

Omgekeerd medebewind met nullen en enen.

Lokale samenwerking in tijden van digitalisering

Auteurs: Erik Schrijvers en Corien Prins

Inleiding

De bestuurlijke inrichting van Nederland is al zo'n twee eeuwen oud. Zij kreeg formeel haar beslag in 1848, een tijdperk waarin er geen computers waren, het internet nog niet eens als idee bestond en overheidsinformatie nog in dikke in leer gebonden boekwerken werd bewaard. Dat is intussen flink veranderd. Als organisatie is de overheid zelf in hoge mate gedigitaliseerd en voor de uitvoering van haar taken zijn vaak complexe digitale voorzieningen vereist.

Wat betekent deze digitalisering voor het 'gebouw' dat Thorbecke destijds ontwierp, en in het bijzonder voor de positie van gemeenten daarbinnen? Welke positie en verantwoordelijkheid kunnen gemeenten in een gedigitaliseerde samenleving (in)nemen, en wat is er nodig om daar invulling aan te geven? En wat verlangt digitalisering als het op samenwerking tussen bestuurslagen - rijk en gemeenten en gemeenten onderling - aankomt? Met onderstaand betoog beogen wij een bijdrage te leveren aan het debat over deze vragen.

De opzet is als volgt. We beginnen met een korte schets van digitalisering als een van de grote veranderingen en transities waarmee Nederland ook de komende tijd nog te maken zal hebben. Alhoewel deze transitie al enkele decennia onderweg is, is het einde ervan zeker nog niet in zicht. We benoemen drie met digitalisering samenhangende trends die naar ons idee relevant zijn voor gemeenten en de relatie tussen de bestuurslagen. Daarbij duiden we digitalisering op twee manieren. Allereerst als een kans maar ook opgave voor overheden, om processen en taken binnen de eigen organisatie in verschillende opzichten beter te kunnen uitvoeren. Deze kant van digitalisering valt min of meer samen met wat we de digitale overheid noemen.

Het tweede perspectief op digitalisering is breder: digitalisering als wezenlijk bestanddeel van talloze andere grote maatschappelijke opgaven waar de overheid - waaronder op gemeentelijk niveau - voor staat. Te denken valt aan opgaven als veiligheid, toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs en (jeugd)zorg, maar ook uitdagingen als de klimaatopgave of de opvang van migranten. De talloze processen die met deze opgaven zijn verbonden vereisen de inzet van data, algoritmen of communicatie via digitale kanalen. Belangrijk daarbij is het besef dat deze inzet niet neutraal is, wat betekent dat telkens ook politieke afwegingen aan de orde zijn. Niet alleen over die opgaven zelf maar ook over de vraag in hoeverre digitale middelen daarbij behulpzaam zijn, welke publieke waarden in het geding zijn en hoe afwegingen gemaakt dienen te worden. In het tweede deel van

onze bijdrage reflecteren we op de betekenis van de geschetste trends voor gemeenten. Ter afsluiting identificeren we de uitdagingen die specifiek in relatie tot digitalisering spelen, mochten gemeenten invulling willen geven aan 'omgekeerd medebewind'.

Drie trends

De digitalisering van overheid en samenleving kent een lange aanloop. Hoewel het beginpunt van die aanloop niet eenduidig is vast te stellen, is helder dat een aantal zaken ingrijpend is veranderd en nog steeds aan verandering onderhevig is. We bespreken hier drie voor gemeenten relevante zaken: 1) grenzen worden in verschillende opzichten fluïde; 2) de verhouding tussen burgers en overheid verandert; 3) het aantal bestuurslagen groeit.

Fluïde grenzen

Digitalisering heeft de begrenzing van de overheid veranderd. In de begintijd van het internet werd nogal eens beweerd dat grenzen er uiteindelijk niet meer toe zouden doen. Maar grenzen zijn niet verdwenen, wel zijn ze in verschillende opzichten fluïde geworden: de reikwijdte en effecten van het handelen van organisaties beperkt zich niet langer tot vastomlijnde - fysieke, organisatorische dan wel geografische - grenzen.

