Etnisch profileren

Bijdrage Spreeklijn etnisch profileren

- **Etnisch profileren** is nooit goed te praten en **keur ik ten strengste af**.
- Het onderscheid maken op grond van nationaliteit acht ik zonder expliciete wettelijke grondslag onwenselijk.
- Het enkele feit dat iemand een andere **nationaliteit** heeft mag zonder **expliciete wettelijke grondslag** geen reden zijn om iemand anders te behandelen.
- Wel wil ik hier graag een belangrijk **onderscheid** benoemen tussen het gebruik van nationaliteit en etnisch profileren.
- Het gebruik van nationaliteit wil niet zeggen dat er ook sprake is van etnisch profileren.
- Het gebruik van nationaliteit is **juridisch** bezien onder bepaalde omstandigheden toegestaan en soms ook noodzakelijk in het toezicht.
- Het maakt uit hoe en waarom het selectiecriterium wordt ingezet.
- Hoe dan ook, van de Belastingdienst mag verwacht worden dat hij **iedereen gelijk** en op grond van **objectieve en relevante gegevens behandelt**.

- Daarom wil ik dat – indien nationaliteit om een reden noodzakelijk is om te gebruiken in het toezicht – hier een **expliciete wettelijke grondslag** voor geregeld wordt. Deze beleidsmatige keuze van mijn voorganger volg ik.

Factsheet risicoselectie binnen de Belastingdienst (blauw)

De capaciteit van de Belastingdienst is beperkt. Voor het toezicht betekent dit dat de Belastingdienst keuzes moet maken over de inzet van verschillende instrumenten. Deze keuzes worden gemaakt op basis van het nalevingsgedrag van belastingplichtigen. Om het risico van niet-naleving te bepalen maakt de Belastingdienst in zijn toezicht op aangiften onder meer gebruik van risicomodellen en selectieregels. Daarnaast is de kennis en het geoefende oog van medewerkers een belangrijke factor in het toezicht. Tot slot kunnen medewerkers in specifieke toezichtzaken gebruik maken van lijsten en applicaties (zoals query's en lokale applicaties).

Risicomodellen: Een risicomodel schat de kans op een correctie van bijvoorbeeld aangiftes, gebaseerd op een set van variabelen die correcties van historische aangiftes zo goed mogelijk verklaren. Risicomodellen geven op basis van deze historische patronen een indicatie (een risicoscore) van het in de

toekomst voorkomen van een bepaalde, vooraf gedefinieerde, uitkomst. Dat kunnen fouten zijn in aangiften maar bijvoorbeeld ook bijzondere fenomenen (zoals fraude).

Selectieregels: als onderdeel van een selectiemodule worden selectieregels vastgesteld op basis van de kennis en expertise van medewerkers van de Belastingdienst. Hierbij kan gedacht worden aan vakkennis, kennis van wet- en regelgeving of ervaringen uit voorgaande jaren. Met deze selectieregels worden één of meer specifieke onderdelen van de aangifte getoetst, bijvoorbeeld of een specifieke aftrekpost hoger is dan een bepaald normbedrag.

Selectieregels zijn **"als-dan"** regels op basis van de wet en kennis en ervaring van medewerkers, die leiden tot uitworp. De behandelaar krijgt uitsluitend een globale beschrijving op basis waarvan de selectie plaatsvindt, maar niet de selectiecriteria te zien op basis waarvan een aangifte is geselecteerd.

Omdat er meer aangiften worden uitgeworpen op basis van selectieregels dan dat er toezichtscapaciteit is, vindt er vervolgens een nadere selectie plaats. Afhankelijk van de capaciteit en keuzes in het toezicht worden de uitgeworpen aangiften behandeld door een medewerker.

Query's zijn een verzameling van gegevens die uit meerdere gegevensbronnen komen.

Nationaliteit

In de CAF zaken bleek nationaliteit een rol te hebben gespeeld in het toezicht door de BD.

Het gebruik van nationaliteit in selectiemodules is toegestaan als daar een rechtvaardiging voor bestaat. Een gevaar dat daarin schuilt, is dat er een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt. **Om die reden heeft uw ambtsvoorganger Menno Snel, naar aanleiding van de Toeslagenaffaire, in een brief van 15 november 2019 aan de TK toegezegd nationaliteit niet meer te gebruiken ten behoeve van de handhavingstaak van de Belastingdienst, tenzij er een expliciete**

wettelijke grondslag voor bestaat. Ook is toegezegd dat in de overige gevallen nationaliteit voor eind 2019 uit de systemen is verwijderd.

