



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Proactief maatwerk: een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk

Goené, R.; Meuwese, A.C.M.

Citation

Goené, R., & Meuwese, A. C. M. (2023). *Proactief maatwerk: een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3728389>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728389>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit
Leiden

Proactief maatwerk

Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk

Auteurs:

Robert Goené (zelfstandig adviseur)

Anne Meuwese

Onderzoek in opdracht van de Directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving (BZK), juni 2023

Samenvatting

Over het rapport

Deze rapportage inventariseert door middel van desk research op basis van publiek beschikbare informatie en gesprekken met respondenten wat de praktijk van het proactief identificeren van maatwerkgevallen inhoudt en welke knelpunten en oplossingsrichtingen hier rondom bestaan. De focus ligt hierbij op (deels) geautomatiseerde besluitvorming.

Aangezien het spanningsveld tussen de realiteit van grootschalige besluitvorming en de roep om meer burgersvriendelijkheid zich het sterkst doet voelen in het sociale domein, zijn het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), en enkele gemeenten meegenomen in het onderzoek.

Het rapport bestaat, behalve uit een inleiding en een conclusie, uit twee hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk, 'De maatwerkpraktijk', beschrijven wij wat zich in de uitvoeringspraktijk afspeelt rond het proactief identificeren van maatwerkgevallen en wat daarbij de belangrijkste knelpunten en ontwikkelpunten zijn. Het tweede hoofdstuk, 'Maatwerk en digitalisering', gaat nader in op de relatie met de digitale context, en met geautomatiseerde beslissystemen in het bijzonder. In dit hoofdstuk worden bestaande praktijken uitgediept en van voorbeelden voorzien. Ook besteden wij in dit hoofdstuk aandacht aan praktijken die zich in de toekomst zouden kunnen ontwikkelen. Een centraal onderscheid dat in dit hoofdstuk gemaakt - en nader verklaard - wordt, is dat tussen 'regelgebaseerd werken' en 'datagedreven werken'.

Inleiding

Er gebeurt in de uitvoeringspraktijk veel rond maatwerk, de menselijke maat en de 'burgervriendelijkheid'. Het lijkt bijna een vanzelfsprekendheid dat er in de praktijk niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest van de wet moet worden gehandeld. De Toeslagenaffaire is een belangrijke aanleiding voor veel initiatieven, maar al voordat deze hardvochtigheden bekendheid kregen was er bijvoorbeeld brede aandacht voor problematische schulden.

Zowel in de uitvoeringspraktijk als in de literatuur is er verschuiving van individuele maatwerkoplossingen naar aandacht voor bijzondere omstandigheden in het gehele beleids- en uitvoeringsproces. Ondanks alle activiteiten is de sensitiviteit van overheden voor de bijzondere omstandigheden waar burgers in kunnen verkeren, echter nog niet tot volle wasdom gekomen.

Voor de verdere ontwikkeling biedt het kabinetsbeleid meerdere aanknopingspunten. Het centraal stellen van een 'realistisch mensbeeld' bij het vaststellen, uitvoeren en evalueren van beleid is daarbij een belangrijk uitgangspunt: overheden kunnen er niet vanuit gaan dat mensen feilloos op de hoogte zijn van hun rechten en plichten én daar naar handelen. Ook de voorgenomen wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en met name de verbreding van het evenredigheidsbeginsel, biedt een belangrijke richtlijn voor uitvoerders om de bijzondere omstandigheden van burgers in acht te nemen.

Evenredigheid, gelijkheid en rechtszekerheid

De opgenomen verruiming van het evenredigheidsbeginsel vraagt om het afwegen van bijzondere omstandigheden tegen de doelen van wet- en regelgeving. In combinatie met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel vraagt het evenredigheidsbeginsel om een gelijke en voorspelbare behandeling in vergelijkbare bijzondere omstandigheden.

Dit impliceert niet alleen een daadwerkelijke heroverweging van beschikkingen in de bezwaarfase, maar ook om het proactief zorg dragen voor evenredige besluiten. Dit is een opgave voor de organisatie van de uitvoering. Hoe organiseer je rechtszekerheid, gelijkheid én evenredigheid in de uitvoering? Rolduidelijkheid en sensitiviteit voor signalen lijken belangrijke elementen en digitale middelen kunnen helpen bij het signaleren en analyseren van bijzondere gevallen en het toepassen van een maatwerkoplossing op een grotere groep gevallen.

Maatwerk in de uitvoering

Bij de verschillende uitvoerders en gemeenten is in de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het leveren van maatwerk. Op basis van casuïstiek die is aangedragen door de professionals in de praktijk wordt er gezocht naar een oplossing voor een specifieke casus én naar een structurele oplossing voor vergelijkbare gevallen.

Het aan tafel krijgen van alle relevante partijen in de keten is daarbij een cruciale factor. Het analyseren van een probleem en het vinden van een oplossing vraagt om samenwerking die regelmatig niet binnen de normale gang van zaken past. Binnen én buiten de organisaties zijn er overlegstructuren, waardoor mensen elkaar beter weten te vinden.

Een andere belangrijke factor is de waardering voor het signaleren van kwesties. Er is bij verschillende uitvoeringsorganisaties veel aandacht voor het escaleren van casuïstiek die voor ‘professionele buikpijn’ zorgt. Het voorgestelde evenredigheidsbeginsel biedt ook een wettelijk handvat voor de waardering van signalen vanuit de uitvoering.

Verschillende uitvoerders en gemeenten geven aan dat de wet- en regelgeving over het algemeen voldoende ruimte biedt voor maatwerkoplossingen en dat de weg naar het beleidsdepartement ook goed wordt gevonden. Een hogere sensitiviteit bij de departementen voor signalen vanuit de uitvoering, bijvoorbeeld in het kader van beleidsmonitoring of een ex-durante evaluatie, kan ook zorgen voor een versterkte informatiepositie wat betreft de beleidseffecten én aangedragen beleidsopties die hoger scoren qua effectiviteit of de doelmatige inzet van beperkte middelen.

Maatwerk en digitalisering: regelgebaseerd en datagedreven werken

Digitale middelen kunnen behulpzaam zijn bij het proactief zorg dragen voor evenredige besluiten. Zowel het regelgebaseerd als datagedreven werken zijn hierbij instrumenteel.

Bij het regelgebaseerd werken staan expliciet gedefinieerde normen centraal. Het regelgebaseerd werken maakt het mogelijk om geïdentificeerde bijzondere omstandigheden vast te leggen en laagdrempelig onderdeel te maken van de reguliere processen.

Verschillende datagedreven technieken kunnen worden gebruikt voor de identificatie en analyse van bijzondere omstandigheden en het verkrijgen van zicht op de bredere collectieve effecten.

Regelgebaseerd werken en bijzondere omstandigheden

De grote uitvoerders maken bij de implementatie van wet- en regelgeving al geruime tijd gebruik van beslis- en rekenregels, oftewel bedrijfsregels. Een bedrijfsregel wordt geschreven door middel van vooraf gedefinieerde taalelementen. Het is een hulpmiddel waarmee de voorwaarden voor een beslissing of alle factoren van een berekening duidelijk leesbaar worden gespecificeerd. Bedrijfsregels zijn geen beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Beleidsregels kunnen wel met behulp van bedrijfsregels worden geïmplementeerd.

Bedrijfsregels kunnen worden gebruikt als specificaties voor softwaresystemen en als werkinstructies. Ze kunnen worden gebruikt voor de definitie van volledig geautomatiseerde beslisprocessen, maar ook voor deels geautomatiseerde processen waar menselijke beoordeling een essentieel onderdeel van is. Ze bieden een hoge mate van toetsbaarheid van het implementatieproces en maken door de gestructureerde benadering het implementeren van nieuw beleid met een sterk geautomatiseerd karakter eenvoudiger.

Voor proactief maatwerk is het regelgebaseerd werken relevant in de feedbackloop na de heroverweging van een beschikking op basis van bijzondere omstandigheden. Het evenredigheidsbeginsel vraagt met het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel om een gelijke behandeling van vergelijkbare bijzondere omstandigheden. Deze geïdentificeerde omstandigheden kunnen als regels in het reguliere proces worden opgenomen.

Werken in een gezamenlijk vast te stellen regeltaal, in plaats van het werken in specifieke verschillende variaties, maakt het mogelijk om domeinbreed te specificeren en dit ook eerder in het beleidsvormingsproces te doen. Het is hierdoor eenvoudiger om in de voorbereidende fase sector- of zelfs domeinbreed de effecten van wijzigingen te simuleren. In de uitvoering kan het ook helpen om gegevens en normen tussen verschillende bestuursorganen uit te wisselen en een verifieerbare oplossing bieden voor de eis van dataminimalisatie uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Ook is het een uitgelezen middel voor de harmonisering en differentiatie van de gebruikte normen en gegevensmodellen van verschillende bestuursorganen. Een breder gebruik van deze structurerende middelen die hun nut in de uitvoering hebben bewezen kan de responsiviteit van de bredere beleidscyclus verhogen.

Zicht op de bijzondere omstandigheden en collectieve effecten

Datagedreven technieken kunnen op verschillende wijzen een bijdrage leveren aan het in de praktijk brengen van evenredige besluiten. Daarbij staat het zo goed mogelijk gebruikmaken van de informatiepositie van de uitvoerders en de signalen die zij ontvangen centraal.

Op het moment dat er bijzondere omstandigheden zijn vastgesteld, kan een uitvoerder onderzoek doen naar vergelijkbare gevallen. Dit kan bij grotere aantallen leiden tot overleg met een beleidsdepartement over een eventuele aanpassing van beleid. Wanneer de bijzondere omstandigheden weinig voorkomen, kunnen uitzonderingen worden opgenomen in de werkprocessen, door middel van de regelgebaseerde methode. Enkele organisaties die wij hebben gesproken geven aan dat dit deels gebeurt, maar dat er vooral nog kansen liggen die verder ontwikkeld kunnen worden. De Afdeling advisering van de Raad van State suggereerde in 2018 dat er kan worden overwogen om een wettelijke onderzoeksplicht naar vergelijkbare gevallen in te voeren. Dit kan helpen om het belang te onderstrepen.

Vaststellen wanneer bepaalde gevallen (on)gelijk zijn is geen gemakkelijke opgave, waar - zoals al gesignaleerd in de Awb-toolbox, op dit moment geen duidelijke norm voor bestaat. En hoewel dit bij uitstek een juridisch vraagstuk is, kunnen digitale middelen hierbij zeker helpen. Zowel simpele data-aggregatietechnieken als meer complexe datagedreven modellen kunnen helpen bij het vinden van vergelijkbare gevallen.

Het combineren van de informatie uit verschillende administratieve systemen, die vaak voor verschillende doeleinden zijn ontworpen, stelt zowel juristen als ontwikkelaars voor uitdagingen, ongeacht of simpele of complexe technieken worden gebruikt. Dit geldt zeker wanneer er gegevens van verschillende bestuursorganen moeten worden betrokken. Ook hier biedt het gebruik van een uniforme regeltaal mogelijkheden.

De gegevens uit de administratieve systemen bieden echter altijd een beperkt beeld op de omstandigheden van de burger. Om breder te zoeken kan ook gebruik worden gemaakt van geavanceerde tekstanalyse, waardoor dossiers en de beschrijving van de bijzondere omstandigheden ook kunnen worden betrokken in de zoektocht naar vergelijkbare gevallen. Het is daarbij van belang dat het voor betrokkenen zo makkelijk mogelijk wordt gemaakt om relevante informatie over de omstandigheden te verstrekken.

Het automatisch identificeren van bijzondere omstandigheden zonder een vanuit de praktijk aangedragen aanknopingspunt is lastiger. De afweging van de relevantie van bijzondere omstandigheden gebeurt in relatie tot het doel van het beleid. Om deze afweging te maken is het nuttig om deze doelstellingen tijdens de beleidsvormende fase gestructureerd te specificeren, bijvoorbeeld in een te ontwikkelen regeltaal voor doelomschrijvingen. Dit is behulpzaam bij het maken van de afweging, faciliteert beleidsevaluaties en maakt het mogelijk om assisterende datagedreven modellen te ontwikkelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inhoudsopgave	6
Inleiding	8
Aanleiding en achtergrond	8
Probleemstelling	9
Onderzoeksvraagstelling	11
Aanpak en verantwoording	12
Het maatwerkbegrip	14
Structuur van het rapport	15
Hoofdstuk 1: De maatwerkpraktijk	16
1.1 Dilemma's rond maatwerk	16
1.2 De praktijk bij verschillende uitvoerders en gemeenten	18
1.2.1 Proactief maatwerk	18
Tekstkader 1: de Tilburgse maatwerkknop	19
1.2.2 Feedback voor wetgevingsprocessen	19
1.2.3 Toestemming voor betere dienstverlening	20
Knelpunten	21
Ontwikkelmogelijkheden	22
Hoofdstuk 2: Maatwerk en digitalisering	23
2.1 Regelgebaseerd werken	25
2.1.1 Algemeen: van wettelijke regels naar bedrijfsregels	26
Figuur 1: illustratie regelgebaseerde benadering	28
2.1.2 Bedrijfsregels in eigen beheer ontwikkelen	28
Tekstkader 2: ALEF en Regelspraak bij de Belastingdienst	29
Figuur 2: een deel van de Motorrijtuigenbelasting in Regelspraak	30
2.1.3 Het burgerperspectief centraal stellen bij het ontwerpen van interfaces	31
Tekstkader 3: Virtueel Inkomstenloket van de gemeente Utrecht	31
2.1.4 De juiste verhouding tussen geautomatiseerd en handmatig: maatwerk	33
Tekstkader 4: regelgebaseerd werken bij het UWV: de WW	33
Figuur 3: de wekeneis in de WW	34
Knelpunten	35
Oplossingsrichtingen	35
2.2 Datagedreven werken	37
2.2.1 Algemeen: eigen aan het bestuursrecht	37
Tekstkader 5: in(tro)spectie bij de Belastingdienst	39
2.2.2 Het benutten van de informatiepositie van uitvoerders	39
Knelpunten	40

Ontwikkelmogelijkheden	41
2.2.3 Proactieve dienstverlening	42
Tekstkader 6: de AIO pilot van de SVB en UWB	42
Knelpunten	42
Tekstkader 7: rechterlijke uitspraak kindgebonden budget	44
Ontwikkelmogelijkheden	46
2.2.4 Vroegsignalering schuldhelpverlening	48
2.2.5 Verdere ontwikkeling van datagedreven technieken voor maatwerkindicaties	48
Datagedreven modellen	50
Tekstkader 8: datagedreven onderzoekswaardigheidsstoetsing van bijstandsaanvragen	50
Identificeren van gelijksoortige gevallen	51
Identificeren van bijzondere omstandigheden	53
Ontwikkelmogelijkheden	54
Conclusie	55
Waarom 'proactief maatwerk'?	55
Hoe ziet de praktijk eruit?	55
Welke knelpunten zijn er?	55
Ontwikkelingsmogelijkheden	56
Literatuurlijst	58

Inleiding¹

Aanleiding en achtergrond

In de afgelopen jaren is er veel aandacht voor het belang van maatwerk, de menselijke maat en burgervriendelijkheid in het overheidshandelen.² Ruimte in de uitvoeringspraktijk om niet alleen naar de letter, maar ook in de geest van de wet te handelen klinkt op dit moment bijna als een vanzelfsprekendheid. De Toeslagenaffaire is zonder twijfel een belangrijke factor geweest, maar ook voordat de daarmee verbonden hardvochtigheden bekendheid kregen, was de aandacht voor maatwerk al enige tijd groeiende, bijvoorbeeld in de context van problematische schulden. Ondanks al deze aandacht is de wijze dat overheden vorm geven aan een gevoeligheid voor de bijzondere omstandigheden waar burgers in kunnen verkeren nog niet tot volle wasdom gekomen.

