AP | bescherming in een digitale wereld

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
T 070 8888 500
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst
T.a.v. Persoonsgegevens
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
14 augustus 2026

Ons kenmerk
2025-007107

Contactpersoon
Persoonsgegevens

Onderwerp
Verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing

Geachte Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft in haar *jaarplan toezicht Belastingdienst 2026* aangekondigd met een advies te komen over het gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens bij bias-toetsing door de Belastingdienst.[1] Deze brief bevat dat advies.

Het advies gaat in op juridische, technische en ethische aspecten van bias- en fairness-toetsing door de Belastingdienst. Meer specifiek, gaat deze brief over de voorwaarden voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens bij bias-toetsing van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak Selectie-instrumenten. Het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing kan helpen om selectie-algoritmes of beter gezegd 'algoritmische systemen die selecteren' effectief te controleren op discriminatie.

Conclusie

Alles afwegende acht de AP het evenredig dat de Belastingdienst in uitzonderlijke gevallen ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt voor bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten bij de uitvoering van het Plan van Aanpak. Maar alleen voor zover dit strikt noodzakelijk is om discriminerende verwerkingen te voorkomen door de opsporing van bias, en mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten van burgers en ondernemers.

De voorwaarden die hiervoor moeten gelden, zijn uitgewerkt in deze brief.

De AP benadrukt dat dit een tijdelijke oplossing is, benodigd voor de uitvoering van het Plan van Aanpak. Het is de bedoeling dat de Belastingdienst in de tussentijd op zoek gaat naar een structurele oplossing voor

[1] Brief van de AP aan Persoonsgegevens 14 januari 2026, kenmerk 2025-001892, p. 2.

Bijlage(n) Bijlage bij brief Bias- en fairness-toetsing selectie-instrumenten door de Belastingdienst

zijn verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens bij bias-toetsing, waarbij in overleg met de wetgever onderzocht kan worden of experimenteerwetgeving een uitkomst kan bieden.

Plan van Aanpak

De AP heeft de Belastingdienst in augustus 2025 verzocht een Plan van Aanpak te maken voor de toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten aan de hand van wettelijke kaders en eisen.[2] De AP heeft dit dringende verzoek gedaan vanwege serieuze zorgen over de aantoonbare naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) bij de inzet van reeds in gebruik zijnde selectie-instrumenten door de Belastingdienst. De AP heeft dit Plan van Aanpak ontvangen en beoordeeld. Vanaf 2026 is de AP gestart met het grondig volgen en controleren van dit noodzakelijke verbetertraject.[3]

De reikwijdte van onderhavig advies is beperkt tot de selectie-instrumenten die de Belastingdienst moet toetsen en, waar nodig, aanpassen als onderdeel van de uitvoering van het Plan van Aanpak. Deze brief geeft geen antwoord op de vraag of, en zo ja onder welke (wettelijke) voorwaarden, het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van algoritmische selectiesystemen in bredere zin toegestaan zou moeten zijn onder de AVG. Bias- en fairness-toetsing is een wezenlijk element in de ontwikkeling van algoritmes en AI-systemen. Het is dan ook zeker een onderwerp dat bredere relevantie heeft. De AP zal op termijn meer verduidelijking geven over het onderwerp bias- en fairness-toetsing in relatie tot de ontwikkeling en inzet van algoritmes en AI-systemen.

Frictie tussen twee grondrechten

Bij de inzet van algoritmische systemen die selecteren ter ondersteuning van besluitvormingsprocessen over individuen, ontstaat er een bepaalde spanning tussen het non-discriminatierecht enerzijds en het gegevensbeschermingsrecht anderzijds. Aan de ene kant is elke verwerking die onderscheid maakt dat niet aantoonbaar onderbouwd en objectief gerechtvaardigd kan worden, een discriminerende verwerking. En daarmee onrechtmatig onder de AVG. De AVG verplicht organisaties om persoonsgegevens op een rechtmatige en behoorlijke manier te verwerken (waaronder niet in strijd met andere wetgeving). Maar voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt een beginselverbod; juist vanwege de significante risico's die de verwerking ervan kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van burgers. Aan de andere kant rust op de Belastingdienst vanuit het non-discriminatierecht een plicht om binnen de uitvoering van zijn wettelijke taken en bevoegdheden discriminatie, waaronder algoritmische discriminatie, actief te bestrijden.

Om te controleren of de inzet van een selectie-algoritme niet leidt tot discriminerende effecten, kan het nodig zijn om bijzondere persoonsgegevens te verwerken om te toetsen of het algoritmisch systeem vertekeningen (bias) bevat die bepaalde (beschermde of kwetsbare) groepen disproportioneel raakt. Het gaat hier om vertekeningen die alleen nauwkeurig te meten zijn wanneer de uitkomsten van het algoritmisch selectiesysteem op deze groepen worden vergeleken met de uitkomsten voor andere belastingplichtigen. Tegelijkertijd verbiedt de AVG zoals aangegeven, in beginsel, de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, tenzij een organisatie een beroep kan doen op een van de uitzonderingsgronden uit artikel 9, tweede lid, van de AVG.

[2] Brief van de AP aan de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, 8 augustus 2025, kenmerk 2025-007107.
[3] Brief van de AP aan Persoonsgegevens 23 februari 2026, kenmerk 2025-007107.

