

Overzicht & ondergrens: digitale overheid in kort bestek

Essay – Arjan Widlak – Stichting Kafkabrigade – juli 2022

Vandaag zijn automatische besluitvorming, gegevensuitwisseling en data-analyse de kern van het openbaar bestuur. Bij de meeste administratieve besluiten komt geen mens meer kijken. Geen overheid neemt nog beslissingen zonder gegevens van andere organisaties. En data-analyse – hoewel nog vaak in de kinderschoenen – is een vast onderdeel geworden van het repertoire van de meeste uitvoeringsorganisaties. Verrassend genoeg is nog veel onbekend over welke veranderingen dit met zich meebrengt in de samenleving. We weten wel wat we hiermee willen bereiken en deels in hoeverre we daarin slagen. Maar over specifieke neveneffecten of hoe dit in het algemeen de relatie tussen overheid en burger verandert, daarover weten we veel minder of worden we achteraf door schade en schande wijzer. Wat weten we wel? Welke mechanismen kennen we? Hoe kunnen of moeten we die evalueren? En wat zijn handelingsopties voor verbetering?

Drie grote ontwikkelingen

Automatische besluitvorming, gegevensuitwisseling en data-analyse zijn drie grote ontwikkelingen die historisch en logisch op elkaar volgen. Ze hebben elkaar nodig en bouwen op elkaar voort. In de vier volgende paragrafen zullen we eerst deze drie grote trends van de afgelopen halve eeuw kort beschrijven om ze daarna met elkaar in verband te brengen en te visualiseren. Dat visualiseren levert een model op dat laat zien hoe een uitvoeringsorganisatie in de kern werkt en tevens hoe elke uitvoeringsorganisatie is verbonden met andere organisaties. Het is dan ook een model van zowel de individuele organisatie als van het geheel van organisaties tegelijk.

I Automatische besluitvorming

Automatische besluitvorming is het fenomeen dat individuele administratieve besluiten, van AOW tot zorgtoeslag, worden genomen aan de hand van beslisregels. Beslisregels zijn elementaire en discreet gemaakte regels die een computer kan uitvoeren. Simpel gezegd¹ zijn dat regels van het type “als iemand harder rijdt dan 104, verstuur dan een boete.” Uiteraard verandert het uitvoeren van wetten via software het gehele werkproces. Waar ooit een ambtenaar de feiten verzamelde en de belangen afwoog in het kader van de regelgeving om tot een besluit te komen, gaat dat nu allemaal anders. De feiten komen deels uit een online formulier en deels uit databases met gegevens veelal van andere organisaties. De wet- en regelgeving is vertaald in verschillende lagen van beslisregels. Dergelijke regels bepalen in combinatie met een vooraf bepaalde set gegevens hoe het besluit uitvalt. Besluiten waarop ook geautomatiseerd een brief, een acceptgiro of een betaling volgt.

Hoe totaal deze verandering ook is, deze transformatie van de uitvoering is relatief onopgemerkt verlopen. Uiteraard was er wel wetgeving nodig om deze praktijk mogelijk te maken. Zo is bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangepast, zodat het niet meer vereist is om burgers vooraf in kennis te stellen van een voorgenomen besluit of te horen². In 1994, toen dit gebeurde, was de gedachte dat de kans op meningsverschillen niet waarschijnlijk is. En toen – het was ver voor de ervaringen in het toeslagenschandaal – was de gedachte ook dat gevolgen altijd ongedaan gemaakt kunnen worden³. Dat deze

1 Simpel omdat er in werkelijkheid sprake is van een institutionele grammatica die iets complexer is dan alleen het “als, dan” in dit voorbeeld. Zie Widlak, A.C., 2021:61 e.v.

2 In het algemeen geldt dit wel, zie 4.7 en 4.8 Awb.

3 Zie Memorie van toelichting op art. 4.12 Awb: ‘Deze overwegingen tezamen, de massaliteit van veel financiële beschikkingen, het gegeven dat meningsverschillen over de juistheid ervan vaak weinig waarschijnlijk zijn en het feit dat de gevolgen ervan bijna altijd ongedaan gemaakt kunnen worden hebben geleid tot de nu voorgestelde bepaling.’

ontwikkeling geleidelijk en onopgemerkt is geweest bleek meer recent bij de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg). De Avg zou mensen het recht geven om niet onderworpen te worden aan geautomatiseerde besluitvorming, ook niet wanneer dit individuele automatische besluiten zijn. Bij de totstandkoming van deze Europese verordening waren blijkbaar regering noch beleidsdepartementen zich bewust hoezeer dit in Nederland de kern van het openbaar bestuur is. Daarom werd op het laatste moment in het uitvoeringsbesluit (Uavg) in allerijl een algemene uitzondering opgenomen⁴.

Tegelijk is niet elk besluit een geautomatiseerd besluit, ook niet in organisaties die dergelijke besluiten met miljoenen tegelijk nemen. Een vorm van beslisregels zijn selectieregels. Selectieregels bepalen welke besluiten het systeem automatisch zal nemen en welke zij uitwerpt ter behandeling door mensen. Ook dit in combinatie met een vooraf bepaalde set van gegevens. Ooit was deze zogenaamde “*gewenste uitworp*” uitworp vooral noodzaak, omdat bepaalde casus niet geautomatiseerd verwerkt konden worden, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan gegevens. Tegenwoordig kan dit ook zijn vanwege een risico-inschatting, doorgaans op basis van data-analyse.

Ooit zagen we automatische besluitvorming aan de hand van beslisregels als kunstmatige intelligentie (Ai), maar tegenwoordig niet meer. Dat komt omdat kunstmatige intelligentie een begrip is dat van betekenis verandert. Naarmate de best beschikbare technieken om menselijke intelligentie te benaderen veranderen, verandert ook wat we onder Ai verstaan. Vandaag bedoelen we met die term doorgaans technieken die op welke manier dan ook gebruik maken van neurale netwerken. Automatische besluitvorming op basis van beslisregels verschilt daar vrij fundamenteel van, omdat beslisregels in principe voor mensen

4 Raad van State, 2017:43: ‘Artikel 37 Uitvoeringswet vult deze mogelijkheid in door een algemene uitzondering te regelen voor het verbod op geautomatiseerde besluitvorming.’ (In de aangenomen wet is dit artikel 40.)

navolgbaar zijn. Beslisregels zijn in natuurlijke taal zijn uit te drukken, discreet en logisch.

Hoe eenvoudig het principe van beslisregels ook is en hoezeer deze beslisregels ook *in principe* navolgbaar zijn, dit betekent niet dat automatische besluitvorming navolgbaar is in de praktijk en zeker niet eenvoudig. Eén van de redenen daarvoor is de massieve omvang, zoals Marlies van Eck beschreef in haar dissertatie⁵. Navolgbaarheid in de praktijk van een rechtszaak is daarom een illusie. Er zijn veel meer redenen waarom navolgbaarheid doorgaans een theoretische kwestie is. Zo zijn de beslisregels die een organisatie toepast voor een bepaald besluit niet publiek toegankelijk en zeker niet op een praktische manier. Ze zijn onderdeel van een systeem diep in een uitvoeringsorganisatie. Ook het vertaalproces van hoe het geheel van de wetgeving, de Awb, beleidsregels en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden samengebracht met het intern beleid, hoe dit geheel vervolgens wordt geanalyseerd om te kunnen worden vertaald in regels in een specifieke taal⁶ voor een specifiek systeem⁷, tot welke regels dit leidt en hoe die worden verfijnd en vertaalt in code, hoe dit interacteert met andere systemen en uiteindelijk leidt tot een besluit is niet transparant. Als dit vertaalproces wel transparant zou zijn, zou het mogelijk zijn dat zowel een jurist uitspraken kan doen over de rechtmatigheid en behoorlijkheid ervan, een ontwikkelaar over de kwaliteit van het systeem en een controller of auditor uitspraken over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid⁸.

