



TER INFORMATIE

Aan

Directeur-generaal Belastingdienst

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Inlichtingen

notitie

Gebruik van nationaliteit in risicomodellen

Datum

23 januari 2020

Notitienummer

Auteur

Van

Directeur Cd Uitvoerings- en
Handhavingsbeleid

Kopie aan

Bijlagen

1

Aanleiding

De staatssecretaris heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat (tweede)nationaliteit niet meer als selectie criterium gebruikt wordt in risicomodellen. Naar aanleiding daarvan is op verzoek van de Concernstaf binnen de Belastingdienst een uitvraag gedaan *of* en *waar* nationaliteit gebruikt wordt in risicomodellen, selectieregels en query's en of het gebruik is gebaseerd op een wettelijke basis. Tevens is gevraagd in hoeverre sprake is van verborgen vooringenomenheid ten aanzien van het gebruik van nationaliteit. Deze vragen zijn gesteld aan DF&A, CD Vaktechniek, Douane, FIOD, CAP, P, MKB, GO en KI&S. IV is buiten het onderzoek gebleven, aangezien zij geen gegevens verwerken, maar alleen opslaan.

Alle directies hebben een terugkoppeling gegeven op onze vragen (zie daarvoor de bijlage). Daaruit blijkt dat (tweede) nationaliteit wel uit risicomodellen en selectieregels is gehaald, maar nog niet uit alle query's. In sommige gevallen is dat terecht, omdat er een wettelijke regeling aan ten grondslag ligt. In alle andere gevallen lijkt het onterecht.

Nieuw: In de aanloop naar het debat van 21 januari jl. is aan Toeslagen gevraagd hoever zij zijn met het verwijderen van (tweede) nationaliteit uit hun systemen. Een update daarvan is ook in deze notitie opgenomen. CAP heeft op 9 januari ook nog een update gegeven die in deze notitie is verwerkt.

Kernpunten

- In de risicomodellen die DF&A ontwikkelt wordt geen gebruik meer gemaakt van nationaliteit, tenzij daar een wettelijke grondslag voor is. Waar die er niet was, is nationaliteit inmiddels niet meer zichtbaar of bruikbaar voor de gebruiker en wordt nationaliteit uitgebouwd.
- In de selectieregels die door CD Vaktechniek zijn ontwikkeld, wordt nationaliteit niet meer opgenomen, tenzij daar een wettelijke grondslag voor is. De enige selectieregel waar nationaliteit onnodig was opgenomen, is uitgefaseerd.
- Voor query's geldt dat waarschijnlijk nog niet alle directies de (tweede) nationaliteit verwijderd hebben uit de in gebruik zijnde, of oude query's.
- Het is niet mogelijk om vast te stellen dat met deze uitvraag alle risicomodellen, selectieregels en query's in beeld zijn, mogelijk zijn oudere of lokale versies in de uitvraag niet naar voren gekomen.
- Zowel persoonlijke als institutionele vooringenomenheid kan per definitie niet uitgesloten worden, maar de kans daarop kan wel verminderd worden door middel van waarborgen en zorgvuldige processen voor de totstandkoming, besluitvorming en toepassing van risicomodellen.
- Niet alle directies hebben waarborgen in de processen opgenomen om vooringenomenheid/discriminatie ten aanzien van nationaliteit te voorkomen.
- Voor Toeslagen geldt dat de tweede nationaliteit niet meer raadpleegbaar is voor medewerkers. Echter, vanwege technische problemen is voor een deel van de burgers de tweede nationaliteit nog altijd geregistreerd bij Toeslagen. Toeslagen werkt aan een oplossing.

Toelichting

Alle directies hebben een terugkoppeling gegeven op onze vragen. Daaruit blijkt dat er al veel gebeurt ter uitvoering van de toezegging aan de TK, maar dat (tweede) nationaliteit nog niet uit alle risicomodellen, selectieregels en query's is gehaald. In sommige gevallen is dat terecht, omdat er een wettelijke regeling aan ten grondslag ligt. Hierbij kan gedacht worden aan modellen van de Douane, of query's die in de Loonheffing gebruikt worden om de verzekeringsplicht vast te stellen. In alle andere gevallen lijkt het onterecht. De uitvraag heeft wel tot meer bewustwording bij de directies geleid. Zo wordt bijvoorbeeld voor een aantal query's en fraudemodellen alsnog een Gegevensbeschermings-effectbeoordeling (GEB) of een Willen/Mogen/kunnen toets (WMK-toets) uitgevoerd waarbij het gebruik van persoonsgegevens wordt beoordeeld en is nationaliteit uit een fraudemodel gehaald waar dit ten onrechte in was opgenomen.

