

Graag wil ik een zeer beknopt beeld geven van de digitale overheid als geheel. Dat is een lastige opgave, omdat de overheid zelf structureel nalaat om overzicht te scheppen. Die nalatigheid heeft gevolgen. Want zonder overzicht is geen politieke afweging mogelijk en ook geen beheersing of geen sturing. Dat leidt daarmee tot een democratisch tekort, maar ook tot inflexibiliteit en het verdwijnen van de voorwaarden voor de beginselen van behoorlijk bestuur.

Drie belangrijke lijnen van verandering

Als we de transformatie van de bureaucratie bekijken vanuit de gevolgen die de burger ervaart, dan zien we drie belangrijke lijnen. Ten eerste automatische besluitvorming. Daarmee verandert hoe overheden regels toepassen. Een meerderheid van de individuele beslissingen die de overheid neemt verloopt volautomatisch op basis van gegevens en beslisregels. Een tweede lijn is gegevensuitwisseling. Daarmee verandert hoe overheden de feiten vaststellen over burgers. Organisaties delegeren de waarneming naar andere organisaties. Bekend zijn de tien basisregistraties – zoals het Kadaster of het kentekenregister – maar het gebruik van elkaars gegevens is veel breder en diverser. De derde lijn is data-analyse. De meeste grote overheidsorganisatie combineren en analyseren alle denkbare soorten gegevens, zelf en in samenwerkingsverbanden om groepen te identificeren met een mogelijk verhoogd risico. Dit verandert wanneer en waarom een burger zich moet verantwoorden. Deze signalen worden ook uitgewisseld, waarmee een nieuw soort informatiestromen ontstaat naast de uitwisseling van feitelijke individuele gegevens.

Gevolgen van deze drie trends afzonderlijk

Deze veranderingen hebben gevolgen, want andere middelen leiden altijd tot andere resultaten. Sommige waarden komen beter tot hun recht, zoals gelijke behandeling. Automatische besluitvorming betekent dat een aanvraag om vijf over vijf van een onsympathieke burger een even voortvarende behandeling krijgt. Andere waarden komen in de verdrukking. Automatische besluitvorming neemt alleen nog feiten in ogenschouw die niet om oordeelsvorming vragen. Een belangenafweging verschuift naar de fase van bezwaar. Er zijn tientallen van dit soort verschuivingen. Daarbij verdwijnen soms voorwaarden die vanzelfsprekend leken, maar dat niet meer zijn. Door Corona is de balie niet meer toegankelijk zonder online afspraak. Geen afspraak, geen aanvraag. Geen aanvraag, geen start van een wettelijke termijn.

Een institutioneel tekort – of: wat we niet zien

Het is belangrijk om te zien dat deze drie ontwikkelingen niet zijn gepland of ontworpen. Deze ontwikkelingen zijn het domein van bi- en multilaterale onderhandelingen tussen uitvoeringsorganisaties, gedreven door zeer algemene doelen op politiek niveau als kostenbesparing of fraudebestrijding. Voor burgers echter hebben deze drie ontwikkelingen samen gevolgen die het niveau van de individuele organisatie overstijgen. Bovendien leiden deze veranderingen samen ook tot een andere omgang met het recht.

Automatische besluitvorming en gegevensuitwisseling maakt elk besluit tot een automatisch netwerkbesluit. Omdat gegevens uit een andere organisatie komen, die een ander doel heeft en daarom andere grenzen stelt, komen doelgroepen en definities nooit volledig overeen. Dit leidt tot allerlei vormen van administratieve uitsluiting. Het formaliseren van deze praktijk door externe registraties op te nemen als wettelijke eis versterkt dit. Het ontslaat afnemers van de lastige plicht om in bezwaar conform de werkelijkheid en het doel van de wet te besluiten.

Het belang van gegevens en de juiste gegevens is veel groter geworden voor de overheid. Dit heeft zich vertaald in hogere eisen aan burgers. Informatieplichten hebben soms een termijn van dagen en hoge boetes. Burgers hebben echter ook een groter belang. Er zijn grote afhankelijkheden ontstaan. Een burger die zich niet kan inschrijven bij de gemeente, kan geen salaris ontvangen, geen verzekering krijgen en geen toeslag. Maar hier gaat het om wettelijke termijnen van weken of maanden, voor elke organisatie serieel. Afhankelijkheden zijn niet transparant. Het zou een logische nieuwe invulling van het motivatiebeginsel zijn om aan te geven op welke gegevens een besluit is gebaseerd, van welke organisatie en wanneer ontvangen. Dat gebeurt niet. Een burger moet op zoek naar de bron, want de bewijslast ligt soms wettelijk, maar in de praktijk altijd bij de burger. Die gegevens zijn lang niet altijd gratis. En de termijn waarop gegevens verkregen kunnen worden vaak langer dan de bezwaartermijn. Ook is het niet mogelijk om burgers de zekerheid te bieden dat gegevens overal juist gewijzigd zijn, noch wat de gevolgen van een wijziging zijn, want niemand weet waar zijn gegevens allemaal zijn of welke organisaties allemaal handelen naar een gegevenswijziging. En zo zijn er nog veel meer voorwaarden verdwenen om de beginselen van behoorlijk bestuur als vanzelfsprekend hoog te houden of zelfs maar mogelijk te maken.

