

Volwassen Digitale Overheid

Arjan Widlak
Boom bestuurskunde
Den Haag 2021

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk:
Studio Dennis Parren, Heusden

© 2021 Arjan Widlak | Boom bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.





Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher

ISBN: 978-94-6236-253-6
e-ISBN: 978-90-5189-193-5
NUR: 822

www.boombestuurskunde.nl

INHOUD

Voorwoord	7
1. Inleiding	9
 DEEL 1 DE MAGIE VAN REGELS	50
2. Regels	53
3. Formele regels	69
4. Standaarden	91
5. Data in de bureaucratie	99
COLUMNS DEEL 1	109
 DEEL 2 DE NIEUWE TECHNIEK	122
6. De relatie met techniek	125
7. Techniek als ontwerp en als implementatie	135
8. Software en informatie- en communicatietechnologie	143
9. Automatische netwerkbeslissingen	161
10. Gegevensuitwisseling	179
11. De invloed van data-analyse op het individuele besluitvormingsproces	197
12. Wat reguleert?	209
COLUMNS DEEL 2	221
 DEEL 3 COLLECTIEF BESLUITVORMINGSPROCES	234
13. Proces van besluitvorming	237
14. Belangen	247
15. De ontwikkeling van infrastructuur	265
COLUMNS DEEL 3	275
 DEEL 4 BEGINSLEN	288
16. Beginselen: een kwaliteitskader voor rechtvaardigheid	291
COLUMNS DEEL 4	307
 DEEL 5 HANDELINGSSITUATIE	322
17. De handelingssituatie	325
18. Nieuwe situatie, nieuwe normen	333
19. Naar een volwassen digitale overheid: de politieke opgave	341
COLUMNS DEEL 5	345
20. Nawoord: wat kun jij doen?	359
Dankwoord	361
Lijst van figuren	363
Lijst van tabellen	365
Literatuur	367

'Wat als ik nog even doorslaap en alle gekkigheid vergeet? dacht hij, maar dat was volkomen onuitvoerbaar.'

Franz Kafka – De gedaanteverwisseling

Voor Tineke,

Niemand die mij steeds opnieuw weet te inspireren om na te denken en mij weet te motiveren om daar ook iets mee te doen als jij. Altijd geïnteresseerd, altijd een vraag, altijd een aanvulling. Niet met geduld, maar met een sprankelende wil tot begrip. Dit is ook jouw boek 10, want zonder jou was het er niet geweest. Dankjewel voor je vriendschap.

Voorwoord

Dit boek begon met het idee om de columns die ik schreef in Het Financieele Dagblad te bundelen in een boekje. Het leek niet meer dan logisch om daar – kort – iets omheen te schrijven. Dat is wat uit de hand gelopen. Eén van de redenen daarvoor is dat ik merkte hoezeer er behoefte is aan overzicht van wat de digitalisering van de overheid eigenlijk behelst. Mijn hoop is dat dit boek hieraan enigszins tegemoetkomt. Tegelijk merkte ik bij het schrijven dat het grotere verband niet altijd helemaal met bestaand onderzoek en denken te schetsen is. Sommige stukken zijn wat filosofisch van karakter, bij gebrek aan een gezaghebbende verwijzing. Zo is dit boek wat dikker geworden dan bedacht.

Laat je niet afschrikken door het aantal pagina's, want je kunt dit boek op verschillende manieren lezen. Wie de columns leest, leest een zeer toegankelijke introductie op hoe digitalisering van de overheid het leven van gewone mensen beïnvloedt. Wie een gesprek wil voeren over vernieuwing of verbetering van de digitale overheid, leest dit boek als een hulpmiddel, met toegankelijke praatplaten. Voor wie werkt in dit domein of onderzoek doet, is dit een breed overzicht van relevante facetten en een overzicht op hoofdlijnen van de situatie in Nederland. Soms gaat een paragraaf misschien te diep of gedetailleerd op een onderwerp in naar de smaak van sommigen. Uiteraard denk ik dat het relevant en begrijpelijk is, maar voor de lezer die zo'n stuk even overslaat, pak ik de hoofdpunten doorgaans weer op in de conclusies of de inleiding van het volgende hoofdstuk.

Ik hoop van harte dat dit boek een bijdrage kan leveren aan een wat evenwichtiger en geïnformeerder discussie over de digitalisering van de overheid in Nederland. In dit boek komen veel problemen naar voren. Toch

is dit boek geen aanklacht tegen digitalisering in het algemeen. Ik meen juist dat het goed mogelijk is om digitalisering een veel positievere bijdrage te laten leveren aan de rol van de overheid in onze samenleving. Daarvoor is het wel nodig beter te zien welke facetten een bijdrage leveren aan een wenselijke samenleving, welke niet en waarom. Zien welke problemen nu voortkomen uit de digitalisering van de overheid is een opgave die veel overheden graag aan zich voorbij laten gaan, maar essentieel voor een *Volwassen Digitale Overheid*. De publieke discussie op dit moment heeft een eenzijdige invalshoek. Veelal staat daarin een smalle opvatting van dataprivacy als een recht op geheimhouding tegenover het uitvoeringsbelang. Slechts een enkele keer betreft iemand ook rechtsbescherming in de discussie. Regelmatig staan hippe, maar verhullende, beleidstermen centraal. Termen als 'regie op gegevens' of 'algoritmen' zijn zo dominant en worden zo makkelijk geaccepteerd, ook in het wetenschappelijk discours, dat je er niet aan ontsnapt. Deze invalshoeken miskennen doorgaans de breedte en diepte van de transformatie die de overheid nu ondergaat. Op veel problemen van die ontwikkeling is nog geen goed antwoord. Maar we komen sneller tot antwoorden, denk ik, en tot betere en evenwichtiger antwoorden als we wat beter willen kijken naar wat het probleem is. Dan bedoel ik problemen van mensen in de echte wereld en de waarden die daar botsen of lijken te botsen.

Arjan Widlak, Amsterdam, juli 2020 – augustus 2021

1. Inleiding

Ook vandaag weer staat er een artikel in de krant over een gedupeerde van de toeslagenaffaire. Het eerste artikel in mijn tijdlijn over dit onderwerp is van elf jaar geleden. Toen berichtte het televisieprogramma Radar dat ouders de gehele kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen als het gastouderbureau werd verdacht van fraude. Het verhaal uit 2010¹ en de Kamervragen en -antwoorden² die erop volgden, hadden met dezelfde actualiteitswaarde elke dag in de afgelopen tien jaar in de krant kunnen staan. Leidde een verdenking – of lichter: een signaal – van een gastouderbureau tot de stopzetting en terugvordering van de kinderopvangtoeslag? Werd er teruggevorderd zonder onderzoek? Kregen de ouders de kans om de juiste informatie aan te leveren?

Al werd het onderwerp ook meer dan acht jaar vrijwel vergeten, de pers en enkele Kamerleden³ verdienen een groot compliment voor hun vasthoudendheid in de afgelopen jaren. De invalshoek is ook de juiste. Die invalshoek is het leven van echte mensen hier en nu. Hoe wordt de digitale overheid concreet voor mensen in hun dagelijks leven? De pers werpt daarmee tevens een politieke vraag op: is dit de samenleving die we willen? Want zo werkte het toch altijd? De politiek stuurt de bureaucratie bij en het ambtelijk apparaat moet zorgen dat de basale normen over juist en onjuist in de samenleving werkelijkheid worden. We vergeten het wel eens, in onze focus op waar we van mening verschillen, maar er zijn breed gedeelde ideeën over wat rechtvaardig is en simpelweg onredelijk. Natuurlijk moet je wel de kans krijgen om de juiste gegevens aan te leveren. Dat vinden we allemaal. Natuurlijk hoort niet zomaar geld teruggevorderd te worden, zonder dat je iets misdaan hebt. Niemand is het daarmee oneens. Natuurlijk is het niet de bedoeling dat je financieel nadeel ondervindt als er slechts

aanleiding is om een ánder te verdenken. Als dit soort dingen gebeuren, dan roepen we de politiek ter verantwoording en zij stuurt dan bij. Dat is het concept

Het lijkt echter alsof er nu iets speelt waardoor dit idee niet of niet helemaal meer werkt. Natuurlijk, er waren altijd bureaucratische disfuncties. Maar nu lijkt er nog iets anders te spelen onder de oppervlakte. Een andere structurele factor die maakt dat alles wat we kennen extremer uitpakt dan we gewoon zijn. Zo extreem dat het maar niet tot toenmalig staatssecretaris Snel wilde doordringen, terwijl de toeslagenaffaire toen al tijden in de media was. En is de toeslagenaffaire wel een uitzondering, of eerder een voorbeeld?

Parallel aan dit verhaal is er een ander verhaal. In 2016 wordt de ‘Chief analytics officer’ van de Belastingdienst uitgeroepen tot ‘Innovator of the Year’ door Accenture.⁴ Dat is waarschijnlijk niet zo’n heel spannende wedstrijd geweest. De Belastingdienst huurde Accenture in via een omstreden⁵ aanbesteding en het hoofd van de afdeling waar de ‘Chief analytics officer’ werkte, was meerdere malen juryvoorzitter. Maar het laat zien dat de Belastingdienst trots was op zijn innovaties. De aanbesteding ging over de ‘Broedkamer’.⁶ Daar ‘ontwikkelt de Belastingdienst op kort-cyclische wijze innovatieve analytische producten op basis van haar megadatahuis. (...) Ze ontwikkelt zelflerende modellen die steeds verfijnder aangeven waar zich risico’s bevinden. (...) In onze eerste vraaggesprekken met de Belastingdienst werd een periode van een maand genoemd waarin de investering in datacapaciteit en ondersteunende ICT zou worden terugverdiend met bestrijding van fraude’, zo schrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2016 in een voorstudie.⁷

1 Zie <https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/reacties/item/toeslag-kinderopvang-1/>.

2 Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20102011-209.html>.

3 Pieter Klein en Jan Kleinnijenhuis en natuurlijk de nieuwsorganisaties RTL Nieuws en Trouw om de ruimte te bieden voor deze onderzoeksjournalistiek in tijden waarin de pers niet makkelijk z’n geld verdient. En de Kamerleden Pieter Omtzigt en Renske Leijten verdienen het uiteraard ook genoemd te worden.

4 Zie www.computable.nl/artikel/achtergrond/magazine/5907126/5215853/belastingdienst-broedplaats-voor-jong-it-talent.html.

5 Brief over het officiële onderzoek: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-385.html>, latere Kamervragen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-392.html> en eerdere nieuwsberichten: www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/belastingdienst-sjoemelde-met-aanbesteding.

6 Deze afdeling van de Belastingdienst heet nu Data & Analytics.

7 WRR, 2016a:58.

Een paar jaar later zou de verbazing bij het publiek in den brede groot zijn over ‘businessmodellen’, waarbij elke euro moet worden terugverdiend via boetes en terugvorderingen. Tegelijk is het al meer dan een decennium heel gebruikelijk om ‘businessmodellen’ op te stellen voor ‘innovaties’. Overall werden – en worden – dergelijke businessmodellen opgesteld. Overall worden uitvoeringsorganisaties aangestuurd met een zeer smalle set van heel algemene waarden als kostenbesparing, dienstverlening en in het afgelopen decennium ook fraudebestrijding. Businessmodellen lenen zich voor zo’n smalle waardeafweging gericht op een doel en een financieel kader. De middelen waarmee de Belastingdienst dit doet, zijn ook niet uitzonderlijk. Het bijeenbrengen van data is de rode draad door al deze projecten. Het enige verschil is misschien dat de Belastingdienst hierin vooroploopt en tevens een sleutelfiguur is in veel projecten met andere organisaties. Echter, elke zichzelf respecterende overheidsorganisatie heeft een afdeling innovatie, waar het realiseren van innovatieve ICT-producten de hoofdrol speelt. Ook het verhaal over de ‘Innovator of the Year’ had gedurende de gehele afgelopen tien jaar gepubliceerd kunnen zijn, zonder enig verschil in actualiteitswaarde.

Beide verhalen hebben een heel andere toonzetting. Het verhaal over innovatieve ICT-producten is een optimistisch verhaal over mogelijkheden en kansen. Kansen die we ‘niet willen en mogen missen’. En al is dat soms niet helemaal conform de wet, de wereld verandert. De omschakeling naar de circulaire economie vraagt ook om bijstelling van wet- en regelgeving. Dat is logisch. Dus ja, soms moet dat in een regelvrije zone, een pilot of tijdelijke experimentenregeling. Alleen zo kan blijken wat er anders en beter kan. Alleen zo kunnen we snel genoeg ontdekken wat werkt en niet werkt. Het andere verhaal over de overheid als een onmenselijke machine is beangstigend. Het is een verhaal over een overheidsbureaucratie, die op geen enkele wijze meer aanspreekbaar is en als een anonieme kracht via acceptgiro’s en invorderingen levens verwoest. Levens van mensen die elkaar zelden kunnen vinden, waardoor het altijd weer een incident lijkt. Het is een overheid die niet meer voor rede vatbaar is en elk gevoel voor menselijke maat lijkt te zijn verloren.

Het bijzondere van deze twee verhalen over de Belastingdienst is dat beide verhalen in de media zijn geko-

men. Ze komen bij elkaar. Het verhaal van de Broedkamer is het verhaal van de toeslagenaffaire. Doorgaans leven beide verhalen geheel onafhankelijk van elkaar, zonder dat iemand ze met elkaar in verband brengt. Beide verhalen samen illustreren hoe de ontwikkeling van de digitale overheid verloopt. De afweging van belangen bij innovaties is zeer smal. Een afweging die gemaakt wordt in onderhandelingen en aan de hand van businesscases. Dat is een buitengewoon lastige context om een publieke waardepropositie als fraudebestrijding in af te wegen tegen de belangen van individuele burgers en andere algemene belangen.

Over dit boek

Eenzijds wil dit boek, in de context van deze bestaande praktijk, een handvat bieden voor het voeren van een evenwichtiger gesprek. Dit boek is geen aanklacht tegen innovatie of digitalisering, maar tegen een te smalle blik daarop. Innovatie bestaat en is nodig, maar veel projecten die zich innovatief noemen, geven zich weinig rekenschap van de impact op het leven van echte mensen en alles wat niet direct te maken heeft met de opgave van de organisatie zelf of met een specifieke techniek waaraan financiering is gekoppeld. Hoewel er natuurlijk veel verschillende invullingen te geven zijn van wat een goede of gewenste digitale overheid is, kunnen we wel eisen stellen aan hoe compleet en consistent zo’n toekomstbeeld is.

Dit boek bestaat uit vijf delen. Samen vormen ze een landkaart om door relevante, maar heel verschillende invalshoeken te navigeren die zicht bieden op de digitale overheid. Centraal op die kaart staat de handelingssituatie. Dat is een concrete situatie waarin een burger een probleem heeft op te lossen. Wat er mogelijk is in zo’n situatie is begrensd. Stel, je krijgt een brief met een beslissing, en die klopt niet. Wat je dan kunt weten en kunt doen, is begrensd door bestaande regels en technologie, die daaraan voorafgaan. Kun je weten welke gegevens gebruikt zijn? Kun je weten welke wet er eigenlijk is toegepast? Kun je weten wie de feiten heeft vastgesteld? Uiteraard komen die bestaande regels en technologie niet uit het niets. Ook daar gaat iets aan vooraf. Ze komen tot stand via een besluitvormingsproces. Hoe dat besluitvormingsproces is ingericht, bepaalt welke belangen en *wiens* belangen die regels en techniek moeten dienen en tevens of beginselen – de waarden die we als een morele

plicht zien⁸ – als vanzelfsprekend gediend worden of niet. Deze vijf elementen vormen een denkkader, bedoeld om zicht te houden op die heel verschillende aspecten van de digitale overheid en de samenhang daartussen te ontdekken.

Anderzijds wil dit boek ook zicht bieden op een andere praktijk. De vijf elementen van de landkaart zijn niet *alleen* een denkkader. Elk van deze elementen heeft een concrete invulling gekregen in het hier en nu van Nederland. Van die invulling is heel weinig overzicht. Wat is die digitale infrastructuur? Hoe nemen we besluiten over gegevensuitwisseling? Hoe pakt dat uit in concrete situaties voor burgers? Dit boek wil ook een beeld geven van de concrete invulling van die vijf elementen en van de digitale overheid *als geheel*. Dat is nog niet zo eenvoudig, want de overheid zelf laat structureel na om overzicht te scheppen. Pas als we zicht krijgen op het geheel, blijkt er nog iets anders te zien. Hoewel er veel positiefs te zeggen valt over de bestaande dynamiek van losse organisaties die ad hoc innoveren, zijn er ook zeer belangrijke redenen om die dynamiek te heroverwegen en op een aantal belangrijke punten bij te sturen. Want als we alles overzien, blijkt dat de huidige praktijk leidt – en heeft geleid – tot twee majeure problemen.

Allerlei ideeën over administratieve rechtvaardigheid, zoals recht op een eerlijke en individuele beoordeling of de gevolgen kunnen kennen van een besluit, vinden we heel vanzelfsprekend. Ze zijn diep geworteld in onze cultuur en staan grotendeels in de wet. Een zeer belangrijk deel daarvan kennen we als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Die algemene beginselen van behoorlijk bestuur vragen om voorwaarden. Voorwaarden die we zeker stellen door de wijze waarop we de overheid organiseren. Vroeger deden we dat met mensen en regels, nu doen we dat met software en databases. Echter, in de transformatie van papieren bureaucratie naar digitale zijn de voorwaarden om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur *te kunnen* faciliteren op allerlei punten verdwenen. Ook achteraf, met maatwerk. Dat is het eerste majeure probleem.

Het andere dat opvalt, als we wat overzicht scheppen, is dat het ook min of meer logisch en vanzelfsprekend

is dat dit eerste majeure probleem ontstaat door de wijze waarop wij democratisch sturing geven aan deze digitale transformatie. Of beter gezegd, ook de voorwaarden om een democratische afweging te *kunnen* maken en sturing te geven aan deze ontwikkeling zijn er op allerlei punten niet.

Van deze twee overkoepelende conclusies die je kunt trekken uit het overzichtsbeeld dat het boek als geheel wil schetsen, wil ik alvast een indruk geven in dit eerste hoofdstuk. Daarna schets ik kort de inhoud van de vijf delen van dit boek. Als eerste wil ik hieronder aangeven hoe de digitalisering van de overheid op de publieke agenda is gekomen in de afgelopen tweeënhalf jaar en wat de bestaande indruk van het vraagstuk is.

1.1. Digitalisering van de overheid staat op de agenda

Bijna drie jaar geleden, enkele maanden voordat het toeslagenschandaal breed in de media kwam, kwam het boek *De digitale kooi* uit, dat ik samen met Rik Peeters schreef. In dat boek lieten we aan de hand van enkele verhalen van burgers zien dat registraties en gegevensuitwisseling geen neutrale spelers zijn, maar dat met onwetendheid en achteloosheid een systeem is gebouwd dat een steeds grotere groep mensen onzichtbaar gevangenhoudt. Dat zijn burgers, maar professionals zitten vaak net zo klem. Een belangrijke motivatie voor het schrijven van *De digitale kooi* was dat het maar niet lukte om het onderwerp op de agenda te krijgen. Problemen die de media aankaartten, werden gezien als incidenten en niet als voorbeelden van een gedeeld onderliggend fenomeen. In de afgelopen jaren is de digitalisering van de overheid op de publieke en politieke agenda gekomen. Concrete gevolgen voor echte mensen werden minder als losse incidenten neergezet, maar verbonden met het functioneren van uitvoeringsorganisaties, de (politieke) aansturing daarvan, met wetgeving, ethiek en de rol van ‘algoritmen’ bij de overheid voor de samenleving die we ons wensen. Voor een deel althans, want na deze paragraaf zal ik ook schetsen dat een belangrijk deel van probleem en oorzaak nog niet op het netvlies staat.

Vooraf projecten rond data-analyse en fraude kwamen grootschalig in het nieuws. SyRI, het Systeem Risico Indicatie, is een voorbeeld. Belanghebbende burgers

8 Van der Heijden, 2001:3.

spanden er samen met belangengroepen een rechtszaak tegen aan. Via dit systeem werkte het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met onder meer de Sociale Verzekeringsbank, de Belastingdienst, het UWV en gemeenten om fraude op te sporen. Die samenwerking behelsde het koppelen van gegevens over 'arbeid, detentie, belastingen, vastgoedbezit, handel, huisvesting, inburgering, onderwijs en pensioen, over schulden, uitkeringen, toeslagen, vergunningen en de zorgverzekering'.⁹ Het systeem bepaalde met deze gegevens op een geheime wijze¹⁰ – geheim voor zowel het publiek als betrokkenen – welke adressen mogelijk een verhoogd risico op fraude of misbruik zouden hebben. Het gaat dan om misbruik op het terrein van de sociale zekerheid, inkomensafhankelijke regelingen, de belasting- en premieheffing en de arbeidswetten.¹¹ De rechtszaak was een principewestie, want al moest het systeem de effectiviteit van de opsporing verhogen, er is nooit een geval van fraude mee opgespoord.^{12,13} 'Technische problemen, verkeerd aangeleverde data en discussie over de manier waarop het onderzoek moest worden uitgevoerd, leidden tot vertragingen. Ook speelde capaciteitsgebrek bij de deelnemende organisaties een rol. De enige keer dat er daadwerkelijk via SyRI verkregen adressen nader zijn onderzocht, in Capelle aan den IJssel, bleek die informatie al bekend of inmiddels achterhaald.'¹⁴ Ondanks het gebrek aan succes werd niet betwist dat de wetgeving, waarmee het gebruik van deze techniek een wettelijke basis kreeg,¹⁵ een legitiem doel dient, zo lezen we in de uitspraak van de rechtszaak.¹⁶ Er is een algemeen belang in het economisch welzijn van het

land¹⁷ bij de bestrijding van fraude, zo zegt de rechter, en daarvoor mag in principe inbreuk gemaakt worden op het privéleven van mensen. Maar als handelen van de overheid grote consequenties voor je kan hebben, dan moet je dat wel kunnen weten, zo zegt de rechter. Het moet mogelijk zijn om je gedrag daarop af te stemmen. Burgers moeten bescherming kunnen vinden tegen willekeur, zeker naarmate de consequenties ingrijpender kunnen zijn. En als de overheid ingrijpt in het leven van burgers, dan moet met zo'n interventie wel het beoogde doel bereikt kunnen worden en in voldoende mate. Anders is er tenslotte geen reden om inbreuk te maken op de belangen van burgers. Zo zijn er meer argumenten, die wat juridisch zijn geformuleerd en in een complexe context staan, maar die iedereen in essentie herkent en erkent. Het zijn deels ook argumenten die de Raad van State al bij de behandeling van het Besluit SyRI naar voren bracht.¹⁸ De rechter verbiedt het systeem in belangrijke mate op basis van zulke basale en breed geaccepteerde ideeën over redelijkheid en rechtvaardigheid.

Er komen meer van dit soort projecten in het nieuws, zoals het Inlichtingenbureau. Ook dat is een samenwerking die gemeenten van risicosignalen voorziet. En ook dit is een project dat al lang bestaat, maar waarbij de discussie pas begint als de effecten van de nieuwe werkwijze in de praktijk zichtbaar worden via de media.¹⁹ Een vrouw die boodschappen cadeau kreeg van

9 Zie www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/syri-het-fraudesysteem-van-de-overheid-faalt-nog-niet-een-fraudegeval-opgespoord-b789bc3a/.

10 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.65.

11 In de sociale zekerheid en inkomensafhankelijke regelingen, de belasting- en premieheffing en de arbeidswetten: Kamerstukken II 2012/13, 33579, nr. 3, par. 2.1: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33579-3.html>.