5 Van Eck, 2018, Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming, PhD, Tilburg University.

6 Denk aan Regelspraak bij de Belastingdienst of Indigo bij de IND.

7 Het specifieke systeem bepaalt onder meer of en waar interactie mogelijk is met andere systemen.

8 Deze stappen en de doelstelling voor deze drie rollen zijn ontleend aan het onderzoek "Legitimaat" van Hooghiemstra en partners in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties.

Nu zou je het idee kunnen hebben dat dergelijke beslisregels “slechts” een vertaling zijn van de wet. Dat deze toepassing van de wet een black box is, is niet relevant, omdat ook het hoofd van een ambtenaar een black box is. En dus is het voldoende om een besluit te toetsen aan de wet. Hoe het besluit tot stand kwam, doet er niet toe. Deze opvatting verdient een paar kanttekeningen.

Ten eerste dat geautomatiseerde besluiten in deze situatie alleen nog individuele besluiten zijn waar het gaat om de individuele gegevens die gevraagd en beschikbaar zijn. Er is geen belangenafweging meer, tenzij de burger bezwaar maakt of wanneer een casus op basis van risicoselectie is uitgeworpen⁹.

Automatische besluiten zijn in grote mate groepsbesluiten geworden. Dit is relevant vanwege de feedback: leidt een in bezwaar of beroep gecorrigeerd besluit ook zichtbaar en toetsbaar tot aanpassing van de beslisregel? Vertaalt de jurisprudentie zich? Of geldt voor iedereen die geen bezwaar maakt in de praktijk een andere versie van de wet? Ten tweede waren er checks-and-balances ingesteld voor de “black box” die het hoofd van de ambtenaar was. Zo moest hij zijn besluit bijvoorbeeld motiveren. Hiervoor is op noch op individueel niveau noch op groepsniveau een equivalent. Terwijl het moeilijk te onderschatten is hoeveel beslissingen te nemen zijn in de vertaalslag van wet naar beslisregel.

Het zijn slechts twee kanttekeningen. Er zijn veel meer zaken die benadrukken dat er geen sprake is van eenzelfde praktijk met andere middelen. Dat er geen sprake is van “slechts” een vertaling van de wet, maar een zodanig andere werkwijze met zodanig andere consequenties dat je ook de opvatting zou kunnen hebben dat het systeem van checks-and-balances daar omheen opnieuw moet worden doordacht. Want de wet in de praktijk is de software. En in afwezigheid van een transparant proces, van navolgbaarheid, toetsbaarheid en navolgbare

9 En – omdat we in deze paragraaf alleen de beslisregels in ogenschouw nemen en nog niet de gegevensuitwisseling – een belangenafweging op basis van gevraagde en beschikbare feiten. Feiten die niet beschikbaar zijn en niet gevraagd kunnen geen onderdeel zijn van de belangenafweging tenzij een burger is gehoord.

feedback is eigenlijk niet te voorzien wat de wet is, althans bij een besluit in eerste aanleg.

Dit zijn echter in principe oplosbare problemen. En transparante, navolgbare en toetsbare automatische besluitvorming brengt niet alleen voordelen in termen van snelheid en kosten, maar ook voordelen als het gaat om non-discriminatie, voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Er is een wereld te winnen.

II Gegevensuitwisseling

Gegevensuitwisseling is het fenomeen dat organisaties data van andere organisaties gebruiken voor het eigen besluitvormingsproces. In deze paragraaf beperken we ons tot feitelijke en individuele gegevens. Want alleen feitelijke en individuele gegevens kunnen gebruikt worden voor individuele administratieve besluiten¹⁰. Wanneer gegevens van andere organisaties gebruikt worden, dan zijn dat gegevens van organisaties met andere doelen. Andere overheidsorganisaties hebben doorgaans zelfs wederzijds uitsluitende doelen. Dat is een belangrijke constatering, omdat uit de opgave van een organisatie voortvloeit welk onderscheid zij maakt. Wat een adres is, kan anders zijn voor de Sociale Verzekeringsbank dan voor de gemeente. Dat komt omdat de één kijkt met de vraag of de mensen op een adres samen een huishouden vormen, terwijl de gemeente kijkt naar de vraag of iemand er een bepaald aantal maanden woont. De conclusie blijkt overigens vaak hetzelfde, maar zeker niet altijd. En zo is het met veel gegevens. Omdat opgaven verschillen, verschillen definities. En tegelijk overlappen begrippen vaak en zijn de gegevens grotendeels hetzelfde.

¹⁰ Signalen zoals het opvragen van een bepaald gegeven door een andere organisatie of statistische signalen voortkomend uit data-analyse zijn niet individuele en/of niet feitelijke gegevens die gebruikt worden voor het toezicht en/of voor de selectie van gewenste uitval. Signalen zijn aanwijzingen, vermoedens of een kans op basis van groepskenmerken en dus ook nog geen redelijke individuele verdenking. Ze kunnen niet gebruikt worden om een individueel besluit op te baseren, omdat gegevens daarvoor feitelijk en individueel moeten zijn.

Waar begrippen overlappen is er een grote productiviteitswinst te behalen. Een agent die een gestolen auto terugvindt werkt voor de RDW wanneer de RDW die gegevens van de politie overneemt. De RDW kan met het werk van die agent meteen weer een oproep APK versturen en de verzekeringsplicht controleren. En die agent werkt ook voor de Belastingdienst, wanneer die de tenaamstelling weer uit het kentekenregister¹¹ overneemt. De Belastingdienst kan dan sneller en completer de wegenbelasting innen. De agent wordt veel productiever, omdat zijn werk breder wordt gebruikt. In het algemeen zijn er besparingen te realiseren, omdat het verzamelen van gegevens duur is en het raadplegen goedkoop wanneer zo'n koppeling er eenmaal is.

Tegelijk overlappen begrippen nooit volledig. Er is altijd een restgroep, want de definities verschillen omdat de opgaven verschillen. In die gevallen zijn de beschikbare gegevens niet de juiste gegevens. Wanneer toch de beschikbare gegevens gebruikt worden, moeten steeds dezelfde mensen vragen om correctie of in bezwaar. Het maatschappelijk effect is daarmee heel vergelijkbaar met het effect van etnische profilering: steeds dezelfde mensen moeten zich verantwoorden, al hoeft dat niets met etniciteit te maken te hebben.