Om te beginnen veranderen de grenzen binnen de overheid zelf, doordat processen en gegevensstromen als gevolg van digitalisering met elkaar verknoopt raken. De verschillende bestuurslagen en uitvoeringsinstanties wisselen voortdurend gegevens met elkaar uit, georganiseerd in zogenoemde ketens of ketensamenwerkingen. Aan de zichtbare voorkant (zoals de website van de betreffende organisatie of de adressen wanneer burgers contact zoeken) hangen de bordje vaak nog allemaal netjes op hun plaats. We zien niet alleen herkenbare uitvoeringsorganisaties, maar ook individuele en helder afgebakende bestuurslagen, die zich elk met hun eigen takenpakket bezighouden. Maar aan de achterkant loopt alles in digitaal opzicht in elkaar over en is een netwerk ontstaan, een iOverheid zoals de WRR deze situatie in 2011 typeerde. [\[1\]](#)

Ook de grenzen tussen wat publiek en wat privaat is, blijken steeds minder scherp te trekken. Dat private partijen overheidsbeleid mede vormgeven en uitvoeren is op zichzelf genomen niets nieuws. Bij digitalisering is echter een dominante tendens dat private partijen de inrichting van de digitale leefomgeving medebepalen, door de grote rol die ze hebben in het leveren van diensten, en de ontwikkeling, het beheer en de herziening van de digitale architectuur waarvan overheden gebruik maken. Op het terrein van AI bijvoorbeeld zetten private partijen gemeentelijk beleid om in algoritmen. De ontwerpkeuzes die ze daarbij maken zijn van invloed op hoe dat beleid er in de praktijk komt uit te zien. Hierdoor vervaagt de grens tussen het werk van de politiek en dat van de programmeur. Lawrence Lessig duidde dit fenomeen in 1999 met enige overdrijving als 'code is law'. [\[2\]](#)

Ten slotte veranderen grenzen omdat de digitale pendant van tal van processen en instrumenten die voorheen aan een helder te duiden fysieke locatie waren gebonden zich nu 'ergens in de cloud' bevindt. Het digitale loket van gemeenten bevindt zich ergens (binnen of buiten Nederland) op een serverruimte en heeft niets meer van doen met de voor burgers zo vertrouwde gemeentebalie. Met als gevolg dat een 'gemeente' in feite meer is dan een grondgebied binnen helder afgebakende geografische gemeentegrenzen.

Dat we in de digitale wereld in diverse opzichten met andere grenzen te maken hebben, heeft gevolgen voor de integriteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van publieke diensten. Maar het gaat nog breder: het heeft evenzeer implicaties voor vitale processen in de samenleving. Illustratief zijn de gevolgen van het feit dat gemeentegrenzen in het digitale domein lastig trekken zijn. Niet alleen gemeentegrenzen maar ook 'stadsmuren' zijn in een digitale wereld nauwelijks nog relevant gegeven het radicaal open en verbonden karakter ervan. Dit geeft kwaadwillende partijen veel mogelijkheden om schade aan te richten, terwijl de verdediging zich tegen elke mogelijke aanval moet proberen te wapenen. Het vernetwerkte karakter van de overheid en samenleving impliceert ook dat het lastig is om incidenten te begrenzen; deze kunnen zich in no-time door het systeem verspreiden. [\[3\]](#) Denk aan de terminals in de Rotterdamse Haven, Hof van Twente of de gemeente Buren, dat een miljoen documenten met persoonsgegevens gestolen zag worden en op het darkweb geplaatst zag.

