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

1. Inleiding 2
   1.1 Scope 2
   1.2 Aanleiding 2
2. Samenvatting en advies 3
3. Bias- en fairness-toetsing op de geautomatiseerde selectie-instrumenten door de Belastingdienst 4
   3.1 Bias- en fairness-toetsing 4
   3.2 Bias- en fairness-toetsing door de Belastingdienst bij de uitvoering van het Plan van Aanpak 5
4. Verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor bias- en fairness-toetsing 6
5. Non-discriminatie 9
6. Bias-toetsing bij de Belastingdienst: frictie tussen twee grondrechten 11
7. Voorwaarden voor bias- en fairness-toetsing bij de Belastingdienst 13
   7.1 Afweging fundamentele grondrechten 13
   7.2 Te stellen voorwaarden 15
8. Hoe verder? 19

1. Inleiding

1.1 Scope

In deze (brief en) bijlage wordt ingegaan op een aantal juridische, technische en ethische aspecten van, en voorwaarden voor, de verwerking van met name bijzondere persoonsgegevens voor bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten van de Belastingdienst.[1]

Onder bias- en fairness-toetsing wordt hier verstaan: onderzoeken of de selectie-instrumenten van de Belastingdienst (algoritmische systemen die selecteren) bijvoorbeeld aangiften van bepaalde groepen belastingplichtigen onevenredig vaak selecteren in vergelijking met anderen. Het analyseren van oorzaken kan er ook onder vallen. Deze brief gaat niet specifiek in op het corrigeren of mitigeren van gevonden bias door de Belastingdienst (zoals het uitzetten van een selectieregel die de bias veroorzaakt of het doen van aanpassingen in het behandelproces van bijvoorbeeld de aangifte).

Out of scope: 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 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dat is een vraag die in algemene zin moeilijk te beantwoorden is, omdat het een casuïstische beoordeling vergt en de (technische) ontwikkelingen snel gaan.

1.2 Aanleiding

Bij brief van 8 augustus 2025 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) aan de Belastingdienst het dringende verzoek gedaan om een plan van aanpak te maken om de inzet van de geautomatiseerde selectie-instrumenten binnen de Belastingdienst te toetsen/beoordelen aan de hand van de wettelijke kaders en eisen.[2] Het gaat bij deze eisen onder andere om het onderzoeken en ondervangen van het risico op discriminatoire verwerkingen en het periodiek onderzoeken of zich desalniettemin discriminatoire verwerkingen voordoen.

Het dringende verzoek van de AP vloeit voort uit serieuze zorgen die zij heeft over de aantoonbaarheid van de objectieve rechtvaardiging van de selectiecriteria in de selectieinstrumenten die de Belastingdienst gebruikt.[3]

De AP heeft in de brief van 8 augustus 2025 (p. 8-10 van de bijlage) een niet-limitatieve opsomming gegeven van noodzakelijk maatregelen om het risico op discriminatoire verwerkingen te mitigeren.[4] Zo

[1] In de brief van 8 augustus 2025 heeft de AP aangegeven met een advies te zullen komen omtrent bias-toetsing. Zie Bijlage bij Brief Verzoek tot het maken van een plan: toetsing selectie-instrumenten aan o.a. artikel 22 AVG van 8 augustus 2025 (2025-007107), p. 13, https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/brief-belastingdienst-geautomatiseerde-selectie-instrumenten.

[2] Zie Bijlage bij Brief van 8 augustus 2025, p. 7, voor de precieze scope van het verzoek van de AP.

[3] *"De voornaamste reden voor deze zorgen is dat uit de aangeleverde antwoorden blijkt dat voor meer dan de helft van de selectie-instrumenten, de onderbouwing van de vastgestelde selectiecriteria berust op algemene ervaring of dat deze niet is gedocumenteerd. Bovendien lijkt niet structureel, periodiek te worden onderzocht of discriminatoire verwerkingen zich desalniettemin (kunnen) voordoen."* Brief van 8 augustus 2025, p. 1-2.

[4] Waaronder 1) zorgen dat selectieregels telkens en ieder voor zich zijn gebaseerd op relevant statistisch en gevalideerd en/of wetenschappelijk onderzoek dan wel uitsluitend op de wet/het recht zijn gebaseerd (zoals bijvoorbeeld een wettelijke grens). 2) Onderbouwen dat de risicoprofilering/risicoselectie bijdraagt aan het (efficiënter) vaststellen van meer normovertredingen dan als alleen aselecte steekproeven zouden worden ingezet. 3) Van elk criterium moet de kenbare motivering eenduidig worden vastgelegd, vanuit het oogpunt van gelijkheid en controleerbaarheid. Uit de motivering moet blijken waarom het onderscheid objectief

moet elke verwerking die onderscheid maakt aantoonbaar onderbouwd en objectief gerechtvaardigd kunnen worden. De AP heeft daarnaast (op p. 10 van deze bijlage) aangegeven dat periodieke statistische controles naar het voorkomen van indirect discriminatoire effecten op bepaalde groepen met een bepaald beschermd kenmerk (bias- en fairness-toetsing) 'aanvullend nodig, wenselijk of noodzakelijk kunnen zijn'.

Bias- en fairness-toetsing op de selectie-instrumenten die worden gebruikt bij de Belastingdienst valt, waar dat passend en nodig is, onder de opdracht die de AP aan de Belastingdienst heeft gegeven.

De AP heeft de Belastingdienst eerder laten weten[5] dat zij van oordeel is dat het op 1 december 2025 van de Belastingdienst ontvangen Plan van Aanpak[6] een solide basis biedt voor de noodzakelijke structurele verbetering van de geautomatiseerde risicoselectie. Die verbetering moet eventuele problemen oplossen en (direct en indirect) discriminerende verwerkingen voorkomen. Of dat resultaat ook wordt bereikt, hangt af van de uitvoering van het plan. Vanwege het belang van het onderwerp volgt en controleert de AP de uitvoering van het plan intensief, en dat meerdere jaren lang.

De AP heeft aangegeven met een advies te komen met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst.[7] Deze (brief en) bijlage bevat dat advies.

2. Samenvatting en advies

Alles afwegende acht de AP het evenredig dat de Belastingdienst in uitzonderlijke gevallen bijzondere persoonsgegevens waarover de Belastingdienst reeds rechtmatig beschikt, ook 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 en correctie 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 bijlage.

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 verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing, waarbij in overleg met de wetgever onderzocht kan worden of experimenteerwetgeving een uitkomst kan bieden. De verbreding van de bepaling over bias- en fairness-toetsing in de AI-Verordening tot alle AI-systemen (als gevolg van de

gerechtvaardigd is. 4) Een periodieke herbeoordeling van de keuze en verantwoording/onderbouwing van de gekozen selectiecriteria. 5) Periodieke evaluatie op signalen van mogelijke discriminatoire verwerkingen en/of uitwerking. 6) Een deel van de aangiftes willekeurig selecteren voor handmatige controle om te onderzoeken/monitoren of in de uitkomsten van het selectie-instrument een bepaalde groep niet oververtegenwoordigd wordt ten opzichte van een aselecte steekproef (tegengaan van tunnelvisie van het selectie-instrument).

[5] De beoordeling van het Plan van Aanpak door de AP is te vinden in de brief van 23 februari 2026 (2025-007107), https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/brief-belastingdienst-plan-van-aanpak-geautomatiseerde-risicoselectie.

[6] Het plan van de Belastingdienst is hier te vinden https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/01/01/bijlage-2-plan-van-aanpak-geautomatiseerde-selectie-instrumenten.

[7] Bijlage bij Brief van 8 augustus 2025 en Brief Beoordeling Plan van Aanpak - Toetsing selectie-instrumenten van 23 februari 2026.

Digitale Omnibus inzake AI) biedt mogelijk uitkomst voor een (behoorlijk) deel van de selectie-instrumenten van de Belastingdienst.