12 Op 12 september 2014 trad het Besluit SyRI in werking.

13 Zo berichtte de Volkskrant in juni 2019 na onderzoek: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/syri-het-fraudesysteem-van-de-overheid-faalt-nog-niet-een-fraudegeval-opgespoord-b789bc3a/.

14 Idem.

15 Ook voor het Besluit SyRI werd deze techniek al vele jaren in de praktijk ingezet. WRR, 2016a:100.

16 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

17 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.73 en 6.74.

18 Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-26306.html>.

19 In 2013 werd het door minister Asscher ingediende wetsvoorstel als hamerstuk aangenomen, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer. Dat wil zeggen: er is niet over gedebatteerd. (Zie kop 'Stand van Zaken': www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33579_aanpak_fraude_sociale.)

haar moeder, moest aanvankelijk²⁰ € 7000 aan bijstand terugbetalen, de geschatte waarde van de boodschappen gedurende drie jaar, zo'n € 50 per week.²¹ Het signaal was in dit geval dat een tweedehands auto op haar naam stond, waarvan het merk als een hoger segment wordt gezien door het Inlichtingenbureau.²² Die discussie gaat over de wet zelf, die terugvordering vereist²³ en de bijstand verlaagt bij structurele ondersteuning, maar misschien nog meer over de middelen. Naar aanleiding waarvan en in hoeverre moet je je verantwoorden?

Ook de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) is zo'n brede samenwerking om gegevens te delen die ge-

meenten van signalen voorziet. Als de gemeente Waalwijk aankondigt dat er 's avonds opsporingsambtenaren langs de deuren gaan bij adressen met een indicatie van verhoogd risico van fraude en zij zich moeten identificeren, ontploft Facebook. Moet je je identificeren in je eigen huis, zonder feitelijke en individuele verdenking? En wat moeten de bureaus wel denken, als er bij jou wordt aangebeld? De gemeente begrijpt de ophef niet, want ruim 280 gemeenten doen hetzelfde en het is om woonfraude tegen te gaan.²⁴

De Fraude Signalering Voorziening (FSV) van de Belastingdienst komt langdurig in het nieuws. Tot februari 2020 is het bestaan van het systeem geheim, al bestaat het al heel lang. In de maanden daarna blijkt de Belastingdienst zelf niet te weten of dit systeem wettelijk wel door de beugel kan, noch of burgers erdoor benadeeld worden. Registraties blijken sinds 2013 niet te zijn verwijderd, niet na een termijn, maar ook niet wanneer iemand ten onrechte geregistreerd bleek. Waarom mensen geregistreerd worden, kan niet op individueel niveau aangegeven worden en het proces dat tot registratie leidt, is überhaupt onduidelijk en niet consistent. De groep waarover het gaat, blijkt groot, 270.000 burgers en bedrijven. Aanvankelijk lijken de directe financiële consequenties voor burgers beperkt tot hen die een persoonlijke betalingsregeling vragen. Later blijkt opname ook gevolgen te kunnen hebben voor toegang tot de schuldhulpverlening. Een grote groep mensen blijkt gekwalificeerd als opzettelijke fraudeur, niet op basis van een beoordeling, maar simpelweg op basis van de hoogte van het bedrag dat ze moesten terugbetalen aan de Belastingdienst. Dit was efficiënter, maar blijkt in 96% van de gevallen onterecht.²⁵ En zo is er in het KPMG-rapport dat op 10 juli 2020 verscheen²⁶ nog veel meer te vinden. Maar niet alles. Met welke organisaties de signalen allemaal zijn gedeeld, is nog onduidelijk. En dus is nog onduidelijk welke gevolgen deze organisaties daaraan hebben verbonden. Een rapport dat in september 2021 zal verschijnen,²⁷ moet daarin meer inzicht geven. Al is nu al bekend dat dit

20 Nu inmiddels het hoger beroep is geweest, is het aardig om te zien wat er werkelijk is gebeurd. Er bleken twee aanleidingen om onderzoek te doen voor de gemeente. Enerzijds een reguliere periodieke controle op het recht op bijstand. Naar aanleiding daarvan had de gemeente de bankafschriften opgevraagd bij de vrouw over een periode van vier maanden. Tegelijk deed een andere afdeling onderzoek naar aanleiding van het signaal van het Inlichtingenbureau; ook zij vroegen bankafschriften op, nu bij haar bank en over de periode die acht maanden eerder start. Daarna volgen twee huisbezoeken en twee keer een nader besluit. De tweedehands BMW, die ze ook van haar moeder had gekregen, bleek samen met een motor, die ze ook bleek te hebben, de bijstandsnorm voor vermogen niet te overtreffen. Het maximaal toegestaan vermogen voor bijstand was in 2021 € 6295, maar zal destijds net iets anders gelegen hebben. Hoewel de vrouw vrijwillig had verklaard al gedurende 46 jaar boodschappen van haar moeder te krijgen, bleef de periode waarover de gemeente herzag niet in stand, ze moet uiteindelijk € 2835,41 terugbetalen. Dat is in belangrijke mate aan de gemeente zelf te wijten. Enerzijds besloot de gemeente daar zelf toe, omdat ze haar besluitvorming na onderzoek te lang had laten liggen. Anderzijds bleef dit niet in stand voor de periode waarover de gemeente geen bankafschriften had gevraagd aan de vrouw of de bank, waardoor ze dit niet kon onderbouwen. Ook moet de gemeente schadevergoeding betalen voor een onrechtmatig huisbezoek, de proceskosten, en de rechter berispt de gemeente voor herhaalde gebrekkige besluitvorming. Achteraf bezien was de gemeente een stuk effectiever en efficiënter geweest wanneer zij simpelweg naar aanleiding van het reguliere onderzoek over de gehele periode bankafschriften had opgevraagd. Het signaal heeft geen toegevoegde waarde gehad. De tweedehands auto was wel een BMW, maar toch niet veel waard. Net als de motorfiets, toch een Harley-Davidson, die door het Inlichtingenbureau niet was gevonden. Blijkbaar was de zoekopdracht voor het signaal vooral een vertaling van intuïtie.

21 Zie www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5209974/gemeente-wijdmeren-bijstand-boodschappenboete.

22 Centrale Raad van Beroep 23 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1918.

23 Zie www.schuldinfo.nl/index.php?id=31&tx_ttnews%5Bttnews%5D=835&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1&cHash=8269df64c0.

24 Zie www.bd.nl/waalwijk-heusden-e-o/wat-doet-die-boa-s-avonds-aan-mijn-deur-id-controles-in-waalwijk-a15b1106/.

25 Zie <https://over-ons.belastingdienst.nl/mogelijk-meer-ouders-op-zet-grove-schuld-verweten/>.

26 KPMG Advisory N.V., 2020.

27 Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 816, p. 4.

grotendeels niet duidelijk zal worden op individueel niveau. De FSV staat nu tijdelijk uit.

Dit zijn allemaal voorbeelden van relatief nieuwe manieren om te speuren naar mogelijke indicaties van fraude. Onder de opkomst van data-analyse liggen twee oudere ontwikkelingen, gegevensuitwisseling en automatische besluitvorming. Ook deze kwamen in het nieuws. Zo bracht de Raad van State een ongevraagd advies uit²⁸ over de digitalisering van de overheid en de gevolgen daarvan voor de rechtsstatelijke verhoudingen. Het is de vierde keer in veertig jaar dat de Raad van State zich hiertoe geroepen voelt. Hij beschrijft hoe de overheid 'vernetwerkt'. Daarmee bedoelt de Raad dat de overheid het ene besluit weer gebruikt voor een volgend besluit. Besluiten worden weer gegevens 'die in grote hoeveelheden en volautomatisch worden doorgegeven'. 'Maar dat is niet zonder risico voor de burger. Gegevens hebben een betekenis die afhangt van de context, waarbij bij het koppelen niet altijd rekening wordt gehouden. Bovendien kan een foutief gegeven (...) een eigen leven gaan leiden. (...) Een onjuist gegeven, dat wordt doorgegeven, is vrijwel onuitroeibaar.'²⁹

Het hoofdpunt dat de Raad van State maakt, formuleert hij erg voorzichtig. Het is 'denkbaar dat bij een verder gaande digitalisering de burger in toenemende mate geconfronteerd wordt met besluitvorming waarvan niet meer na valt te gaan welke regels zijn toegepast en niet meer vastgesteld kan worden of de regels ook daadwerkelijk doen waarvoor ze bedoeld zijn. (...) En tenslotte dat hij geconfronteerd wordt met besluiten en een informatienetwerk van de overheid waarin niet meer valt na te gaan of de besluiten op basis van de correcte gegevens zijn genomen, en waarbij hij bovendien zelf moet aantonen dat er een fout is gemaakt.'³⁰

Een voorbeeld dat de Raad van State geeft – uit 2013 –, gaat over de trajectcontroles, waarbij campers en auto's met een fietsenrek worden aangezien voor auto's met aanhangwagens. 'De camera's namen geen verschillende voertuigen waar, maar maten de lengte (...). Een praktische manier om de regeling te operati-

onaliseren, maar in sommige gevallen een verkeerde conclusie. Dat leidde tot de oplegging van boetes voor te hard rijden, want voor een auto met aanhangwagen geldt een lagere maximumsnelheid. Toen dit bleek, zag de Minister van Veiligheid en Justitie geen mogelijkheid om de ten onrechte opgelegde boetes uit eigen beweging te corrigeren. Burgers moesten daarvoor beroep instellen.'³¹

Hetzelfde principe, dat het omzetten van wetten en regels in technische middelen kan leiden tot onjuiste conclusies en dat de overheid vervolgens niet in staat is haar eigen fouten te corrigeren, is de rode lijn door verhalen van burgers die in de afgelopen jaren in de media komen

1.2. De bestaande indruk van de digitale transformatie van de overheid

Vanwege de maatschappelijke ophef staat de digitalisering als onderwerp op het netvlies. Echter, diverse belangrijke onderzoeken van de afgelopen paar jaar zouden je zomaar de indruk kunnen geven dat er niet wezenlijk iets is veranderd.

Zo schreef de Algemene Rekenkamer recent het rapport 'Aandacht voor algoritmes'.³² Daarin concludeert de Rekenkamer dat het Rijk slechts eenvoudige algoritmen inzet en de effecten op burgers beperkt zijn. 'Algoritmes nemen zelden zelf besluiten en mensen zijn nadrukkelijk betrokken bij het gebruik.' Een wat onverwachte conclusie. Het rapport schetst dan ook een verkeerd beeld, omdat het onderzoek op allerlei niveaus de plank mislaat.³³

De missers in dat onderzoek zijn niet uniek. Zo zien we bijvoorbeeld in vele rapporten en beleidsonderzoeken het idee terugkomen dat de gevolgen van weinig betekenis zijn, wanneer een algoritme gebaseerd is op eenvoudige principes. Zo ook in de brief en bijlage die minister Dekker van het Ministerie voor Rechtsbescherming naar de Kamer stuurt op 8 oktober 2019.³⁴

³¹ Raad van State, 2018:7.

³² Algemene Rekenkamer, 2021.

³³ In een kort opinieartikel heb ik een paar van de (denk)fouten uit dit rapport naar voren gebracht: www.binnenlandsbestuur.nl/arjanwidlak.

³⁴ Kamerstukken II 2019/20, 26643 en 32761, nr. 641.

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557; Raad van State, 2018.

²⁹ Raad van State, 2018:13-14.

³⁰ Raad van State, 2018:3.

Daarin gaat het vrijwel uitsluitend om data-analyse en het risico daarbij op vooroordelen. De veronderstelling is dat alles wat in principe goed te begrijpen is, geen verstrekkende, onverwachte of onbedoelde gevolgen heeft. Een denkfout.

Er is vrij breed een grote worsteling te zien in onderzoeken en beleidsadviezen om structuur aan te brengen en het terrein te overzien. Het fenomeen lijkt te groot. Het lijkt wel, zoals René ten Bos de bureaucratie noemde, een hyperobject.³⁵ Iets dat zo alomvattend is dat we nooit het totaalbeeld op ons netvlies kunnen krijgen.³⁶ Maar als het niet lukt om het geheel te zien als samenspel van onderdelen, wordt het heel lastig om gevolgen op een zinvolle manier toe te wijzen. Dan wordt het dus ook heel lastig de informatie te leveren om keuzes te kunnen maken en daarmee voor politici om te sturen op wenselijke uitkomsten voor de samenleving.

Niet alleen beleidsonderzoekers worstelen, ook politieke commissies. De Tijdelijke commissie Digitale toekomst bijvoorbeeld deed onderzoek.³⁷ Een onderzoek dat geboren was uit een ‘sluimerend ongemak’. Er zouden wel eens serieuze risico’s kunnen zijn, voor onze veiligheid, democratie en autonomie. Die risico’s vindt deze commissie ook, maar vooral³⁸ buiten de Nederlandse overheid zelf. En ze vindt die risico’s vooral in zeer nieuwe technologieën die in de toekomst een probleem kunnen vormen. Daar waar de overheid zelf aan bod komt, gaat het over individuele projecten waar iets misging en dat is opgelost. Het hierboven beschreven Systeem Risico Indicatie bijvoorbeeld, werd in deze termen geduid. Er was een probleem en nu niet meer.

Een andere tijdelijke commissie, de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), keek wel expliciet naar de overheid zelf. Aanleiding waren ‘de vragen die de Tweede Kamer zich stelt naar allerlei soorten problemen in de uitvoering die burgers klem zetten’.

³⁵ De term zelf komt van Tim Morton. Zie https://en.wikipedia.org/wiki/Timothy_Morton#Hyperobjects.

³⁶ Ten Bos, 2015.

³⁷ Tijdelijke commissie Digitale toekomst, 2020.

³⁸ Het Systeem Risico Indicatie is een zeldzaam voorbeeld uit het rapport waarbij de overheid naar zichzelf kijkt. Deze samenwerking van diverse overheden koppelde sinds 2004 op verzoek van één van de partners bestanden om fraude op te sporen. WRR, 2016a:89-99.

Zij kijkt daarom vooral naar uitvoeringsorganisaties en meer specifiek naar de Belastingdienst, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). ‘Voor het overgrote deel van de uitvoering gaat het goed en is het goed geregeld’,³⁹ concludeert de commissie. Deze commissie, wier rapport slechts zeven maanden later verscheen dan het vorige, ziet wel iets meer problemen. ‘Daar waar het mis gaat, gaat het vaak gruwelijk mis en komen mensen vreselijk in de knel. Zij zien dan geen mogelijkheid om daar weer uit te komen. Daarnaast moeten we concluderen’, schrijft de TCU, ‘dat ook de uitvoeringsorganisaties zelf niet, of te beperkt, in staat zijn om deze groep mensen te helpen.’ In de analyse raakt de commissie af en toe voorzichtig aan meer structurele factoren. Ze benoemt dat de besluitvorming ‘bij sommige organisaties’ is overgenomen door geautomatiseerde systemen. Ze benoemt dat beslissingen ‘in toenemende mate’ zijn gebaseerd op ‘beschikbare data’. Ze benoemt dat daardoor ‘weinig’ ruimte is voor menselijke oordeelsvorming. Maar het zwaartepunt van oorzaken en oplossingen vindt de commissie daar niet. De oorzaken zijn ‘onduidelijkheid over de maatschappelijke opgave waaraan deze organisaties moeten bijdragen’, ‘late signalering van problemen’, ‘onvoldoende doorzettingsmacht van leidinggevenden’, ‘medewerkers die zich niet veilig voelen om problemen te melden’ en ‘signalen die blijven steken in een “leemlaag” van managers’. Oplossingen zoekt de commissie in de ondersteuning van mensen met – al dan niet tijdelijk – minder ‘doenvermogen’. Want weten – zo zegt zij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid na – is nog geen doen.⁴⁰ De oplossing zoekt zij daarom in maatwerk. Het gaat dan om de competentie van professionals om maatwerk te leveren en ruimte voor maatwerk in de wetgeving en in die organisaties. In essentie legt zij probleem en oplossing bij de vermogens van burgers.

Nog een andere commissie, de Adviescommissie uitvoering toeslagen, bekend als de commissie-Donner, heeft het over wetgeving, jurisprudentie en werkinstructies. Het is de werking van de wet, niet de wijze van uitvoering. Het is een tussenkopje in de samenvatting om het belang daarvan te onderstrepen.

³⁹ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021:8.

⁴⁰ WRR, 2017.

1.3. Het is de digitalisering, dummy!

In dit boek wil ik niet ontkennen dat de problemen en trends die deze commissies en organen naar voren brengen, bestaan. Wel wil ik daar een verklaring naast zetten. Een verklaring die grotendeels ook de factoren kan verklaren die wél naar voren worden gebracht, zoals waarom problemen laat gesignaleerd worden, waarom er problemen zijn met de doorzettingsmacht van leidinggevendenden, waarom een alles-of-niets-benadering ontstaat en waarom onduidelijkheden ontstaan over de maatschappelijke opgave.

Die verklaring is in essentie dat de digitalisering van de overheid een totale transformatie blijkt van wat de overheid is, hoe de overheid werkt, en daarmee hoe de overheid via de bureaucratie waarden realiseert en toedeelt. De digitalisering van de overheid zorgt voor een verschuiving van mogelijkheden, belangen, macht en beheersbaarheid. Deze verschuiving leidt tot een herverdeling van allerlei waarden in de samenleving, waaronder de rechten en plichten van burgers. Ik geef een paar korte voorbeelden om hiervoor alvast enig gevoel te geven, voordat we een stap terug doen om de grote lijn te zien.

Mogelijkheden die ICT biedt verschillen

De mogelijkheden die partijen verkrijgen door digitalisering verschillen enorm. Allereerst natuurlijk tussen burgers en overheden. Burgers kunnen hun interacties met de overheid niet automatiseren. Er is geen burgerbot om de chatbot van een overheid te woord te staan. Een burger kan niet automatisch zijn online formulier laten invullen en er is geen software om volautomatisch bezwaar te maken tegen je WOZ-aanslag. Wie een overheidsorganisatie belt, krijgt te horen dat hij eerst een telefooncomputer spreekt, 'om u beter van dienst te zijn'. De werkelijkheid is dat dergelijke technologie lasten verplaatst van de Staat naar de burger. Toetst u eerst uw nummer in. Vult u zelf het formulier in. Vraagt u zelf de code aan. Log eerst in op de website. Print u zelf uit. De verbinding wordt nu verbroken.

Ook de mogelijkheden tussen burgers en bedrijven verschillen. De ene taak is makkelijker te digitaliseren dan de andere. Zo wordt boetes versturen makkelijker. Na jaren nog even een aanmaning versturen, waardoor de verjaringstermijn opnieuw gaat lopen, wordt

ook gemakkelijker. Dit zijn mechanismen waar je een businesscase op kunt bouwen. Wie dit goed organiseert, kan mensen goedkoop blijven achtervolgen. Dit maakt handel in schulden weer aantrekkelijker. Zo ontstaat een nieuwe maatschappelijke uitkomst, simpelweg omdat de kosten verschuiven. Alles wat makkelijk te automatiseren is, wordt efficiënter door ICT en dat maakt het interessant om in te investeren. De geïnvesteerde euro wordt terugverdiend.

Overheden zijn daarin niet anders. Ook zij krijgen sterke financiële prikkels. Maar de mogelijkheden tussen overheden onderling verschillen. Er zijn overheden met taken die goed te automatiseren zijn, zodat elke geïnvesteerde euro wordt terugverdiend. En als de geïnvesteerde euro niet wordt terugverdiend, legt het uitgangspunt van kostendekkendheid deze kosten als vanzelf bij de burgers die te maken krijgen met deze nieuwe vormen van dienstverlening. Maar tegelijk zijn er ook overheden met taken die veel lastiger te automatiseren zijn. Sommige taken bestaan vrijwel geheel uit oordeelsvorming. Taken die juist belangrijk zijn wanneer het evenwicht in een stelsel verschuift. Zo is voor een evenwicht van rechten en plichten goed toezicht nodig op schuldeisers. Toezicht bijvoorbeeld dat zeker stelt dat schuldeisers geen onnodige kosten maken. Dat is lastiger om effectiever en efficiënter te maken met ICT. En zo kan de maatschappelijke uitkomst veranderen, zonder dat er iets verandert in de regelgeving. Simpelweg omdat de mogelijkheden voor sommige partijen veranderen en de mogelijkheden voor andere partijen niet.

Belangen verschuiven

Ten tweede verschuiven de belangen van overheidsorganisaties door digitalisering. Het meest evident is dat bij gegevensuitwisseling. Wanneer de ene overheid de andere overheid toegang geeft tot een register is dat vaak een zogenaamde win-winsituatie voor deze partijen. Soms is dit niet alleen van waarde voor de organisaties zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. Een agent die een gestolen auto registreert in het Kentekenregister, werkt niet alleen meer voor de politie. Hij werkt ook voor de RDW, die direct een oproep APK kan versturen. Hij werkt ook voor de Belastingdienst, die direct een acceptgiro voor de wegenbelasting kan versturen. De agent is, bij wijze van spreken, drie keer zo productief geworden. Daar worden we

allemaal beter van. De kosten en opbrengsten hiervan zijn nog goed onderling te verdelen ook.

Tegelijk ontstaan hiermee ook nieuwe belangen. Een organisatie die besluit op basis van het register van een andere organisatie krijgt een belang bij dat register. Dat register wordt een grond voor haar besluit en daarmee van belang voor de verantwoording van die organisatie. Een wijziging, een correctie en zeker een correctie met terugwerkende kracht, tast dat belang aan, omdat daarmee de grond voor het besluit van een andere overheid verdwijnt. Uiteraard zijn daarvoor technische oplossingen denkbaar. Oplossingen die eigenlijk sowieso noodzakelijk zijn. Een bron behoort te corrigeren en een afnemer behoort dat te merken. De afnemer heeft er tenslotte ook gevolgen aan verbonden. Een procedure voor correctie en herstel lijkt niet meer dan logisch. Toch is er vaker geen systeem voor correctie en herstel aanwezig tussen organisaties dan wel. Waar de massaliteit van het reguliere proces een investering in software voor gegevensuitwisseling rechtvaardigt, is dat niet het geval bij de veel kleinere groep waarbij een fout hersteld moet worden. Het primaire proces is goedkoper geworden, maar een goed proces voor herstel en correctie is relatief én absoluut veel duurder geworden. Geen 'businesscase' dus.

Rollen verschuiven

Er zijn veel meer van dit soort belangenverschuivingen. Belangenverschuivingen kunnen soms het karakter van organisaties totaal veranderen. Het gebruik van de adresgegevens die gemeenten bijhouden van burgers is wellicht de meest breed gedeelde gegevensset. Omdat veel regelingen financieel verschillen afhankelijk van de vraag waar je woont of met wie je woont, ontstaat een handhavingsbelang bij de afnemers van die gegevens. Een gemeentelijke dienst burgerzaken is zo van dienstverlener steeds meer een handhaver geworden voor de afnemers van zijn gegevens.

Nieuwe vormen van macht

Ten derde ontstaan er nieuwe vormen van macht en verandert de mate waarin de Staat die macht kan beheersen. Het was eerder nooit mogelijk om iemands gegevens te wijzigen in honderden overheidsregistraties tegelijk. De infrastructuur van gegevensuitwisseling maakt dit nu normaal. Dit is een vorm van macht. Een vorm van macht waartegen eerder nooit bescherming

nodig was, simpelweg omdat ze niet bestond. Die bescherming is mede nodig omdat fundamentele belangen van burgers bij de inrichting van die infrastructuur niet zijn zeker gesteld. Zo kan een burger niet weten welke organisaties daarnaar handelen en alleen al⁴¹ dat is regelmatig een groot probleem voor burgers.

Er verandert kortom meer dan lijkt.