Veranderende verhouding tot burgers

Een tweede ontwikkeling die met digitalisering samenhangt, is dat de verhouding tussen burgers en de overheid verandert. Deze ontwikkeling zien we op tal van terreinen terug, het meest prominent als het gaat om het verzamelen en verwerken van gegevens over burgers. De mogelijkheden om voor de uitvoering van overheidstaken relevante persoonsgegevens te verzamelen zijn door digitalisering explosief toegenomen. Burgers worden hierdoor steeds transparanter voor de overheid. Tegelijkertijd is het voor burgers steeds onduidelijker welke data zich bij welke overheidsinstanties bevinden en hoe overheden besluiten baseren op beschikbare gegevens. Overheden zijn natuurlijk niet de enige partijen met middelen om op grote schaal data te verzamelen en analyseren. Ook verzekeraars, banken, grote winkelketens en technologiebedrijven doen hier volop aan mee. Vanwege het gebrek aan inzicht in wat dergelijke partijen met al die gegevens doen, is sprake van wat Frank Pasquale een 'black box society' noemt. Wat de ontwikkeling in deze voor de overheid anders maakt, is de bijzondere positie die de overheid inneemt: waar burgers wel naar een andere bank, verzekeraar of online aanbieder kunnen overstappen, is dat niet het geval bij de overheid. Er is maar één gemeente of uitvoeringsinstantie tot wie ze zich kunnen wenden en afhankelijk van zijn.

Inmiddels beschouwen overheden de burger steeds meer als een verzameling datapunten. Het risico is dat die datapunten vervolgens als werkelijkheid gaan gelden en daarop

gestuurd wordt zonder betekenisvolle controle op onder meer de kwaliteit en correctheid van de gegevens die uit de systemen worden opgehaald. De toeslagenaffaire heeft op zeer pijnlijke wijze laten zien wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. Ook gemeenten hanteren al langer systemen om risico's in kaart te brengen of schakelen daartoe het zogenoemde Inlichtingenbureau in. Deze laatste fungeert als gemeenschappelijk informatieknooppunt op het terrein van onder meer werk en inkomen, onderwijs, belastingen, jeugdzorg en schuldhulpverlening. Herhaaldelijk is gebleken dat gegevens over burgers worden verzameld en gebruikt op een wijze die strijdig is met fundamentele rechten.

Juist nu burgers vooral indirect - als gegevensverzameling en resultaat van data-analyse - op het netvlies van gemeenten verschijnen, is het belangrijk dat burgers zicht hebben op hoe ze geregistreerd staan. De wettelijke regels op het terrein van persoonsgegevensbescherming - de AVG - geeft hen hiertoe ook expliciet het recht. Datzelfde geldt voor het recht van burgers om eventuele fouten te kunnen rechtzetten. Aan beide vereisten wordt op het moment echter veelal niet voldaan. In 2011 al agendeerde de WRR in het eerdergenoemde rapport iOverheid dat burgers tussen wal en schip geraken waar het gaat om het kunnen corrigeren van fouten. Nog steeds is dit probleem niet adequaat door de overheid opgepakt. Slechts zeer spaarzaam bestaan protocollen voor het regelmatig opschonen van bestanden en het checken op de juistheid van de opgeslagen gegevens. En ondertussen is de hoeveelheid beschikbare data enorm is toegenomen en daarmee de hoeveelheid foutieve gegevens naar verwachting ook. Natuurlijk zijn er ook goede initiatieven. Grote steden als Amsterdam hebben bijvoorbeeld een algoritmeregister, waarin vermeld staat welke data voor welk doel door de gemeente wordt ingezet. Een dergelijk initiatief, hoe waardevol ook, toont slechts het topje van de ijsberg als het gaat om datagebruik.

Maar de veranderende verhouding tussen burgers en overheid toont zich ook elders. Zo is op tal van terreinen de bewijslast in de verhouding tussen burgers en overheid in feite omgedraaid. Het is niet langer de burger die informatie aanlevert, waarna de overheid deze informatie vervolgens heeft te controleren. Het is de overheid die, op basis van gegevens uit talloze datasets, een voorgevuld formulier aan de burger beschikbaar stelt, waarna de burger een en ander heeft te controleren. Wanneer de gegevens in de ogen van de burger niet correct zijn, is het de burger die heeft te bewijzen dat het anders zit. Hetgeen met de complexiteit van regels, betrokken instanties en door hen gehanteerde systemen veelal verre van eenvoudig blijkt te zijn. Een laatste voorbeeld van de veranderende verhouding heeft te maken met de groeiende inzet door overheden van intermediaire digitale diensten. Illustratief zijn de commerciële diensten voor het afhandelen van parkeerheffingen in gemeenten (zgn. parkeerapps). Bij foutieve informatie over tarieven blijken gemeenten burgers al heel snel te verwijzen naar deze aanbieders in plaats van zelf verantwoordelijkheid te nemen voor wat in feite incorrecte verkeersaanwijzingen zijn. [\[4\]](#)