In het bestuursrecht – in tegenstelling tot het strafrecht – heeft de overheid het voordeel van de twijfel. Het bestuursrecht gaat van oorsprong niet over straffen, maar over de vraag of een burger het wel of niet eens is met een besluit. Data-analyse levert indicaties op van een verhoogd risico, maar zo'n statistische opvallendheid kan allerlei oorzaken hebben. Fraude is één mogelijke verklaring. Onderzoek of het uitsluiten van andere oorzaken vraagt, schreef de Rekenkamer, grondige kennis van de interne organisatie van de overheid. Het is dan ook veel aantrekkelijker om gebruik te maken van de ruime mogelijkheden die het bestuursrecht biedt om burgers zelf hun situatie te laten aantonen en – wanneer een burger daarin faalt – te straffen met bestuurlijke boetes. Fraude is – schreef de WRR – is een juridisch vergrijp, dat zelden tot vervolging leidt en daarmee een definitieve vaststelling van de wetsovertreding. In de praktijk, schreef de Raad van State, worden zware en complexe overtredingen bedreigd met bestuurlijke boetes en zijn hoge boetes gesteld op relatief lichte feiten. Data-analyse, kortom, maakt het aantrekkelijk om het strafrecht te vervangen door het bestuursrecht dat daar niet op is ingericht. Bovendien met middelen die heel anders waren bedoeld.

Een democratisch tekort

Iedereen vindt het rechtvaardig dat je kunt weten op basis van welke feiten een vergunning is afgewezen, dat we individueel beoordeeld worden en op basis van criteria die vooraf bekend zijn, om een paar concrete voorbeelden te noemen. Toch is het logisch dat de voorwaarden voor zulke onomstreden beginselen

verdwijnen. Net zoals het ook logisch is dat de bureaucratische cloud – de technische infrastructuur van de overheid als geheel – ook grenzen stelt aan politici en bestuurders disciplineert. Naarmate de technische werkelijkheid bepalender en noodzakelijker is zal de wet ook meer binnen de grenzen van de gecodeerde wereld moeten blijven. Binnen de grenzen van besluiten die eerder genomen zijn.

Die besluiten zijn genomen in onderhandeling tussen uitvoeringsorganisaties. In een onderhandeling staan waarden in een verdelingscontext. Het is vrijwel onmogelijk om andere waarden dan organisatiebelangen naar voren te laten komen. Alleen een bovenliggend niveau, dat niet afhankelijk is voor zijn financiering of positie, kan een evenwichtige afweging van waarden maken, het publieke belang centraal stellen en dat van de burger borgen.

Toch gebeurt dat niet. Dat kan nu ook niet. Dat komt omdat we over de digitale overheid beslissen, zoals over geld in 1798. Toen maakten we geen begroting, maar telden slechts incidenteel de uitgaven op. Het lijkt nu onvoorstelbaar. Een afweging tussen uitgaven is dan niet mogelijk. Nu is een begroting 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. Maar zo is het niet. Dat vraagt om afspraken die daaraan vooraf gaan. 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 in het licht van – bijvoorbeeld – wat kunnen en willen we daarvoor opbrengen? Logisch, maar dit principe moeten we elke keer opnieuw ontdekken. Pas sinds 2019 rapporteert het Planbureau voor de Leefomgeving jaarlijks over de volle breedte van het gevoerde klimaatbeleid en de verwachte effecten daarvan. Pas sinds kort kan de politiek op nationaal niveau een afweging maken tussen wie welke inspanning levert en wat we daarvoor inleveren. Daarvoor dachten we dat we een afweging maakten, maar we waren blind. Zo is het ook met de digitale overheid. We kunnen geen afweging maken, want we zijn nog blind.

Daarom:

1. Zorg voor overzicht. Begin met een databegroting. Inventariseer gegevensstromen *vanuit de afnemers*. Zorg dat inzichtelijk is wie welke besluiten (mede) baseert op welke gegevens, zodat belangen afgewogen kunnen worden, afhankelijkheden zichtbaar kunnen worden, proportionaliteit van gevolgen kan blijken. Definieer *in control* zijn op systeemniveau.
2. 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. Zo schep je bestuurlijke wendbaarheid. Behandel software meer als wetgeving, software is de wet in de praktijk.
3. Stel eisen aan gegevensgebruik en softwaresystemen die voorwaardelijk zijn voor behoorlijk bestuur, zoals wie gegevens afneemt, kan een correctie verwerken. Auditeer daarop. Ondervraag tot die tijd plannen en systemen aan de hand van de 10 beginselen van behoorlijke ICT uit *De Digitale Kooi*.

Kortom, het kan anders, we hebben tenslotte ook een begroting leren maken.