3. Bias- en fairness-toetsing op de geautomatiseerde selectie-instrumenten door de Belastingdienst

3.1 Bias- en fairness-toetsing

Met bias- en fairness-toetsing kan men onderzoeken of algoritmische systemen zoals de selectie-instrumenten van de Belastingdienst bepaalde objecten, mensen of groepen (bijvoorbeeld aangiften van bepaalde groepen belastingplichtigen) onevenredig vaak selecteren in vergelijking met anderen. Het doel van bias- en fairness-*toetsing* is om bias op te sporen en de oorzaken te analyseren.

Vervolgens is het mogelijk om op basis van de uitkomsten gevonden bias te corrigeren/mitigeren, bijvoorbeeld door met behulp van een oorzakenanalyse te identificeren welke selectieregel(s) de gevonden bias veroorzaakt of veroorzaken en deze selectieregel(s) vervolgens aan te passen of uit te zetten. Bias-*correctie* kan de werking van het algoritmisch systeem minder accuraat maken en mag niet leiden tot willekeur. Ook mag de Belastingdienst geconstateerde bias niet mitigeren door eenvoudigweg een discriminatiekenmerk toe te voegen en mee te laten wegen in het selectie-instrument.[8] Maar dat is niet de focus van de brief. Deze brief gaat over bias-toetsing.

De AI-verordening (AIV) gebruikt de woorden "mogelijke vooringenomenheid die waarschijnlijk (…) nadelige effecten heeft op de grondrechten, of leidt tot discriminatie die op grond van het Unierecht verboden is", en 'opsporen, voorkomen en beperken' of 'opsporen en corrigeren' van 'vertekeningen'.[9] In het Engels wordt hiervoor in beide gevallen de term *'bias'* gebruikt.

Het lijkt een paradox, maar om te kunnen controleren of algoritmische selectiesystemen mogelijk discrimineren op basis van bijvoorbeeld 'etniciteit of afkomst', moet de verwerkingsverantwoordelijke gegevens hebben over de afkomst van betrokkenen en moeten deze gegevens per persoon gekoppeld worden aan de doelvariabele (datgene wat een algoritme probeert te voorspellen).[10]

Bias- en fairness-toetsing kan op systeemniveau (voor een deel) invulling geven aan de eis dat het risico op discriminatoire verwerkingen, door bias in de risicoselectie, op groepsniveau is onderzocht en ondervangen. Bias- en fairness-toetsing is daarbij geen doel op zich, maar een middel om de oorzaken van gevonden bias te analyseren en bij te dragen aan het corrigeren/mitigeren ervan.

Maar bias- en fairness-toetsing kent ook zekere beperkingen. Ten eerste op het terrein van beschikbaarheid van data en datakwaliteit. Zo moet de data bijvoorbeeld voldoende actueel en volledig zijn. Daarnaast kan de gemeten bias nooit volledig gecorrigeerd worden. Daarbij is het belangrijk om in ogenschouw te houden dat het voor vele combinaties van 'fairness metrieken' wiskundig niet mogelijk is om een selectie-algoritme voor al die fairness metrieken tegelijk te optimaliseren. Dat betekent het volgende: eerlijkheid van een algoritme kun je op verschillende manieren meten, en wiskundig is bewezen

[8] Want daarmee zou het discriminatiekenmerk structureel onderdeel worden van het algoritmisch systeem.
[9] Artikel 10, tweede lid, onder f en g, en vijfde lid, van de AIV.
[10] Uit overweging 51 van de AVG volgt dat het gebruik van de term 'ras' in de AVG niet impliceert dat de Unie theorieën aanvaardt die erop gericht zijn vast te stellen dat er verschillende menselijke rassen bestaan.

dat die maatstaven niet allemaal tegelijk in balans kunnen zijn zodra groepen in werkelijkheid van elkaar verschillen.[11] Er moet dus gekozen worden welke vorm van eerlijkheid het zwaarst weegt - een keuze die uitgelegd en verantwoord moet worden.

Bias- en fairness-toetsing geeft echter geen antwoord op de vraag of de individuele grondslag en onderbouwing voor specifieke selectiecriteria rechtmatig is. Daarnaast geeft bias- en fairness-toetsing ook geen antwoord op de vraag of het algoritmisch systeem mogelijk direct discrimineert op individueel niveau.

3.2 Bias- en fairness-toetsing door de Belastingdienst bij de uitvoering van het Plan van Aanpak

De Belastingdienst heeft een toetsingskader opgesteld om alle door de Belastingdienst gebruikte geautomatiseerde selectie-instrumenten te toetsen aan de wettelijke kaders en eisen. Dit kader bestaat uit een toets op procesniveau, op modelniveau en op regelniveau.[12]

De toets omvat (onderdelen van) de Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA), de Handreiking non-discriminatie by design (NDBD) en een uitgebreide bias-analyse op het selectie-instrument. De methode en de resultaten van de uitgevoerde bias-analyse worden vastgelegd in een rapport.[13] Uit de bias-analyse volgen adviezen.

In het Plan van Aanpak is aangegeven dat in de eerste fase van de uitvoering van het Plan van Aanpak de prioriteit ligt bij de selectie-instrumenten met een zeer hoge en een hoge prioriteit. De Belastingdienst wil de toetsing van de instrumenten met deze hoge prioritering op 31 december 2026 afronden. Aanpassing van geconstateerde gebreken in selectie-instrumenten of processen volgt daarna. Toetsing in 2026 van instrumenten met potentieel zeer hoog- en hoog-risico voor burgers en mkb'ers is voor de AP essentieel.

De AP gaat nacontroles doen op de door de Belastingdienst uitgevoerde toetsen (waaronder de bias-analyses) en de AVG-compliance van de getoetste selectie-instrumenten. De AP doet de nacontrole primair aan de hand van documentenonderzoek. Uit de documentatie van de uitgevoerde toetsen moet onder andere blijken wat de hoofdbevindingen en adviezen uit de bias-analyse zijn. Als geen of maar een gedeeltelijke bias-analyse is uitgevoerd dan moet uit de documentatie gemotiveerd duidelijk worden welke afwegingen en keuzes de Belastingdienst heeft gemaakt en wat de beperkingen zijn van de gedeeltelijke bias-analyse.

De Belastingdienst heeft een afwegingskader gemaakt aan de hand waarvan per selectie-instrument wordt beoordeeld of een bias-analyse moet worden uitgevoerd als onderdeel van de toetsing of dat een pre-

[11] Zie ook Adviescommissie Analytics Financiën, Advies Datafundamenten & Analytics, oktober 2024, p. 20.
[12] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/01/01/bijlage-2-plan-van-aanpak-geautomatiseerde-selectie-instrumenten.
[13] De Belastingdienst heeft ook andere (beleids)kaders ontwikkeld of in ontwikkeling waarin bias- en fairness-toetsing aan de orde komt. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A (onderdeel van het Ethisch-juridisch assessment (EJA) van DF&A). DF&A heeft deze documenten opgesteld voor de verantwoorde ontwikkeling en inzet van signaalmodellen die DF&A ontwikkelt voor andere organisatieonderdelen binnen de Belastingdienst. Het EJA en de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A zijn door de AP eerder besproken in de brief van 10 november 2025 (kenmerk 2025-007107), https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/brief-belastingdienst-beleidskaders-geautomatiseerde-selectie-instrumenten.

assessment volstaat.[14] Factoren waar de Belastingdienst rekening mee houdt zijn onder andere: of natuurlijke personen direct of indirect geraakt worden, of er sprake is van profilering, of het selectie-instrument wordt gebruikt in een toezicht- of opsporingsproces, of eerder in de toetsing risico's zijn geïdentificeerd die verder geanalyseerd moeten worden met behulp van een bias-analyse, en of onderbouwd kan worden dat het risico op discriminatie of andere vormen van onwenselijk onderscheid zodanig beperkt is dat een bias-analyse niet nodig is.[15]

4. Verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor bias- en fairness-toetsing

Rechtmatige en behoorlijke verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens onder de AVG

De AVG heeft niet alleen als doel om persoonsgegevens te beschermen, maar ook andere grondrechten. De eisen die de AVG aan de verwerking van persoonsgegevens stelt, beschermen zo tevens tegen risico's op discriminatie.[16] Het voorkomen van discriminerende verwerkingen is in deze context voorwaardelijk voor een rechtmatige en behoorlijke gegevensverwerking. Persoonsgegevens moeten immers worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig en behoorlijk is (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG[17]). Om rechtmatig te zijn, moet een verwerking van persoonsgegevens in elk geval zijn gebaseerd op een grondslag uit de AVG (artikel 6 van de AVG).[18] Maar bij rechtmatigheid en behoorlijkheid moet dus ook rekening worden gehouden met non-discriminatiewetgeving[19] (zoals het EU-Grondrechtenhandvesten (hierna ook: Handvest), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Grondwet).

