



TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

DG Belastingdienst
Concerndirectie
Informatievoorziening en
Databeheersing

Persoonsgegevens

nota

Audit Wet Politiegegevens (Wpg)

Datum

28 juni 2023

Notanummer

2023-0000156959

Bijlagen

1. Concept Kamerbrief
2. Rapport privacy-audit Wpg bij P, MKB en GO (excl. BEH)
3. Verbeterrapport BEH

Aanleiding

Op 30 januari jl. heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over het deels niet-voldoen door de Belastingdienst aan de auditverplichting voor buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) uit de Wet politiegegevens (Wpg).¹ In deze brief informeerde u de Kamer daarnaast over de bevindingen van de Auditdienst Rijk (ADR) in de al wel uitgevoerde privacy-audit bij Bureau Economische Handhaving (BEH) van de Belastingdienst over de periode 9 maart 2019 t/m 31 december 2021.

Met deze nota informeren wij u over:

- de definitieve rapportage van de privacy-audit die de ADR heeft opgeleverd voor Wpg voor BOA's bij de directies Particulieren (P), Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en Grote Ondernemingen (GO) exclusief Bureau Economische Handhaving (BEH). Hierin wordt geconcludeerd dat de Belastingdienst binnen de onderzoeksperiode in belangrijke mate niet voldeed aan de Wpg.
- het verbeterrapport dat is opgeleverd naar aanleiding van de eerder door de ADR uitgevoerde privacy-audit bij BEH van de Belastingdienst en de invulling van de auditverplichting uit de Wpg.

11 03.07.23
Akkoord
Mde

Ter beslissing wordt u een conceptbrief voorgelegd om de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten van de privacy-audit Wpg voor de directies, P, MKB en GO (excl. BEH).

Beslispunten

- Bent u akkoord met het verzenden van bijgevoegde Tweede Kamerbrief en het rapport privacy-audit Wpg betreffende de directies P, MKB en GO (excl. BEH)? Zo ja, dan vragen wij u de Kamerbrief (bijlage 1) te ondertekenen.
- Bent u akkoord met het openbaar maken van deze onderliggende beslisnota?

ja
ja

¹ Kamerstukken II 2022/2023, 31006, nr. 1162

Kernpunten

Auditrapport P, MKB en GO (excl. BEH)

- De ADR heeft op 27 juni 2023 het definitieve auditrapport Wpg voor de directies P, MKB en GO (excl. BEH) opgeleverd met daarin de managementreactie van de Belastingdienst (bijlage 2).
- De ADR komt in de audit tot het oordeel dat voor de werkprocessen van deze BOA's in de periode 2019-2021 in opzet, bestaan en/of werking in belangrijke mate niet voldaan werd aan de Wpg.
- De directies P, MKB en GO hebben naar aanleiding van dit oordeel besloten om de BOA's geen nieuwe opsporingstaken op te laten pakken. Lopende werkzaamheden worden wel afgerond en weegwerkzaamheden gaan ook door. Deze beslissing wordt ook in de bijgevoegde Kamerbrief vermeld.
- De planning is dat deze maatregelen in oktober 2023 zijn afgerond.
- Dit rapport zal door de directie IV en Databeheersing worden ingediend bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), conform de Wpg. Het moment van informeren van de AP loopt gelijk aan het moment van informeren van de Tweede Kamer.
- De werkzaamheden van BOA's in het kader van de opsporing vallen onder het regime van de Wpg. Het aantal buitengewoon opsporingsambtenaren is 176 (peildatum 31 december 2022). Hiervan vallen 120 BOA's binnen de scope van de audit voor de directies P, MKB en GO (exclusief BEH).
- Conform de wettelijke verplichting zal binnen drie maanden na de totstandkoming van dit definitieve rapport of zoveel eerder als mogelijk, een gezamenlijk verbeterrapport worden opgesteld door de directies P, MKB en GO (excl. BEH).
- Vervolgens zal, conform de wettelijke verplichting, binnen een jaar een hercontrole plaatsvinden op basis van het verbeterrapport.

