

**AP**bescherming in een
digitale wereld

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
T 070 8888 500
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane)
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

1

Onderwerp

Advies omgaan met signalen en meldingen over vermoedens van niet-naleving

Geachte heer Heijnen,

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) is in 2024 gestart met het toezichtarrangement Belastingdienst. Dit toezicht richt zich niet alleen op het volgen en controleren van acties van de Belastingdienst gericht op duurzame verbetering van de bescherming van persoonsgegevens, maar ook op het adviseren van de Belastingdienst op dit vlak.

In het jaarplan 2025 voor dit toezicht kondigde de AP aan een adviesdocument op te zullen stellen over het omgaan met signalen over mogelijke niet-naleving van de belastingwetgeving.¹ De Belastingdienst ontvangt dergelijke signalen en meldingen van verschillende overheidsorganisaties, burgers en bedrijven. In deze brief treft u het toegezegde advies aan.

Reden van het advies

Na het stopzetten van de Fraudesignaleringsvoorziening (hierna: FSV) in 2020 is het gebruik van (fraude)signalen en meldingen over het mogelijk niet naleven van belastingregelgeving nagenoeg stil komen te liggen. Over een voorziening die als vervanging van FSV zou moeten dienen (de Tijdelijke signalenvoorziening) was de AP kritisch. Vanwege de hoge risico's en het ontbreken van mitigerende maatregelen, adviseerde de AP dit systeem niet in gebruik te nemen. Inmiddels pakt de Belastingdienst enkele soorten meldingen van overheidsinstanties gecontroleerd weer op. De AP wil met dit advies ondersteuning bieden aan de Belastingdienst om signalen en meldingen over vermoedens van niet-

¹ [Jaarplan toezichtarrangement Belastingdienst 2025](#) gezonden aan de Belastingdienst bij brief van 20 januari 2025.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

naleving op rechtmatige en verantwoorde wijze te verwerken en te gebruiken voor zijn wettelijke taakuitvoering.

Fundamentele waarden in het geding

Buiten kijf staat het belang dat iedereen zijn belastingverplichtingen nakomt. Belastinginkomsten vormen een belangrijk fundament voor de overheid om publieke diensten te leveren, sociale rechtvaardigheid te bevorderen en economische groei te ondersteunen. Met het heffen en innen van rijksbelastingen vervult de Belastingdienst dus een essentiële taak in onze samenleving. Daar hoort ook bij dat de Belastingdienst controles uitvoert als er aanwijzingen zijn dat de regelgeving niet (volledig) wordt nageleefd en zo nodig handhavend optreedt. Het kunnen ontvangen en onderzoeken van signalen en meldingen die dergelijke aanwijzingen kunnen bevatten en die derden aan de Belastingdienst verstrekken, maakt hier onderdeel van uit.

Maar het zorgen voor overheidsinkomsten en het tegengaan van belastingontduiking is niet de enige verantwoordelijkheid die op de Belastingdienst rust. Voor zijn taken beschikt de Belastingdienst over zeer veel (gevoelige) persoonsgegevens van miljoenen mensen. Ook dat brengt een aanzienlijke verantwoordelijkheid met zich. Een verantwoordelijkheid om deze gegevens op zeer zorgvuldige wijze te verwerken en daarbij steeds ook (de risico's voor) de fundamentele rechten en belangen van het individu in het oog te houden. Daarbij hecht de AP in het bijzonder belang aan fundamentele waarden zoals non-discriminatie, controleerbaarheid en transparantie van macht. Deze fundamentele waarden vormen voor de AP belangrijke pijlers waarop zij haar toezicht baseert.² Met dit advies beoogt de AP de geldende kaders en normen verder te verduidelijken om zo bij te dragen aan de verwerking van persoonsgegevens waarin deze fundamentele waarden zijn geborgd.

Ook van belang voor andere overheidsorganisaties

Hoewel dit advies primair is geschreven ten behoeve van de fiscale taken die de Belastingdienst uitvoert, is de AP van oordeel dat ook andere onderdelen binnen de rijksbelastingdienst, zoals de Dienst Toeslagen en de Douane, hun voordeel kunnen doen met dit advies. Dat geldt eveneens voor andere overheidsorganisaties die bijvoorbeeld uitkeringen verstrekken en vergelijkbare signalen en meldingen ontvangen over het mogelijk niet-naleven van de regelgeving. Daarom maakt de AP dit advies openbaar.

De AP heeft het concept van dit advies voorgelegd aan de Belastingdienst teneinde dit te controleren op feitelijke onjuistheden en - in verband met de publicatie ervan - op vertrouwelijke passages. Dit heeft geleid tot enkele, voornamelijk redactionele aanpassingen. Vanzelfsprekend is de AP graag bereid dit advies aan u of uw medewerkers mondeling nader toe te lichten.

Hoofdlijn advies

De Belastingdienst ontvangt van burgers, bedrijven, private partijen en overheidsorganisaties informatie die zou kunnen duiden op belastingontduiking of het anderszins niet naleven van de belastingwetgeving. Het gaat om signalen en meldingen van zeer uiteenlopende aard met veelal gevoelige informatie. Van

² <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/toezichtstrategie>.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

‘zachte’ informatie afkomstig van al dan niet betrouwbare particulieren of anonieme tipgevers tot ‘harde’ informatie van het openbaar ministerie over een groot bedrag aan contant geld dat bij een persoon inbeslaggenomen is.

Voor het correct heffen en innen van belastingen moet de Belastingdienst ook controleren of burgers en bedrijven hun belastingverplichtingen nakomen. De signalen en meldingen die de Belastingdienst ontvangt kunnen informatie bevatten die noodzakelijk is om in een bepaald geval tot correcte heffing en inning over te kunnen gaan. De verwerking van persoonsgegevens die inherent is aan signalen en meldingen vindt om die reden een grondslag in de AVG en kan daarom in beginsel rechtmatig plaatsvinden.

Houd regie op de verwerking van signalen en meldingen met vermoedens van niet-naleving

Wanneer het opslaan, toegankelijk maken, gebruiken en bewaren van dergelijke signalen en meldingen op ongecontroleerde wijze gebeurt, leidt dit tot grote risico's voor betrokkenen, zo heeft de ervaring met FSV uitgewezen. Het is daarom van belang dat er regie is op de verwerking en het gebruik van deze signalen en meldingen. Die regie dient een rechtmatige en verantwoorde omgang met signalen en meldingen te waarborgen.

Om een gecontroleerde omgang met signalen en meldingen te verwezenlijken, verdient het aanbeveling alle signalen en meldingen bij binnenkomst bij de Belastingdienst op een centraal punt meteen van een eerste beoordeling of classificatie te voorzien op betrouwbaarheid en bruikbaarheid voor de taken van de Belastingdienst. Een dergelijke centrale ontvangst en eerste beoordeling stelt de Belastingdienst onder andere in staat om evident te onbetrouwbare of onbruikbare signalen en meldingen meteen te wissen. Datzelfde geldt voor bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens die mogelijk onderdeel vormen van het signaal of de mededeling en waarvoor geen grondslag bestaat. Deze gegevens moeten zo snel mogelijk worden gewist.

De noodzakelijke regie dient er voorts uit te bestaan dat duidelijk en herleidbaar is wat er vervolgens met een binnengekomen signaal of melding gebeurt. Aan welke afdeling is het signaal/de melding overgedragen en welke gevolgen heeft die afdeling vervolgens aan het signaal of de melding verbonden.

Regie op het gebruik van signalen en meldingen houdt ook in dat er beleid en werkinstructies zijn opgesteld waarin duidelijk is vastgelegd voor welk doel signalen en meldingen mogen worden gebruikt en welke gevolgen medewerkers aan een bepaalde categorie signalen of meldingen mogen verbinden. Dergelijke werkinstructies kunnen bijdragen aan een proportioneel en eenvormig gebruik van signalen en meldingen.

Signalen en meldingen moeten voortvarend worden beoordeeld en verwerkt. Voor zover een signaal of melding beoordeeld is als voldoende bruikbaar en betrouwbaar, maar uit de aard der zaak volgt dat niet meteen opvolging kan worden gegeven, dienen redelijke termijnen te worden vastgesteld gedurende welke het signaal of de melding nog mag worden bewaard ten behoeve van het toezicht, rekening houdend met de aard van het signaal/de melding.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

Regie betekent ook dat noodzakelijke beveiligingsmaatregelen, onder andere rekening houdend met de gevoelige aard van de informatie, worden getroffen. En dat in de verschillende ICT-systemen de persoonsgegevens die vallen onder de AVG gescheiden zijn van persoonsgegevens die vallen onder de Wet politiegegevens en de Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving.

Houd maat en beperk de verwerking tot wat echt noodzakelijk is

Signalen en meldingen met vermoedens dat een persoon of bedrijf de belastingregels niet naleeft, zijn per definitie als gevoelige gegevens aan te merken. Zij bevatten immers een al dan niet terechte aantijging aan het adres van die persoon of dat bedrijf. De Belastingdienst zal daarom steeds kritisch moeten kijken naar de inhoud van het signaal of de melding en de vraag of de verwerking daarvan noodzakelijk is voor het heffen en innen van belastingen. De Belastingdienst dient ervoor zorg te dragen dat via een stelsel van autorisaties en autorisatiebeheer alleen die medewerkers toegang hebben tot de gegevens die deze uit hoofde van hun werkzaamheden nodig hebben. Voorts is het van belang dat maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de juistheid van persoonsgegevens is gewaarborgd en dat deze gegevens tijdig worden geactualiseerd waar dat nodig is.

Inhoud advies**1. Inleiding**

1.1 Kerntaak Belastingdienst

1.2 Wat vooraf ging

1.3 Stand van zaken rond het gebruik van signalen en meldingen niet-naleving

1.4 Risico's voor betrokkenen

1.5 Reikwijdte van het advies

2. Enkele algemene aandachtspunten

2.1 Verschillende taken onder de vleugels van de rijksbelastingdienst ('Belastingdienst')

2.2 Verschillende wettelijke kaders

2.3 Verschillende soorten signalen en meldingen

3. Elementaire eisen voor de verwerking van persoonsgegevens in signalen en meldingen

3.1 Verantwoordelijkheid voor de naleving van de AVG

3.2 Rechtmatige verwerking van persoonsgegevens (grondslag)

3.3 Behoorlijke verwerking van persoonsgegevens

3.4 Extra bescherming voor bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens

3.5 Doelspecificatie, doelbinding en verwerking voor andere doeleinden

3.6 Minimale gegevensverwerking (dataminimalisatie)

3.7 Juistheid van persoonsgegevens

3.8 Opslagbeperking, archivering en bewaartermijnen

3.9 Beveiligingsmaatregelen

3.10 Transparantie en rechten van betrokkenen

3.11 AVG-proof inrichten van ICT-systemen en processen (privacy by design)

4. Aandachtspunten bij het gebruiken van signalen en meldingen niet-naleving

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

1. Inleiding

1.1 Kerntaak Belastingdienst

De kerntaak van de Belastingdienst is rijksbelastingen en premies volksverzekeringen te heffen en in te vorderen conform de geldende wetgeving (hierna kortweg aangeduid als het heffen en innen van belastingen). Voor de uitvoering van die taak heeft de Belastingdienst (semi)massale processen ingericht en levert hij passende dienstverlening. Hiermee worden de belastingplichtigen in staat gesteld om op correcte wijze aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. Voor de goede uitvoering van deze kerntaken moet de Belastingdienst toezicht houden op de naleving door burgers, bedrijven en organisaties van hun verplichtingen die uit de toepasselijke regelgeving voortvloeien. Dit toezicht heeft tot doel om ervoor te zorgen dat de juiste belasting wordt geheven of premies worden ingehouden en belastingontduiking en -fraude worden voorkomen. Als de regels zijn overtreden, treedt de Belastingdienst zo nodig handhavend op.

In het kader van de controlerende en toezichthoudende taken, ontvangt de Belastingdienst van personen, bedrijven en verschillende overheidsorganisaties tips, signalen en meldingen die kunnen duiden op het niet naleven van de toepasselijke regelgeving of opzettelijk frauduleus gedrag. Deze signalen en meldingen kunnen noodzakelijk zijn om de juiste keuzes te maken om bepaalde personen, bedrijven of organisaties (extra) te controleren en er zodoende voor te zorgen dat zoveel mogelijk de juiste belasting wordt geheven en geïnd. Ook binnen de Belastingdienst zelf wisselen verschillende directies of afdelingen signalen uit over mogelijk frauduleus gedrag. Dit advies gaat in op de voorwaarden die gelden voor het omgaan met dergelijke tips, signalen en meldingen.

1.2 Wat vooraf ging

In 2020/2021 heeft de AP onderzoek gedaan naar de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) van de Belastingdienst. Deze applicatie was in februari 2020 al stopgezet. FSV is vele jaren gebruikt door verschillende onderdelen binnen de Belastingdienst. In deze applicatie stonden onder meer fraudesignalen van zeer verschillende aard en kwaliteit over een kwart miljoen mensen geregistreerd. Deze fraudesignalen waren voor een zeer brede groep medewerkers raadpleegbaar en werden bovendien erg lang bewaard. De AP concludeerde dat de verwerking van persoonsgegevens die hiermee gepaard ging op diverse punten onrechtmatig was.³

Na het stopzetten van FSV ontwierp de Belastingdienst een nieuwe voorziening voor de verwerking van risicosignalen: de Tijdelijke signalenvoorziening (TSV). De Belastingdienst heeft voor deze nieuwe voorziening een risicoanalyse (DPIA) opgesteld en aan de AP voorgelegd. De AP adviseerde TSV niet in gebruik te nemen omdat er teveel risico's aan de verwerking waren verbonden. Risico's waarvoor nog onvoldoende mitigerende maatregelen waren getroffen.⁴ Een belangrijk punt voor de AP was dat de DPIA maar op een klein deel van de verwerking zag (alleen het meldproces). Het daadwerkelijke gebruik van de

³ Onderzoeksrapport Belastingdienst Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalerings Voorziening (FSV) oktober 2021, gepubliceerd op de website van de AP.

⁴ Zie Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 1098, bijlage blg-1047614.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

signalen, de gevolgen die de Belastingdienst daaraan kan verbinden en de consequenties die betrokkenen daarvan kunnen ondervinden waren niet in kaart gebracht. Dit is problematisch omdat juist in de opvolging van signalen en de keuze om bepaalde personen wel en andere personen niet voor nader onderzoek te selecteren, risico's op discriminatie schuilen.⁵ De Belastingdienst heeft het advies van de AP opgevolgd en TSV niet in gebruik genomen.

Sindsdien is het gebruik van (fraude)signalen door de Belastingdienst nagenoeg stil komen te liggen.⁶ Omdat dit een onwenselijke situatie is, is de Belastingdienst een programma gestart: het Programma Fiscale meldingen en informatiestromen (PFMI).⁷ Doel van dit programma is om een aantal meldingen van overheidsinstanties stapsgewijs weer op te pakken.⁸ Het voldoen aan de eisen van het gegevensbeschermingsrecht is hierbij een belangrijke voorwaarde. Binnen dit programma heeft de Belastingdienst ongeveer veertig verschillende soorten signalen en meldingen geïdentificeerd die de Belastingdienst weer wil oppakken.

1.3 Stand van zaken rond het gebruik van signalen en meldingen niet-naleving

De Staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven dat de Belastingdienst via het door PFMI ontwikkelde proces inmiddels vijf soorten meldingen weer oppakt en verwerkt.⁹ Deze zijn:

- meldingen van Justis inzake vermoeden van misbruik van rechtspersonen (TRACK-melding);
- meldingen van de FIOD inzake (door FIU-Nederland) verdacht verklaarde transacties;
- meldingen van het Financieel expertisecentrum (hierna: FEC);
- meldingen van het openbaar ministerie inzake inbeslaggenomen contant geld (cash call-melding);
- meldingen van (de opsporingsdienst van) de Arbeidsinspectie (processen-verbaal).

1.4 Risico's voor betrokkenen

Aan de verwerking van signalen en meldingen over vermoedens van fraude en niet-naleving zijn risico's verbonden voor betrokkenen. Daarom is het van belang om het proces rond deze verwerking zorgvuldig vorm te geven en na te gaan of voldaan is aan alle eisen van het gegevensbeschermingsrecht. Deze eisen zijn immers bedoeld om de risico's voor betrokkenen die gepaard kunnen gaan met de verwerking van hun persoonsgegevens te beperken.