Groei van het aantal bestuurslagen

Niet verrassend heeft digitalisering door de jaren heen tot nieuwe (wettelijke) kaders geleid. Onder meer om de bovenstaande problemen te adresseren en een digitale samenleving in te richten gestoeld op de waarden en normen die ook in de offline wereld gelden. Deze nieuwe kaders zijn behalve op het niveau van gemeente, provincie en rijk ook tot stand gekomen binnen het verband van de Europese Unie. Aanvullend spelen diverse nieuwe publiek-private organisaties een rol, onder meer de organisaties die op mondiaal niveau beogen het internet te reguleren.

Deze groei van het aantal bestuurslagen is natuurlijk geen direct gevolg van digitalisering. De Europese samenwerking is op diverse terreinen ver gevorderd en ook gemeenten hebben daar regelmatig mee te maken. De afgelopen jaren heeft de Europese Unie (EU) echter grote en zeer specifieke vorderingen gemaakt op het terrein van digitalisering. Brussel heeft zich een stevige positie verworven in het debat over de vormgeving van de digitale samenleving. Niet alleen binnen de EU en de lidstaten heeft deze positie vorm gekregen. Ook breder, als mondiale voorloper op het terrein van bijvoorbeeld gegevensbescherming en de regulering van AI is de invloed van Europa zichtbaar. Men spreekt hier wel van 'het Brussels effect'. De EU is kortom al lang niet meer de gemeenschap van kolen en staal, de landbouw en de interne markt. In rap tempo is ook een digitaal eengemaakt Europa ontstaan, doordat met dezelfde standaarden wordt gewerkt, verordeningen en richtlijnen allerhande digitale processen inkaderen en langzaam maar zeker ook Europese digitale diensten tot stand komen. In tandem met de groeiende positie van Europa is een waaier aan Europese instanties opgericht dat zich met digitale zaken bezighoudt. We noemen hier ENISA voor digitale veiligheid en de EDPS voor gegevensbescherming.

Een wat minder zichtbare, maar minstens zo belangrijke laag van instanties houdt zich bezig met het beheer van het mondiale internet. Deels gaat het om gespecialiseerde onderdelen van de VN zoals de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU). Het beheer van het internet ligt echter overwegend in handen van multistakeholder-organisaties als ICANN en de Global Commission on Internet Governance. Hun werk - het toewijzen en beheren van internetadressen - lijkt abstract en ver weg van de gemeentelijke praktijk, maar is van cruciaal belang voor de online aanwezigheid van overheidsinstanties. [5] De uitgifte en verdeling van die adressen is bovendien naar de toekomst toe noodzakelijk gezien de sterke toename van het aantal apparaten dat aan het internet wordt verbonden. Apparaten die onder meer nodig zijn om de opgaven op het terrein van mobiliteit, stedelijke veiligheid en de energietransitie ter hand te nemen.

De rol van de EU en organisaties als ICANN is overigens niet vanzelfsprekend. Ook andere partijen, grootmachten als China en de VS voorop, proberen hun stempel te drukken op zowel de vormgeving van de digitale wereld als innovatieve technologieën (waaronder artificiële intelligentie - AI) die een groot effect op publieke waarden hebben. Hetzelfde

geldt voor het beheer van het mondiale internet, waarbij verschillende stakeholders zijn betrokken. Ook dat model staat voortdurend onder druk van staten die het digitale domein liever zelf beheersen, bijvoorbeeld om hun bevolkingen te kunnen onderdrukken.