In de Voorgangsrapportage Toeslagen die op 28 april jl. naar de TK is gestuurd is de tekst opgenomen dat tweede nationaliteit uit alle risicomodellen en selectieregels is verwijderd. En dat eerste nationaliteit alleen nog is opgenomen als daar een wettelijke grondslag voor bestaat. Deze tekst was gebaseerd op eerdere uitvragen die waren gedaan bij de verschillende directies.

Naar aanleiding van vragen van Trouw en RTL over deze passage is opnieuw navraag gedaan bij de verschillende directies. Daaruit bleek er nog één selectieregel in de selectiemodule voorlopige aanslag inkomensheffing te zijn waarin nationaliteit was opgenomen, zonder dat daar een wettelijke grondslag voor was. Dat gebruik is per 15 mei jl. stopgezet.

Op 11 mei jl. is een rectificatiebrief naar de TK gegaan. Naar aanleiding daarvan heeft de TK in een

SO van 15 mei 2020 vragen hierover gesteld. Gestreefd wordt naar verzending voor of rond het zomerreces.

Tot slot is in de brief van 11 mei jl. een aanbod gedaan voor een technische briefing over risicomodellen en selectieregels. De Kamer ontvangt op korte termijn een reactie op haar brief n.a.v. dit aanbod. PM check moment verzending brief en AO 23/6.

Onderzoeken bij de Belastingdienst

Er is in 2019 een extern onderzoeken bij Datafundamenten & Analytics (DF&A) afgerond.

1. **Risicoselectie:** De Algemene Rekenkamer (ARK) gaf op 11 juni 2019 naast een aantal aanbevelingen, een positief oordeel over het gebruik van risicomodellen.

Lopende externe onderzoeken

De ADR is eind 2019 gevraagd om in 2020 onderzoek te doen naar de wijze van totstandkoming van risicomodellen, selectieregels, data-analyses en

query's bij de Belastingdienst (incl. Toeslagen), in kaart te brengen welke waarborgen daarbij gelden en hoe deze getoetst worden. De ADR heeft deze opdracht aangenomen en recentelijk is een projectleider aangesteld die zo spoedig mogelijk de opdrachtformulering gaat uitwerken en een bijbehorend tijdpad vaststelt. De [redacted] van de Belastingdienst wordt hierbij betrokken.

De **Autoriteit Persoonsgegevens** (AP) doet onderzoek of de Belastingdienst (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etniciteit blijkt mogelijk onrechtmatig (heeft) verwerkt. Meer specifiek richt dit onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent de tweede nationaliteit in het Toeslagen systeem en/of in het kader van de controle op de toeslagen voor kinderopvang.

Daarnaast onderzoekt de AP of de Belastingdienst vanaf in ieder geval juni 2016 geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën van persoonsgegevens - meer

specifiek de tweede nationaliteit - mogelijk in strijd de AVG toepast of heeft toegepast in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang.
De (voormalige) [redacted] Belastingdienst heeft in zijn brief van 1 november 2019 de AP in overweging gegeven risicomodellen, te weten het (totstandkomings)proces voor risicomodellen, de selectieregels en data-analyse bij Belastingdienst/Toeslagen in het onderzoek te betrekken.
De Belastingdienst is in afwachting van de resultaten van het AP-onderzoek. Het is nog niet bekend wanneer het wordt afgerond.

De **Nationale Ombudsman** is dit jaar een onderzoek gestart naar de wijze waarop *overheden* omgaan met klachten over etnisch profileren. Dit onderzoek moet leiden tot een helder kader voor de behandeling van klachten over etnisch profileren.

Tot slot is de **Algemene Rekenkamer** (ARK) dit jaar een onderzoek gestart naar voorspellende en voortschrijvende algoritmes, die door de Rijksoverheid worden gebruikt. Ook bij de Belastingdienst heeft de ARK in het kader van dit onderzoek vragen gesteld.

Juridisch toegestaan selecteren op nationaliteit

Q. Is selecteren naar nationaliteit juridisch toegestaan?

A.

- Laat ik vooropstellen dat er geen ongerechtvaardigd onderscheid mag worden gemaakt. Onder omstandigheden is selecteren naar nationaliteit echter toegestaan.
- Er moet een rechtvaardiging voor bestaan.
- Er hoeft juridisch bezien niet in alle gevallen een wettelijke grondslag aanwezig te zijn.
- Wel moet de selectie noodzakelijk zijn. Dat houdt in dat het zo beperkt mogelijk moet worden toegepast (proportionaliteit) en dat er geen andere, minder ingrijpende manier is om hetzelfde resultaat te bereiken (subsidiariteit).
- Het controleren van nationaliteit is niet per definitie hetzelfde als etnisch profileren. Het maakt uit hoe en waarom het selectiecriterium wordt ingezet.