Het is niet mogelijk om vast te stellen dat met deze uitvraag alle gevallen in beeld zijn gekomen, omdat niet met zekerheid gezegd kan worden dat alle in gebruik zijnde query's in beeld zijn bij alle directies. Zo zijn er (oude) gegevensbestanden die mogelijk voor verschillende doeleinden zijn/worden gebruikt en waarvan op de centralere niveaus niet duidelijk is, of deze nog steeds beschikbaar zijn of gebruikt worden.

Zowel persoonlijke als institutionele vooringenomenheid kan per definitie niet uitgesloten worden, omdat het in het uiteindelijke gebruik van de selectiemodellen om mensenwerk draait. Daarnaast kan verborgen vooringenomenheid veelal pas vastgesteld worden, als duidelijk wordt hoe een bepaald middel zich vertaalt naar toezicht en handhaving. Vaak wordt dan pas duidelijk of ten aanzien van bepaalde groepen sprake is van een verborgen vooringenomenheid. Daarom is het wenselijk om daar extra aandacht aan te besteden. Enerzijds als onderdeel van houding en gedrag. Anderzijds door waarborgen en goed ingerichte processen rondom selectiemodellen binnen de directies. Het voornemen bestaat om begin 2020 door de ADR een onderzoek te laten uitvoeren naar de wijze van totstandkoming van risicomodellen,

selectieregels, data-analyses en query's, welke waarborgen daarbij gelden en hoe deze getoetst worden.

BIJLAGE – INPUT DIRECTIES (Samenvatting)

CAP

CAP beheert de registratie van alle belastingplichtigen en andere relaties binnen Beheer van Relaties (BvR) voor de hele Belastingdienst. In deze basisregistratie is ook de eerste nationaliteit opgenomen. Vervolgens stelt CAP gegevensselecties, query's genoemd, beschikbaar aan andere dienstonderdelen en aan afdelingen binnen CAP zelf. Ook bij de massale geautomatiseerde gegevensverwerking wordt door applicaties gebruikt gemaakt van de gegevens van BvR.

CAP geeft aan dat er 43 query's zijn waar nationaliteit in voorkomt. Een aantal van deze query's worden aan meerdere afnemers beschikbaar gesteld. Feitelijk worden deze gegevens dus op meer plekken gebruikt. Voor 20 (van de 46) afnemers heeft een uitvraag m.b.t. de rechtmatigheid plaats gevonden maar de antwoorden zijn (nog) onvoldoende om de rechtmatigheid van het gebruik met zekerheid vast te stellen. CAP gaat daarover in overleg met de afnemers van query's en waar nodig zal een extra juridische toetsing (GEB of WMK-toets) plaatsvinden. Dat traject is inmiddels gestart en kent 1 februari 2020 als uiterlijke einddatum.

Daarbij merkt CAP expliciet op dat CAP geen uitspraak kan doen over het gebruik van de gegevensselecties door de ontvangers ervan.

Daarnaast levert CAP gegevens ten behoeve van gegevensverzamelingen als MIH, Teradata en EDW. Hierbij gaat CAP onderzoeken of nationaliteit deel uitmaakt van de verzamelingen en die, waar nodig en mogelijk, verwijderen. CAP geeft aan bezig te zijn met een inventarisatie van het gebruik van nationaliteit ten behoeve van de massale gegevensverwerkende processen. Zij konden hier nog geen resultaten over terugkoppelen.

Naast gegevens voor andere dienstonderdelen gebruikt CAP zelf ook gegevens in diverse processen, bijvoorbeeld bij heffing en inning. Binnen het cluster Heffing worden gegevensselecties gebruikt voor Toeslagen. Daarbij is sprake van noodzaak van gebruik van nationaliteit voor de uitvoering van het proces omdat wet- en regelgeving aangeeft dat een bepaalde nationaliteit soms wel/niet recht geeft op toeslagen (internationale verdragen etc.). Verder zijn er query's inclusief nationaliteit ten behoeve van intern gebruik voor bestandscontroles en kwaliteitsanalyses. Tot slot zijn er enkele ad hoc query's gedaan waarvoor een toets is gedaan op doelbinding. Cluster Inning is nog bezig met een onderzoek naar query's waarbinnen nationaliteit wordt gebruikt.