Al met al zien we dat met digitalisering het toneel van voor gemeenten relevante bestuurslagen en partijen voller en complexer is geworden. Alhoewel gemeenten zich niet in directe zin tot alle nieuwe spelers op dit toneel hebben te verhouden, is het wel cruciaal te onderkennen dat de keuzes die door deze actoren worden gemaakt en daarmee de standaarden die zij zetten, ook doorwerken op gemeentelijk niveau.

Intermezzo: enkele uitdagingen

Wat betekenen deze trends voor de positie van gemeenten en de mate waarin ze invulling kunnen geven aan de verantwoordelijkheid die ze hebben binnen de overheid als geheel? In algemene zin zullen gemeenten rekening moeten houden met de wijze waarop digitalisering hun speelveld heeft veranderd. Uit elk van de hierboven beschreven trends vloeit vervolgens een meer specifieke opgave voort. We bespreken deze kort.

1. Om te beginnen is het belangrijk om een groter geheel van bestuurslagen in beschouwing te nemen dan alleen de trits van gemeente, provincie en rijk. Ook vanuit de EU en daarbuiten, vanuit de instanties die zich met de regulering van het mondiale internet bezighouden, komen belangrijke kaders en beleidsvoornemens die in meer en mindere mate ook de positie van gemeenten raken en, omgekeerd, door gemeenten gevoed zouden moeten kunnen worden.
2. Vervolgens is van belang dat overheden - gemeenten inclusief - in een andere verhouding tot burgers zijn komen te staan. Dit impliceert dat gemeenten die verhouding opnieuw zullen moeten doordenken, onder meer vanuit een visie op de inrichting van de digitale leefomgeving. Immers, de keuzes wat betreft deze inrichting zullen deels de verhouding tussen gemeente en haar burgers bepalen.
3. Tenslotte is ook een reflectie nodig op de interne en externe grenzen van de overheid. In hoeverre kunnen gemeenten een betekenisvol aangrijpingspunt zijn voor beleid in een wereld die gekenmerkt wordt door verbindingen? Dienen wellicht opnieuw grenzen te worden getrokken, binnen de overheid maar vooral ook tussen de overheid en de vele private partijen die betrokken zijn bij de vormgeving en inrichting van de digitale wereld?

Voor deze drie opgaven is nodig dat gemeenten - individueel dan wel gezamenlijk - een aantal zaken op een rij krijgt, die we hieronder uiteenzetten.

Kennis van digitalisering

Een eerste, voor de hand liggende implicatie is dat gemeenten kennis moeten hebben van de doorwerking van digitalisering op gemeentelijk niveau. Dat is geen sinecure.

Digitalisering is lange tijd vooral als een zaak van en voor bedrijfsvoering beschouwd, als een interne aangelegenheid, die met het primaire proces van gemeenten weinig tot niets heeft uit te staan. Tekenend is dat digitalisering nauwelijks als thema figureerde bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022. Zelfs zaken als IT-kosten, inkoopbeleid, cybersecurity werden in de programma's en kieswijzers niet genoemd. Kennis hebben van de implicaties van digitalisering betekent daarom om te beginnen dat de gemeenten doordrongen raken van het feit dat fysiek en digitaal onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Cyberaanvallen zoals die op Hof van Twente maken dat glashelder: als digitale systemen platliggen, dan functioneert ook de gemeente niet meer.

Kennis hebben van de implicaties van digitalisering vereist bovendien ook kennis van de kaders die het digitale domein reguleren. Die kaders lopen uiteen van de baseline informatie overheid (BIO), die de verplichting bevat om gemeentelijke netwerken te monitoren, tot de AVG en in de nabije toekomst de effectuering van de Europese AI-Verordening. Hoe meer processen straks digitaal worden: hoe belangrijker kennis van dat soort kaders wordt. En kenmerkend voor die kaders is dat ze in elke gemeente op dezelfde manier toegepast dienen te worden. Te vaak nog blijkt dat gemeenten hier moeite mee hebben. Zo kwam recent naar voren dat gemeenten onvoldoende kennis in huis hebben om mensenrechten adequaat te borgen, bijvoorbeeld bij de inzet van kunstmatige intelligentie. [\[6\]](#)