Bij signalen en meldingen niet-naleving gaat het om informatie die zou kunnen duiden op onregelmatigheden op het vlak van belastingen. Maar of ook daadwerkelijk sprake is van onregelmatigheden is nog geenszins vastgesteld. En als sprake zou zijn van onregelmatigheden is ook nog niet duidelijk of deze met opzet of door een onbedoelde fout hebben plaatsgevonden. Tegelijkertijd kunnen deze signalen en meldingen wel aanleiding vormen voor het uitvoeren van extra controles en onderzoek

⁵ Vgl. het gebruik van nationaliteit bij het toezicht in het kader van de kinderopvangtoeslag.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1146.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1227.

⁸ Het PFMI-traject heeft een beperkte scope. Meldingen van particulieren en bedrijven over vermoedens van niet-naleving en meldingen die voortkomen uit een RIEC vallen niet onder het project PFMI. Ook meldingen die worden ontvangen door DG Toeslagen, DG Douane en de FIOD vallen buiten het PFMI-traject.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 31 388, nr. 10.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

die inbreuk kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer en uiteindelijk onder meer kunnen resulteren in naheffingen, navorderingen en boetes.

Het gaat bovendien om verwerking van persoonsgegevens buiten de betrokkene om. De informatie wordt niet van de betrokkene zelf verkregen, maar van een derde. Dit betekent dat de betrokkene doorgaans niet weet dat de Belastingdienst signalen of meldingen over hem of haar verwerkt, laat staan de mogelijkheid heeft zelf de juistheid van die informatie te controleren.

De risico's die verbonden zijn aan de verwerking van signalen en meldingen niet-naleving hangen in belangrijke mate af van de wijze waarop de Belastingdienst deze vervolgens gebruikt en de gevolgen die hij daaraan verbindt. Zo zal onderzoek naar aanleiding van ontvangen signalen en meldingen zich dienen te beperken tot signalen en meldingen die daarvoor voldoende aanleiding geven. Dat onderzoek zal bovendien in redelijke verhouding moeten staan tot de ernst van de mogelijke overtreding. Leidt nader onderzoek tot de constatering dat belastingverplichtingen zijn overtreden, dan geldt ook voor de gevolgen die de Belastingdienst daaraan verbindt, dat deze evenredig moeten zijn met de geconstateerde overtreding. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft op pijnlijke wijze laten zien hoe een buitensporig harde aanpak volgend op het aantreffen van onregelmatigheden tot desastreuze gevolgen heeft geleid.

Van belang is bovendien dat de risico's voor betrokkenen exponentieel kunnen toenemen wanneer aan een signaal of melding niet alleen gevolgen voor een bepaalde persoon of bepaald bedrijf worden verbonden, maar voor een hele groep personen. In het onderzoek van de AP in verband met de kinderopvangtoeslag bleek dat de Belastingdienst/Toeslagen aan een enkel signaal bepaalde kenmerken voor potentiële fraude had ontleend die vervolgens zijn gebruikt om een grote groep personen met dezelfde kenmerken te selecteren voor controle.¹⁰

Risico's voor betrokkenen kunnen zich ook uitbreiden wanneer overheidsinstanties, waaronder de Belastingdienst, signalen en meldingen niet-naleving doorzendt aan andere organisaties, zonder dat de betrouwbaarheid van de informatie is geverifieerd. Bij het doorzenden van meldingen die een overheidsinstantie zelf van een melder heeft ontvangen, bestaat bovendien het risico van schijnbare cumulatieve van signalen en meldingen, terwijl het in werkelijkheid om dubbelingen van dezelfde informatie gaat. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een melder niet alleen een melding bij de Belastingdienst doet, maar ook bij een andere organisatie en de Belastingdienst deze melding ook zelf doorstuurt naar die andere organisatie. In dat geval kan ten onrechte de indruk ontstaan dat er sprake is van twee verschillende meldingen, terwijl het in wezen om een en dezelfde melding gaat.¹¹

Ten slotte kunnen risico's voor betrokkenen ontstaan wanneer deze gevoelige informatie in verkeerde handen komt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer criminelen weten binnen te dringen in de ICT-systemen van de Belastingdienst, maar ook wanneer een medewerker, al dan niet bevoegd, toegang heeft

¹⁰ Zie paragraaf 2.4.3 van het onderzoeksrapport 'De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen' en o.a. punt 56 en 60 van het boetebesluit. Beide gepubliceerd op de website van de AP.

¹¹ Dit risico kan worden verkleind door ontvangen meldingen niet zelf door te sturen naar andere overheidsinstanties, maar de melder (de bron) erop te attenderen dat de melding ook relevant is voor een andere overheidsinstantie en hem of haar in overweging te geven de melding zelf bij die andere instantie in te dienen.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

tot de gegevens en hiervan misbruik maakt. Dit kan grote nadelige gevolgen hebben voor de betrokkene. De informatie kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor chantage en afpersing of om de betrokkene via nepbrieven van de Belastingdienst te bewegen tot betaling van een valse navordering.¹²

1.5 Reikwijdte van het advies

Voor een goed begrip van dit advies, is het in de eerste plaats van belang te verduidelijken wat onder signaal of melding niet-naleving in de zin van dit advies wordt verstaan. De AP is namelijk veel verschillende begrippen tegengekomen waarmee verschillende vormen van informatie worden aangeduid. Onder andere de volgende termen zijn, of in ieder geval waren in omloop: tips en kliks, signalen, risicosignalen, fraudesignalen, toezichtsignalen, subjectgerichte signalen, meldingen, incidentmeldingen, risicomeldingen en meldingen niet-naleving.

Ook heeft de AP geconstateerd dat binnen de Belastingdienst uiteenlopende vormen van informatie over mogelijke fraude of niet-naleving van belastingwetgeving als signaal of melding kunnen worden aangemerkt. Daarom is het goed om deze verschillende vormen van informatie van elkaar te onderscheiden en aan te geven over welke signalen en meldingen niet-naleving dit advies wel gaat en welke andere vormen van informatie hierbuiten vallen. Daarbij adviseert de AP de Belastingdienst eenduidige terminologie en definities te ontwikkelen en deze consequent toe te passen.

Dit advies heeft betrekking op de volgende signalen en meldingen niet-naleving:

- Informatie die *burgers, bedrijven en andere private partijen uit eigen beweging* aan de Belastingdienst verstrekken omdat de melder meent dat de informatie kan duiden op het niet naleven van de belastingregels of belastingfraude door een bepaalde persoon, bedrijf of organisatie. Deze categorie wordt in dit advies aangeduid als 'signalen'.
- Informatie die *overheidsorganisaties uit eigen beweging* (dat wil zeggen zonder dat de Belastingdienst daarom heeft verzocht) aan de Belastingdienst verstrekken en die betrekking heeft op een vermoeden dat een specifieke persoon of op een specifiek bedrijf de belastingwetgeving, al dan niet opzettelijk, niet naleeft. Deze categorie wordt in dit advies aangeduid als 'meldingen niet-naleving'.
- Informatie met betrekking tot het vermoeden dat een specifieke persoon of een specifiek bedrijf de belastingregels niet naleeft die de ene afdeling *binnen DG Belastingdienst* spontaan verstrekt aan een andere afdeling binnen DG Belastingdienst (zie ook paragraaf 2.1 over de organisatie van de rijksbelastingdienst). Deze categorie wordt in dit advies aangeduid als 'interne meldingen niet-naleving'.

Persoonsgegevens

Het advies richt zich daarbij op signalen en meldingen niet-naleving voor zover deze persoonsgegevens bevatten. Dit is niet beperkt tot signalen of meldingen die een specifieke naam van een natuurlijke persoon

¹² Zie ook de website van de Belastingdienst met [Voorbeelden van valse sms-berichten, mails, WhatsApp-berichten en brieven](#).

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

bevatten. Het gaat ook over signalen en meldingen die informatie bevatten aan de hand waarvan een natuurlijke persoon direct of indirect kan worden geïdentificeerd.¹³ Dit betekent onder andere dat ook meldingen over organisaties in deze categorie kunnen vallen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan meldingen die gaan over het gedrag van een bestuurder of leidinggevende of die worden gebruikt om bestuurders, directieleden of andere bij het bedrijf betrokken natuurlijke personen nader te onderzoeken.

Ten behoeve van het heffen en innen van rijksbelastingen

Voorts gaat het in dit advies over signalen en meldingen niet-naleving die de Belastingdienst ontvangt en wil gebruiken in het kader van het heffen en innen van rijksbelastingen en het toezicht dat in dat verband plaatsvindt.

Buiten de reikwijdte van dit advies valt daarom het gebruik van dergelijke signalen en meldingen ten behoeve van:

- de taken op het gebied van toeslagen en douane; en
- niet-fiscale taken door andere onderdelen binnen de Belastingdienst (zie hierna paragraaf 2.1).

Ook valt buiten de reikwijdte van dit advies het gebruik van dergelijke signalen en meldingen door de FIOD en door buitengewoon opsporingsambtenaren met het oog op de opsporing van strafbare feiten. De verwerking van persoonsgegevens door de FIOD en door buitengewoon opsporingsambtenaren met het oog op de opsporing van strafbare feiten valt namelijk niet onder de Algemene verordening gegevensverwerking (hierna: AVG), maar onder de Richtlijn gegevensverwerking bij rechtshandhaving¹⁴ (hierna: RGR) en de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) (zie hierna paragraaf 2.2). Dit laat echter onverlet dat de verwerking van meldingen die de Belastingdienst van de FIOD ontvangt en gebruikt voor het heffen en innen van belastingen wel onder de reikwijdte van dit advies valt. Zodra de Belastingdienst persoonsgegevens in de vorm van meldingen niet-naleving ontvangt van de FIOD, valt de verwerking van die persoonsgegevens door de Belastingdienst weer onder de AVG.

Ontvangen, registreren en gebruiken

Ten slotte richt dit advies zich op het ontvangen, registreren en gebruiken van signalen en meldingen niet-naleving door de Belastingdienst. De verstrekking van signalen of meldingen niet-naleving door de Belastingdienst aan andere organisaties valt buiten de reikwijdte van dit advies. Dit onderwerp zal worden meegenomen in het project gegevensdeling door de Belastingdienst dat voor het toezichtarrangement Belastingdienst in 2026 staat gepland.

Het voorgaande leidt ertoe dat de hierna beschreven vormen van informatie niet als signaal of melding niet-naleving in de zin van dit advies worden aangemerkt.

¹³ Zie definitie van persoonsgegevens in artikel 4, onder 1, van de AVG.

¹⁴ Richtlijn 2016/680 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

- *Informatie die op initiatief van de Belastingdienst zelf is verzameld.*

De Belastingdienst kan een ieder verzoeken informatie te verstrekken die nodig is voor het heffen en innen van belastingen en het toezicht op de naleving van de belastingregels. Dit is bijvoorbeeld geregeld in artikel 47 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) en artikel 58 van de Invorderingswet 1990. De Belastingdienst verzamelt zelf ook op andere manieren informatie uit externe bronnen die gebruikt wordt voor het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving.¹⁵ De informatie die de Belastingdienst op eigen initiatief verzamelt, wordt in dit advies niet als signaal of melding niet-naleving aangeduid. Het gaat namelijk om een verwerking van persoonsgegevens die de Belastingdienst zelf initieert.

- *Informatie over mogelijke belastingfraude afkomstig van samenwerkingsverbanden waar de Belastingdienst zelf aan deelneemt.*

De Belastingdienst neemt deel aan drie samenwerkingsverbanden waarvan de gegevensverwerking per 1 maart 2025 wordt gereguleerd door de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (hierna: WGS).¹⁶ Daarnaast neemt de Belastingdienst deel aan een aantal niet door de WGS gereguleerde samenwerkingsverbanden.¹⁷ Voor zover de regelgeving dit toelaat, overleggen in een samenwerkingsverband de deelnemende partijen gezamenlijk over een 'signaal'¹⁸ of casus of voeren zij gezamenlijk gegevensanalyses uit. Het resultaat van deze gezamenlijke activiteit kan voor de Belastingdienst aanleiding vormen om een specifieke persoon of organisatie nader te controleren en onderzoeken. Maar de uitkomst van de gegevensverwerking door een samenwerkingsverband, wordt niet aangemerkt als een melding niet-naleving in de zin van dit advies. De Belastingdienst neemt namelijk zelf deel aan het samenwerkingsverband en is, samen met de andere deelnemende partijen, gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevensverwerking en de mogelijk daaruit voortvloeiende 'melding niet-naleving'. Aangezien de Belastingdienst zelf mede zeggenschap heeft over die verwerkingen, kan niet gesproken worden van informatie die de Belastingdienst spontaan van een derde partij ontvangt. In het project gegevensdeling dat onderdeel zal vormen van de activiteiten van het toezichtarrangement Belastingdienst AP in 2026, zal ook worden ingegaan op gegevensdeling in samenwerkingsverbanden.

Voor zover de Belastingdienst van een van de organisaties die aan een samenwerkingsverband deelnemen, bijvoorbeeld de politie, rechtstreeks en spontaan een melding niet-naleving ontvangt die niet het gevolg is van de (gezamenlijke) verwerking van persoonsgegevens door het samenwerkingsverband, moet dit worden aangemerkt als een 'bilaterale' verstrekking van een melding niet-naleving door een overheidsorganisatie aan de Belastingdienst. Een dergelijke bilaterale

¹⁵ Staatssecretaris van Financiën heeft in een kamerbrief in juli 2023 geconcludeerd dat voor de grondslag voor het verkrijgen van persoonsgegevens bij internetonderzoek versteviging gewenst is en dat met het wetstraject Wet waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane zal worden voorzien in een wettelijke grondslag voor de bevoegdheid om persoonsgegevens te verkrijgen bij internetonderzoek (Kamerstukken II 2022/23, 32 761, 281).

¹⁶ Dit zijn het Financieel expertisecentrum (FEC), de infobox Crimineel en onverklaarbaar vermogen (iCOV) en de tien Regionale informatie- en expertisecentra (RIECs).

¹⁷ Dit zijn in ieder geval het Landelijk Samenwerkingsverband Naleving Sociaal Stelsel en Arbeidswetten (LSN) (voorheen Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)), de Contraterrorisme infobox (CT Infobox) en het Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ).

¹⁸ In de WGS is heeft het begrip 'signaal' een andere betekenis dan in dit advies. Zie artikel 1.1 van de WGS.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

melding valt onder de hierboven besproken tweede categorie van signalen en meldingen waarop dit advies wél betrekking heeft.

- *Signalen of meldingen die het resultaat van risicoprofilering zijn.*
Wat evenmin als een signaal of (interne) melding niet-naleving in de zin van dit advies wordt aangemerkt, is de uitkomst van risicoprofilering of risicoselectie (uitgevoerd door de Belastingdienst zelf of door een andere overheidsorganisatie). Bij risicoprofilering of risicoselectie gaat het namelijk niet om een op feiten of waarnemingen gebaseerd concreet vermoeden van niet-naleving, maar om een risico op niet-naleving van de belastingwetgeving (of de kans dat de belastingwetgeving niet wordt nageleefd). Dat risico of die kans is bijvoorbeeld gebaseerd op statistische kansberekening en algemene kenmerken waaraan een geselecteerde groep burgers of bedrijven voldoet. Het is van belang dat de Belastingdienst van dit onderscheid is doordrongen omdat aan het gebruik van signalen die het resultaat zijn van risicoprofilering bijzondere risico's voor de fundamentele rechten van betrokkenen kleven, waaronder het risico op discriminatie. De AP heeft over geautomatiseerde (risico)selectie-instrumenten een afzonderlijk advies¹⁹ en een brief met dringend advies om een plan te maken²⁰ uitgebracht. Het onderhavige advies richt zich op vermoedens van niet-naleving die bij de Belastingdienst worden gemeld en zijn gebaseerd op (al dan niet correcte) feiten of waarnemingen ten aanzien van een specifiek persoon, bedrijf of organisatie.

2. Enkele algemene aandachtspunten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele aandachtspunten die relevant zijn in het kader van de behandeling van signalen en meldingen niet-naleving door de Belastingdienst.

