

PROJECTBLAD: basiswaarborgen voor de risicoselectie

Vraagstuk	Momenteel zijn er geen Belastingdienstbrede waarborgen voor risicoselectie. Dat maakt het proces van risicoselectie en het gebruik van risicosignalen diffuus en beperkt de Belastingdienst in zijn mogelijkheden om zich goed richting de politiek en de maatschappij te verantwoorden.	
Doelstelling(en)	Het opstellen van basiswaarborgen voor de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen, die voor de gehele Belastingdienst gelden.	
Resultaten/producten (inclusief kwartaalplanning)	Zie de balkenplanning voor de concretere planning	Februari - september
	Inkoop externe partij(en). Vastgesteld en goedgekeurd plan van aanpak	Februari - april
	- Onderzoek externe partij naar landschap risicoselectie en bestaande waarborgen. - Advies externe partij over noodzakelijke basiswaarborgen. - Begeleiding externe partij(en).	Februari - september
	Conceptkader opstellen en vaststellen obv advies noodzakelijke basiswaarborgen en de gap tussen het huidige landschap en de noodzakelijke basiswaarborgen.	Februari - september
Afbakening (wat valt erbuiten)	Dit dossier is gericht op risicoselectie en het gebruik en de verwerking van risicosignalen. Alleen de gegevensverwerkingen die hieraan raken, worden in dit onderzoek meegenomen. De implementatie van het waarborgenkader valt buiten dit plan van aanpak. Daarnaast wordt in dit dossier niet volledig in kaart gebracht welke specifieke systemen de Belastingdienst gebruikt voor de risicoselectie. PM: er wordt momenteel afgestemd of het waarborgenkader ook wordt opgesteld voor Douane en Toeslagen.	
Voor wie is het / afnemers	Uitvoerende directies en directies die producten ten behoeve van risicoselectie ontwikkelen, of gebruik maken van risicosignalen.	
Randvoorwaarden / afhankelijkheden	Medewerking vanuit de Belastingdienst is noodzakelijk. Daarnaast is het van belang dat de op te stellen waarborgen herkenbaar zijn voor de Belastingdienst en dat de objectiviteit en validiteit van de waarborgen is geborgd. Het conceptkader is ook afhankelijk van het onderzoek van de externe partij en de tijd die deze partij daarvoor nodig heeft. Tot slot dient de samenhang te worden bewaakt met andere relevante dossiers, zoals BOO en het Wetsvoorstel Gegevensbescherming.	
Risico's	1. Uitloop in de planning. 2. Langdurend traject invliegen externe onderzoekers. 3. Onderzoekers hebben meer tijd nodig. 4. Waarborgen sluiten niet aan bij relevante ontwikkelingen. 5. Waarborgen worden niet herkend door de Belastingdienst. 6. Weerstand in het DT-BD of het OGON. 7. Onvoldoende beschikbare capaciteit in juli/augustus.	
Organisatie: (stuurgroep, werkgroep, andere betrokkenen)	Er wordt een kernteam en een werkgroep ingericht. Het kernteam kan snelle eerste beslissingen nemen en zijn de eerste begeleiders van de onderzoekers. De werkgroep is een overleg met alle betrokken directies, waarin breder samengewerkt en afgestemd kan worden. is hierbij de 	

Plan van aanpak kaders en waarborgen risicoselectie en risicosignalen

Aanleiding

Uit verschillende gebeurtenissen tijdens de afgelopen periode (onder andere Toeslagen, FSV, KPMG rapport, projectcode 1043, het gebruik nationaliteit in de risicoselectie) is gebleken dat de waarborgen rondom de risicoselectie van aangiften, aanvragen en verzoeken en het werken met risicosignalen door de Belastingdienst ontoereikend zijn, of onvoldoende werden nageleefd. Deze constatering vormt de aanleiding om de waarborgen rondom de risicoselectie van en het oppakken van risicosignalen door de Belastingdienst verder te onderzoeken, binnen de context van het programma Herstellen, Verbeteren en Borgen (HBV).¹ Hierbij staat de vraag centraal op welke punten de waarborgen van de risicoselectie en het werken met risicosignalen aangevuld of verbeterd moeten worden, om te kunnen garanderen dat de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen rechtsstatelijk en transparant is.

Vraagstuk

De Belastingdienst kent een aantal waarborgen voor de risicoselectie, die op centraal niveau zijn geregeld en dus voor de gehele Belastingdienst gelden. De belangrijkste bronnen van deze waarborgen zijn:

- Wet- en regelgeving die voor de risicoselectie relevant is, zoals de AVG en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Toetsen die zijn ontwikkeld om systemen voor risicoselectie te beoordelen. Hierbij kan gedacht worden aan Willen-, Mogen-, Kennentoetsen (WMK's) en Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (GEB's, ook wel PIA's genoemd).