Verbetermaatregelen BEH

- Op 30 januari jl. informeerde u de Kamer over de bevindingen van de ADR ten aanzien van de privacy-audit bij BEH over de periode 9 maart 2019 t/m 31 december 2021. In het Wpg-auditrapport BEH heeft de ADR geconcludeerd dat BEH in belangrijke mate niet voldoet aan de Wpg.
- De directie GO heeft in januari 2023 besloten om de werkzaamheden van BEH tijdelijk stil te leggen.
- Daarna is een aantal risico-mitigerende maatregelen genomen, is gestart met het verkennen van een ICT-oplossing en is het verbeterrapport voor BEH opgesteld.
- In februari jl. is besloten om de werkprocessen van BEH weer door te laten lopen, omdat de risico-mitigerende maatregelen die direct getroffen zijn, hebben geleid tot de inschatting dat de rest-risico's als laag kunnen worden gekwalificeerd. De Belastingdienst heeft de verwachting dat de geconstateerde Wpg-gebreken bij de rechter geen consequenties zullen hebben.
- BEH heeft op 20 maart jl. het verbeterrapport (bijlage 3) opgeleverd om te komen tot Wpg-conform werken. Dit verbeterrapport is gebaseerd op de aanbevelingen van de ADR en bevat verbetermaatregelen op korte, middellange en lange termijn.
- Een deel van de bevindingen van de ADR bij BEH is ondervangen en/of gemitigeerd door een (tijdelijke) IV-oplossing.

- Om volledig aan de Wpg te voldoen is de ontwikkeling of aanschaf van een structurele IV-oplossing in de vorm van een IT-systeem noodzakelijk. In de toelichting is nadere informatie en de planning op hoofdlijnen opgenomen.
- In de stand-van-zakenbrief voorafgaand aan het commissiedebat Belastingdienst van 7 september kunt u de Tweede Kamer nader informeren over de voortgang van de verbetertrajecten in het kader van de Wpg.

FIOD

- In de Kamerbrief wordt ook melding gemaakt van de FIOD, die sinds 2009 onder de Wpg valt. De laatste externe audit is uitgevoerd in 2022. De FIOD heeft het stelsel van beheersmaatregelen goed geborgd en heeft de resterende verbeteracties vrijwel voltooid.

Toelichting

Aantallen BOA's onder de audit P, MKB en GO (exclusief BEH)

Directie	Aantal BOA's, peildatum 31 december 2022
MKB	105
GO (excl. BEH)	8
P	7
Totaal	120

Wpg-verbeterproject P, MKB, GO (excl. BEH)

- Er is een verbeterproject opgestart onder leiding van MKB dat zich richt op het uitwerken en implementeren van maatregelen die leiden tot een beheerst Wpg-proces met noodzakelijke beschreven en werkende beheersmaatregelen voor de directies MKB, GO en P met kaderstelling van IV&D.
- De directies P, MKB en GO (excl. BEH) waren, vooruitlopend op het auditrapport van de ADR, reeds gestart met een verbetertraject. De Wpg-auditrapporten voor BEH en Douane gaven al een indicatie van welke bevindingen van de ADR te verwachten waren.
- Dit verbetertraject wordt vastgelegd en uitgewerkt in het nog op te stellen verplichte verbeterrapport, dat binnen drie maanden na het definitieve auditrapport moet worden opgesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van BEH bij (de implementatie van) haar verbeterrapport, voor zover dit bruikbaar is voor P, MKB en GO (excl. BEH).
- Er wordt nu gewerkt aan het tot stand brengen van verbeteringen met als hoogste prioriteit:

Lopende acties	Betrokken	Stand van zaken	Geplande afronding
Uitwerking ICT-oplossing voor Wpg/BOA gegevensverwerking	Wpg project, BEH, keten Generieke Kantoor en Toezicht	In voorbereiding	2025
Inventarisatie en beschrijving werkprocessen	Wpg project	Een eerste conceptversie is opgesteld.	Oktober 2023
Aanpassing mandaatregeling (BOA Wpg mandaat)	IV&D/ Ministerie van Financiën	De conceptversie is in juni gereed en wordt naar verwachting in juli gepubliceerd in de Staatscourant	Juli 2023

Creëren van een tijdelijke, beveiligde omgeving om in te werken met WPG data voor BOA's.	Wpg project	In juni is een team van MKB hiermee gestart. Het is complex vanwege de veelheid en diversiteit van teams en specifieke handelingen met data welke soms onder de AVG valt, en in andere gevallen onder de Wpg.	Oktober 2023
Het regelen van de wettelijk verplichte Interne audit.	C&F	Wordt momenteel vormgegeven.	Uitvoer audit op verbeterde punten met ingang van januari 2024, over het jaar 2023 en verder.

- Naar verwachting worden de overige auditpunten zoals het verbeteren van onderdelen o.a.: gegevensverwerking, werkinstructies, handboeken, toezichtplan, register van verwerking, DPIA etc. in 2023 afgerond.
- Op grond van de Wpg moet binnen één jaar na het definitieve auditrapport Wpg een hercontrole plaatsvinden op de Wpg-auditpunten waarop onvoldoende is gescoord door de directies P, MKB en GO (excl. BEH).