1.4. Een ordening van de digitale infrastructuur in Nederland

Al deze dingen zijn beter te begrijpen als we eerst enige structuur aanbrenge. Hier wil ik dat doen aan de hand van hoe de burger de gevolgen ervaart bij de meeste besluiten die de overheid neemt, zogenaamde individuele besluiten. Die beslissingen kunnen over vrijwel alles gaan, van AOW tot zorgtoeslag. Met gevolgen bedoel ik gevolgen voor de wijze waarop burger en overheid met elkaar omgaan. Gevolgen die we zien bij elke beslissing van elke organisatie. Ik doe dit hieronder langs drie lijnen.

Drie lijnen van verandering

De eerste lijn is automatische besluitvorming. Dit is het fenomeen dat besluiten niet door mensen genomen worden, maar volautomatisch door software. Automatische besluitvorming verandert hoe de overheid een individueel besluit neemt. De tweede lijn is gegevensuitwisseling. Organisaties leveren besluiten en waarnemingen aan andere organisaties, die daarop weer eigen besluiten baseren. Gegevensuitwisseling verandert hoe de overheid de feiten vaststelt. Mijn derde lijn is het gebruik van data-analyse. Overheden gebruiken indicaties van een verhoogd risico op fraude als een voorportaal voor een nieuw proces van toezicht. Data-analyse verandert wanneer en waarom een burger zich moet verantwoorden.

Deze drie lijnen zijn ook te zien als drie fasen. Al zijn ze niet in absolute zin te verbinden aan een bepaalde periode, ze zijn wel in een bepaalde volgorde ontstaan. Ook binnen organisaties die deze technische mogelijkheden pas later adopteren, is dit een logische, vanzelfsprekende en daarom welhaast een noodzakelijke chronologie. Ze bouwen op elkaar voort, zoals

41 Er zijn nog vele andere redenen waarom de gevolgen voor burgers niet kenbaar zijn.



Figuur 1 Generieke stappen in een geautomatiseerd besluitvormingsproces

hieronder duidelijk zal worden. Gegevensuitwisseling is aantrekkelijk voor organisaties, omdat automatische besluitvorming bestaat. Data-analyse kan en is aantrekkelijk voor organisaties, omdat gegevens lokaal beschikbaar zijn.

We kunnen daarnaast deze drie ontwikkelingen zien als analytisch te onderscheiden fenomenen. Elk van deze fenomenen heeft eigen kenmerken en eigen gevolgen in de sociale werkelijkheid. Maar uiteraard heeft de combinatie van elk ook weer eigen gevolgen. De combinatie bijvoorbeeld van automatische besluitvorming met gegevensuitwisseling verandert of en in hoeverre overheden hun besluiten kunnen motiveren. Omdat we deze fenomenen kunnen onderscheiden én in samenhang kunnen zien, kunnen we tot verklaringen komen die zinnvoller zijn, in de zin dat we ernaar kunnen handelen.

1.4.1. Automatisering van besluitvorming

Automatische besluitvorming heeft vele verschijningsvormen. In dit boek ligt de nadruk, zoals gezegd, op besluitvorming die direct samenhangt met de toekenning van individuele rechten en plichten door de overheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verkeersboete of je studiefinanciering. Deze besluiten worden in meerderheid volautomatisch genomen met behulp van software.

We kunnen ons zo'n besluitvormingsproces schematisch voorstellen in vijf stapjes, zoals in figuur 1. Allereerst moet er een aanleiding zijn om zo'n besluit te nemen. Wie kinderbijslag wil, moet dat aanvragen. Jaarlijks vraagt de Belastingdienst je je inkomsten op te geven. Klassiek was een ambtenaar de interface tussen de organisatie en de wereld daarbuiten. De ambtenaar verzamelde de relevante feiten van onder

meer de burger en de relevante wetgeving. Op basis van de feiten en de regels maakte hij een belangenafweging die resulteerde in een besluit. Dat besluit was altijd een document, waarin dat besluit vastligt en waarin de ambtenaar motiveerde waarom het besluit is zoals het is. Bij de uitvoering van een besluit moet je meestal denken aan het overmaken van geld, in welke richting dan ook. Tenslotte hoort bij elk besluit ook de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het besluit, een klacht in te dienen of om naar de rechter te gaan. Dit zijn vormen van feedback op dit proces. Uiteraard spelen deze juridische vormen van feedback alleen als de burger initiatief neemt, omdat er een verschil van inzicht is over de feiten, de regels of de wijze van behandeling.

Behalve de feedback zijn al deze stappen veelal volledig geautomatiseerd. De ambtenaar is als interface grotendeels vervangen door een online formulier of een softwareroutine die je wijst op de noodzaak een formulier in te vullen. Of misschien stuurt dit algoritme je meteen een boete als je zo'n verplichting nalaat, want anders dan een bedrijf is een overheid niet verplicht je een kosteloze betalingsherinnering te sturen.⁴² De verwerking vindt volledig of vrijwel volledig plaats aan de hand van beslisregels. Beslisregels zijn de zeer expliciete regels waarin wetten vertaald worden, zodat ze door software in combinatie met discrete feiten tot een onontkoombare conclusie leiden. Het resultaat daarvan – het besluit – is een gegeven geworden, dat organisaties opslaan in een database. Het document dat je daarover op de hoogte stelt, krijgt meer het karakter van informatie, van een afschrift of uittreksel uit de registratie. Het is niet meer een identieke of gewaarmerkte kopie van hetzelfde bewijsstuk dat de

⁴² Zie ook column 42-17.

overheid zelf heeft. En ook de uitvoering van besluiten is doorgaans volledig geautomatiseerd. Gelden worden automatisch overgemaakt, acceptgiro's automatisch verzonden en invorderingstrajecten automatisch gestart.

1.4.2. Gegevensuitwisseling

Automatische besluitvorming maakt uitwisseling van gegevens interessant. Omdat besluiten en andere gegevens als data vastliggen in databases, zijn de kosten om die gegevens te delen relatief laag als het om grote hoeveelheden gegevens gaat. Dat heeft grote voordelen. Zoals hierboven al geschetst, werkt een agent die een gestolen auto terugvindt niet alleen meer voor de politie, als deze gegevens volautomatisch naar de RDW en de Belastingdienst gaan. Uiteraard was het ook denkbaar geweest om gegevens uit te wisselen zonder automatische besluitvorming. Ook vroeger had de politie langs kunnen gaan bij de RDW en de Belastingdienst met een stapel papier om burgers de moeite te besparen de auto opnieuw aan te melden bij zijn collega-overheden. De kosten daarvan zijn echter hoog, want om een stapel papier te verwerken, zijn mensen nodig. Deze innovaties zijn dan ook, net als automatische besluitvorming, niet ingegeven door een visie op dienstverlening, maar op de eerste plaats door kostenbesparing. Wie daaraan twijfelt, zou eens kunnen bellen met de vraag om ook je parkeervergunning te heractiveren. Je zult dan ontdekken dat je verwachtingen van de overheidsdienstverlening te hooggespannen zijn. Gegevensuitwisseling rust dan ook op automatische besluitvorming, omdat zonder automatische besluitvorming hiermee weinig te winnen is. Maar mét automatische besluitvorming zijn hiermee op tientallen manieren efficiëntievoordelen te halen.

Gegevensuitwisseling is een heel onoverzichtelijk terrein. Dat komt omdat dit het domein is van relatief autonome organisaties die in onderhandeling tot afspraken komen. Al sinds de jaren negentig hebben diverse uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid geschaapt tot gegevensuitwisseling.⁴³ Hoewel het gaat om organisaties 'met verantwoordelijkheden die wederzijds uitsluitend zijn'⁴⁴ – en die informatie dus voor geheel andere doelen gebruiken – 'geldt een continue druk om (...) meer instanties toegang te verlenen tot de

opgeslagen informatie'.⁴⁵ Het belang van organisaties hierbij is groot en de uitkomst vrijwel evident. Want informatie is een niet-rivaliserend goed voor overheden. Dat wil zeggen dat hergebruik door een andere organisatie niets afdoet aan de waarde. Het is dan ook goed te begrijpen dat dergelijke onderhandelingen weinig aanmoediging nodig hebben. Bekkers en eerder – in een andere context – Rhodes beschrijven deze proliferatie van gegevensuitwisseling dan ook als een 'onderhandeling en uitruil in een zelf-organiserend netwerk'.⁴⁶

Er zijn heel verschillende manieren waarop overheden gegevens uitwisselen met heel verschillende soorten wettelijke grondslagen. Meestal doen zij dat via onderlinge afspraken. Uiteraard moet er een wettelijke grondslag zijn. Zo'n juridische grondslag kan een verplichting zijn. Zo moet de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) de Basisregistratie Inkomsten verplicht gebruiken. Soms staat in de wet genoemd dat overheden gegevens moeten leveren aan overheden die daarom vragen in het kader van een bepaalde taak, zoals de controle op misbruik en fraude. Soms is er een organisatie die beoordeelt of er sprake is van een 'maatschappelijk belang'. Maar zo'n basis hoeft niet een specifieke wet te zijn. Je kunt je als overheid ook baseren op een algemene taak van openbaar gezag of algemeen belang.⁴⁷ Sommige gegevens zijn juridisch 'open data', zoals de Kadasterdata, maar gaan de afspraken over specifieke formaten van aanlevering. Als de wil er is, dan weten overheden meestal wel aannemelijk te maken dat gegevensgebruik nuttig of nodig is, en de wet biedt veel mogelijkheden om een 'haakje' te vinden dat dit mogelijk maakt. Anders dan velen denken, is er niet één wet die dit regelt – de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Er is een zee van wetten die gegevensuitwisseling regelen, waaronder ook wetten met meer of minder algemene uitzonderingen op de AVG. Een wettelijke verplichting tot gebruik van één gegeven kan dan ook aanleiding zijn voor een onderhandeling, waarbij ook andere gegevens geleverd – en teruggeleverd – worden op basis van allerlei verschillende grondslagen.

45 WRR, 2011:12.

46 Bekkers, 2007:11 (mijn vertaling); Rhodes, 1997.

47 Gebaseerd op diverse interviews, maar zie bijv. ook Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018:39 e.v.

43 Zie bijv. Bovens & Zouridis, 2002:179; Bekkers, 2007.

44 Bekkers, 1998; OECD, 2003.

Meestal regelen organisaties gegevensuitwisseling in onderlinge onderhandeling. Organisatiebelangen spelen in die onderhandelingen een hoofdrol. Het komt ook vrij vaak voor dat organisaties gegevens op een gestandaardiseerde manier beschikbaar stellen voor grote groepen organisaties. In zo'n geval is dat doorgaans geregeld met een specifieke wet. Heel soms is er een centrale organisatie die fungeert als poortwachter.⁴⁸ Van centrale coördinatie over gegevensstromen als geheel is geen sprake. Ook de regelmaat en de actualiteit verschillen per gegevensstroom. Soms leveren organisaties gegevens op een dagelijkse basis, soms tweewekelijks of nog minder frequent. Soms is de vertraging een dag, soms twee dagen en soms veel meer. Soms leveren organisaties direct aan elkaar, soms via één, soms via meerdere tussenpersonen.

Er is kortom op geen enkele wijze een lijn te trekken door welk aspect van gegevensuitwisseling dan ook. Daarom zijn er ook zoveel redenen die maken dat we niet weten welke gegevensstromen er überhaupt zijn. Er is geen centrale instantie die dit bijhoudt. Zelfs bij gegevens waarvoor een centrale voorziening is, is deze vaak niet de enige route waarlangs die gegevens uitgewisseld worden.

Ten slotte is het ook belangrijk dat elke organisatie gegevens moet aanpassen aan haar context. Onder meer daarom hebben afnemers van gegevens lokale kopieën nodig. En dit⁴⁹ maakt weer dat er geen overzicht mogelijk is van wie welke gegevens gebruikt – of een aangepaste versie van die gegevens – en zeker niet van wie wanneer gegevens raadpleegt. Er is kortom heel erg weinig overzicht. Overzicht is op dit moment ook geen ambitie.⁵⁰

48 De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RVIG) fungeert als poortwachter voor de landelijke voorziening van de Basisregistratie Personen.

49 En natuurlijk dat lokale kopieën lang niet altijd gelogd worden. En als dat zo was, logs worden niet teruggeleverd.

50 Wie mocht denken dat dit 'belegd is bij Regie op Gegevens' vergist zich. Daar is wel onderzocht of de gegevensstromen vanuit zeven basisregistraties in kaart gebracht kunnen worden. De conclusie is dat dit niet vanuit de bron, maar slechts vanuit het gebruik door afnemers in kaart gebracht kan worden. De huidige activiteit richt zich op het vormgeven van een interface voor individuele gegevens, niet op het in kaart brengen van gegevensstromen.

1.4.3. Toezicht en data-analyse

Naast het primaire proces van dienstverlening, waarin de overheid individuele besluiten neemt over belastingen, toeslagen, uitkeringen en meer, is er een proces van toezicht daarop ontstaan. Dit toezicht haakt op verschillende manieren in op de stroom van automatische besluiten door specifieke aangiftes of aanvragen 'uit te werpen'. In het algemeen wil dat zeggen dat ze nader onderzocht worden en een andere behandeling krijgen.

Van oorsprong kreeg het toezicht vorm vanuit steekproeven. Maar met het verkrijgen van steeds meer gegevens van andere overheden werd het mogelijk om deze gegevens te vergelijken met de eigen gegevens. Als er verschillen zijn, kan dat een signaal zijn dat een burger een ander beeld probeert voor te spiegelen bij de ene overheid dan bij de andere.

Het meest besproken is wellicht de ontwikkeling van statistische signalen. We noemen dit ook wel profilering. Een signaal is dan een statistisch signaal ofwel een mogelijk verhoogd risico op basis van historische of groepskenmerken. Wanneer statistische signalen worden gegenereerd met (zelflerende) neurale netwerken, dan wordt dit ook wel AI of kunstmatige intelligentie genoemd. Ik zal hier niet de nadruk leggen op de specifieke techniek die gebruikt wordt en al deze technieken aanduiden met 'data-analyse'. Bij data-analyse gaat het om zachte gegevens of statistische gegevens. Het relevante onderscheid is dat het gaat om gegevens die niet feitelijk zijn of niet individueel zijn of beide. Dat is namelijk wat ertoe doet in het licht van individuele besluitvorming. In onze cultuur vinden wij het eerlijk en rechtvaardig dat wij individueel beoordeeld worden volgens feitelijke criteria. Dergelijke normen liggen vast in de wet. Als we ons moeten verantwoorden, dan vinden we het redelijk dat we kunnen weten waarom. Dat is niet alleen redelijk, maar ook praktisch en effectief, want alleen dan kan toezicht ook leiden tot zijn doel, gedragsaanpassing. Dat wil niet zeggen dat data-analyse onbruikbaar is voor toezicht, maar wel dat een overheid op basis van data-analyse alleen geen besluit kan nemen. Ook directe consequenties voor burgers op basis van data-analyse alleen zijn meestal onacceptabel, wat natuurlijk niet wil zeggen dat het niet gebeurt.

Wat alle methoden van data-analyse gemeen hebben – naast de niet-feitelijke of niet-individuele aard van de resultaten –, is dat het gaat om het verwerken van grote hoeveelheden gegevens. Mede daarom vraagt dit om de lokale beschikbaarheid van die gegevens. Data-analyse is dan ook gebouwd op gegevensuitwisseling en meer specifiek op de huidige praktijk van gegevensuitwisseling, waarbij gegevens worden verspreid over afnemende organisaties en samenwerkingsverbanden.

Belangrijk is ook dat we heel veel niet weten over data-analyse bij de overheid. Behalve dat we veelal niet weten welke data overheden gebruiken, weten we ook niet welke methoden en wat de resultaten daarvan zijn.⁵¹ Dat staat op gespannen voet met enkele kernwaarden in onze samenleving. Wij menen dat beslissingen van de overheid transparant moeten zijn als dat enigszins kan, en in elk geval altijd onderworpen moeten zijn aan een systeem van externe verantwoording. Een veelgebruikt argument voor geheimhouding is dat transparantie hierover fraudeurs de mogelijkheid zou kunnen bieden om hierop in te spelen.⁵² Dit argument beperkt zich doorgaans niet tot de specifieke onderdelen waarvoor het opgaat en gaat meestal niet gepaard met een antwoord op de vraag hoe de organisatie dan wel voldoende rekenschap aflegt.

Hoewel data-analyse toepasbaar is voor allerlei doelen, gebruikt de overheid haar in de praktijk met de bedoeling fraude^{53, 54} op te sporen. Overheden speuren enerzijds naar criminele netwerken door signalen samen

te brengen voor casusanalyse.⁵⁵ Anderzijds brengen ze gegevens samen om risicoanalyses te maken van groepen met een verhoogd risico.⁵⁶ Data-analyse staat in de praktijk in de context van het toezicht.

1.5. Een beeld van de schaal

Voorbeelden alleen doen de verandering die de overheid in de afgelopen halve eeuw heeft ondergaan geen recht. Cijfers kunnen veel beter de schaal van die verandering zichtbaar maken. Die schaal is welhaast onvoorstelbaar. Een meerderheid⁵⁷ van de individuele beslissingen die de overheid vandaag de dag neemt, verloopt volautomatisch. De Belastingdienst betaalt jaarlijks zo'n 7,2 miljoen inkomensafhankelijke toeslagen uit, ter waarde van € 12,9 miljard.⁵⁸ Denk daarbij aan zorgtoeslag of huurtoeslag. Het UWV neemt zo'n 13,9 miljoen continueringsbeslissingen per jaar en voert zo'n 19,1 miljoen betalingen uit.⁵⁹ Denk daarbij aan uitkeringen zoals de WW of de Ziektewet. Gemiddeld elke 7 seconden, ofwel 4,3 miljoen keer per jaar,⁶⁰ wordt er ergens in Nederland iemand geflitst vanwege snelheid of een verkeerslicht. Dit leidt volautomatisch tot het versturen van een boete en eventueel een verhoging. Het zijn allemaal beslissingen waar geen mens bij komt kijken. Meer dan € 156 miljard wordt volautomatisch herverdeeld, wanneer we alleen kijken naar de WW, de belastingteruggaven en kinderbijslag. Dit is 60% van de jaarlijkse inkomsten van de Staat.⁶¹ Als we kijken naar de kern van wat de overheid doet, besluiten nemen en gezaghebbend waarden toedelen, dan is de conclusie dat automatische besluitvorming de kern is van het openbaar bestuur van vandaag.

Niet alleen is de overheid een enorme beslisfabriek geworden, ze wisselt op een even onvoorstelbare schaal

51 WRR, 2016b:201 e.v.

52 *Transparantie is enerzijds een waarde op zichzelf. Het stelt burgers in staat om kritisch te zijn en zich een oordeel te vormen. Transparantie is anderzijds een middel om andere waarden te bereiken en daarover rekenschap af te leggen. Echter, als middel voor rekenschap is transparantie geen voldoende voorwaarde en – in principe – geen noodzakelijke voorwaarde. Maar indien het handelen zelf niet transparant is, dan moet natuurlijk wel transparant zijn hoe daarover dan wel voldoende rekenschap afgelegd kan worden. Zie hiervoor: Kroll e.a., 2017. Over alles waarover geen transparantie wordt geboden, kan gerechtvaardigd de vraag gesteld worden hoe dan wel de noodzakelijke en voldoende voorwaarden voor rekenschap zijn ingericht. Het antwoord daarop is vrijwel altijd wat ontbreekt wanneer dit argument gebruikt wordt.*

53 *Fraude is opzettelijke misleiding met de bedoeling om daar voordeel van te krijgen.*

54 *Column 49-59 beschrijft een zeldzaam voorbeeld waar een organisatie dit anders probeert te doen, maar vooralsnog zonder succes.*

55 *Raad van State, 2019:9.*

56 *Raad van State, 2019:9.*

57 *Zie bijv. Van Eck, 2018 of Raad van State, 2018:14.*

58 *Cijfers over 2018, Belastingdienst, <https://over-ons.belastingdienst.nl/feiten-en-cijfers/toeslagen-in-2018/>.*

59 *Cijfers over 2020, UWV; zie www.uwv.nl/overuwv/Images/uwv-jaarverslag-2020.pdf.*

60 *In de coronaperiode is dit cijfer gedaald naar elke 9 seconden (2019) en elke 11 seconden (2020). Het gaat om 4.253.219 flitsfoto's in 2018. Instroom WAHV-verkeerslichten per digitale paal per uitdraagperiode: 1 januari 2018 t/m 31 december 2018; zie www.cijb.nl/sites/default/files/instroom_wahv_per_flitspaal_per_provincie_2018.pdf, p. 25.*

61 *Cijfers over 2015, Van Eck, 2018:440.*

gegevens uit. Dat gaat enerzijds om tien zogenaamde 'basisregistraties'. Alleen al de Basisregistratie Personen (BRP), waarin gemeenten basisgegevens van hun inwoners bijhouden,⁶² wordt gebruikt door duizenden andere organisaties.⁶³ Het gebruik van elkaars gegevens is zoals gezegd veel breder en diverser dan de basisregistraties. Basisregisters zijn ook niet meer dan een label voor een deel van al oudere kernregistraties waarvan het gebruik nader is geregeld in een wet speciaal voor die registratie. In 2015 is op verzoek van de Tweede Kamer een inventarisatie gemaakt van gekoppelde bestanden bij de rijksoverheid,⁶⁴ buiten de basisregistraties en buiten koppelingen waarvan het belang van geheimhouding te groot werd geacht vanwege nationale veiligheid of opsporingsbelangen. Bij 48 organisaties van 9 ministeries zijn daarin 393 registraties te vinden – waarvan 362 met persoonsgegevens – die worden gedeeld met één of meer van de 94 andere organisaties die in beeld zijn gebracht. Het gaat om ongeveer⁶⁵

62 Ook het Register niet-ingezetenen is onderdeel van de BRP, maar details komen later.

63 Mijn inschatting is dat dit er ten minste tweeduizend zijn, maar vermoedelijk veel meer. Om verschillende redenen weet niemand welke organisaties dit precies zijn. Deze gegevens worden zowel door gemeenten zelf gedeeld als via de landelijke voorziening bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. Daarnaast zijn op de landelijke voorziening diverse organisaties aangesloten die deze gegevens ook zelf weer uitwisselen met een bredere groep. Een indruk is wel te verkrijgen via de autorisatiebesluiten en het aantal organisaties dat logischerwijs valt onder aansluitingen die zelf weer doorleveren, zoals de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (https://publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties/Besluiten/BRP_besluiten).

64 Deze inventarisatie is in stukjes naar de Tweede Kamer gestuurd. Eerst een onvolledig rekenblad op 24 maart 2015, waarna voor 1 juli een aanvulling zou volgen: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z05173&did=2015D10496. Op 2 oktober verschenen negen screenshots van een soortgelijk rekenblad in pdf's. Zonder printen, knippen en plakken is de inventarisatie niet leesbaar: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36920&did=2015D36920, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36916&did=2015D36916, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36922&did=2015D36922, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36913&did=2015D36913, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36927&did=2015D36927, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36918&did=2015D36918, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36921&did=2015D36921, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36926&did=2015D36926 en www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36925&did=2015D36925.

65 Het tellen is lastig, omdat het gaat om opgeknipte screenshots van een rekenblad.

duizend datakoppelingen buiten de basisregistraties. Het is al een wat oudere inventarisatie en slechts op basis van opgave door de verschillende ministeries zelf, maar een beter of actueler overzicht is er niet. Echter ondanks dit gebrek aan overzicht kunnen we veilig stellen dat overheden op grote schaal gegevens van elkaar gebruiken voor hun besluiten.

