

Advies directie Particulieren

September 2023

Inhoudsopgave

1. Generieke inleiding adviesvraag	3
Thema Analytics met goede bedoelingen	3
Behandeling adviesvragen	3
2. Adviesvraag van directie Particulieren	3
Hoofdvraag	3
De aanleiding en context van de adviesvraag	4
Belemmeringen, conflicterende regels/wetten, cultuur/gewoontes m.b.t. de adviesvraag	4
Beleidsmatige en technisch stappen die gezet zijn m.b.t. de adviesvraag	4
Gewenste hulp en succescriteria m.b.t. gevraagde advies	5
3. Advies aan directie Particulieren	5
Management Summary	5
Beantwoording adviesvraag	6
Mensbeeld en autonomie	6
Methodiek Vroegsignalering	7
Uitlegbaarheid	8
Bijlage: Over de Adviescommissie Analytics	10
Procesverloop	10

1. Generieke inleiding adviesvraag

Thema Analytics met goede bedoelingen

Bekend is dat het voor een deel van de burgers in onze samenleving moeilijk is om mee te komen. Bijvoorbeeld omdat ze laaggeletterd zijn, digitaal niet zo vaardig of een verstandelijke beperking hebben. Maar misschien ook wanneer ze in moeilijke omstandigheden zitten, bijvoorbeeld als gevolg van schulden of door een ingrijpende levensgebeurtenis, zoals een scheiding of het overlijden van een naaste. Analytics zouden ingezet kunnen worden om dergelijke groepen in het vizier te krijgen en hen proactief en gericht te helpen. Waar dit zou passen in de ambitie om burgers en bedrijven betere dienstverlening te bieden, geeft dit ook vragen rond het 'labelen' van mensen en mogelijke ongewenste bemoeizucht vanuit de overheid. Goede bedoelingen zijn niet voldoende om ongewenste effecten te voorkomen.

Er lopen binnen de organisatieonderdelen van de overheid diverse initiatieven die raken aan dit thema, waar een blik van buiten heel waardevol is. Het idee is dat deze initiatieven baat kunnen hebben bij advisering op dit vlak.

Behandeling adviesvragen

Een adviesvraag wordt opgehangen aan de kapstok 'Willen, Mogen, Kunnen'. Een adviesvraag aan de Adviescommissie Analytics (verder: de adviescommissie¹) is bedoeld om helderheid en richting te krijgen over de wenselijkheid ('Willen') van een bepaalde analytics toepassing, daar waar dilemma's plaatsvinden waar lastig een (ethische) afweging gemaakt kan worden. Vragen met betrekking tot 'Mogen' en 'Kunnen' dienen organisatieonderdelen eerst zelf te beantwoorden. Het gaat hier namelijk om vragen die alleen beantwoord kunnen worden wanneer men beschikt over gedetailleerde inhoudelijke kennis (over wet- en regelgeving, kaders, ICT, data-science, uitvoering, etc.).

Een adviesvraag zal gaan over de maatschappelijke en morele wenselijkheid (van een bepaald handelen). Met andere woorden: wat zouden we moeten **willen**? Het advies gaat over het afwegen van belangen vanuit een externe blik. Een advies zal dan ook eerder richtinggevend dan kaderbepalend zijn.

2. Adviesvraag van directie Particulieren

Deze adviesvraag komt vanuit de Belastingdienst, concerndirectie Particulieren en heeft betrekking op het project Signaalmodel Vroegsignalering. Eigenaar van de adviesvraag is de concerndirectie Particulieren in samenwerking met corporate dienst Datafundamenten & Analytics.

Hoofdvraag

Op welke manier kan het best vorm gegeven worden aan de afweging tussen solidariteit en autonomie?

Ter verduidelijking van deze hoofdvraag zijn enkele deelvragen geformuleerd:

1. *Als uitvoeringsinstantie willen wij proactief opereren in het voorkomen van fiscale problematiek. Waar moeten we bij die keuze rekening mee houden?*
 - *Welk afwegingsproces zouden wij moeten hanteren?*
 - *Waar ziet de adviescommissie harde grenzen?*
2. *Welke alternatieve mogelijkheden om deze problematiek proactief te benaderen ziet de adviescommissie?*
3. *Hoe dienen wij om te gaan met de uitkomsten van deze proactieve aanpak/analytics oplossing?*

Wat is de beste manier om die burgers te benaderen van wie we verwachten dat ze in de problemen komen?