De verschillen in definitie worden vaak onzichtbaar voor afnemers van gegevens. Want hoe mensen geregistreerd worden, vindt niet meer plaats in de eigen organisatie en bovendien op een ander juridisch terrein. Tegelijk werken wijzigingen in wetgeving bij andere organisaties door in het eigen besluitvormingsproces via het gebruik van gegevens van buiten. Eisen die triviaal zijn of zelfs tegengesteld aan de doelen van de eigen organisatie kunnen zo bepalend worden voor het eigen besluit¹². Niet altijd, maar regelmatig wel.

In plaats van te accepteren dat er altijd een (kleine) groep zal zijn die niet geautomatiseerd verwerkt kan worden, waarbij de organisatie zelf de feiten moet

11 Het kentekenregister is de Basisregistratie voertuigen (sinds 1 juli 2008).

12 Dit fenomeen heb ik benoemd als rechtsbesmetting via ICT in *De digitale kooi*.

vaststellen en daarop alert te zijn, pleiten sommigen ervoor om in wetgeving te verwijzen naar specifieke basisregistraties of kernregistraties om zo de definities te harmoniseren. De gedachte daarbij is dat er geen sprake is van een restgroep, als de definities identiek zijn. Zo is tegenwoordig in de Zorgverzekeringswet opgenomen dat je ingeschreven moet staan in de Basisregistratie personen. Deze strategie geeft zich geen rekenschap van de oorzaak van de verschillen: verschillende doelstellingen. De druk op gemeenten om daklozen¹³ een briefadres te geven komt mede voort uit het feit dat ze hun zorgverzekering verliezen als ze niet ingeschreven staan. Wat deze strategie in feite doet, is het wegdefiniëren van een deel van de werkelijkheid, het wegdefiniëren van dat deel dat een uitzondering vormt op het ideale geautomatiseerde proces. Bovendien is het gevolg dat hiermee afhankelijkheden ontstaan tussen organisaties voor burgers. Een externe registratie met eigen eisen onder een andere wetgeving is een indieningsvereiste geworden. Je bereikt eenvoud voor één organisatie, maar de complexiteit verplaatst zich naar een andere organisatie én naar de burger.

Het bestaan van verschillen, zoals het verschil tussen woonadres en verblijfsadres hierboven, is één van vele redenen waarom afnemers gegevens die ze overnemen van andere organisaties lokaal opslaan. Er zijn ook technische verschillen, waardoor gegevens van anderen aangepast moeten worden om ze geschikt te maken voor gebruik in het eigen besluitvormingsproces en er zijn ook bestuurlijke en juridische redenen. Het is daarom eigenlijk niet juist om te zeggen dat er sprake is van lokale *kopieën*¹⁴. Het zijn verzamelingen die sterk op elkaar lijken en dezelfde bron hebben, maar niet precies hetzelfde zijn. Net zoals de akte van een notaris niet hetzelfde is als de registratie van het Kadaster, zijn er

13 Anders dan velen denken zijn er veel daklozen die werken en netjes de premie voor hun ziektekostenverzekering betalen.

14 Een andere reden dat kopie niet het juiste woord is, is dat zelden een organisatie de *complete* gegevensset lokaal opslaat, maar alleen de selectie waartoe ze toegang hebben of die ze nodig hebben voor hun doelgroep.

ook hier keuzes gemaakt. Er is informatie toegevoegd of juist weggelaten om de gegevens geschikt te maken voor gebruik in de eigen context voor het eigen doel. In die zin is het gebruik van gegevens van andere organisaties en ook het koppelen van registers ook een vorm van (automatische) besluitvorming. Hoe dat precies gebeurt, welke keuzes gemaakt worden en waarom, dat is weinig tot niet transparant.

Gegevensuitwisseling vindt in Nederland veelal plaats tussen individuele organisaties. Soms stromen gegevens (ook) via een centraal punt, een landelijke voorziening. Soms is er sprake van open data. Dit zijn redenen waarom we niet weten waar gegevens allemaal heen gaan; waar gegevens blijven. En daarmee waarom we geen overzicht hebben van gegevensstromen. Dat is relevant, omdat we weten dat wijzigingen in gegevens direct doorwerken in de besluitvormingsprocessen van afnemende organisaties. Willen burgers inzicht kunnen krijgen in waar een gegevenswijziging consequenties kan hebben, dan is daar op z'n minst overzicht voor nodig van de gegevensstromen. Daarmee heeft een burger nog geen inzicht, laat staan overzicht, in wat die consequenties zijn. Wel kan een burger dan weten waar hij dat kan vragen, waar hij fouten moet zoeken en waar hij een correctie moet doorgeven.

Dat laatste zal misschien verbazen. Intuïtief zou je denken dat correcties als vanzelf hun weg vinden, namelijk op precies dezelfde manier als ze überhaupt bij een afnemer terecht komen. Maar zo werkt het niet. Een correctie leidt weliswaar net als een wijziging tot een correcte registratie bij de afnemer, maar de consequenties die de afnemer er in de tussentijd aan heeft verbonden zijn daarmee niet gecorrigeerd. Het is als een openstaande deur in een vliegtuig. Het sluiten van de deur corrigeert dat, maar als er ondertussen iemand uit gevallen is, is dat probleem niet opgelost. Afnemers kunnen veelal geen onderscheid maken tussen een wijziging en een correctie en daarom niet waarnemen of ze zelf iets moeten corrigeren. En andersom weet de bron niet waar de gegevens

allemaal gebruikt worden. Daarom is correctie zo'n lastig en arbeidsintensief proces, zowel tussen organisaties of in ketenoverleggen als voor burgers die ook niet kunnen weten welke organisaties allemaal consequenties hebben (kunnen) verbinden aan het gegeven.

Al deze zaken zijn, net als in de vorige paragraaf, in principe oplosbare problemen. En net als hiervoor heeft een transparante, navolgbare, toetsbare en corrigeerbare gegevensuitwisseling niet alleen grote waarde voor individuele burgers. Want burgers hebben net zoveel functionele behoeften bij de gegevenshuishouding van de overheid als de overheid zelf. En de consequenties kunnen groot zijn. Maar er zijn ook voordelen voor de overheid zelf. Zo is er veel minder maatwerk nodig – maatwerk dat arbeidsintensief is en bovendien vaak te laat komt voor burgers. Ook hier is een wereld te winnen.

III Data-analyse

Net zoals gegevensuitwisseling interessant is voor afnemers, *omdat* zij automatische besluiten nemen, zo is data-analyse mogelijk *omdat* gegevens lokaal beschikbaar zijn. Deze ontwikkelingen bouwen op elkaar voort. Data-analyse is in de praktijk¹⁵ het vinden van aanwijzingen van mogelijk misbruik. Dat kunnen statistische signalen zijn op basis van modellen of met behulp van kunstmatige intelligentie, op basis van bestandsvergelijkingen, bewuste selecties ("*queries*"), specifieke individuele indicatoren of een combinatie hiervan. De grote gemene deler is niet gelegen in de techniek die is toegepast, maar in de aard van de gegevens. Het gaat niet om individuele of feitelijke gegevens, maar om zachte of statistische gegevens. Uiteraard is wel de technische mogelijkheid om gegevens in groten getale te verwerken een technische voorwaarde, net zoals de lokale beschikbaarheid van gegevens. Maar in de context van

15 Uiteraard kun je data-analyse voor veel meer toepassingen inzetten, maar in de praktijk van vandaag wordt data-analyse gebruikt voor het vinden van aanwijzingen van mogelijke fraude. Zie: WRR, Big data voor fraudebestrijding, 2016.

individuele administratieve besluiten is vooral relevant dat er geen sprake is van individuele en feitelijke gegevens waarop je een besluit kunt nemen en zelfs niet van een gerede individuele verdenking, maar van signalen.