En naast beslisfabriek en datarotonde is vrijwel elke overheid een speurder geworden. In een voorstudie uit 2016 beschrijft de WRR een ruime veertig overheidsorganisaties⁶⁶ die zelf, in een vijftiental samenwerkingsverbanden,⁶⁷ in samenwerking met banken, energie-maatschappijen, verzekeraars en woningcorporaties en tussen samenwerkingsverbanden onderling grote hoeveelheden gegevens vergaren, samenbrengen, combineren en analyseren.⁶⁸ Het gaat om alle denkbare soorten gegevens, om persoonsgegevens, bedrijfsgegevens, signalen als tips, vermoedens of het opvragen van gegevens door andere organisaties, politiegelgegevens, gegevens van strafrechtelijke aard, gegevens over gezondheid en identificatienummers.⁶⁹ Vrijwel elke gemeente en elke grotere uitvoeringsorganisatie is daarbij betrokken om fraude met allerlei voorzieningen en belastingen op te sporen onder zowel strafrecht als bestuursrecht.

Ook de resultaten van deze analyses worden uitgewisseld. Naast de uitwisseling van feitelijke, gestructureerde individuele gegevens zijn er in de afgelopen vijftien jaar stromen van individuele signalen en statistische signalen ontstaan.

1.6. Een beeld van het geheel: de bureaucratistische cloud

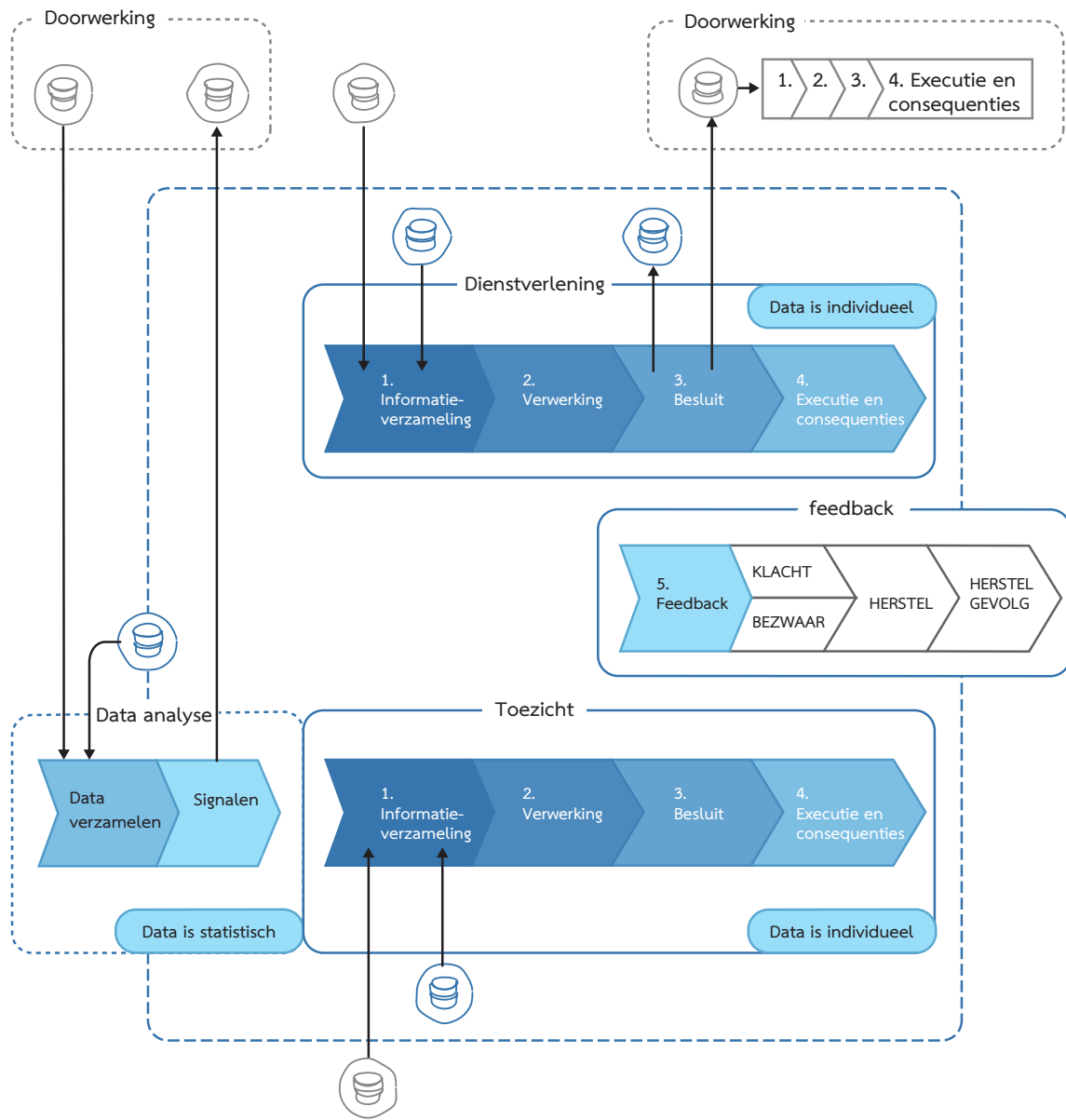
In figuur 2 zijn deze drie bouwstenen van de bureaucratistische cloud, automatische besluitvorming, gegevensuitwisseling en data-analyse, samengebracht in één afbeelding. Daarin zien we automatisering van

66 Naast diverse departementen, AFM, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, CAK, CBS, CIZ, CJIB, COA, Divosa, DNB, DT&V, DUO, FIOD, FIU, 200+-gemeenten, ICTU, IGZ, IJZ, IND, ILT, Inspectie SZW, IvhO, IVENJ, Justis, Kadaster, KMar, KSA, KvK, Logius, NVWA, NZa, OM, politie, RDW, RVIG, RVO, SVB, UWW, waterschappen en ZN.

67 AMLC, EZb, FEC, IKCD, iCOV, Inlichtingenbureau, LIEK, LIV, LSI, NVIG, RIEC, VNG KHN (was: RCF), STJ en TIZ.

68 WRR, 2016a.

69 Raad van State, 2019; WRR, 2016a.



Figuur 2 Overzicht van de bureaucratische cloud

de besluitvorming terug als een kolom met de kop 'Dienstverlening'. Gegevensuitwisseling is daarin zichtbaar gemaakt met cirkels rond het databasesymbool. Bij de eerste stap, 'Informatieverzameling', gebruikt elke organisatie nu zowel eigen gegevens als gegevens van buiten. De besluiten die de organisatie neemt, gaan op eenzelfde wijze weer naar buiten om gebruikt te worden als eerste stap bij andere organisaties. Dit is geïllustreerd onder de kop 'Doorwerking'. Parallel aan de kolom 'Dienstverlening' is een kolom 'Toezicht' ontstaan. Het proces van toezicht en handhaving lijkt in veel opzichten op het proces van dienstverlening. Ook hier neemt de overheid besluiten, die vervolgens openstaan voor beroep en bezwaar. Deze parallelle processen delen een proces van feedback. 'Data-analyse' is in de figuur afgebeeld als een voorportaal van toezicht, omdat op basis van data-analyse alleen geen individuele besluiten genomen kunnen worden. Data-analyse geeft richting aan het toezicht.

De donkerblauwe stippellijn geeft de grens van een individuele organisatie weer. De algemene processen van dienstverlening, toezicht en feedback – donkerblauw omlind – zijn in elke uitvoeringsorganisatie te vinden. De grijze stippellijnen geven weer hoe elke organisatie interacteert met elke andere organisatie, via gegevensuitwisseling. De lichtblauwe stippellijn laat zien hoe elke organisatie ook interacteert met samenwerkingsverbanden waarmee ze ook andere gegevens uitwisselt dan feitelijke en individuele gegevens. De figuur illustreert daarmee zowel de werking van een individuele uitvoeringsorganisatie als de bureaucratische cloud als geheel.

Dat betekent ook dat geen enkele overheidsorganisatie die individuele besluiten neemt over burgers dat nog zelfstandig doet. Elke organisatie bouwt voort op de besluiten van anderen. Dat zijn niet alleen besluiten in de strikt juridische zin, maar ook waarnemingen, handelingen,⁷⁰ conclusies uit brondocumenten⁷¹ en dergelijke. Elk individueel besluit – nu wel in de strikt juridische zin – wordt een netwerkbesluit. Met opzet gebruik ik niet de veelgebruikte term 'ketenbesluit'. Een keten is één proces dat door meerdere organisaties wordt uitgevoerd en in principe ook onder één

gedeeld wettelijk kader.⁷² Maar zo overzichtelijk als veel boekjes en beleidsdocumenten dit voorstellen, is het niet. Dat was deze zomer goed zichtbaar in de media, toen gemeenten een achterstand van maanden hadden bij burgerzaken en mensen zich niet konden inschrijven.⁷³ Burgers hebben dan niet alleen een probleem met diverse organisaties of afdelingen die samen één product of dienst leveren. Allerlei producten en diensten in de overheid worden dan ontoegankelijk, van paspoort tot studiefinanciering. En ook buiten de overheid. Wie pas over enkele maanden een afspraak kan maken,⁷⁴ kan ook pas over enkele maanden zijn salaris ontvangen, een zorgverzekering aanvragen of een telefoonabonnement afsluiten. De onderlinge verwevenheid en afhankelijkheid van overheden is veel groter dan we ons realiseren en zeker dan het concept ketenbesluit ons doet geloven. Het zijn netwerkbesluiten, in de dienstverlening en in het toezicht.

In elk geval in de dienstverlening maakt de combinatie van gegevensuitwisseling met automatische besluitvorming ze ook tot *automatische* netwerkbesluiten. Elke organisatie krijgt daarmee ook directe invloed op de uitkomst van besluiten van andere organisaties, want via automatische besluitvorming leiden zulke feiten zonder oordeelsvorming of belangenafweging deterministisch tot uitkomsten. Elke organisatie is daarmee niet alleen afhankelijk van andere organisaties als het gaat om de kwaliteit of actualiteit van gegevens, maar ook als het gaat om het kunnen motiveren van besluiten.

In het toezicht is deze zogenaamde *doorwerking* niet noodzakelijk deterministisch, omdat dit proces minder is geautomatiseerd. Er is – zoals dat wel genoemd wordt – '*a human in the loop*'. Dat automatische doorwerking niet noodzakelijk is, betekent uiteraard

72 Zie bijv. Borst, 2019:19 e.v.

73 Zoals recent bij de gemeente Amsterdam – www.nrc.nl/nieuws/2021/07/30/maanden-wachten-op-een-inschrijving-heeft-vaak-verregaande-gevolgen-a4052965 –, Almere – www.omroepflorand.nl/nieuws/242705/wachttijden-afdeling-burgerzaken-nog-niet-voorbij – en diverse andere gemeenten – <https://nos.nl/artikel/2388585-drukte-bij-burgerzaken-geen-paspoort-aanvragen-tot-eind-juli>.

74 Bijzonder aan deze situatie, vanwege corona, is dat de wettelijke termijn ook pas gaat lopen als mensen een afspraak hebben kunnen maken. Want geen afspraak, geen aanvraag. Ook dit illustreert dat één kleine verandering – de balie is niet direct toegankelijk – in het proces van één organisatie gevolgen heeft voor de rechtspositie van mensen bij allerlei andere organisaties.

70 De uitgifte van nummers zoals een burgerservicenummer is een handeling.

71 Nationaliteit bijv. is een conclusie uit brondocumenten.

niet dat deze in de praktijk niet deterministisch kan uitpakken. Dat mensen, die in de eerdergenoemde Fraude Signalering Voorziening als fraudeur werden gekwalificeerd,⁷⁵ geen persoonlijke betalingsregeling krijgen of schuldhulpverlening is begrijpelijk, al is dit geen softwarematig automatisme.⁷⁶ Als niet duidelijk is hoe en waarom mensen deze kwalificatie hebben gekregen, kan er wel een mens betrokken zijn, maar is oordeelsvorming niet mogelijk. Wij weten nu dat de kwalificatie opzet of grove schuld in 96% van de gevallen onjuist bleek, maar dat kon een medewerker destijds niet weten. Deze gegevens werden ook doorgeleverd aan andere organisaties. Het is redelijk te veronderstellen dat deze logischerwijs ook daar ‘automatische’ gevolgen hebben.

Registraties waarin organisaties risicosignalen van burgers, ketenpartners en convenantpartijen registreren, zoals FSV,⁷⁷ zijn niet uniek. Hierboven werd beschreven dat dergelijke gegevens gebruikt werden bij individuele aanvragen, maar in het algemeen gebruiken organisaties in het voorportaal van toezicht signalen om voor zogenaamde ‘gewenste uitwerp’ te zorgen. Dat wil zeggen dat mensen uit de stroom van automatische besluiten gehaald worden, om handmatig te beoordelen. Tegelijk illustreert de FSV-casus hoezeer signalen als selectiecriteria om het toezicht te richten op bepaalde gevallen, en feiten als beoordelingscriterium om in een individuele casus tot handhaving te besluiten, door elkaar kunnen lopen. De mate waarin een medewerker kan weten hoe feitelijk de gegevens zijn en wat de wettelijke context is, kan zeer beperkt tot volledig afwezig zijn. Dat gegevens ook van andere organisaties kunnen komen en lang niet altijd gelogd wordt wie een signaal heeft geregistreerd,⁷⁸ versterkt dit.

Met de bovenstaande kleine selectie van argumenten en voorbeelden wil ik enerzijds laten zien dat automatische besluitvorming, gegevensuitwisseling en data-analyse niet alleen op zichzelf staan, maar ook bouwstenen zijn van nieuwe fenomenen. Anderzijds

maakt dit inzichtelijk dat organisaties überhaupt niet meer op zichzelf functioneren, maar als een geheel. Over gevolgen is geen uitspraak meer te doen op basis van één organisatie of één registratie. Of het ‘goed gaat’ en ‘goed geregeld is’, is niet meer vast te stellen bij één organisatie. Controle – in de zin van beheersing – is geen kwestie meer van individuele organisaties, maar alleen nog te organiseren op systeemniveau. Want uitvoeringsorganisaties zijn één systeem geworden, de bureaucratische cloud.

1.7. Patronen in de gevolgen

Hieronder noem ik kort een paar patronen van de drie individuele bouwstenen van de bureaucratische cloud. Een patroon bij data-analyse zal ik iets uitgebreider bespreken in zijn interactie met het rechtssysteem. In de paragraaf hierna zal ik uitzoemen naar de bureaucratische cloud als geheel.

Zoals altijd heeft de inzet van andere middelen andere resultaten tot gevolg. Sommige waarden komen beter tot uitdrukking, andere juist minder. Zo ook wanneer organisaties software inzetten om het werk te doen, in plaats van ambtenaren. Software past de regels altijd⁷⁹ exact op dezelfde wijze toe, onafhankelijk van dag van de week, het humeur van de ambtenaar of manieren van de aanvrager. De aanvraag van een onbeleeftde aanvrager krijgt om vijf over vijf dezelfde voortvarende behandeling. Besluiten gaan erop vooruit in termen van belangrijke waarden als gelijke behandeling, behandeltijden en beschikbaarheid van de dienstverlening. Tegelijk is er geen ambtenaar om uit te leggen hoe een aanvrager de vragen moet begrijpen of wat de gevolgen zijn. Een formulier is geen hulpmiddel meer voor de ambtenaar, maar vervangt de ambtenaar als interface. Als hulpmiddel was dit een sterke suggestie om informatie gestructureerd aan te leveren, maar je kon iets in de kantlijn schrijven en als je straatnaam niet helemaal in het vakje paste, schreef je buiten de lijntjes verder. Nu is het formulier bepalend voor wat mogelijk is in termen van het aanleveren van informatie. Het formulier dwingt enerzijds het opgeven van informatie af en maakt anderzijds het opgeven van andere informatie onmogelijk. Die systeemdwang ligt

⁷⁹ Altijd is naar de letter niet juist. Niet alle software is deterministisch. Echter, voor software die gebruikt wordt voor automatische besluitvorming is dit wel het geval.

⁷⁵ Die de kwalificatie ‘opzet of grove schuld’ kregen.

⁷⁶ KPMG Advisory N.V., 2020:6.

⁷⁷ KPMG Advisory N.V., 2020:3.

⁷⁸ In FSV werd beperkt bijgehouden wie welke mutaties doorvoerde of raadpleegde. KPMG Advisory N.V., 2020:24. In het algemeen is door de wijze van gegevensuitwisseling en opslag complete logging vaak onmogelijk. Stichting Kafkabrigade i.s.m. Ockham Group B.V., 2020.

niet slechts in het formulier zelf. Het is een reflectie van wat de software die achter het formulier zit, kan verwerken.

Software vereist dan ook beter en vollediger begrip van de vereisten van de aanvrager, want software legt dwingend een beeld van de wereld op. Voor wat niet is voorzien, is ook geen mogelijkheid. Het is dan ook veel lastiger om recht te doen aan een situatie, als die situatie niet is voorzien. Dat geldt niet alleen voor burgers, maar – in iets mindere mate – ook voor ambtenaren die deze situaties via de telefoon of aan de balie alsnog moeten behandelen. Want besluiten kunnen doorgaans niet zonder het softwaresysteem worden vastgelegd, uitgevoerd of beide.

Automatische besluitvorming betekent ook dat relevante feiten die minder voorkomen of die vragen om een afweging van belangen of een andere vorm van oordeelsvorming, in principe niet meer in ogenschouw genomen worden bij het besluit. Als dit soort feiten spelen, dan is het aan burgers om dit te signaleren en bezwaar te maken.

Gegevensuitwisseling

Waar het bij automatisering van de besluitvorming gaat om andere middelen om de regels toe te passen, gaat het bij gegevensuitwisseling om andere middelen om de feiten vast te stellen. Voordat organisaties hun besluiten mede baseerden op gegevens van anderen, stelden organisaties zelf de feiten vast. Nu delegeren ze de waarneming van allerlei zaken aan andere organisaties. En ook hier leiden andere middelen tot andere resultaten, waarbij sommige waarden beter tot uitdrukking komen en andere waarden minder.

De drijvende kracht achter gegevensuitwisseling is dat het vastleggen van gegevens kostbaar is, terwijl geautomatiseerd gebruik goedkoop is. Daarom kan het leiden tot kostenbesparing. In potentie zijn er ook allerlei andere waarden te realiseren met het delen van gegevens, zoals een grotere zorgvuldigheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. Als een bepaald gegeven altijd van één organisatie komt, dan is er slechts één administratieve werkelijkheid. Dat is niet altijd wenselijk,⁸⁰ maar heeft belangrijke voordelen.

⁸⁰ Zie hiervoor hoofdstuk 5 'Data in de bureaucratie', par. 5.7 e.v.

Eén administratieve werkelijkheid verkleint de kans op verkeerde besluitvorming doordat gegevens verouderd zijn. Door breder gebruik valt het ook eerder op als gegevens onjuist, niet actueel of niet volledig zijn en dus leidt dit potentieel ook tot kwalitatief betere gegevens. Als foutieve gegevens eerder aan het licht komen, dan is het ook minder snel lonend om bewust verkeerde informatie te verstrekken. En als gegevens altijd van één organisatie komen, dan is het in potentie ook veel makkelijker om gegevens te corrigeren en die correctie te laten doorwerken door de hele overheid.⁸¹ Bij enkele registraties,⁸² de basisregistraties, zijn deze mogelijkheden expliciet het beoogde resultaat. Het principe – 'leg gegevens eenmalig en op één enkele plek vast en verleen toegang waar deze informatie nodig of nuttig is'⁸³ – moet tot dit resultaat leiden. Als gegevens niet alleen van één plek afkomstig zijn, maar ook daadwerkelijk eenmalig én op één plek zijn vastgelegd, dan is het ook veel eenvoudiger om de veiligheid en vertrouwelijkheid van gegevens te waarborgen.⁸⁴

In de praktijk zijn gegevens niet op één plek vastgelegd. Dit is slechts een veelgehoord wensbeeld. In werkelijkheid betekent gegevens 'delen' gegevens verspreiden en in kopie opslaan bij alle ontvangende organisaties, de zogenaamde afnemers. Dat is niet voor niets. Er zijn ook redenen om gegevens *niet* op één plek vast te leggen. Deze kant van het verhaal is minder besproken. Het wensbeeld is slechts gebaseerd op de tekortkomingen van het huidige stelsel.⁸⁵

Er zijn redenen waarom het technisch lastig is gegevens op één plek vast te leggen, redenen waarom dat bestuurlijk lastig is en ook redenen waarom dat ook onwenselijk is met het oog op de menselijke maat,⁸⁶ zeker in absolute zin. Ter illustratie twee simpele voorbeelden. Geen enkele afnemer heeft dezelfde doelgroep als de leverancier van gegevens. Gemeenten registreren van oorsprong mensen op een adres in de eigen gemeente. Het Kadaster is een afnemer van deze gegevens, net als duizenden andere organisaties. Maar

⁸¹ In Stichting Kafkabrigade i.s.m. Ockham Group B.V., 2020:10 staat dit in de context van basisregistraties, maar dit is ook breder geldig.

⁸² Het gaat dan om de tien basisregistraties.

⁸³ Stichting Kafkabrigade i.s.m. Ockham Group B.V., 2020.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Zie hiervoor hoofdstuk 10 'Gegevensuitwisseling'.

uiteraard zijn er ook mensen die niet in een Nederlandse gemeente wonen, maar wel een huis kopen en die het Kadaster daarom registreert. Een organisatie zoals het Kadaster zal de gegevens uit deze basisregistratie dan ook moeten aanvullen, net als elke andere afnemer. Daarom heeft elke afnemer een lokale kopie van de gegevens die ze verkrijgen van anderen, waarin ze deze aanvullen tot de complete doelgroep van de organisatie.

Ook de menselijke maat is een reden waarom individuele uitvoeringsorganisaties soms afwijken van de gegevens die zij ontvangen. Wanneer in individuele gevallen blijkt dat de ontvangen gegevens niet betekenisvol zijn, minder belangrijk, of anders vanwege de andere juridische context, dan is het belangrijk af te wijken om de burger recht te doen. Dat kan bij de gratie van een lokale kopie, waar die afwijkende gegevens in opgeslagen kunnen worden. Al dit soort redenen maken een lokale kopie nu noodzakelijk.

Er is uiteraard ook een heel ander wensbeeld denkbaar. Bijvoorbeeld om de leverancier van gegevens een nieuwe verantwoordelijkheid te geven, die aansluit bij de functie die zijn registratie heeft gekregen in het stelsel als geheel. Maar dat zou een geheel andere ontwikkeling van de digitale overheid vragen, waarbij cruciale afwegingen op een hoger niveau gemaakt worden dan dat van een zelforganiserend netwerk van organisaties.

Veel potentiële positieve gevolgen worden in de huidige situatie niet gerealiseerd, noch in het bestaande wensbeeld. Daarnaast heeft de huidige praktijk – en het wensbeeld – ook nadelen. Wat relevant is, leidt ieder af uit de eigen doelstelling van de eigen organisatie. Het gebruik van gegevens van anderen is daarom als vanzelf slechts een benadering van de benodigde feiten. Daarom kan afwijken altijd noodzakelijk zijn. Dat gebeurt echter niet vanzelf. Dat kan niet, omdat de besluitvorming is geautomatiseerd. Het idee dat organisaties zelf besluiten in hun eigen context is daarom een idee-fixe. Leveranciers van gegevens nemen – ‘*by default*’ – een deel van de beslissing. Met deze werkwijze importeren organisaties – vrijwel onzichtbaar – eisen uit andere wetgeving via de gegevens die ze gebruiken van andere organisaties. Eisen die irrelevant kunnen zijn in het licht van het doel van de wet, maar toch

automatisch doorwerken via het gebruik van gegevens van anderen.