Het was te kort dag voor CAP om voor alle query's en risicomodellen de risico's op verborgen vooringenomenheid te analyseren, omdat mogelijk meerdere combinaties van gegevens hetzelfde effect zouden kunnen hebben als het gebruik van het criterium nationaliteit. Wel heeft CAP de waarborgen in kaart gebracht om dergelijke vooringenomenheid te voorkomen. Zo heeft CAP een aantal maatregelen genomen om risico's op onvoldoende doelbinding/wettelijke basis te voorkomen. Aanvragen voor een gegevensselectie dienen altijd door de aanvrager te zijn voorzien van een GEB dan wel een WMK-toets. In lijn met de door het DT vorig jaar vastgestelde memo over Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden binnen datamanagement en de verantwoordelijkheid van CAP daarin, is dit jaar een gegevensloket opgezet. Alle verzoeken om gegevensselecties worden via een intakeproces beoordeeld.

Naar aanleiding van de uitvraag van UHB zal bezien worden in hoeverre extra maatregelen mogelijk zijn.

MKB

MKB heeft aangegeven, dat in een aantal query's en analyses gebruik wordt gemaakt van nationaliteit. Hiervoor lijkt niet altijd een wettelijke grondslag aanwezig te zijn. MKB gaat niet specifiek in op de mogelijkheid van verborgen

vooringenomenheid, of op de waarborgen die gebruikt worden om dergelijke vooringenomenheid te voorkomen.

Landelijke Actie Adresfraude/VOW.

In dit project wordt nationaliteit gebruikt om personen uit te sluiten, bijvoorbeeld studenten die na hun studie teruggaan naar hun eigen land en ouderen die na hun pensioen teruggaan naar het land van geboorte. Bij uitlevering van gegevens binnen de landelijk actie worden deze gegevens geaggregeerd meegeleverd; zij worden minder herkenbaar gegroepeerd zoals bijvoorbeeld Nederlands, Aziatisch, Arabisch etc. Deze groeperingen worden alleen intern gebruikt. Voor zover bekend bestaat voor deze actie geen expliciete wettelijke grondslag.

CAF analyse werk.

Het CAF analysewerk gaat altijd om query's of analyses. Bij een geconstateerde onjuistheid wordt vastgesteld bij welke personen het fenomeen zich voordoet; dit om de omvang te kunnen duiden. Deze populatie wordt nooit op basis van nationaliteit bepaald. In incidentele gevallen is de nationaliteit er daarna als aanvullend gegeven wel aan toegevoegd om een mogelijk profiel te kunnen schetsen om de analyse te versterken. Daar wordt al een aantal jaren heel terughoudend mee omgegaan om te voorkomen dat er (discriminatie) misverstanden ontstaan. Er is één fenomeenanalyse van een aantal jaren geleden bekend waarbij de nationaliteit één van de aspecten was om mee te gaan zoeken in de query's omdat er duidelijke aanwijzingen waren dat het probleem zich zou voordoen bij een bepaalde nationaliteit.

Analyse en query werk voor het FEC.

Bij analyse en querywerk voor het FEC in het kader van detectie en voorkomen van Terrorisme Financiering (TF) wordt de eerste nationaliteit wel gebruikt. Deze info wordt gebruikt in de TF-analyses ter detectie van interventiemogelijkheden zoals het intrekken van paspoorten door OM en/of IND. De Belastingdienst maakt binnen FEC-TF verband geen selecties. De analisten geven slechts invulling aan de beantwoording van gerichte informatieverzoeken van het OM. Volgens MKB wordt de wettelijke grondslag hiervoor gevormd door het FEC-convenant en de daarbij bijbehorende toetsingen.

Toezicht Heerlen Buitenland

In het analyse werk voor kantoor Buitenland is nationaliteit wel opgenomen. Daarbij wordt getracht elke vooringenomenheid te voorkomen door risicovolle gegevensvelden niet te gebruiken, tenzij uitsluitend om het land van heffing te bepalen of bij het herzien van heffingsafspraken in individuele casus in overleg met buitenlandse collega's.

Particulieren

Particulieren heeft binnen de directie navraag gedaan bij de ketens en processen schenk- en erfbelasting, IH, kennis- en expertisecentrum buitenland en bezwaar. Hieruit kwam het volgende naar voren.

Pilot 'invordering Turkije en Marokko'.

Het gaat hier om het onder dwang invorderen van Toeslagen. Het gaat in deze pilot niet zozeer om de nationaliteit van de belastingplichtige, maar om een substantieel aantal vorderingen van onterecht betaalde toeslagen die richting deze landen zijn gegaan. Deze pilot is bij de start door de staatssecretaris gerapporteerd aan de kamer.¹

Selectie aan de Poort.