Ooit bedoelden we met het woord “fraude” misdrijven. Misdrijven die opgespoord en bestraft werden onder het strafrecht. Omdat de impact voor burgers van zowel de opsporing als de bestraffing als groot werd gezien in het strafrecht, zijn er allerlei eisen gesteld die moeten voorkomen dat onschuldige burgers het slachtoffer worden van de opsporing. Er moet een gerede verdenking zijn om überhaupt gegevens te mogen verwerken. Als er nog geen gerede verdenking is kan een signaal alleen aanleiding zijn voor nader onderzoek waar burgers geen of weinig last van hebben (niet-invasief). Tegenwoordig noemen we misbruik van regelingen en overtredingen fraude¹⁶, zoals de overtreding van de inlichtingenplicht. Zaken die niet onder het strafrecht vallen, maar onder het bestuursrecht. En er zijn grote verschillen tussen het strafrecht en het bestuursrecht als het gaat om de rechtsbescherming van burgers. Dat komt omdat destijds niet voorzien was dat het bestuursrecht gebruikt zou worden voor de opsporing van fraude. Het idee was dat juist burgers als belanghebbende zouden kunnen optreden tegen besluiten van de overheid op een laagdrempelige manier. En het idee was destijds dat kleine overtredingen juist moesten worden gedecriminaliseerd en daarom met (proportionele) boetes bestraft.

Maar gelijktijdig met de opkomst van data-analyse werd het bestuursrecht meer en meer een volwaardig alternatief voor het strafrecht. De praktijk is nu dat ook zware en complexe overtredingen worden bestraft met geldboetes en andersom dat hoge boetes zijn gesteld op relatief lichte vergrijpen¹⁷. En zoals gezegd zijn er grote verschillen in waarborgen en rechtsbescherming tussen straf- en

16 Het woord fraude zelf staat overigens nergens in de wet. Zelfs niet in de Fraudewet.

17 Bröring, H.E., Uijl, M. den, Tollenaar, A., Kwakman, N.J.M. & Keulen, B.F. (2012). Referentiekadergeldboetes. Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde nr. 6. WODC, Den Haag.

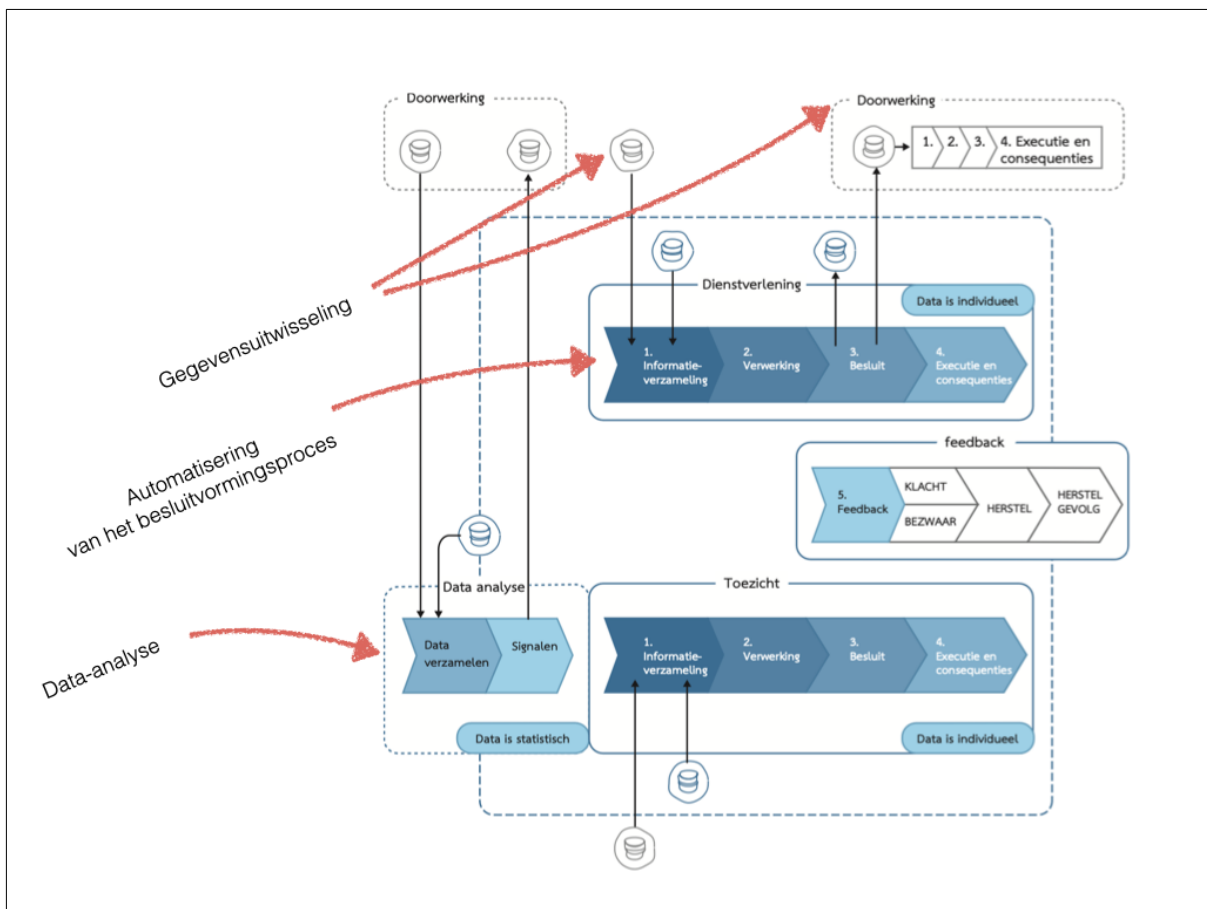
bestuursrecht, zoals de hoorplicht, de rechtsbijstand, de beroepstermijn, de schorsende werking van rechtsmiddelen, verjaring, griffierechten en meer¹⁸. Met het samenkomen van deze twee ontwikkelingen werd het mogelijk en aantrekkelijk om bijvoorbeeld een signaal op basis van data-analyse te gebruiken om van burgers te vereisen dat ze hun situatie aantonen op straffe van een bestuurlijke boete. Nog zonder dat sprake is van een redelijke individuele verdenking, kan een simpel “opsporingsmiddel” – een brief bijvoorbeeld – ingezet worden om van een burger te vereisen dat hij zijn onschuld aantoonst. Slaagt hij daarin niet of niet tijdig, dan kan al een bestrafing volgen met boetes. En omdat dergelijke signalen ook uitgewisseld worden, kan dit effect zich vermenigvuldigen.