Het gebrek aan overzicht van gegevensstromen is vermoedelijk het grootste probleem van het huidige stelsel. Dit leidt tot een aantal principiële problemen, waaronder een probleem van *control* of beheersing. Goed bestuur wordt wel afgemeten aan de vraag of de bedrijfsprocessen effectief en efficiënt zijn ingericht, of wet- en regelgeving wordt nageleefd en of er sprake is van effectieve sturing. Een voorwaarde daarvoor is voorspelbaarheid. Dat geldt zeker voor organisaties die op grote schaal automatische besluiten produceren. Echter, als onduidelijk is wie gaat handelen op basis van een gegevenswijziging, ben je per definitie niet in control. Wat gevolgen zijn van een specifiek besluit en of dat proportioneel is, is simpelweg niet te voorzien, wegens gebrek aan control.

Dit gebrek aan overzicht van gegevensstromen is ook een extra reden waarom herstel en correctie problematisch zijn. Het is simpelweg onduidelijk wie zou moeten herstellen of corrigeren. Dat is onduidelijk, omdat onbekend is welke organisaties gegevens gebruiken en daaraan consequenties verbinden. Dit zijn geen oplosbare problemen, maar wel problemen die vragen om een coördinatie die er niet is.

Data-analyse

Data-analyse kan toezicht efficiënter maken. Efficiëntie betekent dan een grotere kans dat toezicht leidt tot boetes.⁸⁷ Velen zien dit als positief, omdat de veronderstelling is dat wie de regels naleeft ook niet wordt lastiggevallen. Het toezicht kan zich sneller richten op handhaving en opsporing van de echte fraudeur, zo is het idee.

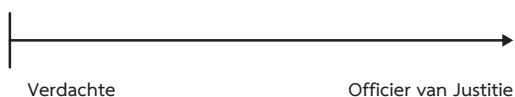
Hoeveel fraude er is, is per definitie niet precies vast te stellen. Schattingen lopen sterk uiteen. Bij socialezekerheidsfraude bijvoorbeeld van € 150 miljoen tot 1 miljard.⁸⁸ Maar ook als het minder vaak voorkomt, is fraude een zwaar vergrijp. Fraude is moedwillige mis-

⁸⁷ Uiteraard is dit een zeer beperkte opvatting over de rol en betekenis van toezicht, die dan ook niet de mijne is.

⁸⁸ WRR, 2016a:21 e.v.

leiding met de bedoeling daar beter van te worden.⁸⁹ Fraude verdient het daarom om vervolgd te worden. Zonder breed publiek vertrouwen dat de overheid de regels die ze stelt ook handhaaft, gaat het vermogen van de overheid om überhaupt met regels verandering te bewerkstelligen snel achteruit. Toch 'is fraude een juridisch vergrijp, dat echter zelden tot vervolging, en daarmee een definitieve vaststelling van de wetsovertreding leidt', schrijft de WRR in een voorstudie over fraudebestrijding met behulp van data-analyse.⁹⁰ Dat is toch bijzonder, gezien de enorme aandacht die fraude in het afgelopen decennium heeft gekregen.

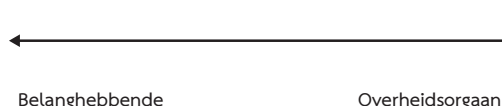
Dit is wat beter te begrijpen als we de ontwikkeling van data-analyse bezien in relatie met een andere ontwikkeling. Bestrafing via het strafrecht zien overheden vaak als lastig.⁹¹ Strafrecht gaat ervan uit dat iemand onschuldig is en de overheid moet bewijzen dat iemand schuldig is. Figuur 3 illustreert dit.



Figuur 3 Rechterlijke toetsing in het strafrecht⁹²

Een redelijk vermoeden van schuld is voorwaarde voor het verwerken van gegevens⁹³ in een strafrechtelijke context. Er zijn nog veel meer verschillen in waarborgen tussen strafrecht en bestuursrecht, zoals de hoorplicht, de rechtsbijstand, de beroepstermijn, de schorsende werking van rechtsmiddelen, verjaring, griffierechten en meer.⁹⁴ Dat is op zich begrijpelijk, omdat het bestuursrecht van oorsprong niet gaat over straffen, maar over de vraag of een burger het als

belanghebbende wel of niet eens is met een besluit van de overheid. De vraag is of het bestuursorgaan in strijd heeft gehandeld met een wettelijk voorschrift en of het redelijkerwijs tot dit besluit had kunnen komen. In het bestuursrecht heeft het bestuursorgaan het voordeel van de twijfel.⁹⁵ Figuur 4 illustreert dit.



Figuur 4 Rechterlijke toetsing in het bestuursrecht⁹⁶

In dezelfde periode dat data-analyse zich ontwikkelde tot het voorportaal van toezicht, ontwikkelde ook de handhaving daarvan. Die handhaving ontwikkelde zich steeds meer in het domein van het bestuursrecht. De Raad van State schreef daarover in 2015 een ongevraagd advies. Ze constateerde dat de overheid 'bij het handhaven van ordeningswetgeving (...) het bestuursrecht steeds meer is gaan beschouwen als een volwaardig alternatief voor het strafrecht'.⁹⁷ In de afgelopen dertig jaar⁹⁸ zijn allerlei mogelijkheden geïntroduceerd om op een eenvoudige manier overtredingen te bestraffen met administratieve of 'bestuurlijke' boetes.⁹⁹ De bedoeling daarvan was om lichte vergrijpen efficiënt af te handelen en ook om overtredingen 'die een geringe normatieve lading hebben' te decriminaliseren.¹⁰⁰ Tegelijk constateert de raad dat de rechtsbe-

89 Al staat het woord fraude nergens als zodanig in de wet, zelfs niet in de zogenaamde 'Fraudewet' – de wet spreekt bijv. over valsheid in geschrifte of oplichting –, deze definitie komt wel terug bij de behandeling van deze wet – officieel: Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving – en ook het Openbaar Ministerie hanteert deze definitie: www.om.nl/onderwerpen/fraude.

90 WRR, 2016a:21.

91 Raad van State, 2015; WRR, 2016a, 2016b.

92 Nagemaakt op basis van een illustratie op jaspersadvocaat.nl.

93 WRR, 2016a:130.

94 Raad van State, 2015:21.

95 Empirisch bewijs hiervoor heb ik niet, maar deze karakterisering is vrij algemeen. Zie bijv. Van Ettekoven in Trouw, 'De Belastingdienst kreeg wellicht te vaak het voordeel van de twijfel? "Zo werkt het bestuursrecht in algemene zin. Dat gaat ervan uit dat overheidsinstanties rechtmatig te werk gaan en de wet uitvoeren"; zie www.trouw.nl/binnenland/raad-van-state-onderzoekt-eigen-uitspraken-na-toeslagenaffaire-het-had-anders-gekund~b5dc1655/. En zie ook Overkleeft-Verburg, 2009.

96 Nagemaakt op basis van een illustratie op jaspersadvocaat.nl.

97 Raad van State, 2015. Waaraan hij in noot 12 toevoegt: 'Overigens betreft het hier niet slechts een observatie van de Afdeling. In het kader van de aanscherping van sancties in de sociale zekerheidswetgeving en in de arbeidswetgeving heeft de regering er expliciet op gewezen dat het tegenwoordig niet meer zo is dat bij ernstige feiten, waarbij hoge straffen ter afschrikking nodig zijn, alleen het strafrecht in aanmerking komt', Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 4, p. 7.

98 De Wet Mulder uit 1989 kan als mijlpaal gezien worden.

99 Raad van State, 2015:3, noot 12, en meer.

100 Idem en noot 4.

scherming in het bestuursrecht minimaal is ingevuld. Dat is zo, met als argument dat dit een geheel andere context is.¹⁰¹

In de praktijk echter worden nu ook zware en complexe overtredingen bedreigd met hoge bestuurlijke boetes en zijn hoge boetes gesteld op relatief lichte feiten.¹⁰² Het rapport 'Referentiekader geldboetes'¹⁰³ constateert daarnaast willekeur. Dat is omdat op dezelfde factoren¹⁰⁴ zonder motivering heel verschillende sancties staan. En behalve boetes die daadwerkelijk bedoeld zijn als straf, hebben andere sancties een meer bestraffend karakter gekregen.¹⁰⁵ Het toeslagenschandaal is daarvan inmiddels een bekend voorbeeld. Al is een terugvordering van de volledige toeslag naar de letter geen straf, maar een herstelmaatregel, is het direct duidelijk dat iemand een terugvordering van € 10.000 meer als straf ervaart dan een bestraffende boete van € 100. Dat geldt zeker wanneer het teruggevorderde bedrag al is uitgegeven aan waarvoor het bedoeld was, kinderopvang, maar dit niet volledig kon worden gedocumenteerd.

Het is in deze context dat het gebruik van data-analyse een steeds grotere rol krijgt. Data-analyse levert indicaties op van een verhoogd risico. Zo'n statistische opvallendheid kan allerlei oorzaken hebben. Er kan sprake zijn van een afwijkende levensstijl. Er kan een fout gemaakt zijn. Zo'n fout kan zowel kwade opzet zijn als een onbedoelde fout. De fout kan bij de burger liggen of juist bij de overheid. Het kan zijn dat een burger niet anders kón dan onjuiste gegevens doorgeven, want software kan dwingen tot een onjuiste registratie, wanneer wettelijke mogelijkheden geen praktische mogelijkheden zijn.¹⁰⁶ De onmogelijkheid, onwenselijkheid of onwilligheid van een overheid om een eerdere fout te corrigeren kan een rol spelen. De tijd die het kost om gegevens uit te wisselen kan een rol spelen. En zo zijn er nog vele andere redenen waarom inconsistente

ties kunnen blijken wanneer verschillende gegevens vergeleken worden. Vaststellen wat de oorzaak is van zo'n inconsistentie is dan ook lastig en arbeidsintensief. Het vraagt, zoals de Algemene Rekenkamer zei, 'grondige kennis van de interne organisatie van de overheid'.¹⁰⁷ Ten slotte is ook fraude een van de mogelijke verklaringen voor zo'n inconsistentie.

Het is daarom dat een signaal om nader onderzoek vraagt. En daarom is dat nader onderzoek in eerste instantie bij voorkeur niet-invasief. Er is tenslotte nog geen sprake van een verdenking. Nader onderzoek kán leiden tot een redelijke verdenking. Maar zoals gezegd, dit is lastig.

Veel vaker maken organisaties gebruik van hun mogelijkheden om burgers hun situatie te laten aantonen met bewijsmiddelen, al dan niet onder dreiging van een boete. Het bestuursrecht biedt daarvoor namelijk ruime mogelijkheden. Dit is veel eenvoudiger, terwijl onderzoek in de eigen overheid juist lastig is. Wanneer burgers dat niet tijdig en volledig lukt of wanneer blijkt dat iemand niet tijdig of volledig heeft voldaan aan zijn informatieverplichtingen, dan herziet de organisatie een eerder besluit, neemt een nieuw besluit, legt een boete op en start eventueel een terugvordering op basis van zo'n nieuw besluit. De maatschappelijke effecten van de data-analyse zitten dan ook voor een belangrijk deel in de interactie met het gebruik van het recht.

Het daadwerkelijk bestraffen van fraude en zeker grote en georganiseerde fraude is een stap die hier in principe op zou volgen, maar daar in de praktijk meestal niet op volgt. Dit is nog altijd veel minder makkelijk te organiseren en te bestraffen, zeker met middelen die traditioneel als zwaarder worden gezien, zoals gevangenisstraf. Zeker als het gaat om grote, georganiseerde fraude is dat nog altijd niet makkelijk machinematig te organiseren.

De impact van het nieuwe toezicht is dus allereerst een administratieve last, die ook toekomt aan mensen die geen overtreding begaan. De toeslagenaffaire illustreert ook deze dynamiek. Bij een kinderdagverblijf dat verdacht wordt – de casus –, moeten de ouders hun situatie aantonen. Het aantonen van je situatie is geen

101 *Idem*:8.

102 *Idem*:4.

103 *Bröring e.a.*, 2012.

104 *De aard van de overtreding, de aard van de overtreder, het behaalde profijt, recidive.*

105 *Raad van State*, 2015.

106 *Een voorbeeld was het doorgeven van een verhuizing tot vijf dagen na de verhuizing. Achteraf aangeven per datum van de feitelijke verhuizing was een recht, maar geen praktische mogelijkheid.*
Algemene Rekenkamer, 2014:20.

107 *Algemene Rekenkamer*, 2014:21.

straf of een besluit, slechts een administratieve last die je opgelegd krijgt op basis van een signaal over een derde. Bias – vooroordelen in de statistiek – kan deze last voor specifieke groepen extra zwaar maken, net als slechte informatie over hoe je je situatie aantoonst en achterstanden in de bezwaarbehandeling. Maar deze dynamiek is er ook zonder deze versterkende factoren.

Een tweede fenomeen is dat dezelfde middelen ingezet worden voor alle vormen van niet-naleving, of dit nu te laat reageren of informeren is, een fout, of grootschalige fraude. Aan de bestraffing van daadwerkelijke fraude en zeker grootschalige georganiseerde fraude, waar het om te doen was, blijkt de overheid in de praktijk weinig toe te komen. De beperkte rechtsbescherming maakt het vervolgens mogelijk dat de gevolgen voor onschuldigen toch direct voelbaar zijn, onder meer omdat bezwaar geen opschortende werking heeft.

Belangen

Er zijn ook gevolgen op een heel ander niveau bij elk van deze individuele ontwikkelingen. Met de inzet van specifieke middelen wortelen specifieke belangen in organisaties. Automatische besluitvorming is bij voldoende volume veel goedkoper. Dat is een belangrijk motief voor politici om dit te willen, of – wanneer politici druk uitoefenen om de kosten naar beneden te brengen – voor organisaties om dit te willen. Specifieke aanpassingen in wet- en regelgeving kunnen het veel makkelijker maken om besluitvorming te automatiseren. De Nederlandse regering besloot tot een algemene uitzondering op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) waar het gaat om het recht niet onderworpen te zijn aan automatische besluitvorming. Een belangrijk motief voor die algemene uitzondering is gelegen in het belang om geen aanpassingen te hoeven doen in de automatisering. Met andere woorden, met de inzet van andere middelen worden ook belangen geïnstitutionaliseerd, die vervolgens hun weerklank vinden in wetgeving. Dat hoeft niet erg te zijn, als we ons daarvan bewust zijn en zolang andere belangen, zoals het belang van burgers, ook in die

afweging worden betrokken. Dat blijkt echter duidelijk niet altijd het geval.¹⁰⁸

Dit geldt ook voor gegevensuitwisseling. Wanneer organisaties hun proces inrichten op beschikbare gegevens bij een andere organisatie, ontstaat een restgroep die een uitzondering vormt op dat gestroomlijnde werkproces. Want omdat de doelen van wetten verschillen, verschillen ook de doelgroepen. Die restgroep is niet altijd goed te bedienen op een geautomatiseerde manier. Dat geldt ook voor het herkennen van die restgroep en voor afwijkende kenmerken en definities. Dat is lastig. Vanuit een uitvoeringsperspectief is het dan praktisch om van de registratie die zij gebruiken een wettelijke verplichting te maken. Dan zijn de gegevens die zij gebruiken geen beschikbare gegevens meer, maar een voorwaarde. Er is een uitvoeringsbelang om in sectorwetgeving een verwijzing op te nemen naar een (basis)registratie als voorwaarde. Bij basisregistraties is gebruik in principe verplicht, maar daarin zijn veelal ook uitzonderingen opgenomen bedoeld om situaties waarin de betekenis van de gegevens niet aansluit op het gebruik door de afnemer recht te kunnen doen. Opname van een verwijzing in sectorwetgeving ontslaat organisaties – in elk geval naar de letter van de wet – van de plicht om de feitelijke situatie vast te stellen.

Dergelijke organisatiebelangen botsen met de maatschappelijke doelen van sectorwetgeving en met de individuele belangen van burgers. Verplicht gebruik legt in het algemeen het risico van verwerkingsfouten door de overheid bij de burger, net als dat van diefstal, verlies van gegevensbestanden en identiteitsfraude.¹⁰⁹ En registratie bij een andere organisatie als voorwaarde in sectorwetgeving stelt het doel van de wet niet meer centraal, maar sluit mensen uit op basis van eisen uit een andere wet, een andere context of op onbekende gronden.

Bij innovatieve projecten staan nieuwe mogelijkheden centraal. Aandacht voor nieuwe waarborgen zou daarbij het algemeen belang en de belangen van het individu kunnen borgen. Dit is echter niet aantrekke-

¹⁰⁸ De AVG geeft mensen het recht om niet onderworpen te worden aan automatische besluitvorming, ook wanneer dat individuele automatische besluiten zijn. In Nederland is daarop in de Uitvoeringswet AVG een algemene uitzondering opgenomen. Zie par. 15.2. ¹⁰⁹ Overkleef-Verburg, 2009:80.

lijk, omdat nieuwe waarborgen de kostenbesparing kunnen reduceren. Ook compliceert dit een pilot of innovatietraject, want dit introduceert beleidsmatige vragen en betrokkenheid. Betrokkenheid van het beleid is een risico voor de doorlooptijd en de autonomie van de organisatie, maar misschien vrezende uitvoerders het kennisgebrek bij beleidsafdelingen nog wel meer. Organisaties hebben echter wel een belang bij het formaliseren van de nieuwe status quo. Op dat moment is aandacht voor nieuwe waarborgen aantrekkelijk voor uitvoering noch beleid, want dit kan diep ingrijpen op een afgerond traject en een gerealiseerde kostenbesparing deels ongedaan maken.

Het reeds door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden,¹¹⁰ bedoeld om de weg te plaveien voor data-analyse door samenwerkingsverbanden, is zo'n formalisering van een bestaande praktijk. Het wetsvoorstel biedt rechtszekerheid¹¹¹ voor deelnemers aan samenwerkingsverbanden, niet aan burgers.

1.8. De bureaucratische cloud is de 'gebouwde omgeving'

Het idee van velen is dat de politiek beslist over wetgeving. Lagere regels en technische middelen moeten zich daarnaar voegen, zeker waar dat de overheid zelf betreft. Als dat gebeurt, en de wet zit goed in elkaar, dan lijkt te mogen verwachten dat gebeurt wat met de wet is beoogd. Dat dit vaak niet het geval is, leidt bij velen tot verwarring.

De wet is veel meer nevensgeschikt aan andere beleidsinstrumenten dan we wel eens denken. Lawrence Lessig populariseerde in zijn boek *Code and Other Laws of Cyberspace* het idee dat er ook andere *regulerende modaliteiten* zijn, denk aan de markt en sociale normen. Tevens voegde hij een belangrijke regulerende modaliteit toe, de gebouwde omgeving. De fysieke werkelijkheid begrenst wat we met wetten kunnen regelen.

110 Kamerstuk 35447, nr. 2. Tweede Kamer: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35447; Eerste Kamer: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35447_wet_gegevensverwerking_door.

111 Althans de wet lijkt die rechtszekerheid te bieden voor organisaties. Juist door de eenzijdige belangenafweging, die hogere regelgeving vereist, biedt het wetsvoorstel die zekerheid niet. Zie ook Raad van State, 2019.

Den Haag kan de zwaartekracht niet bij wet opheffen, om het simpel te zeggen. Zo is het ook met de fysieke werkelijkheid die we zelf scheppen, de gebouwde omgeving. Want het echte *werken* van wetten ligt in de relatie die wij met die wetten aangaan en daarmee in de relatie die wij ermee *kunnen* aangaan als mens. De parallel tussen ons bouwen en veranderen van de fysieke wereld en de digitale wereld is dan snel getrokken. Naarmate er meer muren en gebouwen in de digitale wereld staan, in de vorm van definities van data, beschikbare registraties, gegevenskoppelingen, identificatiemiddelen en software in het algemeen, zal de wet ook binnen de grenzen van de gecodeerde wereld moeten blijven. De bureaucratische cloud, de technische infrastructuur van de overheid als geheel, is die gebouwde omgeving.

De gebouwde omgeving kun je zien als een kader rond de mogelijkheden die wij hebben. Alle mogelijkheden binnen dat kader, zou je de keuzeruimte kunnen noemen. Dat is wat mogelijk is voor mensen in een concrete situatie. Wat de technologie *vergunt*, stelt tevens grenzen aan de mogelijkheden die wetten kunnen verbieden of juist kunnen stimuleren. Dat de gebouwde omgeving harde grenzen stelt aan het democratisch proces merken ook politici steeds vaker.¹¹²

Wetten, als ze geïnstitutionaliseerd zijn en daadwerkelijk *werken* via het gedrag van mensen, stellen op dezelfde manier grenzen. Het is niet mogelijk om links te rijden, als iedereen rechts rijdt. Tegelijk schept zo'n institutie *door beperking* ook een nieuwe mogelijkheid. Wij kunnen veel sneller van A naar B, omdat we veel beter kunnen anticiperen op het gedrag van andere weggebruikers. Zowel regels als technologie hebben een *institutionele werking*: ze scheppen het kader voor

112 'Ik snap wel dat u dat zo wilt', zei toenmalig staatssecretaris Snel in de Tweede Kamer, maar het Kamerlid moest er rekening mee houden wat dit 'betekent op een hele beperkte verandercapaciteit bij de ICT, en dat we daar gewoon rekening mee moeten houden'. En dus was er bij de Belastingdienst behoefte aan een 'beleidspauze' (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-513.html>). Ook van het herzien van het systeem voor kinderopvangtoeslag, kort voordat de toeslagenaffaire breed in de media kwam, werd afgezien vanwege de impact op de ICT.

wat in potentie mogelijk is. Het is uiteindelijk de optelsom van beperkingen,¹¹³ stelt Lessig, die bepaalt welke handelingsopties mensen hebben in een concrete situatie.

Wat de bureaucratische cloud ons vergunt, is beperkter dan we denken. De samenloop van regulerende modaliteiten is in dit geval méér dan een optelsom van individuele beperkingen. Op allerlei manieren versterken de beperkingen van regels en techniek elkaar én versterken beperkingen van technische systemen elkaar onderling. Het was nooit nodig om een afspraak te maken om bij de gemeente een paspoort aan te vragen. Corona veranderde dat. Gemeenten voegden een systeem toe om een afspraak te maken. Met de toevoeging van zo'n systeem aan het geheel verliest opeens een wettelijke termijn zijn betekenis. Want zonder afspraak is er geen aanvraag en zonder aanvraag gaat er geen termijn lopen. Je gaat het pas zien als je het doorhebt, zou Cruijff zeggen. Voorwaarden die verdwijnen zijn vaak zo vanzelfsprekend, dat we ze niet zien.

Het verdwijnen van voorwaarden zien we vooral bij de interactie van gegevensuitwisseling met andere regulerende modaliteiten. Registraties koppelen de waarneming los van de handeling. De uitwisseling van gegevens uit die registraties verbindt het handelen van vele organisaties aan de waarneming van een enkele. Dat is een bijzondere dynamiek. Door gegevensuitwisseling, en de wijze waarop dat gebeurt, zijn organisaties afhankelijk van elkaar geworden voor het waarnemen van de wereld en beïnvloeden ze elkaar bij het beoordelen daarvan. Ze worden een geheel. Dit geheel is niet meer te beschrijven met het in kaart brengen van individuele organisaties.

Omdat we gewend zijn te kijken vanuit organisaties en hun processen, zien we wel dat organisaties met elkaar verbonden zijn in *ketens*: organisaties die samen een proces uitvoeren. Echter, die eenwording beperkt zich niet tot ketens. De reis van een burger met een concreet probleem door afdelingen en organisaties valt zelden meer samen met het proces van één organisatie of een keten van organisaties die samen één proces uitvoeren. Processen op verschillende beleidsterreinen

beïnvloeden elkaar. Dit leidt tot allerlei patronen in de handelingssituatie die eigenschappen zijn van het systeem als geheel. Patronen die steeds vaker de voorwaarden voor een redelijke en rechtvaardige omgang met burgers in de weg staan.