Verwerkingen die onderscheid maken zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging aan voorafgaat (zoals een wetenschappelijke of juridische onderbouwing, of een statistische analyse) zijn al snel in strijd met het discriminatieverbod en onrechtmatig onder de AVG. De objectieve rechtvaardiging is noodzakelijk voor de onderbouwing van het gebruik van individuele selectiecriteria en, wanneer een bias- en fairness-toetsing plaatsvindt, ook voor de keuze voor de gelijkheidsmetriek waar het selectie-instrument op groepsniveau aan dient te voldoen.

---

[14] Supplement Selectie-instrument van 1 juli 2026, versie 1.2, Bijlage 2.

[15] Bijvoorbeeld doordat betrokkenen geen nadeel hebben door wel of niet geselecteerd te worden en er geen secundaire nadelige effecten zijn van selectie of niet-selectie.

[16] Zie o.a. artikel 1, tweede lid, van de AVG. Ook daarvoor verbood in Nederland het gegevensbeschermingsrecht gegevensverwerkingen waarvan het resultaat gebruikt zou kunnen worden voor het maken van onderscheid, *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3 (MvT Wet bescherming persoonsgegevens), p. 11.

[17] De AP heeft eerder aangekondigd dat zij in het kader van het geïntensiveerde toezicht op de Belastingdienst in de tweede helft van 2026 een afzonderlijk toezichtsproject Transparantie zal starten. In dat project zal de AP nagaan op welke manier de Belastingdienst burgers en bedrijven informeert over toegepaste selectie-instrumenten. Zie ook Brief Toezicht AP: Jaarplan 2026 van 14 januari 2026, https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/ap-toezicht-belastingdienst-jaarplan-2026.

[18] In deze context zijn voor de Belastingdienst vooral de grondslagen uit artikel 6, eerste lid, onder c (wettelijke verplichting) en onder e (vervulling van een publieke taak van algemeen belang) van belang. Let op, verdere verwerking voor statistische doeleinden is een met de aanvankelijke doeleinden verenigbare rechtmatige verwerking. In dat geval hoeft op grond van artikel 6, vierde lid, van de AVG (in het artikel met het opschrift "Rechtmatigheid van de verwerking") niet te worden nagegaan of het doel van de verdere verwerking verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld. De specifieke voorschriften voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en de voorwaarden voor rechtmatige verwerking moeten naast elkaar worden toegepast. O.a. overweging 51 van de AVG.

[19] O.a. AP, Onderzoeksrapport Belastingdienst kinderopvangtoeslag (z2018-22445), 16 juli 2020 en Onderzoeksrapport DUO, gebruik van geautomatiseerde risicoclassificering op basis van een risicoprofiel bij Controleproces Uitwonende Beurs (CUB), 11 november 2024.

Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt een beginselverbod (artikel 9 van de AVG). Bijzondere persoonsgegevens zijn door de risico's op het schenden van fundamentele rechten en vrijheden bijzonder gevoelig, en behoeven daardoor specifiekere bescherming.[20] Deze strengere regels beogen onder andere discriminatie(risico's) te voorkomen. Onder deze bijzondere categorieën persoonsgegevens vallen bijvoorbeeld gegevens waaruit ras of etnische afstamming, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging, gezondheidstoestand of seksuele gerichtheid kan blijken.[21] Ook gegevens die indirect gevoelige informatie over een natuurlijk persoon kunnen 'onthullen', vallen onder de categorie bijzondere persoonsgegevens.[22]

Volgens vaste jurisprudentie moet een uitzondering op het verwerkingsverbod restrictief worden uitgelegd. De meest voor de hand liggende uitzondering is artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG (noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht). Daar worden wel een aantal voorwaarden aan gesteld: De verwerking moet noodzakelijk zijn. Het zwaarwegend algemeen belang moet een grond vinden in het Unierecht of een nationale wet. Evenredigheid met het nagestreefde doel moet worden gewaarborgd. De wezenlijke inhoud van het recht op persoonsgegevens moet worden geëerbiedigd. De wet moet passende en specifieke maatregelen bevatten ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van de betrokkene.

Bias- en fairness-onderzoek door de Belastingdienst valt niet onder de uitzondering voor statistische doeleinden op grond van artikel 9, tweede lid, onder j, jo. artikel 89 van de AVG.[23]

Het waarborgen van het discriminatieverbod[24], meer specifiek opsporing en correctie van bias[25], vormt een zwaarwegend algemeen belang. Maar er is op dit moment in zijn algemeenheid geen specifieke wetgeving met passende waarborgen op grond waarvan de Belastingdienst bijzondere persoonsgegevens mag verwerken voor bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten. Daardoor kan de Belastingdienst geen beroep doen op de uitzonderingsgrond van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG bij bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak. Er is ook geen andere uitzondering die hierop van toepassing is.

<u>Verwerking van bijzondere persoonsgegevens onder de AIV</u>
Aanbieders van AI-systemen met een hoog-risico zoals bedoeld in Bijlage III[26], moeten de AI-modellen beoordelen op mogelijke bias die nadelige effecten heeft op de grondrechten, of leidt tot discriminatie, en passende maatregelen nemen om mogelijk bias op te sporen, te voorkomen en te beperken (artikel 10, eerste en tweede lid, van de AI-Verordening (AIV)). Op grond van artikel 4 bis, eerste lid van de AIV jo.

[20] Overweging 51 van de AVG.
[21] Brief aan de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane over het Risico Analyse Model (RAM) en vergelijkbare systemen, 9 juli 2025.
[22] HvJ EU 1 augustus 2022 OT/Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, zaak C-184/20 (Litouwse zaak).
[23] Artikel 89 van de AVG jo. de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) biedt het CBS de wettelijke ruimte om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken voor statistisch onderzoek.
[24] Zoals bijvoorbeeld opgenomen in het Handvest, Europese non-discriminatiewetgeving en de Grondwet.
[25] Vgl. overweging 6 van de Digitale Omnibus inzake AI: *"Opsporing en correctie van vooringenomenheid vormen een <u>zwaarwegend algemeen belang</u> omdat zij natuurlijke personen beschermen tegen de nadelige gevolgen van vooroordelen, waaronder discriminatie. (...)"*
[26] De Europese Commissie heeft op 19 mei 2026 conceptrichtsnoeren gepubliceerd die de criteria voor hoog-risico AI, zoals bedoeld in Bijlage III van de AIV, verduidelijken, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/draft-commission-guidelines-classification-high-risk-ai-systems.

artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG mogen aanbieders van AI-systemen met een hoog-risico "voor zover dit strikt noodzakelijk is" om de opsporing en correctie van bias te waarborgen daarbij "uitzonderlijk" bijzondere categorieën persoonsgegevens verwerken, "mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen". Dit laatste betekent dat bovenop de AVG moet worden voldaan aan alle volgende voorwaarden:

- a) de opsporing en correctie van bias kan niet doeltreffend worden bereikt door het verwerken van andere data, waaronder synthetische of geanonimiseerde data;
- b) de bijzondere persoonsgegevens zijn onderworpen aan technische beperkingen voor het hergebruik van persoonsgegevens, en geavanceerde beveiligings- en privacybeschermingsmaatregelen, waaronder pseudonimisering;
- c) de bijzondere persoonsgegevens zijn onderworpen aan passende beveiligingsmaatregelen, waaronder strikte controles en documentatie van de toegang ertoe, om misbruik te voorkomen en ervoor te zorgen dat alleen personen die gemachtigd zijn toegang tot die persoonsgegevens hebben met passende vertrouwelijkheidsverplichtingen;
- d) de bijzondere persoonsgegevens worden niet verzonden, doorgegeven of anderszins geraadpleegd door andere partijen;
- e) de bijzondere persoonsgegevens worden verwijderd zodra de bias is gecorrigeerd (of, als dat eerder is, de bewaartermijn van de persoonsgegevens is verstreken);
- f) de strikt noodzakelijke redenen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens om bias op te sporen worden opgenomen in het (AVG-)verwerkingsregister.

