

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1854

Vragen van het lid **Azarkan** (DENK) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën over *risicoselectie op basis van uiterlijk voorkomen* (ingezonden 27 januari 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 24 februari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1762.

Vraag 1

Bent u op de hoogte van de brief van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst van 25 januari jl. over twee PwC-onderzoeken inzake de FSV-lijst (ook wel: de zwarte lijst) van de Belastingdienst?¹

Antwoord 1

Dat zijn wij.

Vraag 2

Klopt het dat PwC communicatie heeft aangetroffen binnen en met de Belastingdienst waarin risico's op fraude werd gebaseerd op persoonskenmerken, zoals nationaliteit en uiterlijk voorkomen?

Antwoord 2

Op 25 januari 2022 heeft de Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst het rapport van PwC over de effecten van FSV-registraties gemaakt door de directie Particulieren met uw Kamer gedeeld². Hierin constateert PwC dat het voorbeelden heeft aangetroffen in communicatie over de signalering van risico's waarbij het risico werd gebaseerd op zulke persoonskenmerken. De Staatssecretaris heeft PwC om toelichting bij de gedane constatering gevraagd. Op 10 februari 2022³ heeft hij de reactie van PwC met uw Kamer gedeeld. PwC schrijft dat de voorbeelden die het heeft aangetroffen voor het merendeel analyses betreffen waarbij (tweede) nationaliteit een criterium was. Verder zijn er voorbeelden van individuele gevallen waarin door expliciete referenties volgens PwC de indruk wordt

¹ De Staatssecretaris van Financiën, Marnix van Rij, brief aan de Tweede Kamer, 25 januari 2022

² Kamerbrief bij rapporten over FSV (Particulieren en gegevensdeling), 25 januari 2022

³ Kamerbrief Kamervragen over toezending rapporten PwC over Fraudesignaleringsvoorziening (FSV), 10 februari 2022

gewekt dat nationaliteit, herkomst, of uiterlijk voorkomen een risicosignaleeringsfactor is geweest.

Vraag 3

Welke soorten van uiterlijk voorkomen wordt hier bedoeld? Kunt u een uitputtende lijst hiervan aan de Kamer aanleveren?

Antwoord 3

De Belastingdienst heeft op 8 februari 2022 de aangetroffen communicatie ontvangen, die uw Kamer als bijlage treft. In de begeleidende brief bij deze vragen is ingegaan op de voorbeelden. Hieronder bevindt zich ook een email uit 2016 waarin naar uiterlijk voorkomen werd verwezen: een medewerker schreef dat hij een «opvallende» auto had gezien met daarin «een aantal opvallende personen» die «nogal showend» op en neer reden. Uit de met de Belastingdienst gedeelde documentatie blijken verder geen verwijzingen naar uiterlijk als zodanig, maar wel naar migratieachtergrond of buitenlandse afkomst.

Vraag 4

Valt onder uiterlijk voorkomen ook huidskleur, geslacht, religieuze kenmerken, een bepaalde haardracht, het dragen van een baard, een bepaald soort kleding en/of het dragen van een hoofddoek? Kunt u dit uitsluiten?

Antwoord 4

De Belastingdienst heeft op 8 februari 2022 de aangetroffen communicatie ontvangen, die uw Kamer in de bijlage treft. Huidskleur, haardracht, baarddracht, kledij of hoofddoek komen er niet in voor. In een handleiding uit 2016 en een memo uit 2017 worden specifiek giften aan respectievelijk moskeeën en kerkelijke instellingen genoemd. Deze voorbeelden lijken voort te zijn gekomen uit een onderzoek uit 2015 naar grootschalige fraude waarbij vervalste kwitanties werden opgevoerd om gefingeerde giften aan Algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) af te trekken. Mijn voorganger heeft uw Kamer op 15 november 2019⁴ citaten uit het betreffende onderzoek gegeven. In één voorbeeld wordt naar geslacht verwezen (man). Het gaat om een daderprofiel uit een presentatie.

Vraag 5

Op basis van welk protocol en/of werkinstructie werden deze selecties uitgevoerd?