2.1 Verschillende taken onder de vleugels van de rijksbelastingdienst ('Belastingdienst')

Binnen de rijksbelastingdienst worden uiteenlopende taken verricht. Naast de kerntaak van het heffen en innen van belastingen, wordt onder de vleugels van de rijksbelastingdienst onder andere uitvoering gegeven aan:

- toekennen, uitkeren en terugvorderen van toeslagen (o.a. zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag);
- fiscale en niet-fiscale taken van de douane;²¹
- opsporing van strafbare feiten door buitengewoon opsporingsambtenaren en de FIOD; en
- tot 1 januari 2026: andere niet-fiscale taken.²²

¹⁹ Advies van 10 oktober 2024 inzake artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten, gepubliceerd op de website van de AP.

²⁰ Brief van 8 augustus 2025 inzake Verzoek tot het maken van een plan: toetsing selectie-instrumenten aan o.a. artikel 22 AVG, gepubliceerd op de website van de AP.

²¹ Fiscale taken van de Belastingdienst/Douane zijn het heffen en innen van invoerrechten en accijnzen. Niet-fiscale taken zijn zaken op het terrein van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM), zoals bijvoorbeeld handhaving van sanctiemaatregelen of toezicht op precursoren voor drugs of explosieven.

²² Zoals toezicht op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme door Bureau Toezicht Wwft en de taken van het Bureau Economische Handhaving.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

Al deze taken worden uitgevoerd door de rijksbelastingdienst, formeel opererend onder de naam 'Belastingdienst'.²³

Ontvlechting taken Belastingdienst, Toeslagen en Douane

Besloten is de meeste van deze taken te ontvlechten van de kerntaken van de Belastingdienst.²⁴ Hiervoor is wijziging van wetgeving nodig omdat al deze taken vooralsnog worden uitgevoerd door de rijksbelastingdienst opererend onder de naam 'Belastingdienst'. Als eerste stap in dit proces van ontvlechting, zijn deze taken ondergebracht bij drie afzonderlijke directoraten-generaal onder het Ministerie van Financiën: DG Belastingen, DG Toeslagen en DG Douane.²⁵ Vooruitlopend op de verdere ontvlechting, worden in dit advies DG Toeslagen en DG Douane ten opzichte van DG Belastingen als afzonderlijke, (externe) overheidsinstanties aangemerkt. Meldingen niet-naleving die de Belastingdienst ontvangt van DG Toeslagen of DG Douane worden daarom in dit advies als meldingen van andere overheidsorganisaties aangemerkt en niet als interne meldingen.

Aanpassing van de wetgeving om deze voorgenomen ontvlechting vorm te geven, is ook voor het onderwerp van dit advies van groot belang. Die wetgeving zal ook duidelijke wettelijke grondslagen moeten bevatten voor het verstrekken van persoonsgegevens die door een van deze organisaties worden verwerkt voor de eigen taakuitvoering aan een van de andere organisaties ten behoeve van de taakuitvoering van die andere organisatie.

Niet-fiscale taken binnen DG Belastingdienst

Binnen DG Belastingdienst is ook de FIOD ondergebracht die niet tot taak heeft belastingen te heffen en te innen of daaraan ondersteuning te bieden.

De FIOD is een bijzondere opsporingsdienst, belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (opsporing van strafbare feiten), voor zover deze betrekking heeft op het beleidsterrein van de Minister van Financiën of voor zover deze aan de FIOD is opgedragen.²⁶ De FIOD maakt in organisatorische zin ook onderdeel uit van het DG Belastingdienst, maar de opsporingstaken van de FIOD moeten nadrukkelijk worden onderscheiden van de fiscale taken van de Belastingdienst. Gelet hierop worden de meldingen niet-naleving die de Belastingdienst van de FIOD ontvangt in dit advies eveneens aangemerkt als een melding van een andere overheidsorganisatie en niet als interne meldingen.

Daarnaast vormden het Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) en het Bureau Economische Handhaving (BEH) tot 1 januari 2026 onderdeel van DG Belastingdienst. Deze onderdelen waren evenmin belast met de uitvoering van belastingwetten.²⁷

²³ Vgl. artikel 2, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003.

²⁴ Zie Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 588 en Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 690.

²⁵ Artikel 2 van het Organisatiebesluit Directoraten-generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane.

²⁶ Artikel 2, onder a, en artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

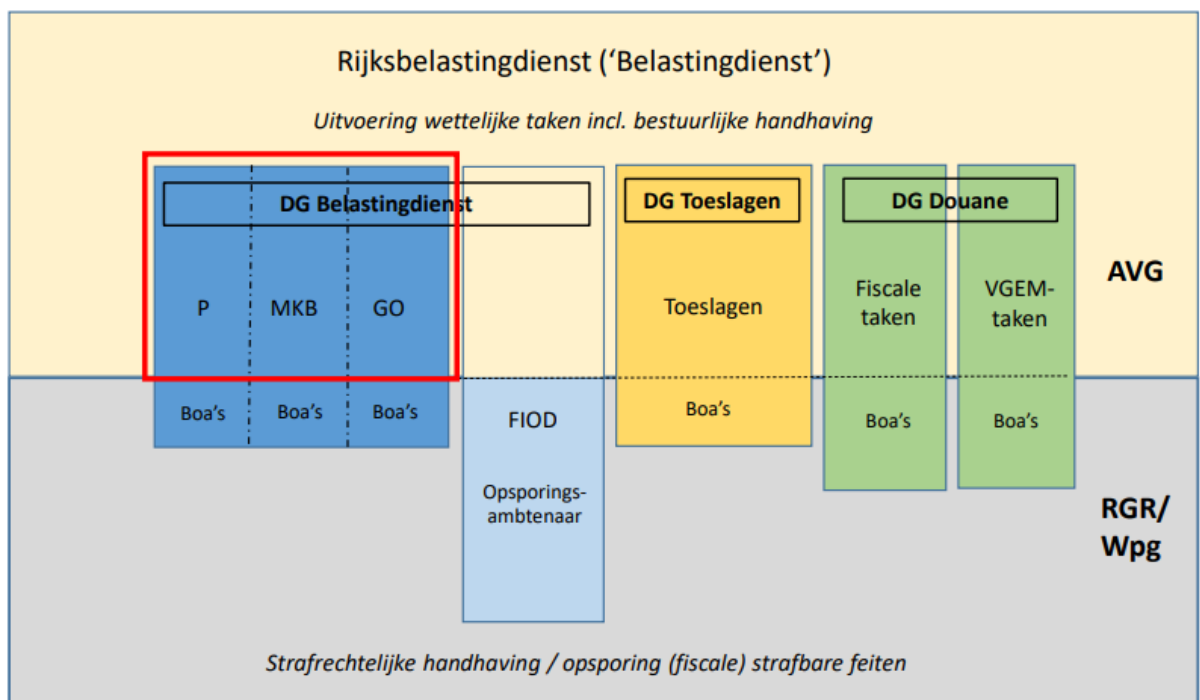
²⁷ BTWwft houdt toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) door een aantal specifieke beroepsgroepen, zoals handelaren van goederen en kunstvoorwerpen, makelaars en bemiddelaars in vastgoed en huurovereenkomsten, taxateurs van vastgoed en exploitanten van pandhuizen. BEH houdt toezicht op o.a. de verplichtingen tot het tijdig deponeren van de jaarrekening en registratie van de uiteindelijk belanghebbende (UBO) van een

Datum
12 januari 2026

Ons kenmerk
2025-004883

Waar hierna in dit advies wordt gesproken van ‘de Belastingdienst’, wordt dus bedoeld op de onderdelen van de DG Belastingdienst die met de uitvoering van fiscale taken zijn belast.

Hieronder is een vereenvoudigde schematische weergave van de huidige (per 1 januari 2026) formele samenstelling van de rijksbelastingdienst opererend onder de naam Belastingdienst opgenomen. Het rode kader geeft de reikwijdte van dit advies aan.



2.2 Verschillende wettelijke kaders

Het onderscheiden van de verschillende taken en onderdelen binnen de rijksbelastingdienst is relevant omdat op die uiteenlopende taken ook uiteenlopende wetgeving van toepassing is. Dat geldt voor de regels van het gegevensbeschermingsrecht en voor specifieke wetgeving die op de verschillende taken en onderdelen van toepassing is.

AVG, Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving en Wpg

De verwerking van persoonsgegevens door de Belastingdienst in het kader van de heffing en inning van belastingen valt onder de AVG en moet dus aan de regels van de AVG voldoen. Wanneer een overtreding van de toepasselijke wetgeving is geconstateerd die bestuursrechtelijk wordt gesanctioneerd, is op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van die bestuurlijke handhaving ook de AVG van toepassing.

onderneming of stichting in het UBO-register. Deze onderdelen zijn per 1 januari 2026 samengevoegd tot de Directie Financieel-Economische Integriteit onder het Ministerie van Financiën.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

Hoewel in paragraaf 1.5 is aangegeven dat dit advies niet ziet op de verwerking van signalen en meldingen niet-naleving voor de opsporing van strafbare feiten door buitengewoon opsporingsambtenaren of de FIOD, is het toch belangrijk hier een enkel woord aan te wijden. Zoals hiervoor aangegeven valt de verwerking van persoonsgegevens door buitengewoon opsporingsambtenaren²⁸ en de FIOD met het oog op de opsporing van (fiscale) strafbare feiten niet onder de AVG, maar onder de RGR. Deze richtlijn bevat regels voor de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt door een bevoegde autoriteit met het oog op de rechtshandhaving, waaronder de opsporing van strafbare feiten. De RGR is in Nederland primair geïmplementeerd in de Wet politiegegevens (hierna: Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg).

Gelet op het voorgaande is op de verwerking van persoonsgegevens door buitengewoon opsporingsambtenaren met het oog op de opsporing van strafbare feiten (bijv. in het kader van een fiscale strafbeschikking) het grootste gedeelte van de Wpg van overeenkomstige toepassing verklaard.²⁹ Datzelfde geldt voor de verwerking van persoonsgegevens door de FIOD.³⁰

Omdat de bepalingen in de RGR respectievelijk de Wpg op een aantal belangrijke punten afwijken van de AVG, is het zaak goed te onderscheiden op welke verwerking welke regeling van toepassing is en de verschillende verwerkingen ook in de ICT-systemen van elkaar te scheiden.

Specifieke wetgeving

Voor de verwerking van persoonsgegevens door de verschillende onderdelen binnen de rijksbelastingdienst is ook relevant dat de verschillende taken in specifieke wetgeving zijn vastgelegd. En die specifieke wetgeving bepaalt doorgaans ook of de voor die taak verzamelde persoonsgegevens ook mogen worden verwerkt voor een ander doel dan het doel waarvoor zij zijn verzameld.

Het heffen en innen van rijksbelastingen door de inspecteur en de ontvanger geschiedt op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en specifieke belastingwetten. Het toekennen, uitkeren en terugvorderen van toeslagen geschiedt door de Dienst Toeslagen op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en specifieke toeslagenwetten. Het heffen en innen van invoerrechten en accijnzen geschiedt door de inspecteur en ontvanger op grond van het Douanewetboek van de Unie, de Algemene douanewet en de Invorderingswet 1990. Zoals gezegd, kunnen die specifieke wetten ook specifieke bepalingen bevatten over de bevoegdheid om persoonsgegevens, waaronder signalen en meldingen niet-naleving te mogen delen voor een ander doel dan het doel waarvoor deze zijn verzameld.³¹ Maar van belang is te benadrukken dat het enkele feit dat verschillende taken binnen eenzelfde organisatie (de rijksbelastingdienst) worden uitgevoerd, op zichzelf nog geen legitimatie vormt om gegevens zonder meer onderling uit te wisselen.

²⁸ Zie voor aanwijzing buitengewoon opsporingsambtenaren Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst 2005 en Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022.

²⁹ Dit volgt uit artikel 2 Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren.

³⁰ Dit volgt uit artikel 2 Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten..

³¹ Zie bijvoorbeeld artikel 39, eerste lid, Awir.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

2.3 Verschillende soorten signalen en meldingen

De signalen en meldingen niet-naleving die de Belastingdienst ontvangt zijn van zeer uiteenlopende aard. In deze paragraaf worden een aantal signalen en meldingen kort toegelicht, zonder uitputtend te zijn.

2.3.1 Tips en signalen van burgers, bedrijven en andere private partijen

Burgers, bedrijven en andere private partijen³² kunnen rechtstreeks bij de Belastingdienst een tip of signaal indienen over een vermoeden dat een persoon of bedrijf fraudeert. Op de website van de Belastingdienst worden burgers en bedrijven hiertoe uitgenodigd en is hierover informatie te vinden.³³

Bij de Belastingdienst kan in ieder geval rechtstreeks een signaal worden ingediend over (kleinschalige) belastingfraude, zoals verzwegen inkomen uit werkzaamheden (zwartwerken), verzwegen inkomen uit sparen en beleggen (zwartsparen), verzwegen winst uit onderneming en verzwegen erfenissen.³⁴ Ook is een apart meldpunt ingericht voor het melden van misbruik van de ANBI-status.³⁵ Dergelijke tips en signalen kunnen binnenkomen per e-mail, brief of (Belasting)telefoon. In sommige gevallen is hiervoor een online formulier beschikbaar.

De Belastingdienst ontvangt ook tips en signalen die bij de FIOD zijn ingediend. Het kan daarbij gaan om tips of signalen over niet-kleinschalige belastingfraude en financiële fraude, zoals belastingontduiking, beleggingsfraude, handel met voorkennis, witwassen van geld, btw-carrouselfraude en faillissementsfraude.³⁶ Dergelijke signalen kan de Belastingdienst van de FIOD ontvangen als deze informatie nodig is voor het heffen en innen van rijksbelastingen.

Van belang is stil te staan bij twee risico's die in het bijzonder aan deze categorie van signalen zijn verbonden. In de eerste plaats de betrouwbaarheid van de ontvangen informatie. Niet is uitgesloten dat aan dergelijke meldingen oneigenlijke motieven ten grondslag liggen. Te denken valt aan rancune over een ex-partner of een ex-werkgever, onenigheid met de burens of het willen benadelen van een concurrent. Het is daarom zaak zeer zorgvuldig met deze meldingen om te gaan alvorens hieraan gevolgen te verbinden.

Een ander risico houdt verband met de wijze waarop dergelijke meldingen kunnen worden ontvangen. Open tekstvelden in een online formulier en zeker het gebruik van e-mail en post, dragen het risico in zich dat de melder meer informatie verstrekt, waaronder mogelijk ook bijzondere persoonsgegevens, dan noodzakelijk is voor het toezicht door de Belastingdienst. Ook dit risico moet worden meegewogen bij het vormgeven van het proces rond de verwerking van dit soort signalen.

³² De Belastingdienst heeft aangegeven bijv. ook van woningcorporaties informatie te ontvangen over het mogelijk niet-naleven van de belastingwetgeving.

³³ Zie onder andere de pagina [Meld belastingfraude en financiële fraude](#) op de website van de Belastingdienst.

³⁴ Zie de pagina [Meld belastingfraude en financiële fraude](#) op de website van de Belastingdienst.

³⁵ Hiervoor is o.a. het e-mailadres meldmisbruikanbi@belastingdienst.nl beschikbaar.

³⁶ Zie <https://www.fiod.nl/fraude-melden/>.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

Anonieme tips en signalen

De Belastingdienst ontvangt ook rechtstreeks anonieme tips of signalen van burgers waarvan ook de Belastingdienst zelf de identiteit niet kent.³⁷ Daarnaast ontvangt de Belastingdienst dergelijke anonieme signalen van de FIOD die de FIOD via Meld Misdaad Anoniem heeft ontvangen.³⁸ Het gaat in dat geval om anonieme signalen die naar het oordeel van de FIOD niet tot strafrechtelijk onderzoek nopen, maar mogelijk wel relevant kunnen zijn voor de het toezicht van de Belastingdienst op naleving van de belastingwetgeving.

