



Reactie op ongevraagd advies Raad van State over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ziet veel waarde en aanknopingspunten in de adviezen die de Raad van State (RvS) in haar ongevraagd advies van eind 2018 aandraagt. Uiteraard mogen inwoners niet in de knel komen door de digitaliserende overheid.

Voor gemeenten staan inwoners centraal. Als vereniging zijn we de afgelopen jaren dan ook actief met het in kaart brengen van de impact van digitalisering op de samenleving. De VNG heeft de verbreding gemaakt van dienstverlening alleen, naar dienstverlening én informatiesamenleving. En daarmee zetten gemeenten in een maatschappelijke dialoog die handvatten biedt. Een bestuurlijk handelingsperspectief is hard nodig in een samenleving waar de markt in toenemende mate wordt gedirigeerd door tech-giganten als Google, Facebook en Uber. De snelheid waarmee dergelijke platforms hun intrede doen staat in contrast met de handelingsnelheid van de overheid. De vraag is of een overheid niet sneller zou moeten kunnen handelen wanneer nodig. Om het publieke belang te waarborgen, moeten we in beweging komen.

Ook de recente publicatie (in opdracht van de VNG) van het Rathenau Instituut, [Waardevol Digitaliseren](#),

past bij het advies dat de Raad van State geeft. Juist op het gebied van democratische waarden en de rechtsstatelijke verhoudingen biedt die publicatie steun. Het helpt lokale bestuurders in hun beleidskeuzes op het terrein van de informatiesamenleving, om maatschappelijke doelen voorop te stellen en te handelen vanuit publieke waarden, zoals privacy, zelfbeschikking, het tegengaan van sociale uitsluitingen en toezicht op technologie.

Gemeenten hebben dagelijks te maken met dilemma's bij digitale dienstverlening. Digitalisering biedt namelijk ook veel kansen waarbij telkens afwegingen gemaakt worden. Mag een gemeente inwoners bijvoorbeeld actief ondersteunen op basis van een bepaalde data-analyse tot op persoonsniveau of gaat dat rechtsstatelijk te ver? Er is een infrastructuur nodig om met deze dilemma's om te gaan. Hoe zorgen we voor de aanleg van een 'digitale snelweg' mét 'vangrails' vanuit de gedachte van een inclusieve samenleving?

Specifieke aandachtspunten bij uitwerking beleid

Daadwerkelijk contact met de overheid is nodig

Van onze inwoners wordt steeds meer verwacht dat zij langs de digitale weg contact met de overheid kunnen onderhouden. Van die zelfredzaamheid blijkt echter in veel gevallen geen sprake. Een foutje kan zo gebeuren als blijkt uit het onderstaande voorbeeld.

Verzekering van de oude snorfiets

Wie een oude snorfiets wegdoet, maar die niet afmeldt bij de verzekering, krijgt een boete van 330 euro. Na acht weken wordt de boete verhoogd met 50 procent. Blijft de acceptgiro liggen, dan volgt opnieuw een verhoging met 100 procent. Binnen een paar maanden kan de boete dus oplopen tot 990 euro. Als je dan nog niet in actie komt, kan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een verzoek tot gijzeling indienen.

Bron: [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid](#)

De Raad van State adviseert daarom een nieuw beginsel van behoorlijk bestuur te ontwikkelen: het recht op toegang tot- en zinvol contact met de overheid.

Onder dit beginsel moeten burgers inhoudelijk te woord worden gestaan, waarbij het contact kan leiden tot het bijstellen van voornemens of handelingen. De boodschap dat de burger zich serieus behandeld voelt en de overheid hem daadwerkelijk helpt onderschrijft de VNG ten volle. Uiteraard is het wel van belang om de uitvoeringsconsequenties van dit beginsel mee te nemen om ook daadwerkelijk een zinvolle invulling te kunnen geven.