Antwoord 5

Onder de door PwC aangetroffen documenten bevinden zich drie documenten uit 2008 en 2009 van regionale kantoren over beleid rondom startende ondernemers, waarin herkomst/buitenland als factor wordt genoemd. In de handleidingen voor het proces «analyse aan de Poort» van 2016 en 2018 wordt nationaliteit of afkomst genoemd in combinatie met aftrek van giften of opvallend patroon van hoge medicijnkosten.

Vraag 6

Tot welk leidinggevend niveau was men hiervan op de hoogte?

Antwoord 6

De Belastingdienst heeft op 8 februari 2022 de aangetroffen communicatie ontvangen, die uw Kamer als bijlage treft. Op basis van dit document is niet direct te herleiden in welke context de bestanden gemaakt en gebruikt zijn, waardoor nog niet kon worden herleid welke personen destijds van welk voorbeeld op de hoogte waren. In veel gevallen is dit ook niet te achterhalen, onder andere omdat bij sommige applicaties of schijven niet gelogd wordt wie ze heeft ingezien.

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 538

Vraag 7

Op basis van welke andere persoonskenmerken werd er nog meer geselecteerd, afgezien van nationaliteit en uiterlijk voorkomen? Kunt u hiervan een uitputtende lijst geven?

Antwoord 7

Zoals vermeld onder antwoord 4 wordt in een daderprofiel uit een presentatie naar het mannelijk geslacht verwezen. Hierin wordt ook leeftijd (18–35 jaar) genoemd. Of hierop daadwerkelijk is geselecteerd valt niet uit het document af te leiden. In een analyse uit het jaar 2015 wordt geboortedatum (1-1-1960) genoemd en in een startersbeleidsdocument wordt een generatieverschil in belastingaangiftebereidheid beschreven. In één handleiding voor het proces «analyse aan de Poort» wordt onder verwijzing naar mogelijke intoetsfouten onderscheid gemaakt tussen «bejaarden» en jongeren, aan wie betere PC-deskundigheid wordt toegeschreven. In deze handleiding worden tevens achternamen eindigend op -ic genoemd in combinatie met hoge medicijnkosten als voorbeeld van een opvallend uitgavenpatroon. Of hier daadwerkelijk op is geselecteerd valt uit het bestand niet af te leiden.

Enkele eerder aangekondigde onderzoeken kunnen helpen om het reeds ontstane beeld te verscherpen. Zoals op 16 december 2021⁵ aangegeven doet PwC momenteel nog onderzoek naar de gevolgen van FSV-registraties bij de directie MKB en naar de gebruikte «query's aan de poort». Op basis van een enigszins bijgestelde planning is de verwachting nu dat beide rapporten in maart met uw Kamer gedeeld kunnen worden.

Vraag 8

Kunt u uitsluiten dat hierbij ook op basis van onderbuikgevoelens is geselecteerd?

Antwoord 8

Helaas valt nooit uit te sluiten dat in individuele gevallen medewerkers subjectieve overwegingen een rol hebben laten spelen. Wij zijn er echter van overtuigd dat de overgrote meerderheid van de medewerkers van de Belastingdienst werkt op basis van professionele, objectieve inschattingen en dat zij beoordelingen op basis van uiterlijk net zo afkeuren als uw Kamer en wij. Onder antwoord 10 gaan wij in op de versterking van de waarborgen in de risicoselectie.

Vraag 9

Klopt het dat het gevolg van selectie kon en kan zijn dat iemand strenger dan anderen wordt gecontroleerd die niet deze persoonskenmerken heeft?

Antwoord 9

Op 10 februari 2022⁶ heeft de Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingdienst een brief van PwC met uw Kamer gedeeld met toelichting op de bevindingen uit het rapport. De onderzoekers schrijven dat zij de consequenties voor de betrokken burgers niet hebben kunnen onderzoeken. Zo hebben ze geen onderzoek gedaan naar de mate waarin de aangetroffen communicatie de selectie en beoordeling daadwerkelijk heeft beïnvloed. Het onder antwoord 7 genoemde onderzoek naar query's aan de poort kan hier hopelijk meer over duidelijkheid verschaffen.