Echter, uit verschillende documenten blijkt dat deze waarborgen door verschillende directies op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Hierdoor is het momenteel lastig om het basisniveau van waarborgen voor risicoselectie te schetsen, dat voor de gehele Belastingdienst geldt. Dit bleek onder meer uit de beantwoording van een vraag in het SO over het gebruik van nationaliteit. De vraag ging over hoe de Belastingdienst selectiebias voorkomt.² Deze vraag kon slechts voor afzonderlijke producten van de Belastingdienst beantwoord worden, maar er kon niet worden aangegeven wat Belastingdienstbreed precies geldt aan waarborgen ter voorkoming van – in dit geval – selectiebias.

De afwezigheid van dit basisniveau aan waarborgen voor de risicoselectie veroorzaakt een aantal problemen. Extern maakt dit het voor de Belastingdienst lastig om zich (richting de politiek en de maatschappij) te verantwoorden over de waarborgen rondom de risicoselectie. Daarnaast bemoeilijkt de afwezigheid van dit basisniveau de verdedigbaarheid van de keuzes die de Belastingdienst in de risicoselectie maakt. Dit schaadt het vertrouwen van de politiek en de maatschappij in de risicoselectie van de Belastingdienst.

Intern maakt de afwezigheid van een waarborgenkader met basisnormen het lastig om de risicoselectie goed in beeld te krijgen. Hierdoor kan veelal niet goed worden vastgesteld welke directie waarvoor verantwoordelijk is, welke belangen op zijn minst overwogen moeten worden en welke maatregelen ten minste genomen moeten worden om de rechten en belangen van burgers te beschermen. Er valt dan ook waar te nemen dat er op deze vlakken binnen de Belastingdienst een diffuus beeld is ontstaan. Dit is mogelijk schadelijk voor het interne vertrouwen in de systemen die voor risicoselectie worden gebruikt.

De uitdaging is dan ook om dit basisniveau aan waarborgen voor de risicoselectie vast te stellen. Daarbij kan het uiteraard noodzakelijk zijn om, bovenop het basisniveau, voor specifieke producten aanvullende waarborgen vast te stellen.

Begrippenkader

¹ Het Programma HBV vormt de tweede fase van het FSV-onderzoek, dat op 26 mei in een Kamerbrief is aangekondigd. Daarmee kan HBV gezien worden als een vervolg op het onderzoek van KPMG naar FSV.

² Kamerstukken II, 2019/20, 31066, nr. 708, blz. 9-10.

De hoeveelheid aangiften, verzoeken en aanvragen die de Belastingdienst moet behandelen en beoordelen dwingt tot het maken van keuzes in de inzet van capaciteit. De Uitvoering- en Toezichtstrategie van de Belastingdienst moet de basis vormen voor die keuzes.

Risicoselectie bij de Belastingdienst betekent dat op basis van risico-indicatoren wordt gekozen welke aangiften en verzoeken wel of niet handmatig beoordeeld worden door medewerkers. Het kan hier gaan om de centraal ontwikkelde risicomodellen en selectiemodules, maar ook om lokaal ontwikkelde applicaties. **Risico-indicatoren** zijn in dit kader indicatoren, die mogelijk iets zeggen over de kans dat er een onjuistheid in een aangifte of een verzoek zit. Voor de doelstellingen van dit project dient het begrip 'risico-indicator' ruim opgevat te worden. Ook de risicosignalen die gebruikt kunnen worden om controles te selecteren vallen voor de doelstellingen van dit onderzoek onder dit begrip.

Basiswaarborgen zijn in dit dossier de waarborgen die voor de Belastingdienst noodzakelijk zijn om de transparantie en de rechtsstatelijkheid van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen te kunnen garanderen. Daarbij kunnen deze basiswaarborgen strenger of milder zijn, afhankelijk van het type risicoselectie dat plaatsvindt. Zo zullen vermoedelijk hogere en andere waarborgen nodig zijn voor de massale risicoselectie, ten opzichte van bijvoorbeeld de doorselectie die op de kantoren plaatsvindt aan de hand van query's. Waarborgen zullen waarschijnlijk onder andere strenger zijn, naarmate de risicoselectie een grotere impact op burgers en bedrijven heeft, of de data omvangrijker en minder goed te controleren is.