De Belastingdienst maakt gebruik van selectie-instrumenten voor de uitvoering van zijn taken, met name op het gebied van belastingheffing en -inning. Gelet op de aard van de taken en bestuurlijke bevoegdheden waarvoor de Belastingdienst selectie-instrumenten inzet, kunnen eventuele vertekeningen in deze selectie-instrumenten dus in potentie, een grote impact hebben op de rechten en vrijheden van burgers. Op de Belastingdienst rust, ook onder de AVG, de plicht om discriminerende verwerkingen te voorkomen, en daarom zal de Belastingdienst, om aan deze plicht te voldoen, noodzakelijkerwijs bias-toetsen moeten uitvoeren op die selectie-instrumenten waarvan de impact op betrokkenen (bijzonder) hoog is.

Zorgvuldige belangenafweging

Waar twee grondrechten botsen, moet een zorgvuldige belangenafweging worden gemaakt. De AP heeft geconstateerd dat de Belastingdienst, voor ten minste een deel van de selectie-instrumenten waarvan de impact op betrokkenen aanzienlijk of ingrijpend is, niet over een geldige afdoende uitzonderingsgrond onder de AVG beschikt om bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor bias- en fairness-toetsing. Desondanks is het, in sommige specifieke gevallen, noodzakelijk dat de Belastingdienst bias-toetsen uitvoert op selectie-instrumenten en daarvoor bijzondere persoonsgegevens waarover de Belastingdienst reeds rechtmatig beschikt, kan verwerken.

Niet voor alle selectie-instrumenten is het noodzakelijk, proportioneel en evenredig om bijzondere persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van bias-toetsing. Voorafgaand aan de keuze om bijzondere persoonsgegevens te verwerken bij bias-toetsing, dient de Belastingdienst, per selectie-instrument, een zorgvuldige afweging te maken en daarbij in ieder geval rekening te houden met de volgende voorwaarden:

- De Belastingdienst dient vast te stellen met welk doel en op welke vormen van bias het selectie-instrument getoetst moet worden.[4] Het doel is nodig om vervolgens geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit te kunnen beoordelen.
- De Belastingdienst moet beoordelen of bias- en fairness-toetsing in de context van het selectie-instrument geschikt is om voor een deel invulling te geven aan de eis dat het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen.
- De Belastingdienst dient te beoordelen of er geen minder ingrijpende maatregelen zijn overgeslagen om het risico op discriminatoire verwerkingen te onderzoeken en ondervangen (subsidiariteit).
- De Belastingdienst dient af te wegen of het risico op nadelige gevolgen veroorzaakt door een eventuele vertekening in het selectie-instrument voldoende zwaar weegt om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens te rechtvaardigen (proportionaliteit).
- De Belastingdienst moet noodzakelijke waarborgen treffen om de risico's te mitigeren die voortvloeien uit de verwerking zonder geldige afdoende uitzonderingsgrond onder de AVG.

De bovengenoemde punten zijn randvoorwaarden voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten met een aanzienlijke of ingrijpende impact op betrokkenen door de Belastingdienst.

[4] Waaronder ook een duidelijke onderbouwing voor de te hanteren gelijkheidsmetriek en de mate van bias die voor het betreffende selectie-instrument als (on)acceptabel wordt geacht.

De AP heeft de voorwaarden nader uitgewerkt in de bijlage bij deze brief.

Als tijdens toetsing van een selectie-instrument blijkt dat de onderbouwing van de selectieregels louter berust op ervaring, bijvoorbeeld doordat voor meerdere 'plausibiliteitsregels' een statistische onderbouwing ontbreekt, dan moet dat gebrek eerst opgelost worden (zie de derde bullet van de voorwaarden hierboven). Bias- en fairness-toetsing met bijzondere persoonsgegevens is dan op dat moment niet aan de orde.

Deze brief beschrijft een tijdelijke oplossing voor de tijd van de uitvoering van het Plan van Aanpak. Het is de bedoeling dat de Belastingdienst in de tussentijd op zoek gaat naar een structurele oplossing voor dit vraagstuk. De verbreding van de bepaling over bias- en fairness-toetsing in de AI-Verordening tot alle AI-systemen (als gevolg van de Digitale Omnibus inzake AI) biedt, mogelijk uitkomst voor een (behoorlijk) deel van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst. De AP geeft verder in overweging om bijvoorbeeld aanvullend het nut van experimenten (experimenteerwetgeving en de benodigde wettelijke basis, waar nodig) bespreekbaar te maken of aan te kaarten bij de wetgever.

Tot slot: bias- en fairness-toetsing is bedoeld om te controleren hoe, en in welke mate, een selectie-algoritme (gevoelige) groepen van belastingplichtigen verschillend behandelt. Daarbij spelen vragen als: Wat betekent "verschillen in behandeling" in de context van het algoritme. Voor welke (kwetsbare) groepen zijn verschillen in behandeling ethisch onwenselijk?

Dat betekent dat het belangrijk is dat binnen de Belastingdienst ook de nodige capaciteit wordt vrijgemaakt voor de verscheidende ethische aspecten die een rol spelen bij bias- en fairness-toetsing (met bijzondere persoonsgegevens). De AP doet de aanbeveling om hierbij verder te denken dan de verdachte discriminatiegronden uit non-discriminatie wetgeving. De AP zal de ontwikkelingen blijven volgen en staat open om, in het kader van de controle op de uitvoering van het Plan van Aanpak, daar waar nodig, de toepassing van de in deze brief genoemde voorwaarden nader toe te lichten aan de Belastingdienst.

Afsluitend

Indien uw medewerkers vragen hebben aangaande deze brief dan kunnen zij contact opnemen met de in deze brief genoemde contactpersoon.

Datum
14 augustus 2026

Ons kenmerk
2025-007107

Een kopie van deze brief zal worden verzonden aan uw Persoonsgegevens Deze brief wordt op 3 september 2026 op de website van de AP gepubliceerd.

Met vriendelijke groet,

Autoriteit Persoonsgegevens,
Namens deze,

w.g.

Persoonsgegevens