Het geheel in één model

In de onderstaande figuur zijn deze drie trends geplaatst in een uitvoeringsorganisatie. De blauwe stippellijn in de figuur hieronder geeft de grens van de organisatie aan. Binnen de organisatie is het primaire proces het proces onder kop “Dienstverlening”. Dit proces is vaak in zeer hoge mate geautomatiseerd. De grijze database-symbolen buiten de organisatiegrens – aangewezen door de rode pijlen “gegevensuitwisseling” – geven aan dat gegevens van buiten de organisatie worden gebruikt in het primaire proces van de organisatie en dat vanuit een uitvoeringsorganisatie weer gegevens geleverd worden aan andere uitvoeringsorganisaties ten behoeve van hun primaire proces. Dat effect van het eigen besluit op het primaire proces elders is aangeduid met de kop “Doorwerking”. Naast het primaire proces is er een proces onder de kop “Toezicht” waarin controle wordt uitgeoefend op het primaire

18 Raad van State (2015). Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, Den Haag, Kamerstukken II 2015/16, 34300 VI, nr. 72 (voorlopige reactie) en bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775 VI, nr. 102 (nader rapport).
www.raadvanstate.nl/@63637/w03-15-0138-ii/.

proces. Dit toezichtsproces is veelal niet geautomatiseerd. Gegevens van buiten worden hier wel gebruikt voor informatievoorziening ten behoeve van dit toezicht. Deze twee processen delen een proces onder de kop “feedback”, waarmee het formele proces van bezwaar, beroep, herstel en herstel van gevolgen wordt bedoeld. Dit proces is vrijwel niet geautomatiseerd.



In elk van deze eerste drie processen zijn gegevens feitelijk en individueel. Het vierde proces onder de kop “Data-analyse” is getekend op de grens van de organisatie en voorafgaand aan het proces van toezicht. Uitvoeringsorganisatie voeren data-analyse vaak uit in samenwerking met andere organisaties en gebruiken dit voornamelijk om het toezicht te richten op situaties waar toezicht ook zal leiden tot handhaving (dwang). Ook hier is sprake van een

gegevensstroom van en naar andere organisaties of samenwerkingsverbanden. Deze gegevens zijn echter niet individueel, niet feitelijk¹⁹ of beide. Het gaat om signalen of statistische signalen.

De waarde van deze figuur is gelegen in een aantal zaken. Ten eerste om het gebruik van bepaalde technologie te kunnen aanwijzen in organisaties. Zo is zogenaamde “tweede generatie” Ai ofwel automatische besluitvorming gepositioneerd in het proces onder “Dienstverlening”. Terwijl hedendaagse Ai vrijwel uitsluitend wordt gebruikt ten behoeve van het proces onder de kop “Data-analyse”. Ook kunnen specifieke discussies gepositioneerd worden aan de hand van deze figuur. Wanneer we spreken over bias in discriminerende of racistische algoritmen, dan gaat het over data-analyse. Wanneer die bias doorwerkt in de toegang tot het primaire proces, zoals via zwarte lijsten die mensen uitsluiten van een aanvraag online, dan is er een lijn te trekken van Data-analyse naar de eerste fase van het proces van dienstverlening. Het discours over reductie van administratieve lasten door gegevensuitwisseling is te localiseren in de eerste fase van het proces van dienstverlening, waar gegevens uit andere organisaties gebruikt worden. Daardoor hoeven burgers minder gegevens zelf aan te leveren. Aan de hand van deze illustratie kan daarom snel duidelijk worden waar een onderwerp speelt en waar het aan raakt. En tenslotte laat deze figuur ook zien dat uitvoeringsorganisaties verweven zijn via gegevensuitwisseling. Dat ze veel minder dan we vaak denken besluiten zelfstandig nemen op basis van sectorale wetgeving. Via gegevensgebruik van buiten hebben besluiten van elders directe impact op het eigen primaire proces.

19 Post retour bijvoorbeeld is een indicatie dat er mogelijk iets aan de hand is, maar daarmee is het nog geen feit dat er sprake is van fraude. Een andere term voor een niet-feitelijk gegeven is een “zacht” gegeven.

Waarde en beperkingen van dit systeem

Automatisering van de besluitvorming en gegevensuitwisseling heeft veel gebracht in termen van efficiëntie. Allerlei wetgeving zou überhaupt niet mogelijk zijn zonder deze bestaande infrastructuur, omdat de omvang van het aantal individuele administratieve besluiten simpelweg te groot zou zijn. Of data-analyse ons veel gebracht heeft is vooralsnog lastig te zeggen vanwege de geheimhouding, het experimentele karakter en het vaak ontbreken van een betrouwbare onderbouwing en evaluatie²⁰.

Tegelijk levert dit systeem een aantal terugkerende patronen van problemen op voor burgers. Veel van deze patronen hebben als kenmerk dat geen enkele individuele actor geëquipeerd is om die problemen op te lossen. Ze zijn een kenmerk van het systeem als geheel. Informatie-uitwisseling maakt dat geen organisatie nog zelfstandig een besluit neemt. Wijzigingen in gegevens leiden tot consequenties in andere organisaties op andere beleidsterreinen. Op relatief duidelijke ketens is vaak al beperkt zicht, laat staan op de gevolgen van gegevensstromen die naar honderden of duizenden afnemers gaan. Ik noem hier enkele van die patronen.

Sneeuwbaaleffect

Een wijziging in de gegevens van één organisatie leidt tot gevolgen bij allerlei organisaties. Voor een burger komen consequenties bij organisaties waarmee hij in het geheel geen contact heeft gehad als een donderslag bij heldere hemel.

Tombola

De inverse van het sneeuwbaaleffect is dat een burger er ook niet op kan rekenen dat altijd gegevens doorwerken door de overheid als geheel. Het is voor de

20 WRR, 2016, Big data in de veilige en vrije samenleving.

burger een tombola. Zelfs wanneer een burger erop lijkt te mogen rekenen, blijkt hij er toch geen zekerheid aan te kunnen ontlenuen²¹.

Correctiewaterval

Fouten verspreiden zich via het sneeuwbaaleffect snel. Correcties echter niet. Net als sneeuwballen werkt dit effect maar één kant op. Dat komt omdat correcties niet altijd met terugwerkende kracht worden gedaan, kunnen worden gedaan of omdat überhaupt niet waargenomen wordt of kan worden dat er sprake is van een correctie. En dus moet een burger zelf de fout herstellen bij de afnemers. Hij moet bovendien ontdekken aan de hand van gebleken gevolgen wie dat zijn.

Straf bij voorschot

Signalen worden doorgeleverd. Naast het veelbesproken probleem van bias, weten afnemers vaak niet waarop een signaal gebaseerd is. Dat komt simpelweg omdat alleen het signaal wordt uitgewisseld. Zo kan een signaal als “post retour” bij een afnemer, via de landelijke voorziening bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, leiden tot de kwalificatie “in onderzoek” bij de gemeente. Daar wordt dit een gegeven op zichzelf dat weer wordt doorgeleverd aan de naar schatting drieduizend afnemers. Zo’n signaal kan aanleiding zijn tot opschorting van dienstverlening, totdat de burger zijn situatie aantoont.

Polarisatie van de belangenafweging

De belangenafweging in automatische besluitvorming is in eerste aanleg beperkt tot vooraf bepaalde beschikbare gegevens. Als er een omstandigheid is, in het belang van de burger waarin de beschikbare gegevens niet voorzien, dan is het aan de burger om dit op te merken. Hij kan dit alleen achteraf, als het besluit reeds genomen is, via bezwaar laten weten. Dit vraagt opmerkzaamheid.

