

Slimmere dienstverlening door big data en analytics



“Gebruik al die data die je als Rijksoverheid hebt om het voor burgers en bedrijven eenvoudiger te maken”

Het Directoraat-Generaal Belastingdienst is met ruim 28.000 medewerkers één van de grotere werkgevers in Nederland. De organisatie kent 22 directies, waarvan de directie Datafundamenten & Analytics (DF&A) er een is. Deze zelfstandige directie, met ruim 300 medewerkers, werkt als een *dedicated shared service* organisatie en maakt een verscheidenheid aan geavanceerde *analytics*-producten waarvan enkele het hart van de Belastingdienst kloppend houden. Hans Timmermans werkt sinds 2015 bij de Belastingdienst en geeft sinds 3,5 jaar leiding aan genoemde directie. Eerder was Timmermans onder meer directeur IT/Kennis en innovatie bij het CBS en werkzaam in het bedrijfsleven bij Interpolis, DSM en DAF.



'If you do what you did, you get what you got': AI speelt vanuit dit adagium meer en meer een rol bij de grote opgaves waar de Belastingdienst voor staat. Hans Timmermans tekent daarbij direct het volgende aan: "Er is een harde grens voor AI bij de Belastingdienst, namelijk die van geautomatiseerde besluitvorming – voor zover die besluitvorming leidt tot het afwijken van de opgave die door de belastingplichtige is gedaan. Immers, als we een aanslag vaststellen conform de aangifte dan is er een grote kans dat dat geautomatiseerd plaatsgevonden heeft."

Dit voorbeeld illustreert direct de complexiteit van de inzet van AI bij een uitvoeringsorgaan als de Belastingdienst, voegt Timmermans eraan toe. "Zetten wij kunstmatige intelligentie in? Het antwoord daarop is 'ja', met de kanttekening dat we ons naar onze externe toezichthouders en belastingplichtige burgers en bedrijven wel moeten kunnen verantwoorden hoe we AI inzetten. En dat is weer een uitdaging op zich!"

Een brief van voormalig staatssecretaris van Financiën Eric Wiebes aan de Tweede Kamer is de aanleiding geweest voor de vorming van de directie DF&A, vertelt Timmermans. Die brief ging onder meer over compliance. "De meeste belastingplichtigen handelen volgens de regels, die hoef je niet elk jaar te controleren. Hoe kunnen we dan het beste focussen op de kleine groep die dat niet doet? Een ander punt wat die brief aanraakte: de Belastingdienst krijgt jaarlijks circa 11 miljoen aangiften inkomstenbelasting binnen. Er is niet voldoende capaciteit om die individueel te controleren. Er is dus sprake van een keuzevraagstuk. We weten uit onderzoek bij de aangiften omzet-

belasting dat in een groot deel van de aangiften die worden gecontroleerd helemaal geen fout zit. Bij de aangiften waarbij de ondernemer iets terugkrijgt was de *hit rate*, het aantal aangiften dus met een correctie, maar 17 procent."

Die bevindingen, plus de constatering dat de IT omgeving was verouderd én de conclusie dat de management- en stuurinformatie niet langer aansloot bij de actualiteit, leidde tot het inzicht dat de beschikbare data op een andere manier moesten worden ingezet.

Modellen

DF&A houdt zich bezig met het opwerken van data van de Belastingdienst tot gestructureerde datafundamenten, primair om *analytics* producten te maken ter ondersteuning van de primaire en secundaire processen van de organisatie. Dit omvat onder meer risicomodellen, om het keuzevraagstuk te ondersteunen of fraudemodellen voor een intensievere controle of preventie; dynamisch monitoren aan de hand van signaalmodellen voor het volgen van vorderingen; en maatwerkanalyses om het lange termijn effect van belastingwetgeving, aangiften en aanslagen te kunnen meten. Andere aspecten zijn informatie-dashboards (zodat de medewerker die de controle uitvoert op basis van *real-time* informatie kan werken) en procesoptimalisaties.

Timmermans geeft context: "Het uitgangspunt van de processen in onze organisatie zijn de belastingmiddelen. Neem bijvoorbeeld de inkomstenbelasting. De dimensie die *analytics* toevoegt is dat we niet de data van de aangifte bekijken, maar juist ook naar alle andere data waarover we wettelijk gezien kunnen beschikken en die relevant zijn voor het doel van het toezichtproces. We bepalen welke factoren de kans op een fout in de aangifte goed kunnen voorspellen. Dat gaat richting AI, wat voor de overheid een ingewikkeld begrip is. Onze toezichthouders moeten kunnen begrijpen waarom welke keuze wordt gemaakt."

Kennis

"Alle kennis die we hebben, over al die middelen heen, hebben we verzameld in onze *analytics* omgeving. We kunnen al die informatie koppelen aan het subject. Dat kan een persoon of bedrijf zijn. Die data gebruiken wij voor het verbeteren van doelmatigheid, effectiviteit en efficiëntie. We zijn begonnen in het toezichtdomein, maar we zijn nu vijf jaar verder en inmiddels zijn we voor veel procesketens actief."