Ook zullen gemeenten hun verhouding tot burgers opnieuw moeten doordenken, juist op die terreinen waar de bovengenoemde kaders ruimte maken voor lokale variatie en politieke afwegingen. Gemeenten maken voortdurend keuzes over de aanpak van lokale maatschappelijke vraagstukken en zetten bij deze aanpak ook digitale middelen in. Waar cameratoezicht in combinatie met kunstmatige intelligentie passend kan zijn in een drukke uitgaansstraat, geldt dat niet voor kleinere gemeenten zonder winkelaanbod. Per geval - gaat het om een dossier op het terrein van mobiliteit of betreft het sociale veiligheid? - zullen gemeenten de afweging moeten maken tussen de risico's van de inzet van digitale technologie enerzijds, bijvoorbeeld in termen van inbreuk op fundamentele rechten, en de maatschappelijke opbrengt daarvan anderzijds.

Het maken van dergelijke afwegingen vereist een gemeentelijke visie op de inrichting van het digitale domein. Gemeenten beschouwen zich terecht als eerste aanspreekpunt voor problemen die spelen in de leefomgeving van burgers. Die leefomgeving is echter in toenemende mate ook digitaal van aard, doordat veel handelingen zich in het digitale domein afspelen. Hoe dient deze 'digitale leefomgeving' eruit te zien, welke waarden staan erin centraal, wie hebben er zeggenschap over welke zaken en waarom? De keuzes die lokaal worden gemaakt, zullen daarbij deels de verhouding tussen gemeente en burger

bepalen. De WOZ-waardebepaling is een goed voorbeeld. Sommige gemeenten besteden dit uit aan private partijen, die geen openheid geven over de geautomatiseerde rekenmethodes waarvan ze gebruik maken. Hoewel de Raad van State hier inmiddels een stokje voor heeft gestoken, door te oordelen dat gemeentelijke besluiten uitlegbaar behoren te zijn, illustreert dit voorval het soort keuzes waarvoor gemeenten staan bij de inzet van digitale middelen. Streven zij naar transparantie en uitlegbare besluiten of vergroten ze de black box die de overheid voor velen inmiddels is? [\[7\]](#)

Tot slot zullen gemeenten ook hun relatie tot commerciële partijen moeten heroverwegen. Zeker als zij publieke waarden meer leidend willen maken in hun besluiten ten aanzien van de digitale leefomgeving van burgers. Inmiddels is het besef wel doorgedrongen dat het niet zinvol is om per gemeente dezelfde digitale middelen in te kopen, niet zelden bij identieke aanbieders. Samen staan gemeenten niet alleen sterker, ook betalen ze dan niet 352 keer in feite dezelfde rekening. Collectief kunnen gemeenten digitale voorzieningen inkopen die beter aansluiten bij de waarden die zij vertegenwoordigen. Aldus kunnen ze ook het aanbod op de markt beïnvloeden.

Een verdergaande optie is dat gemeenten zelf digitale voorzieningen ontwikkelen. Wij zien dat de behoefte aan gemeenschappelijke publieke voorzieningen op verschillende plekken groeit, bijvoorbeeld in het onderwijs. Universiteiten regelden lange tijd elk de eigen inkoop, en werden daardoor afhankelijk van een beperkt aantal commerciële platformen, met gevolgen voor de onafhankelijkheid van onderwijs en onderzoek, de autonomie van studenten en docenten en het publieke toezicht op het hoger onderwijs, omdat relevante data niet dan wel uitsluitend tegen forse betaling beschikbaar bleken. De sector is zelf aan de slag gegaan in Nederland en Europa, door een visie te formuleren op een veilige en verantwoorde digitale omgeving en vervolgens na te gaan hoe platformen ontwikkeld kunnen worden waarin publieke waarden zijn ingebouwd en waarmee gebruikersdata in publieke handen blijft. Een organisatie als SURF, de coöperatieve vereniging van Nederlandse onderwijs- en onderzoeksinstituten, speelt daarin een belangrijke rol. [\[8\]](#)

