



Ministerie van Financiën
Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
De heer drs. T. van Oostenbruggen
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
23 december 2024

Ons kenmerk
2024-035019

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Onderwerp
Opdracht ter verbetering van de privacyorganisatie van de Belastingdienst

Geachte heer Van Oostenbruggen,

In april 2024 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een toezichtarrangement ingesteld met als doel het realiseren van een duurzame verbetering van de bescherming van persoonsgegevens door de Belastingdienst.¹ Een van de aangekondigde thema's van het toezicht betreft de privacyorganisatie van de Belastingdienst. De privacyorganisatie vervult immers, tezamen met de Functionaris voor Gegevensbescherming (FG), een cruciale rol bij het realiseren van een cyclus van continue verbetering op het punt van de bescherming van persoonsgegevens. De AP heeft om die reden de afgelopen maanden de huidige staat van de privacyorganisatie onderzocht, waarbij mede is gekeken naar de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds de brieven van de AP uit 2021 en 2022.² U ontvangt hierbij de conclusies van dit onderzoek. Centraal in het onderzoek stond de governance van de privacyorganisatie.

Conclusie

De AP concludeert dat er sinds haar adviezen uit 2021 en 2022 positieve ontwikkelingen zichtbaar zijn in de staat van de privacyorganisatie, maar dat er op een aantal punten dringend aandacht nodig is om de privacyorganisatie naar behoren te laten functioneren. De AP heeft met name serieuze zorgen over onduidelijkheden rondom het beleggen van verantwoordelijkheden en de invulling van taken, en de gebrekkige centrale regie. De AP roept u daarom op om de governance van de privacyorganisatie te herijken en te versterken. De AP vindt het voorts van groot belang de formatie van het FG-team minimaal op 6 fte te houden.

¹ Brief van 19 april 2024 met kenmerk 2024-28-AWO-GBU.

² Brief van 27 oktober 2021 met kenmerk z2020-01800 en brief van 30 augustus 2022 met kenmerk z2022-03882. Beide brieven zijn gericht aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.



Datum

23 december 2024

Ons kenmerk

2024-035019

Eerdere adviezen van de AP aangaande de privacyorganisatie en de positie van de FG
In de brief van 27 oktober 2021 merkte de AP op dat de privacyorganisatie van de Belastingdienst op dat moment nog onvoldoende solide was om haar functie naar behoren te kunnen vervullen. Aangeraden werd om een gelaagde structuur aan te leggen van medewerkers met voldoende kennis en ervaring met privacy, wat resulteert in één aanspreekpunt (Persoonsgegevens). Ook werd aangeraden om de (verwerkings)verantwoordelijkheden binnen de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën helder vast te leggen. In de brief werd tevens verzocht om na te gaan of de FG over voldoende middelen beschikt, zeker nu het FG-team werkt voor het gehele Ministerie van Financiën. Geconstateerd werd dat de toenmalige versterking had geleid tot drie additionele functies. De AP vroeg zich af of deze uitbreiding voldoende was om de naleving binnen uw organisatie op orde te krijgen.
In de brief van de AP van 30 augustus 2022, waarmee de AP haar advies gaf op het departementale actieplan Privacy op Orde, werd aangegeven dat de specifieke inhoudelijke inrichting van het actieplan voor de Belastingdienst te weinig concreet en te beperkt in ambitie was om de zorgen van de AP weg te nemen.

Positieve ontwikkelingen

De AP ziet dat de Belastingdienst sinds de eerdere adviezen veel medewerkers heeft aangenomen met specialistische kennis over de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Zo is er een vaktechnische structuur ingericht, bestaande uit circa 70 medewerkers, waardoor meer specialistische AVG kennis op de werkvloer aanwezig is. Belastinginspecteurs hebben hierdoor de mogelijkheid om bij AVG vragen snel te schakelen met deze specialisten. De medewerkers binnen de vaktechnische structuur dragen bovendien bij aan de bewustwording ten aanzien van de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens, onder meer door het geven van presentaties. Daarnaast werken er nu zo'n 20 datacoördinatoren bij de verschillende directies. Deze medewerkers zijn vooral betrokken bij privacymanagementvraagstukken, zoals het opstellen van DPIA's. Deze zomer is een Persoonsgegevens P-gv. aangesteld die zich volledig kan richten op deze functie. Ook is het CPO-team, dat is ondergebracht bij de kaderstellende directie Informatievoorziening en databeheersing (IV&D), versterkt. Voorts is de basis gelegd voor het inrichten van vaste overlegmomenten tussen de vaktechnische structuur, het CPO-team en de andere actoren binnen de privacyorganisatie. Tot slot constateert de AP dat er verschillende programma's lopen, of al zijn afgerond, die de naleving van de AVG binnen de Belastingdienst ondersteunen en verbeteren.³

Noodzakelijke verbeteringen

De AP constateert dat verbeteringen noodzakelijk zijn op het punt van:

1. het creëren van duidelijkheid rondom taken en verantwoordelijkheden, en de governance van de privacyorganisatie;
2. de centrale regie op het geheel, waaronder het opstellen van richtinggevende kaders.