 - *Hoe ga je om met burgers die – als je ze benadert – vragen stellen, omdat ze blijkbaar uit een analyse (algoritme) komen, terwijl ze zelf (al dan niet terecht) hun eigen boontjes kunnen doppen of geen hulp willen van de overheid?*
 - *Waar ligt de grens? En hoe ga je om met grensgevallen, zoals mensen die net een te lage score hebben in het model, maar die misschien wel hulp nodig hebben?*

¹ Zie bijlage 'over de Adviescommissie Analytics' voor meer informatie.

De aanleiding en context van de adviesvraag

De context en essentie van deze adviesvraag is dat burgers en ondernemers in de problemen kunnen komen met de Belastingdienst. Soms zijn die problemen zodanig complex (meerdere belastingmiddelen bij betrokken) en kunnen leiden tot schulden, dat een speciaal team wordt ingezet om deze casussen weer te ontrafelen en mensen te helpen uit de problemen te komen. We noemen dit de 'Stella-aanpak'. De vraag is of de Belastingdienst vroegtijdig problematiek kan herkennen en daar vervolgens op kan handelen. Van reactief naar proactief.

In het traject van escalatie naar ernstige problematiek kunnen door burgers of ondernemers al signalen zijn afgegeven dat er iets niet goed gaat. Meestal hebben mensen in een eerder stadium de Belastingdienst al eens gebeld, of is er sprake van aangifteverzuim (men doet geen aangifte, terwijl dat wel moet, waardoor ook ambtshalve aanslagen opgelegd kunnen worden), maar is de Belastingdienst onvoldoende in staat geweest om de breedte van het probleem goed te identificeren. Een complicerende factor hierbij is de grootte van de Belastingdienst. Processen zijn versnipperd waardoor er geen zekerheid is dat als op punt A een signaal wordt afgegeven, dit op punt B en/of C terecht komt. De burger komt met meerdere directies in aanraking. Er worden vaker signalen afgegeven, maar die bereiken niet altijd de volgende directie. En, doordat elke casus uniek is, blijft het voor de organisatie de vraag of er sprake is van een signaal waarop geacteerd moet worden bij N = 1 of bij N = Veel. Er zijn geen richtlijnen hoeveel de Veel moet zijn om te kunnen spreken van een signaal. En dat is begrijpelijk, want feitelijk is er niets mis met het proces of de wet, maar komt het signaal vaak voort uit een levensgebeurtenis. De medewerkers die in contact staan met burgers ontvangen hierdoor meestal als eerste een signaal.

Het kan voorkomen dat de Belastingdienst uit eigen data al had kunnen afleiden dat zich problemen voordoen in de fiscaliteit. Door het Signaalmodel Vroegsignalering worden voor het eerst verschillende indicatoren, gebaseerd op data, met elkaar gekoppeld met het doel burgers proactief te kunnen helpen bij problematiek. Deze koppeling van data is nieuw en er wordt op dit moment onderzocht (in het kader van de AVG) of de uitkomsten van het Signaalmodel Vroegsignalering mogen worden gebruikt in het proactief benaderen van deze burgers met het doel ze te helpen.

Belemmeringen, conflicterende regels/wetten, cultuur/gewoontes m.b.t. de adviesvraag

Er bestaat onduidelijkheid over de wettelijke grondslag voor Signaal Vroegsignalering, hier wordt onderzoek naar gedaan en vormt geen onderdeel van deze adviesvraag.

Vroegsignalering betekent ook een cultuurverandering binnen de Belastingdienst, omdat je van een medewerker vraagt om vanuit een breder perspectief/ het verhaal van de burger naar een casus te kijken. Hiervoor zijn opleidingen voor medewerkers ingericht om door middel van kennis, bewustwording en handvatten, medewerkers te leren in contact met burgers en ondernemers proactief (relevante) problematiek te signaleren en waar nodig actie te ondernemen. Vroegsignalering is geen nieuwe materie, het gaat om bewustwording: het 'aan' staan om de signalen (groot en klein) op te merken en te weten wat er vervolgens met deze signalen kan en gedaan mag worden.