De selectie-instrumenten die door de Belastingdienst worden getoetst onder het Plan van Aanpak kwalificeren volgens de Belastingdienst doorgaans waarschijnlijk niet als AI-systemen met een hoog-risico.[27] Dat zou betekenen dat de Belastingdienst in principe geen uitzondering kan ontlenen aan de oorspronkelijke bepaling voor hoog-risico AI in de AIV jo. artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG om onder de AVG bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Digitale Omnibus inzake AI is het oorspronkelijke artikel 10, vijfde lid, van de AIV vervangen door een nieuw artikel 4 bis.[28] Artikel 4 bis introduceert een verruiming van de mogelijkheden voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens voor bias- en fairness-toetsing naar 'in uitzonderlijke gevallen' alle AI-systemen, indien de verwerking plaatsvindt om de opsporing en correctie van bias te waarborgen en onder handhaving van de in artikel 4 bis, eerste lid, van de AIV genoemde voorwaarden (zie a) tot en met f) hierboven).

De EDPB en EDPS hebben in hun Joint opinion 1/2026 on the Digital Omnibus on AI hierover aangegeven dat zij begrijpen: *"While the processing of special categories of personal data for bias detection and correction can entail additional risks to the fundamental rights and freedoms of the affected data subjects, it is also true that if bias detection and correction are unsuccessful or insufficient, bias in AI systems may present a wider risk to those whose personal data would be processed by the AI system after it has been put on the market, and even to society as a whole."* En dat *"the list of high-*

[27] In 2024 heeft de Belastingdienst de Tweede Kamer laten weten geen hoog-risico AI-systemen in gebruik te hebben. Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 26 643, nr. 1260. Eind 2025 heeft de Belastingdienst in gesprekken met de AP dit standpunt bevestigd.
[28] Op 27 juli 2026 is de AI-omnibus inwerking getreden. Zie: https://digital-strategy.ec.europa.eu/nl/news/ai-omnibus-enters-force.

risk AI systems can never be exhaustive in referencing all possible AI systems that present substantial risks to the rights and freedoms of individuals. Consequently, systems that have not been identified as high-risk could still lead, in certain cases, to negative consequences for individuals." Maar de gezamenlijke privacytoezichthouders hebben ook aanmerkingen en zorgpunten bij het nieuwe artikel 4 bis.[29]

Het nieuwe artikel 4 bis van de AIV kan waarschijnlijk in veel gevallen, of ten minste gedeeltelijk, een uitzondering in de zin van artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG bieden voor de Belastingdienst om bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten in het kader van het Plan van Aanpak. De mate waarin deze uitzondering daadwerkelijk uitkomst biedt, zal afhankelijk zijn van de te hanteren interpretatie van de definitie van een AI-systeem.[30] Naar verwachting van de AP zullen selectie-instrumenten waarbij de regels gebaseerd zijn op, of afgeleid van, data-analyses al snel kwalificeren als AI-systeem onder de AIV.

Bij de toetsing van selectie-instrumenten in de uitvoering van het Plan van Aanpak wordt de vraag of een selectie-instrument classificeert als een (hoog-risico) AI-systeem niet expliciet beantwoord. Wel moet, als onderdeel van de toetsing, het type algoritme worden beschreven waarbij een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende opties: eenvoudige selectieregels, een lerend algoritme of een zelflerend algoritme.[31] Maar let op: deze vragen zijn niet doorslaggevend voor de vraag of sprake is van een AI-systeem. "AI-systeem" heeft een brede reikwijdte en wordt ruim geïnterpreteerd. Indien systemen zijn getraind (opbouwfase) op basis van inferentie (bijvoorbeeld op basis van historische data-analyses) kunnen 'simpelere' toepassingen toch als AI-systeem kwalificeren. Ook wanneer opbouw van het systeem start op basis van 'expert knowledge'. Systemen die gebaseerd zijn op lineaire en logistische regressie kwalificeren vaak als AI-systemen. Dat een systeem niet (verder) leert na gebruik maakt niet uit.

5. Non-discriminatie

Algemeen

Het non-discriminatierecht is beschermd in verschillende wetten en verdragen.

1. Bij de verwerking van persoonsgegevens (uitvoering van de AVG) door de Belastingdienst is het Handvest van de grondrechten van de EU van toepassing. Artikel 21 van het Handvest bepaalt dat *iedere* discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, verboden is.
2. Artikel 14 van het EVRM heeft het in het verbod van discriminatie bijvoorbeeld over: zonder enig onderscheid *op welke grond ook*, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen,

[29] Zie EDPB-EDPS Joint opinion 1/2026 on the Digital Omnibus on AI, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/edpbedps-joint-opinion/edpb-edps-joint-opinion-12026-proposal_en.
[30] Een AI-systeem is gedefinieerd als een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen. Artikel 3, onder 1, van de AIV.
[31] Supplement Selectie-instrument van 10 maart 2026, versie 0.91. Hoofdstuk 3. Modelniveau, paragraaf 3.2 Type selectie-instrument.

geboorte of andere status. Rechten uit het Handvest die overeenkomen met rechten uit de EVRM bieden ten minste hetzelfde beschermingsniveau (artikel 52, derde lid, van het Handvest).

3. Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid *of op welke grond dan ook*. Het vormt de grondwettelijke basis voor de verantwoordelijkheid voor de overheid om gelijke behandeling te waarborgen.

Publiekrechtelijke handelingen zoals het heffen en innen van belastingen door de Belastingdienst vallen buiten het bereik van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). De overheid is gebonden aan de gelijke behandelingswetgeving op de gebieden die daardoor worden bestreken. Wel onderzoekt de regering uitbreiding van de AWGB[32] met zulk 'eenzijdig overheidshandelen'[33].

Discriminatiegronden en onderscheid met bijzondere persoonsgegevens

In het Handvest, het EVRM en de Grondwet is elke vorm van onderscheid verboden.[34] Maar uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat 'ras' en (in iets mindere mate) nationaliteit verdachte gronden van onderscheid zijn waarbij de objectieve rechtvaardigingstoets zeer strikt moet worden toegepast.[35] En de kenmerken godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap en seksuele gerichtheid zijn in artikel 1 van de Grondwet expliciet benoemd als "bij voorbaat verdachte discriminatiegrond".[36] Onder de AVG worden alle gegevensverwerkingen waarvan het resultaat gebruikt zou kunnen worden voor het maken van onderscheid op welke grond dan ook, beschermd.

Bij voorbaat verdachte discriminatiegronden worden (door de Belastingdienst) ook wel beschermde persoonskenmerken genoemd. De categorieën van bijzondere persoonsgegevens en verdachte discriminatiegronden overlappen voor een deel, maar zijn niet identiek. Zo zijn bijvoorbeeld geslacht en leeftijd wel bij voorbaat verdachte discriminatiegronden maar geen bijzondere persoonsgegevens.

Vormen van discriminatie

Er zijn verschillende vormen van discriminatie. Twee hoofdvormen van discriminatie zijn: directe en indirecte discriminatie. Direct onderscheid is onderscheid door een rechtstreekse verwijzing naar een van de discriminatiegronden. Direct onderscheid op grond van ras of nationaliteit vereist zeer zwaarwegende redenen van rechtvaardiging. Indirect onderscheid is onderscheid bij een neutrale handeling of neutraal beleid dat een bepaalde discriminatiegrond in het bijzonder treft. Indirect onderscheid is verboden, tenzij er een objectieve rechtvaardiging voor is.

[32] Zie Kamerbrief onderzoek uitbreiding Awgb met eenzijdig overheidshandelen van 27 maart 2026.