Het is begrijpelijk dat uit angst voor represailles mensen soms alleen anoniem informatie aan de Belastingdienst durven te verstrekken wanneer zij in hun eigen omgeving vermoedens hebben van belastingfraude of het opzettelijk niet naleven van de belastingwetgeving. Dergelijke anonieme signalen kunnen waardevolle informatie bevatten voor de Belastingdienst. Toch is het van belang stil te staan bij enkele aspecten die specifiek verbonden zijn aan anonieme signalen. Bij anonieme signalen is het voor de Belastingdienst niet mogelijk de betrouwbaarheid van de melder te controleren. Daarom is extra zorgvuldigheid geboden alvorens gevolgen te verbinden aan een anoniem signaal. De Belastingdienst zal aan de hand van de inhoud van het signaal (bijvoorbeeld de mate van detail van de verstrekte informatie) zich een oordeel moeten vormen over de betrouwbaarheid van de informatie. Als getwijfeld moet worden aan de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie, ligt het in de rede het signaal terzijde te schuiven en daaraan geen gevolgen te verbinden. Daarnaast geldt dat het gebruik van informatie van een anonieme bron dient plaats te vinden binnen de grenzen die de rechtspraak en het recht op een eerlijk proces daaraan stellen.

2.3.2 Meldingen niet-naleving van overheidsorganisaties

De Belastingdienst ontvangt veel meldingen niet-naleving die afkomstig zijn van andere overheidsorganisaties. Overheidsorganisaties kunnen bevoegd zijn om spontaan persoonsgegevens aan de Belastingdienst te verstrekken bij een vermoeden van niet-naleving van fiscale regelgeving. In sommige gevallen bestaat een verplichting om melding te doen wanneer een vermoeden van een strafbaar feit is ontstaan en dit voor de Belastingdienst relevant is.³⁹ Hieronder wordt ingegaan op een aantal meldingen die door de Belastingdienst zijn geïnventariseerd. Sommige daarvan worden inmiddels via het PFMI-proces weer opgepakt (zie paragraaf 1.3).

Proactieve risicomelding verstrekt door Justis (TRACK-melding)

De afdeling TRACK van Justis⁴⁰ voert op basis van de Wet controle op rechtspersonen controles uit op rechtspersonen. Justis toetst de integriteit van een rechtspersoon en die van bestuurders en andere

³⁷ Het gaat hier dus niet om tips en signalen afkomstig van personen waarvan de Belastingdienst de identiteit wél kent, maar in een eventuele procedure niet bekend wil maken aan de belanghebbende.

³⁸ Meld Misdaad Anoniem is een centraal meldpunt waar burgers anoniem een melding kunnen doen over (georganiseerde) criminaliteit, waaronder ook (georganiseerde) belastingfraude of financiële fraude. Meldingen die binnen het taakgebied van de FIOD vallen, worden door het meldpunt doorgezonden aan de FIOD.

³⁹ Zo zijn Belastingdienst, UWV en SVB op grond van artikel 61 Wet SUWI en artikel 66 Participatiewet verplicht om elkaar vermoedens van fraude te melden.

⁴⁰ Justis is de screeningsautoriteit die de betrouwbaarheid van personen en organisaties beoordeelt ter bevordering van een veilige en rechtvaardige samenleving.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

betrokken personen en bedrijven. Deze toetsing en het verstrekken van risicomeldingen beogen bij te dragen aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit.⁴¹

Meldingen van de FIOD, waaronder door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties

De Belastingdienst ontvangt informatie van de FIOD in de vorm van meldingen niet-naleving die de Belastingdienst kan aanwenden voor het toezicht op de naleving van belastingverplichtingen en het heffen en innen van belastingen. Onder dit soort meldingen niet-naleving vallen onder andere door de FIOD ontvangen informatie over transacties die de FIU-Nederland verdacht heeft verklaard en die de FIOD niet voor eigen strafrechtelijke doeleinden gebruikt. Daarnaast kan het gaan om ander soortige meldingen die de FIOD in de vorm van een proces-verbaal aan de Belastingdienst verstrekt.

Meldingen van (andere) bijzondere opsporingsdiensten, waaronder restinformatie uit processen-verbaal afkomstig van de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie

Naast de FIOD, zijn er nog drie andere bijzondere opsporingsdiensten waarvan de Belastingdienst meldingen niet-naleving kan ontvangen. Dit zijn de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie, de inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) en de inlichtingen- en opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT).⁴² De Belastingdienst ontvangt van al deze bijzondere opsporingsdiensten ook meldingen niet-naleving. Een melding van de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie kan bijvoorbeeld gaan over een aangetroffen situatie van uitbuiting van werknemers door een bepaalde werkgever. Deze informatie kan voor de Belastingdienst aanleiding vormen om de loonaangifte van de desbetreffende werkgever te controleren.

Van belang is een onderscheid te maken tussen meldingen afkomstig van de *opsporingsdiensten* die onderdeel vormen van de drie genoemde inspecties en meldingen die afkomstig zijn uit het bestuursrechtelijke *toezicht* dat deze inspecties verrichten. In het eerste geval zal het veelal gaan om strafrechtelijke persoonsgegevens. Zie hierover ook paragraaf 3.4.2.

Meldingen van het openbaar ministerie, waaronder meldingen inzake inbeslaggenomen contant geld (cash call)

De Belastingdienst ontvangt van het openbaar ministerie een melding wanneer bij een verdachte contant geld is inbeslaggenomen en er vanuit strafrechtelijk oogpunt aan de zaak geen vervolg wordt gegeven. In dat geval kan de Belastingdienst nagaan of de desbetreffende persoon een openstaande belastingsschuld heeft en het geld aanwenden voor het innen van die belastingsschuld.⁴³

Meldingen van de politie, Koninklijke marechaussee en rijksrecherche (restinformatie processen-verbaal)

De Belastingdienst ontvangt meldingen niet-naleving van de politie, bijvoorbeeld in de vorm van een proces-verbaal over het aantreffen van een hennepplantage. Deze informatie wordt aan de Belastingdienst verstrekt voor mogelijke naheffing van belastingen en/of een bestuurlijke boete. De Belastingdienst heeft aangegeven ook van de Koninklijke marechaussee en de rijksrecherche restinformatie in processen-

⁴¹ Zie website <https://www.justis.nl/producten/toezicht-op-rechtspersonen>

⁴² Deze bijzondere opsporingsdiensten zijn aangewezen in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

⁴³ Het Wpg/Wjsg machtigingsbesluit cash call (Stcrt. 2022, 5100) biedt een expliciete grondslag voor de verstrekking van deze informatie door het openbaar ministerie en de politie aan de Belastingdienst.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

verbaal te ontvangen. Uit de kamerbrief van de Staatssecretaris van Financiën van augustus 2025 kan worden afgeleid dat deze meldingen nog niet via het PFMI-proces worden opgepakt.⁴⁴

Meldingen van andere overheidsorganisaties

Door de Belastingdienst is voorts een groot aantal andere meldingen geïdentificeerd die op dit moment nog niet via het PFMI-proces worden opgepakt, maar waarvan wel de wens bestaat deze weer te gaan gebruiken. Onder andere worden de volgende organisaties genoemd: Kamer van Koophandel, gemeenten, DUO, IND, Kansspelautoriteit, SVB, UWV, Rijksdienst voor ondernemend Nederland, Autoriteit Financiële Markten en Bureau Financieel Toezicht. Voor de AP is nog niet duidelijk wat al deze meldingen inhouden en of de Belastingdienst van oordeel is dat deze ook noodzakelijk zijn voor het heffen en innen van belastingen en het daarmee verband houdende toezicht op de naleving van de belastingwetgeving.

Meldingen van andere onderdelen binnen de rijksbelastingdienst

In paragraaf 2.1 is kort ingegaan op de ontvlechting van DG Belastingdienst, DG Toeslagen en DG Douane. Gelet op het feit dat deze drie onderdelen geheel eigen taken hebben met een eigen wettelijk kader, worden in dit advies DG Toeslagen en DG Douane als andere overheidsorganisaties aangemerkt.

De Belastingdienst kan ook van deze onderdelen van de rijksbelastingdienst meldingen over het vermoeden van niet-naleving van de belastingregelgeving ontvangen. Zo worden van de Douane onder andere meldingen over inbeslaggenomen contant geld ontvangen.

2.3.3 Interne meldingen niet-naleving

Naast signalen van personen en private partijen en meldingen niet-naleving van andere overheidsorganisaties, kan ook sprake zijn van interne meldingen niet-naleving. Onder 'interne meldingen niet-naleving' worden verstaan, meldingen die de ene afdeling binnen DG Belastingdienst doet aan een andere afdeling binnen DG Belastingdienst. Het kan gaan om een melding over vermoeden van fraude door een individuele persoon of specifiek bedrijf of organisatie. Zoals uit paragraaf 1.5 blijkt over de reikwijdte van dit advies, worden 'risicosignalen' die het resultaat zijn van data-analyses waarbij sprake is van risicoprofilering hieronder niet verstaan. Het gaat bij die signalen immers om een kans(berekening) met betrekking tot het risico dat een bepaalde groep personen of bedrijven de belastingwetgeving niet naleeft, terwijl dit advies gaat over signalen of meldingen die *concrete aanwijzingen* bevatten om te vermoeden dat een specifiek persoon, bedrijf of organisatie de regels niet naleeft.

De situatie kan zich voordoen dat een medewerker van de Belastingdienst in zijn privéleven en dus buiten zijn werkzaamheden om, meent dat sprake is van het vermoedelijk niet-naleven van de belastingwetgeving door een bepaalde persoon of bepaald bedrijf. Het kan bijvoorbeeld gaan om informatie over een buurtgenoot of kennis. Een dergelijk signaal kan niet als interne melding worden aangemerkt omdat deze niet voortvloeit uit de taakuitoefening van de desbetreffende medewerker. Wanneer zich zo een geval voordoet, dient de medewerker als 'burger' een signaal in te dienen via de daarvoor geëigende kanalen. Dat signaal zal vervolgens via de daarvoor ingerichte processen moeten worden behandeld.

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 31388, nr. 10.

Datum
12 januari 2026

Ons kenmerk
2025-004883

2.3.4 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de signalen en meldingen niet-naleving die de Belastingdienst kan ontvangen in het kader van haar toezichthoudende taken, van zeer uiteenlopende aard zijn.⁴⁵ Bij de verwerking van deze verschillende signalen en meldingen niet-naleving en bij de vraag welke follow-up een melding dient te krijgen, is het van belang stil te staan bij de aard van de desbetreffende melding en de context waarin deze is gedaan.

Eerder is aangegeven dat een tip van een burger of bedrijf over vermoedelijke belastingontduiking niet zonder meer als betrouwbaar kan worden aangemerkt ('zachte informatie'), terwijl een melding afkomstig van het openbaar ministerie met betrekking tot een bij een persoon inbeslaggenomen grote hoeveelheid contant geld feitelijk juiste en betrouwbare informatie is ('harde informatie').

Voor meldingen niet-naleving die worden ontvangen van opsporingsinstanties, zoals de politie, geldt dat er veelal sprake zal zijn van strafrechtelijke persoonsgegevens. Aan de verwerking daarvan kleven extra risico's voor de betrokkene, bijvoorbeeld op stigmatisering of uitsluiting, waardoor dergelijke verwerkingen van extra waarborgen moeten zijn voorzien.

Sommige meldingen hebben rechtstreeks betrekking op het vermoeden dat er ten onrechte geen belastingaangifte is gedaan, zoals een tip over een verzwegen erfenis. Andere meldingen hebben meer indirect betrekking op het heffen en innen van belastingen, zoals een melding van de opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie over uitbuiting van werknemers door een bepaalde werkgever.

Met andere woorden: de ene melding is de andere niet. Het is van belang deze ongelijksoortigheid te onderkennen bij de opvolging die wordt gegeven aan signalen en meldingen niet-naleving en bij de wijze waarop deze worden verwerkt door de Belastingdienst. Wat in ieder geval moet worden voorkomen is dat al deze signalen en meldingen worden opgeslagen en bewaard in een ICT-systeem, zonder dat deze op een enigszins eenvormige wijze zijn beoordeeld of geclassificeerd en zonder duidelijke kaders voor medewerkers over het doel waarvoor en de wijze waarop zij van deze informatie gebruik mogen maken.

Tegen deze achtergrond geeft de AP de Belastingdienst in overweging een aanpak te kiezen waarbij alle signalen en meldingen op een centraal punt binnenkomen en door medewerkers bij dat centrale punt meteen van een eerste beoordeling worden voorzien. Die beoordeling of classificatie zou in ieder geval kunnen inhouden een eerste beoordeling van de betrouwbaarheid van het signaal of melding en de bruikbaarheid daarvan voor het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving. Ook kan door het centrale punt worden beoordeeld voor welke afdeling binnen de Belastingdienst het signaal of de melding relevant is. Vervolgens kan het signaal of de melding aan die desbetreffende afdeling worden overgedragen en dient het daar (decentraal) verder te worden verwerkt en eventueel tot extra controle of onderzoek te leiden. Er is in beginsel geen noodzaak eenmaal overgedragen signalen en meldingen op de centrale plek langer te bewaren. Wel is van belang dat herleidbaar is welke afdeling voor welk doel een signaal of melding ontvangt en tot welke gevolgen dat signaal of die melding vervolgens heeft geleid.

⁴⁵ Dit is ook geconcludeerd door de staatssecretaris van Financiën in zijn kamerbrief van 17 mei 2023 waarin onder andere de stand van zaken rond PFMI is beschreven. Zie Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1227.

Datum
12 januari 2026

Ons kenmerk
2025-004883

3. Elementaire eisen voor de verwerking van persoonsgegevens in signalen en meldingen

In dit hoofdstuk wordt - zonder uitputtend te zijn - ingegaan op een aantal elementaire eisen die gelden op grond van de AVG voor de verwerking van persoonsgegevens die onderdeel vormen van signalen en meldingen niet-naleving.

3.1 Verantwoordelijkheid voor de naleving van de AVG

In de AVG is het begrip ‘verwerkingsverantwoordelijke’ een kernbegrip. De verwerkingsverantwoordelijke is ervoor verantwoordelijk dat die verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de eisen van de AVG; hij moet dit ook kunnen aantonen.⁴⁶ Passende technische en organisatorische maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat de verwerking aan de AVG voldoet. Om te bepalen wat passend is zal ook een risicoanalyse moeten plaatsvinden met betrekking tot de verschillende verwerkingen. In veel gevallen moet een gegevensbeschermingsbeleid worden opgesteld. Van belang is voorts dat een PDCA-cyclus is ingericht aan de hand waarvan de getroffen maatregelen periodiek worden geëvalueerd en zo nodig worden geactualiseerd of bijgesteld.⁴⁷ De eindverantwoordelijkheid voor dit alles ligt bij de verwerkingsverantwoordelijke.

De Belastingdienst is een omvangrijke organisatie met zeer veel gegevensverwerkingen. De Minister van Financiën is voor deze verwerkingen verwerkingsverantwoordelijke. In de verhoudingen tussen de Minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke en de Belastingdienst, ligt het voor de hand dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van passende maatregelen om aan alle eisen van de AVG te voldoen, wordt belegd bij personen binnen de Belastingdienst die hiervoor feitelijk moeten zorgdragen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het volgende.

Onduidelijkheid over wie in de praktijk verantwoordelijk is voor het treffen van bepaalde maatregelen, vormt een serieus risico voor de bescherming van persoonsgegevens. Het treffen van noodzakelijke maatregelen kan door onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen wal en schip belanden. Het is daarom van belang dat voor iedere verwerking van persoonsgegevens, zeker ook wanneer deze onderdeel vormt van een keten van verwerkingen, duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het treffen van welke maatregelen.⁴⁸ Te vage verwijzingen naar een directie of afdeling moeten worden vermeden. Het is beter specifieke functies of personen te benoemen die verantwoordelijk zijn voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen. Leg deze verantwoordelijkheidsverdeling ook vast en ga nauwkeurig na of er geen hiaten zijn in de verantwoordelijkheid voor de naleving van de AVG.

⁴⁶ Overweging 74 van de AVG en artikel 5, tweede lid, van de AVG.

⁴⁷ Artikel 24 van de AVG

⁴⁸ De Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane heeft in haar reflectieverslag over het oppakken van urgente meldingen ook aandacht besteed aan rolverdeling, rolonduidelijkheid en rolvastheid van de verschillende actoren.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

3.2 Rechtmatige verwerking van persoonsgegevens (grondslag)

Iedere verwerking van persoonsgegevens moet zijn gebaseerd op een van de zes grondslagen die in de AVG worden genoemd.⁴⁹ Dus ook het ontvangen, opslaan en gebruiken van signalen en meldingen niet-naleving die persoonsgegevens bevatten. Ontbreekt een grondslag, dan is de verwerking van persoonsgegevens niet toegestaan en onrechtmatig.