Opschorting werkzaamheden BOA's P, MKB en GO (excl. BEH)

- Vanwege de uitkomst van het ADR auditrapport en de mogelijke juridische gevolgen heeft een inventarisatie van de mogelijke scenario's plaatsgevonden teneinde na te gaan of opschorting van de activiteiten van de BOA's noodzakelijk is.
- De directies P, MKB en GO hebben besloten lopende werkzaamheden af te maken in verband met het strafrechtelijke en handhavingsbelang. Nieuwe activiteiten worden pas opgestart als de hieronder genoemde meest noodzakelijke maatregelen genomen zijn. Activiteiten van de weegploegen zullen doorlopen.
- De algemeen directeur van de FIOD en de Hoofdofficier van het Functioneel Parket van het OM zijn vertrouwelijk reeds op de hoogte gebracht van het voornemen van gedeeltelijke opschorting van de werkzaamheden van BOA's.
- Voordat de activiteiten weer voortgezet kunnen worden, moet een betere beschrijving van de grondslag van gegevensverwerking en het inrichten van een beveiligde IT-data werkomgeving worden gerealiseerd. Ook moet eerst het organisatie- en mandaatbesluit Wpg worden geactualiseerd en moeten de werkprocessen beter worden omschreven en vastgelegd. Naast deze maatregelen moet dan ook een risico- en impactanalyse zijn verricht waaruit blijkt dat de restrisico's aanvaardbaar zijn.
- De planning is om dit najaar deze zaken te hebben geregeld.

Verbetermaatregelen Bureau Economische Handhaving

- BEH heeft op 20 maart jl. het verbeterrapport (bijlage 3) opgeleverd om te komen tot Wpg-conform werken. Dit verbeterrapport bevat verbeteracties op korte, middellange en lange termijn, het tijdspad per verbeteractie en de status per 20 maart jl.. De verbeteracties variëren in omvang en complexiteit

van het maken van een werkinstructie tot het ontwikkelen of aanschaffen van een passend IT-systeem.

- De directie GO heeft in januari 2023 besloten om de werkzaamheden van BEH tijdelijk stil te leggen. Door Wpg- en AVG-deskundigen is een impact en risico-analyse opgesteld die heeft geleid tot een aantal directe maatregelen om de belangrijkste risico's te mitigeren.
- Een groot deel van de verbeteracties is inmiddels opgestart en een deel is al voltooid. Ook zijn risico-mitigerende maatregelen genomen. De planning is opgenomen in het bijgevoegde verbeterrapport.
- De tekortkomingen zien met name op administratieve voorschriften uit de Wpg. De inschatting is dat de privacy-risico's die overblijven op dit moment laag zijn. Daarnaast, bij het niet-voldoen aan vereisten uit de Wpg met betrekking tot gegevensverwerking, kunnen de werkprocessen in beginsel doorlopen zolang en omdat geen andere (grond)rechten van betrokken personen geschonden worden.
- Daarom is in februari door de directie GO besloten de processen te hervatten, waarbij het verbetertraject onverminderd wordt voortgezet. Bij deze beslissing zijn ook de overwegingen van andere uitvoerende instanties in vergelijkbare positie, het verbeterrapport en de stappen die inmiddels zijn gezet, meegewogen.
- De in het verbeterrapport beschreven en geplande maatregelen moeten uitgevoerd worden binnen de werkprocessen van BEH, in de keten Generieke Kantoor- en Toezichtvoorzieningen (GKT) en door de kaderstellende directies.
- Het verbeterrapport en de op dat moment uitgevoerde maatregelen zijn onderwerp van de herbeoordeling die de ADR eind 2023 zal uitvoeren. Omdat deze samenvalt met de interne auditverplichting over 2023, wordt deze laatste zoveel mogelijk geïntegreerd in de herbeoordeling door de ADR.