1.8.1. Administratieve rechtvaardigheid vraagt om infrastructuur

De moderne bureaucratie die Weber honderd jaar geleden beschreef als een systeem van regels lezen we doorgaans slechts als een theorie. Echter, 'met het systeem van regels, waarmee we een organisatie inrichten, organiseren we specifieke waarden. Eerst en vooral continuïteit en de zekerheid van bepaalde uitkomsten. Maar al die regels grijpen ook in elkaar bij andere waarden, zoals integriteit. Ik noem het maar systeemethiek bij gebrek aan een beter woord. Een beslissing ligt niet in de handen van één ambtenaar, maar is opgedeeld in processtappen voor verschillende functies – een typisch modern weberiaans begrip. De wijze van beoordelen is geformaliseerd en gestandaardiseerd en een functie hoger in de hiërarchie ziet erop toe. Zulke elkaar versterkende mechanismen zijn er ook bij rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en andere waarden. We noemen deze waarden ook wel beginselen. Ze zijn een morele plicht, maar we laten het niet aan het individu alleen om te weten wat juist is en daarnaar te handelen. De wijze waarop we onze overheid organiseren bepaalt welke waarden zich in de samenleving materialiseren.'¹¹⁴

De organisatie van de bureaucratie is veranderd. Vandaag bepaalt de wijze waarop de bureaucratische cloud is georganiseerd welke waarden werkelijkheid worden in onze samenleving. En daarmee is ook veranderd welke waarden als vanzelfsprekend naar voren komen, welke waarden naar voren kunnen komen en welke niet meer te realiseren zijn. In dit boek gaat het daarbij om administratieve rechtvaardigheid. Wij vinden het rechtvaardig dat je kunt weten op basis van welke feiten een aanvraag is afgewezen, dat we individueel beoordeeld worden en op basis van criteria die vooraf bekend zijn, om een paar concrete voorbeelden te noemen. Veel van dit soort aspecten van administratieve rechtvaardigheid staan in de wet en kennen we als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het

¹¹³ Lessig gaat voorbij aan het feit dat uit beperkingen ook mogelijkheden voortvloeien.

¹¹⁴ Widlak, 2021.

zijn ethische normen voor relaties met grote machtsverschillen, zoals die tussen burgers en de Staat. Echter, soms verandert de wereld zodanig, dat de voorwaarden om die normen recht te doen verdwijnen. En soms verandert de wereld zodanig, dat nieuwe vormen van macht ontstaan, die vragen om nieuwe normen die daartegen beschermen.

Oordeelsvorming heeft zich verplaatst van de kern van de besluitvorming naar de voor- en achterkant. Automatische besluitvorming verplaatst menselijke oordeelsvorming in het belang van de burger naar de fase van bezwaar. Alleen dan kunnen feiten en omstandigheden een rol spelen, die niet door software en data beoordeeld kunnen worden. Tegelijk haalt data-analyse oordeelsvorming naar de voorkant van het proces, bij burgers met een verhoogd risicoprofiel. Zorgvuldigheid is een waarde die minder tot haar recht komt, controle op rechtmatigheid juist sterker.

Als door gegevensuitwisseling steeds meer organisaties gebruik maken van dezelfde informatie, worden ook steeds meer organisaties afhankelijk van de kwaliteit van die informatie. Daarom zijn de normen voor burgers om informatie tijdig, volledig en op verzoek aan te leveren sterk aangehaald. Termijnen zijn verkort, soms naar enkele dagen, en er staan – soms zeer hoge – boetes op het verzuim van een inlichtingenplicht. Maar uiteraard heeft niet alleen de overheid, maar ook de burger een steeds groter belang gekregen bij tijdige verwerking, zekerheid over het gebruik van de juiste gegevens en de zekerheid dat wijzigingen overal en volledig zijn doorgevoerd en onjuiste gegevens zijn verwijderd. Hier zijn de normen echter niet op dezelfde manier aangescherpt. Normen voor verwerkingstijden gaan op z'n best over weken, met beperkte mogelijkheden om die ook daadwerkelijk af te dwingen. Als een overheid verplicht gebruik nalaat, kan dit regelmatig leiden tot terugvorderingen van jaren terug,¹¹⁵ waarbij dit andersom vrijwel nooit het geval is. Deze en eerdere voorbeelden zijn enkele van tientallen verschuivingen die misschien niet in hun omvang bekend zijn, maar die we wel min of meer kennen en bovendien meer of minder geformaliseerd zijn met wetgeving. Er zijn ook verschuivingen die de voorwaarden doen verdwijnen

om überhaupt recht te doen aan algemeen geaccepteerde normen.

Twee van de meest opvallende eigenschappen van de bureaucratische cloud zijn enerzijds het gebrek aan overzicht van gegevensstromen en anderzijds het ontbreken van afspraken die het mogelijk maken om correcties te laten doorwerken in andere organisaties. Omdat we niet weten welke organisaties gegevens ontvangen en gebruiken, weet niemand wat de gevolgen van een gegevenswijziging zijn, en dus zeker een burger niet. Een eerlijk proces vereist toegang tot je dossier en daarmee toegang tot je eigen gegevens. Maar dat is in de praktijk onmogelijk.

Om dezelfde reden is ook correctie in de praktijk een idee-fixe. Als een besluit vernietigd wordt, door een rechter bijvoorbeeld, kan zo'n wijziging lang niet altijd met terugwerkende kracht uitgevoerd worden en zeker niet in de overheid als geheel. Het kan nog zozeer de wet zijn dat een overheid haar eigen fouten moet herstellen, in de praktijk is de infrastructuur van de overheid *als geheel* daar niet op ingericht. De Fraude Signalerings Voorziening is een voorbeeld dat zichtbaar maakt dat we ook bij de nieuwe gegevensstromen – de signalen – niet weten wie daarnaar handelt en met welke gevolgen. Correctie en daarmee herstel van de gevolgen over meerdere organisaties is regelmatig onmogelijk of vrijwel onmogelijk.

Het zou niet nodig moeten zijn om je onschuld te bewijzen. Wie een besluit krijgt dat onjuist is, zal dat in de praktijk toch vaak moeten. Dat is lastig, omdat een besluit zelden gemotiveerd is met de feiten die gebruikt zijn, van welke organisatie die feiten komen en wanneer die zijn opgevraagd. Een burger moet daarom op zoek naar de instantie met de gegevens om zijn situatie aan te tonen. Dat 'moeten' kan vele vormen hebben. Het kan een juridisch moeten zijn in het geval van verplicht gebruik. Bij basisregistraties moet een burger naar de bronhouder toe, want de afnemer gebruikt de gegevens verplicht. Uiteraard kan er ook een fout gemaakt zijn in de overdracht of in de opslag bij de afnemer, maar dat bewijsrisico ligt bij de burger.¹¹⁶ Het kan ook een juridisch moeten zijn wanneer afnemers om andere redenen mogen vertrouwen op de registra-

115 Zie bijv. column 41-12.

116 Overkleef-Verburg, 2009.

tie van een derde. Zo kan uit het ‘systeem der wet’ voortvloeien dat een afnemer in beginsel mag vertrouwen op de registratie van een derde.¹¹⁷ Zo mag het CAK vertrouwen op de registratie van het zorgkantoor. Uiteraard kan er sprake zijn van een kennelijke fout, maar dan zal de burger daarvoor toch eerst naar de bron moeten.¹¹⁸ Maar dat moeten kan ook praktisch van aard zijn. In principe schorst een bezwaar de werking van het besluit niet op, tenzij bijzondere regelgeving anders bepaalt. Als de gevolgen niet of lastig te dragen zijn, dan zal een burger zijn situatie moeten weten aan te tonen. De belangrijkste praktische reden is wellicht dat als één overheid de verkeerde informatie heeft gekregen, er allerwaarschijnlijkst meer overheden zijn – of zullen komen – die hieraan gevolgen zullen verbinden. Bovendien kan dit besluit zelf ook aanleiding zijn voor andere besluiten. Want niet alleen geldt dat bezwaar in principe geen opschortende werking heeft, ook voor gebruik door andere overheden staat niets in de weg. Het besluit is tenslotte bekendgemaakt. Er is met andere woorden altijd een heel groot belang voor burgers om hun situatie aan te tonen. Echter, de mogelijkheid daartoe is nauwelijks gefaciliteerd.

Wie bijvoorbeeld een aanslag krijgt van de gemeente voor een huis dat je niet bezit, zal moeten ontdekken dat je daarvoor naar het Kadaster moet.¹¹⁹ Het historisch onderzoek waarmee je je situatie kunt aantonen, is niet gratis. Het verdienmodel van uitvoeringsorganisaties botst hier met het belang van de zekerheid voor burgers om je situatie te kunnen aantonen. Waar burgers vaak wel een afschrift krijgen of kunnen krijgen van een registratie, is het doorgaans niet mogelijk om een historisch overzicht te krijgen, een op datum gewaarmerkt afschrift of een verklaring dat een overzicht compleet is en dit dus het enige huis is dat je bezit of de enige auto. Blijkbaar realiseren we ons niet dat – nu de

registratie van feiten zich verplaatst van documenten in de ordner van de burger naar een database bij de overheid – ook die burger functionele behoeften heeft bij deze informatiesystemen, niet alleen de overheid.

De wijze waarop de digitale overheid is georganiseerd maakt het regelmatig onmogelijk om de wet uit te voeren. Soms is het onmogelijk om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur überhaupt te realiseren, ook achteraf.

1.9. Een democratisch tekort

De gebouwde omgeving stelt grenzen. Grenzen die zorgen voor een tekort aan de individuele kant van democratie, de rechtsstaat. Het recht is niet meer altijd het hoogste gezag, omdat voorwaarden om dat tot werkelijkheid te kunnen maken, verdwijnen. Tegelijk maken wij die gebouwde omgeving zelf. Hoe kan het dat zo’n situatie ontstaat en blijft bestaan?

1.9.1. Inhoud en proces

Zoals gezegd is de bureaucratische cloud niet ontworpen of gepland, maar ontstaan in onderhandeling tussen individuele overheidsorganisaties. Het proces van besluitvorming heeft altijd grote invloed op de inhoud van het resultaat. Niet elk besluitvormingsproces is een onderhandeling. Ook de rechter neemt besluiten, maar dat zijn geen onderhandelingen. Onderhandeling is één van de vele institutionele arrangementen om tot een besluit te komen.

Net als in veel institutionele arrangementen staan in een onderhandeling belangen centraal. Belangen zijn waarden in een verdelingscontext. De vraag daarbij is wie krijgt wat en wie moet welke kosten daarvoor dragen. Het bijzondere van een onderhandeling is dat de deelnemers zelf bepalen of ze tot overeenstemming komen en welke overeenstemming. Dit maakt het heel lastig voor deelnemers aan een onderhandeling om publieke belangen een plaats te geven als die niet overlappen met het gezamenlijke belang of het eigen belang. Voor een hoger gezag, dat niet afhankelijk is voor zijn financiële positie of machtspositie van de onderhandeling, is het veel makkelijker om rollen of gelden te herverdelen in het algemeen belang of het belang van de burger.

¹¹⁷ Centrale Raad van Beroep 17 november 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO6880.

¹¹⁸ Column 53-13 en zaak UTR 18/1169 zijn een voorbeeld. Het CAK mag in beginsel afgaan op de verstrekte gegevens, want dit vloeit voort uit het wettelijke systeem. Echter, het moet bij ‘een gemotiveerde betwisting blijken kennelijke fout’ de beslissing redresseren. Omdat de burger niet bij de bron, het zorgkantoor, navraag had gedaan, is er geen sprake van een kennelijke fout. Echter, dit had een burger wel tijdig moeten doorzien, want de gevolgen bleken pas maanden later.

¹¹⁹ Een voorbeeld uit de columns 23-49 en 58-36. Overigens toevallig wel een besluit waarbij bezwaar opschortende werking heeft.

Hoezeer de ontwikkeling van de bureaucratische cloud een heel geleidelijke ontwikkeling is geweest over decennia en hoezeer deze ontwikkeling vrijwel onopgemerkt plaatsvond binnen en tussen individuele uitvoeringsorganisaties¹²⁰ bleek bij de invoering van de AVG. Deze Europese verordening gaf mensen het recht om niet onderworpen te worden aan geautomatiseerde besluitvorming, ook niet wanneer dit *individuele* automatische besluiten zijn.¹²¹ Dit is in Nederland echter de kern van het openbaar bestuur. Bij de totstandkoming waren blijkbaar regering noch beleidsdepartementen zich daarvan bewust, want bij de invoering van de AVG moest de regering snel een algemene uitzondering¹²² instellen. Dit illustreert de *disconnect* tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk.

De aanleg van een snelweg is een bewuste politieke keuze. Het is duidelijk dat de keuze voor zo'n middel gevolgen heeft voor andere belangen op andere beleidsterreinen, zoals milieu. Het is ook duidelijk dat zo'n middel gevolgen heeft voor individuele burgers, zoals de mensen die langs de nieuwe snelweg wonen. Bij de aanleg van een snelweg worden de gevolgen onderzocht, net als de belangen die daarbij horen. De aanleg van een geluidswal komt voort uit dat overzicht en inzicht. Zo is niet besloten tot automatische besluitvorming. Het zijn uitvoeringsorganisaties zelf die hierin de middelen kiezen, ontwikkelen of voorstellen op basis van algemene opgaven als kostenbesparing of fraudebestrijding. De veronderstelling is dat de keuze van middelen hier, anders dan bij een snelweg, geen of relatief weinig neveneffecten heeft en dus niet vraagt om onderzoek of een belangenafweging. Dit is een veronderstelling die op beleidsniveau graag in stand gehouden wordt.¹²³

120 Zie bijv. Zuurmond, 1994; Zouridis, 2000; Van Eck, 2018; Lokin, 2018.

121 Raad van State, 2017:43: 'Artikel 22, eerste lid, AVG bevat een recht van burgers om niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit. (...) [Z]orgvuldigheid vereist in de regel dat geen besluit wordt genomen zonder menselijke tussenkomst.'

122 Raad van State, 2017:43: 'Artikel 37 Uitvoeringswet vult deze mogelijkheid in door een algemene uitzondering te regelen voor het verbod op geautomatiseerde besluitvorming.'

123 De columns 34-42 en 59-41 illustreren dat het aanbrengen van overzicht in de gevolgen of enig onderzoek naar de oorzaken systematisch wordt afgehouden.

Omdat de bureaucratische cloud zich op zo'n decentrale en organische manier ontwikkelt, is een evenwichtige en complete waardeafweging daar niet mogelijk. Een hoger niveau zou dat in theorie wel kunnen. Toch kan ook de politiek op dit moment geen evenwichtige waardeafweging maken. Door de decentrale en organische ontwikkeling is daarvoor op dit moment te weinig overzicht, zoals in de volgende paragraaf zal blijken.

1.9.2. Een onvolwassen digitale overheid

De halve eeuw van veranderingen die geleid hebben tot een herverdeling van rechten en plichten van burgers, zijn veranderingen waar de politiek in belangrijke mate geen kaders voor kan stellen en geen afweging van kan maken. Dat kan niet, want daar zijn voorwaarden voor nodig. En ook dit zijn voorwaarden die ontbreken. Dit is misschien het beste inzichtelijk te maken met een vergelijking.

Een korte analogie

Aan sommige ideeën zijn we zo gewoon, dat we ons niet anders kunnen voorstellen. Maar stel je eens voor dat we geen nationale begroting maakten, maar over elke uitgave apart of decentraal beslisten, zonder ooit die uitgaven op te tellen. Het lijkt te dom voor woorden. Het maken van afwegingen wordt onmogelijk. De optelsom van beslissingen leidt vrijwel vanzelf tot financiële problemen, gevolgd door belastingverhogingen. Toch hebben we dat als land moeten ontdekken. Vóór 1798 maakten we slechts in bijzondere omstandigheden een overzicht van uitgaven.¹²⁴ Het mag dan ook niet verbazen dat het gevolg van dat gebrek aan overzicht tot discussie leidde, eind achttiende eeuw,¹²⁵ en de wens om de uitgaven in balans te brengen met het 'ware vermogen (...) tot het dragen der lasten'.¹²⁶ Het zou toch nog een halve eeuw duren voordat een jaarlijkse begroting over 'het geheel der wetten' gebruikelijk werd en ook het complement daarvan – de

124 Fritschy & Van der Voort, 1994:6.

125 Na de Vierde Engelse Zeeoorlog van 1785. Fritschy & Van der Voort, 1994:7.

126 Fritschy & Van der Voort, 1994:7.

Rijksrekeningen – inzichtelijk maakte wat de werkelijke uitgaven waren en de werkelijke inkomsten.¹²⁷

Een nationale begroting is nu zo gewoon, dat wat zo'n idee mogelijk maakt op zichzelf lijkt te staan. Overkoepelende financiële doelen stellen bijvoorbeeld. Het lijkt iets dat je gewoon kunt doen. Kwestie van afspreken. Maar zo is het niet. Dat vraagt om afspraken die daaraan voorafgaan. Dat vraagt om een *institutionele structuur* die dat mogelijk maakt. Alleen als er een ambtelijk apparaat is en wanneer er standaarden zijn waardoor alle begrotingen in elkaar geschoven kunnen worden tot één overzicht, kun je afwegen welke doelen belangrijk zijn. Wanneer wordt de veiligheid die de vloot brengt belangrijker dan de ruimte die we krijgen door nieuwe landen droog te malen in het licht van wat we daarvoor kunnen en willen opbrengen?

Overzicht is een voorwaarde voor een waardeafweging
Deze korte geschiedenis van de Nederlandse begroting laat twee dingen zien. Ten eerste dat de optelsom van besluiten niet hetzelfde is als een besluit over het geheel. Daarvoor is overzicht nodig. Het stellen van financiële doelen en het maken van afwegingen zijn alleen mogelijk bij de gratie van overzicht over kosten en inkomsten van *het geheel der wetten*. Het maken van een politieke afweging vraagt dus niet alleen om regels voor de besluitvorming zelf, zoals de regel om te besluiten bij meerderheid. Een complete en evenwichtige afweging vraagt om inzicht en overzicht om een afweging te *kunnen* maken.

Wat geldt voor de begroting, geldt uiteraard ook voor het complement, de Rijksrekeningen, het financieel jaarverslag van de Staat. Overzicht van de voornemens is nodig voor afgewogen besluiten, maar wat is een besluit zonder zicht op de realisatie daarvan? Zolang we niet kunnen waarnemen of beslissingen ook resultaat hebben en uitpakken als bedacht is elke beslissing een luchtkasteel. Pas als er naast het *willen* verdelen een overzicht staat van hoe we die financiële waarden *blijken* te verdelen, kunnen we ingrijpen. Zonder

verantwoording, geen controle en dus geen beheersing van de financiën. Met dat gebrek aan controle is geen werkelijke keuze mogelijk over waaraan we geld willen uitgeven. Om een effectieve afweging te kunnen maken is dus een institutionele structuur nodig die zorgt voor overzicht van besluiten én realisatie. Het is makkelijk incrementeel besluiten te nemen met één of enkele belangen voor ogen. Maar het maken van afwegingen tussen belangen en het nemen van besluiten over meerdere organisaties of onderwerpen kan alleen bij de gratie van een set van regels die daaraan voorafgaat. Zonder is geen democratische sturing mogelijk.

Dat ook besluitvorming zelf vraagt om een infrastructuur is een belangrijke notie. Zonder overzicht en zonder feedback over dat geheel laat collectieve besluitvorming belangrijke – misschien wel de belangrijkste – waarden buiten beschouwing. Dat lijkt misschien logisch en vanzelfsprekend. Maar dat komt omdat begrotingsbeleid een onderwerp is met een geschiedenis van eeuwen. We blijken dit bij nieuwe onderwerpen steeds opnieuw te moeten ontdekken. Het duurt vaak decennia voordat we zien op welke belangen onze beslissingen parasiteren, welke voorwaarden nodig zijn om die waarden in onze afweging te betrekken en wat de voorwaarden zijn om daarover effectief te kunnen beslissen.

Ook bij een onderwerp dat veel jonger is, moesten we dat ontdekken, zoals klimaatbeleid. Waar de Rijksrekeningen het logisch complement zijn van de begroting is de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) het logisch complement van het klimaatbeleid. Pas sinds oktober 2019¹²⁸ rapporteert het Planbureau voor de Leefomgeving jaarlijks over de volle breedte van het gevoerde klimaatbeleid en de verwachte effecten daarvan.¹²⁹ Daarvoor was klimaatbeleid in feite niet mogelijk. Pas sinds de Klimaatwet – in zekere zin heel vergelijkbaar met een begroting – kan de politiek op nationaal niveau een afweging maken tussen wie welke inspanning levert, hoe hoog de gehele inspanning moet zijn en wat we daarvoor inleveren. Daarvoor kon de politiek in feite geen afweging maken. We dachten misschien wel dat we dat deden, maar we waren grotendeels blind.

¹²⁷ Fritschy & Van der Voort, 1994:5-17. Vandaag de dag is er het directoraat-generaal Rijksbegroting en worden in het systeem RIS/IBOS de begrotingen van de rijksoverheid opgesteld en bijgehouden. (Bron: audit op gewijzigd datamodel IBOS, ADR, 25 november 2019: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/11/25/audit-op-gewijzigd-datamodel-ibos.)

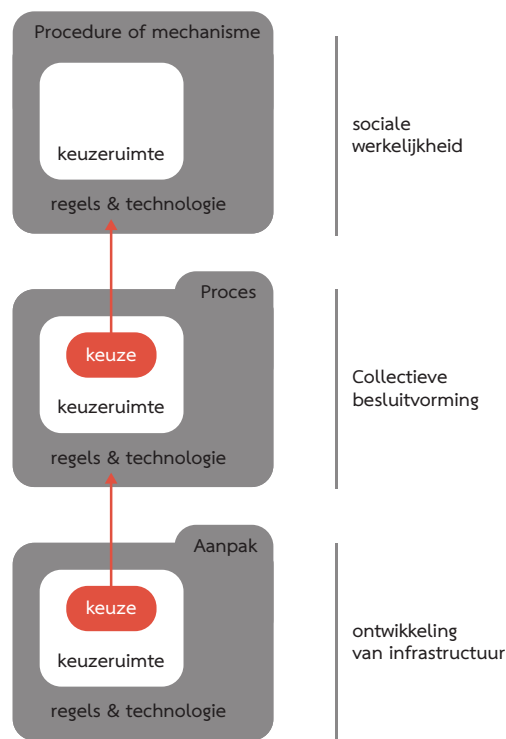
¹²⁸ Klimaatakkoord, 2019:8.

¹²⁹ Zie www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2020.

Een onvolwassen digitale overheid

De digitalisering van de overheid is als de nationale financiën zonder begroting en zonder Rijksrekeningen. We zijn nog niet op het punt dat de politiek een afweging kan maken. Dat betekent niet dat er nooit een politiek besluit genomen wordt. Ook voordat een jaarlijkse begroting in de Grondwet van 1848 terechtkwam, werden besluiten over geld genomen en zo nemen we ook nu wetten aan die van grote invloed zijn. Maar automatische besluitvorming, data-analyse en gegevensuitwisseling zijn nu niet een domein van *afweging*. Niet omdat de politiek er – hier en daar – geen besluiten over neemt, maar omdat niet aan de voorwaarden is voldaan om een zinnige en betekenisvolle afweging te maken. We varen blind. We weten alleen hoe de onderdelen werken, maar niet hoe de machine in elkaar steekt. Een redelijke en rechtvaardige omgang met burgers is een kenmerk van de machine als geheel, omdat besluiten en het toezicht daarop worden uitgevoerd door een heel netwerk aan organisaties. Dat rechten van burgers niet altijd veel betekenis hebben, is daarvan eigenlijk niet meer dan een logisch gevolg. Het ene democratisch tekort – het onvermogen om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hoog te houden, door het ontbreken van de voorwaarden daarvoor in de digitale infrastructuur – vloeit voort uit het andere democratische tekort – een totaal gebrek aan overzicht, wat een waardeafweging onmogelijk maakt.