Voor de verwerking van persoonsgegevens door de overheid geldt dat deze in de meeste gevallen gebaseerd zal zijn op de grondslag in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG.⁵⁰ Op grond hiervan is de verwerking van persoonsgegevens toegestaan indien deze verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Het gaat hierbij om de concreet door de wetgever (zie hieronder punt a) aan een bepaalde organisatie (doorgaans een bestuursorgaan) opgedragen taken of verleende bevoegdheden waar de betrokken verwerking uiteindelijk mee in verband moet staan. Kortheidshalve worden hierna in dit advies 'een taak van algemeen belang' en 'een taak in het kader van de uitoefening van openbaar gezag' meer algemeen aangeduid als 'een wettelijke taak'. Om de verwerking van persoonsgegevens op deze grondslag te kunnen baseren, moeten enkele belangrijke voorwaarden zijn vervuld.⁵¹

a. Voldoende duidelijke rechtsgrond in nationaal recht of Unierecht

In de eerste plaats moet de rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de vervulling van een wettelijke taak bij Unierecht of nationaal recht zijn vastgesteld.⁵² Die regelgeving moet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn zodat de toepassing ervan voorzienbaar is voor degene op wie deze van toepassing is.⁵³

Op grond van de AWR en aanverwante belastingwetgeving is de inspecteur belast met de heffing van rijksbelastingen. Ten behoeve van deze taak bevat de wetgeving een stelsel van bevoegdheden en verplichtingen. Aan de ene kant bevoegdheden om informatie die noodzakelijk is voor het vaststellen van een correcte aanslag bij personen, bedrijven of overheidsorganisaties op te vragen. Aan de andere kant verplichtingen voor personen en organisaties om de noodzakelijke informatie te verstrekken. Zo bevat artikel 47, eerste lid, van de AWR een ruime informatieplicht voor belastingplichtigen. Daarnaast beschikt de inspecteur over ruime bevoegdheden om bij bedrijven en overheden informatie over een belastingplichtige te vorderen.⁵⁴ Als na onderzoek van de belastingplicht een aanslag onjuist blijkt te zijn, kan de inspecteur onder andere een naheffing en eventueel aanvullend een bestuurlijke boete opleggen.⁵⁵ Uit dit stelsel volgt dat het houden van toezicht op de naleving van de belastingwetgeving onderdeel vormt van de kerntaak heffen van rijksbelastingen.

⁴⁹ Artikel 6, eerste lid, van de AVG.

⁵⁰ In bepaalde gevallen kan ook artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG als grondslag gelden voor overheidsorganisaties.

⁵¹ Zie ook het toetsingskader in ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1420.

⁵² Artikel 6, derde lid, van de AVG en overweging 45 van de AVG. Zie voorts HvJEU 20 oktober 2022, C-306/21, ECLI:EU:C:2022:813, ow. 52.

⁵³ Overweging 41 AVG.

⁵⁴ Artikelen 53 en 55 AWR. Bijvoorbeeld bij werkgevers, banken, verhuurders, gemeenten etc.

⁵⁵ Artikelen 65 en 20 AWR en de artikelen 67a, 67b, 67c, 67ca, 67cc, 67d, 67e en 67f AWR.

Datum
12 januari 2026

Ons kenmerk
2025-004883

Het voorgaande geldt eveneens voor de ontvanger die op grond van de Invorderingswet 1990 tot taak heeft belastingschulden in te vorderen. Ook de Invorderingswet 1990 kent een vergelijkbaar stelsel van bevoegdheden waaruit volgt dat onder het invorderen van belastingschulden mede moet worden begrepen het toezien op de tijdige en volledige betaling van belastingschulden.⁵⁶

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat uit de belastingwetgeving en het daarin opgenomen stelsel van bevoegdheden en verplichtingen voldoende duidelijk volgt dat de kerntaak van de Belastingdienst van het heffen en innen van belastingen mede de taak omvat toe te zien op de naleving van de belastingwetgeving.

b. Doel van de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een wettelijke taak

Persoonsgegevens mogen alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld.⁵⁷ Zie hierover meer specifiek paragraaf 3.5. Voor zover het doel van de verwerking niet reeds in de onder a. bedoelde rechtsgrond ‘welbepaald’ is vastgesteld, dient de verwerkingsverantwoordelijke het doel van de verwerking te specificeren. Alleen als het doel van de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een wettelijke taak, kan artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG een grondslag vormen voor die verwerking.⁵⁸

Nu er geen specifieke wetgeving is die het doel van verwerking van signalen en meldingen vaststelt, dient de Belastingdienst de doelen van de verwerking van persoonsgegevens die onderdeel vormen van ontvangen signalen en meldingen niet-naleving nader te specificeren en te beoordelen of elk van deze doelen noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn wettelijke taken.

c. Effectiviteit en noodzakelijkheid van de verwerking

Voorts moet worden beoordeeld of de verwerking van de desbetreffende persoonsgegevens een effectief middel is om het doel van de verwerking te bereiken. Met andere woorden, is de verwerking van de desbetreffende persoonsgegevens noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken?

Dit betekent dat de Belastingdienst per categorie signalen of meldingen niet-naleving moet beoordelen of de verwerking van de persoonsgegevens die daarvan onderdeel uitmaken, daadwerkelijk bijdraagt aan de juiste uitvoering van de belastingwetgeving. De Belastingdienst zal dit ook moeten kunnen aantonen. De enkele aanname dat een bepaalde categorie signalen of meldingen nuttig kan zijn voor het toezicht, is onvoldoende.

d. Evenredigheid van de verwerking

Ten slotte moet worden beoordeeld of de verwerking van persoonsgegevens evenredig is met de te dienen belangen. Dat betekent in de eerste plaats dat de verwerking van persoonsgegevens en de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in redelijke verhouding moet staan tot het doel van de verwerking. Als

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 58 van de Invorderingswet 1990

⁵⁷ Artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG en overweging 39 van de AVG.

⁵⁸ Artikel 6, derde lid, van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

deze redelijke verhouding ontbreekt, is de verwerking disproportioneel en kan artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG daarvoor geen grondslag bieden. Het evenredigheidsbeginsel vereist voorts dat wordt nagegaan of het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken personen minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.⁵⁹ Bij de beoordeling of een verwerking voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, dient de Belastingdienst onder andere rekening te houden met de aard en de omvang van de verwerking van persoonsgegevens, de duur van de verwerking en de omvang van de groep personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens.

Op grond van het voorgaande kan het volgende worden geconcludeerd. De huidige belastingwetgeving vormt in beginsel een voldoende duidelijke rechtsgrond in de zin van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG, om de verwerking van persoonsgegevens die onderdeel vormen van signalen en meldingen niet-naleving door de Belastingdienst op te kunnen baseren (ad a). Maar hieraan zijn belangrijke voorwaarden verbonden. In de eerste plaats moet het gaan om de verwerking van persoonsgegevens voor een doel dat noodzakelijk is om de wettelijke taak van de Belastingdienst te vervullen (ad b). In de tweede plaats dient de verwerking van de desbetreffende persoonsgegevens effectief en noodzakelijk te zijn om dat doel te verwezenlijken (ad c). En ten slotte moet de verwerking van de persoonsgegevens in redelijke verhouding staan tot dat doel en moeten het doel van de verwerking in redelijkheid op geen andere, minder ingrijpende manier, kunnen worden verwezenlijkt (ad d). De vraag of de verwerking van persoonsgegevens in de vorm van signalen en meldingen niet-naleving kan worden gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG hangt dus in belangrijke mate af van het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, de persoonsgegevens die in dat verband worden verwerkt en de wijze waarop de verwerking wordt vormgegeven. De AP stelde eerder vast dat de wijze waarop persoonsgegevens in FSV werden verwerkt (een aparte, structurele, omvangrijke en segment-overstijgende verzameling van veelsoortige, (te) gedetailleerde (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens) niet voldeed aan deze criteria en daarom niet op artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG kon worden gebaseerd.⁶⁰ Zoals uit het voorgaande blijkt, neemt dit niet weg dat de huidige belastingwetgeving wel een grondslag kan vormen voor een aanzienlijk beperktere, specifiekere en meer gesegmenteerde wijze van verwerking van persoonsgegevens voor het toezicht op de naleving van belastingwetgeving. Zie hiervoor ook de navolgende paragrafen met elementaire eisen die uit de AVG voortvloeien.

3.3 Behoorlijke verwerking van persoonsgegevens

De verwerking van persoonsgegevens moet niet alleen rechtmatig zijn, maar ook ten aanzien van de betrokkene op behoorlijke wijze geschieden.⁶¹ In dit kader wijst de AP op het volgende.

Dit advies gaat over gegevens die de Belastingdienst spontaan van derden ontvangt. De Belastingdienst is dus niet de initiator van deze verwerking. In beginsel mag de Belastingdienst erop vertrouwen dat de verstrekende organisatie bevoegd is de desbetreffende gegevens aan de Belastingdienst te verstrekken en

⁵⁹ Overweging 39 van de AVG.

⁶⁰ Zie onderzoeksrapport en boetebesluit AP inzake FSV, beide gepubliceerd op de website van de AP.

⁶¹ Artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

dat de verstrekking dus rechtmatig geschiedt. Zeker als het gaat om verstrekking van gegevens door een andere overheidsorganisatie aan de Belastingdienst. Als algemene regel geldt immers dat de verstrekking van persoonsgegevens aan een derde partij alleen rechtmatig is wanneer hiervoor een grondslag bestaat. Dit betekent dat wanneer een organisatie persoonsgegevens wil verstrekken aan een derde partij, deze organisatie voorafgaand aan die verstrekking zal moeten nagaan of die verstrekking rechtmatig is. Dit geldt niet alleen voor overheidsorganisaties, maar ook voor private partijen.

Wanneer de Belastingdienst echter weet of aanleiding heeft om te vermoeden dat de organisatie die de informatie aan de Belastingdienst verstrekt daarvoor géén deugdelijke grondslag heeft, dan moet het in strijd met het behoorlijkheidsbeginsel worden geacht als de Belastingdienst niettemin deze persoonsgegevens voor zijn eigen doeleinden verwerkt. Voor de goede orde zij opgemerkt dat een convenant niet kwalificeert als een wettelijke grondslag voor de verstrekking van persoonsgegevens omdat het geen algemeen verbindende voorschriften betreft, maar een afspraak tussen partijen. Voorts doet het feit dat in het fiscale procesrecht niet snel tot bewijsuitsluiting wordt overgegaan wanneer bewijs onrechtmatig is verkregen,⁶² niet af aan een van de basisbeginselen van het gegevensbeschermingsrecht dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en rechtmatig is.

Ten aanzien van meldingen niet-naleving die de Belastingdienst (Particulieren, MKB en Grote ondernemingen) ten behoeve van het heffen en innen van belastingen van de FIOD ontvangt, zal de Belastingdienst (FIOD) zelf moeten nagaan in hoeverre de toepasselijke regelgeving verstrekking van persoonsgegevens toestaat ten behoeve van het heffen en innen van belastingen.⁶³

3.4 Extra bescherming voor bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens

Bij het omgaan met meldingen niet-naleving is het van belang stil te staan bij het feit dat de AVG twee bijzondere categorieën van persoonsgegevens kent waarvoor extra strenge regels gelden, namelijk bijzondere persoonsgegevens⁶⁴ en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (hierna: strafrechtelijke persoonsgegevens).⁶⁵ De reden hiervoor is dat het hier gaat om zeer gevoelige persoonsgegevens. Daarom kan de verwerking daarvan een ernstige inmenging in de grondrechten op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en bescherming van persoonsgegevens opleveren.⁶⁶ Mede daardoor is de verwerking van dergelijke persoonsgegevens extra risicovol voor die betrokkene. Deze categorieën van persoonsgegevens kunnen bij uitstek leiden tot stigmatisering, discriminatie en uitsluiting. Signalen en meldingen niet-naleving die de Belastingdienst ontvangt kunnen ook deze soorten persoonsgegevens bevatten. Daarom is alertheid geboden.

⁶² Zie bijv. Hoge Raad 31 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:154.

⁶³ Een dergelijke verstrekking valt onder de regels van het Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten en de Wpg/Bpg en niet van de AVG (zie paragraaf 2.2 van dit advies).

⁶⁴ Artikel 9 van de AVG.

⁶⁵ Artikel 10 van de AVG.

⁶⁶ Vgl. overwegingen 51 en 75 van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

3.4.1 Bijzondere persoonsgegevens

Bijzondere persoonsgegevens zijn persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.⁶⁷

Meldingen niet-naleving kunnen dergelijke bijzondere persoonsgegevens bevatten. Signalen van burgers kunnen (onbedoeld) details bevatten die zijn aan te merken als bijzondere persoonsgegevens, maar ook meldingen van andere overheidsorganisaties, bijvoorbeeld in het kader van zorgfraude, kunnen bijzondere persoonsgegevens bevatten. Van belang hierbij is dat ook persoonsgegevens die indirect gevoelige informatie over een persoon kunnen onthullen, als bijzondere persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt en dus onder de extra beschermende regels van de AVG vallen.⁶⁸

De extra bescherming bestaat eruit dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in beginsel is verboden, tenzij een van de uitzonderingen genoemd in artikel 9, tweede lid, van de AVG of in de artikelen 22 tot en met 30 van de UAVG van toepassing is.

Artikel 9, tweede lid, onder b, van de AVG bevat een uitzondering op het beginselverbod van verwerking van bijzondere persoonsgegevens voor zover deze verwerking noodzakelijk is – kort gezegd – voor de uitoefening van verplichtingen en rechten op het gebied van het arbeidsrecht, sociale zekerheids- en sociale beschermingsrecht. Voorwaarde is onder andere dat de uitzondering moet zijn vastgelegd in nationaal recht, Unierecht of in een collectieve arbeidsovereenkomst.

Artikel 30, eerste lid, onder a, van de UAVG bevat een uitzondering op het verbod om gezondheidsgegevens te verwerken die is gebaseerd op artikel 9, tweede lid, onder b, van de AVG. Die uitzondering geldt wanneer de verwerking van gezondheidsgegevens noodzakelijk is voor een goede uitvoering van wettelijke voorschriften die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan wettelijke voorschriften betreffende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, maar ook bijvoorbeeld aan de aftrek van zorgkosten die boven een inkomensafhankelijke drempel uitstijgen.

Voor de Belastingdienst betekent dit het volgende. Wanneer een signaal of melding wordt ontvangen over het vermoeden van fraude met de aftrek van zorgkosten, is de verwerking van gezondheidsgegevens die noodzakelijk zijn voor het onderzoek naar dit signaal of deze melding op grond van de uitzonderingsgrond in artikel 30, eerste lid, onder a, van de UAVG toegestaan.

Voorts bevat artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG een uitzondering op het verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens indien de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang. Voorwaarden die gelden voor toepassing van deze uitzonderingsgrond zijn dat de uitzondering moet volgen uit nationaal recht of het Unierecht waarbij de evenredigheid met het

⁶⁷ Artikel 9, eerste lid, van de AVG.

⁶⁸ HvJ EU 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:601.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

Op grond van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG kan de Nederlandse wetgever om redenen van zwaarwegend algemeen belang voor bepaalde, nader te duiden bijzondere persoonsgegevens en voor specifiek te bepalen doelen, in nationale wetgeving een uitzondering regelen op het beginselverbod van verwerking van bijzondere persoonsgegevens. In de toelichting op die wetgeving zal dan onder andere moeten worden onderbouwd wat het zwaarwegende belang is dat noodzaakt tot een uitzondering op dit beginselverbod, hoe het nagestreefde doel zich verhoudt tot de te reguleren verwerking van bijzondere persoonsgegevens en welke maatregelen worden getroffen om de fundamentele rechten en belangen van betrokkenen te beschermen.