Beleidsmatige en technisch stappen die gezet zijn m.b.t. de adviesvraag

Bij Signaalmodel Vroegsignalering wordt aan de hand van data die de Belastingdienst ambtshalve tot zijn beschikking heeft geanalyseerd of een burger fiscale problemen heeft, dan wel of hij fiscale problemen zou kunnen krijgen. Door middel van dit model kunnen burgers tijdig en op passende wijze benaderd worden om ze op een goed ondersteuningstraject te zetten met de juiste prioriteit. Het Signaalmodel Vroegsignalering maakt gebruik van de techniek logistische regressie. De invoer hiervan bestaat uit allerlei indicatoren zoals de hoogte van het inkomen, totale schuld en of er wel of geen aangifteverzuim in de inkomstenbelasting is. Het model kijkt naar deze informatie van een burger en geeft als uitvoer een score. Hoe hoger de score, hoe groter de kans dat het een potentiële Stella-casus betreft. Het model heeft tijdens het trainen geleerd hoe het zo'n score moet geven. Het leren gebeurt met behulp van voorbeelden. Behandelde Stella-casussen uit het verleden zijn voorbeelden om een hoge score te geven. Een andere groep burgers bestaat uit voorbeelden om een lage score te geven. Logistische regressie neemt alle indicatoren mee in het bepalen van een score. Alle gebruikte gegevens van de burger beïnvloeden dus de kans op problematiek volgens het model.

Naast de techniek wordt ook gekeken binnen welke wettelijke kaders (zoals AVG) dit signaalmodel toegepast kan worden. Daarnaast is er behoefte aan inzicht in de waardering van het proactief benaderen van burgers door de Belastingdienst, op basis van beschikbare data, met als doel burgers vroegtijdig hulp aan te bieden. Daarom wordt deze methode van proactief benaderen getoetst bij de burger zelf met twee doelstellingen: inzicht krijgen in de waardering van de aanpak van Vroegsignalering en achterhalen met welk verhaal de Belastingdienst burgers kan benaderen om hulp aan te bieden.

Gewenste hulp en succescriteria m.b.t. gevraagde advies

Na het Toeslagenleed zijn er bestedingsplannen ter beschikking gesteld en heeft Particulieren de opdracht gekregen de menselijke maat zo goed mogelijk vorm te geven. De Belastingdienst heeft met dit bestedingsgeld geïnvesteerd in de Stella-casuïstiek met dashboard Signaalmodel Vroegsignalering. Het gevoel bestaat dat er veel meer van dit soort casussen zijn bij de Belastingdienst/ andere sociale partijen, een zogenoemde ijsberg waar we nu maar het topje van zien. Om dit leed te voorkomen is gezocht naar oplossingsrichtingen. Deze manier van proactief handelen is nieuw voor Particulieren en onontgonnen terrein. Gewenst is een reflectie op deze ingeslagen weg, met de volgende aandachtspunten:

- De vraag is wat er bedacht kan worden aan acties en oplossingsrichtingen om tot de onderkant van de ijsberg door te dringen. Er is behoefte aan reflectie en richting bij het gebruik van dit soort analytics toepassingen, nu hier dilemma's spelen waar (ethische) afwegingen gemaakt worden.
- Gewenst is hulp bij een afweging tussen de waarden solidariteit (kwetsbare groepen willen helpen) en respect voor autonomie (het niet-willen betuttelen als overheid).
- Daarbij leeft ook de vraag of de zorgplicht van de overheid enkel is om te reageren op signalen of dat er een (ethische) ontzorgplicht voor de overheid is als helder is dat voortijdig ingrijpen stress bij burgers kan voorkomen. De ervaring leert dat het werkt, maar in hoeverre is het juridisch mogelijk?

3. Advies aan directie Particulieren

Management Summary

Op welke manier kan het best vorm gegeven worden aan de afweging tussen solidariteit en autonomie?

De Belastingdienst heeft een ontzorgplicht, maar deze moet gekaderd worden in heldere analyse van impact en beperkingen van het systeem. De ontzorgplicht moet daar opgepakt worden waar de grootste maatschappelijke waarde behaald kan worden. Het helder definiëren van het mensbeeld waarmee de Belastingdienst opereert, kan helpen om inzichtelijk te maken hoe positieve en negatieve vrijheid en autonomie meegenomen worden en welke keuzes hieruit volgen voor de Stella-casussen.

Als uitvoeringsinstantie willen wij proactief opereren in het voorkomen van fiscale problematiek. Waar moeten we bij die keuze rekening mee houden?

Onderzoek de aanwezige grondslag bij de AVG en de invloed van de ophanden zijnde AI Act. Richt een iteratief proces in voor de ontwikkeling en documentatie van algoritmes met controlemomenten tijdens de hele 'levensloop' van een algoritme waarbij steeds getoetst wordt aan het doel en de behoefte van de gebruiker. Creëer een gelaagde aanpak met verschillende risico's en intensiteit van interacties, waarbij ook de impact van (non-)identificatie wordt meegenomen.