Vraag 10

Deelt u de mening dat dit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet en de Wet gelijke behandeling? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat gaat u doen om deze verwerpelijke en discriminerende selectiemethodes zo spoedig mogelijk definitief buiten werking te stellen?

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 949

⁶ Kamerbrief Kamervragen over toezending rapporten PwC over Fraudesignaleringsvoorziening (FSV), 10 februari 2022

Antwoord 10

Het gebruik van een (risico)methode door de overheid mag nooit in strijd zijn met het in de Grondwet en mensenrechtenverdragen neergelegde discriminatieverbod.

Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook. Niet elk verschil in behandeling is discriminatie. In sommige gevallen kan onderscheid toch gerechtvaardigd zijn. Deze objectieve rechtvaardiging moet echter wel voldoen aan een strenge toets. Aan het onderscheid moet een legitieme doelstelling ten grondslag liggen, het onderscheid moet proportioneel zijn en er moeten geen minder ingrijpende middelen ter beschikking staan om hetzelfde doel te bereiken. Rechtvaardiging is dus niet de norm, maar uitzondering in een specifieke situatie waarin voldaan is aan alle genoemde eisen. De Algemene wet gelijke behandeling schrijft een vergelijkbaar toetsingskader voor, en hoewel deze wet specifiek ziet op situaties als het aanbieden van werk, huisvesting, goederen en diensten, spant het kabinet zich tot het uiterste in om iedere vorm van discriminatie in de heffing van belastingen te voorkomen.

Bij brief van 14 december 2021⁷ is uw Kamer geïnformeerd over het mensenrechtelijke toetsingskader «discriminatie door risicoprofielen» van het College voor de Rechten van de Mens (het College). In haar reactie op dit toetsingskader heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onder andere mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, ten aanzien van afkomstgerelateerde kenmerken aangegeven dat onderscheid op deze grond niet, of slechts in uitzonderlijke situaties, gebruikt mag worden en alleen als er zeer zwaarwegende redenen ter rechtvaardiging van het onderscheid zijn. Voor zover risicoselectie naar uiterlijk voorkomen betrekking heeft op afkomstgerelateerde kenmerken, zoals een niet-westers voorkomen van de betrokkene, geldt dus dat dit alleen in zeer uitzonderlijke gevallen is toegestaan.

Het voorkomen en bestrijden van discriminatie is prioriteit voor het kabinet. Er zijn belangrijke stappen gezet sinds het verschijnen van het rapport Ongekend onrecht over de fraudeaanpak toeslagen. Voor het definitief buiten werking stellen van discriminatoire risico(selectie)modellen en -methoden is het kabinet bezig met de uitvoering van twee moties die hier aan raken: de moties van het lid Marijnissen c.s. en van het lid Klaver c.s.⁸. Deze moties gaan over het inventariseren waar (persoons)gegevens in risico(selectie)modellen worden gebruikt die gerelateerd zijn aan iemands afkomst. Als een overheidsinstelling die gegevens onrechtmatig en oneigenlijk gebruikt, wordt dat beëindigd en de zogenaamde «vervuilde data» opgeruimd. Het toetsingskader van het College zal worden betrokken bij de nog lopende inventarisatie en toetsing bij uitvoeringsorganisaties. In eerder genoemde brief van 14 december 2021⁹ is naast bovengenoemde inventarisatie ook aandacht voor de stappen die zijn gezet om etnisch profileren in risicoprofielen te voorkomen en het belang zicht te houden op het burgerperspectief.

Op 10 februari 2022¹⁰ heeft de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst een brief van PwC met uw Kamer gedeeld met toelichting op de bevindingen uit het rapport. De onderzoekers schrijven dat zij de consequenties voor de betrokken burgers niet hebben kunnen onderzoeken. Zo hebben ze geen onderzoek gedaan naar de mate waarin de aangetroffen communicatie de selectie en beoordeling daadwerkelijk heeft beïnvloed.