De wijze waarop de uitzondering op het beginselverbod in de wettekst wordt vormgegeven, kan verschillen. Van belang daarbij is dat uit de wetgeving duidelijk blijkt welk soort bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt en voor welk doel. Daarvoor is niet in alle gevallen vereist dat de wettekst zelf ook specifiek benoemt dat het om bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG gaat. Wanneer uit de wettekst al *evident* is dat het in een bepaald geval wel moet gaan om bepaalde bijzondere persoonsgegevens, kan een expliciete bepaling in de wet dát het gaat om dergelijke gegevens achterwege blijven.⁶⁹ Maar in alle gevallen zal uit de toelichting op de wettekst die beoogt een uitzondering te maken op het beginselverbod van verwerking van bijzondere persoonsgegevens ondubbelzinnig moeten blijken op grond van welk onderdeel uit artikel 9, tweede lid, de uitzondering is gebaseerd, welke afwegingen hierbij zijn gemaakt (evenredigheid), om welke bijzondere persoonsgegevens het gaat, voor welk doel die gegevens mogen worden verwerkt en welke maatregelen worden getroffen om de fundamentele rechten en belangen van de betrokkenen te beschermen.

Voor zover de Belastingdienst bepaalde andere bijzondere persoonsgegevens wil verwerken dan de hierboven genoemde gezondheidsgegevens die binnen de uitzonderingsgrond van artikel 30, eerste lid, onder a, van de UAVG vallen, zal dus de (belasting)wetgeving en de toelichting daarop moeten voorzien in een grondslag voor de verwerking van die bepaalde bijzondere persoonsgegevens die voldoet aan de eisen zoals hierboven uiteengezet. Ontbreekt dergelijke wetgeving, dan mag de Belastingdienst geen bijzondere persoonsgegevens verwerken, ook niet in het kader van het ontvangen en verwerken van signalen en meldingen die kunnen duiden op het niet naleven van de belastingwetgeving.

In het licht van het voorgaande, zal de Belastingdienst maatregelen moeten treffen om te voorkomen dat bijzondere persoonsgegevens voor de verwerking waarvan geen grondslag bestaat aan de Belastingdienst worden verstrekt en dat dergelijke gegevens worden verzameld tijdens het onderzoek van het signaal of de melding. Indien ondanks de getroffen maatregelen toch bijzondere persoonsgegevens worden ontvangen of verzameld, dient de Belastingdienst deze terstond te wissen zodat voorkomen wordt dat deze persoonsgegevens zonder grondslag in de ICT-systemen van de Belastingdienst terecht komen.

⁶⁹ Advies van de AP over het concept voor de Wet Beoordelingscommissie dopingzaken d.d. 22 december 2021, gepubliceerd op de website van de AP.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

3.4.2 Strafrechtelijke persoonsgegevens

Strafrechtelijke persoonsgegevens zijn persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen.⁷⁰ De verwerking van dergelijke strafrechtelijke persoonsgegevens - zijnde gegevens over gedragingen die aanleiding geven tot maatschappelijke afkeuring - kan een significante impact hebben (zoals stigmatisering) op het privéleven en beroepsleven van de betrokkene van wie de gegevens worden verwerkt.⁷¹ Dat geldt zeker ook waar het gaat om gegevens betreffende een verdenking van strafbare feiten zonder dat nog is vast komen te staan of de betrokkene die feiten ook daadwerkelijk heeft begaan. Daarom stellen de artikelen 10 van de AVG en 31 tot en met 33 van de UAVG bijzondere eisen aan de verwerking van dergelijke persoonsgegevens.

Op grond van artikel 10 van de AVG mogen strafrechtelijke persoonsgegevens op grond van artikel 6, eerste lid, van de AVG alleen worden verwerkt 'onder toezicht van de overheid'⁷² of indien de verwerking is toegestaan op grond van nationale of Unierechtelijke wetgeving die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen bieden. De artikelen 32 en 33 van de UAVG bevatten gevallen waarin de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens naar nationaal recht is toegestaan.

'Onder toezicht van de overheid'

Met de woorden 'onder toezicht van de overheid' wordt bedoeld op de situatie dat de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens plaatsvindt door een overheidsinstantie op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG ter uitvoering van diens wettelijke taak en op grond van de wetgeving waarin die taak is vastgelegd voorzienbaar is dat de uitvoering van die taak de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens op min of meer structurele basis omvat. Het gaat dan om de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens die onder de AVG valt en niet (meer) binnen de reikwijdte van de RGR (zie ook paragraaf 2.2). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de taken van de Justitiële informatiedienst,⁷³ de screeningsautoriteit Justis,⁷⁴ Reclassering Nederland,⁷⁵ de Raad voor de rechtsbijstand⁷⁶ en de gerechten. Dergelijke instanties mogen op grond van artikel 10 van de AVG strafrechtelijke persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van hun wettelijke taak of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan hen is verleend. Ook indien de betrokken wetgeving niet expliciet bepaalt dat verwerking van strafrechtelijke gegevens is toegestaan, blijkt dan voldoende uit de omschrijving van de wettelijke taak en de context daarvan dat de wetgever zich rekenschap heeft gegeven van het feit dat die taak de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens omvat.

⁷⁰ Artikel 10 van de AVG.

⁷¹ Vergelijk HvJEU 22 juni 2021 C-439/19 (ECLI:EU:C:2021:504), overwegingen 74 en 75.

⁷² In de Engelse taalversie 'under the control of official authority' en in de Franse taalversie 'sous le contrôle de l'autorité publique'. Zie voorts overweging 101 in het arrest HvJEU 22 juni 2021 C-439/19 (ECLI:EU:C:2021:504) waaruit blijkt dat het moet gaan om een verwerking waarvoor een overheidsinstantie verwerkingsverantwoordelijke is.

⁷³ De Justitiële informatiedienst houdt onder andere het strafblad van personen bij.

⁷⁴ Justis is de autoriteit die onder andere aanvragen voor een verklaring omtrent het gedrag behandelt.

⁷⁵ De Reclassering Nederland geeft onder andere advies aan rechters, officieren van justitie en gevangenisdirecteuren over verdachten en veroordeelden.

⁷⁶ De Raad voor de rechtsbijstand regelt onder andere dat een aangehouden verdachte een advocaat krijgt.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

Private partijen en andere overheidsinstanties wiens wettelijke taken niet de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens omvatten zoals hierboven beschreven, mogen alleen strafrechtelijke persoonsgegevens verwerken indien nationale wetgeving of het Unierecht hiervoor een grondslag biedt. De artikelen 32 of 33 van de UAVG bevatten gevallen waarin dergelijke organisaties strafrechtelijke persoonsgegevens mogen verwerken. Uiteraard kan van verwerking op basis van een van deze gronden pas sprake zijn indien voor de verwerking van de desbetreffende persoonsgegevens in de eerste plaats een grondslag bestaat op grond van artikel 6, eerste lid, van de AVG.

'Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten'

Meldingen niet-naleving die de Belastingdienst ontvangt kunnen strafrechtelijke persoonsgegevens in de zin van artikel 10 van de AVG bevatten. Zo zullen meldingen afkomstig van opsporingsinstanties, zoals de FIOD, de politie, het openbaar ministerie, andere bijzondere opsporingsdiensten en van buitengewoon opsporingsambtenaren, in veel gevallen strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten. Dit is bijvoorbeeld het geval als het gaat om gegevens betreffende de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden tegen de betrokkene. Hierbij kan gedacht worden aan de meldingen over de inbeslagneming van contant geld bij een betrokkene. Maar ook meldingen die bestaan uit het verstrekken van processen-verbaal waarin bijvoorbeeld verslag wordt gedaan van een geconstateerd strafbaar feit, zoals een aangetroffen hennepplantage of een situatie van arbeidsuitbuiting, zullen veelal strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten. Van belang is te benadrukken dat niet iedere aanwijzing of vermoeden van niet-naleving waarover de Belastingdienst wordt geïnformeerd als strafrechtelijk persoonsgegevens moet worden aangemerkt. Een signaal van een burger dat er bij de buurman mogelijk iets onrechtmatigs aan de hand is of een aanwijzing dat er mogelijk sprake is van een situatie van niet-naleving is doorgaans onvoldoende om de desbetreffende persoonsgegevens aan te merken als strafrechtelijke persoonsgegevens. Het moet gaan om persoonsgegevens met een zeker 'gewicht'. Dat gewicht kan voortkomen uit het feit dat gegevens afkomstig zijn van een gezaghebbende instantie (zoals de politie) of dat het gaat om gegevens betreffende een evidente verdenking van een strafbaar feit (bijvoorbeeld een winkeldief die op heterdaad is betrapt).

Voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens door de Belastingdienst betekent dit het volgende.⁷⁷ De Belastingdienst zal in de eerste plaats moeten nagaan of de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens noodzakelijk is voor het heffen en innen van belastingen. Alleen dan kan de verwerking worden gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. Ten aanzien van de eisen die artikel 10 van de AVG vervolgens stelt aan de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens, geldt dat de taak van de Belastingdienst zoals neergelegd in de AWR en de belastingwetten niet de min of meer structurele verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens omvat. Dit betekent dat geen sprake is van een verwerking 'onder toezicht van de overheid' in de zin van artikel 10 van de AVG. Dat laat echter onverlet dat er wel specifieke nationaalrechtelijke bepalingen zijn die de Belastingdienst toestaan bepaalde strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. In de eerste plaats kan worden gewezen op artikel 33, onderdeel a, van de UAVG. Deze bepaling biedt een grondslag voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens die zijn ontvangen op grond van de Wpg of de Wjsg. Dit betekent dat de Belastingdienst strafrechtelijke persoonsgegevens die hij op grond van de Wpg of de Wjsg ontvangt van de FIOD, de politie, het openbaar ministerie, andere bijzondere opsporingsdiensten en van buitengewoon

⁷⁷ Voor de goede orde wordt nog benadrukt dat dit niet geldt voor de FIOD en de boa's. Zij verwerken persoonsgegevens op grond van de RGR/Wpg en niet de AVG. Zie paragraaf 2.2.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

opsporingsambtenaren mag verwerken, wanneer dit noodzakelijke is voor de uitvoering van zijn wettelijke taak. Voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens door de Belastingdienst ten behoeve van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband waaraan de Belastingdienst deelneemt, geldt dat artikel 33, onderdeel b, van de UAVG, onder voorwaarden, hiervoor een grond bevat. Voor zover de Belastingdienst strafrechtelijke persoonsgegevens wil verwerken waarvoor noch het nationale recht noch het Unierecht een grondslag biedt, zal hiervoor aanvullende wetgeving moeten worden opgesteld.

Ten slotte zij opgemerkt dat uiteraard ook aan alle overige eisen voor gegevensverwerking, waaronder het beginsel van dataminimalisatie moet zijn voldaan.⁷⁸ Zoals hiervoor al is aangegeven zijn strafrechtelijke persoonsgegevens extra gevoelige persoonsgegevens. Aan de verwerking daarvan kleven daarom meer risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen dan het geval is bij de verwerking van 'gewone' persoonsgegevens. Dit betekent dat aan de toets van noodzakelijkheid en evenredigheid extra gewicht moet worden toegekend. Datzelfde geldt voor het beginsel van dataminimalisatie. Dit leidt ertoe dat de Belastingdienst nauwkeurig in kaart moet brengen welke verwerkingen strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen betreffen en in hoeverre de verwerking van die gegevens als noodzakelijk en evenredig kan worden aangemerkt. Voorts moet de gevoelige aard van deze strafrechtelijke gegevens bijvoorbeeld worden meegewogen bij de te treffen beveiligingsmaatregelen en bij de vraag of verdere verwerking voor een ander doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel van de verwerking.⁷⁹

3.5 Doelspecificatie, doelbinding en verwerking voor andere doeleinden

3.5.1 Doelspecificatie

Voor zover het doel van de verwerking niet reeds 'welbepaald' in de rechtsgrond is vastgelegd,⁸⁰ moeten de doeleinden waarvoor de gegevens worden verzameld - voordat met de verwerking wordt begonnen - welbepaald en uitdrukkelijk zijn omschreven.⁸¹ Alleen doeleinden die gerechtvaardigd zijn komen in aanmerking.

De Belastingdienst moet dus nauwkeurig bepalen en vastleggen wat precies het doel is van de verwerking van persoonsgegevens die onderdeel vormen van deze signalen en meldingen niet-naleving. Dat doel dient voldoende specifiek te zijn.⁸² Te algemene omschrijvingen van het doel van een verwerking volstaan niet.

Aan de hand van het omschreven doel moet de Belastingdienst namelijk onder andere bepalen:

- of de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is om dit doel te verwezenlijken (noodzakelijkheid en doelbinding);
- of, in het geval van een verdere verwerking voor een ander doel dan dit (oorspronkelijke) doel, die verdere verwerking verenigbaar is met het oorspronkelijke doel (verenigbare verwerking);

⁷⁸ Vergelijk HvJEU 22 juni 2021 C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504, ow. 101 en 102.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 6, vierde lid, onderdeel c, van de AVG.

⁸⁰ Vergelijk artikel 6, derde lid, van de AVG.

⁸¹ Artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de AVG.

⁸² Zie overweging 39 van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

- of de verwerking van persoonsgegevens beperkt is tot wat noodzakelijk is voor dat doel (minimale gegevensverwerking);
- welke medewerkers voor dat doel toegang moeten hebben tot de gegevens (noodzakelijkheid); en
- welke bewaartermijn voor dat doel passend is (opslagbeperking).

Een *omschrijving* van de verwerking (bijvoorbeeld 'het registreren en behandelen van signalen en meldingen niet-naleving') voldoet niet aan de eis van doelspecificatie. De doelspecificatie moet zo specifiek mogelijk antwoord geven op de vraag 'Waarom wil de Belastingdienst deze persoonsgegevens verwerken?'.

3.5.2 Doelbinding en verdere verwerking

Het beginsel van doelbinding houdt in dat persoonsgegevens in beginsel alleen mogen worden verwerkt voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld. Verdere verwerking voor een *ander* doel is alleen toegestaan in een van de drie volgende gevallen:

- de betrokkene heeft voor die verdere verwerking toestemming gegeven;
- de verdere verwerking voor dat andere doel berust op een Unierechtelijke of nationaalrechtelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG bedoelde doelstellingen (publieke belangen); of
- dat andere doel is verenigbaar met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevens werden verzameld.⁸³

De AVG somt in artikel 6, vierde lid, een aantal factoren op die van belang zijn bij het bepalen of een ander doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel.

De eisen van doelbinding en verenigbare verwerking zijn van belang wanneer de Belastingdienst de persoonsgegevens die onderdeel vormen van een ontvangen signaal of melding niet-naleving voor een ander doel wil gebruiken dan het doel waarvoor ze zijn verzameld/ontvangen. In dat geval moet worden beoordeeld of dat andere doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel van de verwerking.

Ook zijn deze eisen relevant wanneer het gaat om interne meldingen niet-naleving. Wanneer een afdeling binnen de Belastingdienst een interne melding niet-naleving wil doen, dient die afdeling ook na te gaan of deze verstrekking verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevens door die afdeling werden verzameld en verwerkt.

Is de verdere verwerking niet verenigbaar met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevens werden verzameld en ontbreekt specifieke wetgeving die het gebruik van de verzamelde gegevens voor het andere doel legitimeert ter waarborging van een van de publieke belangen genoemd in artikel 23, eerste lid, van de AVG, dan zal zonder nieuwe wetgeving het gebruik van die gegevens voor dat andere doel niet zijn toegestaan. De wetgever kan nieuwe wetgeving tot stand brengen om het gebruik van de verzamelde persoonsgegevens voor een nieuw doel te legitimeren, maar dit mag alleen als die wetgeving noodzakelijk

⁸³ Artikel 6, vierde lid, van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

is voor één van de in de AVG opgesomde publieke belangen zoals opsporing, nationale veiligheid, maar ook bijvoorbeeld een belangrijk financieel belang.⁸⁴ De aanwezigheid van dat belang moet dan uiteraard wel in de toelichting worden onderbouwd.

3.6 Minimale gegevensverwerking (dataminimalisatie)

Een van de beginselen die gelden voor iedere verwerking van persoonsgegevens is dat die verwerking beperkt moet zijn tot die gegevens die noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking.⁸⁵ In de vorige paragraaf is aangegeven dat het specificeren van het doel van de verwerking onder andere van belang is om te bepalen welke persoonsgegevens voor dat doel noodzakelijk zijn en welke niet. De AVG vereist ook dat passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat in beginsel alleen persoonsgegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor elk specifiek doel van de verwerking.⁸⁶ Die verplichting geldt voor de hoeveelheid verzamelde persoonsgegevens, de mate waarin zij worden verwerkt, de termijn waarvoor zij worden opgeslagen en de toegankelijkheid daarvan.