Het kabinetsbeleid biedt voor de verdere ontwikkeling meerdere aanknopingspunten. Naar aanleiding van het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft het kabinet de brief 'Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels' naar de Tweede Kamer gestuurd.³ In deze brief wordt het herstellen van vertrouwen in de overheid als opgave voor de komende kabinetsperiode genoemd. Het hanteren van een 'realistisch mensbeeld' bij het vaststellen en uitvoeren wet- en regelgeving wordt als belangrijk uitgangspunt genoemd. Er kan niet worden verondersteld dat mensen feilloos op de hoogte te zijn van hun rechten en plichten en daarnaar handelen.⁴ Er dient rekening te worden gehouden met mensen wier doenvermogen structureel of tijdelijk beperkt is, bijvoorbeeld ingegeven door problematische schulden.⁵

Dit realistisch perspectief dient in de gehele beleidscyclus (van beleidsontwikkeling en uitvoering tot en met de terugkoppeling) mee te worden genomen. Hier is met name bij grootschalige en deels geautomatiseerde processen in het kader van het belastingrecht of sociale zekerheid aandacht voor nodig. In het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties wordt gesproken van 'recht doen aan de belangen van burgers bij

¹ Graag bedanken wij Roel Becker, Robbert Bruggeman, Fatma Çapkurt en Matthijs van Kempen voor hun waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit rapport. Daarnaast willen wij alle respondenten bedanken voor hun bereidheid met ons te spreken.

² Barkhuysen & den Ouden 2020; Schuurmans e.a. 2020; Giezeman & Jak 2020; Scheltema 2019.

³ 'Ongekend onrecht', Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, december 2020, Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2; Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht', Den Haag, januari 2021, Kamerstukken II 2020-2021, 35510 nr. 4.

⁴ Ippel & Scheltema 2023.

⁵ WRR 2017.

de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving'.⁶ Ook is in het kader van het programma Werk aan Uitvoering (WaU) een reeks initiatieven geformuleerd, die hieraan moeten bijdragen.

Vanuit juridische hoek is de preconsultatie voor een omvangrijke wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' een belangrijke stap richting de juiste randvoorwaarden voor de uitvoeringspraktijk. In het huidige voorstel is in een aparte bijlage een verruiming van het evenredigheidsbeginsel opgenomen. De voorgestelde nieuwe formulering luidt: "De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, ook indien het eerste lid de af te wegen belangen beperkt"⁷. De voorgestelde verruiming heeft als doel om de toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij de uitvoering van formele wetten met gebonden bevoegdheden mogelijk te maken en te stimuleren. Het is niet de bedoeling om het onmogelijk te maken om belastende besluiten te nemen (blijkens de jurisprudentie gaat het namelijk om het voorkomen van 'onnodig nadelige gevolgen van een besluit') en ook niet om in de door de wetgever gemaakte afbakening van de ter zake relevante belangen te treden. Met andere woorden: de bedoeling van de wetgever blijft leidend bij de uitvoering.⁸ Als de voorgestelde verruiming een plaats zou krijgen in de Awb, zou alleen onomstotelijk duidelijk zijn dat er geen belemmeringen zijn om bij de totstandkoming van een besluit de bijzondere omstandigheden mee te nemen in de belangenafweging. Ook los van de specifieke discussie over de tekst van artikel 3:4 Awb is duidelijk dat de rechtsontwikkeling rond het evenredigheidsbeginsel in volle gang is en wijst in de richting van een duidelijkere verplichting tot een meer frequente en intensieve toetsing.

Probleemstelling

Toen 'maatwerk' als gedachte opkwam, werd de term nog vooral geassocieerd met situaties waarin burgers actief een beroep doen op hardheidsclausules, of het maken van een correctie wegens bijzondere omstandigheden in de bezwaarfase. Beleidsaanbevelingen waren er met name op gericht om meer ruimte voor maatwerk in wetgeving te creëren.⁹

Er is een groeiende consensus dat dit 'maatwerk aan de achterkant' weliswaar een belangrijke plaats heeft in de eigentijdse uitvoeringspraktijk, maar ook problematische aspecten kent. Die hebben onder andere te maken met spanning met het

⁶ 'Klem tussen balie en beleid', Eindrapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, Bijlage 3, p. 1.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, Bijlage 3, p. 2.

⁹ ABDTOPConsult 2020a; ROB 2006.

gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.¹⁰ Als maatwerkoplossingen vooral zijn weggelegd voor wie zelf om vraagt, ligt willekeur op de loer en komt het uitgangspunt van een gelijke behandeling in gelijke gevallen onder druk te staan. Ook kwamen er steeds meer zorgen dat de lasten voor uitvoerders, bezwaarcommissies en de bestuursrechter de pan uit zouden rijzen. Tegelijkertijd werd duidelijk dat het alleen leveren van maatwerk op aanvraag niet in overeenstemming is met de inzichten rond de grote verschillen in doenvermogen van burgers.¹¹

Dit heeft de aandacht deels verlegd naar 'maatwerk aan de voorkant', ofwel het inbedden van de aandacht voor persoonlijke omstandigheden in de primaire fase of de voorbereidingsfase.¹² Het idee dat uitvoerders ook proactief maatwerkgevallen kunnen en misschien zelfs zouden moeten identificeren, sluit met name hierbij aan, al kan - zoals in paragraaf 2.2.2 duidelijk zal worden - ook op proactieve wijze naar de latere fasen van het besluitvormingsproces gekeken worden. In deze beleidslijn komt de gedachte van 'maatwerk' als bestuursrechtelijk instrument samen met de roep om "een proactieve houding en communicatie vanuit de overheid en continue verbetering door het inbouwen van feedback uit de dienstverlening".¹³

Deze verschuiving richting maatwerk als onderdeel van het uitvoeringsproces heeft ook te maken met de constatering van het kabinet dat het toepassen van maatwerk als oplossing achteraf, bijvoorbeeld naar aanleiding van een beroep op een hardheidsclausule, geen oplossing kan zijn voor niet goed doordachte, te strenge of niet uitvoerbare wetgeving.¹⁴ Het voorkomen én opsporen van onevenredige wet- en regelgeving is in eerste instantie een taak van de wetgever. Bij grootschalige besluitvormingsprocessen, met name in het belastingrecht en de sociale zekerheid, kan vervolgens maatwerk worden gebruikt als er in de uitvoeringspraktijk onevenredigheden naar voren blijken te komen. De voorgenomen wijziging van het evenredigheidsbeginsel betekent dan ook niet dat er geen geautomatiseerde besluitvorming meer kan plaatsvinden. Het betekent wel dat de relevante bijzondere omstandigheden bij de besluitvorming moeten worden betrokken op het moment dat deze bekend zijn. Zo kan het nodig zijn om bepaalde rekenregels buiten beschouwing te laten als deze tot onevenredige gevolgen leiden in verhouding tot het doel van de wet. De doelen kunnen niet worden bevestigd, maar de middelen voor het bereiken van het doel wel.¹⁵

¹⁰ Linthorst & Oldenhof 2020; Linthorst & Oldenhof 2021; Esser & Becker 2021.

¹¹ WRR 2017; Meuwese 2021, p. 78.

¹² Van Heukelom-Verhage 2020.

¹³ ABDTOPConsult 2020c, p. 9.

¹⁴ Kamerstukken II 2021-2022, 35510 nr. 102, p. 2.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, Bijlage 3, p. 3.

Het toepassen van maatwerk kan een indicatie zijn van wet- of regelgeving die niet goed functioneert en een goed werkende signaalfunctie van de uitvoerder naar de wetgever is dan ook van belang. In het Handelingsperspectievenrapport van ‘Werk aan Uitvoering’ (WaU) wordt bij het actiepunt “Eén organisatiemodel voor maatwerk” ook de rol van het analyseren van maatwerkgevallen genoemd: “Systematische analyse van de maatwerkgevallen kan gebruikt worden ter verbetering van de hoofdprocessen, voor de instructie van de eerstelijns dienstverlening en voor de feedbackloop richting ministeries.”¹⁶ Als onderdeel van het actiepunt “Maak werk van maatwerk” wordt vastgesteld dat een goed werkende feedbackloop nodig is: “Aanvullend vraagt maatwerk ook de (eerder voorgestelde) verbetering van de feedbackloop van uitvoering naar beleid: bij meer ruimte aan de professional is eveneens meer inzicht nodig in wat dit oplevert en of dit inderdaad leidt tot meer handelen vanuit de bedoeling van de wet.”¹⁷

Van de vele uitdagingen die deze ontwikkeling voor uitvoeringsorganisaties met zich meebrengt, zijn het risico dat juist een zwaarder beroep wordt gedaan op het doenvermogen van de burger en de complexiteit van grootschalige geautomatiseerde besluitvorming twee veelgenoemde. In de Kamerbrief ‘hoofdpijnen beleid voor digitalisering’ wordt het rekening houden met het doenvermogen bij de dienstverlening van de overheid en het leveren van maatwerk bij multiproblematiek expliciet genoemd.¹⁸ Digitale technieken vormen vanwege de combinatie van deze uitdagingen een mogelijke sleutel tot de succesvolle realisatie van een menselijker bestuurlijk proces.¹⁹ Als het mogelijk blijkt om maatwerkgevallen op verantwoorde wijze te identificeren aan de voorkant van het besluitvormingsproces, wordt de afhankelijkheid van het doenvermogen van de burger geminimaliseerd. Het zou ook de samenwerking van de uitvoerder en de wetgever kunnen versterken door een verbeterd zicht op effecten vanuit de uitvoeringspraktijk. Hoewel deze praktijk steeds nadrukkelijker genoemd wordt als mogelijke oplossingsrichting, is er nog te weinig over bekend om gedegen beleid op te kunnen maken. Dit rapport beoogt bij te dragen aan het vergroten en verbreden van de kennis rond ‘proactief maatwerk’.

Onderzoeksvraagstelling

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. Wat houdt het ‘proactief identificeren van maatwerkgevallen’ in?

¹⁶ ABDTOPConsult 2020c, p. 14 (Actiepunt 4.1.5).

¹⁷ Idem, p. 71 (Actiepunt 4.3.4).

¹⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 26 643, nr. 842, p. 11 .

¹⁹ Zie ook Wolswinkel 2020.

2. Op welke wijze identificeren uitvoeringsorganisaties maatwerkgevallen en/of hoe zouden ze dit willen doen in de specifieke context van deels geautomatiseerde besluitvorming?

3. Tegen welke kwesties lopen de uitvoeringsorganisaties aan bij het identificeren van maatwerkgevallen en wat zou er nodig zijn om deze op te lossen?

Deze vraagstelling moet worden gelezen in het licht van de hierboven aangehaalde kamerstukken en beleidsstukken.

Om dit voor elkaar te krijgen, zullen organisaties meer moeten doen dan het vroegtijdig filteren van uitzonderlijke gevallen. Het onderzoek neemt daarom de bredere context van mensgerichtheid en responsiviteit in het bestuursrecht mee, waarbij we ons beperken tot mogelijkheden die een relatie hebben met ‘maatwerk als uitzondering’ (zie onder ‘Het maatwerkbegrip’). De focus ligt hierbij op besluitvorming waarbij automatisering een aanzienlijke rol speelt. In deze praktijk zijn de nadelen van *ad hoc* maatwerk immers het grootst én liggen mogelijk de meeste kansen voor geautomatiseerd maatwerk.

Aanpak en verantwoording

Onze onderzoeksmethode combineert juridische en technische desk research op basis van publiek beschikbare informatie en gesprekken met respondenten uit de uitvoeringspraktijk. Deze gesprekken dienen een tweeledig doel: ter inkleuring van inzichten uit de literatuur enerzijds en als waarborg dat de analyse goed aansluit bij de huidige praktijk.

Bij de selectie van organisaties waar de respondenten werkzaam (of in een andere rol betrokken bij) zijn, hebben wij ons primair gericht op de uitvoeringsinstanties binnen het sociaal domein: de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Belastingdienst,²⁰ aangevuld met enkele gemeenten, andere organisaties en experts. Deze keuze is ingegeven door de constatering dat het spanningsveld tussen de realiteit van grootschalige besluitvorming en de roep om meer burgersvriendelijkheid zich hier sterker doet voelen dan in domeinen als ‘justitie en veiligheid’, het toezicht, of het fysieke domein. Ook zijn het de genoemde vier organisaties die vaak een centrale rol spelen in voor deze inventarisatie relevante rapporten.²¹

De gesprekken met de respondenten hebben plaatsgevonden in de periode november 2022 tot en met maart 2023. Onderstaande tabel geeft ter bescherming van de privacy van de respondenten alleen een overzicht van de aantallen respondenten per (uitvoerings)organisatie. Vanwege dezelfde overweging kunnen wij in de inhoudelijke

²⁰ Zie ook Staat van de Uitvoering 2022, p. 44.

²¹ Zie bijvoorbeeld ABDTOPCONSULT 2020c.

hoofdstukken ook niet bij ieder uit de gesprekken verkregen inzicht een exacte bronvermelding geven. Wel geven wij waar relevant steeds aan in welke mate een bepaalde observatie relevant is voor de uitvoeringspraktijk als geheel, of juist voor een bepaalde organisatie daarbinnen.

Belastingdienst	2
UWV	6
SVB	3
DUO	4
Gemeente Amsterdam	3
Gemeente Tilburg	1
Gemeente Utrecht	1
Inspectie belastingen, toeslagen en douane	2
Regeringscommissaris Informatiehuishouding	2
Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties	3
Werken aan Uitvoering	2
ICTU	1
Instituut voor Publieke Waarden	1
Hogeschool van Amsterdam	1
Centrum Wiskunde & Informatica	2
Experts overig	3

Tabel 1: overzicht van de aantallen respondenten per organisatie

Het maatwerkbegrip

De literatuur en het beleidsproces kennen meerdere opvattingen van ‘maatwerk’ als bestuursrechtelijk concept.²² De oorspronkelijke opvatting van maatwerk als ‘wat eenieder toekomt’, zoals deze wel in het sociale domein werd gehanteerd,²³ lijkt plaatsgemaakt te hebben voor een opvatting van maatwerk als ‘uitzondering op de algemene regel wegens specifieke omstandigheden’. Daarnaast is in de literatuur en de beleidsprocessen op het vlak van het algemeen bestuursrecht een verbreding van het gebruik van de term ‘maatwerk’ waarneembaar en een vermenging met aanverwante begrippen. In beleid over algemeen bestuursrecht komen we termen als ‘de menselijke maat’, ‘mensgerichtheid’, ‘responsiviteit’, evenredigheid tegen.²⁴ Zo spreekt de Kamerbrief, in navolging van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer van “[r]echt doen aan de belangen van burgers bij het vaststellen en uitvoeren van wet- en regelgeving”,²⁵ noemt daarbij primair de menselijke maat en doenvermogen en wijst erop dat maatwerk geen oplossing is voor slechte wetgeving. Ook de WaU bedient zich primair van de term ‘de menselijke maat’, die de gedachte behelst dat een besluit niet alleen rechtvaardig is, maar ook als rechtvaardig ervaren wordt en genomen is op basis van de bedoeling van de wet.²⁶

Enerzijds betekent dit een verbreding van wat gangbaar onder het begrip ‘maatwerk’ wordt verstaan, waarbij dit één van de termen is geworden die verwijzen naar het streven naar ‘mensgerichtheid’ binnen het bestuursrecht. Anderzijds is binnen die bredere tendens nog steeds ruimte voor maatwerk in de engere betekenis van het woord: een bijzondere oplossing voor een bijzonder geval of, anders geformuleerd, een ongelijke behandeling in ongelijke gevallen.²⁷

Het evenredigheidsbeginsel vraagt het wegen van de relevante bijzondere omstandigheden in verhouding met het doel van het besluit. De eerder genoemde spanning met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur is vanwege de bijzonderheid van de omstandigheden in eerste instantie beperkt. In tweede instantie is de gelijke behandeling in gelijke gevallen en het verbod op willekeur ook van toepassing na de vaststelling van een bijzonder geval: bij vergelijkbare bijzondere situaties zal de uitvoerder op eenzelfde wijze tot een besluit moeten komen. Daarnaast kan het

²² Huisman & Jak 2021.