Welke alternatieve mogelijkheden om deze problematiek proactief te benaderen ziet de adviescommissie?

Verbeter de communicatie in eerdere stadia zodat de burger beter weet wat er verwacht wordt en gebruik beschikbare data om een diepere probleemanalyse te maken van de achterliggende oorzaken van Stella-casussen. Investeer binnen de organisatie in een structuur en capaciteiten waardoor burgers en ondernemers makkelijk vragen kunnen stellen en beantwoord kunnen krijgen.

Hoe dienen wij om te gaan met de uitkomsten van deze proactieve aanpak/analytics oplossing?

Wat is de beste manier om die burgers te benaderen van wie we verwachten dat ze in de problemen komen?

Maak een communicatieplan voor interactie met de burger, waarin helder gecommuniceerd wordt naar de burger over hoe diens data gebruikt wordt en hoe uitkomsten kunnen worden aangevochten.

Ontwikkel een interactiemechanisme tussen datagedreven en mensgedreven aanpak, waarbij criteria expliciet gemaakt worden en getoetst worden aan de menselijke maat. Investeer hierbij in professionalisering van medewerkers die met het systeem gaan werken op het gebied van impact en beperkingen.

Beantwoording adviesvraag

De adviescommissie heeft gereflecteerd op de hoofdvraag: 'Op welke manieren kan het best vormgegeven worden aan de afweging tussen solidariteit en autonomie' en op de bijhorende deelvragen. De adviescommissie formuleert haar advies rondom een drietal thema's: Mensbeeld en autonomie, Methodiek Vroegsignalering en Uitlegbaarheid.

Mensbeeld en autonomie

Definieer het mensbeeld waarmee de Belastingdienst opereert

De Belastingdienst is als uitvoeringsinstantie een dienstverlener en beweegt in het sociaal maatschappelijk veld. Maar, heeft iedereen binnen dat veld hetzelfde beeld bij wat de overheid moet doen als de overheid zelf heeft? En is dat beeld aan de buitenkant van de organisatie wel eenduidig? Wanneer gaat een organisatie bijvoorbeeld te ver in de privé sfeer van burgers? Tegelijkertijd is uit de gesprekken met de adviesvrager naar voren gekomen dat binnen de organisatie het mensbeeld niet is gedefinieerd. Het is aan te raden hierover met elkaar het gesprek aan te gaan, omdat het de basis kan vormen van hoe gebruikers, burgers en organisaties benaderd worden.

Expliciteer in het mensbeeld hoe positieve en negatieve vrijheid en autonomie meegenomen worden en specificeer welke keuzes hieruit volgen voor de Stella-casussen

Een vraag die bij het mensbeeld hoort is hoe ver de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst reikt. Want als uitvoeringsorganisatie kent de Belastingdienst grenzen qua proactiviteit en moet autonomie van burgers en ondernemers gerespecteerd worden. Dan moet echter wel duidelijk zijn wat onder autonomie wordt verstaan en hoe solidariteit en oprechte betrokkenheid naar het autonome individu juist een voorwaarde biedt om de waardering van deze autonomie niet tot onverschilligheid jegens de autonome burger te laten leiden. Een voorbeeld: je bent pas autonoom als je een weloverwogen keuze kunt maken en de consequenties overziet. Met oog op de autonomie van de mens kan het ethisch verantwoord zijn om niks te doen of juist heel veel te doen, maar dit is mede afhankelijk van welk mensbeeld we hanteren en daaraan gerelateerd ook de politieke tijdgeest waar we in zitten. De Belastingdienst moet expliciteren hoe zij zowel positieve als negatieve vrijheid/autonomie kan meenemen in deze toepassing. Met negatieve vrijheid wordt bedoeld: het niet interfereren in het privéleven van burgers en de keuzes die zij daar maken. Met positieve vrijheid wordt bedoeld: de verschillende handelingsopties die de Belastingdienst biedt aan burgers en hoe zij hen daarin ondersteunt. Wanneer men door de bril van positieve en negatieve vrijheid naar de Stella-casus kijkt dan zou er bijvoorbeeld helder vastgelegd kunnen worden dat de Belastingdienst er altijd voor kiest om met zo weinig mogelijk datapunten burgers met kans op schulden te identificeren.