We zien ook bij gemeenten dergelijke initiatieven ontstaan, alhoewel ze van beperkte omvang zijn. Zo is er een gemeenschappelijke digitale infrastructuur voor gemeenten (de GGI), maar deze wordt niet door alle gemeenten gebruikt. En de VNG lanceerde een initiatief om de gemeentelijke informatievoorziening te verbeteren, met als doel door elke gemeente te gebruiken bouwstenen aan te bieden en zodoende de afhankelijkheid van leveranciers te verkleinen (Common Ground). Al langer is er bovendien de Informatiebeveiligingsdienst (IBD), die gemeenten ondersteunt op het gebied van informatiebeveiliging en privacy. Aan de horizon doemen ook eigen platforms voor de communicatie met burgers op. Gemeenten maken voor de communicatie met burgers gebruik van de diensten van bedrijven als Facebook, die echter belangrijke Europese wetgeving met de voeten treden. De Duitse evenknie van de AP adviseert overheidsorganisaties daarom Facebook niet langer te gebruiken. En de EU is onlangs een

experiment gestart met eigen sociale mediaplatformen. Kortom: de wal lijkt het schip intussen (iets) te gaan keren.

Afsluitend voor wat betreft het opbouwen van de noodzakelijke kennis: digitalisering is meer dan slechts het uitbesteden bij een externe partij van een digitaliseringsproject. Het raakt aan de kern van de gemeentelijke autonomie en vereist het opnieuw doordenken van de omgang met burgers en het realiseren van meer scherp te in de relatie tot de private partijen die nu veel van de voorzieningen leveren.

Institutionele borging

De vraag is vervolgens: hoe valt het opbouwen van kennis ter hand te nemen? En: hoe kunnen gemeenten de strategisch inhoudelijke kennis die nodig is om met digitalisering om te gaan ook borgen zodat deze kennis bestendig voorhanden is? En: wat betekent dit op niet alleen ambtelijk maar ook op politiek niveau?

Voor het WRR-rapport *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie* inventariseerden we hoe in verschillende Europese landen op nationaal niveau de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor AI is belegd. Dat leverde een veelzijdig beeld op. Desalniettemin is duidelijk dat in vrijwel alle ons omringende landen werk wordt gemaakt van nieuwe structuren om AI - en breder digitale zaken - hoger op de agenda te krijgen en met voldoende kennis van zaken. Ook de Nederlandse nationale overheid maakt op dit terrein stappen, met een Haags netwerk van CIO's, alsmede zowel een staatssecretaris als een Tweede Kamercommissie voor digitale zaken.

Ook gemeenten zetten inmiddels stappen, met eigen CIO's, CISO's en ethische commissies om digitale toepassingen te bespreken. Op het terrein van informatieveiligheid zien we bovendien de contouren van een stelsel ontstaan waarbij de IBD is aangehaakt bij het NCSC en fungeert als schakel tussen het rijk en de gemeenten. Maar de vraag is of met dit soort initiatieven kan worden volstaan, zeker in het licht van de sterke druk op de verregaande digitalisering van de samenleving, zowel vanuit het bedrijfsleven als de politiek. Twee observaties willen we met het oog op 2030 in ieder geval delen, namelijk dat digitalisering meer gezamenlijkheid van gemeenten veronderstelt én noodzaakt tot een scherpere profilering van gemeenten zelf rond thema's waar zij er voor burgers toe doen.