²³ Hertogh 2016; Meurs 2016; Van den Berge e.a. 2020.

²⁴ Internationaal lijkt maatwerk als zodanig geen bestuursrechtelijk thema, maar wordt met een andere terminologie wel aandacht besteed aan de flexibiliteit en rechtvaardigheid van bestuurlijke besluitvorming. Zo schrijft Tomlinson 2019 over “the adoption of ‘agile’ methodologies by civil servants tasked with building the administrative justice system” (p. IX).

²⁵ Kamerstukken II 2021-2022, 35510 nr. 102, p. 2.

²⁶ ABDTOPConsult 2020c, p. 37.

²⁷ Ippel & Scheltema 2023, p. 19.

rechtszekerheidsbeginsel geen reden zijn om onevenredige uitkomsten in stand te laten, aldus de concept-memorie van toelichting over het evenredigheidsbeginsel.²⁸

Binnen deze inventarisatie hanteren wij de term maatwerk in die laatste, smallere betekenis ('maatwerkgevallen'), maar nemen wij ook praktijken en ontwikkelingen mee die te maken hebben met responsiviteit en de terugkeer van de menselijke maat in overheidsbesluitvorming. Het is het thema van proactief maatwerk immers eigen dat het niet alleen gaat om de individuele gevallen, maar om de rol en houding van uitvoerders in de hele besluitvormingsketen.

Structuur van het rapport

Het rapport bestaat, behalve uit deze inleiding en een conclusie, uit twee hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk, 'De maatwerkpraktijk', beschrijven wij wat zich in de uitvoeringspraktijk afspeelt rond het proactief identificeren van maatwerkgevallen en wat daarbij de belangrijkste knelpunten en ontwikkelpunten zijn. Het tweede hoofdstuk, 'Maatwerk en digitalisering', gaat nader in op de relatie met de digitale context, en met geautomatiseerde beslissystemen in het bijzonder. In dit hoofdstuk worden bestaande praktijken uitgediept en van voorbeelden voorzien. Ook besteden wij in dit hoofdstuk aandacht aan praktijken die zich in de toekomst zouden kunnen ontwikkelen. Een centraal onderscheid dat in dit hoofdstuk gemaakt - en nader verklaard - wordt, is dat tussen 'regelgebaseerd werken' en 'datagedreven werken'.

²⁸ Concept-memorie van toelichting, p. 6, Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763.

Hoofdstuk 1: De maatwerkpraktijk

Om een representatief beeld te kunnen schetsen van de praktijk, de knelpunten en de mogelijkheden rond ‘proactief identificeren van maatwerkgevallen’ kijken wij in dit hoofdstuk naar de uitvoeringspraktijk in den brede. In de volgende paragraaf gaan we kort in op de belangrijkste dilemma’s rond maatwerk zoals deze uit de literatuur naar voren komen. In de tweede paragraaf worden de staande maatwerkpraktijk en de wijze waarop de spanningen zich in de praktijk uiten, beschreven. We sluiten dit hoofdstuk af met een inventarisatie van de knelpunten die uit de algemene maatwerkpraktijk naar voren komen en enkele suggesties voor de omgang hiermee.

1.1 Dilemma’s rond maatwerk

In het NSOB-rapport ‘Maatwerk als standaard’ wordt een aantal dilemma’s rond maatwerk beschreven waar de uitvoeringsambtenaar in de praktijk mee te maken heeft.²⁹ De verschillende loyaliteiten van de uitvoerder liggen aan de basis van deze dilemma’s. De belangrijkste zijn de loyaliteit aan de democratisch gelegitimeerde taken; de eigen organisatie; de burger die een beroep op een publieke dienst doet en de professionele normen van de beroepsgroep.

De uitvoeringsambtenaar heeft met individuele burgers te maken, maar ook met groepen. Worden burgers in gelijke gevallen op een gelijke wijze behandeld, ook als ze met een andere zaaksbehandelaar van doen hebben? Het gelijkheidsbeginsel speelt ook op de achtergrond bij de vraag naar de verdeling van de beschikbare schaarse middelen. Als een verzekeringsarts meer tijd aan een bepaalde burgers besteedt, gaat dit ten koste van de beschikbare tijd voor andere burgers. Het gelijkheidsbeginsel betekent niet dat de uitvoeringsambtenaar geen onderscheid kan maken, maar wel dat een verschil in behandeling ook bij gelijksoortige gevallen wordt toegepast. Voor de uitvoeringsambtenaar is dat geen abstract beginsel, maar de achtergrond van concrete dilemma’s in de dagelijkse praktijk.

Dit vraagt veel van de uitvoerders. Zij moeten navigeren tussen de beperkte capaciteit, het complexe web van wet- en regelgeving en hun professionele normen en in die dynamiek van schurende loyaliteiten in concrete situaties tot een besluit komen. Dit is niet alleen een opgave voor de uitvoeringsprofessional die zicht heeft op de veelzijdigheid van de situaties waar burgers zich in bevinden. Het is geen vanzelfsprekendheid dat de uitvoeringsprofessionals om kunnen gaan met spanningen tussen de verschillende loyaliteiten. De complexiteit van wet- en regelgeving kan te groot zijn of de tijdsdruk kan

²⁹ Hendriks, Huiting, van den Berg & van Twist 2022 (NSOB-rapport).

een beperking zijn voor het maken van een afweging. Het zijn dan ook spanningen die niet alleen bij de uitvoeringsprofessional, maar ook bij het management en het bestuur liggen. De democratisch gelegitimeerde wet- en regelgeving ten uitvoer brengen met de beschikbare budgettaire en personele middelen en tegelijkertijd voldoende afwegingsruimte creëren voor de uitvoeringsprofessionals is geenszins een eenvoudige opgave.

Het creëren van een goed beeld van de situatie van de burger, het geven van de juiste aandacht voor de bijzondere omstandigheden en het op zoek gaan naar knelpunten en oplossingsrichtingen: deze nieuwe verwachtingen vragen veel van professionals en van de organisatie. De complexiteit van de wet- en regelgeving en de verschillende organisaties in de keten maken het voor de professionals allesbehalve makkelijk om oog te hebben voor de specifieke omstandigheden van burgers. Dit vraagt tijd die er niet altijd is. Deze druk op ambtenaren en organisaties maakt onderdeel uit van een bredere trend. Zo signaleert de Staat van de Uitvoering ook dat de complexiteit van de wet- en regelgeving én het brede tekort aan personeel alsmaar grotere problemen voor de verschillende uitvoerders zijn geworden.³⁰

Aangedragen strategieën om het burgerperspectief meer voor het voetlicht te brengen,³¹ dragen soms juist bij aan deze druk. In de literatuur wordt benadrukt dat onzekerheid over de rol van de ambtenaar, samen met onbekendheid over de ruimte in wet- en regelgeving en de daaruit volgende cognitieve belasting belangrijke redenen zijn voor het zoeken naar houvast in regels en procedures. Belangrijker dan werkprocedures is de waardering door leidinggevendenden voor het zoeken naar de ruimte voor burgers in een meer oplossende dan regeltoepassende rol.

Waar de uitvoeringsprofessional te maken heeft met verschillende loyaliteiten, is dat niet anders voor beleidsmakers. De spanning tussen loyaliteit aan de bewindspersoon, de burgers en de organisatie kan bijzonder groot zijn. Daardoor is er niet altijd ruimte voor de signalen over wet- en regelgeving of de organisatie inrichting vanuit de uitvoerders en is er het gevaar dat waardevolle informatie verloren gaat. Met de groeiende aandacht vanuit het Parlement voor incidenten in de uitvoering³² lijkt het des te meer van belang om gebruik te maken van de observaties vanuit de uitvoering. Dit past ook bij de ambitie van een beleidsevaluatie tijdens (“ex-durante”³³) de uitvoering van wetten. Het erkennen van het blijvende karakter van de spanningen tussen de verschillende loyaliteiten in het openbaar bestuur lijkt daarvoor een goed uitgangspunt.

³⁰ Staat van de Uitvoering 2022, p. 8 en p. 27.

³¹ Hulst, Marseille & Steenhagen 2022.

³² Raad van State 2020, p. 46.

³³ Zie de brief van de Minister van Rechtsbescherming van 21 april 2021, Kamerstukken II, 2021/22, 35 510 nr. 96, p. 2

Daarvoor kan het ook behulpzaam zijn om de spanningen binnen het openbaar bestuur in termen van de algemene rechtsbeginselen te beschouwen. Hierboven noemde we al het gelijkheidsbeginsel in de praktijk en uiteraard speelt het rechtzekerheidsbeginsel een hoofdrol.

1.2 De praktijk bij verschillende uitvoerders en gemeenten

Bij verschillende grote uitvoeringsinstellingen en gemeenten is in de afgelopen jaren veel aandacht voor maatwerk. Zowel met de ontwikkeling van methodes binnen de eigen organisaties, als de samenwerking met mede-uitvoerders en departementen is veel praktische ervaring opgedaan. Deze ervaringen worden binnen verschillende interbestuurlijke programma's verder ontwikkeld. Het WaU-programma is een overheidsbrede beweging die via zes 'handelingsperspectieven' probeert de publieke dienstverlening menselijker, wendbaarder en toekomstbestendiger te maken en zo te laten aansluiten op de verwachtingen en behoeften van burgers en ondernemers.

Voor dit onderzoek zijn wij met de maatwerkspecialisten van verschillende uitvoerders en gemeenten in gesprek gegaan over het proactief identificeren van maatwerkgevallen. In deze paragraaf bespreken we de algemene lijnen van deze praktijk en voorzien deze van enkele observaties. Het is niet het doel om een volledig beeld te geven van de maatwerkpraktijk. De organisaties die wij hebben gesproken geven in het algemeen een eenduidig beeld van de huidige praktijk wat betreft de knelpunten en de ontwikkelmogelijkheden, ondanks de grote verschillen tussen de organisaties.

1.2.1 Proactief maatwerk

Het proactief identificeren van maatwerkgevallen wordt door de respondenten gezien als een belangrijk aspect van de maatwerkbenadering binnen hun organisatie. Het begint bij de uitvoeringsprofessional die met een situatie te maken krijgt die in zijn of haar ogen niet klopt. Dit kan bijvoorbeeld gaan om onbedoelde effecten van wet- en regelgeving, hardvochtigheden, maar ook om fouten die in de keten van samenwerkende uitvoerders worden gemaakt. De uitvoeringsprofessional moet daarvoor wel weten dat er binnen de organisatie ruimte is voor het aandragen van problematische casuïstiek en er wellicht zelfs de verwachting is dat professionals problematische situaties identificeren. De uitvoeringsprofessionals zijn niet altijd bekend met de ruimte die er binnen de eigen gelederen is voor de escalatie van casuïstiek. Voor verschillende maatwerkteams is de brede bekendheid met deze ruimte en de vraag aan de professional om problemen te identificeren een cruciaal aspect. Hier is ook veel aandacht voor, bijvoorbeeld door middel van interne cursussen.

Verschillende organisaties analyseren de aangedragen casuïstiek in een breder verband, op zoek naar de knelpunten en de breedte van de problematiek: hoe vaak komt het probleem voor? Het is daarbij essentieel om de juiste mensen van alle relevante organisaties aan tafel te krijgen om alle kwesties en oplossingsrichtingen gezamenlijk in beeld te krijgen.

Mogelijke oplossingen kunnen variëren van ‘even bellen’ tot en met het aanpassen van wetgeving. Het vinden van de juiste personen – binnen en zeker buiten de eigen organisatie – is daarbij een belangrijke factor, die op dit moment veelal afhangt van de contacten van enkele personen.

Tekstkader 1: de Tilburgse maatwerkknop

Naar aanleiding van meerdere huurtoeslagcasussen zag men bij de gemeente Tilburg een patroon en heeft de gemeente Tilburg een structurele oplossing gecreëerd. Regelmatig kregen mensen die huurtoeslag aanvroegen van de belastingdienst een afwijzing, omdat er zonder medeweten van de nieuwe huurder meerdere mensen op een adres ingeschreven bleken te zijn en deze inkomens bij elkaar opgeteld werden.

Als oplossing hiervoor gaf de gemeente burgers die hierbij hulp vroegen geld uit een maatwerkbudget. Daarmee was het probleem voor die betreffende inwoner opgelost, maar was het probleem niet structureel verholpen.

Via inzet van de werktafelmethodiek is dit patroon doorbroken. Er is een systeemoplossing gevonden waardoor het probleem voor inwoners voorkomen wordt en deze is ook in de praktijk gebracht: een ‘vinkje’ waarmee een signaal naar de Belastingdienst wordt gestuurd waarmee wordt aangegeven dat er niet daadwerkelijk sprake van dubbele bewoning is. De huursubsidie wordt dan gewoon toegekend.

Behalve het in praktische zin oppakken van signalen vanuit de organisatie is ook het trainen van medewerkers, bijvoorbeeld door hun kennis over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te vergroten, van belang. In de complexe uitvoeringswerkelijkheid en de verschillende loyaliteiten waar de uitvoerder mee te maken krijgt, zijn juist de rechtsstatelijke normen van belang. Het gaat hierbij om in wetgeving vastgelegde normen, maar ook om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hier is groeiende aandacht voor, ook bij de HBO-opleidingen voor sociaal werkers en juridisch medewerkers. De meeste organisaties waarvan wij medewerkers gesproken hebben, zijn al actief bezig met het vergroten van bekendheid met de rechtsstatelijke principes in het trainingsaanbod.