Ontwikkel een interactiemechanisme tussen een datagedreven en mensgedreven aanpak, waarbij criteria expliciet gemaakt worden en getoetst worden aan de menselijke maat

Duidelijk is dat menselijk contact belangrijk wordt gevonden binnen de organisatie, maar dat het contact is versnipperd doordat de burger met verschillende directies in aanraking komt die dit niet altijd van elkaar weten. Een algoritme kan de Stella-aanpak ondersteunen en is het goed en van belang om te zien dat er oog is voor de menselijke maat. Dit wordt verder ontwikkeld en als een organisatie leert om dit vermogen aan te spreken, dan gaat dit ook functioneren als een soort algoritme, alleen niet digitaal. Het is van belang om te komen tot expliciete criteria, het gesprek te hebben en dan te kijken of dat passend is met het digitale algoritme. Aangeraden wordt hierover met elkaar te spreken en te bepalen wat de criteria zijn. Hierbij past de interactie tussen een datagedreven aanpak en mensgedreven/ interpersoonlijke strategieën.

Richt een iteratief proces in voor de ontwikkeling van algoritmes, waarbij steeds getoetst wordt aan het doel en de behoefte van de gebruiker

Zorg dat het proces bij de ontwikkeling van systemen iteratief is ingericht met een goede interactie tussen gebruiker en algoritme. Goed dat er al een onderzoek is gestart naar de wensen en behoeften bij burgers. Neem de uitkomsten van dit onderzoek en eventuele implicaties vanaf het begin van ontwikkelingen mee. Bekijk ook steeds de beoogde doeleinden op een andere wijze kunnen worden bereikt.

De Belastingdienst heeft een ontzorgplicht, maar deze moet gekaderd worden in een heldere analyse van impact en beperkingen van het systeem, voor zowel burgers die benaderd worden als zij die niet benaderd worden

Als op basis van heldere signalen vastgesteld kan worden dat potentieel nadelige gevolgen bij burgers/ondernemers voorkomen dan wel weggenomen kunnen worden, dan ligt er bij een overheidsorganisatie een ethische ontzorgplicht waar mogelijk om dat in het werk te stellen. De Belastingdienst moet de verantwoordelijkheid nemen voor de impact van de handeling en zorgen dat helder wordt gemaakt wat de meerwaarde is van vroegdetectie voor de persoon met vermoede problematiek, diens dierbaren, de ervan afhankelijke personen en voor de samenleving. De geboden hulp moet vrijblijvend zijn en geen gevolgen hebben voor toekomstige interacties met de Belastingdienst. Maak inzichtelijk wat het burgers oplevert én wat de consequenties (kunnen) zijn van verkeerde detecties. Voor alle type fouten (false negatives, false positives) moet inzichtelijk worden gemaakt voor welke groepen dit impact heeft en op welke manier (met fairness metrics alle groepen, waarbij in het bijzonder gekeken wordt naar de impact op kwetsbare groepen).

Investeer in professionalisering en inhoudelijke kennis van medewerkers die met het systeem gaan werken op het gebied van impact en beperkingen

Een algoritme zal de Stella-aanpak niet vervangen, maar louter ondersteunen doordat de casussen die het model oplevert, input zijn om via de Stella-aanpak behandeld te worden. Het is dus noodzakelijk om niet enkel in het systeem te investeren maar juist ook in de verdere professionalisering van de medewerkers die met het systeem gaan werken, want wat de Stella-aanpak zo sterk maakt is het menselijk contact en de persoonlijke begeleiding. Dat biedt een vroegsignaleringsysteem niet.

De ontzorgplicht moet daar liggen waar de grootste maatschappelijke waarde behaald kan worden

Terecht is er gewezen op de versnippering van waar de signalen vandaan komen. Signalen komen niet alleen van verschillende directies binnen de Belastingdienst, maar ook van (uit) maatschappelijke partners. Er is een sterke koppeling aan andere vormen van hulpverlening en de ontzorgplicht moet daar liggen waar de grootste maatschappelijke waarde behaald kan worden. Gedacht kan worden aan het inzetten van een voorspellend model door die partij die de meeste informatie/data heeft en dat er vervolgens in gezamenlijkheid gekeken wordt naar de uitkomsten én samen met de burgers bepaald wordt wat met de uitkomst gedaan kan worden in het kader van vroegsignalering op maat.