In de context van dit dossier valt de risicoselectie uiteen in verschillende onderdelen:

1. De eerste geautomatiseerde landelijke selectie van een aangifte, aanvraag of verzoek op risico's.
2. De verdere selectie van aangiften en verzoeken, nadat de landelijke selectiesystemen de eerste uitworp³ hebben vastgesteld. Dit is de zogenaamde **doorselectie**. Deze doorselectie wordt veelal gedaan door medewerkers op basis van ervaring en vakmanschap. Daarbij kunnen de medewerkers ondersteund worden door (lokaal ontwikkelde) applicaties en query's.
3. Het selecteren van aangiften, verzoeken, of boekenonderzoeken naar aanleiding van risicosignalen. **Risicosignalen** zijn signalen van externe partijen (zoals burgers, bedrijven, of andere overheidsorganisaties) dat er bij bepaalde belastingplichtigen sprake is van niet-compliant gedrag.

Bij risicoselectie zijn veel verschillende directies betrokken, zowel uitvoerend als ondersteunend. De eerste, geautomatiseerde selectie wordt in dit kader vooral vormgegeven door de (centrale) ondersteunende directies, terwijl de uitvoerende directies actiever zijn ten aanzien van de doorselectie en de inzet van risicosignalen. Zo worden bijvoorbeeld de landelijke risicomodellen ontwikkeld door DF&A, de selectiemodules door CD Vaktechniek en worden directiespecifieke (en mogelijk ook lokale) applicaties door een uitvoerende directie zelf ontwikkeld.

In onderzoeken naar risicoselectie kan onderscheid worden gemaakt in vier verschillende fasen. Bij elke fase zijn een aantal vragen/aandachtspunten relevant om de hierna beschreven onderzoeksvragen te beantwoorden:

Fase	Waar ziet de fase op? Welke onderzoeksvragen spelen hier?
1. De voorfase	Gaat over: - De (door)ontwikkeling van producten die voor de risicoselectie gebruikt kunnen worden (bijvoorbeeld risicomodellen en selectiemodules). - Het vaststellen van de risico-indicatoren. - De manier waarop de Belastingdienst binnenkomende potentiële risicosignalen registreert en verwerkt.
2. De output	Gaat over: - De tot stand gekomen risicoselectie (de 'uitworp').

³ De **uitworp** is het totaal pakket aangiften en verzoeken dat door de risicoselectie is geselecteerd voor een handmatige beoordeling.

	- De beslissing over welke risicosignalen worden opgepakt voor een nadere beoordeling.
2. Het toezicht	Gaat over: - De doorselectie naar aanleiding van de tot stand gekomen risicoselectie. - De effecten van de risicoselectie op de behandeling door een medewerker. - De effecten van risicosignalen op de behandeling door een medewerker.
3. De gevolgen	Gaat over: - De doorwerking van risicoselectie en risicosignalen in de invordering. - De doorwerking van risicoselectie en risicosignalen naar toekomstige behandelingen door de Belastingdienst.

Projectdoelstellingen en eindresultaat

Als dit dossier is afgesloten, is er een concreet kader met basiswaarborgen voor de risicoselectie ontwikkeld dat Belastingdienstbreed geïmplementeerd kan worden. Dit kader is herkenbaar voor de Belastingdienst en kan op een eenduidige manier bij de verschillende directies geïmplementeerd worden. Daarbij kan het uiteraard noodzakelijk zijn, dat directies voor specifieke producten een nadere invulling geven aan de vastgestelde waarborgen. Daarnaast dient het op te stellen waarborgenkader voldoende concreet te zijn om getoetst te kunnen worden door onszelf, of door externe auditeurs zoals de ADR.

De op te stellen waarborgen voor risicoselectie moeten eraan bijdragen dat:

1. Er voor de brede Belastingdienst een adequaat basisniveau wordt vastgesteld, waaraan risicoselectie en het gebruik van risicosignalen ten minste moet voldoen.⁴
2. De governance en de processen rondom de risicoselectie eenduidiger en duidelijker worden.
3. De Belastingdienst met één duidelijk verhaal over de waarborgen rondom risicoselectie (bijvoorbeeld ten aanzien van selectiebias) externe partijen kan informeren.
4. De Belastingdienst zich op basis van het basisniveau aan waarborgen beter kan verantwoorden. Zowel ten aanzien van de keuzes die in de risicoselectie gemaakt worden, als ten aanzien van de daadwerkelijke risicoselectie die uiteindelijk tot stand is gekomen.