In aanvulling hierop adviseert de Raad van State de overheid een effectieve uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) waar te maken door bestuursorganen actief te ondersteunen bij het operationaliseren van de daarin neergelegde rechten en waarborgen. Het gaat hierbij in het bijzonder om het recht op inzage en correctie van gegevens (in ketens) van overheidsorganisaties. Wij zien dat met de verwezenlijking van dit recht de positie van de inwoner tegenover de overheid bij digitale dienstverlening kan worden versterkt. Toch gaat het nog al eens mis en is de vraag hoe de overheid haar inwoners in dat geval ondersteunt. Misschien dat een overheidsbrede 'digitale wegwacht' een uitkomst biedt?

Beginselen van behoorlijk bestuur: ook inzetten op begrijpelijk maken techniek

De Raad van State adviseert tot een verscherpte interpretatie van de beginselen van behoorlijk bestuur. Het verkrijgen van inzicht in de gebruikte algoritmen en

data speelt daarbij een rol, evenals het bevorderen van maatwerk en menselijke heroverweging in de bezwaarfase. Zo kunnen rechtsstatelijke knelpunten worden voorkomen. Dat er meer nodig is blijkt ook uit het volgende voorbeeld over bijstandsfraude.

Gemeenten voorspellen bijstandsfraude met algoritme

Een aantal gemeenten gebruikt een algoritme om te voorspellen welke inwoners bijstandsfraude plegen. Op basis daarvan vindt handhaving plaats. Het algoritme bekijkt twee tot driehonderd variabelen in een periode van 25 jaar waaronder geboortedata, gezinssamenstelling, uitkeringsverleden en gegevens van de Belasting, RDW en kadaster. Van de helft van de personen die het algoritme aanwijst wordt daadwerkelijk fraude aangetoond, bij de andere helft zou dit ook het geval kunnen zijn, maar is er geen bewijs. Het algoritme geeft nog niet aan hoe er vermoedelijk gefraudeerd wordt. Daardoor weten medewerkers niet specifiek in welke hoek ze het moeten zoeken en is onderzoek alsnog tijdrovend.

Bron: [NRC Handelsblad](#); [Binnenlands Bestuur](#)

Zowel inwoners als de betrokken ambtenaren moeten met de techniek weten om te gaan. Het algoritme moet daadwerkelijk te doorgronden zijn voor de inwoner en medewerker. Denk aan ontwikkelingen als open algoritmes die openbaar ontsloten worden, of aan 'explainable algoritmes' waardoor we beter begrijpen wat die algoritmes doen. Voor een medewerker moet het duidelijk zijn waarom het algoritme vermoedelijke fraude aangeeft. Met het benoemen van de beslisregels in de algoritme moet de inwoner bovendien echt geholpen zijn. Voor de bestuurders is het van belang om snel grip te krijgen op algoritmen, ook zelflerende algoritmen. Hoe waarborgen gemeenten hier het publieke belang als wordt ingestemd met zelflerende algoritmen waardoor vooraf niet bekend is welke beslissing daaruit kan voortkomen? Hier is een gezamenlijke strategie en aanpak nodig.

Stel de wettelijke kaders vast ongeacht de techniek

Ten aanzien van één advies heeft de VNG bedenkingen: de Raad van State adviseert om in algemene zin terughoudend te zijn met zogenoemd techniekonafhankelijk wetgeven, waarbij randvoorwaarden worden geformuleerd waarbinnen de techniek moet blijven. Gemeenten ervaren juist in sommige gevallen het belang van het techniekonafhankelijk formuleren van voorzieningen en normen in wetgeving. Als voorbeeld geldt de AVG die op privacy stuur, onafhankelijk van techniek.

Vooraf in beleid en wetgeving al oog hebben voor de gedigitaliseerde uitvoering

De Raad van State adviseert ICT en uitvoering vanaf het begin onderdeel te doen zijn van het (multidisciplinair) voorbereiden van wet- en regelgeving en daar het wetgevingsproces op in te richten. Dat is een advies dat de VNG onderschrijft vanuit de gemeentelijke praktijk: beleid moet uitvoerbaar zijn ook in gedigitaliseerde vorm. Bij beleidsvorming moet er dus direct aan het begin beter nagedacht worden over de uitvoeringskwesties, en multidisciplinair. Daartoe gebruikt de VNG een aantal routine-instrumenten, waaronder een impactanalyse, uitvoeringstoets of het toepassen van design thinking. Impactanalyses voorkomen onnodige investeringen en vertragingen bij de implementatie van voorzieningen. De analyses laten zien wat de consequenties zijn van de invoering en wat de voorwaarden zijn voor een succesvolle invoering.