ICT-oplossing

- Niet alle processen van P, MKB, GO (excl. BEH) en BEH kunnen Wpg-conform plaatsvinden met de huidige IT-ondersteuning. Zo is het noodzakelijk om Wpg-informatie apart te bewaren en kent de Wpg specifieke bepalingen ten aanzien van het delen van informatie, logging, bewaartermijnen, etc..
- Waar mogelijk worden nu risico-mitigerende, tijdelijke IV-maatregelen gebruikt. De rest-risico's kunnen alleen worden weggenomen door een structurele IV-oplossing.
- De aanschaf of ontwikkeling van een ondersteunend systeem dat voorziet in de specifieke verplichtingen uit de Wpg is een grote opgave.
- Tot 2020 zijn diverse alternatieven onderzocht om te komen tot een passende, Wpg-conforme IV-oplossing. Vanwege praktische, juridische dan wel financiële bezwaren is eerder geen van de tot 2020 onderzochte alternatieven gekozen. Dit traject is nu opnieuw opgepakt.
- Uiterlijk eind 2023 zal worden besloten welke ICT-oplossing het meest passend is. Onderdeel van de beslissing is uiteraard in hoeverre de bevindingen van de ADR ondervangen en/of gemitigeerd worden door een IV-oplossing. Ook zal worden meegewogen hoe snel de ICT-oplossing beschikbaar kan zijn.
- Hiertoe is een aantal mogelijke oplossingsrichtingen voorhanden. Door middel van onderzoek worden scenario's opgesteld met een advies t.a.v. de gewenste oplossingsrichting waarbij gekeken wordt vanuit het perspectief van

voldoen aan de wettelijke Wpg vereisten, korte doorlooptijden, impact in IV en impact voor benodigde capaciteit van expertise.

- Er loopt op dit moment voor BEH een bredere inventarisatie naar wat benodigd is voor een duurzame IV-ondersteuning. De vereiste functionaliteiten (requirements en blauwdruk) worden in beeld gebracht en vormen de basis voor de mogelijke scenario's. Dit proces heeft urgentie, maar moet wel zorgvuldig doorlopen worden, zodat het risico dat aanpassingen gedurende de implementatie of achteraf nodig zijn, zo klein mogelijk is. De IT-systemen van de Douane (in ontwikkeling) en FIOD worden hiervoor ook bekeken.
- In 2023 worden de requirements en een daaruit volgende blauwdruk van een nieuw te bouwen of aan te schaffen ICT-systeem uitgewerkt.
- Het project voor MKB, P en GO (excl. BEH) is hierop aangesloten.
- Daar activiteiten van BOA's en daarmee dus vereisten aan IT-systeem kunnen afwijken van de vereisten voor BEH zit MKB voorlopig nog in de analyse fase van dit project. BEH is daar verder in omdat de audit daar eerder is uitgevoerd en verbeteracties eerder zijn opgestart.
- De huidige inschatting is dat in 2024 gestart kan worden met de bouw of inrichting van een passende IV-oplossing voor BEH. Realistisch is dat deze ICT-voorziening uiterlijk eind 2025 (waar mogelijk eerder) in gebruik kan worden genomen. De keten Generiek Kantoor en Toezicht (GKT) heeft te maken met een vol IV-portfolio waarin uitsluitend hoog geprioriteerde werkzaamheden zitten. Een meer concrete planning zal naar verwachting in het najaar van 2023 gegeven kunnen worden. In het project 'Privacy op orde' onder leiding van het CIO-office van Financiën en het aanvullend verbeterplan van de Belastingdienst worden t.a.v. de Wpg nadere kaders gedefinieerd die richting geven aan de noodzakelijke inrichting en bijbehorende ICT-ondersteuning. Dit heeft een logische volgorde die de tijdlijnen mede bepaalt. De planning m.b.t. deze ICT-ondersteuning is namelijk mede afhankelijk van deze nadere kaders.

Kaderstelling

- De Wpg is lang onderbelicht gebleven in procedures en processen bij de Belastingdienst. De Wpg wordt veelal wel genoemd, maar niet concreet uitgewerkt. In het kader van Privacy op orde is nu wel aandacht voor de vereisten van de Wpg bij het actualiseren van procedures. Voor actualisering van procedures geldt afhankelijkheid van prioritering binnen project Privacy op orde.
- Het huidige organisatie- en mandaatbesluit Wpg beschrijft de inzet van BOA's bij de Belastingdienst niet en sluit niet aan op de huidige organisatiestructuur van de Belastingdienst en de verzelfstandigde Douane en Toeslagen.
- De concerndirectie IV&D draagt zorg voor het actualiseren van het organisatie- en mandaatbesluit Wpg. Er wordt naar gestreefd om de actualisatie zo snel mogelijk gereed te hebben voor publicatie in de Staatscourant. Er wordt op dit moment hard gewerkt om het concept mandaat eind juni op te leveren; door uitval van medewerkers en externe inhuur is er vertraging ontstaan ten opzichte van de oorspronkelijke planning.
- De concerndirectie IV&D draagt zorg voor het actualiseren van processen en procedures inzake de Wpg, zoals het privacybeleid (en verplichting wel/niet bevoegd functionaris aan te wijzen), de procedure voor het register voor de

verwerkingsactiviteiten, de DPIA-procedure (o.a. Wpg-verwerkingen met hoog risico) en de procedure voor het melden van datalekken.