Methodiek Vroegsignalering

Richt controlemomenten in tijdens de hele 'levensloop' van een algoritme op ethisch, empathisch en menselijk-relationeel gebied

Belangrijk bij de methodiek Vroegsignalering zijn het zichtbare en onzichtbare stuk van de ijsberg, en hierbij de relatie met triagemodel en risicoanalyse. Qua indicatoren in de methodiek wordt de keuze van de business bepaald door de beschikbare capaciteit of wat de business wil. Hier zit veel sturing op en dat verdient verdieping. Omdat een algoritme ook fouten kan maken, moet er een mechanisme ontwikkeld worden waardoor er voldoende controlemomenten zijn op ethisch, empathisch en menselijk-relationeel gebied. Deze controlemomenten moeten plaatsvinden zowel voordat een algoritme effectief wordt ingezet, alsook tijdens de periode dat het algoritme actief is en na afloop van deze periode ter controle van de werking en effecten ervan.

Onderzoek de aanwezige grondslag in de AVG en houd rekening met de ophanden zijnde AI Act

Het gaat hier ook over het waarom van de inzet van bepaalde analytics, dus een vraag hierbij is of een model als Vroegsignalering wel een taak voor de Belastingdienst is. Door het Signaalmodel Vroegsignalering worden voor het eerst verschillende indicatoren, gebaseerd op data, met elkaar gekoppeld met het doel burgers proactief te helpen bij de problematiek. Deze koppeling van data is nieuw en op dit moment wordt in het kader van de AVG onderzocht of de uitkomsten van het Signaalmodel Vroegsignalering mogen worden gebruikt in het proactief benaderen van deze burgers. Indien het oordeel is dat dit een taak is die bij de Belastingdienst belegd dient te worden, is het van belang om een grondslag onder de AVG te hebben. Deze grondslag kan mogelijk in het conceptwetsvoorstel *Wet waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst* worden meegenomen.

Identificeer beschermende factoren naast risicofactoren voor het signaalmodel

Analyseer welke indicatoren in het Signaalmodel Vroegsignalering mogelijk ontbreken door te focussen op de mensen die nu zelf aan de bel trekken, maar niet uit de logistische regressie naar voren kwamen. Daarbij kan ook

gedacht worden aan indicatoren die naar voren komen in gevallen die ‘net niet’ aan de bel moesten trekken of als een Stella-casus naar voren kwamen, of die in lichte problemen kwamen voordat Stella gebruikt werd en die daarna hun leven weer (zelfstandig) op de rails kregen. Het meenemen van dit soort ‘beschermende factoren’ naast de ‘risicofactoren’ kan bijdragen aan een ethischere en vooral breed(er) gedragen oplossing.

Creëer een gelaagde aanpak met verschillende risico's en intensiteit van interacties, waarbij ook de impact van identificatie worden meegenomen

Investeer in een soort ‘gelaagde aanpak’ waarbij burgers in de meest urgente categorie een opbouw krijgen van support. Ga met burgers die in de hoog risico-categorie vallen, maar geen hulp wensen, het gesprek aan over waarom zij niet geholpen willen worden. Er moet een duidelijke interne strategie/plan van aanpak komen o.b.v. de verschillende segmenten uit de gelaagde aanpak. De intensiteit van het hulpaanbod varieert afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij moet helder zijn wat de consequenties zijn van als iemand eenmaal gekenmerkt is als mogelijke Stella-casus. Belangrijk is om de risico's voor zelf-bevestigende feedback redeneringen in kaart te brengen, waarbij het categoriseren van burgers tot een versterkend effect of bias kan leiden, bijvoorbeeld omdat bepaalde groepen juist wel of geen ondersteuning krijgen.

Gebruik beschikbare data om een diepere probleemanalyse te maken van de achterliggende oorzaken (in interactie met de Belastingdienst) van Stella-casussen

Gebruik beschikbare data om te zien waar zaken misgaan, zowel bij burgers, ondernemers als de Belastingdienst en of er overeenkomsten/constants zijn tussen signalen van relevante, bij Stella-casussen betrokken partijen. Dit kan een tussenstap zijn bij de inzet van analytics en biedt mogelijk een handelings-perspectief.