Het beginsel van minimale gegevensverwerking houdt in de eerste plaats in dat de Belastingdienst zich moet inspannen om ervoor te zorgen dat signalen en meldingen niet-naleving alleen die informatie bevatten die noodzakelijk is voor het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving. Voor zover meldingen op min of meer structurele basis worden ontvangen van overheidsorganisaties, verdient het aanbeveling dat de Belastingdienst afspraken met die partijen maakt over de inhoud van de aan te leveren meldingen.

Bij signalen afkomstig van burgers en private partijen is dit lastiger. Daarom moeten medewerkers die de eerste beoordeling doen van een binnengekomen signaal alert zijn op gegevens die niet noodzakelijk zijn voor het toezicht. Deze gegevens moeten worden verwijderd voordat het signaal wordt doorgestuurd naar de relevante afdeling. Als voorbeeld kan dienen een signaal dat iemand indient bij de Belastingdienst over zijn 'Aziatische buurman'. Dat de buurman Aziatisch is, is niet relevant of noodzakelijk voor het uit te oefenen toezicht op de naleving van de belastingwetgeving en moet dus uit de tekst van het signaal worden verwijderd. Ook gegevens over andere personen dan de persoon of het bedrijf waar het signaal of de melding over gaat, moeten worden gewist als deze niet noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van belastingregels door die persoon of dat bedrijf.

Bij signalen en meldingen niet-naleving gaat het om gevoelige informatie, namelijk om informatie die zou kunnen duiden op het niet-naleven van de belastingwetgeving of zelfs op fraude. Het is daarom van belang dat deze informatie alleen voor een beperkte groep medewerkers van de Belastingdienst beschikbaar is. Uit het beginsel van minimale gegevensverwerking vloeit namelijk ook voort dat alleen die medewerkers toegang hebben tot deze (gevoelige) persoonsgegevens die deze gegevens ook echt nodig hebben voor hun werk.⁸⁷ In de eerste plaats zijn dat de medewerkers van de Belastingdienst die tot taak hebben de binnengekomen signalen en meldingen niet-naleving te beoordelen en door te sturen aan de relevante

⁸⁴ Artikel 6, vierde lid, j° art. 23, eerste lis, van de AVG.

⁸⁵ Artikel 5, eerste lid, onder c, van de AVG.

⁸⁶ Artikel 25, tweede lid, van de AVG.

⁸⁷ Zie ook artikel 25, tweede lid, van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

afdeling. In de tweede plaats de medewerkers die bij de desbetreffende afdeling tot taak hebben het doorgestuurde signaal of de doorgestuurde melding te onderzoeken. Via een stelsel van autorisaties tot systemen kan dit technisch worden afgedwongen.

Van belang is ook dat niet ieder signaal of iedere melding noodzakelijk is voor alle onderdelen binnen de Belastingdienst die toezicht houden op de naleving van belastingwetgeving. Een signaal over verzwegen erfbelasting is in beginsel alleen relevant voor de afdeling die zich bezighoudt met het toezicht op de naleving van de regels betreffende erfbelasting. Een zogenoemde cash call-melding (over inbeslaggenomen voorwerpen/contant geld) is in beginsel alleen relevant voor de afdeling die zich met het invorderen van belastingschulden bezighoudt aangezien het doel van die melding is om die inbeslaggenomen voorwerpen/contant geld tijdig te kunnen aanwenden voor de heffing en inning van belastingen.⁸⁸ Voor andere onderdelen van de Belastingdienst zijn deze persoonsgegevens niet noodzakelijk en daarom is het ook niet noodzakelijk dat zij daarvan kennis kunnen nemen.

3.7 Juistheid van persoonsgegevens

De AVG vereist als algemeen beginsel voor gegevensverwerking dat persoonsgegevens juist moeten zijn en zo nodig moeten worden geactualiseerd. Persoonsgegevens die, gelet op het doel waarvoor zij worden verwerkt, onjuist of verouderd zijn, mogen niet worden verwerkt. Ook moeten alle redelijke maatregelen worden getroffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat onjuiste persoonsgegevens worden verbeterd of gewist.⁸⁹

Bij de verwerking van signalen en meldingen niet-naleving is het beginsel van juistheid van groot belang. Het kenmerk van dergelijke meldingen is namelijk dat ze een indicatie *kunnen* vormen dat een specifieke persoon of bedrijf zich niet aan de belastingverplichtingen houdt en bijvoorbeeld belastingfraude pleegt. Die melding kan vervolgens aanleiding vormen voor nadere controles, terwijl nog onzeker is of de desbetreffende persoon of het desbetreffende bedrijf daadwerkelijk zijn verplichtingen niet nakomt.

Zoals in paragraaf 2.3.1 is beschreven, kunnen signalen ook uit oneigenlijke motieven voortkomen, zoals rancune, of feitelijke onjuistheden bevatten. Vermoedens van frauduleus handelen afkomstig van opsporingsinstanties, kunnen (later) onjuist blijken te zijn. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat een signaal betrekking heeft op een persoon die aanvankelijk als verdachte was aangemerkt, maar uiteindelijk niet vervolgd wordt of wordt vrijgesproken. Bij de verwerking van signalen en meldingen niet-naleving en de opvolging die daaraan wordt gegeven zal dus bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de juistheid en betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie en het zo nodig actualiseren en wissen van deze gegevens in de systemen. De Belastingdienst moet hiervoor de nodige maatregelen treffen. Wanneer de Belastingdienst bijvoorbeeld niet meteen opvolging geeft aan een signaal of melding die in beginsel wel als

⁸⁸ Zie artikel 1 van het Wpg/Wjsg-machtigingsbesluit cash call waarin is aangegeven dat politiegegevens die betrekking hebben op in bewaring of inbeslaggenomen voorwerpen, waaronder contant geld met een gezamenlijke waarde van meer dan 1000 euro kunnen worden verstrekt aan de inspecteur of ontvanger teneinde de in bewaring of inbeslaggenomen voorwerpen/contant geld tijdig aan te kunnen wenden voor de heffing en invordering van belastingen als bedoeld in artikel 1 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

⁸⁹ Artikel 5, eerste lid, onderdeel d, van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

voldoende betrouwbaar wordt aangemerkt om voor het toezicht te gebruiken, dan zal de Belastingdienst moeten nagaan of de melding nog actueel is op het moment dat hieraan alsnog opvolging wordt gegeven.

Bestaat er onvoldoende zekerheid over de betrouwbaarheid en juistheid van het binnengekomen signaal of de melding, dan adviseert de AP deze niet zonder meer op te pakken. De Belastingdienst zal bijvoorbeeld eerst bij de indiener van het signaal aanvullende, actuele informatie moeten proberen te achterhalen, alvorens gevolg te geven aan het signaal of de melding. Lukt dat niet, dan ligt het in de reden het signaal niet op te pakken en te wissen. Is er voldoende aanleiding om een binnengekomen signaal als betrouwbaar aan te merken en blijkt - bijvoorbeeld na een aanvullende controle van de aangifte van de belastingplichtige - dat er geen sprake is van overtreding van de belastingverplichtingen, dan moet het signaal worden gewist omdat dat onjuist blijkt te zijn. Als de noodzaak bestaat om de gegevens toch langer te bewaren, dan zal duidelijk moeten worden vastgelegd voor welk nieuw doel dit gebeurt en mag dit alleen onder de voorwaarde dat bij de gegevens de aantekening wordt gemaakt dat niet gebleken is van enige onregelmatigheid en dat de melding dus niet langer actueel is.

In het verleden is het voorgekomen dat informatieverzoeken van derden (bijvoorbeeld gemeenten of opsporingsinstanties) gericht aan de Belastingdienst als fraudesignaal in FSV werden geregistreerd.⁹⁰ Het enkele feit dat er fiscale informatie over een bepaald persoon of bedrijf werd opgevraagd door een andere overheidsorganisatie, werd door de Belastingdienst als indicatie gezien voor mogelijk frauduleus handelen van die persoon of dat bedrijf. Aan dergelijke informatieverzoeken kunnen echter zeer uiteenlopende redenen ten grondslag liggen. Daarom moet het standaard aanmerken van deze verzoeken als melding niet-naleving zonder nadere informatie over de achtergrond en context van de casus, in strijd worden geacht met het juistheidsbeginsel.

3.8 Opslagbeperking, archivering en bewaartermijnen

Op grond van de AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor ze worden verwerkt.⁹¹ De verwerkingsverantwoordelijke dient ervoor te zorgen dat de opslagperiode van persoonsgegevens tot een strikt minimum wordt beperkt.⁹² Dit betekent dat persoonsgegevens in beginsel moeten worden vernietigd (of geanonimiseerd) wanneer de verwerking ervan niet meer noodzakelijk is voor het doel van die verwerking. Voor zover bewaartermijnen niet wettelijk zijn vastgesteld, brengt het beginsel van opslagbeperking mee dat de verwerkingsverantwoordelijke zelf termijnen moet vaststellen voor het wissen van de persoonsgegevens of voor periodieke toetsing van de noodzaak tot bewaren.⁹³

Op de plicht gegevens te vernietigen wanneer zij niet meer noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking, bestaan enkele uitzonderingen. Een van de uitzonderingen vormt de archivering van

⁹⁰ Zie paragraaf 3.2.3 van het Onderzoeksrapport Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalerings Voorziening (FSV), gepubliceerd op de website van de AP.

⁹¹ Artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG.

⁹² Overweging 39 van de AVG.

⁹³ Overweging 39 van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

persoonsgegevens in het algemeen belang.⁹⁴ In Nederland bevat de Archiefwet regels over archivering in het algemeen belang. De AVG biedt dus ruimte om persoonsgegevens op grond van de Archiefwet te bewaren, ook al zijn deze niet meer noodzakelijk voor het doel waarvoor zij zijn verzameld (heffen en innen van belastingen). In dat geval moeten wel passende waarborgen in de vorm van technische en organisatorische maatregelen worden genomen om de rechten en vrijheden van betrokkenen te waarborgen.⁹⁵

De Belastingdienst is naast de AVG ook gebonden aan de Archiefwet. De Archiefwet schrijft voor dat overheidsinformatie die voortvloeit uit de uitoefening van de wettelijke taken bewaard dient te blijven. Afhankelijk van het belang van die informatie, moet de overheidsinformatie voor bepaalde tijd of oneindig worden bewaard. In selectielijsten wordt vastgelegd welke informatie voor bepaalde tijd wordt bewaard en na welke termijn deze wordt vernietigd. Voor zover de door de Belastingdienst ontvangen signalen en meldingen niet-naleving niet passen onder een van de categorieën van informatie die op de bestaande selectielijsten zijn opgenomen en/of de daarbij behorende bewaartermijn voor deze vorm van informatie niet passend is, zal de bestaande selectielijst moeten worden aangepast.

In verband met de eis passende waarborgen te treffen bij archivering van persoonsgegevens, is het van belang de volgende twee fasen van verwerking van elkaar te onderscheiden. In de eerste plaats de fase dat de gegevens in het signaal of de melding niet-naleving worden gebruikt voor het toezicht en de controle op de belastingplichtige en in een eventueel daaropvolgende handavingsprocedure (met inbegrip van een mogelijke bezwaar- en beroepsprocedure). Gedurende deze fase worden de gegevens verwerkt voor het doel waarvoor zij zijn verzameld. Is deze procedure afgerond, dan breekt een tweede fase aan, namelijk dat de gegevens nog op grond van de Archiefwet moeten worden bewaard (gearchiveerd) zolang de in de selectielijst opgenomen bewaartermijn nog niet is verstreken. Dit onderscheid is van belang omdat gedurende de eerste periode toegang tot de gegevens moet worden verschaft aan die medewerkers die deze voor hun taak nodig hebben. Is de procedure eenmaal afgerond of het toezichttraject geëindigd, dan hebben deze medewerkers geen toegang meer nodig tot de gegevens. In dat geval dient de toegang tot de gegevens verder beperkt te worden tot alleen die medewerkers die zich met de archivering en vernietiging van overheidsinformatie bezighouden. Het verder inperken van de toegang tot deze gegevens is een maatregel die de rechten en vrijheden van de betrokkenen beoogt te waarborgen. Hiermee kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat de gegevens in het signaal of de melding niet naleving voor een ander doel wordt gebruikt of onbevoegd worden ingezien.

Indien signalen en meldingen binnenkomen op een centraal punt en vervolgens na beoordeling worden overgedragen aan de afdeling die hiermee aan de slag gaat, dan is het bewaren van de melding bij het centrale punt die de eerste beoordeling heeft gedaan niet langer nodig. Gegevens kunnen daar dan verwijderd worden. Voorkomen moet worden dat signalen en meldingen op verschillende plaatsen (dubbel) bewaard blijven zonder dat dit noodzakelijk is.

Signalen en meldingen die na een eerste beoordeling als onvoldoende betrouwbaar worden aangemerkt om deze voor het toezicht te gebruiken, dienen in beginsel meteen te worden vernietigd. Signalen en

⁹⁴ Artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG.

⁹⁵ Zie artikelen 5, onder e, en 89 van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

meldingen die worden overgedragen aan een uitvoerende afdeling en die niet meteen worden opgepakt, kunnen gedurende een redelijke termijn worden bewaard, wanneer een goede onderbouwing hiervan kan worden gegeven. Wat in ieder geval moet worden voorkomen is dat er – zoals in het geval van FSV – een database ontstaat met allerlei ongesorteerde en ongeclassificeerde signalen en meldingen die voor een zeer grote groep medewerkers vrij toegankelijk is.

3.9 Beveiligingsmaatregelen

De AVG vereist dat persoonsgegevens passend moeten zijn beveiligd.⁹⁶ Wat passend is hangt onder andere af van de aard van de persoonsgegevens, de omvang en context van de verwerking en de waarschijnlijkheid en ernst van de uiteenlopende risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Gaat het om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens dan ligt de lat bijvoorbeeld hoger. Voor verwerking van persoonsgegevens door de overheid geldt dat als minimum aan de eisen van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) moet worden voldaan.

Zoals eerder opgemerkt gaat het bij signalen en meldingen niet-naleving om gevoelige informatie. Informatie die erop kan duiden dat een persoon of bedrijf – al dan niet met opzet – zich niet houdt aan de op hem rustende wettelijke belastingverplichtingen. In paragraaf 1.4 is ingegaan op de risico's voor de betrokkenen die de verwerking van deze gegevens met zich brengt.

Dit betekent dat de beveiliging van dergelijke gegevens op orde moet zijn en maatregelen moeten worden getroffen om ongeautoriseerde toegang, misbruik en datalekken te voorkomen. Enkele belangrijke aandachtspunten met betrekking tot de beveiliging van persoonsgegevens zijn de volgende.

Autorisaties en autorisatiebeheer

Voor elk ICT-systeem waarin signalen en meldingen niet-naleving worden verwerkt, geldt dat nauwkeurig moet worden nagegaan wie toegang tot die gegevens moet hebben. Met andere woorden: welke medewerkers verrichten taken waarvoor de verwerking van de desbetreffende gegevens noodzakelijk is?

Vervolgens moet een stelsel van autorisaties worden ingericht dat waarborgt dat alleen die personen toegang hebben voor wie de gegevens ook daadwerkelijk uit hoofde van hun werkzaamheden noodzakelijk zijn om te verwerken.

Het stelsel van autorisaties dient gepaard te gaan met maatregelen voor autorisatiebeheer die er onder andere uit bestaan dat duidelijke procedures zijn vastgelegd. Die procedures moeten niet alleen gaan over het toekennen van autorisaties aan een medewerker, maar ook over het aanpassen of intrekken van de autorisaties wanneer die medewerker andere werkzaamheden gaat verrichten of uit dienst treedt. Daarnaast moeten er procedures zijn voor het uitvoeren van periodieke controles naar de juistheid van de verleende autorisaties.