1.2.2 Feedback voor wetgevingsprocessen

De uitvoerders en gemeenten geven een eenduidig beeld over de ruimte in de wetgeving voor het zoeken van oplossingen: die is er bijna altijd. Dit neemt niet weg dat, zoals

hierboven al kort werd genoemd, voor het vinden van een oplossing die verder strekt dan het individuele geval, soms aan aanpassing van wetgeving gedacht moet worden. Verschillende organisaties geven aan met niet meer dan een handvol casussen per jaar te maken te hebben waarbij de wetgeving als zodanig een obstakel vormt. Als dit het geval is, komt dit meestal helder naar voren bij de interne analyse van een kwestie en wordt vervolgens de weg naar de desbetreffende departementen over het algemeen goed gevonden. Ook heeft het kabinet aangegeven dat het uitvoeringsorganisaties de ruimte wil geven om hun zorgen te delen, ook in de ontwerpfase. Daarnaast wordt steeds vaker gewerkt met een invoeringstoets, een informele evaluatie één jaar na inwerkingtreding van een wet, zodat beter ingespeeld kan worden op signalen uit de praktijk.³⁴

De knelpuntenbrieven die vanuit de uitvoeringsorganisaties worden gestuurd, zijn ook een geïjkt middel om meer structurele kwesties aan te kaarten bij de departementen. Een terugkerend thema, ook in de knelpuntenbrieven, zijn de beperkingen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) voor gegevensuitwisseling tussen organisaties. Op dit thema wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

De aandacht voor de bredere maatschappelijke kosten van interventies in het sociaal domein, onderdeel van de doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW), past hier goed bij. Uitvoerders – professionals of managers – kunnen bij de gezamenlijke analyse van problematische kwesties de bredere maatschappelijke kosten van verschillende interventiemogelijkheden in kaart brengen en door de organisatiegrenzen en complexiteit heen beleidsalternatieven aandragen. Waar maatwerk en het inspelen op de bijzondere omstandigheden van burgers in eerste instantie als een kostenpost wordt gezien die tijd van de uitvoerders en vaak ook andere middelen kost, kan er met deze methode duidelijk worden of en hoe de bredere maatschappelijke kosten juist lager worden door een maatwerkoplossing. Deze alternatieve kwantitatieve kijk kan helpen bij de verantwoording van maatwerk én als onderdeel van een signaal richting beleidsmakers. De ‘micro’ kostenbatenanalyses kijken op huishoudniveau naar de casuïstiek en worden gebruikt voor de verantwoording van interventies in beleid. Ze zijn niet ingericht voor een beleidsevaluatie op basis van een breed welvaartsbegrip. De ervaringen kunnen wel worden gebruikt voor deze bredere analyses. Dit is geenszins een gemakkelijke opgave, omdat de bredere maatschappelijke kosten en baten dwars door taken en budgetten van verschillende bestuursorganen kunnen lopen. Dit sluit ook aan bij actiepunt 4.1.7 van het WaU Handelingsperspectievenrapport ‘Organiseren vanuit maatschappelijke kosten’.³⁵

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4; Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 290; Kamerstukken I 2020/21, 31731, nrs. C, I, J.

³⁵ ABDTOPConsult 2020c, p. 44.

1.2.3 Toestemming voor betere dienstverlening

Toestemming van burgers voor gegevensverwerking als grondslag voor publieke organen om hulp aan te bieden kan in sommige gevallen uitkomst bieden en wordt op verschillende plekken onderzocht. Een andere toepassing van het vragen van toestemming als instrument om proactief maatwerk te realiseren, namelijk om te kunnen wijzen op niet-gebruikte voorzieningen, wordt in het volgende hoofdstuk (zie 2.2.3) behandeld.

Met name bij kwetsbare burgers kan toestemming een laagdrempelig middel zijn waarmee uitvoerders een helpende hand kunnen uitsteken om bijvoorbeeld een 'warme overdracht' naar de gemeente te realiseren. Wanneer burgers om toestemming gevraagd wordt om hun data te gebruiken voor oplossingen op maat, ligt er wel een risico op de loer. Het geven van toestemming mag namelijk geen voorwaarde zijn voor het ontvangen van hulp en hier mag het ook niet in de praktijk op neerkomen. Daarnaast mogen burgers ook niet de indruk krijgen dat zij welhaast gedwongen zijn de toestemming te verlenen.

Knelpunten

Uit de literatuuranalyse (1.1) en de praktijkgesprekken (1.2) komen over de hele linie van de uitvoeringspraktijk binnen het sociaal domein de volgende knelpunten rond het proactief identificeren van maatwerkgevallen naar voren.

1: nieuwe verwachtingen botsen met andere loyaliteiten

Met de groeiende aandacht voor het burgerperspectief is het van belang om de spanning met andere perspectieven, die ingebeiteld zijn in ons publieke stelsel niet te bagatelliseren. De uitvoerder werkt in het spanningsveld van rechtmatigheid, evenredigheid en gelijkheid, én moet met beperkte middelen haar doelstellingen verwezenlijken. Dit is een flinke opgave voor de organisatie. Zonder de erkenning van het elementaire karakter van deze spanningen in de organisatie van de uitvoering is het lastig om recht te doen aan al deze aspecten.

2: onzekerheid of gebrek aan kennis over de interne ruimte

Om de kennis die er is bij individuele uitvoeringsprofessionals optimaal te benutten, moeten zij weten dat er binnen de organisatie ruimte is voor het aandragen van problematische casuïstiek. De onzekerheid die blijktens de gesprekken nog bij veel professionals heerst, betreft soms ook juist de vraag of er al dan niet binnen de organisatie de verwachting is dat medewerkers problematische situaties identificeren. De uitvoeringsprofessionals binnen de eigen gelederen zijn niet altijd bekend met de ruimte die er is voor de escalatie van casuïstiek of krijgen deze ruimte nog niet voldoende aangereikt.

Ontwikkelmogelijkheden

1: het organiseren van sensitiviteit voor de signalen vanuit de uitvoering

Het organiseren van sensitiviteit voor de signalen vanuit de uitvoering lijkt een belangrijke opgave te zijn. De uitvoeringsorganisaties hebben met de wijziging van het evenredigheidsbeginsel een duidelijke signalerende taak, zoals de concept-memorie van toelichting bij het concept-wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb ook stelt: “Bij de kinderopvangtoeslagaffaire hebben rechterlijke uitspraken een rem gevormd op initiatieven binnen de Belastingdienst/Toeslagen om schrijnende gevallen onder de aandacht te brengen. De wijziging van artikel 3:4 Awb bevestigt dat een uitvoeringsorganisatie in het vervolg zelf alert behoort te zijn op signalen van onevenredigheid en daarnaar behoort te handelen, hetzij bij het primaire besluit, hetzij in bezwaar.”³⁶ Signalen over kwesties in de uitvoering komen alleen op het juiste bureau terecht als er door de organisatie heen ook waardering voor dergelijke signalen wordt ervaren.

2: gebruikmaken van signalen en brede kostenbatenanalyses voor voortdurende beleidsevaluaties

Een grotere sensitiviteit voor signalen vanuit de uitvoering maakt het ook eenvoudiger om doorlopende of “ex-durante” beleidsevaluaties te doen. Het evalueren van de doelen van wet- en regelgeving volgt niet uit het bredere evenredigheidsbeginsel, maar het gebruikmaken van de informatiepositie van de uitvoerders voor de evaluatie en eventuele verfijning van beleid is wel een voor de hand liggende volgende stap. Daarbij zijn ervaringen met maatschappelijke kostenbatenanalyses (MKBA)’s in de beleidsvoorbereiding en de ‘micro’ kostenbatenanalyses (KBA’s) op huishoudniveau vanuit de casusgerichte maatwerkbenadering goede uitgangspunten.

³⁶ Concept-memorie van toelichting, p. 7, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763.

Hoofdstuk 2: Maatwerk en digitalisering

In dit hoofdstuk gaan we in op de verhouding tussen maatwerk en digitalisering. Die is niet eenduidig. Automatische besluitvorming bij uitvoeringsinstellingen kan de legaliteit versterken door willekeur uit het besluitvormingsproces te verwijderen. Tegelijkertijd zorgt de grotere rol van bulkbesluitvorming voor een verstarring bij de uitvoerder, waardoor de noodzaak van maatwerk groter wordt. Uit literatuuranalyse en de gesprekken met respondenten volgt dat digitale middelen juist ook behulpzaam kunnen zijn bij een meer responsieve overheid door 1) meer grip te bieden op de invoering van nieuwe wet- en regelgeving en 2) meer zicht te geven op de bijzondere omstandigheden en de collectieve effecten. Na een algemene inleiding gaat de eerste paragraaf in op hoe dit vorm krijgt binnen het regelgebaseerd werken in de uitvoeringspraktijk. De tweede paragraaf is gewijd aan het alternatief, hier vooral als aanvulling gepresenteerd: datagedreven werken.

De digitalisering van de uitvoeringsprocessen is geen nieuwe ontwikkeling, maar al meer dan 50 jaar gaande. Eén van de effecten van deze ontwikkeling was de inperking van de ruime discretionaire bevoegdheden van ambtenaren door de standaardisatie van processen die automatisering afdwingt, zoals beschreven in 2002 door Bovens en Zouridis als de ontwikkeling van een *street-level* naar *system-level* bureaucratie.³⁷

Automatisering geeft de mogelijkheid tot een sterke disciplinerende van de uitvoering en een strakke implementatie van de wet- en regelgeving. Deze implementatie zorgt voor een versterking van de rechtmatigheid van het overheidshandelen, maar ook voor een verandering van het contact met de burger. Zaakbehandelaars worden vervangen door medewerkers die helpen bij het navigeren door het systeem. Pas bij het indienen van een bezwaar komt de burger eventueel in contact met een zaakbehandelaar.

De juristen, organisatieontwerpers, IT-architecten en programmeurs die de wet- en regelgeving vertalen, maken bij de implementatie van de wetten en regels op een gedetailleerd niveau keuzes om tot de concreetheid te komen die nodig is voor automatisch uitvoerbare processen. Bovens en Zouridis benadrukten twee decennia geleden al het belang van transparantie over dit proces vanuit het oogpunt van rechtmatigheid.³⁸ Recent hebben beide afdelingen van de Raad van State, in een gezamenlijk rapport over de effecten van digitalisering voor de wetgeving en de bestuursrechtspraak, vergelijkbare zorgen geuit over de ondoorzichtigheid van de automatische besluitvormingsprocessen. “Het stellen van regels eindigt niet meer bij plaatsing van een wet of besluit in het Staatsblad; nadien is de vertaling ervan in algoritmen voor de uitvoering en burgers [...] vaak op [zijn] minst even

³⁷ Bovens & Zouridis 2002.

³⁸ Idem.

belangrijk,” aldus het rapport.³⁹ Meer specifiek is “[v]an belang (...) dat vooraf maatregelen worden genomen die het mogelijk maken voldoende inzicht te krijgen in het specificatieproces en in de software zelf, bijvoorbeeld door verslaglegging van dat proces of door de software zo te ontwikkelen dat achteraf inzichtelijk blijft welke onderdelen daarvan uitvoering geven aan een bepaalde (wettelijke) regel”.⁴⁰ Verderop wijst het gezamenlijk rapport ook nog op jurisprudentie van zowel de Afdeling bestuursrechtspraak als de Hoge Raad⁴¹ over verplichtingen die op bestuursorganen rusten om uit eigen beweging zorg te dragen voor inzicht in “de gemaakte keuzes (...) [,] gebruikte gegevens en aannames” en daarmee zorg te dragen “voor de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van de bij het (deels) geautomatiseerde proces gemaakte keuzes”.⁴²

In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige praktijk op dit vlak bij de verschillende uitvoeringsinstanties waar onze respondenten bij betrokken zijn. Hierbij maken wij onderscheid tussen werkwijzen waarin digitale processen en aandacht voor maatwerk samenkomen en concrete voorbeelden van hoe in specifieke organisaties hier vorm aan wordt gegeven. De werkwijzen (zie 2.1.2 t/m 2.1.4), inclusief de daarbij behorende knelpunten, komen voort uit het algemene beeld dat is ontstaan tijdens de inventarisatie. De voorbeelden (zie de verschillende tekstkaders) dienen ter illustratie van elementen uit deze werkwijzen. Wij besteden per werkwijze aandacht aan de mogelijke ontwikkelingsrichtingen en de specifieke knelpunten die daarbij komen kijken.

Het hoofdstuk maakt onderscheid tussen regelgebaseerd (2.1) en datagedreven werken (2.2). Bij regelgebaseerd werken worden de normen expliciet gedefinieerd in een regeltaal, samen met het gegevensmodel waar de regels mee werken. Het vaststellen van dit model is een onlosmakelijk deel van het regelgebaseerd werken. Gegevens spelen een rol bij de toepassing van de regels in concrete situaties. De normen staan daarbij centraal. Bij datagedreven werken hebben gegevens een andere functie dan bij het regelgebaseerd werken: de gegevens staan centraal in een signaalfunctie. Dit kunnen signalen zijn op een individueel niveau en het kunnen signalen zijn op een collectief niveau, waar gegevens eerst worden samengevoegd en eventueel samengevat om een beeld van collectieve effecten te krijgen. Dit kan door het gebruik van relatief eenvoudige klassieke statistische benaderingen en door de (veel) complexere data-analyse technieken worden gedaan.⁴³ Datagedreven en

³⁹ Raad van State 2021, p. 18.

⁴⁰ Raad van State 2021, p. 19.

⁴¹ Te weten: ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 (AERIUS); ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454 (Blankenburgverbinding); HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316.

⁴² Raad van State 2021, p. 19.

⁴³ In de juridische literatuur is het onderscheid tussen rule-based en case-based algoritmen gebruikelijk. Bij regelgebaseerd werken worden rule-based algoritmen ingezet. Bij datagedreven werken kunnen simpele tot zeer complexe data-analyse technieken worden gebruikt, maar kunnen ook individuele, niet-geaggregeerde gegevens een signaalfunctie hebben. Het begrip case-based reasoning gebruiken voor het zeer brede en sterk in ontwikkeling zijnde veld van data analyse is potentieel verwarrend: het is de naam van een specifiek

regelgebaseerd werken zijn in de benadering van dit rapport geenszins elkaars concurrenten. Ze vullen elkaar aan.

Het genoemde onderscheid kan ook helpen om de uitvoeringspraktijk te karakteriseren. Daarbij staat 'regelgebaseerd' voor de reguliere, rechtsstatelijke praktijk waarbinnen beschikkingen zoveel mogelijk terug te voeren zijn om wettelijke regels van verschillende niveaus, en anders op beleidsregels, werkinstructies of een door de wetgever toegekende discretionaire ruimte. 'Datagedreven' werken kan geassocieerd worden met een meer proactieve, flexibele en onderzoekende uitvoeringscultuur.

Een volledig datagedreven besluitvormingsproces zullen we in Nederland niet aantreffen. Een dergelijke manier om tot besluiten te komen, botst binnen het openbaar bestuur al snel met eisen van legaliteit. Toch kunnen datagedreven processen een belangrijke aanvulling zijn op deze regelgebaseerde praktijk, juist vanwege de huidige behoefte om wetten en regels continu te toetsen op neveneffecten en impact op burgers. Voor het effectief in de praktijk brengen van een evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, namelijk op een manier die oog heeft voor de impact van uitvoering van wetgeving op individuele burgers, is de datagedreven benadering een aanvulling die onmisbaar lijkt. Het gelijkheidsbeginsel vraagt om een gelijke behandeling in gelijke gevallen en het rechtszekerheidsbeginsel om een consequent en voorspelbaar handelende overheid. Deze principes mogen het oog hebben voor bijzondere omstandigheden niet in de weg staan. Wel vragen ze om een gelijke en voorspelbare behandeling van gelijke bijzondere gevallen. Andersom hoeft een datagedreven benadering van evenredigheid een individuele evenredigheidstoets niet in de weg te staan. Het op een rechtsstatelijk verantwoorde wijze vaststellen van bijzondere omstandigheden vraagt vooral om een analyse en verfijning van het primaire beslisproces.

2.1 Regelgebaseerd werken

De grote uitvoerders maken bij de implementatie van wet- en regelgeving al geruime tijd gebruik van beslis- en rekenregels, oftewel bedrijfsregels. Een bedrijfsregel wordt geschreven door middel van vooraf gedefinieerde taalelementen. Het is een hulpmiddel waarmee de voorwaarden voor een beslissing of alle factoren van een berekening duidelijk leesbaar worden gespecificeerd. Bedrijfsregels zijn geen beleidsregels in de zin van de AWB. Beleidsregels kunnen wel met behulp van bedrijfsregels worden geïmplementeerd.

De bedrijfsregels kunnen worden gebruikt als specificaties voor softwaresystemen en als werkinstructies en dit niet alleen voor volledig geautomatiseerde processen. Ze bieden een

onderzoeksgebied waar voornamelijk in de jaren '80 en '90 veel onderzoek is verricht en overigens nog steeds relevant kan zijn.

hoge mate van toetsbaarheid van het implementatieproces en maken door de gestructureerde benadering het implementeren van wijzigingen gemakkelijker.