21 Een mooi voorbeeld hiervan is de casus van mevrouw Bastiaansen.

<https://kafkabrigade.nl/home/publicaties/columns/-12-in-de-schulden-door-de-fouten-van-anderen>

Bovendien voorkomt dit een correctiewaterval niet. Het besluit in eerste aanleg is vaak al doorgeleverd voordat de burger dit kan herstellen.

Andersom kunnen belangen in zijn nadeel wel vooraf leiden tot opschorting van het besluit. Als zijn casus op basis van signalen uit data-analyse een verhoogd risico lijkt te hebben, kan een burger gevraagd worden om zich vooraf te verantwoorden. Dit voorkomt het patroon straf bij voorschot bij andere organisaties niet, want ook dit gegeven kan al doorgeleverd zijn.

Patronen in de tekortkomingen in verantwoording

De patronen hierboven zijn maar enkele voorbeelden. Ze laten zien dat patronen van problemen voor burgers in elk van de drie trends elkaar ook kunnen versterken en op elkaar inwerken tot nieuwe patronen. Het zijn rode lijnen door concrete problemen die individuele burgers ervaren.

Daarnaast kunnen we dergelijke problemen ook bekijken vanuit meer abstracte normen, zoals control, goed bestuur en behoorlijk bestuur. Elk van deze normen is onder te verdelen in een kleine waaier van beginselen zoals verantwoording en transparantie. Een heel belangrijke voorwaarde voor veel van die beginselen is traceerbaarheid. Het vermogen aan te geven hoe een besluit tot stand kwam. Wat is nu precies de regel die is toegepast? Hoe kwam die tot stand? Welke gegevens zijn als feit gebruikt? Hoe kwamen die tot stand? En in mindere mate²² moeten organisaties zich ook kunnen verantwoorden over de handhaving. Op

22 Hier ligt nog een bijzonder probleem in de wet- en regelgeving. Als de voorbereidende handelingen onjuist zijn, maar er blijkt desalniettemin grond voor herziening van het besluit, dan hebben de problematische voorbereidende handelingen nu doorgaans geen consequenties bij de rechter. Enerzijds vragen de problematische handelingen om correctie, maar anderzijds (wellicht) niet in het individuele geval. In een wettelijke figuur om dit op op een andere wijze (op macroschaal bijvoorbeeld) te corrigeren is nu niet voorzien. Een manier om dat te adresseren is via het klachtrecht. Zie Arjan Widlak en Ola Al Khatib, 'Een functioneringsgesprek met je algoritme?', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2022-2, p. 3-6, doi: [10.5553/TvK/1871-41022022018002002](https://doi.org/10.5553/TvK/1871-41022022018002002)

basis waarvan is overgegaan tot handhaving? Hoe kwamen die signalen tot stand? Traceerbaarheid is een noodzakelijke voorwaarde voor organisaties om de verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor hun besluit. Die traceerbaarheid is in de praktijk zeer beperkt.

Waar het gaat om data-analyse is dat op dit moment veelbesproken. Keuzes die gemaakt worden in technieken, categorisering, weging en selecties kunnen leiden tot biases – vertekeningen. En hoewel automatische besluitvorming op basis van dergelijke gegevens niet is toegestaan, kan dit toch op allerlei manieren leiden tot problemen als raciale of religieuze discriminatie. Dat kan omdat er sprake is van semi-automatische besluitvorming. Dat wil zeggen dat er uiteindelijk wel een mens beslist, maar die beslissing in de praktijk niet afwijkt van de suggestie van het algoritme. En dat kan omdat het bestuursrecht ruime mogelijkheden biedt om mensen zich te laten verantwoorden. Het zijn dan enerzijds steeds dezelfde groepen die zich moeten verantwoorden en die verantwoordingslast dragen. Anderzijds legt dit de lat voor bestraffing van specifieke groepen lager, wanneer deze groepen steeds kans maken om daarin niet, niet tijdig of niet volledig te slagen. Daarom is er veel discussie over verantwoording over de gebruikte methoden, de beoogde en behaalde resultaten en onafhankelijke toetsing daarvan.

Minder besproken is de traceerbaarheid van gegevensuitwisseling en beslisregels. Hierboven is al aangegeven dat noch transparant is hoe de wet- en regelgeving zich vertaalt in beslisregels, noch hoe gegevens van elders zich vertalen in gegevens die als feiten gebruikt worden bij individuele besluiten.

Dit alles betekent uiteindelijk dat niet verantwoord kan worden welke regels in de praktijk worden toegepast, hoe de feiten daaronder tot stand komen en waarom een burger zich moet verantwoorden.

Deze problemen zijn – zoals gezegd – maar beperkt te adresseren op het niveau van individuele organisaties, vanwege de verwevenheid van organisaties via gegevensuitwisseling. Een verwevenheid die maakt dat noch voor de bron, noch voor een individuele afnemer inzichtelijk is waar de consequenties van een gegevenswijziging terecht komen. Gegevensuitwisseling is uiteindelijk het delegeren van een deel van het eigen proces aan een andere organisatie. Het is een andere organisatie die een deel van de beoordeling uitvoert, vastlegt, categoriseert en registreert, motiveert, corrigeert en dit vaak onder in een ander juridisch domein. Control – het vermogen om te zien of processen efficiënt en effectief zijn ingericht, wet- en regelgeving is nageleefd en het vermogen tot effectieve sturing – komt daarmee op een ander niveau te liggen. Zonder overzicht van de gegevensstromen, zonder overzicht van de consequenties, zonder effectieve mechanismen om over organisaties heen te kunnen corrigeren is er geen control.

Enkele handelingsopties

Het is niet onmogelijk om in een systeem dat organisaties overstijgt, grote autonomie te realiseren voor individuele organisaties²³ en gelijktijdig publieke belangen zeker te stellen. In een gezonde markt bijvoorbeeld hebben individuele spelers grote autonomie, terwijl tegelijkertijd allerlei publieke waarden worden zekergestellt, zoals concurrentie. Systeemverantwoordelijkheid betekent het inrichten van instituties die zorgen dat organisatiebelangen worden uitgelijnd met het publieke belang. Wanneer belangen niet uitgelijnd kunnen worden, moet er een systeem van toezicht zijn, dat het vertrouwen schept dat de kaders gelden voor iedereen. De “invisible hand” die in een markt zorgt voor uitlijning van het eigenbelang van de organisatie met het publieke belang van welvaart rust op

23 Ik zeg dit, omdat dit laatste een kenmerk is van de Nederlandse situatie en een waarde die individuele organisaties verdedigen.

onder meer het zeker stellen van concurrentie via onder meer toezicht. Ook hier zijn instituties nodig om het systeem als geheel gezond te maken en te houden.

In *de Digitale Kooi* heb ik een aantal beginselen afgeleid uit individuele casus. Ik zal deze beginselen van behoorlijke ICT hier niet letterlijk volgen, maar wel duidelijke handelingsopties formuleren, zoveel mogelijk in de vorm van principes, die enerzijds algemeen genoeg zijn om universeel bruikbaar te zijn en anderzijds specifiek genoeg om toepasbaar te zijn.