De AP komt tot deze conclusie na het bestuderen van documenten en het voeren van gesprekken met functionarissen binnen de privacyorganisatie.⁴

³ Een voorbeeld hiervan is het programma Fiscale Meldingen & Informatiestromen.

⁴ Er is gesproken met medewerkers van IV&D, de Corporate Dienst Vaktechniek en van vier doelgroepdirecties.



Datum

23 december 2024

Ons kenmerk

2024-035019

1. Taken/verantwoordelijkheden zijn niet duidelijk en liggen niet vast

De AP concludeert dat er weliswaar veel mensen zijn aangenomen, maar dat er onvoldoende samenhang bestaat tussen de verschillende functionarissen. Er bestaat onduidelijkheid over elkaars taken en rollen. Er is geen overzicht van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de privacyorganisatie.

Diverse functionarissen werken aan privacy gerelateerde vraagstukken:

- de circa 70 medewerkers binnen de vaktechnische lijn (Corporate Dienst Vaktechniek, VI);
- de circa 20 datacoördinatoren (werkzaam binnen de verschillende doelgroepdirecties);
- de circa 7 medewerkers van het CPO-team.

Ook medewerkers van de concerndirectie Fiscaal Juridische Zaken (FJZ), van de directie Bestuurlijke en Politieke Zaken (BPZ) en de Concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB) worden geraadpleegd bij privacy gerelateerde vraagstukken. Geregeld is echter niet duidelijk wie om welke reden bij een vraagstuk betrokken wordt, of moet worden.

Binnen de directie IV&D bestaat een afdeling met de naam Achitectuur en Dataoffice. Binnen deze afdeling zijn twee teams ondergebracht: het team met architecten en de CDO-office. De Belastingdienst kent een sterke architectuursturing. De architecten modelleren nieuwe bedrijfsprocessen en bepalen of de noodzakelijke IT zelf wordt ontwikkeld, of wordt ingekocht. Het is daarbij van belang om tijdig na te gaan of de noodzakelijke DPIA's zijn uitgevoerd. Het CDO-office maakt kaders en beleid op het gebied van datamanagement. Bij de totstandkoming van die kaders wordt nog onvoldoende afgestemd met het CPO-team.

Daarnaast lopen er binnen de Belastingdienst diverse programma's en projecten ter verbetering van de naleving van de AVG. Ook vanuit die programma's en projecten wordt geregeld onvoldoende contact gelegd met het CPO-team. Als datacoördinatoren worden betrokken gebeurt dat vaak ad hoc.

Uit het gesprek dat de AP met een aantal datacoördinatoren voerde bleek dat de rol van datacoördinator per directie verschilt, en dat de invulling mede afhankelijk is van de vraag hoe de directie die invulling wil regelen. De functiebenamingen zijn ook niet eenduidig. Nergens ligt vast bij welke vraagstukken de datacoördinatoren betrokken moeten worden. Er is discussie over de vraag wie de opleiding voor de datacoördinatoren moet regelen: de dienst VT of de directie IV&D. De datacoördinatoren benadrukken dat de verantwoordelijkheden binnen de organisatie niet goed zijn belegd en dat niet duidelijk is wat ieders rol is binnen de privacyorganisatie. De datacoördinatoren vervullen een rol bij het opstellen van DPIA's, maar vaak is onduidelijk wie binnen de Belastingdienst de (verwerkings)verantwoordelijke is voor het proces. Dat hangt vooral samen met de structuur van de Belastingdienst met directies en ketens.

De AP constateert dat er sprake is van versnippering. Er is onvoldoende beschreven welk team welke taak uitvoert binnen de privacyorganisatie. Ook is onduidelijk wie eventuele risico's accepteert, of maatregelen moet treffen om de risico's te mitigeren. De governance is niet duidelijk geregeld. Hierdoor wordt er geregeld langs elkaar heen gewerkt en wordt er soms ook onnodig op elkaar gewacht. Deze situatie maakt het mogelijk dat verantwoordelijkheden worden afgeschoven of dat onderwerpen juist worden opgepakt



Datum
23 december 2024

Ons kenmerk
2024-035019

terwijl men er niet over zou (moeten) gaan. De onduidelijkheid veroorzaakt ook shopgedrag, waarbij meerdere actoren worden geraadpleegd teneinde een gewenst antwoord te krijgen.