Voor proactief maatwerk is het regelgebaseerd werken relevant in de feedbackloop na de heroverweging van een beschikking op basis van bijzondere omstandigheden. Het evenredigheidsbeginsel vraagt met het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel om een gelijke behandeling van vergelijkbare bijzondere omstandigheden. Deze omstandigheden kunnen als regels in het reguliere proces worden opgenomen.

Er zijn verschillende varianten in gebruik, maar er is op dit moment niet één gezamenlijke taal. Verdergaande afstemming en het vaststellen van één taal maakt het mogelijk om domeinbreed te specificeren en dit ook eerder in het beleidsvormingsproces te doen. Dit maakt in potentie impactanalyses, simulaties en gegevensuitwisseling tussen organisaties laagdrempeliger én toetsbaar.

In deze paragraaf leggen wij eerst (2.1.1) uit wat onder een regelgebaseerde benadering wordt verstaan in de context van (deels) geautomatiseerde besluitvorming. Vervolgens (2.1.2 tot en met 2.1.4) gaan wij in op drie praktijken die relevant zijn voor proactief maatwerk. De laatste subparagraaf (2.1.5) beschrijft de knelpunten en ontwikkelingsmogelijkheden.

2.1.1 Algemeen: van wettelijke regels naar bedrijfsregels

Zoals hierboven al gesignaleerd, is de kwalificatie ‘regelgebaseerd’ er een die in algemene zin kan dienen om de uitvoeringspraktijk te beschrijven die is ingericht met wettelijke regels en daarop gebaseerde lagere regels. In deze paragraaf gaan wij nader in op een meer specifieke betekenis die de term heeft gekregen, een die verbonden is met de opkomst van ‘bedrijfsregels’ en ‘domeinspecifieke talen’.⁴⁴

Er is bij de grote uitvoerders in de afgelopen twee decennia veel ervaring opgedaan met het automatiseren op basis van zogenaamde bedrijfsregels.⁴⁵ Bedrijfsregels zijn een stap richting de wereld van de programmeertalen en volgen een ontworpen grammatica die een taal definieert. Net als bij een programmeertaal bepaalt deze grammatica wat er kan worden uitgedrukt in deze taal. Bedrijfsregels zijn niet bedoeld om door programmeurs te worden geschreven, maar door inhoudelijke experts in een bepaald vakgebied. De talen waarin bedrijfsregels worden geschreven, heten dan ook domeinspecifieke talen. Bedrijfsregels kunnen worden gebruikt bij de implementatie van wet- en regelgeving. Een bedrijfsregel is

⁴⁴ Mariette Lokin heeft in haar proefschrift uit 2018 en haar preadvies uit 2019 uitgebreid aandacht gevraagd voor de rol van dit type talen. De titel van haar proefschrift uit 2018 (“Wendbaar wetgeven: De wetgever als systeembeheerder”) spreekt alvast tot de verbeelding.

⁴⁵ Zie hierover ook Meuwese & Timmer 2022.

een generiek begrip dat ook gebruikt wordt buiten het openbaar bestuur. Binnen het openbaar bestuur kan de term verwarring veroorzaken. Bedrijfsregels zijn geen beleidsregels in de zin van de Awb. Bedrijfsregels kunnen worden gebruikt bij de implementatie van beleidsregels, bij hogere wetgeving en bij lagere werkinstructies.

Het gebruik van bedrijfsregels heeft een aantal voordelen ten opzichte van het vrijer specificeren van functionele eisen van softwaresystemen. Het gebruik van de bedrijfsregeltaal dwingt een uniformiteit en precisie af, net zoals een programmeertaal dit doet. Maar anders dan een programmeertaal zijn deze talige uitingen te schrijven en te lezen door juristen. De interpretatie van de wet- en regelgeving kan dus gevalideerd worden en naast de wet worden gelegd. Deze benadering biedt ook de mogelijkheid tot interne of externe transparantie over de implementatiekeuzes die door de systeembouwers worden gemaakt, precies waar Bovens en Zouridis twintig jaar geleden en de Afdeling advisering van de Raad van State recent nog voor pleitten.⁴⁶

Deze standaardisatie in een gecontroleerde taal maakt de stap richting de implementatie in een programmeertaal aanzienlijk eenvoudiger. De wetstechnische interpretatieslag is gemaakt en de programmeur kan zich richten op de vertaling van de bedrijfsregels naar een specifieke programmeertaal. Hierdoor komt er ook meer grip op de implementatieketen van wetgeving, een belangrijk motief van de ontwikkeling van de bedrijfsregelaanpak. Voor nog meer grip op de implementatieketen is ook mogelijk om de vertaling van de bedrijfsregels naar een programmeertaal te automatiseren. De programmeur vertaalt dan niet meer de in bedrijfsregels gevatte specifieke wet- en regelgeving, maar ontwikkelt de tools voor deze vertaalslag. Dit is geen toekomstmuziek, maar staande praktijk bij de Belastingdienst, waar deze aanpak in meer of mindere mate bij 70% van de afdelingen wordt gebruikt.

In de regelgebaseerde benadering liggen in het algemeen de volgende kansen voor proactief maatwerk:

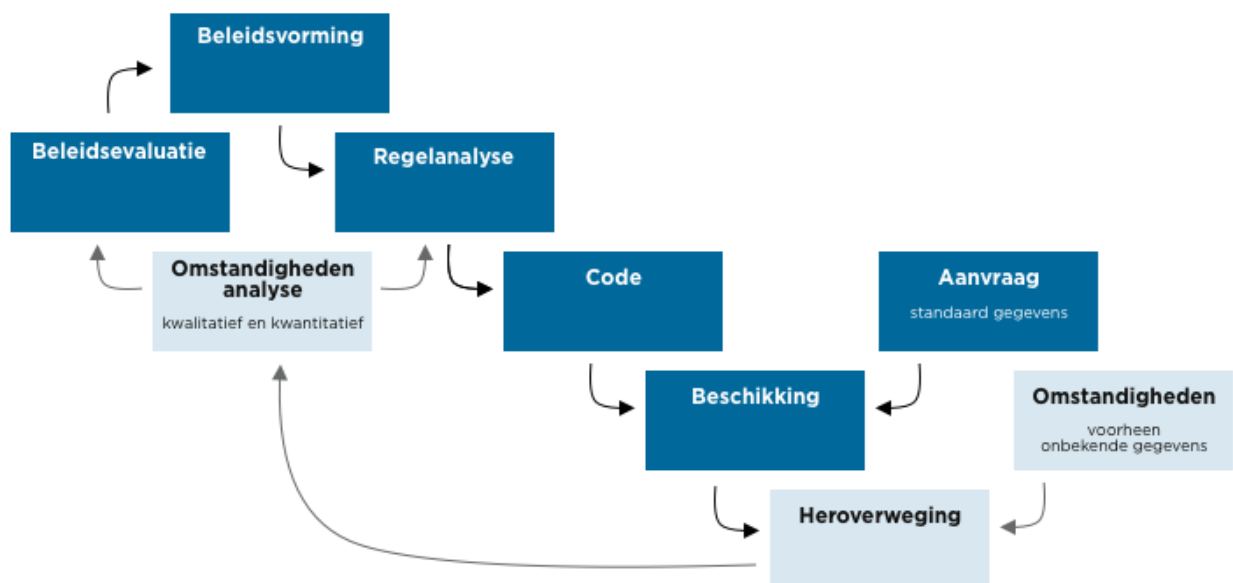
Ten eerste maakt deze manier van werken het laagdrempeliger om nieuwe regels in te voeren. Dit kan om nieuwe wetgeving of jurisprudentie gaan, maar dit kunnen ook beleidsregels zijn die voortkomen uit de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in de voorgestelde wijziging van de Awb. In combinatie met het gelijkheidsbeginsel eist het evenredigheidsbeginsel het gelijkwaardig behandelen van gelijksoortige gevallen, ook als dit om bijzondere omstandigheden gaat. De regelgebaseerde benadering maakt het introduceren van nieuwe (wettelijke) regels in het primaire proces eenvoudiger. Zie Figuur 1 voor een illustratie van dit proces.

⁴⁶ Bovens & Zouridis 2002; Raad van State 2021.

In de tweede plaats kunnen ‘regels’ ook procedurele normen bevatten die een medewerker naar een bepaald type casussen laat kijken en betreft bij de vaststelling van feiten. Daarmee kan ook discretionaire ruimte expliciet een plaats krijgen in digitale beslissystemen.

Regelgebaseerd werken houdt dus niet per definitie *volledig* geautomatiseerde besluitvorming in. Het bewust kiezen van een verhouding tussen geautomatiseerde en niet-geautomatiseerde processen, waarbij de maatwerkbehoefte van een bepaalde regeling wordt meegewogen, kan bijdragen aan responsieve uitvoering.

In de laatste plaats kunnen leidinggevendenden, juristen en systeembouwers zich er gezamenlijk van vergewissen dat de discretionaire ruimte waarin de wet al dan niet voorziet accuraat vertaald wordt naar de beslissystemen. Op deze manier kan voorkomen worden dat maatwerkruimte onbedoeld wordt weggeschreven.



Figuur 1: illustratie regelgebaseerde benadering

Hieronder gaan wij in op enkele specifieke werkwijzen die positief gerelateerd zijn aan de capaciteiten van organisaties om ruimte te maken voor proactief maatwerk.

2.1.2 Bedrijfsregels in eigen beheer ontwikkelen

Het voorbeeld dat hieronder wordt uitgewerkt en betrekking heeft op automatische besluitvorming bij de Belastingdienst laat een vergevorderde, zelf ontwikkelde regelgebaseerde benadering zien, waarbij grip op het implementatieproces van wetgeving

richting automatische besluitvorming centraal staat. Dit maakt het hierboven genoemde laagdrempelig invoeren van nieuwe (wettelijke) regels mogelijk. Met grip op het proces komt ook transparantie over de rechtmatigheid.

Tekstkader 2: ALEF en Regelspraak bij de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan een bedrijfsregelbenadering waarbij een taal genaamd Regelspraak is ontwikkeld voor de specificatie van zogenaamde rekenregels. Naast het specificeren van berekeningen is het beschrijven van de datamodellen waar de regels mee werken een belangrijk onderdeel van de modelleertaal. Deze talen kennen een lange ontstaansgeschiedenis en zijn schatplichtig aan verschillende invloeden uit de ‘business rules’ en ‘model driven software engineering’ werelden.

De Belastingdienst heeft voor Regelspraak het platform ALEF ontwikkeld waar de regels en gegevensmodellen in kunnen worden geschreven, getest en programmacode automatisch wordt gegenereerd.⁴⁷ Er wordt op dit moment code voor het Blaze platform in productie gebruikt voor de automatische uitvoering van verschillende belastingwetten. Men werkt aan een implementatie waarbij code in de veelgebruikte en open Java programmeertaal wordt gegenereerd.

Met de ontwikkeling van ALEF heeft de Belastingdienst flinke stappen gezet in het wendbaarder maken van de automatisering van de bulkbesluitvormingsprocessen. Op dit moment wordt bij 70% van de afdelingen in meer of mindere mate gebruik gemaakt van deze benadering. De keuze voor codegeneratie in eigen beheer betekent een structureel kleinere afhankelijkheid van IT'ers in de alsmaar krappere werkdienstmarkt. Regelanalisten kunnen nieuwe regels in productie brengen zonder tussenkomst van programmeurs. Door deze benadering is er ook een verminderde afhankelijkheid van leveranciers. Recent is de stap gezet om het ALEF platform open source ter beschikking te stellen, zodat andere uitvoeringsorganisaties ook gebruik kunnen maken van deze ontwikkelingen.

Voor de operationalisering van het evenredigheidsbeginsel moet de uitvoerder de bijzondere omstandigheden in een concrete situatie wegen en vervolgens bij gelijke omstandigheden dezelfde conclusie trekken. Dit vraagt om een stevige grip en wendbaarheid van de automatische besluitvorming, ook met een structureel krappe werkdienstmarkt. In de Staat van de Uitvoering wordt de vergrijzing en de krappe werkdienstmarkt ook als een structureel probleem voor de uitvoering genoemd.⁴⁸ De sterk geautomatiseerde benadering van ALEF anticipeert ook op dit probleem, doordat regelanalisten zonder tussenkomst van programmeurs nieuwe regels kunnen introduceren. Met de ontwikkeling

⁴⁷ <https://wendbarewetsuitvoering.pleio.nl/cms/view/bae34445-59ce-4873-8f93-b832942c1b4c/alef>.

⁴⁸ Staat van de Uitvoering 2022, p. 40.

van ALEF heeft de Belastingdienst voor meer grip op het implementatieproces gezorgd, zodat lastig aan te passen systemen in de nabije toekomst geen belemmering meer hoeven te vormen voor de wetgever én voor de operationalisering van het evenredigheidsbeginsel.⁴⁹

Hieronder zien we een voorbeeld van een regel in Regelspraak en geschreven in ALEF. Het betreft een rekenregel die de Motorrijtuigenbelasting implementeert. Deze regel definieert een attribuut (tarief personenauto) op basis van andere attributen en specificeert de condities wanneer deze berekening van toepassing is.

Het **tarief personenauto** van de **Houder** van een **Motorrijtuig** moet berekend worden als het **basistarief personenauto** van de **Houder** plus het **meertarief personenauto** van de **Houder** indien er aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

- er wordt voldaan aan ten minste één van de volgende voorwaarden:
 - het **basistarief personenauto** van de **Houder** is gevuld
 - het **meertarief personenauto** van de **Houder** is gevuld
- het **Motorrijtuig** voldoet aan precies één van de volgende voorwaarden:
 - het **Motorrijtuig** is een **Bestelauto**
 - het **Motorrijtuig** is een **Personenauto**
 - het **Motorrijtuig** is een **Dummy voertuig handelaar**

Figuur 2: een deel van de Motorrijtuigenbelasting in Regelspraak

Het eerder genoemde WaU Handelingsperspectievenrapport noemt de methode van de Belastingdienst ook, in het kader van het opruimen en vernieuwen van wet- en regelgeving:

“Deze initiatieven dienen gestimuleerd te worden en te worden verbreed naar andere ministeries. De directeuren wetgeving- en juridische zaken kunnen daarbij – in het kader van het Interdepartementaal directeurenoverleg wetgeving en juridische zaken en als onderdeel van het algemeen wetgevingsbeleid – een verbindende rol spelen. Deze voorgestelde aanpak kost tijd aan de voorkant en dus ook geduld bij de politiek; te verwachten is immers dat de tijd die genomen moet worden aan de voorkant, zich in een later stadium zal terugverdienen doordat wetgeving zich gemakkelijker en sneller laat vertalen in transparante ICT-toepassingen.”⁵⁰

Een belangrijk punt dat geen onderdeel uitmaakt van ons onderzoek, maar hier wel vermelding verdient, is de kwestie van de lasten die het investeren in informatiesystemen

⁴⁹ In de kamerbrief over BIT-advies 'Vernieuwen Heffing Loonbelastingen en Premies' (06-09-2022) verdedigt de staatssecretaris de hier beschreven benadering, daar als BRM (business rules management) aangeduid: “BRM zorgt voor aantoonbare verbetering van de wendbaarheid en stelt de Belastingdienst in staat om diverse wijzigingen, waaronder parameterwijzigingen, sneller en met minder kosten door te voeren in haar software.”

⁵⁰ ABDTOPConsult 2020c, p. 65-66.

met zich meebrengt, zoals afgezet tegen de te verwachte daling in lasten op de langere termijn.