Geen uitwisseling van gegevens, zonder centrale registratie

Een overzicht van gegevensstromen is wellicht de belangrijkste eerste stap naar een meer volwassen digitale overheid. Gegevens uitwisselen is niet alleen handig voor individuele organisaties, het heeft ook consequenties voor burgers en voor de wetgever. Burgers moeten kunnen weten waar gegevenswijzigingen tot consequenties leiden, net als de wetgever. Gegevens gebruiken is de werking van een specifiek oordeel onder een specifiek wettelijk kader laten doorwerken in andere organisaties en in andere beleidsterreinen. Als niet duidelijk is waar dit gebeurt, is niet duidelijk wat de consequenties van wetgeving zijn. Niet voor de burger, maar ook niet voor de wetgever. En dus vraagt dit om een integraal overzicht van gegevensstromen, zoals we dat ook hebben van financiële stromen. Geen uitwisseling van gegevens, zonder dat dit centraal is vastgelegd in de gegevensbegroting²⁴.

Een meta-standaard voor gegevensuitwisseling

Hét argument om individuele administratieve besluiten uit te sluiten van waarborgen zoals het vooraf informeren van burgers of het recht om niet onderworpen te zijn aan geautomatiseerde besluitvorming zoals in de AVG is het idee dat eventuele nadelen makkelijk te corrigeren zijn. Dat blijkt niet meer het geval. Dat is enerzijds zo, omdat we geen idee hebben wie die gegevens gebruikt

24 Dit vraagt om wetgeving, vergelijkbaar met de compatibiliteitswet.

en daarom onduidelijk is wie moet corrigeren, maar dat is het vorige punt. Anderzijds is er meer nodig voor correctie, dan uitwisseling op een unieke sleutel. Zo moet het voor een afnemer bijvoorbeeld mogelijk zijn om waar te nemen dat er sprake is van correctie en over welke periode. Dat vraagt om een uniforme manier van uitwisselen op basis van zowel unieke sleutels, als moment van registratie en moment van geldigheid. Uiteraard is dat slechts de eerste voorwaarde²⁵. Om daadwerkelijk makkelijk te corrigeren vraagt dat onder meer om het volgende.

Wie gegevens afneemt, moet ook correcties (kunnen) verwerken

Diverse basis- en kernregistraties hebben de bovenstaande mogelijkheid in zich. Echter de systemen die deze gegevens afnemen zijn lang niet altijd in staat om die gegevens volledig te verwerken en dus om correcties waar te nemen en daarnaar te handelen. Dit vraagt om het inrichten van procedures voor correctie en herstel en toetsing dat de software de standaard volledig implementeert en meer. Het zou een voorwaarde moeten zijn voor het afnemen van gegevens²⁶.

Iedere afnemer is verantwoordelijk voor correctie

Hoewel enerzijds organisaties de volledige verantwoordelijkheid dragen voor hun besluiten, dus zowel het toepassen van de regels als voor de gebruikte feiten, is veel variatie in hoe een burger gegevens moet corrigeren als daarin het probleem is gelegen. Soms moet een burger zelf naar de bron en vragen om een correctie en vragen om een besluit, soms moet de burger bij de bron in bezwaar,

25 Naarmate de eisen die gesteld worden vanuit rechtstatelijk en bestuurlijk perspectief helderder zijn is dit meer een technische exercitie. Omdat met standaardisatie ook belangen worden geïnstitutionaliseerd is het relevant om naast de belangen van de deelnemende partijen ook te zorgen dat het algemeen belang en het belang van de individuele burger wordt zekergesteld. Daarom ligt hier ook een rol voor de systeemverantwoordelijke.

26 Dit vraagt om eisen aan en toetsing op de conformiteit en het aanwijzen van een verantwoordelijke daarvoor bij een afnemer.

soms neemt de afnemer de verantwoordelijkheid om te corrigeren bij de bron en stelt de burger op de hoogte en er zijn nog vele andere variaties. Dit maakt een reeds intransparant systeem nog intransparanter voor burgers²⁷. Het principe zou moeten zijn dat de afnemer corrigeert bij de bron en de burger op de hoogte stelt. Als het zo is dat geen correctie mogelijk is bij de bron, maar het bezwaar bij de afnemer terecht is, dan zouden afnemers moeten afwijken. Deze twee principes bestaan reeds in wetgeving, maar zijn niet universeel. De Basisregistratie Inkomens vereist dat de afnemer corrigeert bij de bron en de burger op de hoogte stelt. Meerdere basisregistraties hebben als uitzondering dat als een gegeven niet bruikbaar is in de context, afnemers moeten afwijken. Maar dit wordt soms overschreven in sectorwetgeving²⁸.

Standaardisatie en afwijken moeten hand-in-hand gaan

Elk gebruik van gegevens buiten de eigen context van een organisatie leidt tot een restgroep en tot onvoorziene situaties. Dat hoeft niet erg te zijn. Sterker, het zou een primaire mechanisme van feedback moeten zijn. Het mechanisme van “rechtsbesmetting door ICT”, waarbij eisen uit andere andere wetgeving direct doorwerken is een typische bron voor kafkaïaanse situaties. Zo is het lastig om onbemande tankstations in te schrijven bij de Kamer van Koophandel, omdat ze een adres moeten hebben dat bekend is de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Maar onbemande tankstations hebben geen deur en dat is een voorwaarde voor een adres²⁹.

Wij modelleren wetten in beslisregels en criteria voor feiten in databasemodellen, maar daarmee hebben we in feite maar een deel van de wereld vastgelegd.

Wijzigingen in gegevens, maar ook in wetgeving, koppelingen, de omzetting van

27 En overigens niet alleen voor burgers, ook voor organisaties zelf en voor rechters.

28 Wetgeving zoals bedoeld in voetnoot 24 zou ook dit kunnen adresseren. Dit vraagt uiteraard om een visie en uitlijning van het stelsel volgens eenduidiger principes.

29 Dit voorbeeld is afkomstig van het Meldpunt Fouten Overheidsregistraties.

brondocumenten in registraties, maar ook het transformeren van gegevens van de ene standaard in de andere: het zijn allemaal beslissingen en vaak geautomatiseerde beslissingen. Daarmee hoeven het geen besluiten te zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar het zijn wel beslissingen met gevolgen, beslissingen die een grond moeten hebben, een motivatie en waarbij traceerbaarheid van groot belang kan zijn. Stel we zouden de beslissingen om regels en gegevens aan te passen modelleren op een uniforme manier. Dan zouden we die beslissingen ook kunnen categoriseren en registreren. Het maken van uitzonderingen zou een bepaald type beslissing kunnen zijn. Omdat we dat registreren als een uitzondering, kunnen we die later ook terughalen en zien waarom zo'n uitzondering is gemaakt. Dit is belangrijke feedback. In de uitzonderingen blijken de tekortkomingen, de tegengestelde regels en de normatieve vacua. Maar het maken van uitzonderingen wordt daarmee ook minder problematisch. En ook dat is belangrijk. Uitzonderingen zullen altijd nodig zijn. Dat geldt zeker als een dienst een wettelijke vereiste is en tevens gekoppeld aan een andere dienst.