In deze query's vanuit de Poort is voor de IH nog altijd standaard de eerste nationaliteit van de burger opgenomen. Tot en met 2016 werd ook de dubbele nationaliteit in deze query's meegenomen, maar dit is sinds 2017 aangepast. In

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 233.

nieuwe query-aanvragen wordt de nationaliteit niet meer uitgevraagd en er zijn plannen om dit persoonskenmerk uit de huidige query's te gaan verwijderen.

De reactie van de directie Particulieren geeft geen inzicht in de specifieke risico's op verborgen vooringenomenheid die aanwezig kunnen zijn, of de waarborgen die gebruikt worden om dergelijke vooringenomenheid te voorkomen.

GO

Bij GO heeft een pilot gedraaid samen met de SVB over verhouding vermogen. In deze pilots is ook eenmalig een groep geselecteerd op basis van de nationaliteit. Het ging in dit geval om oudere burgers uit Marokko. De pilot is vooral gebruikt door de SVB en heeft niet geleid tot nadere query's of selectieregels bij de Belastingdienst. De SVB heeft ook getoetst of de pilot aan de vereisten van de AVG voldeed. De uitkomsten van deze toets zijn bij GO niet bekend.

Het kan voorkomen dat in de grote databestanden van GO geselecteerd wordt op adres/inwonerschap. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de Panama Papers. Deze selectie is in dit soort casussen noodzakelijk, om bijvoorbeeld de Nederlandse heffingsbelangen vast te stellen. Uiteraard kan ook in individuele casussen nationaliteit een rol spelen. Echter, in dergelijke gevallen is nationaliteit geen onderdeel van de risicoselectie geweest, maar is dit persoonskenmerk als relevant gegeven boven komen drijven tijdens de behandeling van de zaak.

GO geeft aan dat selecties zoals in de pilot verhouding vermogen hebben plaatsgevonden niet meer voorkomen. Voor het overige gaf de reactie van GO geen inzicht in de specifieke risico's op verborgen vooringenomenheid die bij GO aanwezig kunnen zijn, of de waarborgen die gebruikt worden om dergelijke vooringenomenheid te voorkomen.

Douane

Douane geeft aan dat nationaliteit in verschillende systemen die zij gebruiken voorkomt. Dit is inherent aan de uitvoering van hun wettelijke taken. De Douane heeft verschillende maatregelen genomen op het voorkomen van onder meer vooringenomenheid in haar risicobeheersingssysteem. Zo is en wordt op een aantal systemen een Privacy Impact Assessment uitgevoerd. Daarnaast gaat het om maatregelen als functiescheiding, vier ogen principe, interne controles en het zorgdragen voor een goede evaluatie na de uitworp op basis van een profiel. De uitkomsten van een evaluatie worden ook gelogd en gebruikt om de verschillende profielen te verbeteren. Deze verschillende middelen om verborgen vooringenomenheid te voorkomen worden, afhankelijk van de systeemketen, in wisselende samenstellingen gebruikt.

Ook ten aanzien van het gebruik van query's waarin de nationaliteit is opgenomen, zijn verschillende waarborgen in het proces opgenomen, zoals toegangsautorisatie tot de data, log-bestanden en interne controles op autorisaties en de administratieve organisatie.

In een specifiek geval zijn extra filters aangebracht, om te voorkomen dat de Douane onnodige privacygevoelige informatie ontvangt die zou kunnen leiden tot (verborgen) vooringenomenheid. Het gaat hier om een systeem, waarin luchtvaartmaatschappijen verplicht reisgegevens van de passagiers verstrekken aan de Douane. Een voorbeeld van een filter dat is aangebracht, is dat de Douane geen gegevens over het al dan niet halal zijn van de maaltijden op een bepaalde vlucht. Dit zou namelijk iets zou kunnen zeggen over de geloofsovertuiging van een specifieke passagier.

De Douane geeft aan dat met de bovenstaande middelen wordt geprobeerd om verborgen vooringenomenheid zoveel mogelijk te voorkomen. Wel wordt erkent dat deze systematiek niet helemaal waterdicht is. Toezicht houden blijft immers mensenwerk, waarbij ieder mens ook weer zijn of haar eigen vooroordelen

meeneemt. Hierdoor kan bijvoorbeeld bij fysieke controles verborgen vooringenomenheid nog altijd een rol spelen.