Meer gezamenlijkheid

Hierboven kwam ter sprake dat gemeenten individueel vaak weinig in de melk te brokkelen hebben als ze op digitaal terrein stappen willen zetten, zeker wanneer het kleine of middelgrote gemeenten betreft. Vasthouden aan de eigen autonomie betekent hier in feite dat ze hun afhankelijkheid vergroten. Door individueel te opereren verkleint in de praktijk de eigen bewegingsruimte en zullen private partijen in toenemende mate de beleidsruimte

gaan bepalen. Digitalisering betekent namelijk vaak ook privatisering. Het is daarom zaak om – net als bijvoorbeeld de universiteiten hebben gedaan – meer gezamenlijk op te trekken, en er zo voor te zorgen dat digitalisering maatschappelijke doelen kan dienen. Grote kansen liggen er daarbij op het vlak van breed gedeelde digitale voorzieningen en de ontwikkeling van standaarden voor toepassingen waarvan elke gemeente in principe gebruik kan maken. Die standaarden zullen gezamenlijk door gemeenten ontwikkeld moeten worden. Een bijkomend voordeel van, bijvoorbeeld gemeenschappelijke informatiestandaarden, is dat ze het mogelijk maken om te vergelijken wie het goed doet en wie de beschikbare publieke middelen beter kan besteden. Meer gezamenlijkheid op digitaal vlak kan de uitvoering van lokale taken potentieel naar een hoger niveau tillen.

Scherpere profilering

Gemeenten kunnen ook een scherper profiel ontwikkelen, juist ten aanzien van het specifieke van het lokale niveau. De inzet van digitale middelen wordt nog te vaak als een uitsluitend technische kwestie beschouwd, met privacy en informatieveiligheid als randvoorwaarden. Dat doet de huidige mogelijkheden en ontwikkelingen op digitaal vlak onvoldoende recht. Er is veel ruimte voor lokale afwegingen. De keuzes die op dat vlak worden gemaakt zullen echter ook deels politieke keuzes moeten zijn, wat zoals gezegd veronderstelt dat burgemeester, wethouders en raadsleden niet alleen weet hebben van de implicaties van digitalisering, maar ook een visie hebben op de verhouding tussen overheid en burgers in de digitale samenleving. De keuzes die samenhangen met vragen als ‘in welke gedigitaliseerde gemeente willen we over vijf tot tien jaar leven?’ en ‘welk type digitale afhankelijkheid maar ook veiligheid achten wij als gemeente wenselijk’ zijn voor een belangrijk deel ook politieke keuzes. De volgende gemeenteraadsverkiezingen zijn een uitgelezen kans om voor een dergelijke visie de contouren te schetsen.

Conclusie

De twee bovenstaande suggesties hangen nauw met elkaar samen. De bundeling van kracht op het niveau van meer generieke kennis over digitalisering en collectieve digitale voorzieningen is een belangrijke voorwaarde om op gemeentelijk niveau juist het specifiek lokale toe te kunnen voegen en voor de toekomst te kunnen blijven garanderen. Kortom: wat gemeenten zelf niet kunnen, kunnen zij gezamenlijk wel. En wat zij in gezamenlijkheid ter hand nemen, helpt ze om individueel scherper aan de wind te kunnen varen. Het zal deels gaan om het bundelen van krachten tussen gemeenten, maar deels ook om een eigen opgave en verantwoordelijkheid voor individuele personen op ambtelijk en politiek niveau.

Erik Schrijvers is senior wetenschappelijk medewerker en projectcoördinator bij de WRR. Corien Prins is hoogleraar Recht en Informatisering aan Tilburg University.

Referenties

- [1] Beschikbaar via wrr.nl
- [2] L. Lessig, Code: And Other Laws of Cyberspace, Basic Books, 1999.
- [3] Zie het WRR-rapport Digitale Ontwrichting (2019).
- [4] AB Rechtspraak Bestuursrecht, afl. 44 2020, p. 2627 ev.
- [5] In Nederland uitgevoerd door SIDN voor het toplevel domein '.nl'.
- [6] Hooghiemstra & Partners, Hoe gemeenten besluiten over algoritmen en mensenrechten, Den Haag juli 2021 (onderzoek in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens).
- [7] Zie in meer detail (ook over de uitspraak van de Raad van State): het WRR-rapport van november 2021: Opgave AI.
- [8] [Werkgroep VSNU, Advies Publieke waarden voor het onderwijs](#) (pdf, 16 april 2021)