ontwikkeld, waarin geïdentificeerde belastingrisico's per branche waren opgeslagen. RAM is als zogenoemde Lokaal Ontwikkelde Applicatie (LOA) ontstaan binnen het regiokantoor Roermond. In eerste instantie was RAM ontwikkeld ter ondersteuning van het toezicht op bedrijven door geïdentificeerde belastingrisico's inzichtelijk te maken. Daarna zijn in RAM aan deze belastingrisico's relevante aantallen en/of bedragen van belastingplichtigen op totaalniveau toegevoegd, zoals belastbaar inkomen, OB-omzet, voorbelasting. Vervolgens zijn ook de gegevens van individuele burgers en bedrijven in RAM opgenomen.

Nadat de individuele gegevens van individuele burgers en bedrijven beschikbaar zijn gemaakt in RAM, was het voor gebruikers van RAM mogelijk om met RAM individuele posten[71] te raadplegen of selecties te maken van burgers en bedrijven waarvan gegevens

[71] Posten betreffen aangiften of aanvragen van belastingplichtige burgers of bedrijven.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

aanwezig waren in RAM. Hierdoor konden gebruikers van RAM gerichter en selectiever boekenonderzoeken uitvoeren.

3.5.1.1 *Eigenaarschap RAM-systeem*

Het eigenaarschap van RAM lag oorspronkelijk bij regiokantoor Roermond; dit verschoof bij de vorming van de nieuwe organisatiestructuur in 2011 de-facto naar de directie van Landelijk kantoor belastingregio's en vervolgens naar de directie MKB. In 2017 is aangegeven: 'MKB is business-owner van RAM' en 'EHI72 is product-owner van RAM'.

3.5.1.2 *Verbreding van bronnen in en gebruik van RAM*

Na de start op een regiokantoor verbreedde het gebruik van RAM zich over meerdere regio's en naar de landelijke organisatie, zoals naar het onderdeel Landelijk Toezicht Organisatie (LTO). RAM groeide daarbij in het eerste decennium van deze eeuw uit tot een omvangrijk datawarehouse, waarin gegevens uit 69 bronnen werden gekoppeld op het niveau van een burger of bedrijf. Voorbeelden van in RAM opgenomen gegevensbronnen zijn omzetbelasting, loonheffing, vennootschapsbelasting, import/export, toeslagen, fiscale fraude en fiscaal strafrechtelijk verleden. Ook waren gegevens van externe partijen in RAM beschikbaar, zoals gegevens uit de basisregisters van de Kamer van Koophandel, de Dienst Wegverkeer en het Kadaster. De gegevens uit deze bronnen werden met verschillende frequenties bijgewerkt in RAM, bijvoorbeeld maandelijks of eens per halfjaar.

Gebruikers met toegangsautorisaties tot RAM konden zelf selecties maken, gebruikmakend van de in RAM opgenomen gegevens. Het aantal geautoriseerde gebruikers van RAM steeg van enkele medewerkers tot circa 250 in 2017.

Alle Belastingdienstmedewerkers betrokken bij het houden van toezicht konden gegevensselecties bij deze geautoriseerde RAM-gebruikers aanvragen. De aangevraagde RAM-extracties werden met de aanvragers gedeeld door middel van naar Microsoft Excel geëxporteerde bestanden. De extracties waren niet standaard van beveiliging voorzien en konden onderling via e-mail of USB-stick tussen medewerkers worden uitgewisseld.

Het RAM-systeem is initieel ontwikkeld in Microsoft Excel. Na circa vijf jaar is RAM overgegaan naar een Microsoft Access-database. Aanvankelijk werd RAM gebruikt op een lokaal kantoor, in de jaren erna was een samenwerkingsomgeving per regio ingericht. In 2012 is RAM overgezet op een Oracle-database een centrale IT-omgeving van de Belastingdienst.

3.5.1.3 *Uitfasering en opvolgers van RAM*

In mei 2018 is, vlak voor de inwerkingtreding van de nieuwe privacywet (AVG), RAM uitgeschakeld. Vanaf begin 2018 is door de Belastingdienst onderzocht hoe een vervangende voorziening kon worden ingericht die dezelfde informatiebehoefte als RAM

[72] EHI: Expertisecentrum Handhaving en& Intelligence als opvolger van de Landelijke Toezicht Organisatie (LTO).

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

kon vervullen en voldeed aan de AVG. Ter invulling van deze informatiebehoefte zijn drie opvolgers ingericht in de periode na uitfasering van RAM.

Deze opvolgers werden sporen genoemd: Spoor 1, ook wel noodscenario, Spoor 2[73] en Spoor 3, ook wel 'Nieuwe Informatievoorziening Toezicht' (NIT) of 'Informatievoorziening Toezicht' (IVT) genoemd. Spoor 1 is vanaf mei 2018 voor tien gebruikers en met een – in het kader van de AVG – geschoonde RAM-database geactiveerd. Spoor 1 is tot mei 2019 operationeel geweest. Spoor 2 was een geheel nieuw opgezet systeem dat RAM-bestanden bevatte, die niet langer vanuit de bronsystemen werden ververst. Spoor 2 kon tot 1 januari 2021 door circa 20 analisten worden gebruikt. Spoor 3 was bedoeld als structurele gegevensvoorziening die 'subjectgericht toezicht' ondersteunde. Spoor 3 bevatte geen voormalig RAM-gegevens, maar werd direct gevoed vanuit bronsystemen. Spoor 3 was voor circa tien analisten tot 1 januari 2024 te gebruiken.

3.5.2 Tijdlijn RAM en opvolgers

In figuur 3.5.1 is een schema weergegeven met de belangrijkste gebeurtenissen rondom RAM tijdens de levensduur:

Figuur 3.5.2.1. *Schema belangrijkste gebeurtenissen rondom tijdens de levensduur*

In figuur 3.5.2 is de tijdlijn weergegeven van de opvolgers van RAM:

[73] Ook bij Spoor 2 is in beschikbare stukken voor dit onderzoek ook wel de benaming 'Nieuwe Informatievoorziening Toezicht' (NIT) of 'Informatievoorziening Toezicht' (IVT) aangetroffen.

Documentclassificatie: KPMG Vertrouwelijk

0001