

Position paper Belastingdienst 'Risicoprofilering in handhavingsbeleid'.

De Belastingdienst gaat uit van het vertrouwen dat burgers en bedrijven hun fiscale verplichtingen na willen komen. In al zijn handelen stelt de Belastingdienst de burger en het bedrijf centraal om daarmee bij te dragen aan de compliance van burgers en bedrijven. Dat betekent dat de Belastingdienst het gedrag van die burgers en bedrijven moet kennen en in zijn handelen rekening moet houden met dat gedrag. Daarom zet de Belastingdienst een mix van verschillende (handhavings)instrumenten in om fouten te voorkomen en onzekerheden in aangiften zo veel als mogelijk weg te nemen. Dit begint met de inzet op het voorkomen van fouten.¹

De Belastingdienst maakt in de handhaving gebruik van een aantal typen selectie-instrumenten. *Regelgebaseerde instrumenten* bevatten meerdere selectieregels. Deze regels zien op het toetsen aan wettelijke normen of betrouwbare en geobjectiverde derdengegevens en bevatten geen voorspelling of evaluatie van de situatie van een belanghebbende. Deze regels komen tot stand op basis van objectieve en concrete informatie en/of uitkomsten van statistische steekproeven en zijn uitlegbaar. Denk bijvoorbeeld aan de vergelijking van een aangifte met aangehaalde gegevens (geobjectiverde derdengegevens). Ook kan bijvoorbeeld de omvang van een aftrekpost aanleiding zijn om de aangifte nader te bekijken. Uit geobjectiverde gegevens (aselecte steekproeven) en ervaringen is dan naar voren gekomen dat in die situatie vaker onjuistheden in de aangifte voorkomen. Een ander voorbeeld waarbij een positief signaal wordt gegeven is als de aangifte is ingediend door een fiscaal dienstverlener met een convenant voor Horizontaal Toezicht, waardoor er afspraken zijn over de kwaliteit van de belastingaangifte en het niveau van transparantie.

*Signaalmodellen*² berekenen op basis van data de kans op een onzekerheid in de aangifte, waarna aangiften met een hogere kans eerder gecontroleerd kunnen worden dan aangiften met een lager waarde. Beide typen modellen worden soms ook gecombineerd gebruikt. Daarnaast maakt de Belastingdienst gebruik van *aselecte steekproeven*, om te borgen dat inzicht ontstaat over de hele populatie en voorkomen wordt dat een 'tunnelvisie' ontstaat. Hieruit kan dus ook een oververtegenwoordiging van die doelgroep in een selectie voortvloeien. De Belastingdienst kan met deze manier een gerichte en zorgvuldige uitvoering geven aan het handhavingsbeleid.

Noodzaak

Voor effectieve en efficiënte handhaving van de complexe fiscale wetgeving is het gebruik van selectie-instrumenten noodzakelijk. De verwerking van miljoenen aangiften en verzoeken kan onmogelijk handmatig en op dezelfde manier plaatsvinden. In het overgrote deel van de ingediende aangiften leidt de geautomatiseerde selectie tot de uitkomst dat geen significante onzekerheden geconstateerd worden en wordt zonder tussenkomst van een medewerker geautomatiseerd een definitieve aanslag opgelegd conform de aangifte. Als een

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/20/toelichting-op-het-handhavingsbeleid-van-de-belastingdienst>

² Zie bv. een rapport van de Algemene Rekenkamer, <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/06/11/datagedreven-selectie-van-aangiften-door-de-belastingdienst>