Beide problemen zijn geen technische problemen of juridische problemen. Het zijn uiteindelijk institutionele problemen, maar institutionele problemen op verschillende niveaus (zie figuur 5). De besluiten die we nemen over de wetten, regels en technologieën die direct de keuzeruimte beïnvloeden van burgers, noemen we collectieve besluitvorming. De politiek neemt dit soort besluiten in de Tweede Kamer of de gemeenteraad. De besluiten die zij kunnen nemen, zijn begrensd door de bestaande infrastructuur, de gebouwde omgeving. Besluiten op dat infrastructurele niveau echter, zijn in de praktijk het domein van onderhandelingen in een zelforganiserend netwerk van organisaties. De belangen die daarin naar voren komen, zijn de belangen die geïnstitutionaliseerd zijn door bestaande wetgeving, een bestaande verdeling van geld en verantwoordelijkheden, kortom bestaande organisatiebelangen. Op dit infrastructurele niveau zien we twee soorten tekortkomingen. Enerzijds tekortkomingen in de digitale infrastructuur zelf, die maken dat de regels in de sociale



Figuur 5 Aanpak van de ontwikkeling van infrastructuur begrenst collectieve besluitvorming én de toepassing van regels bij individuele besluitvorming. Geïnspireerd op Ostrom, 2005

werkelijkheid niet altijd uitpakken zoals verondersteld. Beslissingen op het niveau van infrastructuur werken door in de werkelijkheid, vaak onafhankelijk van wet- en regelgeving. Er is geen systeem van feedback, dat zorgt dat problemen leiden tot onderzoek en aanpassing van de digitale infrastructuur als geheel. Anderzijds zijn er tekortkomingen waar het gaat om sturingsinformatie over dat infrastructurele niveau. Omdat er geen overzicht is, kan er geen afweging gemaakt worden ten behoeve van de sociale werkelijkheid. Wetgeving is regelmatig wel een sluitstuk dat een bestaande praktijk legitimeert en rechtszekerheid biedt voor overheden, maar een evenwichtige afweging kan niet gemaakt worden bij gebrek aan overzicht en overzicht van de gevolgen. Daarmee ontbreken tevens de aangrijpingspunten om effectief sturing te geven aan de ontwikkeling van deze infrastructuur als geheel.

Een gegevensbegroting

Zoals gezegd, dit zijn oplosbare problemen. Wie dit boek uitleest, kan deze oplossingen vermoedelijk ook zelf bedenken. Maar een beknopte voorzet. Dit vraagt allereerst om verschillende soorten overzicht, maar met name overzicht van gegevensstromen. Inventariseer gegevensstromen *vanuit de afnemers*, je zou het een databegroting kunnen noemen. Zorg dat inzichtelijk is welke organisatie welke besluiten (mede) baseert op welke gegevens, zodat belangen afgewogen kunnen worden, afhankelijkheden zichtbaar kunnen worden en proportionaliteit van gevolgen kan blijken. Inventariseer tevens op basis van welke gegevens burgers worden verplicht hun situatie aan te tonen na data-analyse. Er is nog geen woord voor deze praktijk anders dan de algemene term medewerkingsplicht of informatieplicht. Dat komt omdat het eerder nooit mogelijk was om hele groepen zich te laten verantwoorden op basis van een statistisch signaal of zachte informatie over een derde. Daarom kan nu zo'n eis tot verantwoording – en vaak gelijktijdige uitsluiting van allerlei dienstverlening – een grotere impact hebben dan een besluit.

Definieer in control zijn op systeemniveau

Stel een standaard op voor gegevensuitwisseling in het algemeen, zodat niet alleen fouten, maar ook correctie en herstel kunnen doorwerken. Stel kwaliteitseisen aan gegevensgebruik. Inspiratie daarvoor is te vinden in *De digitale kooi*. Daarin zijn tien beginselen van behoorlijke ICT als voorbeeld afgeleid uit drie concrete problemen van burgers. Een voorbeeld is 'wie gegevens afneemt, moet ook een correctie kunnen verwerken' of 'wie een besluit neemt, moet dat aan de burger kunnen motiveren met de gegevens zelf, de bron en het moment van raadpleging'. Auditeer op dergelijke organisatieoverstijgende voorwaarden voor behoorlijk bestuur.

Een andere manier van software ontwikkelen

Ontwikkel software niet slechts vanuit bestaande wetgeving, een bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bestaande organisatiebelangen. Ontwikkel software in samenwerking, gericht op *mogelijke oplossingen en overdraagbaarheid* van taken en verantwoordelijkheden. Dit is niet alleen belangrijk voor de bestuurlijke wendbaarheid, maar ook om op termijn meer recht te kunnen doen aan het feit dat gegevens een functie hebben gekregen voor het systeem als geheel. Dat betekent ook een andere wijze van

software inkopen, waarbij niet alleen functionele eisen een rol spelen, maar ook de rechten op die software. Dat maakt samenwerken tussen overheden onderling veel eenvoudiger, maar ook verantwoording, toetsing op veiligheid en overdracht van taken aan andere organisaties of aan marktpartijen. Open source software kan dit alles veel eenvoudiger maken en daarom een cruciale rol spelen.

Menselijk contact, maatwerk of ruimte om van regels af te wijken is misschien belangrijk, maar niet de oplossing voor het probleem. Het probleem is in zekere zin dat dergelijke oplossingen noodzakelijk zijn, want ze zijn nodig voor het herstel van de *gevolgen* van het probleem. Het echte probleem is de uitlijning van de nieuwe beleidsmiddelen. De uitvoering functioneert – bezien vanuit de burger – vaak als één geheel, maar wordt niet als zodanig gemonitord, geëvalueerd of aangestuurd.

1.10. Overzicht van de delen in dit boek

Dit boek is opgebouwd aan de hand van een 'praatplaat', de Landkaart Volwassen Digitale Overheid (figuur 7). Dit is een visueel hulpmiddel om vier belangrijke aspecten in verband te brengen met de echte wereld waarin digitalisering van de overheid concreet wordt voor mensen. Dit laatste heet ook wel de handelingssituatie (deel 5).

Een goed gesprek over een Volwassen Digitale Overheid en daarmee ook een goed gesprek over specifieke digitaliseringsprojecten is geholpen met enige structuur, die zorgt voor overzicht. De uitdaging daarbij is om een concept te schetsen dat voldoende eenvoudig is om intuïtief te begrijpen. Verschillende onderdelen moeten een kapstok kunnen zijn om discussies over dit complexe onderwerp helder te houden en de samenhang niet te verliezen. Anderzijds moet het ook weer niet te simpel zijn, waardoor belangrijke aspecten uit beeld verdwijnen. Hieronder beschrijf ik eerst op hoofdlijnen de vijf bouwstenen van de landkaart. Ik denk dat elk project of idee over de digitalisering van de overheid zich rekenschap zou moeten geven van deze vijf elementen. De eerste vijf delen van dit boek verdiepen deze vijf elementen. In de laatste hoofdstukken trek ik een aantal eigen conclusies uit het geheel.

Deel 1 en 2 gaan over regels en techniek. Daarin probeer ik een parallel te trekken tussen hoe de invloed op ons gedrag tot stand komt en verschilt. Deze hoofdstukken zijn een fundament voor zowel deel 3 over het collectief besluitvormingsproces en deel 5 over de handelingssituatie. Deel 4 schetst een methodische manier om na te denken over het organiseren en optimaliseren van rechtvaardigheid.

1.10.1. Regels

Regels zijn afspraken waarmee we regelmaat aanbrengen in ons gedrag, zodat we ons gedrag kunnen coördineren. Regels zijn de infrastructuur van samenwerking.

Er zijn regels waarmee we regelmaat *beschrijven*. Natuurwetten die bijvoorbeeld de zwaartekracht beschrijven, zijn een typisch voorbeeld. We praten dan over empirische regels. Maar we kunnen ook *afspraken* maken, in de hoop dat zo'n regelmaat werkelijkheid wordt. We beogen dan ons gedrag te coördineren. Als dit lukt en de regels zijn onderdeel van ons en sturen ons gedrag, zoals software in computers, dan noemen we dit instituties. Regels beschrijven instituties, voorschrijvend of beschrijvend.

Regels zijn geformuleerd in natuurlijke taal. Net zoals we voor zinnen een grammatica kunnen formuleren, waarin elk zinsdeel een bepaalde functie heeft, kunnen we voor regels kleinere bouwstenen onderscheiden. De meest basale bouwsteen is een onderscheid. We beschrijven dan een bepaald kenmerk van iets of iemand, zodat iemand anders daar later naar kan handelen. Dit is wat we doen als we een registratie gebruiken om taken te verdelen. De arts stelt een diagnose – stelt een onderscheid vast – en legt dit vast. Bij de balie zien ze wat de arts heeft voorgeschreven en krijg je een recept mee. Via een registratie, via data, organiseren we handelingen daaromheen. Die handelingen beschrijven we vervolgens met meer complexe regels. Een formele regel, zoals een wet, heeft alle bouwstenen van een regel in zich. Niet alleen beschrijven we het hoe of wanneer van een handeling, maar ook of het mag, moet of juist niet mag en wat er gebeurt wanneer je die regel overtreedt.

Zo'n grammatica van regels helpt ons beter te begrijpen hoe we in samenwerking resultaten organiseren. Regels veranderen de mogelijkheden die mensen in een concrete situatie hebben. Omdat we gerecht-

vaardigde verwachtingen hebben over het gedrag van anderen, kunnen we daarop anticiperen. We kunnen zo samenwerken zonder overleg. Het zou onmogelijk zijn om met grote snelheid rakelings langs elkaar heen te rijden op de snelweg, zonder regels. Met regels kunnen we zonder overleg door een mierenhoop van auto's bewegen, snel en gecoördineerd, al gaan we elk naar een andere bestemming. Met regels veranderen we de handelingssituatie, de *keuzeruimte* voor mensen hier en nu, en beïnvloeden we de *rationaliteit*. Sommige dingen worden onmogelijk, andere waarschijnlijk of juist minder waarschijnlijk.

1.10.1.1. Met regels organiseren we waarden

Met regels organiseren we waarden. Veiligheid in de luchtvaart organiseren we met een verfijnd systeem van procedures, waarbij verschillende mensen controleren en testen of alles wel werkt. In het algemeen is de bureaucratie hiervan het typische voorbeeld. Het kan een bijna onmenselijke opgave zijn om juist of foutloos te handelen wanneer je individueel verantwoordelijk bent. Een bureaucratie organiseert dat door een taak op te splitsen in kleinere stapjes, waardoor meerdere mensen verantwoordelijk zijn en daarop toezien. Al die stapjes zijn geformaliseerd en anderen in de hiërarchie zien erop toe dat dit ook zo gebeurt. De opgave om juist te handelen, zowel integer als met zekerheid, is dan veel kleiner. Je komt veel minder in de verleiding om de beslissing te beïnvloeden op oneigenlijke gronden, wanneer je invloed beperkt is. Fouten komen aan het licht, want ook de mensen voor jou, na jou en boven jou zien jouw werk. Of het nu veiligheid is, integriteit of zorgvuldigheid, we leggen het niet bij een individu neer om te weten wat veilig, integer of zorgvuldig is. We vertrouwen niet op een individu om daarnaar te handelen, maar we organiseren het zo dat dit als vanzelfsprekend is. We vertrouwen dan op het systeem van regels in plaats van op de persoonlijke integriteit of persoonlijke capaciteit van mensen. Zo doen we dat niet alleen met ethische waarden, maar ook met economische waarden. We willen zeker stellen dat die fles wijn uit Argentinië bij jou op tafel komt, al is de kapitein van de boot nog niet helemaal ingewerkt of al is de chauffeur van de vrachtauto ziek.

Uiteraard werkt dit alleen als er wel iemand is die weet wat veilig, integer of zorgvuldig is. Als verantwoordelijkheid voor het systeem als geheel is belegd en daadwerkelijk functioneert. En dit werkt alleen als zo'n

systeemverantwoordelijke ook feedback zoekt over de resultaten en daarnaar handelt. Als het topmanagement nalaat het geheel te evalueren en coördineren, is er al snel sprake van bureaucratisch disfunctioneren.

1.10.1.2. Met regels introduceren we mechanismen

Regels bepalen de *rationaliteit*. Rationaliteit is hoe wij kiezen tussen geschikte mogelijkheden. Wat geschikt is en hoe wij daartussen kiezen, hangt af van de context. In een markt kan dat een economische afweging zijn. We wegen dan welke mogelijkheid het meeste geld oplevert. In een bureaucratie kan dat juist risicooversie zijn. We kiezen dan tussen mogelijkheden met de kleinste kans op een negatief gevolg. Regels beïnvloeden zulke afwegingen omdat ze mede bepalen wat überhaupt mogelijk is, wat de kosten zijn of wat de risico's zijn. En daarmee bepalen ze mede wat wij zien als 'logisch' om te doen.

Regels zijn hierin niet de enige factor. Regels die niet binnen de grenzen blijven van wat fysiek mogelijk is, zijn betekenisloos. En mensen maken ook niet allemaal dezelfde keuze. We verschillen in onze preferenties, in de informatie die we hebben en onze capaciteiten. Maar tegelijk introduceren regels mechanismen die het meer of minder makkelijk maken om bepaalde keuzes te maken. Een verkeersregel als rechts rijden introduceert een *zelfhandhavend* mechanisme. Dat is een vrij dwingend mechanisme, omdat elk de consequenties merkt ook zonder dat iemand anders een sanctie oplegt. Een sociale norm introduceert een conformerend mechanisme via sociale afkeuring. In hedendaagse termen zouden we zeggen dat regels de keuzearchitectuur van mensen veranderen.

1.10.1.3. Als de wereld verandert en de regels niet

Met regels scheppen we zekerheid. In deze onzekere wereld zoeken we naar betrouwbaarheid en continuïteit. Als we weten waar we op kunnen rekenen, is het veel makkelijker om zelf je plan te kunnen trekken en afspraken te maken. Op regels die zekerheid scheppen, kunnen we voortbouwen. Maar de wereld kan veranderen, waardoor mechanismen waarop we vertrouwden om bepaalde waarden zeker te stellen niet meer werken. In zulke gevallen hebben we vaak niet zo goed door wat er aan de hand is. We moeten dan vaak niet alleen een heel bouwwerk van regels herzien, maar ook opnieuw de vraag stellen wat we belangrijk vinden en hoe we dat organiseren. Corona is een voor-

beeld, de klimaatcrisis en ook de digitalisering van de overheid. Waarom gebeuren er opeens dingen die we niet zo hadden bedoeld? We moeten dan terug naar de handelingssituatie om eerst goed te begrijpen hoe en waarom onze regels zo uitpakken in een wereld die blijkbaar veranderd is.

1.10.2. Techniek

Techniek is een concreet gereedschap, waarin kennis van empirische regels is toegepast om een bepaald effect te bereiken. Aan een betrouwbaar gereedschap kunnen we een deel van ons handelen delegeren.

De basis van techniek is kennis van empirische regels, zoals natuurwetten. De kennis van die natuurwetten gebruiken we om een effect te bereiken. We gebruiken die kennis om levenloze dingen samen te laten werken in een mechaniek of een machine. Met zulke gereedschappen vergroten we ons handelen uit, inclusief onze waarneming, en soms lukt het om ons handelen bijna helemaal over te dragen. Dat betekent niet dat we met techniek altijd onze mogelijkheden vergroten. We gebruiken techniek ook om ons handelen te beperken, te beperken en soms te sturen of verdelen.

Er zijn een paar opvallende overeenkomsten met regels. Het vinden van regelmaat staat centraal. Maar eerder ging het om regelmaat in ons eigen gedrag en om regelmaat die we zoeken. Hier gaat het om regelmaat in de werkelijkheid en regelmaat die we waarnemen. Eerder ging het om samenwerking met elkaar en hier gaat het om levenloze dingen te laten samenwerken in een mechaniek. Maar wat ze overeen hebben, is dat techniek, net als regels, verandert wat mogelijk en onmogelijk is voor mensen in een concrete situatie. Techniek is, net als regels, een *regulerend mechanisme*.

1.10.2.1. Techniek verandert nooit alleen de wereld

Techniek alleen verandert zelden tot nooit de wereld. Techniek heeft een voertuig nodig. De uitvinding van de spoorwegen maakte snel transport mogelijk, maar slechts in principe. Om daadwerkelijk mensen veilig en regelmatig te vervoeren moeten we van alles organiseren. Mensen die reparaties en onderhoud uitvoeren aan locomotieven, ballastbedden, stations, stuurhutten. Er zijn schoonmakers nodig en conducteurs. Iemand moet hen aansturen. Er is toezicht nodig, middenmanagement en topmanagement om het

geheel te evalueren en coördineren.¹³⁰ Voordat een technologie de samenleving verandert, is een zee van regels nodig voor de organisatie van het werk daaromheen. Het voertuig van techniek is een administratief apparaat, een bureaucratie, of die nu publiek of privaat is. Rondom een techniek is altijd een complete wereld van planning, administratie, procedures, in- en verkoop.

1.10.2.2. Elke innovatie is een sociale innovatie

Techniek biedt slechts mogelijkheden *in relatie tot de mens*. Een trap is alleen een trap als die aansluit op de menselijke fysiek en dus treden heeft die wij kunnen nemen. Een gereedschap verandert niets in de samenleving wanneer wij niet herkennen waarvoor dat gereedschap handig is. De betekenis van techniek ligt in onze relatie daarmee. Dat vergeten we makkelijk. Willen mogelijkheden werkelijkheid worden, dan moeten ze aansluiten op aangeleerd gedrag, aansluiten op de menselijke vermogens en aansluiten op menselijke behoeften of doelen. De mogelijkheden van techniek zijn een voorwaarde voor een *mogelijke* relatie. En de capaciteiten van de mens zijn evenzeer een voorwaarde voor een *mogelijke* relatie. De samenleving verandert pas als we die relatie aangaan. Soms hebben we daarin weinig keuze. Onmogelijkheden zijn dwingend te introduceren met techniek, al moet techniek dan nog altijd aansluiten op de mens en is nog altijd een voertuig nodig in de vorm van een administratieve organisatie.

1.10.2.3. Met ICT delegeren we (deels) de administratieve organisatie

Een administratieve organisatie is een systeem van regels. Regels over de rollen van mensen en de procedures die zij volgen bij het uitvoeren van werk. In een overheidsbureaucratie of administratieve organisatie, die ook elk bedrijf van enige omvang heeft, is dat werk georganiseerd rond een registratie. Via die registratie dragen mensen werk over aan elkaar, andere afdelingen en andere organisaties. Registraties digitaliseren we vandaag. De techniek die we daarvoor gebruiken, is een database. De gegevens daarin – de data – kunnen we uitwisselen met andere organisaties. De regels voor het uitvoeren van het werk zetten we steeds vaker om in software. Regels hebben de bijzondere eigenschap dat ze samen met feiten tot een eenduidige conclusie

leiden. Wie harder rijdt dan honderd krijgt een boete. In combinatie met het feit dat iemand 110 rijdt, leidt dat onomstotelijk tot de conclusie dat iemand een boete krijgt. Als de feiten zijn vastgelegd in data en de regels niet om bijzondere oordeelsvorming vragen, dan kunnen we de toepassing van regels delegeren aan software. Rollen en procedures zetten we zo om in modules en beslisregels. De technologie waarmee we dit doen en waarmee we gegevens uitwisselen, is ICT. Met ICT kunnen we een belangrijk deel van de administratieve organisaties die we eerst organiseerden met mensen en regels nu organiseren met techniek. Registraties en regels zetten we om in data en algoritmen. Dit is een belangrijke waarneming, omdat elke technologie – van de spoorwegen tot windmolens op zee – een voertuig nodig heeft in de vorm van een administratieve organisatie. ICT raakt daarom aan elke maatschappelijke verandering die wij met techniek willen realiseren.

1.10.3. Collectief besluitvormingsproces

Het collectief besluitvormingsproces is de manier waarop we bepalen welke regels en techniek we inzetten en daarmee wat de mogelijkheden zijn die voor ons individueel gelden in concrete situaties.

Regels zoals die nu gelden, kunnen we veranderen. Daar kan aanleiding toe zijn als de uitkomsten ons niet bevallen. En ook de techniek die we inzetten, kunnen we veranderen. Maar niet hier en nu. En niet individueel. Het veranderen van regels en techniek vindt plaats op een ander niveau en met een andere tijdshorizon. Dat niveau is het besluitvormingsproces. Besluitvorming is zelf ook georganiseerd en wel door het *proces* van besluitvorming. Dat proces geven we ook vorm met regels en techniek. Door zo'n proces op een specifieke manier in te richten proberen we zaken die we van eminent belang vinden zeker te stellen via de wijze waarop we zo'n besluit nemen. Democratische besluitvorming is zo'n proces, een rechtsgang of het rentebesluit van de centrale bank. We proberen zeker te stellen dat bepaalde waarden altijd geëerbiedigd worden of ten minste afgewogen bij het opstellen van regels en bij het inrichten van een techniek.

¹³⁰ Chandler (1977), *The Visible Hand*, in: *Winner*, 1980:131-132; vrije vertaling van mij.

1.10.3.1. Besluitvorming is (ook) onderhandelen over belangen

Niet elk besluitvormingsproces is een onderhandelingsproces. Maar naarmate een besluitvormingsproces minder is georganiseerd en geformaliseerd heeft het meer het karakter van een onderhandeling. We onderhandelen om onze situatie te verbeteren. We willen een bepaalde waarde – lagere kosten, een auto, betere beveiliging van gegevens – voor onszelf vergroten. De vraag is wie bepaalde opbrengsten krijgt uit een ruil of samenwerking en wie bepaalde kosten daarvoor moet dragen. Onderhandelingen gaan over belangen. Belangen zijn waarden vanuit een verdelingsperspectief.

De keuzes die we kunnen maken in de beleidsvorming zijn begrensd door keuzes op infrastructureel niveau. Dat kunnen kaderwetten zijn, de gebouwde omgeving of de digitale infrastructuur. Ook hier geldt weer dat we die keuzeruimte wel kunnen veranderen, maar op een nog langere termijn. Bij beleidsoverstijgende keuzes zijn bovendien andere spelers betrokken. De meer structurele keuzes voor de digitale infrastructuur zijn niet georganiseerd en gestructureerd zoals een begroting of een rentebesluit. Deze keuzes ontstaan in belangrijke mate in onderhandeling in een netwerk van organisaties. Het is daarom goed te zien van welke belangen we redelijkerwijs kunnen verwachten dat ze wel en niet naar voren zullen komen in zulke onderhandelingen en waarom.

1.10.3.2. Het is lang niet altijd duidelijk wat het besluitvormingsproces is

Als de uitkomsten in de handelingssituatie ons niet bevallen, is het niet vanzelfsprekend dat daarin verandering komt. Er is niet altijd een besluitvormingsproces dat zo'n uitkomst als vanzelf heroverweegt. Soms is zo'n besluitvormingsproces er wel, maar is er geen *feedback* georganiseerd. Tegenvallende resultaten komen dan niet bij de verantwoordelijke. Soms is er geen verantwoordelijke. De kennis van de regels of de techniek kan te beperkt zijn om op een effectieve manier verbetering aan te brengen. En soms is het formele besluitvormingsproces vooral een ritueel. Dan vindt de werkelijke besluitvorming heel ergens anders plaats, met heel andere spelers. Dit is de dominante figuur bij besluiten over de digitalisering van de overheid. We veronderstellen dat dit een democratisch besluitvormingsproces is, terwijl de formalisering in wetten

en uitvoeringsbesluiten vooral het sluitstuk is van een bestaande praktijk.

