



KAFKA BRIGADE

NAAR EEN HANDELINGSPERSPECTIEF

Naast de samenvatting en conclusies – te vinden in het onderzoek zelf – is dit beknopt handelingsperspectief geschreven naar aanleiding van dit onderzoek. Daarin wordt enerzijds het startpunt van dit onderzoek terug naar voren gehaald – wat wisten we al – en anderzijds beschreven hoe in praktische zin gehandeld kan worden naar de twee gevonden stelselkwaliteiten.



1 Naar een handelingsperspectief

Uit de literatuur

Tot 2002 viel vooral de automatisering van administratieve besluiten op¹ wanneer het ging om de digitalisering van de overheid. In de afgelopen twintig jaar zijn in de literatuur belangrijke ontwikkelingen besproken in de digitale dienstverlening² die de relatie tussen overheid en burger sterk hebben veranderd en het gebruik van data-analyse, waaronder kunstmatige intelligentie³. Pas meer recent is aandacht voor de ontwikkeling van data-ecosystemen⁴. Hedendaagse uitvoeringsorganisaties, met name de organisaties die op schaal administratieve besluiten produceren, staan meer en meer in een informatie-architectuur waarin data wordt verzameld, geanalyseerd en gedeeld over een veelheid van organisaties voor een brede variëteit aan doelstellingen⁵. De gefragmenteerde *system-by-system* bureaucratieën⁶ ontwikkelen zich steeds meer tot een infrastructureel fenomeen⁷. Buiten de technische, juridische en andere uitdagingen die dit met zich meebrengt, weten we dat deze vormen van *back-office integration* patronen van afhankelijkheden met zich meebrengen en problemen van beheersing en datakwaliteit, vanwege de versnipperde uitvoering van de processen van gegevensuitwisseling⁸.

1. Een kernpublicatie is Bovens en Zouridis' "system-level bureaucracy", waarin ze demonstreren hoe digitalisering van routinematige administratieve beslissingen leidt tot een verschuiving in de discretionaire ruimte. Bovens, M. & Zouridis, S., 2002, "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control." *Public Administration Review* 62(2): 174-184.
2. Zie bijvoorbeeld: Lindgren, I., Madsen, C., Hofmann S. and Melin, U., 2019, "Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services." *Government Information Quarterly* 36(3): 427-436.
3. Zie bijvoorbeeld: Busuioc, M., 2021, "Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account." *Public Administration Review* 81(5): 825-836.
4. Een relevante publicatie op basis van meerdere voorbeelden uit Nederland is: Van Donge, W., Bharosa N. and Janssen, M.F.W.H.A., 2021, "Data-driven government: Cross-case comparison of data stewardship in data ecosystems." *Government Information Quarterly* 39(2): 101642.
5. Zie bijvoorbeeld: Yeung, K., 2018, "Algorithmic regulation: A critical interrogation." *Regulation & Governance* 12(4): 505-523.
6. Zie bijvoorbeeld: Al-Ruithe, M., Benkhelifa E. and Hameed, K., 2018, "Data Governance Taxonomy: Cloud versus Non-Cloud." *Sustainability* 10(1): 95.
7. Zie: Peeters, R. & Widlak, A.C., 2023, "Administrative Exclusion in the Infrastructure-Level Bureaucracy: The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal." *Public Administration Review*. (in press) of Widlak, A.C., 2021, *Volwassen Digitale Overheid, Boombestuurkunde*, Den Haag.
8. Zie – op basis van Nederlandse data – bijvoorbeeld: Bekkers, V.J.J.M., 2007, "The governance of back-office integration: organizing co-operation between information domains." *Public Management Review* 9(3): 377-401. Of: Yang, T-M., Pardo, T. and Wu, Y-J., 2014, "How is information shared across the boundaries of government agencies? An e-Government case study." *Government Information Quarterly* 31(4): 637-652.
9. Idem voetnoot 4.



Dit onderzoek startte met twee notities uit de literatuur. Ten eerste zijn vele uitvoeringsorganisaties en -afdelingen beslisfabrieken geworden, die op grote schaal geautomatiseerd besluiten nemen. Ten tweede wisselen zij op grote schaal gegevens uit¹. Organisaties maken vandaag de dag gebruik van de gegevens van vele organisaties en leveren hun eigen waarnemingen en besluiten aan vele andere organisaties. Uitvoeringsorganisaties zijn via gegevensuitwisseling verweven met elkaar. Ze zijn afhankelijk van andere organisaties in brede zin, waaronder voor de kwaliteit van hun gegevens.