De AP constateert dat er nog geen zichtbare stappen zijn gezet om taken en verantwoordelijkheden beter te definiëren.

2. Ontoereikende centrale regie, beperkte invulling kaderstellende rol

In het verlengde van het vorige punt constateert de AP dat er geen totaalbeeld bestaat van de activiteiten die momenteel worden verricht binnen de organisatie om de naleving van de AVG te verbeteren. Ook is er geen inzicht in de activiteiten die nog moeten worden verricht om dat doel te bereiken. De centrale coördinatie is onvoldoende. Er is binnen de privacyorganisatie sprake van gefragmenteerde sturing, en onvoldoende samenwerking. De structuur van de Belastingdienst met vele directies en ketens maakt het inrichten van centrale regie overigens extra complex, terwijl juist binnen deze structuur sterke regie essentieel is.

De directie IV&D is een kaderstellende directie. Er zijn echter nauwelijks kaders opgesteld op het gebied van privacymanagement en privacy inhoudelijke vraagstukken die medewerkers van de Belastingdienst kunnen gebruiken in hun werk. Er zijn kaders voor het melden van datalekken en het afhandelen van inzageverzoeken. Deze kaders zijn echter niet goed vindbaar, of niet breed bekend. Er bestaat op dit moment ook verschil van inzicht in de vraag vanuit welke directie kaderstellende documenten moeten worden opgesteld die betrekking hebben op privacy inhoudelijke vraagstukken.

Zonder heldere kaders is het moeilijk om vanuit een kaderstellende directie, zoals IV&D, invulling te geven aan het uitvoeren van controles om na te gaan of de directies in het primaire proces hun verantwoordelijkheden daadwerkelijk nemen, en de AVG en de Wpg (Wet Politiegegevens) naleven. Dergelijke controles vinden vanuit het CPO-team nog nauwelijks plaats.

Intern toezicht FG

Aan het FG-team was tot voor kort een formatie toegekend van 6 fte. Het kent op dit moment een formatie van 5 fte. Omdat dit team voor het gehele Ministerie van Financiën opereert is de destijds toegekende formatie van 6 fte naar de overtuiging van de AP minimaal nodig om de wettelijke taken goed uit te kunnen voeren. Dat geldt temeer nu er bij in elk geval de Belastingdienst nog de nodige stappen gezet moeten worden om de naleving van de AVG verder te versterken. De AP beschouwt de eerder toegekende bezetting voor de FG dan ook als minimaal en roept u in verband daarmee op om zorg te dragen voor in ieder geval deze minimale bezetting.

Opdracht

De AP verzoekt u de governance van de privacyorganisatie te herijken en te versterken. Onderdeel daarvan is het verduidelijken van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende functies binnen de privacyorganisatie, en het concreet beschrijven daarvan. Daarbij moet worden gelet op de onderlinge samenhang tussen de functies. Ook de besluitvormings- en de overlegstructuur moeten versterkt worden. Voor elke medewerker van de Belastingdienst moet duidelijk zijn voor welke vraag hij/zij bij welke



Datum

23 december 2024

Ons kenmerk

2024-035019

functionaris moet zijn. Ook moet duidelijk zijn wie eventuele risico's moet accepteren, of maatregelen moet treffen om de risico's te mitigeren.

Met het oog op de bescherming van de belangen van de burgers moet worden nagegaan of de organisatie in staat is om de verantwoordelijkheden die uit de AVG voortvloeien in voldoende mate op te pakken, en welke onderdelen extra aandacht behoeven.

Gelet op de structuur van de Belastingdienst met een combinatie van lijn- en ketensturing is het van belang om helder te maken welke lijn of keten primair verantwoordelijk is als het gaat om gespecificeerde privacyvraagstukken.

De centrale regie moet versterkt worden. De directie IV&D, en het CPO-team in het bijzonder, spelen hierbij een belangrijke rol.

De nieuwe governance kan worden vastgelegd in een specifiek privacybeleid voor de Belastingdienst.

Tot slot

Het is essentieel de governance zo in te richten dat dit bijdraagt aan processen en systemen die voorkomen dat onterechte negatieve effecten optreden voor burgers. Een goed werkende privacystructuur kan bijvoorbeeld de kans op discriminatoir handelen minimaliseren. Dit zal bijdragen aan het herstel van het vertrouwen van de burger in de Belastingdienst. Een goed werkende privacystructuur zal voorts het werkplezier van medewerkers die werkzaam zijn binnen die structuur doen vergroten.

De AP zal in het najaar van 2025 nagaan of de noodzakelijke verbeteringen zijn doorgevoerd.

De AP zendt een afschrift van deze brief aan uw Functionaris voor Gegevensbescherming. Deze brief wordt op 13 januari 2025 op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens

Persoonsgegevens