[33] Beslissingen van overheidsorganen, genomen op basis van de bevoegdheden die een wet aan die organen toekent of gedragingen van overheidsfunctionarissen bij de uitoefening van hun wettelijke taak (denk bijvoorbeeld aan het verlenen van een vergunning of aan ordehandhaving door de politie). College voor de Rechten van de Mens, Evaluatie Gelijkebehandelingswetgeving 2017-2022, oktober 2023, p. 7.

[34] De AP noemt in dezelfde zin elke verwerking die onderscheid maakt dat niet objectief gerechtvaardigd kan worden een discriminerende verwerking.

[35] O.a. College voor de Rechten van de Mens, Toetsingskader Risicoprofilering - Integrale versie 2025. Ook bijvoorbeeld geslacht, seksuele geaardheid en godsdienst beschouwt het EHRM als verdachte gronden van onderscheid.

[36] Zie o.a. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 411, nr. 3.

Andere vormen van discriminatie zijn bijvoorbeeld meervoudige discriminatie (op meerdere gronden tegelijkertijd) en intersectionele discriminatie. Intersectionele discriminatie betreft discriminatie op het snijvlak van twee of meer gronden. Bijvoorbeeld een persoon met een homoseksuele geaardheid en een migratieachtergrond, die geen veilige toegang heeft tot gezondheidszorg vanwege een combinatie van factoren: seksuele gerichtheid, achtergrond en taalbarrière.[37]

De inzet van een algoritmisch systeem kan ook leiden tot discriminatie. Dit wordt ook wel aangeduid met 'algoritmische discriminatie'. Een algoritmisch systeem kan bijvoorbeeld *direct* getraind zijn om rekening te houden met een specifiek beschermd kenmerk ('variabele') om het risico op fraude te voorspellen. Maar een ogenschijnlijk neutraal kenmerk of variabele of een ogenschijnlijk neutrale combinatie van meerdere variabelen kan in de praktijk ook *indirect* tot een (onbedoelde) systematische benadeling van bepaalde groepen leiden. Een ogenschijnlijk neutraal (selectie)criterium als 'postcodegebied' kan bijvoorbeeld een proxy zijn voor ras en etniciteit.[38]

Uit het voorgaande volgt dat de Belastingdienst binnen de uitvoering van zijn wettelijke taken en bevoegdheden algoritmische discriminatie actief tegen moet gaan (proactieve non-discriminatieplicht).[39] De Belastingdienst deelt dit standpunt.[40]

Onder andere in de literatuur wordt in dat verband ook wel gewezen op het belang van representatie of burgerparticipatie om algoritmische discriminatie te ondervangen.[41] Onder de AVG is het bij een DPIA een verplichting om "in voorkomend geval de betrokkenen of hun vertegenwoordigers naar hun mening [te vragen] over de voorgenomen verwerking" (artikel 35, negende lid). In de praktijk stelt dat nog te vaak weinig voor. In het toetsingskader van de Belastingdienst voor de uitvoering van het Plan van Aanpak (zie ook IAMA 3.5.4) wordt hier wel aandacht aan besteed. Deze verplichting bij een DPIA regelt een vorm van representatie in een vroege fase die een bijdrage kan leveren aan het tegengaan van risico's op algoritmische discriminatie. Zulks kan bijdragen aan het tegengaan van directe discriminatie door het algoritmisch systeem. Maar het helpt ook om beeld en signalen op te halen die vervolgens kunnen worden bevestigd dan wel ontkracht middels de bias- en fairness-toetsing.

6. Bias-toetsing bij de Belastingdienst: frictie tussen twee grondrechten

De Belastingdienst heeft een 'opdracht' gekregen (brief van 8 augustus 2025) van de AP om de geautomatiseerde selectie-instrumenten te toetsen aan de algemene eisen voor geautomatiseerde risicoselectie en het voorkomen van discriminatie zoals genoemd in het artikel 22 AVG-advies van de AP

[37] Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, Gelijkheidsplicht publieke sector (GPS). Naar wettelijke verankering van een proactieve aanpak van discriminatie door de overheid, september 2025, p. 27.
[38] Vgl. H. Weerts, Algoritmes en Discriminatie, Technische Universiteit Eindhoven 2026, p. 24.
[39] De AVG biedt ruimte om proactief te kijken naar discriminatie op welke grond dan ook. Doordat gevaarzettend gedrag met gegevensverwerkingen waarvan het resultaat gebruikt zou kunnen worden voor het maken van onderscheid, verboden is.
[40] Zie o.a. Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A.
[41] Zie J.M. Steijns en R. Azoural, De ontbrekende stem in het algoritme, pre-advies 8, Rondetafelgesprek "Gelijkheidsplicht Publieke Sector (GPS) & Equality Data, 27 januari 2026, paragraaf 1.4 (p. 200). Steijns en Azoural betogen dat algoritmische discriminatie niet enkel ontstaat door technische tekortkomingen, en ook niet enkel door technische oplossingen is te 'verhelpen'. Zij pleiten voor een juridische afdwingbare verplichting om gebruik te maken van de juiste relevante representatie vanaf de vroegste fase waarin wordt nagedacht over de inzet van overheidsalgoritmen die een aanmerkelijke impact op kwetsbare groepen in de samenleving kunnen hebben.

aan de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst.[42] Het gaat onder andere om de voorwaarden 1 Het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen; en 2 Periodiek wordt onderzocht of zich desalniettemin discriminatoire verwerkingen voordoen. Naar aanleiding van de resultaten van die toetsing moet de Belastingdienst, waar nodig, de algoritmische selectiesystemen AVG-compliant maken.

Om deze opdracht van de AP goed te kunnen uitvoeren, moet de Belastingdienst in bepaalde gevallen bijzondere persoonsgegevens kunnen gebruiken voor bias- en fairness-toetsing op de selectie-instrumenten. Het gaat dan om bijzondere persoonsgegevens waar de Belastingdienst al over beschikt, zoals bijvoorbeeld afkomst (geboorteland of geboorteland ouders).[43]

De AP schreef in haar brief van 8 augustus 2025 (p. 10 van de bijlage) al dat in bepaalde gevallen "periodieke statistische controles naar het voorkomen van (mogelijk) discriminatoire effecten op bepaalde groepen met een bepaald beschermd kenmerk (biastoetsing) nodig, wenselijk of noodzakelijk [kunnen] zijn."

Bias- en fairness-toetsing op mogelijke vooringenomenheid of vertekeningen op groepsniveau (verschillen tussen groepen) is een van de maatregelen om het risico op discriminerende verwerkingen met algoritmische selectiesystemen te onderzoeken en ondervangen.

Om te kunnen controleren of de selectie-instrumenten van de Belastingdienst mogelijk discrimineren op basis van bijvoorbeeld 'etniciteit of afkomst', moet de verwerkingsverantwoordelijke gegevens hebben over de afkomst van betrokkenen en moeten deze gegevens per persoon gekoppeld worden aan de doelvariabele (datgene wat een algoritme probeert te voorspellen). Dat is in zekere zin een paradox.

Er is sprake van spanning tussen het gegevensbeschermingsrecht enerzijds en het non-discriminatierecht 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. Tegelijkertijd verplicht de AVG 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.

Er is voor de Belastingdienst op dit moment geen geldige afdoende uitzondering onder de AVG om bijzondere persoonsgegevens te verwerken voor bias- en fairness-toetsing bij de uitvoering van het Plan van Aanpak. Er is weliswaar een zwaarwegend algemeen belang, maar dat is niet opgenomen in een specifieke wettelijke regeling die ook passende en specifieke maatregelen bevat ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen. De bepaling over bias- en fairness-toetsing van hoog-risico AI in de AIV biedt geen oplossing wanneer blijkt dat de meeste selectie-instrumenten van de Belastingdienst

[42] Advies over artikel 22 AVG en geautomatiseerde selectie-instrumenten van 24 oktober 2024.
[43] Het moet vanzelfsprekend gaan om (bijzondere) persoonsgegevens die de Belastingdienst rechtmatig onder zich heeft.

onder de AIV waarschijnlijk niet als hoog-risico zullen worden gekwalificeerd.[44] De verbreding van deze bepaling over bias- en fairness-toetsing tot alle AI-systemen (als gevolg van de Digitale Omnibus inzake AI) biedt, mogelijk wel uitkomst voor een (behoorlijk) deel van de algoritmische selectiesystemen van de Belastingdienst.