Afbakening

Het te ontwikkelen waarborgenkader is beperkt tot de risicoselectie zoals dit onder het begrippenkader is beschreven. Hierbij bestaan uiteraard raakvlakken met onderwerpen zoals 'algoritmen' en 'gegevensverwerkingen'. Deze onderwerpen worden slechts bij dit dossier betrokken, voor zover dit relevant is voor het vaststellen van basiswaarborgen rondom risicoselectie.

Daarnaast ligt de focus van dit dossier op het opstellen, ontwikkelen en afstemmen van de waarborgen. De concrete implementatie van het waarborgenkader valt niet binnen dit plan van aanpak. Dit is een aparte actie die pas gestart kan worden nadat het kader met basiswaarborgen voor risicoselectie en het gebruik van risicosignalen is vastgesteld.

Voorts is dit dossier gericht op het vaststellen van de waarborgen. Daartoe zal in kaart moeten worden gebracht, wat voor type middelen de Belastingdienst inzet om de risicoselectie te maken en hoe deze middelen (op hoofdlijnen) tot stand komen. Het doel van dit dossier is evenwel niet om volledig in kaart te brengen welke systemen de Belastingdienst precies heeft om de risicoselectie te laten plaatsvinden; dus bijvoorbeeld welke risicomodellen, selectiemodules en LOA's er allemaal zijn.

⁴ Dit basisniveau kan verschillen, afhankelijk van het type risicoselectie dat plaatsvindt en (onder andere) de impact die de selectie kan hebben op burgers en bedrijven.

Een vraagpunt in de afbakening is nog de ontvlechting. Vanaf 2021 is de Belastingdienst opgeknipt in drie aparte DG's. Daarbij rijst de vraag of de basiswaarborgen enkel komen te gelden voor ☐ Belastingdienst, of dat de basiswaarborgen ook moeten komen te gelden voor ☐ Toeslagen en ☐ Douane. Het is in beginsel onwenselijk als de kaders met basiswaarborgen tussen de drie DG's van elkaar afwijken, tenzij dit verklaarbaar is vanuit de specifieke taken van de drie ☐ Hierom zal met Toeslagen, Douane en DGFZ worden afgestemd in hoeverre Toeslagen en Douane mee kunnen lopen bij het opstellen van het waarborgenkader.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is: welke waarborgen zijn er Belastingdienstbreed nodig, om de transparantie en de rechtsstatelijkheid van het gebruik van risicoselectie en risicosignalen te garanderen?

Dit leidt tot de volgende deelvragen ten aanzien van risicoselectie. Hierboven zijn een aantal van deze deelvragen ook al toegespitst op de specifieke fasen van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen:

1. Hoe ziet het huidige landschap van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen er bij de Belastingdienst uit?
 - a. Hoe komen producten voor de risicoselectie en de registratie en het gebruik van risicosignalen tot stand? Hoe werken deze producten vervolgens in het toezicht?
 - Welke type middelen(bijvoorbeeld risicomodellen, selectiemodules en LOA's) gebruikt de Belastingdienst voor de risicoselectie?
 - Hoe ziet het (door)ontwikkelproces van deze verschillende type middelen voor de risicoselectie eruit?
 - Welke type middelen gebruikt de Belastingdienst voor de registratie en het gebruik van risicosignalen (bijvoorbeeld registratiesystemen)?
 - Weet een medewerker waarom een specifieke post (bijvoorbeeld een aangifte) door de risicoselectie is geselecteerd? In hoeverre speelt deze kennis een verdere rol in de behandeling?
 - Welke keuzes worden in de doorselectie gemaakt, nadat de risicoselectie de uitworp heeft vastgesteld? Welke belangen worden betrokken bij dit keuzeprocess en welke afwegingen worden in dit proces gemaakt?
 - Welke typen producten worden gebruikt voor de doorselectie? Hoe komen deze producten tot stand?
 - Wie bepaalt of een binnenkomend signaal opgepakt moet worden als risicosignaal? Welke criteria worden daarbij gehanteerd?
 - b. Wat zijn de gevolgen van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen op burgers en bedrijven?
 - Kunnen uitkomsten van de risicoselectie gevolgen hebben voor de invordering? Zo ja: wat voor gevolgen?
 - Kunnen risicosignalen gevolgen hebben voor de invordering? Zo ja: wat voor gevolgen?
 - Kunnen uitkomsten van de risicoselectie gevolgen hebben voor burgers en bedrijven nadat een specifiek behandeltraject is afgerond? Zo ja: wat voor gevolgen?
 - Kunnen risicosignalen gevolgen hebben voor burgers en bedrijven nadat een specifiek behandeltraject is afgerond? Zo ja: wat voor gevolgen?
 - c. Hoe is de governance voor de risicoselectie en de registratie en het gebruik van risicosignalen ingericht?
 - Waarom maakt de Belastingdienst gebruik van risicoselectie en risicosignalen?
 - Welke keuzes moeten er gemaakt worden bij de (door)ontwikkeling van producten voor de risicoselectie? Welke belangen worden afgewogen bij het maken van deze keuzes? Wie is beslissingsbevoegd bij het maken van deze keuzes en welke collega's worden hierbij betrokken?