2.1.3 Het burgerperspectief centraal stellen bij het ontwerpen van interfaces

Het volgende voorbeeld gaat over een initiatief waarbij de interactie van de burger met verschillende uitvoeringsorganisaties door middel van een integrale interface centraal staat. Dit voorbeeld is indirect relevant voor het proactief identificeren van maatwerkgevallen. Het geeft de potentie van regelgebaseerd werken en in het bijzonder de geautomatiseerde benadering van ALEF aan: het aanvragen en wijzigen van voorzieningen kan worden geïntegreerd in digitale processen van derde partijen. Wanneer nieuwe wetten en regels worden vastgesteld, kunnen deze automatisch in de besluitvormingsprocessen worden meegenomen. Het maakt hierbij in technisch opzicht niet uit of het gaat om een wetswijziging, om jurisprudentie, of om een wijziging op het niveau van beleidsregels of werkinstructies.

Tekstkader 3: Virtueel Inkomstenloket van de gemeente Utrecht

Het Virtueel Inkomstenloket dat is geïnitieerd door de gemeente Utrecht en ICTU is een ambitieus project dat als doel heeft om via één loket voor alle inkomensgerelateerde regelingen en toeslagen beschikbaar te stellen aan burgers en hulpverleners. Het gaat hierbij zowel om landelijke en gemeentelijke regelingen als om overige regelingen, zoals bijvoorbeeld in de context van de Voedselbank.

Alle regelingen en toeslagen die van toepassing zijn voor een burger zijn dan in één keer toegankelijk en aan te vragen. Wanneer de situatie wijzigt worden ook de regelingen en toeslagen aangepast vanuit één app. De integratie van alle regelingen en toeslagen is nog toekomstmuziek. De gemeente Utrecht heeft met verschillende partners een pilot ontwikkeld, waarbij de individuele inkomenstoelage kan worden aangevraagd.

Het regelgebaseerd werken in het algemeen en ALEF in het bijzonder maken deze ontwikkelingen mogelijk. Het Virtueel Inkomstenloket maakt gebruik van open source beschikbaar gestelde ALEF tooling voor de implementatie van de individuele inkomenstoelage.⁵¹

Wanneer de bedrijfsregels van de verschillende toeslagen en regelingen beschikbaar worden gesteld, dan is het goed mogelijk om op basis van eenmalige invoer door de burger of hulpverlener alle relevante toeslagen en regelingen vast te stellen. Als de uitvoeringsinstellingen het ook mogelijk maken om via een API (een toegangspoort voor de

⁵¹ Het gegevensmodel en de rekenregels zijn online beschikbaar via het open regels portaal: https://open-regels.nl/Rapportages/Rapportage_Individuele_Inkomenstoelage.html.

communicatie tussen machines) een aanvraag of wijziging te doen, dan kan dit beeld ook realiteit worden.

Dit initiatief laat de potentie van het regelgebaseerd werken – en met name de ALEF-benadering – zien voor het ontwerpen van applicaties vanuit het burgerperspectief, interacterend met een domeinbreed geïntegreerde overheid die rekening houdt met eerder vastgestelde maatwerksituaties.⁵²

Het toont ook een interessante manier om de toestemmingsgrondslag van de AVG in te zetten. Toestemming als grondslag wordt doorgaans als problematisch gezien, vanwege de afhankelijkheid tussen burger en overheid waardoor toestemming voor een verwerking mogelijk niet ‘vrijelijk’ zou zijn gegeven, terwijl de AVG dit wel vereist. Van een afhankelijkheidsrelatie is in dit voorbeeld echter geen sprake, nu burgers kunnen ook via andere wegen aanvragen doen, waardoor er geen impliciete verplichting is voor het geven van toestemming.

De hier beschreven praktijk sluit ten slotte goed aan bij het dienstbaarheidsbeginsel, dat volgens Ippel en Scheltema ook betekent dat “[w]anneer een ICT-systeem wordt ingericht, [...] een dienende overheid als eerste [de] vraag [stelt] hoe dit voor de burger uitwerkt”⁵³.

⁵² Voor een vergelijkbaar initiatief uit het Verenigd Koninkrijk, zie Tomlinson 2019 waarin verslag wordt gedaan van de implementatie van het ‘design-perspectief’ aldaar.

⁵³ Ippel & Scheltema 2023, p. 23.

2.1.4 De juiste verhouding tussen geautomatiseerd en handmatig: maatwerk

Om uitvoeringsorganisaties in staat te stellen proactief maatwerkgevallen te achterhalen, is een bewuste keuze rond de verhouding tussen het aantal processen dat geautomatiseerd verloopt en het aantal waarbij dit niet het geval is van belang.

Tekstkader 4: regelgebaseerd werken bij het UWV: de WW

Bij het UWV wordt gebruikgemaakt van regelgebaseerd werken bij onder andere de uitvoering van de WW. Bedrijfsregels worden met verschillende doelen ingezet: als voorbereiding van de geautomatiseerde besluitvorming, voor de interne werkinstructies en voor de uitleg richting de burger. Voor de WW gebruikt het UWV een bedrijfsregelexecutieplatform, waar technologie-afhankelijke regels voor worden geschreven. Dit platform zorgt voor de beslissingen op basis van input van de burger. Vanuit het portaal doet de burger via een dynamisch formulier een aanvraag. Dit formulier is ook gebaseerd op de bedrijfsregels.

Dit beslisproces is maar in 20% van de gevallen volledig automatisch. Bij 80% wordt een medewerker betrokken bij de beoordeling van één of meerdere aspecten van de aanvraag. Met name bij de beoordeling van feiten en omstandigheden worden medewerkers betrokken. Voorbeelden zijn de omstandigheden bij ontslag en de vraag of er sprake is van schuld. Met de bedrijfsregels wordt vastgelegd onder welke condities er sprake is van 'uitworp' richting een medewerker. Zo zijn er ook bedrijfsregels die bij een marginale overschrijding van een conditie een medewerker de omstandigheden laat beoordelen.

Het regelgebaseerd werken bij het UWV binnen de uitvoering van de WW is anders dan de processen bij de Belastingdienst. Het besluitvormingsproces is maar voor een klein deel volledig geautomatiseerd en er wordt op dit moment geen gebruik gemaakt van codegeneratietechnieken, maar worden de bedrijfsregels door programmeurs in een platform specifieke taal omgezet. Het regelgebaseerd werken is een belangrijk middel om meer grip krijgen op de complexiteit van wet- en regelgeving, ook in het gesprek met het departement. De regeltaal die bij DUO wordt gebruikt, lijkt wel veel op die van de Belastingdienst, aangezien deze een gedeelde geschiedenis heeft met Regelspraak. Anders dan bij de Belastingdienst worden aan de hand van de bedrijfsregels door programmeurs code geschreven. Er wordt bij DUO ook gebruikgemaakt van een regelgebaseerd systeem van verschillende aanbieders, waar de vertaling van specificaties naar uitvoering geautomatiseerd is.

Hieronder een voorbeeld van een zogenaamde 'uitworpregel' die wordt gebruikt bij het UWV in het kader van de WW. Op het moment dat er te weinig weken zijn gewerkt om in aanmerking te komen voor de WW of als er onvoldoende gegevens zijn om te beoordelen of iemand aan de wekeneis voldoet, volgt de beoordeling van een medewerker.

We zien hier drie regels. De regels hebben een vaste structuur met vooraf gedefinieerde taalelementen, hieronder zichtbaar in rood en zwart. De groene fragmenten zijn zogenaamde termen en maken het mogelijk om complexe regels op te splitsen in kleinere onderdelen. We geven hier een fragment van de regels weer ter illustratie. Regel 1 maakt gebruik van twee termen, die door regels 2 en 3 worden gedefinieerd.

Figuur 3: de wekeneis in de WW

1) De uitworpreden wekeneis is van toepassing indien aan ten minste één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- de werknemer voldoet op een kalenderdag voor een dienstbetrekking niet aan de wekeneis volgens de E-aanvraag.
- de ontbindende voorwaarde voor vaststelling van de wekeneis volgens de E-aanvraag is van toepassing.

2) Een werknemer voldoet op een kalenderdag voor een dienstbetrekking aan de wekeneis volgens de E-aanvraag indien A is groter dan of gelijk aan B, waarbij:

Hier wordt uitgewerkt dat iemand ten minste 26 weken moet hebben gewerkt zoals bedoeld in art. 17 WW.

- A = het aantal kalenderweken met arbeidsuren in de referteperiode wekeneis van de dienstbetrekking volgens de E-aanvraag.

De regel achter deze term definieert hoeveel weken beschouwd worden als weken met arbeidsuren.

- B = het normaal aantal referte-eis weken.

De regel achter deze term definieert dat het normaal aantal 26 weken is, zoals bedoeld in art 17 WW.

3) De ontbindende voorwaarde voor vaststelling van de wekeneis volgens de E-aanvraag is van toepassing indien aan ten minste één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- de werkgever die hoort bij de risico inkomstenverhouding is door de klant zelf ingevuld

De ontbindende voorwaarde is dat de werknemer zelf zijn werkgever in heeft gevuld in plaats van dat er een keus is gemaakt uit de in de polisadministratie bekende werkgevers die de werknemer heeft gehad.

- de ontbindende voorwaarde niet verzekerd voor WW voor de wekeneis is van toepassing
- De ontbindende voorwaarde voor vaststelling referteperiode van de wekeneis volgens de E-aanvraag is van toepassing.

De regel onder deze term stelt dat er sprake is van een ontbindende voorwaarde wanneer er in polis te zien is dat er een WW-uitkering in de referteperiode ligt, maar er geen WW-gegevens kunnen worden opgehaald om te kunnen bepalen of dit invloed heeft op de referteperiode zoals bedoeld in art. 17a lid 2 WW.

Knelpunten

1: de intern gebruikte regels zijn veelal niet openbaar

De regelbenadering biedt de mogelijkheid transparant te zijn over de implementatie van wet- en regelgeving. Dat is alleen geen vanzelfsprekendheid. De bedrijfsregels worden door de uitvoerders niet actief gepubliceerd, terwijl dit technisch niet complex is. Er zijn goede redenen om zoveel mogelijk te publiceren, gerelateerd aan het vergroten van vertrouwen in de overheid en het creëren van draagvlak. Er bestaan uiteraard ook gevoelige bedrijfsregels, met name in het handhavingsdomein, die niet per definitie kunnen worden gepubliceerd. De zorg dat kwaadwillenden van bepaalde bedrijfsregels misbruik zullen maken, is reëel, maar moet steeds worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid. Transparantie over de bedrijfsregels vanuit het 'open tenzij' principe kan een bijdrage leveren aan het publieke vertrouwen in de digitale handelswijze van de overheid.

2: de regels zijn dusdanig gedetailleerd dat het lezen lastig is

De bedrijfsregels zijn gedetailleerd en vaak opgesplitst in kleine onderdelen die hergebruik faciliteren. Dit maakt de regels niet bijzonder leesbaar, zeker niet voor buitenstaanders. Naarmate meer van deze regels gepubliceerd worden en dus derde partijen hier met verschillende doeleinden mee aan de slag gaan, zal de behoefte aan alternatieve manieren om deze te presenteren, bijvoorbeeld door middel van visualisaties groter worden.

3: kennis over regelgebaseerd werken en modelgedreven software engineering is schaars

De beschikbaarheid van kennis over regelgebaseerd werken, modelgedreven software engineering en metaprogrammering is een ander knelpunt. Belangrijke argumenten om de meer geavanceerde technieken te gebruiken, is een kortere doorlooptijd en een kleinere afhankelijkheid van schaarse programmeurs. En hoewel er met veel minder programmeurs kan worden gewerkt, is er wel een risico dat de technisch specialistische kennis bij te weinig mensen ligt. Het werken aan een gezamenlijke methode en taal kan een bijdrage leveren aan dit probleem.

Oplossingsrichtingen

Werken in een gezamenlijk vastgestelde regeltaal en methode

Naast de aangestipte oplossingsrichtingen voor de hierboven genoemde knelpunten zien we de belangrijkste perspectieven voor het proactief identificeren van maatwerk binnen het regelgebaseerd werken in de ontwikkeling van een algemene regeltaal. De verschillende uitvoeringsorganisaties maken gebruik van bedrijfsregeltalen die sterk op elkaar lijken, maar specifieke kenmerken hebben voor een toepassingsgebied. Het is goed mogelijk om een gezamenlijke bedrijfsregeltaal te specificeren met een formeel gedefinieerde semantiek,

zodat verschillende partijen met verschillende implementaties kunnen werken en zich van de juiste interpretatie van de taal kunnen vergewissen. Dit maakt het delen van kennis én het gezamenlijk werken aan implementatievraagstukken ook makkelijker, gebaseerd op één werkwijze en één taal. Het maakt integrale interfaces, zoals het hierboven genoemde Inkomstenloket beter implementeerbaar én het maakt het mogelijk om domein breed te simuleren, over de grenzen van de uitvoeringsorganisaties heen en op basis van één methode en één taal: de effecten van een voorgestelde wijziging kunnen met dezelfde regels waar de verschillende uitvoerders mee werken worden nagebootst en op collectief niveau zicht te krijgen op effecten van wet- en regelgeving. Het faciliteert ook het specificeren van regels en gegevensmodellen eerder in het proces, meer richting de beleidsvoorbereidende fase. Dit sluit aan bij actiepunt 4.3.2 van het WaU Handelingsperspectievenrapport.⁵⁴ Het initiatief open-regels.nl⁵⁵ streeft ernaar om de vindplaats van alle bedrijfsregels te zijn die nu voornamelijk intern worden gebruikt. De site fungeert ook als een kennisdeelplatform voor de regeltalen en aanverwante methoden die zijn ontwikkeld. Het vaststellen van een gemeenschappelijke taal past bij de doelstellingen van dit initiatief.

⁵⁴ ABDTOPConsult 2020c, p. 64-67.

⁵⁵ <https://open-regels.nl/>

2.2 Datagedreven werken

In de inleiding van dit hoofdstuk hebben we het onderscheid tussen regelgebaseerd en datagedreven werken geïntroduceerd. De wijze waarop gegevens een rol spelen staat centraal bij dit onderscheid. Zoals duidelijk werd in de voorgaande paragraaf (2.1) worden bij regelgebaseerd werken de normen samen met het gegevensmodel expliciet gedefinieerd in een regeltaal. De gegevens spelen een rol bij de toepassing van de regels in concrete situaties. Bij datagedreven werken, waar we in deze paragraaf nader op ingaan, hebben de gegevens een signaalfunctie. Dit kan op individueel of collectief niveau plaatsvinden, waarbij in het laatste geval de gegevens worden gecombineerd en samengevat door middel van eenvoudige statistiek of complexere data-analyse technieken. Hieronder (2.2.1) verbinden wij datagedreven werken eerst met actuele debatten in het bestuursrecht. Vervolgens geven wij in 2.2.2 tot en met 2.2.4 enkele voorbeelden van datagedreven werken voor het proactief identificeren van maatwerkgevallen, zoals deze uit de gevoerde gesprekken naar voren zijn gekomen. De laatste subparagraaf (2.2.5) beschrijft vanuit de literatuur verdere potentiële toepassingen.

2.2.1 Algemeen: eigen aan het bestuursrecht

Om dit thema goed te kunnen inleiden, gaan wij terug naar de klassieke rechtsbeschermingsfunctie van het bestuursrecht en de recent toegenomen aandacht voor het evenredigheidsbeginsel. Zo vragen De Poorter en Koenraad aandacht voor het ‘bovenindividuele geschil’ bij de bestuursrechter: “[e]en adequate toetsing van een maatregel in het concrete geval aan het evenredigheidsbeginsel vereist dat enig zicht bestaat op hoe het achterliggende beleid in verschillende categorieën van gevallen uitwerkt. Dat zicht ontstaat bij de bestuursrechter vaak pas na verloop van tijd en nadat hij vele individuele gevallen voorbij heeft zien komen”.⁵⁶ Een soortgelijke redenering gaat op voor uitvoeringsinstanties met betrekking tot het primaire proces. Natuurlijk komen bij deze organisaties veel meer gevallen voorbij dan bij de bestuursrechter, maar dat betekent niet dat het zicht op de collectieve effecten er vanzelfsprekend is.