"Hoe beter onze interne dienstverlening, hoe meer onze modellen leiden tot verhoogde compliance. En dat is uiteindelijk de strategie van de Belastingdienst: stimuleren van vrijwillige naleving. Daarbij gebruiken we het volledige palet van

dienstverlening, toezicht, handhaving, invordering en fraudeaanpak.”

Kunt u een concreet voorbeeld geven van dienstverlening?

“Mensen kunnen gebruikmaken van een betalingsregeling voor het voldoen van een aanslag. Hoe werkte dat vroeger? Dan belde iemand naar de Belastingtelefoon en dan werd je doorverbonden en dan werd gekeken of je een aanvraag kon doen en dat duurde vervolgens twee weken. Iedereen werd op eenzelfde manier behandeld. Op basis van de gegevens waarover we nu beschikken, kunnen we voor de meerderheid van de mensen heel goed bepalen of we niet gewoon direct zo’n betalingsregeling kunnen toekennen. Het principe van *‘one call does it all’*. We hebben daarvoor een signaalmodel gebouwd, met drie mogelijkheden: groen, oranje en rood. Iemand belt de Belastingdienst, identificeert zich op een veilige manier met het BSN-nummer en de medewerker krijgt dan direct een stoplicht in beeld. Groen is: je kunt als medewerker meteen een betalingsregeling treffen met de beller, want we weten aan de hand van het aangifte- en betalingsgedrag van de beller dat het risico op niet terugbetalen laag is. Oranje betekent ‘onder voorwaarde’ en bij rood is het ‘nee’ en ga je naar het oude proces. Ons signaalmodel voorspelt het risico, het is uiteindelijk de medewerker die op basis van deze informatie een besluit neemt.”

“Ik zal nog een ander voorbeeld geven. Wie zijn belasting niet betaalt krijgt op een gegeven moment een aanmaning. Als iemand dan nog niet betaalt, gaan we uiteindelijk naar dwanginvordering, daartoe zijn we wettelijk verplicht. Maar het is een duur middel en het is minder effectief. Een persoonlijk gesprek blijkt te helpen en vandaar dat is bedacht: laten we vlak voordat we overgaan tot dwanginvordering die mensen proberen te bellen. De keuze werd gemaakt om te beginnen met bellen van mensen met grote schulden. Die mensen bleken heel lastig te bereiken, waardoor het resultaat buitengewoon laag was. Door toepassing van *analytics* konden we uit die groep mensen met grote schulden 30 verschillende doelgroepen identificeren. Daardoor weten we nu welke groep mensen wél effectief telefonisch te bereiken is. Dit hebben we inmiddels geïmplementeerd en daardoor is zowel de bereikbaarheid verhoogd, maar ook het percentage dat alsnog betaald heeft.”

Affaires

De Belastingdienst is de laatste jaren regelmatig negatief in de publiciteit geweest. Denk aan de ‘Zembla affaire’ – uit een onderzoek van het tv programma bleek dat als gevolg van een datalek de financiële en persoonlijke gegevens van miljoenen belastingbetalers onvoldoende beveiligd werden. Denk ook aan de ‘Bulgaren affaire’ waarbij grootschalig werd gefraudeerd met zorg- en huurtoeslagen. En recentelijk de ‘Toeslagen affaire’ waarbij ouders ten onrechte werden beschuldigd van fraude met kinderopvangtoeslagen.

Artificial Intelligence is voor de gemiddelde Nederlander nog een abstract begrip. ‘Deep learning’, algoritmen... hoe kan de belastingbetaler erop vertrouwen dat in dit innovatieproces de goede keuzes worden gemaakt? Worden de juiste vragen gesteld, wat is de verhouding tussen mens en machine?

“Dat zijn goede vragen en het lastige is: daar is niet één antwoord op te geven. De eerste component is: wees open en transparant over het doel. Ten tweede: de rapporten van de externe toezichthouders zijn openbaar. De Algemene Rekenkamer heeft gedurende drie maanden bij ons een model nagebouwd en nagerekend en overal

meegekeken. Het derde punt, en dat is misschien nog wel het meest ingewikkeld: wij maken ook ons deel van de fouten. Dus de cultuur binnen deze directie moet zijn, voor alle medewerkers: als je een fout maakt, benoem het, leg het op tafel, maak het bespreekbaar. Als ik iets heb geleerd van de ‘Zembla affaire’: toen vonden anderen dat iets niet goed was en daardoor verlies je alle regie op het proces. Mijn rol is dat ik mijn mensen bescherming geef, ze weten dat als ze zich aan de regels houden ik voor hen sta en eindverantwoordelijk ben. Wat ik van hen vraag, is dat ze melden als er iets niet klopt. Daar open over zijn betekent dat we als organisatie leren en beter worden. De vierde component is: de uitkomst van alles wat wij doen, is in het beste geval een advies. Het is uiteindelijk de behandelaar die de beslissing neemt. Daarbij gebruikt hij ons advies, maar ook zijn eigen expertise en andere relevante informatie.”