- Hoe wordt bepaald welke risico-indicatoren worden opgenomen in de middelen voor risicoselectie (bijvoorbeeld in risicomodellen, selectiemodules en LOA's)? Welke belangen worden meegenomen in dit keuzeprocess? Wie is beslissingsbevoegd bij het maken van deze keuzes en welke collega's worden hierbij betrokken?
 - Wie is er verantwoordelijk voor de middelen die gebruikt worden voor de risicoselectie (bijvoorbeeld risicomodellen, selectiemodules en LOA's)?
 - Wie is verantwoordelijk voor de juiste registratie en het juiste gebruik van risicosignalen?
 - Wat is de rol van de top 25 in de sturing op de risicoselectie en de registratie en het gebruik van risicosignalen?
- d. Welke waarborgen kent de Belastingdienst al voor de risicoselectie en de registratie en het gebruik van risicosignalen?
- Welke waarborgen gelden er voor het (door)ontwikkelen van middelen die voor risicoselectie gebruikt worden? Gelden deze waarborgen voor de gehele Belastingdienst, of voor specifieke onderdelen van de Belastingdienst?
 - Welke waarborgen gelden er voor de registratie en het gebruik van risicosignalen? Gelden deze waarborgen voor de gehele Belastingdienst, of voor specifieke onderdelen van de Belastingdienst?
 - Welke waarborgen gelden er voor de doorselectie? Gelden deze waarborgen voor de gehele Belastingdienst, of voor specifieke onderdelen van de Belastingdienst?
 - Op welke wijze wordt de naleving van de waarborgen voor de risicoselectie, de doorselectie en de registratie en het gebruik van risicosignalen geborgd?
 - Hoe wordt geborgd dat de risicoselectie en de registratie en het gebruik van risicosignalen in lijn is met de Uitvoerings- en Toezichtstrategie?
 - Hoe wordt geborgd dat de (door)ontwikkeling van de middelen voor risicoselectie en risicosignalen voldoen aan de wettelijke normen?
 - Hoe controleert de Belastingdienst of de tot stand gekomen risicoselectie voldoet aan juridische, politieke en maatschappelijke eisen?
 - Op welke wijze borgt de Belastingdienst dat de registratie en het gebruik van risicosignalen voldoet aan juridische, politieke en maatschappelijke eisen?
 - Hoe wordt voorkomen dat verouderde risicosignalen en risico-indicatoren gebruikt worden door de Belastingdienst?
 - Op welke wijze wordt selectiebias in de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen voorkomen?
 - Hoe worden de effectiviteit, de noodzakelijkheid, de proportionaliteit en de wenselijkheid van de risicoselectie en de geregistreerde en/of behandelde risicosignalen geëvalueerd?
 - Welke waarborgen en criteria gelden er bij het behandelen van risicosignalen door medewerkers?
 - Is uitlegbaar waarom de risicoselectie specifieke 'posten' (bijvoorbeeld: aangiften, aanvragen, verzoeken, of boekenonderzoeken) selecteert?
2. Welke basiswaarborgen zijn noodzakelijk, om de transparantie en de rechtsstatelijkheid van risicoselectie (inclusief de doorselectie) en het gebruik van risicosignalen te garanderen?
- Welke eisen vloeien voort uit de relevante wet- en regelgeving?
 - Welke waarborgen hanteren vergelijkbare uitvoeringsorganisaties bij het gebruik van risicoselectie en risicosignalen?
 - Zijn er Rijksbrede richtlijnen en kaders die relevant zijn voor de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen? Zo ja: welke?
 - Welke waarborgen vloeien voort uit relevante *best practices* ten aanzien van het gebruik van risicoselectie en risicosignalen?
 - Welke belangen en afwegingen moeten betrokken worden bij het maken van keuzes ten aanzien van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen? En zijn er belangen en afwegingen die juist niet betrokken mogen worden bij deze keuzes?
 - Welke verwachtingen leven er in de politiek en de maatschappij, ten aanzien van transparante en rechtsstatelijke gebruik van risicoselectie en risicosignalen?