- Hierbij speelt een afhankelijkheid met het plan van aanpak van het project 'Privacy op orde' onder leiding van het CIO-office van Financiën en het verbeterproject van de Belastingdienst.
- De Wpg schrijft een jaarlijkse interne audit voor en geeft de regels voor de uitvoering hiervan.
- Cd C&F zal, met ingang van januari 2024, jaarlijks een interne audit over het jaar ervoor (doen) uitvoeren voor verschillende onderdelen van de Belastingdienst.
- De concerndirectie Control en Financiën (C&F) draagt zorg voor het structureel opnemen van de verplichte Wpg-audits in de P&C-cyclus en bewaakt de uitvoering.

Potentiële juridische implicaties niet voldoen aan auditverplichting

Autoriteit Persoonsgegevens

- De AP is de nationale toezichthouder op de naleving van de Wpg.
- Eind 2022 is de AP per brief geïnformeerd dat het niet is gelukt om de verplichte audit voor alle onderdelen tijdig (voor 31 december 2022) af te ronden.
- De AP heeft aangegeven in gesprek te gaan met organisaties die niet voldaan hebben aan de Wpg-auditverplichting. Organisaties zouden hierover uiterlijk per 20 januari 2023 worden geïnformeerd.
- De AP heeft geen contact opgenomen met de Belastingdienst.
- De AP kan altijd besluiten te gaan handhaven. Er bestaan verschillende vormen van handhaven, o.a. last onder dwangsom, boete en een verwerkingsverbod. Een verwerkingsverbod heeft mogelijk gevolgen voor de opsporingswerkzaamheden van de BOA's.
- Het is mogelijk dat de AP tussentijds informeert naar voortgang en stand van zaken.

Mogelijke consequenties voor de vervolging van verdachten

- De Wpg-voorschriften strekken niet tot bescherming van een verdachte in zijn strafvorderlijk belang. De tekortkomingen tasten in beginsel niet de procespositie van een verdachte aan.
- Of een in een Wpg-audit geconstateerd Wpg-gebrek (niet of niet voldoende naleving van de Wpg) bij de rechter strafrechtelijke consequenties heeft of zou kunnen hebben voor de vervolging van verdachten, hangt in eerste instantie af van welke Wpg-gebrek het is en dus of dit Wpg-gebrek tevens neerkomt op een voldoende ernstige schending van een belangrijk strafvorderlijk voorschrift of rechtsbeginsel.
- Daarnaast toetst de rechter of er in een concreet geval (een specifieke strafzaak) sprake is van een ernstige schending van een belangrijk strafvorderlijk voorschrift of rechtsbeginsel.
- Het is vervolgens niet waarschijnlijk dat een Wpg-audit oordeel erop neer komt of op neer zou kunnen komen dat één en ander ook in (alle) concrete gevallen tot een voldoende ernstige schending van een belangrijk strafvorderlijk voorschrift of rechtsbeginsel leidt.
- Dit is echter niet op voorhand uit te sluiten.

Planning

Activiteit	Datum
Concept organisatie- en mandaatbesluit Wpg gereed	Eerste week juli
Verzending ADR-rapport aan de AP	Eerste week juli
Informereren TK over voortgang Wpg-conform werken in stand-van-zakenbrief voorafgaand aan commissiedebat	31 augustus
Verbeterrapport BOA's P, MKB, GO (excl. BEH)	September
Herbeoordeling BEH door ADR	Eind 2023
Herbeoordeling P, MKB, GO (excl. BEH)	Binnen een jaar na auditrapport

Communicatie

Uw woordvoerder is betrokken, ook intern zal dit onderwerp onder de aandacht gebracht worden.

Politiek/bestuurlijke context

Op 16 maart jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot audits Wet politiegegevens en de ingezette verbetermaatregelen². Met de stand-van-zakenbrief die u voorafgaand aan het commissiedebat van 7 september stuurt, kan zoals toegezegd de Tweede Kamer op de hoogte gesteld worden van de actuele situatie met betrekking tot de Wpg.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

² Kamerstukken II 2022/2023, Stand van zaken Belastingdienst maart 2023, 16 maart 2023