Vanuit de gemeentelijke praktijk zijn er initiatieven waarbij uitvoering en beleid al nauw samenwerken. De beweging van Common Ground is daar een goed voorbeeld van. Dat is het idee om naast de bestaande gemeentelijke ICT-infrastructuur een nieuwe, moderne ICT-infrastructuur te bouwen voor de uitwisseling van gegevens binnen en tussen gemeenten. Met Common Ground wordt een grote stap gezet in de richting van een open, transparante overheid waarbinnen, met inachtneming van de privacyregels, gegevens sneller en veiliger kunnen worden uitgewisseld, zowel intern als extern. Dat is hard nodig, want de ICT-systemen dreigen vast te lopen als gevolg van de snel wassende stroom aan digitale gegevens. Common Ground geeft gemeenten en marktpartijen een kans om hun relatie te moderniseren en geeft inwoners en ondernemers meer en beter inzicht in de wijze waarop met hun gegevens wordt omgegaan.

Algemene opmerkingen over de informatiesamenleving

De impact van de digitalisering vraagt om een doorlopende dialoog

Gemeenten zijn zich er bewust van dat ICT sneller ontwikkelt dan wetten en regels kunnen bijbenen. Juist vanuit gemeenten ontstaan veel initiatieven die verankering (gaan) vinden in standaarden, wetgeving, codes of mogelijk nieuwe beginselen. Zoals de Raad van State aangeeft is de digitale wereld per definitie niet neutraal, want ook in algoritmes en computercodes worden besluiten genomen zoals in de game uit het voorbeeld hieronder.

The Moral Game

Een voorbeeld waarbij keuzes vooraf geprogrammeerd worden is de zelfrijdende auto. Het Massachusetts Institute of Technology (MIT) heeft een game ontwikkeld waarbij je als gebruiker de ethische dilemma's van de programmeur ervaart. Daarbij krijg je keuzes voorgelegd waarbij je tussen twee kwaden moet kiezen zoals: rijd ik hier door en dood ik vijf voetgangers of rijd ik de auto tegen de muur naast de weg waarbij twee passagiers overlijden?

Bron: [Massachusetts Institute of Technology](#)

Dit soort dilemma's zijn realiteit, en vragen om politieke sturing die daar invulling aan geeft. Op dit moment is dat nog een zoektocht die vraagt om een dialoog waarin een advies zoals dat van de Raad van State zeer welkom is. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vragen een andere interpretatie in het licht van digitalisering en er kan een nieuw beginsel nodig zijn dat in wetgeving wordt vastgelegd. Waarbij gemeenten oog moeten blijven hebben voor de kansen die digitalisering hun inwoners biedt alsook voor mogelijke knelpunten. De politiek-bestuurlijke en maatschappelijke dialoog moet aan de verdere invulling daarvan bijdragen.

VNG wil actief die dialoog voeden vanuit de gemeentelijke praktijk en samen met alle betrokkenen de discussie over technologie en de impact op publieke waarden op de agenda zetten. De Code Goed Digitaal Bestuur (aangekondigd in [NL DIGIBeter](#)) is een voorbeeld waarbij verschillende overheden gezamenlijk spelregels opstellen over het gebruik van gegevens en data. Een aantal gemeenten is daar actief mee bezig. Zo zijn bijvoorbeeld de '[Principes voor de digitale stad](#)' opgesteld. Dat betreft een breed gedeelde en duidelijke set van principes die richting en houvast bieden aan lokale bestuurders in tal van situaties waarbij een gemeente te maken heeft met technologie in de openbare ruimte. De principes worden momenteel nog doorontwikkeld. Ze vormen een aanzet om verankering te (gaan) vinden in standaarden, wetgeving, codes of mogelijk nieuwe beginselen van behoorlijk bestuur.