Hij zegt: “We zijn mede daarom een zelfstandige directie, omdat het veilig en verantwoord maken en beheren van *analytics* producten een complex vakgebied is.”

‘Advanced analytics’

Timmermans schetst een mogelijk toekomstbeeld waarin ‘*advanced analytics*’ het verschil kan maken en het belastingstelsel zou kunnen helpen vereenvoudigen. “Ik wil een fictief toekomstscenario schetsen waar je aan zou kunnen denken. Als we het een beetje slim doen, kunnen we zeggen: je ontvangt een bruto salaris, alles wat je aan landelijke, provinciale en gemeentelijke belastingen moet betalen specificeren we maar trekken we als één bedrag ervan af, en je houdt een netto som over. We gaan naar een systeem van twaalf maand en voortschrijdend gemiddelde, dus iedere maand is alsof het de afsluiting is van een jaar. Iedere maand ben je klaar. Grote levenszaken die gevolgen hebben voor je inkomen, zoals het kopen van een huis of een echtscheiding, kun je uitspreiden.”

“Tot op zekere hoogte zou dit al gerealiseerd kunnen worden, maar dan moet ik over de organisatiegrenzen heen gaan kijken. De schuldenproblematiek vind ik één van de grootste maatschappelijke problemen. Dat kunnen we op een heel andere manier oplossen. Er lopen al diverse initiatieven waar wij als Belastingdienst, samen met gemeenten en andere Rijksoverheden, de burger die een complexe schuld bij de overheid heeft van eenduidige en overzichtelijke informatie kunnen voorzien. Informatie die de burger kan delen met bijvoorbeeld zijn schuldhulpverlener. Wat mij motiveert: *big data* kunnen we hiervoor effectiever inzetten, en hoe kunnen we dat voor elkaar krijgen? DF&A heeft hiervoor meer dan 200 databronnen met informatie over burgers en bedrijven ontsloten in een beveiligde *analytics* omgeving. Dat is gekoppeld, dus je kunt er alles uithalen – maar wordt hiervoor (nog) niet gebruikt.”

Wat houdt dit dan tegen? De overheid, of de politiek?

“Dat is een ingewikkelde vraag. Ik denk dat afhankelijk van wie je spreekt je een ander beeld krijgt. Ik zie positieve ontwikkelingen, bijvoorbeeld het nieuwe akkoord tussen de VNG en Belastingdienst. Maar het is een groot en complex vraagstuk. We zetten daarin kleine, maar significante stappen. Zo is bijvoorbeeld dankzij *big data* de vooraf ingevulde aangifte, de VIA, mogelijk geworden. Maar lastig blijft het. Zo gelden voor sommige belastingplichtigen verschillende betalingsregelingen en vorderingen. Dat is niet op elkaar af te stemmen omdat de informatie nu in verschillende systemen zit. Juist met *advanced analytics* kun je dat op een andere manier ontsluiten en kan

de dienstverlening zoveel beter zijn. Voor een betere dienstverlening heb je niet altijd een wetswijziging nodig.”

‘Tax in zicht’

Alle ontwikkelingen op het gebied van *big data* en *data analytics* spitsen zich vooralsnog toe op de uitvoering door de Belastingdienst, aldus Timmermans. Hij vertelt over het project ‘Tax in zicht’ waarbij wordt gekeken naar de mogelijke toepassing van *analytics* in beleid en wetgeving. “Het project is geïnitieerd door een aantal medewerkers, ingegeven door de (politieke) vraag: ‘Is een systeem mogelijk zonder toeslagen?’. Zij hebben een innovatieomgeving gecreëerd rond de vraag: kunnen we een nieuw belastingstelsel maken waarbij belastingplichtigen hetzelfde nettosalaris verdienen maar dan zonder toeslagen? Daar is een dashboard voor ontworpen en wat blijkt: als je een aantal variabelen pakt, gezinssamenstelling, eigen huis, auto, dat soort dingen, dan kun je al 80 tot 90 procent wat je aan belasting moet betalen verklaren.”

Wij laten hiermee zien wat er technisch mogelijk is, wat wellicht meer is dan gedacht, stelt Timmermans. “Het is uiteindelijk aan de politiek om hier iets aan te doen. Als je de stelselwijziging als uitgangspunt neemt en je wilt daarop gaan sturen, dan adviseer ik om *analytics* aan de voorkant in te zetten. Gebruik al die data die je als Rijksoverheid hebt om het voor burgers en bedrijven eenvoudiger te maken. Er ligt een prachtige kans om *analytics* in te gaan zetten in het hele traject van politiek beleid tot meting van het effect via de uitvoering.”



“Het veilig en verantwoord maken en beheren van analytics producten is een complex vakgebied”