Voorbeeld:

Voorbeeld 1:

- Artikel 3 van de Successiewet.
- Hierin staat dat de erfenis en schenkingen van **een Nederlander die niet meer in Nederland woont**, belast worden.

- Deze regel geldt **tot tien jaar**, nadat de Nederlander Nederland heeft verlaten.
- Om op deze regel toezicht te houden, **moet nationaliteit verwerkt worden**:
    1. De Nederlandse nationaliteit moet vastgesteld worden.
    2. Bijgehouden moet worden, hoe lang iemand al buiten Nederland woont.

<u>Beleidsmatige invulling</u>

Q: Hoe is het selecteren naar nationaliteit beleidsmatig ingevuld?

A.

- Beleidsmatig is door mijn voorganger besloten selectie op grond van nationaliteit af te schaffen tenzij er een expliciete wettelijke basis voor is.
- De reden is dat in dit controlemiddel het gevaar schuilt dat er een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt.
- Daarom vraagt het registreren en gebruik van nationaliteit grote zorgvuldigheid.
- Ik wil dat dit alleen gebeurt, als er een expliciete wettelijke grondslag is voor het verwerken van nationaliteit en dit noodzakelijk is voor taken in het toezicht of de dienstverlening.

Etnisch profileren overheidsbreed

Q: Kunt u garanderen dat etnisch profileren niet breder voorkomt binnen de overheid, zoals de Nationale Ombudsman recent suggereerde in een interview?

A.

- Het discriminatieverbod, neergelegd in artikel 1 van de Grondwet, geldt voor alle overheidsinstanties.
- Er ligt dus bij alle lagen van de overheid een verantwoordelijkheid voor de voorkoming en bestrijding van discriminatie.
- Er zijn recent vragen gesteld door uw Kamer over etnisch profileren door de overheid.
- Deze vragen zijn op 11 juni jongstleden beantwoord in de Voortgangsrapportage Discriminatiebestrijding, door de verantwoordelijke bewindspersonen.
- De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties coördineert deze voortgangsrapportage.

Verbetermogelijkheden tegengaan discriminatie

Q. Welke concrete verbetermaatregelen heeft de Belastingdienst genomen om etnisch profileren en/of discriminatie tegen te gaan.

A.

- Er zijn inmiddels verschillende stappen gezet. Maar nog niet voldoende.
- Of wij nu alle gevallen waar we nationaliteit gebruiken boven tafel hebben, kan en durf ik nog niet te zeggen.
- De Belastingdienst werkt met bijna 30.000 medewerkers op verschillende kantoren, met veel verschillende systemen en maakt gebruik van heel veel gegevens voor het toezicht.
- Dat maakt het **niet eenvoudig** om daar op korte termijn een volledig beeld van te krijgen. Daar zijn wij wel druk mee bezig, maar dat kost tijd.
- Wat voor mij uitermate belangrijk is, is hoe we ervoor kunnen zorgen dat in het toezicht, **elke vorm van vooringenomenheid** ten aanzien van nationaliteit wordt **voorkomen**.

- Daarvoor zijn al een **aantal stappen** ondernomen, terwijl ik het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens afwacht:

- **Allereerst** is een **Belastingdienst brede uitvraag** gedaan of en waar nationaliteit nog gebruikt wordt en of het gebruik wel is gebaseerd op een expliciete wettelijke basis.
- **Verder** wordt in het **externe onderzoek** naar aanleiding van het dossier FSV, ook expliciet het gebruik van nationaliteit meegenomen.
- Ook organiseert de Belastingdienst **bewustwordings- en kennissessies**, onder andere in het licht van de AVG.
    - **De ontwikkelingen** rondom het gebruik van nationaliteit vragen nadrukkelijk aandacht en **worden hierin meegenomen**.
- **Tot slot** is de **ADR** gestart met een **onderzoek naar de wijze van totstandkoming** van risicomodellen, selectieregels, data-analyses en query's bij de Belastingdienst. Als de opdracht en de aanpak rond zijn, kan een meer definitieve planning gemaakt worden.

- Daarbij wordt ook onderzocht welke **waarborgen** gelden en hoe deze getoetst worden.
- Aan de hand van deze acties zullen de processen en de manier van werken van de Belastingdienst wordt aangepast.
- In het beantwoorden van de vraag hoe we dit naar de toekomst toe **voorkomen** kijk ik ook naar de **cultuur** van de Belastingdienst.
- Burgers, bedrijven en ook medewerkers verdienen een **dienst die betrouwbaar, benaderbaar en behulpzaam** is.
- Naar aanleiding van de **actualiteit** en de recente uitkomsten van het **externe cultuuronderzoek herijken** we de **bestaande aanpak**.
- Hierin nemen we ook de inzichten van het **medewerkersonderzoek**, de **FNV-enquête** en de observaties van de **externe klankbordgroep** mee.
- Ook werken de directies hieraan mee, met **nadrukkelijke inbreng van de werkvloer**. Het is cruciaal dat de aanpak door hen herkend en ondersteund wordt.