De aangehaalde bepalingen uit de AIV zijn onderdeel van een uitgebreid wettelijk kader. Vanuit het systeem van de wet is het in zo'n geval goed denkbaar dat toepassing van een vrijwillige gedragscode voor AI-systemen die niet als hoog-risico worden geclassificeerd, wellicht in de rede ligt.

Waar twee grondrechten botsen, moet een zorgvuldige belangenafweging worden gemaakt.[45] Hieruit volgen twee vragen:

1. Onder welke omstandigheden (beperkingen) mag de Belastingdienst bijzondere persoonsgegevens verwerken voor het doel van bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten in de context van de uitvoering van het Plan van Aanpak?
2. Aan welke voorwaarden (voorschriften) moet de Belastingdienst dan voldoen om de risico's die volgen uit het gebruik van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van de bias- en fairness-toetsing zoveel mogelijk te mitigeren (ondanks dat hiervoor op dit moment geen geldige, afdoende uitzondering is onder artikel 9 van de AVG)?

7. Voorwaarden voor bias- en fairness-toetsing bij de Belastingdienst

7.1 Afweging fundamentele grondrechten

Van belang is dat in het onderhavige geval de impact van het gebruik van mogelijk discriminatoire selectie-instrumenten groot kan zijn, omdat de Belastingdienst een aantal (ongetoetste) selectie-instrumenten inzet die bijvoorbeeld bijzondere persoonsgegevens en beschermde gronden verwerken én die miljoenen aangiftes per jaar selecteren (selectie-instrumenten met een zeer hoge en hoge prioritering onder het Plan van Aanpak).

Daar komt bij dat de AP (in de brief van 8 augustus 2025) heeft geconcludeerd serieuze zorgen te hebben over de vraag of het risico op discriminatoire verwerkingen in alle gevallen op een aantoonbare manier is (en wordt) onderzocht en ondervangen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de voorafgaande objectieve rechtvaardiging en periodiek onderzoek op (desalniettemin) discriminatoire verwerkingen.

De AP overweegt dat wanneer de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is om bias te herkennen en weg te nemen waardoor betrokkenen effectief tegen discriminatie worden beschermd, het nagestreefde doel gunstig is voor de betrokkene en de samenleving in het algemeen. Vanuit het besef dat bias een groter risico kan opleveren als de opsporing en correctie van bias onsuccesvol of onvolledig is.[46]

---

[44] Dit hangt onder andere af van de definitieve richtsnoeren van de Europese Commissie voor de classificatie van AI-systemen met een hoog-risico.

[45] In de literatuur wordt ook geschreven over de frictie tussen het non-discriminatierecht en het gegevensbeschermingsrecht in het kader de inzet van algoritmes. Zie bijvoorbeeld: M. van Bekkum & F.J. Zuiderveen, 'De spanning tussen het non-discriminatierecht en het gegevensbeschermingsrecht. Heeft de AVG een nieuwe uitzondering nodig om discriminatie door kunstmatige intelligentie tegen te gaan?', *NJB* 2023/1957.

[46] Vgl. EDPB-EDPS Joint Opinion 1/2026 on the Digital Omnibus on AI, p. 7. "9. *While het processing of special categories of personal data for bias detection and correction can entail additional risks to the fundamental rights and freedoms of the affected data subjects,*

Daar staat tegenover dat voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens een verbod geldt juist vanwege de significante risico's die de verwerking ervan kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden van burgers. Daarnaast waarschuwt AP voor onacceptabele risico's van misbruik van persoonsgegevens (function creep) als de gegevens voor andere doelen zouden worden gebruikt.

Bias- en fairness-toetsing van de geautomatiseerde selectie-instrumenten door de Belastingdienst met gebruik van bijzondere persoonsgegevens onder het Plan van Aanpak kan *onder de hiervoor beschreven specifieke omstandigheden van dit geval* noodzakelijk zijn. Dit ondanks het feit dat er op dit moment niet (volledig) kan worden voldaan aan de vereisten die worden gesteld aan de uitzonderingen op het verwerkingsverbod in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Denk aan het ontbreken van een specifieke wettelijke regeling die ook passende en specifieke maatregelen bevat ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen.[47]

De balans kan in dat geval overhellen naar het voorkomen van indirecte discriminatoire verwerkingen door het doen van een bias- en fairness-toetsing door de Belastingdienst met gebruik van bijzondere persoonsgegevens waarover de Belastingdienst reeds rechtmatig beschikt.[48]

Gelet op het voorgaande in deze brief en alles afwegende acht de AP het evenredig dat de Belastingdienst in deze specifieke uitzonderlijke situatie ook reeds rechtmatig beschikbare bijzondere persoonsgegevens verwerkt voor bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten bij de uitvoering van het Plan van Aanpak voor zover dit strikt noodzakelijk is om de opsporing en correctie van bias te waarborgen (**zie de hiernavolgende voorwaarden 1-4**) en mits passende waarborgen worden geboden voor de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen (**de hiernavolgende voorwaarde 5**).

Het is aan de Belastingdienst om deze afweging te maken en daarvoor een onderbouwing aan te leveren. Voor zijn taken beschikt de Belastingdienst over zeer veel (gevoelige) persoonsgegevens van miljoenen mensen. Dat brengt een aanzienlijke verantwoordelijkheid met zich. Een verantwoordelijkheid om deze gegevens op zeer zorgvuldige wijze te verwerken en daarbij steeds ook (de risico's voor) de fundamentele rechten en belangen van het individu in het oog te houden. Daarbij hecht de AP in het bijzonder belang aan fundamentele waarden zoals non-discriminatie, controleerbaarheid en transparantie van macht. Het is een verantwoordelijkheid die op de Belastingdienst rust naast zorgen voor overheidsinkomsten en het tegengaan van belastingontduiking.[49]

---

it is also true that if bias detection and correction are unsuccessful or insufficient, bias in AI systems may present a wider risk to those whose personal data would be processed by the AI system after it has been put on the market, and even to society as a whole."

[47] Voor de volledigheid: Als bias- en fairness-toetsing achterwege wordt gelaten en er (achteraf) sprake blijkt te zijn van een discriminatoire verwerking door een selectie-instrument dan is er daarmee tevens sprake van een onrechtmatige verwerking van de AVG. Het voorkomen van discriminerende verwerkingen is in deze context voorwaardelijk voor een rechtmatige en behoorlijke gegevensverwerking.

[48] Vgl. EDPB-EDPS Joint Opinion 1/2026 On the Proposal for a Regulation as regards the simplification of the implementation of harmonised rules on artificial intelligence (Digital Omnibus AI), p. 7. "9. *While het processing of special categories of personal data for bias detection and correction can entail additional risks to the fundamental rights and freedoms of the affected data subjects, it is also true that if bias detection and correction are unsuccessful or insufficient, bias in AI systems may present a wider risk to those whose personal data would be processed by the AI system after it has been put on the market, and even to society as a whole*."

[49] Advies over omgaan met signalen en meldingen van niet-naleving van de AP van 12 januari 2026, p. 40.

7.2 Te stellen voorwaarden

Om deze afweging zorgvuldig te kunnen maken en te onderbouwen en om de risico's die gepaard gaan met de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, zonder dat daarvoor een afdoende wettelijke uitzondering is op grond van artikel 9 van de AVG zoveel mogelijk te beperken, moet de Belastingdienst wel aan een aantal minimumvoorwaarden voldoen.

Deze voorwaarden kunnen deels volgen uit de specifieke omstandigheden van het geval en deels kunnen ze worden afgeleid uit artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG en artikel 10, vijfde lid, van de AIV.