Een gestructureerd en iteratief documentatieproces is nodig om de kwaliteit van het model (over tijd) te monitoren

Het is belangrijk een iteratief review proces in te richten om te verifiëren of het model inderdaad de juiste gevallen heeft geïdentificeerd (en zo niet wat de impact hiervan is) en in hoeverre gevallen zijn gemist die wel geïdentificeerd hadden moeten worden (en wat de impact hiervan is). Besteed in elke fase van het proces aandacht aan de ethische aspecten. Documenteer ook of er fouten werden geconstateerd, of deze fouten hebben geleid tot een aanpassing en of de aanpassing tot een verbetering heeft geleid of tot nieuwe fouten. Er zou een change-log van alle aanpassingen moeten zijn met een inventarisatie van alle gerapporteerde fouten. Het document moet ook een datum voor de volgende check van het model of algoritme bevatten.²

Uitlegbaarheid

Communiceer helder naar de burger over hoe diens data gebruikt wordt en hoe uitkomsten kunnen worden aangevochten

Gegeven dat een algoritme altijd fouten zal maken, net als een mens, is het van belang dat de burger weet dat zijn gegevens geanalyseerd worden, wat ermee gebeurt, wanneer er iets wordt besloten op basis van die gegevens en waar de oorzaak ligt als dingen fout gaan. Het is heel belangrijk om hier helder over te communiceren. Ten tweede is het heel belangrijk dat mensen de uitkomsten op een laagdrempelige wijze mogen aanvechten bij een instantie (bijvoorbeeld bij de dienst zelf of een AI ombudsdienst) en hen erop te wijzen dat zij dit ook aan een onafhankelijke rechter kunnen voorleggen.

Maak een communicatieplan voor interactie met de burger, hierin is tijd voor begrijpelijke uitleg over de reden dat de burger wordt benaderd, van belang

Een algoritme zorgt voor precisie en medewerkers zorgen voor uitlegbaarheid. Uitlegbaarheid is ook een ethisch vraagstuk en heeft te maken met de autonomie van de mens. Oftewel, om uitlegbaarheid dichterbij de mens te brengen is het essentieel de doelgroep als meer te zien dan de uitkomst van een algoritme. Als ergens de tijd voor wordt genomen, kan vaak veel uitgelegd worden. Bijvoorbeeld waarom het signaalmodel gebruikt wordt: duidt dat er iets is opgevallen met menselijke woorden die niets met wiskunde te maken hebben. Denk na over hoe het geformuleerd kan worden in gewone mensentaal en hoe je kunt uitleggen aan de mensen waarom ze gebeld worden. Dit zal enorm helpen in het vertrouwen.

² Zie ook toetsingskader algoritmen van de Rekenkamer: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algoritmes-digitaal-toetsingskader/documenten/publicaties/2021/01/28/download-het-toetsingskader>.

Verbeter de communicatie in eerdere stadia zodat burger beter weet wat er verwacht wordt

Uit toegestuurde casussen blijkt dat de communicatie in de basis niet altijd volledig is. Als mensen niet weten dat iets aangegeven moet worden, is het logisch daar primair op te richten om latere problemen te voorkomen. Het advies is om uit te zoeken hoe ver het versimpelen en personaliseren van deze communicatie juridisch mag gaan. Op korte termijn kan communicatie relatief eenvoudig aangepast worden, b.v. een regel opnemen bij de aanvang van een uitkering dat aangifte doen nodig blijft. Zorg dat alles in begrijpelijke taal beschikbaar en vindbaar is.³ Uit de voorbeelden blijkt dat er generiek een gebrek aan communicatie is, maar in specifieke zaken dit wel kan. Ook de maatschappelijke partners kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Het moet goed uitlegbaar zijn waarom het algoritme (niet) tot een bepaalde uitkomst komt, dit vraagt een flexibele aanpak die de behoefte van de burger in kaart brengt

Het kan voorkomen dat burgers niet zozeer willen weten hoe een algoritme tot een bepaalde uitkomst is gekomen, maar juist waarom het **niet** tot een bepaalde uitkomst is gekomen. Zorg ervoor dat algoritmen geavanceerd genoeg zijn om nuttige resultaten te leveren, maar eenvoudig genoeg om uit te kunnen leggen wat er gebeurt. Deze uitlegbaarheid moet toegesneden zijn op de behoeften van de burger. Burgers willen misschien weten wat ze anders moeten doen in de toekomst om bepaalde zaken te voorkomen. Dit vraagt om flexibiliteit en aandacht voor de behoeften van burgers. Alleen dan wordt autonomie geborgd. Dit betekent dat een “one size fits all” uitleg niet afdoende is.