- Zoals toegezegd informeer ik samen met mijn collega Vijlbrief voor het zomerreces hoe we **de bestaande aanpak leiderschap en cultuur hernemen**

Openbaar maken selectieregels

Q. Waarom kunnen we selectieregels niet zomaar openbaar maken?

A.

- Selectieregels kunnen niet zomaar openbaar gedeeld worden
- Dit **zegt namelijk veel** over de **manier** waarop we **toezicht** houden op de grote stromen aangiften.
- Hypothetisch voorbeeld:
  - Er wordt een selectieregel ingezet die afgaat bij een aftrekpost van meer dan €1.000.
  - Delen daarvan kan leiden tot wat wordt aangeduid als "gaming the system"; bijvoorbeeld door ten onrechte een aftrekpost op te voeren voor een bedrag **net onder de bekende grens**, bijvoorbeeld €999.
  - **Daarmee worden die aftrekposten** dan mogelijk bewust aan het toezicht onttrokken, omdat men de grenzen gaat 'gebruiken'.

- **Het delen van informatie over selectieregels, kan daarmee van invloed zijn op de belastingopbrengsten en de compliance.**

Opbouw selectiemodule

Q: Hoe was de selectiemodule voor de verzoeken om voorlopige aanslagen opgebouwd?

A.

- De selectiemodule voor verzoeken om voorlopige aanslagen, onderzoekt **de kans op potentiële risico's** in een verzoek om een voorlopige aanslag.
- De module als geheel bevat **tientallen selectieregels** en iedere selectieregel kan **meerdere criteria** bevatten.
- In de **selectieregel die nationaliteit** bevatte, zaten in totaal **vijf criteria** waarvan nationaliteit er een was.
- Naast nationaliteit, zagen de criteria onder meer op de grootte van aftrekposten en op loongegevens.
- Alleen als een verzoek aan **alle vijf de criteria voldeed**, werd deze **geselecteerd** voor een **handmatige beoordeling.**

- Ook de overige tientallen selectieregels kunnen leiden tot een selectie voor een handmatige beoordeling.

Bij doorvragen over gebruik nationaliteit:

- Uw Kamer heeft **op vrijdag 15 mei** vragen gesteld over het gebruik van nationaliteit in de risicomodellen en selectieregels van de Belastingdienst.
- Graag kom ik op dit specifieke punt terug in die beantwoording.

Bij doorvragen over gebruik opbouw selectiemodules:

- Voor dit onderwerp is aan uw Kamer een technische briefing aangeboden. PM datum bekend?
- Tijdens die technische briefing zal een uitgebreidere toelichting worden gegeven op de het gebruik van risicomodellen en selectieregels.

Onderzoek AP

Q: Waar doet de Autoriteit Persoonsgegevens precies onderzoek naar?

A.

- De Autoriteit Persoonsgegevens onderzoekt of de Belastingdienst vanaf in ieder geval 6 januari 2014 tot heden (bijzondere) persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt, mogelijk onrechtmatig heeft verwerkt. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het verwerken van gegevens omtrent tweede nationaliteit in het Toeslagen VolgSysteem en in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang.
- Daarnaast onderzoekt de Autoriteit Persoonsgegevens of de Belastingdienst vanaf in ieder geval juni 2016 geautomatiseerde besluitvorming en/of profilering gebaseerd op bijzondere categorieën van persoonsgegevens mogelijk in strijd met de AVG toepast, of heeft toegepast in het kader van controle op de toeslagen voor kinderopvang. Meer specifiek ziet dit onderzoek op het gebruik van de tweede

nationaliteit.

Afronding onderzoek AP

Q. Wanneer is het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens van de Belastingdienst/Toeslagen afgerond?

A.

- Het is niet bekend wanneer het onderzoek is afgerond. Ik acht het van belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens de tijd neemt die zij nodig acht om het onderzoek zorgvuldig uit te voeren. Ik wacht de uitkomst met belangstelling af en verleen uiteraard volledige medewerking.

Procedureel antwoord, bij andere vragen over nationaliteit in risicomodellen en selectieregels

- Uw Kamer heeft **op vrijdag 15 mei** vragen gesteld over het gebruik van nationaliteit in de risicomodellen en selectieregels van de Belastingdienst.
- Uw vraag raakt hieraan.Graag verwijs ik u naar de eerder verstuurde antwoorden.