Dat betekent tevens dat er allerlei effecten kunnen optreden over de grenzen van organisaties heen. Van beheersing is dan niet altijd sprake. Individuele organisaties kunnen via gegevensmutaties effecten elders veroorzaken, zonder dat dit (voor hen) (direct) zichtbaar is. En ook kan wijzigende wetgeving in het ene domein, gevolgen hebben in het andere domein. We zagen beide fenomenen terug in deze publicatie.

Het omarmen van deze ontwikkeling vraagt daarom om het opnieuw bedenken van de normen en verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken. Dit onderzoek heeft inspiratie willen vinden voor kwaliteitsnormen op dit nieuwe organisatie-overstijgende niveau. We deden dit door enerzijds te kijken vanuit problemen en anderzijds vanuit (data-)ecosystemen die anders zijn georganiseerd.

Hieronder geven we een aanzet voor een handelingsperspectief om de twee kwaliteitsnormen hierboven in de Nederlandse context te organiseren.

→ We zagen dit in beide casus, maar ook in het voorbeeld op pagina 3 en de voorbeelden op pagina 25, zoals de publieksrechtelijke beperking die – onbedoeld en onzichtbaar voor de gemeente die deze invoert – door kan werken op andere appartementen.

1 Hoe groot die schaal precies is, is onbekend. In 2015 is op verzoek van de Tweede Kamer een inventarisatie gemaakt. Het gaat om ongeveer duizend datakoppelingen buiten de basisregistraties. Deze inventarisatie is acht jaar oud en op basis van zelfrapportage, maar we kunnen veilig stellen dat overheden op grote schaal gegevens uitwisselen. Het ging om gekoppelde bestanden bij de rijksoverheid, buiten de basisregistraties en buiten koppelingen waarvan het belang van geheimhouding te groot werd geacht vanwege nationale veiligheid of opsporingsbelangen. Bij 48 organisaties van 9 ministeries zijn daarin 393 registraties te vinden – 362 met persoonsgegevens – die worden gedeeld met één of meer van de 94 andere organisaties die in beeld zijn gebracht. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z05173&did=2015D10496, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36920&did=2015D36920, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36916&did=2015D36916, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36922&did=2015D36922, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36913&did=2015D36913, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36927&did=2015D36927, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36918&did=2015D36918, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36921&did=2015D36921, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36926&did=2015D36926 en www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D36925&did=2015D36925.



In Nederland worden processen van gegevensuitwisseling versnipperd uitgevoerd en zijn ze versnipperd georganiseerd. Bij de Belgische Kruispuntbank loopt de gegevensuitwisseling via één centraal punt. Overzicht is daar zowel wettelijk als technisch-dwingend georganiseerd.

Het belang van overzicht is niet te onderschatten. Toch lijken we dit bij elk belangrijk onderwerp opnieuw te moeten leren. Ooit maakten we geen Rijksbegroting. Dit gebrek aan overzicht maakte dat geld te makkelijk werd uitgegeven, alternatieve bestedingen niet afgewogen konden worden en overkoepelende doelstellingen – zoals begrotingsevenwicht – niet gesteld konden worden. Overzicht van de uitgaven vraagt uiteraard om een standaard. Dit maakt dat begrotingen in elkaar geschoven kunnen worden. Overzicht vraagt om een verantwoordelijke op centraal niveau die het werk verzet om deze informatie te verzamelen. En dit vraagt om toezicht op de kwaliteitsnormen die we daaraan stellen. Vandaag hebben we de Comptabiliteitswet en het Directoraat-generaal Rijksbegroting dat daarvoor verantwoordelijk is.

Elk van de drie elementen die we kennen van onze financiële infrastructuur – standaardisatie, capaciteit met bijbehorende verantwoordelijkheid en kwaliteitsnormen met het bijbehorende toezicht – lenen zich ook voor de nieuwe informatie-infrastructuur van gegevensuitwisseling.

Standaardisatie

Uiteraard kan er niet één standaard voor gegevensuitwisseling zijn. Gegevens zijn daarvoor te divers van aard in vele opzichten. Er kan wel een meta-standaard zijn, die onderdeel is van elke andere standaard. De uitwisseling van gegevens heeft altijd bepaalde elementen overeen. Elementen die altijd relevant zijn. Is het een nieuw gegeven of juist een correctie? Daarvoor moet helder zijn wanneer iets is vastgelegd en wanneer iets geldig wordt of juist was. Hoe tijd wordt vastgelegd is überhaupt iets dat zich leent voor uniformering.

Het is niet zo dat hierover nog nooit is nagedacht. De kern van het probleem zit juist in het proces van standaardisering. Standaarden ontstaan lang niet altijd vanzelf. Dat is mede omdat dit inspanning vereist en gezag in de vorm van kennis, een bepaalde onafhankelijkheid en een gezaghebbende positie.