De Belastingdienst heeft verschillende stappen gezet om discriminatie in de risicoselectie te voorkomen. De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst heeft in november 2019¹¹ besloten dat, bovenop de eisen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), nationaliteit alleen gebruikt mag worden in de handhaving als daarvoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat. De Belastingdienst is daarop een inventarisatie van meer dan negenhonderd applicaties en meer dan tweehonderd door medewerkers

⁷ Kamerstuk 30 950, nr. 281

⁸ Motie van het lid Marijnissen c.s. (Kamerstuk 35 510, nr. 21, tweede deel) en de motie van het lid Klaver c.s. (Kamerstuk 35 510, nr. 16, eerste deel).

⁹ Kamerstuk 30 950, nr. 281

¹⁰ Kamerbrief Kamervragen over toezending rapporten PwC over Fraudedesigneringsvoorziening (FSV), 10 februari 2022

¹¹ Kamerstuk 31 066, nr. 538

aangeleverde bestanden gestart. Met de eerstvolgende kwartaalrapportage Herstellen, Verbeteren, Borgen (HVB) wordt uw Kamer hierover verder geïnformeerd. Daarnaast werkt de Belastingdienst samen met Toeslagen en de Douane aan een nieuw waarborgenkader, waarmee de rechtmatigheid en de transparantie van selectie-instrumenten (beter) gegarandeerd kan worden. De verwachting is dat dit kader in het eerste kwartaal van dit jaar vastgesteld kan worden. Op 31 maart 2021¹² hebben de Staatssecretarissen van Financiën uw Kamer geïnformeerd over de versterkte waarborgen rondom het proces «analyse aan de Poort». Intensief toezicht op aangiften die in dit proces geselecteerd zijn is stilgezet en wordt pas hervat indien uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) op het proces blijkt dat de privacy voldoende gewaarborgd is. Daarnaast kunnen vragen en dilemma's over data-analyse, risicomodellen, algoritmen en kunstmatige intelligentie in de toekomst ook voorgelegd worden aan Adviescommissie Analytics¹³. Tot slot is per 1 februari jl. de inspecteur-generaal van de nieuwe Inspectie belastingen, toeslagen en douane begonnen. De inspecteur-generaal toetst of de overheid mensen en bedrijven rechtvaardig behandelt wanneer zij te maken hebben met belastingzaken, toeslagen of de douane.

Vraag 11, 12 en 13

Op welke plekken binnen de overheid, zijn uitvoeringsorganisaties, dan wel door de overheid gesubsidieerde organisaties, dan wel al dan niet via aanbesteding met overheidsgeld werkende organisaties werd of wordt de genoemde methode van risicoselectie gehanteerd?

Kunt u hiervan een uitputtende lijst aan de Kamer sturen?

Kunt u de daarbij gebruikte persoonskenmerken uitsplitsen per organisatie?

Antwoord 11, 12 en 13

Begin dit jaar is uw Kamer per brief geïnformeerd door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de plannen van aanpak en planningen voor de uitvoering van eerdergenoemde moties Marijnissen c.s. en Klaver c.s.¹⁴. De plannen van aanpak van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Economische Zaken en Klimaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Justitie en Veiligheid, Infrastructuur en Waterstaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport geven uw Kamer een realistisch beeld van de omvang, complexiteit en reikwijdte van de uitvoering, en de termijn waarop uw Kamer de resultaten kan verwachten.

Deze ministeries zullen gezamenlijk de komende periode hun onderzoeken die zij vorig jaar zijn gestart onverminderd voortzetten, met als doel uw Kamer in 2022 volledig te informeren over waar in de organisatie eventuele onrechtmatigheden met gebruikte persoonskenmerken zijn aangetroffen.

Vraag 14

Kunt u deze vragen binnen een week beantwoorden?

Antwoord 14

Het is helaas niet mogelijk gebleken de vragen binnen de door het lid gestelde termijn te beantwoorden.

¹² Kamerstuk 31 066, nr. 803

¹³ Kamerstuk 31 066, nr. 804

¹⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 812.