3. Hoe kunnen de basiswaarborgen uit de tweede onderzoeksvraag worden ingericht bij de Belastingdienst?
 - Welke stappen zijn nodig om de gap tussen het huidige landschap en de noodzakelijke basiswaarborgen te dichten?
 - Welke basiswaarborgen uit de tweede onderzoeksvraag moeten nog bij de Belastingdienst geïmplementeerd worden?
 - Welke vertaalslag dient er eventueel plaats te vinden op de basiswaarborgen uit de tweede onderzoeksvraag, om deze goed in te richten bij de Belastingdienst?

Totstandkomingsproces

In het SO nationaliteit van 13 oktober is aangegeven dat er externe hulp ingeroepen wordt om de waarborgen voor risicoselectie op te stellen. Dit is met name nuttig, omdat hierdoor de op te stellen waarborgen meer objectiviteit en validiteit kunnen krijgen. Daarbij valt op dat het benodigde onderzoekswerk fors is. Dit dient dan ook met voldoende handen te worden aangepakt. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de Belastingdienst voldoende wordt meegenomen in het opstellen van de waarborgen en dat deze waarborgen herkenbaar zijn voor de Belastingdienst. Lukt dit niet, dan is er een reëel risico dat de basiswaarborgen beperkt, of op verschillende manieren worden geïmplementeerd. Hier speelt dus enerzijds het belang van (gepercipieerde) objectiviteit en voldoende capaciteit en anderzijds het belang van herkenbaarheid.

Gelet op de bovenstaande belangen, zullen er externe onderzoekers worden gevraagd om twee analyses op te leveren:

1. Een onderzoek naar het huidige landschap van de risicoselectie bij de Belastingdienst. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de voorfase en de fasen output, toezicht en gevolgen, die hierboven zijn beschreven. Het gaat onder andere om het inventariseren van de middelen die gebruikt worden voor risicoselectie, doorselectie en het gebruik van risicosignalen, het in kaart brengen van de bestaande waarborgen en totstandkomingsprocessen voor risicoselectie en risicosignalen en de gevolgen van risicoselectie en het gebruik van risicosignalen in het toezicht en in de invordering.
2. Een advies over de waarborgen, die een overheidsorganisatie zoals de Belastingdienst op zijn minst nodig heeft om de transparantie en de rechtsstatelijkheid van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen te kunnen garanderen. Hiertoe zal een onderzoek naar de relevante wet- en regelgeving nodig zijn en moet er worden gekeken naar de waarborgenkaders van andere uitvoeringsorganisaties. Tevens dienen relevante *best practices* (bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van algoritmes) in kaart te worden gebracht. In deze analyse zal tot slot een (normatieve) interpretatieslag moeten plaatsvinden over wat de bepalingen uit bijvoorbeeld de AVG of de Awb betekenen voor de risicoselectie van een overheidsorganisatie als de Belastingdienst. Vanwege dit laatste punt wordt hier om een advies van de externe onderzoekers gevraagd. Voor deze taak is het dan ook noodzakelijk dat de externe onderzoekers gedegen juridische kennis hebben en kritisch door kunnen vragen.

Vanuit de Belastingdienst en het departement zal er een kernteam en een werkgroep worden ingericht. In de eerste plaats zullen het kernteam en de werkgroep de externe partijen begeleiden bij het onderzoek. De Belastingdienst is namelijk een complexe organisatie. Om hierin goed onderzoek uit te kunnen voeren is kennis nodig van de governance en de structuur van de organisatie, de wijze waarop de systemen werken en de 'taal' die er gesproken wordt.

Nadat de externe onderzoekers het onderzoek hebben uitgevoerd, heeft de Belastingdienst twee producten. In de eerste plaats een analyse van het huidige landschap van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen en de waarborgen die daarbij gehanteerd worden. Ten tweede een beschrijving van de basiswaarborgen die noodzakelijk zijn, om rechtstatelijk en transparant gebruik van risicoselectie en risicosignalen te garanderen voor een overheidsorganisatie zoals de Belastingdienst. Het is vervolgens aan de Belastingdienst om vast te stellen hoe de noodzakelijke basiswaarborgen het beste bij de Belastingdienst ingericht kunnen worden, gegeven het huidige landschap van de risicoselectie. Daarbij gaat het onder andere om het vaststellen van waarborgen die blijkens het externe onderzoek wel nodig zijn om het risicoselectie te werken, maar die de Belastingdienst zelf nog niet - of beperkt - heeft geïmplementeerd. Dit zal worden vastgesteld door

de twee producten van de externe onderzoekers met elkaar te vergelijken en de gap tussen deze producten vast te stellen. Deze vergelijking zal uitgevoerd worden door het kernteam en de werkgroep. De waarborgen die hieruit voortvloeien worden door het kernteam en de werkgroep samengevoegd met de door de onderzoekers vastgestelde minimaal noodzakelijke waarborgen om transparante en rechtstatelijke risicoselectie te garanderen. Dit alles vormt gezamenlijk het kader met basiswaarborgen voor het gebruik van risicoselectie en risicosignalen.