Het gaat om technische en juridische waarborgen die in elkaar grijpen en niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ze kunnen worden onderscheiden in voorwaarden waar in ieder geval aan voldaan moet worden *voorafgaand* aan het maken van een onderbouwde keuze voor het uitvoeren van bias- en fairness-toetsing van een selectie-instrument en voorwaarden bij het *voorbereiden en uitvoeren* van de bias- en fairness-toetsing van een selectie-instrument.

Voorwaarde 1: De Belastingdienst dient vooraf vast te stellen met welk doel en op welke vormen van bias het algoritmisch selectiesysteem getoetst moet worden. Dit is nodig als startpunt om vervolgens geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit te kunnen beoordelen. Onder deze voorwaarde valt ook een duidelijke onderbouwing voor de te hanteren gelijkheids- of fairness-metriek[50] en de mate van bias die voor het betreffende selectie-instrument als (on)acceptabel wordt geacht).[51]

Het kiezen van de fairness metriek is altijd een belangrijke en ethische afweging op basis van geïdentificeerde risico's in de context van een specifiek algoritmisch systeem/bedrijfsproces. Bepaal daarvoor ook wat kwetsbare groepen zijn in de context van het selectie-instrument. Bias- en fairness-toetsing is bedoeld om te controleren hoe, en in welke mate, een selectie-instrument (gevoelige) groepen van belastingplichtigen verschillend behandelt. En wat "verschillen in behandeling" betekent in de context van het algoritmisch systeem. Voor welke (kwetsbare) groepen zijn verschillen in behandeling ethisch onwenselijk? (Denk hierbij verder dan de verdachte discriminatiegronden uit non-discriminatie wetgeving.)

De Belastingdienst heeft aangegeven dat er bij de uitvoering van het Plan van Aanpak ook ethisch naar het gebruik van data wordt gekeken. Daarvoor dient binnen de Belastingdienst ook de nodige capaciteit te worden vrijgemaakt. Niet alleen de technische en juridische specialisten maar zeker ook ethici dienen bij de bias- en fairness-toetsing van de selectie-instrumenten betrokken te worden.

Stel vervolgens vast op basis van welke beschikbare gegevens de Belastingdienst deze kwetsbare groepen definieert. Op welke kenmerken het selectie-instrument zal worden getoetst, is medebepalend voor of en in hoeverre de bias- en fairness-toetsing met gebruik van bijzondere persoonsgegevens nodig is. De

[50] Enkele mogelijke voorbeelden zijn bijvoorbeeld demographic parity, equal selection parity, false positives/group size parity, false discovery rate parity of false positive rate parity. Zie ook de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A.
[51] Voor een bepaald selectie-instrument zou bijvoorbeeld de *false positive ratio* als meest relevant kunnen worden gezien, waarbij bijvoorbeeld een afwijking van maximaal 20% tussen verschillende demografische groepen acceptabel wordt geacht. De juiste fairness-metriek en acceptabele mate van bias dient mede te worden bepaald op een analyse van de aard en omvang van de mogelijke impact op betrokkenen. Zie in dezelfde zin de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A. Het uitgangspunt hierbij is dat hoe groter de mogelijke (negatieve) impact is, hoe lager het niveau van acceptabele bias is.

categorieën van bijzondere persoonsgegevens en de 'beschermde persoonskenmerken' overlappen voor een deel, maar zijn niet identiek. Zo zijn bijvoorbeeld geslacht en leeftijd wel beschermde persoonskenmerken maar geen bijzondere persoonsgegevens. Als het gaat om 'beschermde gronden' die niet kwalificeren als bijzondere persoonsgegevens[52], dan is de Belastingdienst vanuit de risicobenadering die ten grondslag ligt aan de AVG toch gehouden maatregelen te treffen om de risico's die gepaard gaan met de verwerking daarvan te mitigeren. De AP waarschuwt overigens nadrukkelijk tegen het kiezen van te toetsen discriminatiegronden op basis van beschikbaarheid van data. Een grondrechten impact assessment zou het uitgangspunt moeten zijn.[53]

Voorwaarde 2: De Belastingdienst moet beoordelen of bias- en fairness-toetsing in de context van het algoritmisch selectiesysteem geschikt is om voor een deel invulling te geven aan de eis dat het risico op discriminatoire verwerkingen is onderzocht en ondervangen**.** Bias- en fairness-toetsing kent echter ook beperkingen (p. 4).

Data om mee te toetsen moet beschikbaar en van goede kwaliteit zijn: Bepaal welke data voor (bias) toetsing beschikbaar is en of gebruik van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) praktisch en juridisch mogelijk is.[54] Daarnaast moet de door de Belastingdienst gebruikte steekproef, aan de hand waarvan getoetst wordt of het algoritmisch selectiesysteem anders presteert op verschillende groepen, groot genoeg zijn. Ook moet beoordeeld worden hoe groot de betrouwbaarheidsintervallen zijn rondom de gemeten prestatiewaarden en of deze betrouwbaarheidsintervallen passend zijn. Daarnaast zijn bepaalde vormen van discriminatie, zoals intersectionele discriminatie moeilijker met (een vorm van) bias- en fairness-toetsing vast te stellen.

Bias- en fairness-toetsing is overigens geen (sluitende) methode om ongelijkheden te voorkomen. Het is voor vele combinaties van fairness metrieken wiskundig niet mogelijk om een selectie-algoritme voor al die fairness metrieken tegelijk te optimaliseren. Er moet dus gekozen worden welke vorm van eerlijkheid het zwaarst weegt - een keuze die uitgelegd en verantwoord moet worden.

Voorwaarde 3: 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 AP heeft in de brief van 8 augustus 2025 een niet-limitatieve opsomming gegeven van zulke minder ingrijpende maatregelen:

1) Zorgen dat selectieregels telkens en ieder voor zich zijn gebaseerd op relevant statistisch en gevalideerd en/of wetenschappelijk onderzoek dan wel uitsluitend op de wet/het recht zijn gebaseerd (zoals bijvoorbeeld een wettelijke grens).
2) Onderbouwen dat de risicoprofilering/risicoselectie bijdraagt aan het (efficiënter) vaststellen van meer normovertredingen dan als alleen aselecte steekproeven zouden worden ingezet.

[52] HvJ EU 4 juli 2023, zaak C-252/21 (Meta zaak), r.o. 72 over een gemengd bestand van bijzondere en gewone persoonsgegevens.
[53] Zie in dezelfde zin het EJA en de Handleiding biasanalyse signaalmodellen DF&A van de Belastingdienst.
[54] Zie Plan van Aanpak Selectie-instrumenten van de Belastingdienst, p. 16.

3) Van elk criterium moet de kenbare motivering eenduidig worden vastgelegd, vanuit het oogpunt van gelijkheid en controleerbaarheid. Uit de motivering moet blijken waarom het onderscheid objectief gerechtvaardigd is.
4) Een periodieke herbeoordeling van de keuze en verantwoording/onderbouwing van de gekozen selectiecriteria.
5) Periodieke evaluatie op signalen van mogelijke discriminatoire verwerkingen en/of uitwerking.
6) Een aselecte steekproef als referentie om te monitoren of in de uitkomsten van het selectie-instrument een bepaalde groep niet oververtegenwoordigd wordt ten opzichte van een aselecte steekproef.

Stel daarnaast vast of bias- en fairness-toetsing niet doeltreffend kan worden uitgevoerd zonder verwerking van bijzondere persoonsgegevens of zonder verwerking van bijzondere persoonsgegevens *door de Belastingdienst*. Te denken valt bijvoorbeeld aan technieken waarbij er met gebruik van andere data dan bijzondere persoonsgegevens gekeken wordt of er groepen (aangiften van) belastingplichtigen zijn die op elkaar lijken waarbij het selectie-instrument niet goed werkt. Let echter op dat deze minder goed discriminatoire verwerkingen kunnen aantonen dan een bias-toets met bijzondere persoonsgegevens.[55]

De Belastingdienst dient de gemaakte afwegingen en keuzes te onderbouwen en vast te leggen (accountability).

Voorwaarde 4: De Belastingdienst dient af te wegen of het risico op nadelige gevolgen veroorzaakt door een eventuele vertekening in het algoritmisch selectiesysteem voldoende zwaar weegt om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens te rechtvaardigen (proportionaliteit).

Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is een ingrijpende maatregel. De Belastingdienst moet daarom per geval beoordelen of het risico op de discriminerende uitwerking van een specifiek selectie-instrument in verhouding staat tot de inzet van deze ingrijpende maatregel. Bepaal dus 'where the risk of adverse effects caused by such bias is sufficiently serious to justify the processing of special categories of personal data'.[56]

Daarvoor kan de Belastingdienst bij de te toetsen selectie-instrumenten in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak mogelijk rekening houden met verschillende factoren, zoals (in willekeurige volgorde):

- Indicaties die wijzen op een mogelijk discriminerende uitwerking, zoals bijvoorbeeld signalen vanuit medewerkers die betrokken zijn bij de inzet van het selectie-instrument of de aanwezigheid van proxy's in de selectieregels.
- Vergelijking van het te toetsen selectie-instrument met eerder geteste soortgelijke instrumenten.

[55] Zie bijvoorbeeld de unsupervised bias detectie tool van Algorithm Audit https://algorithmaudit.eu/nl/technical-tools/bdt/.
[56] Vgl. De EDPB-EDPS Joint Opinion 1/2026 on the Digital Omnibus on AI, p. 7. "*11. At the same time, the EDPB and the EDPS recall that processing special categories of personal data is in principle prohibited under EU data protection law and the exceptions to this prohibition should be narrowly defined. To avoid potential abuse, the cases where providers and deployers would be able to rely on this legal ground in the context of non-high risk AI systems and models should be clearly circumscribed and limited to cases where the risk of adverse effects caused by such bias is sufficiently serious to justify the processing of special categories of personal data.*"

- De mogelijke impact van de inzet van het te toetsten selectie-instrument op de rechten en vrijheden van betrokkenen. Het doel van de inzet van het selectie-instrument en daarmee de mogelijke gevolgen van de inzet van dat instrument kan per geval verschillen.
- Als er reden is om aan te nemen dat bepaalde kwetsbare of beschermde groepen relatief vaak te maken krijgen met een bepaald selectie-instrument, kan dat aanleiding zijn voor verhoogde waakzaamheid voor ethisch onwenselijke verschillen in behandeling.

Verder heeft de Belastingdienst onder het Plan van Aanpak een (eerste) prioritering in de te toetsen selectie-instrumenten aangebracht (op basis van onder andere in het selectie-instrument gebruikte bijzondere en gevoelige gegevens en het aantal aangiften dat het selectie-instrument verwerkt). Selectie-instrumenten die op basis daarvan moeten worden aangemerkt als instrumenten met een zeer hoge prioriteit en hoge prioriteit verwerken bijvoorbeeld bijzondere persoonsgegevens en beschermde gronden én selecteren miljoenen aangiften per jaar. Hoge prioritering op die gronden kan dus een aanwijzing zijn dat bias- en fairness-toetsing (met verwerking van bijzondere persoonsgegevens) noodzakelijk is.

De hierboven beschreven factoren kunnen behulpzaam zijn bij het maken van een afweging of een bias- en fairness-toetsing (met verwerking van bijzondere persoonsgegevens) voor een bepaald selectie-instrument passend en noodzakelijk is.

Let echter op: als er voor selectieregels in het selectie-instrument geen voorafgaande objectieve rechtvaardiging is. Bijvoorbeeld omdat uit de door de Belastingdienst uitgevoerde toetsen blijkt dat voor meerdere plausibilititeitsregels een statistische onderbouwing mist, dan moet dat gebrek eerst opgelost worden. Bias- en fairness-toetsing met bijzondere persoonsgegevens is dan op dat moment niet noodzakelijk omdat eerst een andere maatregel zou moeten worden uitgevoerd (zie voorwaarde 3).

Voorwaarde 5: De Belastingdienst moet noodzakelijke waarborgen treffen om de risico's te mitigeren die voortvloeien uit de verwerking zonder geldige afdoende uitzonderingsgrond onder de AVG. Deze beschermde maatregelen kunnen naar analogie worden ontleend aan artikel 10, vijfde lid, onder a tot en met f, van de AIV. Samengevat betreft het de hiernavolgende vereisten. De AP benadrukt daarbij nog een keer dat de technische ontwikkelingen snel gaan

- Waar en zodra de opsporing van bias doeltreffend kan worden bereikt door het verwerken van andere data, waaronder synthetische of geanonimiseerde gegevens, moeten zulke synthetische of geanonimiseerde gegevens worden gebruikt.
- De bijzondere persoonsgegevens zijn onderworpen aan technische beperkingen voor het hergebruik van persoonsgegevens, en de bijzondere persoonsgegevens moeten waar mogelijk, zo snel mogelijk gepseudonimiseerd worden.
- De bijzondere persoonsgegevens zijn onderworpen aan maatregelen om ervoor te zorgen dat de verwerkte persoonsgegevens worden beveiligd, beschermd met passende waarborgen, waaronder strikte controles en documentatie van de toegang ertoe, om misbruik te voorkomen en ervoor te zorgen dat alleen personen die gemachtigd zijn toegang tot die persoonsgegevens hebben met passende vertrouwelijkheidsverplichtingen;
- De bijzondere categorieën persoonsgegevens worden niet verzonden, doorgegeven of anderszins geraadpleegd door andere partijen;

- De bijzondere categorieën persoonsgegevens worden verwijderd zodra de uit de toetsing blijkende bias is gecorrigeerd (of, indien dit eerder is, de periode van bewaring van de persoonsgegevens ten einde is gekomen);
- In het verwerkingsregister moeten de redenen worden opgenomen waarom de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van de bias- en fairness-toetsing strikt noodzakelijk was om bias op te sporen en waarom die doelstelling niet kon worden bereikt door de verwerking van andere data.

De Belastingdienst dient voor iedere uit te voeren bias-toets van een selectie-instrument waarbij (mogelijk) bijzondere categorieën van persoonsgegevens (moeten) worden verwerkt, de in deze paragraaf 7. beschreven afweging te maken, te onderbouwen en schriftelijk vast te leggen.[57]

8. Hoe verder?

Deze brief geeft geen antwoord op de vraag of, en zo ja onder welke (nog te maken) wettelijke voorwaarden, het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij bias- en fairness-toetsing van selectie-algoritmes in bredere zin toegestaan zou moeten zijn onder de AVG. Het advies in deze brief beperkt zich tot een specifieke scope gedurende een beperkt tijdsbestek, te weten de uitvoering van het Plan van Aanpak door de Belastingdienst naar aanleiding van de opdracht van de AP. 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.

In de Beleidsreactie Onderzoek geautomatiseerde risicoselectie van 12 juni 2026[58] gaat de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op vervolgacties op het in oktober 2024 door de AP uitgebrachte advies over artikel 22 van de AVG en het gebruik van geautomatiseerde selectie-instrumenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderschrijft dat er aanvullende stappen nodig zijn om tot een wetenschappelijk gevalideerde methode voor bias- en discriminatietoetsing te komen. Het ministerie heeft het vraagstuk van toetsing op bias en discriminatie in verkenning. Een vraag daarbij is onder welke (wettelijke) voorwaarden bijzondere persoonsgegevens hiervoor kunnen worden gebruikt. Uit de beleidsreactie blijkt dat een aantal uitvoeringsorganisaties de Adviesfunctie Verantwoord Datagebruik, ingebed in de Interbestuurlijke Datastrategie, heeft verzocht om te ondersteunen bij het vinden van oplossingen voor technische, juridische, ethische en organisatorische knelpunten bij de inzet van data voor biastoetsing. De eerste inzichten worden dit jaar verwacht.

De AP zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoeken om de normduiding in deze brief mee te nemen in de acties genoemd in de beleidsreactie. Daarbij zal de AP in overweging geven om ook bijvoorbeeld het nut van experimenten (experimenteerwetgeving) te verkennen.

[57] Dit kan ook worden vastgelegd in paragraaf 5 van het Supplement Selectie Instrument.
[58] Met referentie 2026-0000268634.