Vanwege de hoge lasten die bezwaarprocedures met zich meebrengen, voor overheid én burger, en de problemen rond doenvermogen, beveelt ook de Afdeling advisering van de Raad van State aan “dat bestuursorganen ambtshalve onderzoeken of een bezwaarschrift een probleem zichtbaar maakt dat vaker dan incidenteel voorkomt”.⁵⁷ De Afdeling vervolgt: “[e]en dergelijke onderzoeksplicht zou wettelijk kunnen worden vastgelegd. Zo’n onderzoek leidt dan in ieder geval voor de toekomst tot verbeteringen ongeacht de vraag of burgers vaardig zijn om in een bezwaarfase tegemoetkoming te krijgen.”

⁵⁶ De Poorter en Koenraad 2022, p. 1357. Deze laatste zin verwijst ongetwijfeld mede naar de Toeslagenaffaire. In hun artikel geven zij ook het voorbeeld van de zaken over het alcoholslot.

⁵⁷ Raad van State 2018, p. 17.

Op het moment dat een bestuursorgaan voldoende inzicht heeft in de bijzondere omstandigheden om in het individuele geval een goede proportionaliteitsafweging te kunnen maken, vergt hetzelfde evenredigheidsbeginsel, in samenspraak met aanpalende beginselen zoals het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, ook een gelijke toepassing in gelijke gevallen. De concept-memorie van toelichting bij het concept-wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb zegt hierover:

“Als met toepassing van het evenredigheidsbeginsel bijzondere belangen of omstandigheden tot een maatwerkoplossing leiden, is er per definitie sprake van een situatie die niet standaard is. De toepassing van het evenredigheidsbeginsel leidt in een dergelijk geval daarom niet tot strijd met het gelijkheidsbeginsel. Om dit te expliciteren dienen de omstandigheden van het geval die aanleiding geven voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel in de motivering van een besluit tot uitdrukking te worden gebracht. Daarnaast dient een bestuursorgaan in gelijke bijzondere gevallen tot eenzelfde (evenredigheids)afweging komen. Het rechtszekerheidsbeginsel gaat ervan uit dat de overheid consequent en voorspelbaar moet zijn, waar in het verleden al te veel discretionaire bevoegdheden hebben geleid tot willekeur. Ook dat beginsel leidt niet tot strijd met het evenredigheidsbeginsel. Immers, in de meeste gevallen kan een bestuursorgaan gewoon besluiten overeenkomstig de regels en het geldende beleid. Dat leidt tot een voorspelbaar resultaat, waarop de burger kan vertrouwen. Slechts in geval die regels en dat geldende beleid in bijzondere gevallen leiden tot onevenredige uitkomsten, is een correctie mogelijk. De rechtszekerheid staat hieraan niet in de weg. Sterker nog, de rechtszekerheid kan geen argument zijn om in individuele gevallen onevenredige (onrechtvaardige) uitkomsten in stand te laten. En de rechtszekerheid van het bestuur zelf, die in dit verband wel naar voren wordt gebracht, is op zichzelf geen rechtens te honoreren beginsel: het gaat te allen tijde om de behartiging van het algemeen belang. Wel is de rechtszekerheid ermee gediend als een vaker voorkomende onevenredigheid door de regelgever wordt gecorrigeerd.”⁵⁸

Deze aanbevelingen uit verschillende publicaties hebben gemeenschappelijk dat vanuit een casus geëxtrapoleerd zou moeten worden naar een grotere groep gevallen. Dit gebeurt op dit moment wel, maar nog niet structureel.

De hierboven genoemde aanbevelingen gaan waarschijnlijk in de eerste plaats uit van een niet-kwantitatieve benadering, zoals in het voorbeeld in Tekstkader 5, maar het is zeker ook mogelijk om de zoektocht naar vergelijkbare gevallen wel kwantitatief of zelfs geautomatiseerd aan te pakken. Op die manier kunnen inspanningen om patronen boven tafel te krijgen, ofwel ten behoeve van de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in een individueel geval, ofwel om te zorgen voor een gelijke toepassing, datagedreven worden. Voor de rechtsstatelijke aanvaardbaarheid van deze datagedreven initiatieven maakt de manier waarop gevolg wordt gegeven aan de verkregen bevindingen uiteraard veel uit. Idealiter worden uitzonderingen die het niveau van individueel maatwerk ontstijgen vastgelegd in een wet, regeling of beleidsregel. Daarbij is het datagedreven werken voornamelijk een aanvulling op het hierboven beschreven regelgebaseerd werken.

⁵⁸ Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, Bijlage 3, p. 6.

Tekstkader 5: in(tro)spectie bij de Belastingdienst

De recent opgerichte 'Inspectie belastingen toeslagen en douane' is een onafhankelijke toezichthouder die naar het gehele proces van de totstandkoming van wetten, de uitvoering tot en met de bezwaarprocedures kijkt. Toezicht op de rechtsbescherming van burgers en bedrijven staat hierbij centraal. Hiervoor heeft de inspectie verregaande bevoegdheden om informatie in te zien.

Deze ontwikkeling sluit aan bij verschillende initiatieven die lopen bij de Belastingdienst die de gelegenheid bieden om lessen uit individuele gevallen te extrapoleren naar een bredere toepassing. Het gaat hier onder andere om casussen waarin de burger in bezwaar of beroep gelijk heeft gekregen, de zogenaamde 'Stella-zaken', waarbij een speciaal team probeert om mensen in complexe en urgente schuldsituaties te helpen, maar ook om een diverse groep gevallen die bijvoorbeeld komen bovendrijven naar aanleiding van gesprekken met sociaal raadslieden.

Hieronder bespreken wij drie praktijken die raken aan deze ontwikkeling richting datagedreven werken. Omdat deze - anders dan bij het regelgebaseerd werken (zie 2.1) - nogal ver uiteenlopen, noemen wij voor iedere categorie apart de knelpunten. Aangezien logischerwijs gegevensbescherming een van de rechtsstatelijke aandachtspunten is bij datagedreven werken, besteden wij steeds specifiek aandacht aan de AVG-gerelateerde knelpunten.

2.2.2 Het benutten van de informatiepositie van uitvoerders

De uitvoerder is in een betere positie dan de bestuursrechter om zicht te krijgen op de uitwerking van het beleid in verschillende categorieën. Uit gesprekken met meerdere respondenten is naar voren gekomen dat er nog veel kansen bestaan om de informatiepositie van de uitvoeringsorganisaties beter te benutten en een beeld te krijgen van gelijksoortige gevallen naar aanleiding van maatwerkcasuïstiek (gevallen die boven tafel zijn gekomen door middel van bijvoorbeeld een 'maatwerktafel').

In de praktijk zijn veel organisaties al wel bezig met het combineren van de informatie uit verschillende administratieve systemen voor het beantwoorden van de vragen uit de eigen organisatie. Het is informatietechnisch niet complex een kwantitatief beeld te genereren vanuit de administratieve systemen en vaak is eenvoudige gegevensaggregatie voldoende.

Naast de simpele gegevensaggregatie zijn er de complexe tot zeer complexe statistische modellen. Hier gaan wij in 2.2.5 verder op in. Ook het succesvol gebruik van de complexere modellen hangt samen met een goed georganiseerde informatiehuishouding. Tegelijkertijd moeten de beperkingen van de inzichten die uit de administratieve systemen kunnen worden gehaald ook in het oog worden gehouden. Het creëren van zicht op de bijzondere

omstandigheden die niet in de systemen zijn opgeslagen is een aparte opgave. Hiervoor doen wij hieronder enkele suggesties.

Knelpunten

Er kunnen flinke organisatorische hordes zijn om zelfs de meest eenvoudige rapportage te verkrijgen, laat staan als informatie uit verschillende domeinen gecombineerd moet worden voor het beantwoorden van een bepaalde vraag. De organisatorische hordes worden van een andere orde van grootte als de grenzen van de organisatie worden overstegen om ook de gegevens van andere bestuursorganen te betrekken. De complexiteit zit voornamelijk bij de organisatie en de informatiehuishouding.

Daarnaast is het samenvoegen van gegevens die met verschillende doeleinden zijn verzameld geen vanzelfsprekendheid. Een begrip als 'inkomen' wordt op verschillende wijzen gebruikt en dit beoogde gebruik is niet direct duidelijk vanuit het gegeven zelf. Data zijn vastgelegd met een bepaald doel voor ogen en het is niet altijd vanzelfsprekend om gegevens voor een ander doel in te zetten, waar de kwaliteitsfocus in eerste instantie niet lag. Daarbij komt ook het in de AVG vastgelegde uitgangspunt van doelbinding.

Wat de mogelijke AVG-gerelateerde knelpunten betreft, geldt een belangrijk onderscheid tussen de context van gegevensverwerking in het kader van gezagsuitoefening en die van informatievoorziening voor de totstandkoming van beleid. In het laatste geval maakt artikel 89 AVG ('Waarborgen en afwijkingen in verband met verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden') veel mogelijk op het vlak van datagedreven werken, zolang het geen betrokkenen of belanghebbenden raakt. Wel dienen passende waarborgen in het leven te worden geroepen, zodat het beginsel van minimale gegevensverwerking in acht wordt genomen. Als de relevante statistische doeleinden kunnen worden bereikt zonder het gebruik van gegevens die tot de identificatie van personen kunnen leiden, moet het volgens de AVG op die manier.

Een instantie die bepaalde gegevens rechtmatig onder zich heeft, kan zich op artikel 89 baseren om hier statistisch onderzoek mee te doen ten behoeve van beleidsvorming, bijvoorbeeld om de impact van beleid op bepaalde groepen te bepalen. Om binnen de bandbreedte van artikel 89 te blijven, is het vervolgens wel van belang dat de uitkomsten van het statistisch onderzoek puur ter informatie gebruikt worden en niet om bijvoorbeeld deze groepen burgers te gaan benaderen (zie 2.2.3). De afbakening tussen 'statistiek voor beleidsvoorbereiding', een praktijk die duidelijk onder het genoemde artikel 89 AVG valt, en een situatie waarin bevindingen naar aanleiding van een statistische analyse de inhoud van een (beleids)regel feitelijk bepalen en daarmee raken aan de uitoefening van openbaar gezag, zal niet altijd goed te maken zijn. De collectieve effecten die naar boven komen in een statistische analyse die in eerste instantie voor beleidsvoorbereiding in bredere zin is

bedoeld, kunnen immers ook aanleiding geven tot een wijziging van beleid op het concretere niveau van uitvoering van wet- en regelgeving. Waarom deze kwestie in de toekomst steeds vaker zal spelen, wordt uitgelegd in 2.2.5. Hier merken wij vast op dat bestaande afwegingskaders voor algoritmen, zoals het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA), over het algemeen procedureel van aard zijn en nog geen handreikingen bevatten voor een inhoudelijke beoordeling van collectieve effecten en voor het publiceren van afwegingen.

Ontwikkelmogelijkheden

Gebruik het regelgebaseerd werken voor de overheidsbrede informatiehuishouding

Voor de organisatie van de informatiehuishouding over de grenzen van organisaties of afdelingen heen kunnen de ervaringen uit het regelgebaseerd werken een uitkomst bieden. Voor het specificeren van regels zijn gegevensmodellen nodig die beschrijven wat de mogelijke *input* en *output* van de regels is. Voor de organisatie van de informatiehuishouding kunnen deze gegevensmodellen én de definities van de berekeningen een uitkomst bieden, zeker omdat er geen gebruik hoeft te worden gemaakt van één implementatietechnologie en/of leverancier.

De rekenregels kunnen helpen bij het voorkomen van begripsmatige spraakverwarring. De regels maken duidelijk hoe de gegevens tot stand zijn gekomen: welke definitie en welke basisgegevens zijn gebruikt. Door de definities van de normen primair te stellen worden de verschillen tussen de gegevens zichtbaar. Het harmoniseren van het gegevenslandschap is een nastrevenswaardig doel, maar juist bij de harmonisatie moeten de verschillende definities helder zijn. Zo zijn er vele inkomensbegrippen in omloop en worden de verschillen pas duidelijk wanneer de definities beschikbaar zijn. Er zijn ongetwijfeld ook veel kansen voor harmonisatie. Het gelijkstellen en differentiëren begint dan ook met de definities van de normen.

2.2.3 Proactieve dienstverlening

Een meer proactieve dienstverlening omvat praktijken variërend van het informeren over niet-gebruikte voorzieningen tot (begunstigende) ambtshalve toepassing en komt bij verschillende uitvoeringsinstellingen voor. Zo wijst DUO actief op de aanvullende studiebeurs bij klantcontact.

Als uitvoeringsorganisaties actief gevallen gaan opsporen waarin voorzieningen ongebruikt worden gelaten en daarbij gegevens gaat koppelen, ook van buiten de eigen organisatie (zie tekstkader hieronder), komt deze praktijk in gevoeliger vaarwater. Duidelijk is dat gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen een cruciaal instrument is voor proactieve dienstverlening, zoals ook al geconstateerd in het rapport 'Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven'⁵⁹ en door de Nationale ombudsman in zijn onderzoek naar de vraag waarom ouderen inkomensregelingen niet benutten.⁶⁰

Tekstkader 6: de AIO pilot van de SVB en UWB

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat ongeveer de helft van de rechthebbenden geen gebruik maakte van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen, bedoeld voor AOW-gerechtigden onder het bestaansminimum. Vanuit de Tweede Kamer is de oproep gekomen om met een oplossing te komen voor het niet gebruiken van deze regeling. Om deze groep direct te benaderen zijn gegevens over verschillende vormen van inkomen nodig en de polisadministratie van het UWV is hier geschikt voor. Omdat het verwerken van miljoenen inkomensgegevens voor het bereiken van 50.000 mensen als disproportioneel werd gezien is gezocht naar een technische oplossing, waarbij gebruik wordt gemaakt van cryptografische technieken die voor een minimale inbreuk van de privacyzorgen. Daarbij worden wel gegevens uitgewisseld, maar in versleutelde staat.⁶¹

Na een evaluatie is gekozen voor het gebruik van 'homomorfe encryptie', waarbij de berekeningen worden uitgevoerd op versleutelde inkomensgegevens. Deze worden door het UWV aan de SVB verstrekt op basis van een selectie van BSN's die door de SVB zijn verstrekt aan het UWV. De SVB krijgt hierdoor geen zicht op de onderliggende inkomensgegevens, maar krijgt wel de uitkomst van de berekening te weten: welke huishoudens onder een drempelwaarde vallen en daarmee potentieel AIO-gerechtigd zijn.

Knelpunten

Voor de besluitvormingscontext zijn twee verwerkingsgrondslagen uit de AVG relevant: artikel 6, eerste lid, sub c AVG (verwerking om te voldoen aan een wettelijke verplichting) en

⁵⁹ ABDTOPConsult 2020c.

⁶⁰ Nationale ombudsman 2022.