Kernteam en werkgroep

De rolverdeling tussen het kernteam en de werkgroep is op hoofdlijnen als volgt:

- Het kernteam bestaat uit een kleine groep collega's die in eerste instantie betrokken is bij en bijstuurt op de totstandkoming van het waarborgenkader. Dit team is de eerste begeleider voor de externe onderzoekers en kan snel schakelen en beslissingen nemen waar dat nodig is.
- De werkgroep is een afstemoverleg met collega's van de verschillende directies die bij het onderzoek naar het nieuwe kader voor basiswaarborgen betrokken zijn. In dit overleg worden de directies geïnformeerd over de voortgang van het waarborgendossier, worden actiepunten uitgezet die niet in het kernteam belegd kunnen worden en worden de beslissingen genomen waarvoor input, afstemming, of akkoorden van de verschillende aangehaakte directies nodig zijn.

Het voorstel is om vertegenwoordigers van de volgende directies in de werkgroep op te nemen: P, MKB, GO, CD-Vaktechniek, DF&A, CAP, IV&D, FJZ, I&S, FIOD en DGFZ

Er loopt momenteel nadere besluitvorming of Toeslagen en Douane ook meelopen in het onderzoek. Is dat het geval, dan worden zij in ieder geval opgenomen in de werkgroep. Daarnaast worden er apart specifieke directies benaderd voor het kernteam.

Doelgroep

Het kader met basiswaarborgen voor de risicoselectie moet gaan gelden voor alle uitvoerende directies die met risicoselectie en risicosignalen werken en voor de directies die producten opstellen ten behoeve van de risicoselectie.

Zoals onder afbakening is geschetst, is het daarbij de vraag of de basiswaarborgen na de ontvlechting ook voor Toeslagen en Douane moeten gaan gelden.

Risico's

Risico	Mitigatie
De planning is behoorlijk strak, uitloop door onvoorzienbare omstandigheden is reëel	Door het verkiezingsreces ontstaat mogelijk meer ruimte op uitloop. Indien het waarborgenkader niet conform de planning kan worden opgesteld, zal helder uitgelegd worden wat de reden voor de uitloop is.
De tijd die nodig is om de externe partijen 'in te vliegen' is nog onduidelijk. Mogelijk duurt de aanbesteding langer dan voorzien.	Momenteel wordt er een maand gerekend voor het invliegen van de externe partijen, beginnend bij de laatste week van februari. Daarnaast wordt momenteel nadere kennis ingewonnen over het invliegen van externe partijen. Op basis hiervan wordt de planning eventueel aangepast.
Het is momenteel onduidelijk hoeveel tijd de externe partijen nodig hebben om de twee analyses op te leveren.	De benodigde tijd om de analyses zal één van de selectiecriteria vormen, in het inkoopproces. Als de externe onderzoekers gemotiveerd kunnen aangeven waarom het onderzoekswerk mogelijk langer gaat duren dan nu is voorzien, zal dit aan de stuurgroep worden voorgelegd.
De waarborgen sluiten niet aan bij andere relevante ontwikkelingen in de risicoselectie. Bijvoorbeeld bij de	In januari en februari is aansluiting gezocht bij deze projecten. Tevens wordt DGFZ nadrukkelijk in dit dossier meegenomen.

resultaten van BOO of het WGB.	
De waarborgen worden niet herkend door de Belastingdienst, of er blijkt weerstand tegen deze waarborgen te bestaan.	Bij de informatievergaring wordt nadrukkelijk de verbinding met de Belastingdienst en het departement gezocht. De betrokken directies zullen ook een uitnodiging voor de werkgroep ontvangen. Initiële weerstand wordt op medewerkersniveau geprobeerd op te lossen. Bij fundamentele weerstand zal snel geëscaleerd worden.
In het DT-BD of het OGON bestaat weerstand tegen de waarborgen.	Voor zover dat reëel is, worden de bezwaren verwerkt in de waarborgen. Waar dat niet mogelijk is, dient uiteindelijk de ☐ een beslissing te nemen.
Doordat de afstemfase in de zomervakantie valt, is er onvoldoende capaciteit bij de directies om het conceptkader voldoende te beoordelen.	In de werkgroep zal steeds zo vroeg mogelijk duidelijk worden gemaakt wanneer we verwachten dat directies mee gaan lezen op het conceptkader. Daarbij zal aan de directies worden verzocht om hier, ook in de zomervakantie, de capaciteit voor in huis te houden. Mochten directies hier niet in kunnen meebewegen, dan loopt het project zeer waarschijnlijk uit.