Investeer binnen de organisatie in een structuur en in de capaciteiten waardoor burgers en ondernemers makkelijk vragen kunnen stellen en beantwoord kunnen krijgen

Investeer in bereikbaarheid en het verlagen van de drempel bij burgers en ondernemers om vragen te stellen. Denk hierbij niet alleen aan meer fysieke loketten en meer medewerkers bij de belastingtelefoon, maar ook aan kennis bij sociale raadslieden, organisaties en vakbonden. Dit kan door informatie en modules en sluit goed aan op het intern lopende programma binnen de Belastingdienst *Help de Helper*.

3 Binnen de Belastingdienst wordt gewerkt aan een taalscan om de communicatie begrijpelijker te maken. Zie ook: <https://nos.nl/artikel/2477054-belastingdienst-probeert-brieven-begrijpelijker-te-maken-maar-dat-valt-nog-niet-mee>.

Bijlage:

Over de Adviescommissie Analytics

Het ministerie van Financiën heeft de onafhankelijke Adviescommissie Analytics (verder: de adviescommissie) ingesteld voor de Belastingdienst, Dienst Toeslagen, Douane en het kerndepartement om haar kritische blik te versterken en bij te dragen aan een lerende organisatie. Het doel van de adviescommissie is bijdragen aan een meer verantwoorde omgang met data-analyse, algoritmen, risicomodellen en artificiële intelligentie. De adviescommissie adviseert in brede zin vanuit de vijf perspectieven⁴ die de Algemene Rekenkamer (AR) in haar rapport 'Aandacht voor algoritmes' als toetsingskader heeft meegegeven.

Voordat de adviesvragen worden gesteld aan de adviescommissie, worden deze intern voorbereid door een brede expertgroep, afkomstig van het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. Een adviesvraag kan gericht zijn op hoe data en analytics ingezet kan worden in een nieuwe context met daarbij de nadruk op ethische en sociale aspecten.

Voor wat betreft de werkwijze staat het voeren van dialoog centraal. De adviescommissie is nadrukkelijk geen onderzoeks- of toetsingscommissie.

De leden van de adviescommissie betreffen:

prof. dr. E.H.L. Aarts (Emile) - voorzitter

dr. E.E.W. Bruins (Eppo)

prof. dr. S. Bhulai (Sandjai)

prof. dr. P.J.J. van Geest (Paul)

prof. dr. M.J. van den Hoven (Jeroen)

mr. F.C. van der Jagt (Friederike)

R. van Kan MCI, BSc (Rob)

prof. dr. E.L.O. Keymolen (Esther)

dr. P. Prüfer (Patricia)

dr. M.T. Schäfer (Mirko)

dr. A. van Wissen (Arlette)

Het thema voor dit leerjaar van de adviescommissie is *Analytics met goede bedoelingen*, met casussen vanuit directie Particulieren van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Dit is tevens een manier voor alle betrokkenen om te bepalen hoe de processen van de adviescommissie het best ingericht kunnen worden om aan alles recht te doen en tot die output te komen waar partijen verder mee kunnen.

Procesverloop

Op 17 april 2023 heeft de adviesvrager de adviesvraag gepresenteerd en toegelicht aan de adviescommissie met ruimte voor verklarende en verdiepende vragen van de adviescommissie. Van daaruit heeft de adviescommissie, via een schriftelijke ronde, een afgestemde denkrichting en concept aanbevelingen verwoord. Op 1 juni 2023 heeft een verdiepende sessie plaatsgevonden waarin de leden aanvullende vragen konden stellen aan de adviesvrager. De output hiervan is gebruikt voor het opstellen van het eerste concept advies en, na een schriftelijke ronde, tot het tweede concept advies. Dit tweede concept advies is besproken tijdens de bijeenkomst van de adviescommissie op 3 juli 2023 met de insteek: *comply or explain*. De resultante was *comply* met enkele laatste aanwijzingen ter verduidelijking dan wel concretisering. Na verwerking is het tweede concept advies voorgelegd aan de adviesvrager voor een check op feitelijke onjuistheden. Tenslotte is het concept advies nog eenmaal rondgestuurd onder de leden van de adviescommissie voor een finale controle waarna het concept advies door de adviescommissie definitief is vastgesteld en aan de adviesvrager is aangeboden.

⁴ Te weten: (i) Sturing en verantwoording, (ii) Model en data, (iii) Privacy, (iv) IT General Controls (ITGC) en (v) Ethiek. Zie verder Algemene Rekenkamer, [Rapport 'Aandacht voor algoritmes'](#), 14 januari 2021