aangifte geautomatiseerd wordt uitgeworpen, beoordeelt een medewerker de aangifte nader. Beschikbare behandelcapaciteit speelt hierbij ook een rol. Daarnaast kan niet worden volstaan met aselect (steekproefsgewijs) selecteren. Uit de statistische steekproef bij Particulieren volgt bijvoorbeeld dat een aantal burgers moeite hebben met het verwerken van de aftrekposten voor de eigen woning in het jaar waarin deze is aangeschaft. Voor de Belastingdienst betekent dit vanuit zijn toezichthoudende taak dat deze aangiften daarmee meer onzekerheid bevatten als het gaat om de juistheid ervan dan aangiften die bijv. helemaal geen aftrekposten bevatten³. Het gebruik van een aselecte steekproef zou dan ook ongelijkheid in de hand werken omdat slechts een willekeurige selectie van mensen die een eerste keer een huis kopen zouden worden gecontroleerd en minder aangiften die onjuist zijn gecorrigeerd worden. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat een controle als belastend kan worden ervaren, maar ook kan leiden tot een aanpassing van de aangifte in het voordeel van burger of bedrijf.

Zorgvuldigheid

Het is van belang te benadrukken dat verwerkingen waar de AVG op van toepassing is, zoals profilering, voldoen moet worden aan waarborgen, zoals noodzakelijkheid, proportionaliteit, bias-toetsing, transparantie etc. De inzet van selectie mag nimmer uitmonden in ongerechtvaardigd onderscheid. De Belastingdienst hanteert een waarborgenkader⁴, dat handvatten geeft waaraan selectie-instrumenten moeten voldoen, om zo de rechtmatigheid en de transparantie van de selectie beter te kunnen garanderen. De Belastingdienst is bezig om ervaring op te doen met de werking van dit waarborgenkader. Het waarborgenkader zal zo nodig ook worden aangepast, bijvoorbeeld door ontwikkelingen van andere landelijke of Europese kaders. Bij de ontwikkeling van signaalmodellen wordt al een aantal jaren een kwaliteitsframework gebruikt, dat vergelijkbare elementen bevat als bv. het kader van de ADR en het IAMA. De Belastingdienst steunt de ontwikkeling van een rijksbreed kader, waarin de verschillende bestaande kaders worden geïntegreerd. De Belastingdienst werkt aan het beschrijven en toetsen van selectie-instrumenten en heeft een planning gemaakt om tot eind 2025 alle bestaande hoog-risico algoritmes in het algoritmeregister te publiceren. Daarnaast wordt voor nieuwe selectie-instrumenten concreet ingezet op het zorgvuldig opzetten en onderhouden van selectiecriteria, teneinde voordat het selectie-instrument in gebruik genomen wordt te borgen dat risicoselectie binnen de kaders van het hiervoor genoemde waarborgenkader plaatsvindt. Ook wordt gewerkt aan het uitvoeren van bias-toetsing van selectie-instrumenten, waarbij wordt onderzocht of een bepaalde groep in de uitworp van de selectie over- of ondervertegenwoordigd is. Recent is hierover ook een adviesvraag gesteld aan de onafhankelijke Adviescommissie Analytics van het ministerie van Financiën.

Wettelijke borging

De Belastingdienst wil werken op basis van heldere kaders en duidelijke wettelijke grondslagen. In het geval van selectiecriteria die zien op een geautomatiseerde inschatting over onzekerheden bij de verwerking van persoonsgegevens in de aangifte, heeft de landsadvocaat geadviseerd dat sprake is van profilering in de zin van de AVG⁵. Dit betreft de analyse van fiscaal relevante kenmerken van belastingaangiften. De potentieel verregaande impact hiervan heeft ertoe geleid dat de Autoriteit Persoonsgegevens advies zal uitbrengen. De staatssecretaris van

³ Daarbij is het goed te beseffen dat sommige aftrekposten door de gehanteerde wettelijke drempels vooral gebruikt kunnen worden door burgers met lagere inkomens. Hieruit kan dus een oververtegenwoordiging van die doelgroep in een selectie voortvloeien.

⁴ Kamerstuk 31066 nr. 1205

⁵ Zie ook HvJ-EU 7 december 2023, ECLI:EU:C:2023:957 (SCHUFA Scoring)

Fiscaliteit heeft toegezegd de Tweede Kamer daarover voor het zomerreces te informeren. De Belastingdienst hecht eraan dat zo spoedig mogelijk duidelijkheid ontstaat over de wettelijke grondslag van haar werkwijze.