Activiteiten

Voor het tijdpad van deze activiteiten verwijs ik naar de bijlage met de balkenplanning

Voorwerk

1. Het harmoniseren van het plan van aanpak met het project 'Bedrijfsprocessen op Orde' van IV&D en het Wetsvoorstel Gegevensverwerkingen van DGFZ.
2. Het herijken van het plan van aanpak en afstemmen binnen UHB.
3. Duidelijk krijgen op welke wijze het inkooptraject doorlopen moet worden.
 - a. Dit traject is door de projectleiding nog niet eerder doorlopen. Het is daarom noodzakelijk om éérst het proces voor de inkoop helder te krijgen, voordat met dit traject gestart kan worden.
4. Vereiste documenten voor het inkooptraject opstellen.
5. Samenstellen van een kernteam en een werkgroep.
6. Definitief vaststellen of Toeslagen en Douane meedoen in dit onderzoek.
7. Budget vrijmaken voor het onderzoek en de voorstellen inbrengen bij het verscherpte toezicht.
 - a. De kosten voor het externe onderzoek worden gedekt door het budget van HVB.
8. Het plan van aanpak afstemmen met de directies van de Belastingdienst en DGFZ.
 - a. Het voorstel is om hier zowel de beoogde medewerkers voor de werkgroep, als de relevante directeuren bij te betrekken.
9. Inkooptraject voor externe onderzoekers doorlopen.
 - a. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat dit onderzoek binnen één van de Raamovereenkomsten valt en dat het reguliere inkooptraject gevolgd kan worden.
10. Goedkeuren plan van aanpak in besluitvormend gremium (GO/NO-GO).

Informatievergaring

11. Bespreken wensen en behoeftes van de Belastingdienst met de externe partijen.
12. Het onderzoek van de externe partijen:
 - a. Het huidige landschap van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen in kaart brengen.
 - b. Analyseren welke basiswaarborgen voor het gebruik van risicoselectie en risicosignalen nodig zijn, om de rechtsstatelijkheid en de transparantie van dit gebruik te garanderen.
13. Het begeleiden van het onderzoek door de externe partijen door het kernteam en de werkgroep:
 - a. Het wegwijs maken van de externe onderzoekers binnen de Belastingdienst.
 - b. Het zorgen voor de juiste contactpersonen binnen de Belastingdienst, voor het onderzoek van de externe partijen.

- c. Het bespreken en het bewaken van de voortgang van het onderzoek.
- 14. Het afstemmen van de onderzoeksresultaten met de Belastingdienst.
 - a. Een waarborgenkader op basis van de onderzoeksresultaten wordt waarschijnlijk enkel door de Belastingdienst erkent, als de Belastingdienst zich herkent in de onderzoeksresultaten. Deze actie is bedoeld om de resultaten af te stemmen met de werkgroep en met de directeurs van de betrokken directies.

Formuleren van waarborgen

- 15. Conceptkader opstellen door het kernteam.
 - a. Dit gebeurt op basis van de gap tussen het huidige landschap van de risicoselectie en het gebruik van risicosignalen en de basiswaarborgen die noodzakelijk zijn om de rechtsstatelijkheid en transparantie van het gebruik van risicoselectie en risicosignalen te garanderen.
- 16. Conceptkader met de werkgroep afstemmen en met de betrokken directies van de Belastingdienst.
 - a. Het idee is om het kader in concept ook voor te leggen aan de verschillende directeurs. Door dit op voorhand te doen, is de verwachting dat de uiteindelijke vaststelling van het waarborgenkader soepeler zal verlopen
- 17. Het harmoniseren van het conceptkader met de stand van zaken van het WGB en BOO.
- 18. Het conceptkader afstemmen met de directies DGFZ, DJZ en BOA.
- 19. Het aanbieden van het conceptkader aan het DT-BD en OGON en hierin gemaakte opmerkingen verwerken.
- 20. Het formeel vaststellen van het beleidskader met basiswaarborgen voor risicoselectie en het gebruik van risicosignalen.