1.10.3.3. Het besluitvormingsproces bepaalt welke belangen wel en geen rol spelen

Bepaalde onderhandelingen zijn kansrijk, omdat de mogelijkheid tot het realiseren van meerwaarde evident is. Het uitwisselen van gegevens tussen overheidsorganisaties is daarvan een voorbeeld. Gegevens die de ene uitvoeringsorganisatie heeft, kan ze aan een andere organisatie geven zonder dat dit de waarde van die gegevens voor haarzelf vermindert. En zo geldt dit voor elke andere organisatie. Uitwisselen is daarom altijd aantrekkelijk. Naarmate we meer toepassingen verzinnen om gebruik te maken van die gegevens, is een dergelijke ruil steeds aantrekkelijker. Net als bij preventie is er geen natuurlijk einde aan die dynamiek. Zeker als het gaat om onderhandelingen tussen uitvoeringsorganisaties onderling, is er altijd meer mogelijk. In zo'n dynamiek zijn belangen die niet direct verbonden zijn met een organisatiebelang minder kansrijk. Op dezelfde manier is het logisch dat zo'n ruil aantrekkelijker is bij fraudebestrijding, wat potentieel geld oplevert, dan bij het proactief aanbieden van dienstverlening, wat potentieel geld en moeite kost. Het onderhandelingsproces bepaalt wie aan tafel zit. En wie aan tafel zit, bepaalt welke belangen een rol spelen. De afwezigheid van een formeel besluitvormingsproces, om de afweging van belangen in den brede en het algemeen belang zeker te stellen, of een onafhankelijke derde maakt al snel organisatiebelangen dominant.

1.10.4. Beginselen

Beginselen zijn waarden die tevens een plicht zijn. Het zijn breed gedeelde ideeën in onze cultuur en geschiedenis over wat juist en onjuist is, die ons – hoewel we gescheiden leven en werken – toch verbinden.

Waarden kunnen we ook bekijken vanuit een ander perspectief. Wanneer we kijken vanuit beginselen, dan vragen we ons af wat een *rechtvaardige* verdeling is van kosten en baten die voortvloeien uit de inzet van regels en techniek. Wanneer we daarover methodisch kunnen nadenken, dan kan ons dat helpen in individuele situaties, maar ook bij het maken van keuzes in de beleidsvorming en bij keuzes op infrastructureel niveau.

Beginselen lijken wat juridisch, maar zelfs kinderen van een jaar of acht hebben vaak al een goed begrip van wat in onze cultuur als juist en onjuist geldt. Ze kennen vaak al goed de regels over wat mag en moet, wanneer iets juist en onjuist is en wat wanneer zwaarder moet wegen. Methodisch nadenken over beginselen is een enorm belangrijk hulpmiddel om in onvoorziene situaties of in een nieuwe werkelijkheid te ontdekken hoe we tot rechtvaardige beslissingen komen. Anders dan regels hebben beginselen een open karakter, ze krijgen betekenis in het licht van andere beginselen. Wanneer we beginselen op volgorde zetten, helpen ze ons te inventariseren wat belangrijk is en daarbij verder te kijken dan de posities van betrokkenen alleen. Ze helpen ons te wegen wat juist is aan de hand van algemene principes, zodat zulke beslissingen ook passen in het bredere systeem dat op diezelfde principes gericht en gebouwd is.

In dit boek hebben we het vooral over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn afdwingbaar. Ze liggen vast in de wet,¹³¹ in verschillende Europese verdragen¹³² en in jurisprudentie. Dat is niet alleen in Nederland zo. Er zijn grote overeenkomsten tussen de ideeën over behoorlijk bestuur in de Verenigde Staten, Europa¹³³ en in de hele westerse wereld. Al sinds de zeventiende eeuw¹³⁴ hebben we een gezamenlijke traditie, waarin we de individuele vrijheid van de burger tot uitgangspunt nemen.¹³⁵ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn expliciet gericht op besluiten van de overheid. Daaraan stelt de wet bijzondere eisen, omdat er sprake is van een grote machtsongelijkheid. Die beperking tot overheden is wel steeds minder relevant. Enerzijds zijn de taken en besluiten die traditioneel tot het domein van de overheid behoren steeds minder vaak gebonden aan een overheidsorganisatie, zonder dat dit afbreuk doet aan de machtsongelijkheid ten opzichte van burgers.

131 *Algemene wet bestuursrecht*: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-07-01>.

132 Zoals art. 41 van het Verdrag van Maastricht, dat het recht op behoorlijk bestuur vastlegt: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BV0001507&titeldeel=V&artikel=41&z=2013-07-01&g=2013-07-01>, of art. 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), dat evenredigheid vastlegt: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BV0001507&titeldeel=I&artikel=5&z=2013-07-01&g=2013-07-01>.

133 Mashaw, 2007:99.

134 Ostrom, 1996:1.

135 Van Hout, 2019:9.

Anderzijds zien we steeds vaker grote machtsongelijkheid in de private sector, waarbij wij eigenlijk dezelfde ideeën hebben: grote macht schept een bijzondere verantwoordelijkheid.

1.10.4.1. Beginselen verbinden

Wij functioneren allemaal in een andere omgeving. We verschillen in de rollen die we hebben en de identiteit die we daaraan ontleen. De één werkt in de luchtvaart, de ander in het basisonderwijs, de één is ingenieur, de ander onderwijsassistent, de één is in zijn vrije tijd hondentrainer, de ander actief in een politieke partij. Al deze sociale systemen hebben een eigen taal, cultuur en rationaliteit. Wat logisch is in de ene omgeving – aanvallen in een politieke omgeving bijvoorbeeld – is dat niet in de andere, zoals in de wereld van de onderwijsassistent. Tegelijk is er ook een deel dat we gemeen hebben. Waarin we gewone spreektaal gebruiken. Waarin we geen expert zijn of voorzitter of agent. Beginselen als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn ingeburgerd in die gemeenschappelijke wereld. Soms is dat duidelijk, zoals bij een beginsel als gelijke behandeling.¹³⁶ Dat komt mede omdat we dit begrip ook in de gewone spreektaal gebruiken. Dat is anders voor een beginsel dat officieel ‘*détournement de pouvoir*’ heet, maar we herkennen machtsmisbruik in de praktijk allemaal.

De meeste mensen zullen zich aan die beginselen *willen* houden. Dat staat enerzijds los van wetgeving, maar anderzijds verwachten we ook dat dit waarden zijn die bij een conflict – al dan niet met een rechtsgang als gevolg – een plicht blijken. Met andere woorden, dat ook georganiseerd is dat mensen zich daaraan *moeten* houden. Beginselen vormen een ondergrens voor het respect voor en de erkenning van het individu. Een behoefte die we allemaal hebben als we tegenover een grote, vaak anonieme, macht staan.

1.10.4.2. Beginselen zijn nodig

Het is steeds belangrijker als overheidsorganisatie om een besluit uit te kunnen leggen en daarbij te overtuigen. Steeds minder accepteren wij als burgers het gezag van een overheid zuiver en alleen omdat zij het bevoegd gezag is. Dat is deels een verandering in de

136 *Het is aardig om te zien dat moreel gedrag ook bij de meeste dieren die in sociaal verband leven te zien is. Er staan aardige filmpjes van Frans de Waal en Sarah Brosnan op YouTube en TED.*

cultuur van onze samenleving, maar heeft ook belangrijke andere redenen. Steeds vaker laat de wetgever de invulling van wetten en regels over aan de bureaucratie en de rechter, en is het daarom steeds vaker de taak van een uitvoeringsorganisatie om een belangenafweging te maken. En de wereld verandert, onder meer als gevolg van de digitalisering van de overheid, waardoor er steeds vaker spanningen optreden. Wetten en regels zijn niet (meer) consistent, coherent, of praktisch niet meer na te leven. Steeds vaker werkt de overheid op een geautomatiseerde en dus uniforme manier, waarin zicht op de omstandigheden van burgers ontbreekt. Daarom komt het steeds vaker voor dat burgers reclameren en een uitvoeringsorganisatie een belangenafweging moet maken. In al die gevallen zijn beginselen nodig om tot een juiste keuze te komen en om die keuze te kunnen uitleggen op een manier die herkenbaar is, acceptabel, en die misschien enige kleur heeft, maar zeker niet willekeurig is.

1.10.4.3. Beginselen als methode¹³⁷

Als we niet alleen streven naar een steeds efficiëntere manier van werken, maar tevens naar steeds betere, meer rechtvaardige en rechtmatige beslissingen, dan willen we daar ook net zo methodisch naartoe werken. Het is heel gebruikelijk om op een methodische manier naar efficiëntie te streven. Bestuurskundigen maken er hun dagelijks werk van om hiervoor stappenplannen te maken. Wat werkt en wat bereikt kan worden in het ene geval stellen zij daarna als norm elders. Naar andere kwaliteiten van beslissingen kijken we zelden op die manier. Dat is eigenlijk heel vreemd. Waarom zouden we niet streven naar steeds rechtvaardiger beslissingen? De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn methodisch toe te passen. Zo'n methodische manier van werken maakt het mogelijk om óók te optimaliseren op de fundamentele waarden die we met beginselen willen waarborgen.

1.10.5. Handelingssituatie

De handelingssituatie is een concrete situatie waarin mensen zich bevinden met de actoren, de elementen, de mogelijkheden en onmogelijkheden die er dan toe doen.

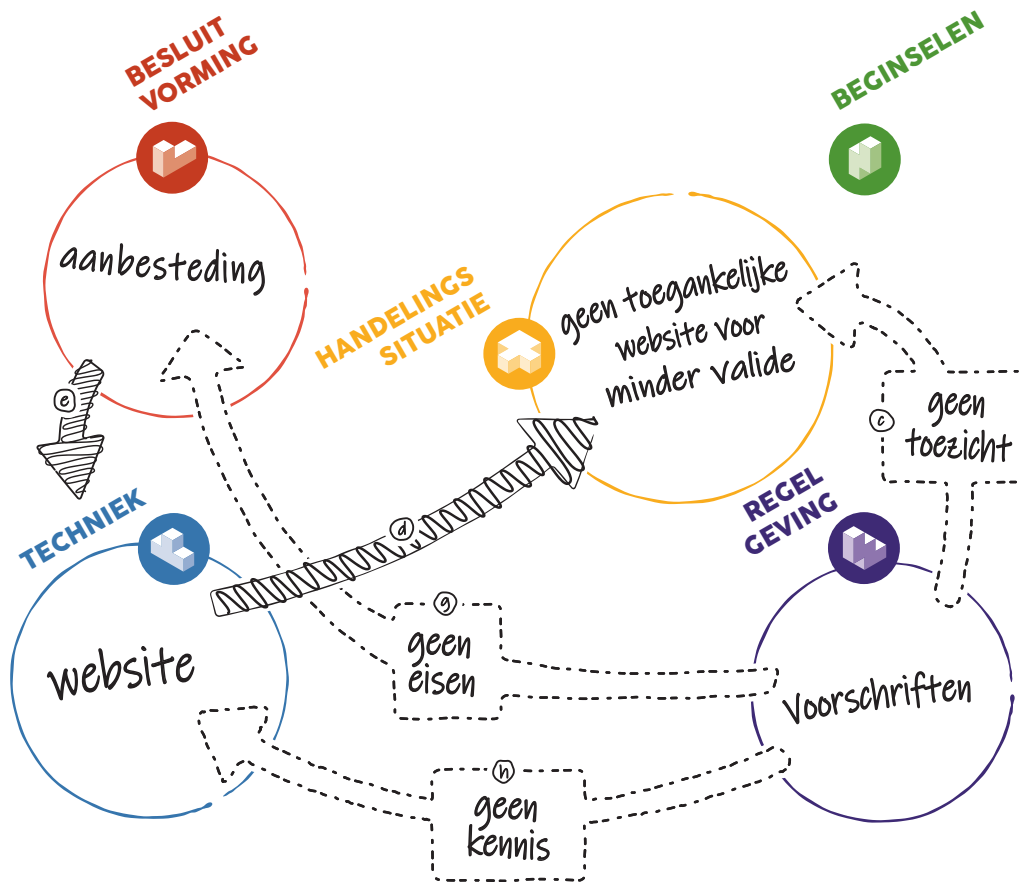
¹³⁷ Vrij naar Van der Heijden, 2001.

Bij het beschrijven van de handelingssituatie kijken we vanuit het perspectief van de individuele burger. We doen dat omdat we alleen zo in kaart kunnen brengen wat ertoe doet in termen van maatschappelijk resultaat. Meestal redeneren overheden andersom. Ze zien burgers dan in verschillende rollen, zoals belastingbetaler, verkeersdeelnemer of pensioengerechtigde. In de werkelijkheid is er echter één burger die de overheid tegenkomt via functionarissen van allerlei afdelingen en organisaties, via websites, apps en brieven en via wetten, besluiten en bezwaartermijnen. Wat lijkt te kunnen vanuit het perspectief van één wetgever of één uitvoeringsorganisatie, is niet altijd mogelijk voor een burger wanneer al die organisaties bij hem samenkomen in een concrete situatie. Zo is het ook voor wat redelijk lijkt en wat efficiënt lijkt of doeltreffend. De ware toets voor al die vragen is de handelingssituatie.

1.10.5.1. De handelingssituatie is een gereedschap om te zien

Ook voor individuele overheden en hun individuele opgave is het in kaart brengen van de handelingssituatie de manier om te zien wat ertoe doet. Vanuit een organisatieperspectief zit altijd een deel in je dode hoek. Dit geldt sterker naarmate de overheid digitaliseert. Steeds vaker komen mensen als data de organisatie binnen en gaan ze er als beschikking of acceptgiro uit. Daarom is het in kaart brengen van de handelingssituatie tegenwoordig *noodzaak* voor overheden. Het is anders makkelijk om het zicht op de gevolgen van je handelen te verliezen en daarmee je verbinding met de werkelijkheid.

De handelingssituatie is mede gedefinieerd door de regels en technieken die overheden zelf in de wereld zetten. Hier blijkt of de potentiële mogelijkheden en onmogelijkheden ook materialiseren. Maar hier blijkt ook met welke andere elementen en actoren een burger te maken krijgt. Waar overheden zelf denken in ketens binnen één domein, regime of sector en zicht hebben op de organisaties direct voor of na hen in die keten, blijkt voor een burger die keten vaak verweven te zijn met een heel netwerk van andere organisaties. De handelingssituatie geeft zicht op de neveneffecten en de interactie-effecten. Een andere overheid kan de middelen die de ene overheid inzet ineffectief maken. Zicht op al deze feiten maakt op de eerste plaats inzichtelijk hoe verschillende regels en technieken en hun interactie leiden tot de concrete situatie. Dit maakt



Figuur 6 Patronen in kaart met de Landkaart Volwassen Digitale Overheid

het resultaat zichtbaar en begrijpelijk in de zin van verklaarbaar.

1.10.5.2. De handelingsituatie is een gereedschap om te evalueren

Op een helder beeld van de handelingsituatie kunnen we de beginselen toepassen om die situatie te evalueren. Dat kunnen we doen op een feitelijke situatie en op een volledige en methodische manier. Dan zien we of de middelen zoals die in de praktijk uitpakken, wel voldoen aan de wettelijke en maatschappelijke ondergrens die we daaraan stellen. We kunnen dit ook doen op een feitelijke situatie, waarin we juist een nieuwe techniek willen introduceren. Alle afzonderlijke beginselen helpen dan om de consequenties van die nieuwe techniek in hun volle omvang te begrijpen. En

we kunnen dit doen op een theoretische situatie, waarbij we juist vooraf kunnen formuleren hoe we willen en verwachten dat een nieuwe wet of techniek van invloed is op de belangrijkste waarden die we willen waarborgen.

1.10.5.3. Analyse en reflectie met gebruik van de landkaart

Vanuit de handelingsituatie kun je ook terugkijken naar hoe die situatie ontstaat vanuit het besluitvormingsproces over de ingezette regels en techniek. Dit helpt je als overheid om jezelf te begrijpen. Stel dat er een wet is die eist dat overheidswebsites toegankelijk zijn voor minder validen, maar in de handelingsituatie blijkt dit vrijwel nooit het geval. Hoe grijpt die wettelijke eis – een regel – dan eigenlijk in op de techniek – de

websites – die overheden inzetten? Wat is eigenlijk het dominante besluitvormingsproces bij de inzet van een website? Wanneer dat een aanbestedingsproces is, hoe is dan de relatie tussen die wettelijke eis en het aanbestedingsproces? Heeft die wettelijke eis daarin een plek? Is er iemand die dit belang vertegenwoordigt? Bij het onderzoeken van de relaties tussen de bouwstenen van de Landkaart Volwassen Digitale Overheid blijkt dan waarom regelgeving niet de maatschappelijke verandering brengt die ervan werd verwacht (zie figuur 6).

Uiteraard zijn de patronen die we in Nederland zien bij de digitalisering van de overheid vaak veel complexer. Dergelijke meer complexe patronen zijn in de laatste hoofdstukken te vinden.

1.10.6. De Landkaart Volwassen Digitale Overheid

Laten we even terugkijken naar de twee soorten verhalen uit het begin van de inleiding. Enerzijds waren dit de beangstigende verhalen van en over mensen die hun baan verliezen, in de schulden komen en die niet gehoord worden door de anonieme machine die de overheid regelmatig is. En anderzijds zijn dit de verhalen van innovatoren, die mogelijkheden zien om samen gegevens uit te wisselen of nieuwe technieken in te zetten, om zo het leven makkelijker te maken en misbruik juist moeilijker te maken. Beide kijken naar een deel van de kaart. Dit maakt het onvermogen dat we nu zien, om gepland gewenste verandering tot stand te brengen, beter te begrijpen. De pers kijkt naar de handelingsituatie waarin dit soort dingen daadwerkelijk gebeuren en wij allen zijn verontwaardigd op basis van breed gedeelde beginselen over juist en onjuist. Echter, in die verhalen is weinig terug te vinden over hoe die techniek tot stand komt of hoe het proces van besluitvorming werkelijk loopt. De optimistische verhalen kijken vanuit een onderhandelingsperspectief naar de technologie. Wanneer er gedeelde belangen zijn, is er ruimte om waarde te scheppen. Er is weinig aandacht voor de regels die nodig zijn om de disciplinerende door de techniek niet te absoluut en daarmee totalitair te maken. En in die verhalen is weinig ruimte voor een complete belangenafweging. De politiek stuurt slechts op zeer algemene en beperkte doelen. En in onderlinge onderhandeling komen als vanzelfsprekend bepaalde belangen – de belangen van deelnemers aan die onderhandeling – meer naar voren dan andere belangen, zoals publieke belangen. In die zin is goed te begrijpen dat innovaties niet zomaar het resultaat op-

leveren dat we verwachtten, en regelmatig ontsporen. De Landkaart Volwassen Digitale Overheid helpt om de digitalisering van de overheid evenwichtiger te bekijken en zo ook meer wenselijke maatschappelijke resultaten te bereiken.

1.11. Verschillende manieren om te lezen

De vijf bouwstenen, de handelingsituatie en daaromheen regels & techniek en belangen & beginselen, vormen tevens de eerste vijf delen van dit boek. Sommige delen hebben meerdere hoofdstukken, andere delen zijn korter. Elk deel start met theorie, geeft soms een schets van de situatie in Nederland en elk deel sluit af met een verzameling columns, die een aspect dat raakt aan de theorie concreet maken, bezien vanuit de handelingsituatie.

Dit boek kun je dus op verschillende manieren lezen, afhankelijk van hoe diep je op elke vraag in wilt gaan of hoeveel behoefte je hebt aan concrete voorbeelden waarin de theorie tastbaar wordt. De eerste twee delen bevatten enkele theoretische en soms filosofische hoofdstukken, die niet elke lezer zullen aanspreken. Wie direct overzicht wil van de digitale infrastructuur in Nederland begint te lezen bij hoofdstuk 9 in deel 2. Wie minder is geïnteresseerd in de *opbouw* van dat overzicht kan ook direct beginnen bij hoofdstuk 12, dat deels al de opmaat is naar hoe wij besluiten nemen over de digitale infrastructuur. In hoofdstuk 17, 18 en 19 zijn respectievelijk de belangrijkste veranderingen in de relatie tussen overheid en burger te vinden, de nieuwe normen waartoe die uitnodigen en de politieke opgave die dit met zich meebrengt. Hieronder benoem ik kort waar het laatste deel van dit boek over gaat.

De handelingsituatie is veranderd en er zijn nieuwe actoren, relaties en nieuwe vormen van macht. Daarom is er aanleiding om nieuwe normen te formuleren. In hoofdstuk 18 beschrijf ik enkele nieuwe beginselen, deels als aanvulling op de beginselen van behoorlijke ICT uit *De digitale kooi*. In het afsluitende hoofdstuk 19 geef ik een meer persoonlijke opvatting over maatregelen die ikzelf zou wensen. Dat is een oproep aan de politiek. Ik beperk me daar tot precies die dingen waarvan ik meen dat ze niet zullen gebeuren zonder politieke interventie.

Ten slotte merk ik nog op dat in dit boek sommige woorden bewust niet staan en andere woorden relatief weinig. Innovatie is zo'n woord dat na deze inleiding weinig terugkomt. Het is niet dat innovatie niet bestaat of niet belangrijk is. Maar iets minder aandacht voor het nieuwe en disruptieve en iets meer aandacht voor het organiseren van zekerheid en betrouwbaarheid lijkt mij gezond voor een Volwassen Digitale Overheid.

20.1. Onderwijs met peers

Stichting Kafkabrigade organiseert regelmatig een driedaagse masterclass met open inschrijving onder de titel 'Volwassen Digitale Overheid met de Burger Centraal'. In drie dagen bespreek je alle onderdelen in dit boek met je *peers*.

Wat vond je van de mix tussen academische inhoud en praktische relevantie? Gemiddelde beoordeling: 8,75.

*'Sloot perfect aan op mijn
dagelijkse werkpraktijk.'*

(deelnemer uit grote uitvoeringsorganisatie)

Voor groepen (top)managers, die niet altijd makkelijk samen kunnen afspreken, biedt Stichting Kafkabrigade de masterclass ook wel aan in kleinere blokken in de avonden over een periode van drie tot zes maanden.

Hoe beoordeel je de *online uitvoering* van deze masterclass? Gemiddelde beoordeling: 9.

*'Volgens mij het beste wat je kunt
bereiken via digitale middelen.'*

(deelnemer uit grote gemeente in evaluatie)

Stichting Kafkabrigade financiert haar onderzoek mede met onderwijs en trainingen. Verschillende onderdelen zijn ook beschikbaar als workshop, simulatiespel of als kader voor reflectiesessies rond een eigen opgave.

www.kafkabrigade.nl/onderwijs

*'Waarom is dit maar drie dagen? Ik wil
dit drie maanden! Elke dag.'*

(enthousiaste deelnemer aan het einde van de masterclass)

20.2. Casusonderzoek met de Kafka Methode

Wie een innovatieproces wil starten vanuit het oplossen van een echt probleem voor echte mensen zal een manier moeten vinden om mensen te betrekken en te engageren. Een manier om zo'n proces een kickstart te geven is de Kafka Methode. Stichting Kafkabrigade begeleidt organisaties die onnodige of disfunctionele bureaucratie willen aanpakken. Neem gerust contact op.

www.kafkabrigade.nl/contact