KI&S

KI&S geeft aan geen query's te gebruiken waarin op nationaliteit wordt uitgevraagd. Voor zover met nationaliteit gewerkt wordt is daar vooraf een WMK-toets op uitgevoerd en worden persoonsgegevens zoveel mogelijk geanonimiseerd verwerkt.

FIOD

De FIOD geeft aan dat zij geen gebruik maakt van query's waar nationaliteit in wordt gebruikt. Wel wordt gebruik gemaakt van nationaliteit in een aantal andere situaties, zoals in samenwerkingsverbanden en informatie-uitwisseling.

In samenwerkingsverbanden van FIOD zoals bijvoorbeeld de J5 met Australië, het VK, Canada, de VS en NL worden op land en nationaliteit geïdentificeerde signalen/informatie uitgewisseld. Dat is ook het doel van het samenwerkingsverband. Dat brengt met zich mee dat de FIOD in signalen of opsporingsinformatie aan deze samenwerkingspartners kan teruggeven wat bekend is over subjecten met een nationaliteit van de landen waarmee wij samenwerken. Dit geldt ook voor de uitwisseling van informatie met landen in het kader van FCINet.

Een ander project wat bij de FIOD loopt is in het kader van internationale kennis- en informatiedeling. Ook hierin kan nationaliteit een rol spelen. In nationaal verband zijn er ook samenwerkingsverbanden en worden mogelijk criminele groepen gezien (recentelijk bijvoorbeeld door de politie op Albanezen en drugs) waarbij er in de selectie of focus van aandachtsgebieden vanuit de FIOD aandacht voor is.

Een onderzoek vanuit de FIOD - niet vanuit een model, maar mogelijk wel vanuit ervaringen, informatie (TCI) en beschikbare data (bijv. restinformatie opsporingsonderzoeken) – kan leiden tot nader onderzoek en meer selectief naar bepaalde groepen inwoners, gemeenschappen, wijken. Dit gebeurt alleen voor nader onderzoek en analyse.

Feitelijke deling van kennis en informatie voor strafrechtelijke toepassing is enkel mogelijk op basis van wettelijke mogelijkheden. De FIOD houdt zich daar ook aan.

DF&A

DF&A heeft geen concrete aanwijzingen dat verborgen vooringenomenheid voorkomt in haar risicomodellen. Hierop worden evenwel geen expliciete controles uitgevoerd. Technisch is het daardoor mogelijk dat verborgen vooringenomenheid voorkomt in de modellen van DF&A. DF&A zou erachter kunnen komen of dit in de praktijk ook zo is, door gerichte analyses uit te voeren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden door te analyseren of een bepaalde nationaliteit onevenredig hoge scores in de modellen krijgt. Dergelijke analyses zijn echter op grond van de AVG lastig uit te voeren en gezien de toezeggingen van de staatssecretaris mogelijk ongewenst. Overigens is het soms nodig om nationaliteit bij de ontwikkeling van de modellen juist als persoonskenmerk te gebruiken om discriminerende effecten tegen te gaan en te corrigeren.

CD Vaktechniek

CD Vaktechniek heeft een aantal selectieregels/risicomodellen in beheer voor de IH en de Vpb. Volgens CD Vaktechniek is het niet mogelijk dat verborgen vooringenomenheid voorkomt in deze selectiemiddelen. Dit omdat altijd bewust gekozen wordt voor specifieke elementen of combinaties van elementen bij het opstellen van selectieregels. Het persoonskenmerk nationaliteit is wel opgenomen in het risicomodel voor de LH. Dit kenmerk is evenwel noodzakelijk bij het

controleren van loonaangiften en wordt in dat kader objectief ingezet. Voor zover bekend speelt verborgen vooringenomenheid in dit risicomodel geen rol.

Toeslagen

Bij Toeslagen is de tweede nationaliteit niet meer raadpleegbaar voor medewerkers vanaf augustus 2019. Daarnaast is het grootste deel van de tweede nationaliteit ook uit alle systemen verwijderd. Het bleek echter technisch erg lastig om tweede nationaliteit in één keer uit alle systemen te verwijderen. Het laatste deel wordt daarom, op een heel kleine groep na, naar verwachting uiterlijk in week 10 verwijderd uit het laatste systeem (Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS)). Voor de relatief kleine groep die dan nog over is en die niet zomaar uit de systemen verwijderd kan worden wordt nog een oplossing gezocht. Het gaat daarbij om ongeveer 5000 van de totale 1,4 mln. burgers die met een tweede nationaliteit in de systemen waren opgenomen.