⁹⁶ Artikel 32 van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

Exportmogelijkheden beperken of afsluiten

Wanneer een applicatie de mogelijkheid biedt om persoonsgegevens te exporteren (uit het ICT-systeem te halen), kan dit leiden tot de situatie dat er geen zicht meer is op deze gegevens, wie daartoe toegang heeft, met wie de gegevens worden gedeeld en of de gegevens nog voldoende zijn beveiligd. Dit vergroot vervolgens het risico op misbruik van de gegevens en het ontstaan van datalekken. Wanneer het exporteren van gegevens uit systemen niet noodzakelijk is voor de taakuitvoering, dan ligt het in de rede – gelet op bovengenoemde risico's – om de exportfuncties af te sluiten. Is het noodzakelijk voor bepaalde medewerkers om wel gegevens uit het ICT-systeem te exporteren, dan dienen die exportmogelijkheden in beginsel te worden beperkt tot alleen die groep medewerkers die de exportfunctie uit hoofde van hun werkzaamheden nodig hebben.

Logging en monitoring van de logging

Afhankelijk van de risico's die zijn geïdentificeerd, kan het vereist zijn een ICT-systeem te implementeren van logging en monitoring van gebruikersactiviteiten. Logging van gebruikersactiviteiten stelt de Belastingdienst in staat na te gaan welke medewerker welke handelingen in een ICT-systeem heeft verricht. Door middel van het geautomatiseerd monitoren van die logging, kunnen tijdig afwijkingen in het normale gebruikerspatroon worden geconstateerd. Zo nodig, kunnen dan vervolgstappen worden ondernomen die noodzakelijk zijn om de persoonsgegevens te beveiligen en de risico's voor betrokkenen zo klein mogelijk te houden. Daarnaast maakt logging van gebruikersactiviteiten het ook mogelijk om, eventueel achteraf, vast te stellen of een inbreuk in verband met persoonsgegevens heeft plaatsgevonden.

PDCA-cyclus

Een van de beveiligingsmaatregelen die in de AVG worden genoemd, is een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.⁹⁷ Dit wordt ook wel de PDCA-cyclus genoemd (Plan Do Act Check). Het hanteren van een dergelijke PDCA-cyclus is noodzakelijk omdat technologie en (cyber)dreigingen aan verandering onderhevig zijn. De eis om persoonsgegevens passend te beveiligen vereist daarom ook een voortdurend proces van het controleren en zo nodig verbeteren van de beveiligingsmaatregelen.

3.10 Transparantie en rechten van betrokkenen

Persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is.⁹⁸ Het beginsel dat een verwerking van persoonsgegevens op transparante wijze moet plaatsvinden is op verschillende plekken in de AVG verder uitgewerkt. In de eerste plaats in de verplichting voor de verwerkingsverantwoordelijke betrokkenen op eigen initiatief te informeren over de verwerking van hun persoonsgegevens.⁹⁹ Daarnaast ook in het recht van de betrokkene om inzage te vragen in de persoonsgegevens die van hem of haar worden verwerkt.¹⁰⁰

⁹⁷ Artikel 32, eerste lid, onderdeel d, van de AVG.

⁹⁸ Artikel 5, eerste lid, onder a, van de AVG.

⁹⁹ Artikel 14 van de AVG.

¹⁰⁰ Artikel 15 van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

3.10.1 Actief informeren van betrokkenen

Zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven zijn de persoonsgegevens die deel uitmaken van een signaal of melding niet-naleving en die de Belastingdienst ontvangt, niet van de betrokkene zelf afkomstig, maar van een derde die het signaal of de melding heeft ingediend. De betrokkene is zich dus niet bewust van het feit dat er over hem persoonsgegevens zijn verstrekt aan de Belastingdienst. Uitgangspunt van de AVG voor persoonsgegevens die niet van de betrokkene zelf zijn verkregen, is dat de betrokkene binnen een redelijke termijn, maar uiterlijk een maand na ontvangst van de persoonsgegevens moet worden geïnformeerd over verwerking van zijn persoonsgegevens.¹⁰¹

De AVG kent echter enkele uitzonderingen op grond waarvan het moment van informeren kan worden uitgesteld. De verplichting tot informeren van de betrokkene geldt namelijk niet voor zover dit informeren de verwezenlijking van de doeleinden van de verwerking onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen.¹⁰² Bij gegevens die worden verwerkt ten behoeve van het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving, kan deze uitzonderingsgrond van toepassing zijn.

Wanneer de verstrekking van de informatie aan de betrokkene zelf op grond van de hierboven genoemde uitzondering achterwege blijft, moet de Belastingdienst wel passende maatregelen treffen om de rechten, de vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen. Een passende maatregel kan zijn het openbaar maken van de informatie.¹⁰³ Er staat niets aan in de weg om in algemene zin informatie (via internet) beschikbaar te stellen over het ontvangen en gebruiken van persoonsgegevens die onderdeel uitmaken van signalen en meldingen niet-naleving. Op zijn minst zal uit de privacyverklaring van de Belastingdienst en/of de brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst' duidelijk moeten blijken dat de Belastingdienst ook persoonsgegevens verwerkt die zij van derden heeft ontvangen die kunnen duiden op het niet-naleven van de regelgeving. De huidige privacyverklaring van de Belastingdienst bevat nog geen informatie over de verwerking van persoonsgegevens in dit verband.¹⁰⁴ In de brochure 'Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst' wordt weliswaar op verschillende plekken gesproken van het behandelen van (subjectgerichte, toezicht-, fraude- of risico) signalen, maar bijvoorbeeld dat deze signalen ook afkomstig kunnen zijn van burgers blijkt niet uit het overzicht.¹⁰⁵

3.10.2 Uitvoering van inzageverzoeken en overige rechten van betrokkenen

Betrokkenen hebben recht op inzage, dat wil zeggen het recht te weten of de Belastingdienst van hen persoonsgegevens verwerkt en zo ja, welke persoonsgegevens de Belastingdienst van hen verwerkt.¹⁰⁶

Op grond van artikel 23 van de AVG zijn er beperkingen op dit recht op inzage mogelijk.¹⁰⁷ Dat geldt ook voor de overige rechten van betrokkenen. Artikel 23, eerste lid, van de AVG somt een aantal belangen op

¹⁰¹ Artikel 14 van de AVG.

¹⁰² Artikel 14, vijfde lid, onder b, van de AVG.

¹⁰³ Artikel 14, vijfde lid, onder b, laatste volzin, van de AVG.

¹⁰⁴ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/niet_in_enig_menu/privé/privacy Zie onderdeel "Hoe komen wij aan uw persoonsgegevens?".

¹⁰⁵ Zie [Overzicht verwerkingen van persoonsgegevens door de Belastingdienst](#), gepubliceerd op de website van de Belastingdienst.

¹⁰⁶ Artikel 15 van de AVG.

¹⁰⁷ Artikel 23 van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

die een reden kunnen vormen om de rechten van betrokkenen te beperken. Maar artikel 23 van de AVG stelt hieraan belangrijke voorwaarden. Zo moeten de beperkingen in nationaalrechtelijke bepalingen zijn vastgelegd die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing zijn. Artikel 23, tweede lid, van de AVG vereist dat dergelijk wettelijke maatregelen specifieke bepalingen moeten bevatten, onder andere met betrekking tot de categorieën persoonsgegevens waarop de beperking betrekking heeft, van het toepassingsbereik van de beperking en de verwerkingsverantwoordelijke of categorie van verwerkingsverantwoordelijken die de desbetreffende beperking kan inroepen.

Ten aanzien van het inzagerecht verwijst de Belastingdienst in zijn huidige privacyverklaring primair naar de portalen van de Belastingdienst waar een belastingplichtige zelf op kan inloggen. De persoonsgegevens die onderdeel vormen van signalen en meldingen niet-naleving zullen vermoedelijk niet zichtbaar zijn in deze portalen. De Belastingdienst zal daarom procedures moeten inrichten om uitvoering te geven aan verzoeken tot inzage en andere rechten van betrokkenen met betrekking tot persoonsgegevens die niet zichtbaar zijn in de portalen.

3.10.3 Verantwoording van het gebruik van een signaal of melding niet-naleving als start voor onderzoek

Wanneer een signaal of melding niet-naleving de aanleiding heeft gevormd om nader onderzoek naar een specifieke persoon of bepaald bedrijf te doen en dat onderzoek heeft vervolgens geleid tot bijvoorbeeld een naheffing of boete, dan heeft degene aan wie de maatregel is opgelegd het recht om zich daartegen te verdedigen. Dat recht houdt ook in dat hij de beschikking kan krijgen over de stukken die ten grondslag liggen aan de naheffing of boete.¹⁰⁸ Het is van belang dat de betrokkene (en indien van toepassing de rechter) dan ook inzage krijgt in het signaal of de melding die (mede) de aanleiding heeft gevormd voor de op te leggen maatregel.¹⁰⁹

Al het voorgaande leidt ertoe dat de Belastingdienst moet beschikken over beleid waarin tot uitdrukking wordt gebracht hoe aan de transparantieverplichtingen uit de AVG wordt voldaan. Ook moeten procedures zijn ingericht voor de behandeling van verzoeken om inzage en andere verzoeken in verband met de rechten van betrokkenen.

3.11 AVG-proof inrichten van ICT-systemen en processen (privacy by design)

De Staatssecretaris van Financiën heeft opgemerkt dat voor het structureel oppakken van fraudesignalen en meldingen niet-naleving in de uiteindelijke volumes, een passende duurzame ICT-ondersteuning nodig is.¹¹⁰ Van belang is dat de AVG de verwerkingsverantwoordelijke verplicht om passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om, kort gezegd, ervoor te zorgen dat persoonsgegevens in overeenstemming met de AVG worden verwerkt.¹¹¹ Bij het ontwikkelen van nieuwe ICT-voorzieningen of aanpassing van bestaande ICT-voorzieningen, is het daarom van groot belang dat de Belastingdienst niet alleen kijkt naar effectiviteit en gebruikersvriendelijkheid, maar ook rekening houdt met bijvoorbeeld de

¹⁰⁸ Het tijdstip waarop de betrokkene dit recht heeft is in het fiscaalprocesrecht anders dan in het algemene bestuursprocesrecht.

¹⁰⁹ Zie in dit verband ook de notitie/werkinstructie van de Belastingdienst van april 2025 over 'op de zaak betrekking hebbende stukken' (Kamerstukken II 2024/24, 31 066, nr. 1511, Bijlage blg-1212387).

¹¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 31 388, nr. 10.

¹¹¹ Artikel 25 van de AVG.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

eisen van data-minimalisatie, opslagbeperking, de uitvoering van rechten van betrokkenen en beveiliging. Het naleven van de AVG kan voor medewerkers gemakkelijker worden gemaakt en met meer zekerheid worden gewaarborgd, wanneer bepaalde belangrijke eisen door de systemen technisch worden afgedwongen. De AP adviseert hieraan bijzondere aandacht te besteden bij de ontwikkeling van de duurzame ICT-ondersteuning.

In paragraaf 2.3.4 heeft de AP een aanpak in overweging gegeven voor de verwerking van ontvangen signalen en meldingen. Ongeacht voor welke aanpak de Belastingdienst kiest, is het van belang dat niet alleen de ICT-voorziening, maar ook de (werk)processen voor het ontvangen, registreren, gebruiken en vernietigen van signalen en meldingen niet-naleving zodanig worden vormgegeven dat deze de naleving van de AVG ondersteunen en bevorderen.

4. Aandachtspunten bij het gebruiken van signalen en meldingen niet-naleving

Zoals in paragraaf 1.4 is aangestipt, hangen de risico's die kunnen kleven aan de verwerking van signalen en meldingen niet-naleving onder andere af van de wijze waarop deze signalen en meldingen vervolgens worden gebruikt. In deze paragraaf worden kort enkele aandachtspunten in verband met het gebruik van signalen en meldingen niet-naleving besproken.

Mate van onderzoek dat volgt op een signaal of melding niet-naleving

Een signaal of melding niet-naleving kan aanleiding geven om de belastingaangifte van een bepaalde persoon of bepaald bedrijf nader te onderzoeken. Afhankelijk van de wijze waarop dat onderzoek wordt uitgevoerd, wordt daarbij in meer of minder mate inbreuk gemaakt op grondrechten van de betrokkenen en in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het ligt voor de hand dat de Belastingdienst beleid ontwikkelt hoe dit onderzoek kan en mag worden uitgevoerd en dit beleid uitwerkt in werkinstructies. Voorkomen moet worden dat medewerkers volledig naar eigen inzicht onderzoek doen op een wijze die aanzienlijk ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, zonder dat getoetst is of dat onderzoek in redelijke verhouding staat tot de mogelijke overtreding van de belastingwetgeving die wordt onderzocht en de aanwijzingen die aanleiding geven tot dat onderzoek. Het beleid en de werkinstructies dienen te waarborgen dat het onderzoek dat mogelijk volgt op een ontvangen signaal of melding niet-naleving in redelijke verhouding staat tot de ernst van de mogelijke overtreding van de belastingregels en de aanwijzingen die daarvoor bestaan.

Aangezien specifieke wetgeving ontbreekt, dient hierbij steeds de vraag te worden beantwoord of een belastingplichtige in redelijkheid kan voorzien dat de Belastingdienst onderzoek doet op de wijze waarop dit in de praktijk gebeurt.

Gebruik van signalen en meldingen niet-naleving voor risicoselectie en –profilering

Onderdeel van de Belastingdienst is de Corporate Dienst Datafundamenten en Analytics (DF&A) die onder andere complexe analyses uitvoert op de data die bij de Belastingdienst beschikbaar is. Die analyses hebben onder andere tot doel risicoselectie-instrumenten te ontwikkelen. Deze instrumenten kunnen worden ingezet om gericht controles uit te voeren en daarmee de capaciteit doelmatig in te zetten.

Datum

12 januari 2026

Ons kenmerk

2025-004883

Als signalen en meldingen niet-naleving als input worden gebruikt voor het uitvoeren van analyses met als doel risico-indicatoren te identificeren, dan is het van groot belang dat wordt stilgestaan bij de ongelijksoortigheid van de verschillende signalen en meldingen die de Belastingdienst kan ontvangen. In paragraaf 2.3 is hierbij stilgestaan. Dit betekent dat niet aan ieder signaal of iedere melding hetzelfde gewicht kan worden toegekend.

Daarnaast is van belang dat één enkel signaal over een bepaald persoon of bepaald bedrijf ook geen aanleiding kan vormen om vervolgens een hele groep personen of bedrijven die aan een bepaald kenmerk uit het signaal voldoen te selecteren voor extra controles. In het onderzoek van de AP naar de verwerking van nationaliteit bij de aanvraag van kinderopvangtoeslag, is gebleken dat dit in het verleden wel heeft plaatsgevonden. Op basis van een (interne) melding over fraude met giftenaftrek via een bepaalde Ghanese instelling is vervolgens een zogenoemde quick scan uitgevoerd bij alle aanvragers van kinderopvangtoeslag met de Ghanese nationaliteit. Ook is op basis van een melding over mogelijke fraude met twee BSN's afkomstig van de FIOD een selectie gemaakt van alle aanvragers van kinderopvangtoeslag met de Bulgaarse nationaliteit.¹¹² Naast de risico's die kleven aan het gebruik van nationaliteit bij het uitvoeren van risicoselecties, is het ook van belang stil te staan bij de risico's waaraan betrokkenen kunnen worden blootgesteld wanneer op basis van informatie uit één signaal of melding, een hele groep personen wordt geselecteerd voor nadere controle. Wanneer een overheidsorganisatie selectiecriteria wil gebruiken, moet de organisatie deze criteria altijd vooraf aantoonbaar onderbouwen en objectief rechtvaardigen. Bijvoorbeeld door een op de wet gebaseerd criterium te kiezen of door een statistische analyse die gevalideerd is. Selectieregels op basis van bijvoorbeeld plausibiliteitsregels moeten zijn gebaseerd op relevant statistisch en gevalideerd onderzoek. Alleen dan kan worden gemotiveerd dat het onderscheid dat wordt gemaakt tussen personen die wel en de personen die niet nader worden gecontroleerd, objectief gerechtvaardigd is.¹¹³

Tot slot

Met bovenstaand advies hoopt de AP de Minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke en de Belastingdienst als uitvoerende instantie een helpende hand te bieden om spontaan ontvangen signalen en meldingen niet-naleving op rechtmatige en verantwoorde wijze op te pakken en daaraan opvolging te geven.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

¹¹² Zie paragraaf 2.4.3. van het Onderzoeksrapport Verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen, gepubliceerd op de website van de AP.

¹¹³ Advies van 10 oktober 2024 inzake artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten, gepubliceerd op de website van de AP.