Capaciteit en verantwoordelijkheid

Het scheppen van overzicht is ook simpelweg werk. Werk dat vraagt om capaciteit in termen van mensen. Dat dit op een centraal punt moet plaatsvinden – in een centrale registratie² – is een logisch noodzakelijke voorwaarde. Dat hierbij ook bevoegdheden horen en verantwoordelijkheid, is logisch omdat overzicht een middel is. Het doel is een democratische afweging van belangen en gevolgen mogelijk te maken. Als organisaties gegevens uitwisselen, zeker als zij daar geautomatiseerd naar handelen, dan leidt het handelen van de één tot gevolgen bij de ander. Dit is veel dwingender nog dan wetgeving. Het is een mechanisme. Er is dan de facto sprake van één proces. Zonder zicht op het gebruik en daarmee op de gevolgen elders, is geen afweging van gevolgen en belangen mogelijk. Er is dan sprake van onvoorspelbaarheid voor burgers, omdat gevolgen voor hen voortkomen vanuit een organisch proces van decentrale afspraken.

Kwaliteitseisen

Tenslotte horen hier kwaliteitseisen bij en toezicht hierop. Die kwaliteitseisen kunnen verschillende vormen aannemen. Dat kunnen eisen zijn zoals de kwaliteit van data³ of de kwaliteit van het informatie-systeem zelf⁴. Het ligt voor de hand om eisen te stellen aan de aanwezigheid en kwaliteit van de afbakening, definities, bedrijfsregels en de aanwezigheid, kwaliteit en samenhang met andere overeenkomsten⁵. Maar startpunt van dit onderzoek was dat er een nieuwe kwaliteitsdimensie ontstaat op het wets- en organisatie-overstijgende, overheidsbrede of infrastructurele niveau.

Het gebruik van nieuwe technische mogelijkheden en middelen leidt altijd ook tot verandering van het proces zelf en de uitkomsten. De breed ingevoerde mogelijkheid om online een afspraak te maken voor de balie bij

-
- 2 De analogie met de Rijksbegroting gaat ook hier op. Begrotingen van de Rijksoverheid worden bijgehouden in een registratie die RIS/IBOS heet.
 - 3 Er is geen consensus of wat datakwaliteit is of wat de dimensies of definities daarvan zijn, maar accuraatheid, compleetheid, consistentie, relevantie, actualiteit en geschiktheid voor gebruik zijn veelgebruikte dimensies. (Van Donge, 2021:6)
 - 4 Systeemkwaliteit gaat doorgaans over technisch-georiënteerde prestaties van een software-systeem, zoals flexibiliteit, responstijd, toegankelijkheid, gebruiksgemak, betrouwbaarheid, verfijning, integratie met andere systemen of robuustheid in de betekenis van ongevoelig zijn voor een veranderende omgeving, maar kan ook administratieve dimensies hebben zoals controleerbaarheid. (Van Donge, 2021: 7)
 - 5 Denk aan bijvoorbeeld een DPIA, aan leveringsprotocollen of -specificaties.



de gemeente, verlengt tevens de termijnen voor burgers. Termijnen gaan pas lopen vanaf een aanvraag. En ook hier, waar de focus lag op gegevensuitwisseling, beïnvloeden de middelen de processen en uitkomsten, maar ook de waarborgen, de zekerheden, de voorspelbaarheid, begrijpelijkheid, flexibiliteit, corrigeerbaarheid en allerlei andere waarden die van belang zijn of kunnen zijn.

Een kwaliteitseis moet zich richten op de waarborgen en rechtsbescherming. Zijn de voorwaarden om te kunnen voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur nog in stand? Zo is het alleen mogelijk een proportionele afweging te maken, als de gevolgen ook bekend en inzichtelijk zijn. En zo is het alleen mogelijk om een fout te corrigeren, als het ook mogelijk gemaakt is de consequenties te corrigeren in het gehele domein waarin het gegeven gevolgen heeft.

Een kwaliteitseis moet zich richten op de consistentie (of juist: het gebrek daaraan) in het domein waarbinnen het gegeven werkt. Definities verschillen in wetten uit verschillende domeinen, omdat de doelen van beleidsterreinen verschillen. Toch kan het interessant zijn om beschikbare gegevens uit een ander domein te gebruiken, wanneer die *meestal* tot hetzelfde resultaat leiden. Dat gebeurt dan ook. De vraag is dan eerst of die definities niet meer geharmoniseerd kunnen worden. Dat kan niet altijd en vrijwel nooit volledig. De volgende vraag is dan: hoe wil je in dat licht omgaan met het gegeven? Moet je het wel als een *default* gebruiken? Dan kunnen burgers onverwacht geconfronteerd worden met een al genomen besluit op basis van onjuiste gegevens. Of moet je burgers vooraf informeren, zodat zij kunnen corrigeren voordat het gegeven doorwerkt? Of moet er nog een andere afweging gemaakt worden tussen het belang van efficiëntie en kostenbesparing en consequenties voor de burger?