Elke koppeling is in wezen het kiezen voor een nieuwe default, een nieuwe standaard. Zeker wanneer afnemers strenge eisen stellen aan burgers, zoals een plicht die leidt tot een afhankelijkheid bij een andere organisatie, dan moeten uitzonderingen mogelijk zijn. Maar dit moeten uitzonderingen zijn, die herleidbaar zijn en kunnen leiden tot verbetering van het systeem. Geen uitzonderingen die verdwijnen voor zowel het beleidsniveau als de traceerbaarheid van het individuele besluit³⁰.

30 Ook dit vraagt om een conceptueel kader, een visie, op de voorwaarden voor gegevensuitwisseling tussen organisaties. Welke eisen stellen we daaraan, in termen van corrigeerbaarheid, traceerbaarheid en meer, en wat is de uniforme wijze waarop die eisen zeker gesteld worden.

Feedback is niet vrijblijvend voor het beleid

Bovenstaande betekent ook dat feedback niet vrijblijvend mag zijn voor het beleid. Het grootste probleem bij koppelingen is normatieve onduidelijkheid, zeker wanneer dit tegengestelde regelgeving is uit meerdere sectoren. Er moet een besluitvormingsproces zijn, dat linksom of rechtsom leidt tot besluitvorming. Het is vooral de niet-besluitvorming die leidt tot besluitvorming door professionals op posities die daartoe niet uitgerust zijn en uiteindelijk tot problemen die pas jaren later naar boven komen³¹.

Enkele handelingsopties die verder gaan

Hierboven zijn enkele principes benoemd die relatief eenvoudig zijn en die direct voortkomen uit voorbeelden van praktische problemen. Hieronder noem ik ook enkele handelingsopties die wat meer visionair zijn.

Beslisregels publiek toegankelijk

Digitalisering heeft, zoals Reijer Passchier beschreef, gezorgd voor een disbalans in de trias politica ten gunste van de uitvoering. Een manier om die disbalans enigszins te herstellen is het toegankelijk maken van beslisregels alsof het gegevens zijn. Dit is niet vreemd. Want net zoals het ondenkbaar is dat de rechter niet zelfstandig toegang zou hebben tot de tekst van de wet, is het eigenlijk onbestaanbaar dat hij geen toegang heeft tot de wet in de praktijk, de beslisregels. Hoe vreemd zou het zijn als de rechtspraak een ondersteunende afdeling zou hebben die inzichtelijk kan maken welke beslisregels eigenlijk gebruikt zijn in het concrete geval en dit zou aanleveren, net zoals er

31 Dit vraagt om een institutioneel arrangement dat eisen stelt aan wetgeving en beleid vanuit het perspectief van de uitvoering. Wetgeving en beleid moet compleet zijn en consistent. De eis is geen politieke keuze, maar een spelregel, een verkeersregel. De eis om de politieke keuzes, de waarde-afwegingen, daadwerkelijke te maken en niet te laten aan niveaus die daartoe niet uitgerust zijn en niet de institutionele positie hebben. Een eis die vergelijkbaar is met de eis om nieuwe plannen vergezeld te laten gaan met een financiële dekking.

ondersteuning is om wetgeving en jurisprudentie aan te reiken? Het zou op deze manier ook veel beter zichtbaar worden of jurisprudentie wel doorwerkt van het individuele geval, naar elk geval in dezelfde situatie.

Een kruispuntbank

Welke gegevens in individuele gevallen gebruikt worden voor een besluit, op welk moment een gegeven geraadpleegd is, wordt in het Nederlandse systeem niet vastgelegd. Logging is vrijwel non-existent en centrale logging, laat staan die centraal toegankelijk maken voor burgers is op dit moment onmogelijk. Uiteraard is het mogelijk om dit te organiseren met standaarden en wet- en regelgeving. Maar regelgeving is niet het enige instrument dat discipline kan afdwingen. Ook technische infrastructures kunnen belangrijke waarden zeker stellen.

De Belgische Kruispuntbank voor sociale zekerheid is een voorbeeld waarin een technische architectuur ertoe leidt dat het raadplegen van gegevens altijd vastgelegd wordt. Gegevens zijn niet vastgelegd op een centraal punt, maar de authenticatie en autorisatie voor gegevens voor afnemers loopt langs een centraal punt. Daarom kan centraal worden vastgelegd welke externe organisatie (afnemer) op welk moment welke gegevens raadpleegt voor welk besluiten.

In dit geval vergroot de architectuur ook het vermogen van de wetgever om beslissingen te nemen en af te dwingen over toegang tot gegevens. Zoals een alcoholslot op een auto dwingend is, is het zeker stellen van waarden met technische middelen is vrijwel altijd dwingender dan met juridische middelen.

Inspiratie uit het strafrecht

Omdat we anders omgaan met het bestuursrecht, nu dit samenkomt met data-analyse, is het wellicht goed om inspiratie te zoeken in het strafrecht. Nu reeds komt het voor dat bezwaar wel een opschortende werking heeft³². Het zou niet vreemd zijn, gezien de grote consequenties voor burgers, om de verschillen in

³² In het fiscaal recht bijvoorbeeld.

waarborgen eens langs te lopen. Is de afwezigheid van juridische bijstand nog wel een voorbeeld van laagdrempelige toegang, of is dat nu juist het tegenovergestelde geworden? Moet bezwaar wellicht in elk geval het doorleveren van besluiten als gegevens opschorten? Mag een signaal wel leiden tot invasief onderzoek, opschorting en verantwoording of zou er zoiets als een gerede individuele verdenking moeten worden geïntroduceerd als voorwaarde?

Een recht op centrale correctie

Een recht op centrale correctie is een bij de rechter afdwingbaar recht, waarbij de organisatie die de registratie beheert die leidt tot het verlies van rechten ook verantwoordelijk is voor het herstel daarvan bij afnemers. Het is een idee naar analogie van de beginselen van behoorlijk bestuur, die ook de burger via de rechter een sterkere positie moest geven tegenover de overheid. Dat was nodig omdat in de dertig jaar daarvoor de wetgever steeds minder specifiek was in de wetgeving, waardoor de burger minder uit de wet zijn recht kon afleiden. Ook nu is die positie verzwakt en is een mechanisme nodig dat een permanente prikkel kan zijn om het evenwicht te herstellen.

Legitimiteit

Hoezeer dit ook ingrijpende ideeën zijn, uiteindelijk is voor nieuw vertrouwen legitimiteit nodig. En legitimiteit is in de praktijk de bereidheid van burgers om zich vrijwillig te onderwerpen aan normen en het vermogen van de overheid om burgers daarvan te overtuigen. Vrijwillig, niet met dwang, maar omdat mensen overtuigd zijn van de totstandkoming, omdat die bijvoorbeeld democratisch en transparant is, van de kwaliteit, omdat die regels toetsbaar zijn en checks-and-balances hebben en omdat het werkt. Legitimiteit kan niet bestaan zonder het vermogen tot verantwoorden. Daar begint nieuw vertrouwen. Als u deze handelingsopties afwijst, dan is uiteraard de vraag hoe vertrouwen, legitimiteit en het vermogen tot verantwoorden dan wel wordt hersteld.