Een kwaliteitseis zou zich moeten richten op de software-systemen en procedures binnen het domein. Kunnen ze correcties verwerken? Kunnen ze correcties met terugwerkende kracht waarnemen? Zijn daar procedures voor? Maar een kwaliteitseis zou zich juist ook kunnen richten op de afstemming tussen betrokken beleidsdomeinen. Als uitvoeringsorganisaties tegen normatieve vragen of problemen aanlopen, omdat de ene wet de



andere beïnvloedt, worden die vragen dan beantwoord op een redelijke termijn? Het zichtbaar maken van dergelijke “openstaande vragen” is een institutioneel tegenwicht, net zoals de Staat van de Uitvoering zelf een institutioneel tegenwicht is. En op eenzelfde manier – of als onderdeel daarvan – zou een cyclus ingericht kunnen worden, zodat een waarde-afweging niet naar beneden gedrukt wordt.

Het uitwerken van het bovenstaande kader kan al heel veel problemen wegnemen en mogelijkheden scheppen. En binnen die uitwerking is veel laaghangend fruit te vinden. Een relatief makkelijke kwaliteitseis kan zijn dat afnemers gegevens altijd via één route verkrijgen. Er is – wanneer we organisatiebelangen buiten beschouwing laten – geen reden om gegevens via meerdere routes uit te wisselen. Toch gebeurt dat veel⁶.

In de Belgische situatie wordt uitwisseling van gegevens ook in technische zin via één punt georganiseerd. Dat maakt bepaalde zaken veel eenvoudiger. Bijvoorbeeld inzicht geven aan burgers over welke gegevens zijn geraadpleegd, waarvoor, wanneer en door wie is dan gemakkelijk. In theorie is hetzelfde resultaat ook bereikbaar via standaardisatie en compliance alleen. En in elk geval is standaardisatie en compliance de eerstbenodigde stap.

Een belangrijke waarde in het Nederlandse systeem – een waarde die niet veel benadrukt wordt – is de mogelijkheid om af te wijken van de bron. Enerzijds is dat veel vaker nodig wanneer gegevens over verschillende beleidsterreinen worden uitgewisseld. Registraties moeten worden aangevuld bijvoorbeeld, wanneer doelgroepen breder zijn dan de beschikbare gegevens van elders⁷, of wanneer burgers niet in de “happy flow” zitten en afwijken nodig is om burgers recht te doen⁸. Maar veel aanpassingen zouden niet nodig moeten zijn. Dat zijn aanpassingen die nu gedaan worden, omdat organisaties een andere historie hebben en daarom een ander *format*, maar die zich wel lenen voor standaardisatie. Daarop krijg je zicht als de beslisregels die gebruikt worden voor het aanpassen van

6 Persoonsgegevens bijvoorbeeld gaan via gemeenten naar afnemers, via gemeentelijke voorzieningen, via een landelijke voorziening en daarbinnen via koepelorganisaties.

7 Ook mensen die niet in een Nederlandse gemeenten staan ingeschreven kunnen een huis kopen en moeten dus geregistreerd worden door het Kadaster.

8 Je hebt geen apart adres voor een gebouw, maar wel een energielabel nodig.



KAFKA
BRIGADE



gegevens inzichtelijk maakt. Deze beslisregels lenen zich voor centrale registratie, net als de gegevensstroom zelf, omdat dit inzicht biedt in waar de informatie-infrastructuur gestroomlijnd kan worden.

Bovenstaande kan de indruk wekken van bureaucratie of regels in de pejoratieve zin van het woord. Een goed georganiseerde bureaucratie kán zorgen voor zekerheid, duidelijkheid en een gelijk maatschappelijk speelveld en daarom gewenst vanuit (vrijwel) elke politieke waarde-oriëntatie. De meeste regels kúnnen, als ze van goede kwaliteit zijn, juist de infrastructuur zijn voor samenwerking. Ze maken dan samenwerking mogelijk, zonder overleg. Dit geldt ook voor de organisatie van de gegevens-infrastructuur. We hebben ten onrechte het beeld dat data altijd informatie toevoegt en daarom leidt tot betere besluiten. Een overheid die gegevens gebruikt zonder te weten hoe die tot stand komen, hoe feitelijk die zijn, hoe actueel en meer, begrijpt in feite zijn eigen besluitvormingsproces niet en wordt blind voor de werkelijkheid. Meer data kán leiden tot betere besluiten, maar alleen als we dat organiseren.