⁶¹ <https://novum.nu/project/secure-multi-party-computation/>.

artikel 6, eerste lid, sub e AVG (verwerking om een taak van algemeen belang of een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag te kunnen vervullen). In de literatuur en in de jurisprudentie over de vraag hoe formeel en specifiek de wettelijke grondslag moet zijn, lijkt sprake te zijn van enige vermenging van beide grondslagen.⁶² De noodzaak van het verwerken van gegevens kan ook voortvloeien uit gedelegeerde regelgeving, zolang deze maar voldoende duidelijk en nauwkeurig is en zolang de toepassing maar voldoende voorspelbaar is voor wie hierdoor geraakt wordt.⁶³ Ook is niet steeds een specifieke grondslag vereist.⁶⁴ Als het noodzakelijk is om voor de uitvoering van een publieke taak persoonsgegevens te verwerken, kan de wettelijke rechtsgrondslag voor die taak veelal worden beschouwd als de grondslag voor de verwerkingen.⁶⁵ Toch bestaat op dit punt veel juridische onduidelijkheid.⁶⁶ Dat heeft er onder andere mee te maken dat de grond van artikel 6, eerste lid, sub c AVG impliceert dat er wetgeving is waaruit een specifieke verplichting tot verwerking voortvloeit. De vraag die veel juristen lastig te beantwoorden vinden, is dan wanneer de afwezigheid van deze wetgeving een obstakel vormt om een bepaalde gegevensverwerking onder artikel 6, eerste lid, sub e AVG te scharen (“de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen”).

De Algemene Rekenkamer concludeerde onlangs nog dat de AVG voldoende ruimte biedt aan de uitvoeringspraktijk “zolang de baten van de verwerking goed zijn afgewogen tegen de gevolgen voor de privacy van burgers en er een wettelijke basis voor is gecreëerd”⁶⁷. Volgens de Rekenkamer is niet de AVG zelf een knelpunt is, maar is het probleem vaak dat de relevante afwegingen niet, of niet tijdig gemaakt zijn.⁶⁸

Vragen zoals wanneer een verwerking herleidbaar moet zijn tot wetgeving in formele of materiële zin, en hoe nauwkeurig die wetgeving moet zijn, worden alleen maar lastiger te beantwoorden als van uitvoeringsorganisaties verwacht wordt dat zij burgers proactiever helpen. Ook hangt veel af van de wijze waarop de noodzakelijkheid van de gegevensverwerking wordt vastgesteld en wie daar specifiek mee belast is.

Of een organisatie bepaalde gegevens strikt genomen nodig heeft en wat wel en wat niet valt onder een bepaalde “gegevensverwerking in het kader van een taak van algemeen

⁶² Barkhuysen, Bastiaans, Çapkurt & Hofman 2022, p. 238.

⁶³ Idem.

⁶⁴ AVG, Considerans 45.

⁶⁵ Barkhuysen, Bastiaans, Çapkurt & Hofman 2022.

⁶⁶ Zie over de gebrekkige duidelijkheid van de AVG en de Uitvoeringswet AVG (UAVG) als gezamenlijk kader Pro Facto 2022 (evaluatie UAVG).

⁶⁷ Brief van de Algemene Rekenkamer over Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken, Kamerstukken II 2022/23, 32 761, nr. 264.

⁶⁸ Idem.

belang dan wel een gegevensverwerking in het kader van de uitoefening van openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen”⁶⁹ is in veel gevallen niet eenvoudig te bepalen. Wij illustreren dit aan de hand van het voorbeeld uit het tekstkader hierboven. De SVB heeft tot taak “het verlenen van algemene bijstand in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening ouderen aan” specifieke groepen alleenstaanden en gehuwden die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt “hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien”.⁷⁰ De SVB kan de kern van deze taak, neergelegd in artikel 47a Participatiewet (“het verlenen van algemene bijstand in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening ouderen”), uitvoeren zonder de inkomensgegevens van burgers op te vragen bij het UWV, namelijk door alleen af te gaan op aanvragen terzake.

In het geval van de hierboven beschreven pilot heeft de Minister in de tijdelijke regeling bepaald dat “[d]e Sociale verzekeringsbank (...) tot taak [heeft] de deelname door AOW-gerechtigden aan de voorziening, bedoeld in artikel 47a van de Participatiewet op grond van deze regeling te bevorderen door het gericht benaderen van potentieel rechthebbenden en door het begeleiden van het indienen van een aanvraag door deze rechthebbenden”. Momenteel is juridisch onduidelijk of een dergelijke uitbreiding, dan wel specificatie, van de wettelijke taak in een ministeriële regeling noodzakelijk is, maar ook of een dergelijke constructie überhaupt aanvaardbaar is of dat dit bij wet in formele zin geregeld zou moeten worden.⁷¹

Sommige organisaties gaan een stap verder in het proactief benaderen van burgers die voorzieningen ‘laten liggen’ en gaan over tot ambtshalve toekenning. In de maatwerkliteratuur wordt ambtshalve toekenning wel genoemd als interessante constructie die het leveren van een vorm van maatwerk mogelijk maakt, zonder dat het doenvermogen van burgers wordt aangesproken.⁷² Een voorbeeld hiervan is te vinden in het tekstkader hieronder, waarin een rechterlijke uitspraak over ambtshalve toekenning van kindgebonden budget wordt samengevat.

Tekstkader 7: rechterlijke uitspraak kindgebonden budget

Een voorbeeld hiervan is te vinden in de uitspraak van 4 mei 2021 van de rechtbank Midden-Nederland over het kindgebonden budget. De SVB verstrekt aan de Belastingdienst gegevens die mogelijk nodig zijn bij de beoordeling van een aanvraag voor een kindgebonden budget. Dit gebeurt op basis van een convenant middels startberichten. De

⁶⁹ Artikel 6, lid 1, sub e AVG.

⁷⁰ Artikel 47a lid 1 Participatiewet.

⁷¹ Momenteel wordt aan de Universiteit Leiden een masterscriptie geschreven over dit onderwerp.

⁷² Meuwese & Wolswinkel 2021, p. 7.

SVB wijst artikel 38 eerste lid Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) aan als de wettelijke basis voor de gegevensverwerking. Op basis van deze bepaling verstrekken “openbare lichamen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtspersoonlijkheid hebben verkregen aan de Belastingdienst/Toeslagen desgevraagd alle gegevens en inlichtingen die van belang kunnen zijn voor de uitvoering van een inkomensafhankelijke regeling”. De rechtbank heeft weinig problemen met het algemene karakter van de wettelijke bepaling. Dit is anders bij de proportionaliteit- en subsidiariteitstoets. Het verstrekken van de persoonsgegevens is niet evenredig in verhouding tot de uitvoering van de Awir en dat doel “op een andere manier kan worden verwezenlijkt die minder nadelig is voor (de ouders van) deze kinderen”, namelijk het opvragen van de gegevens door Toeslagen bij de SVB bij het doen van een aanvraag.⁷³ De rechtbank stelt dat er geen wettelijke grondslag is voor de ambtshalve toekenning.

Bij wetgeving in het sociaal domein die uitgaat van het actief doen van een aanvraag door een burger als basis voor de dienstverlening, zoals in het geval van de Wet op het kindgebonden budget (zie Tekstkader 7 hierboven) en de AOW m.b.t. de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) (zie Tekstkader 6) lijkt de ruimte voor gegevensuitwisseling ten behoeve van proactieve dienstverlening, zonder specifieke wettelijke basis, zoals in het kader van de multi-problematiek voorzien is in de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS), beperkt.

Ten eerste is verre van duidelijk dat het proactief handelen om te voorkomen dat burgers een voorziening aan zich voorbij laten gaan, onderdeel uitmaakt van een dergelijke aanvraaggestuurde uitvoeringstaak. In de uitspraak over het kindgebonden budget, waar het weliswaar om ambtshalve toepassing in de zwaardere vorm van proactieve dienstverlening ging, zorgde de strikte proportionaliteitstoets ervoor dat dit niet het geval was.⁷⁴ In de AIO-pilot (zie Tekstkader 6) heeft de minister het zekere voor het onzekere genomen door in een regeling vast te leggen dat proactief informeren wél onderdeel uitmaakt van de taak van de SVB in dit geval. Ten tweede ontbreekt de grondslag voor het verstrekken van gegevens door uitvoeringsorganen die geen taak hebben bij de uitvoering van die wetgeving. Zo is in het geval van de AOW de SVB aangewezen als uitvoeringsinstantie, en zijn het UWV en de Belastingdienst dat niet. Binnen publieke samenwerkingsverbanden vormt de wettelijke grondslag dan ook zeker een knelpunt. Sectorale wetten voorzien vaak alleen in bilaterale verwerkingsgrondslagen, terwijl uitvoeringsinstanties behoefte hebben aan sectorbrede of zelfs domeinbrede multilaterale verwerkingsgrondslagen.⁷⁵

⁷³ Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1865, r.o. 27.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ ‘Kennis delen geeft kracht’, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 32761.

Afgaande op de zeer casuïstische juridische handvatten, lijkt het er dus op dat zonder concrete wettelijke specificatie, de taakafbakening en de proportionaliteitstoets de grootste obstakels vormen voor proactief handelen van uitvoeringsorganisaties om hun taken met behulp van data-analyse doenvermogenvriendelijker te verrichten. Over de juridische grenzen van wat wordt verstaan onder een bepaalde taak van algemeen belang, en/of het uitoefenen van openbaar gezag moet nog meer rechtsontwikkeling plaatsvinden. Mocht het dienstbaarheidsbeginsel inderdaad gecodificeerd worden, zoals het concept-wetsvoorstel Herstel waarborgfunctie Awb voorziet, dan zullen taakinfillingen wellicht mede in het licht van dit beginsel geïnterpreteerd worden. Ippel en Scheltema wijzen er in hun preadvies voor de VAR van 2023 onder andere op dat dit beginsel met zich meebrengt dat een bestuursorgaan onzekerheid over de interpretatie van rechtsregels niet op het bord van de burger mag leggen.⁷⁶

De hier gesignaleerde AVG-knelpunten spelen zowel op het niveau van de juridische analyse als in de perceptie van de respondenten. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat ‘de AVG’ snel als obstakel wordt *ervaren*. De toepassing van de AVG, en in de verlengde daarvan de verwerkingsgrondslagen, hangt in de praktijk in belangrijke mate afhangt van de kennis en ervaring van privacy officers en Functionarissen Gegevensbescherming. Door de onzekerheid rond de verplichtingen die uitgaan van de AVG en de mogelijkheden die er zijn, zullen minder pilots van de grond komen.

Ontwikkelmogelijkheden

Wij stippen drie mogelijkheden aan om de werkwijzen rond informeren over niet gebruikte voorzieningen verder te ontwikkelen.

1: gebruik normen als rekenregels voor de implementatie van dataminimalisatie

De eerste ligt in de technische implementatie. De homomorphic encryption oplossing waar in de hierboven genoemde AIO-pilot van gebruik is gemaakt is een interessante vorm van de implementatie van het dataminimalisatieprincipe van de AVG. Bij de pilot is gewerkt op basis van versleutelde gegevensbestanden die worden uitgewisseld. Inpasbaarheid in de bestaande gegevensuitwisselinfrastructuur was een belangrijke afweging voor de gekozen richting. Het is interessant om scenario’s te verkennen, waarbij de inpasbaarheid in de bestaande infrastructuur geen directe beperking is, maar waar dataminimalisatie centraal staat. In de AIO-pilot is gekozen voor het verplaatsen van de gegevens naar de SVB, maar er kan ook worden gekozen om de berekening van de norm te verplaatsen naar de data bij het UWV. In plaats van bestanden uit te wisselen vraagt de SVB per potentieel gerechtigde of het huishoudensinkomen onder de drempelwaarde ligt. De SVB krijgt alleen een ‘ja’ of ‘nee’ terug en krijgt geen inzicht in de inkomensdetails. Er worden experimenten gedaan door

⁷⁶ Ippel & Scheltema 2023, p. 23.

SURF met het verplaatsen van de berekening naar de data,⁷⁷ waarbij de berekeningen verifieerbaar zijn. Het UWV zou dan in een afgeschermd omgeving regels van de SVB uitvoeren op haar gegevens. Het is dan van belang dat deze regels door het UWV en door bijvoorbeeld een toezichthouder kunnen worden gecontroleerd. Een regelgebaseerde benadering kan dit proces flexibel én toetsbaar maken.

2: algemene wettelijke basis voor gegevensverstrekking

Een oplossingsrichting voor de onzekerheid rond de (on)mogelijkheden die uitgaan van de AVG is om een algemene wettelijke basis voor gegevensverstrekking te creëren ten behoeve van pro-actieve dienstverlening, bijvoorbeeld in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI).⁷⁸ Een andere optie in dit verband is om burgers toestemming te vragen voor het gebruik van hun gegevens voor (bepaalde vormen van) proactieve dienstverlening. In het informele concept-wetsvoorstel voor een Algemene Informatiewet waarvoor de Regeringscommissaris Informatiehuishouding het initiatief heeft genomen, wordt ook aandacht besteed aan deze problematiek. Ten eerste wordt voorgesteld om een nieuw ‘Adviescollege gegevensdeling’ op te richten, dat “op verzoek van één of meer overheidsorganen over vraagstukken ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens die de uitoefening van wettelijke taken van, dan wel de proactieve ondersteuning van burgers door dat overheidsorgaan of die overheidsorganen belemmeren”⁷⁹ wegens het ontbreken van een adequate grondslag of een verschil van inzicht over de interpretatie van de relevante wettelijke bepalingen. Daarnaast bevat het voorstel de gedachte om de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming uit te breiden met een artikel dat bepaalt dat “[i]ndien de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt ter uitvoering van een wettelijke taak of de uitoefening van aan hem opgedragen openbaar gezag, [...] de verdere verwerking van die persoonsgegevens met het oog op de proactieve communicatie met of proactieve ondersteuning van de betrokkene [wordt] beschouwd als verenigbaar met de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk werden verzameld.”⁸⁰

3: dienstbaarheidsbeginsel als aansporing

De laatste ontwikkelingsrichting tekent zich af langs de lijnen die ook te vinden zijn in het conceptwetsvoorstel Herstel waarborgfunctie Awb. Met name het dienstbaarheidsbeginsel heeft een belangrijke rol te vervullen bij het aandurven van meer proactieve vormen van

⁷⁷ <https://www.clariah.nl/nl/projecten/tools-to-data>.

<https://www.surf.nl/en/news/sane-secure-data-environment-for-social-sciences-and-humanities>.

⁷⁸ Zoals gesuggereerd door F. Çapkurt in een presentatie bij een bijeenkomst over ‘50 jaar Staats- en Bestuursrecht in Groningen’: ‘Digitalisering, gegevensbescherming & bestuursrechtelijke wetgeving’, 11 november 2022.

⁷⁹ Artikel 13. Zie <https://www.rcihh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting>.

⁸⁰ Artikel 7. Zie <https://www.rcihh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting>.

dienstverlening in de uitvoeringspraktijk. Dit heeft niet alleen te maken met een reflex in de trant van ‘wacht, maar we zijn er voor de burger’ die het beginsel in organisaties zou moeten opwekken, maar ook met de mogelijke relevantie voor de inrichting van de uitvoering.⁸¹ Het dienstbaarheidsbeginsel zou ertoe kunnen leiden dat overheden zich afvragen of hun informatiesystemen wel zo zijn ingericht dat de belangen van de burger op de eerste plaats komen te staan.⁸² Voor wat betreft gegevensuitwisseling tussen verschillende uitvoeringsorganisaties, zouden standaarden voor meer generieke voorzieningen binnen de digitale overheidsinfrastructuur dit in ieder geval makkelijker moeten maken. De Wet digitale overheid (Wdo) die op 21 maart 2023 is aangenomen door de Eerste Kamer bevat als ‘kaderwet’ hiervoor aanknopingspunten.⁸³

2.2.4 Vroegsignalering schuldhulpverlening

Een bekend voorbeeld van datagedreven werken is de vroegsignalering bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. De gemeente Amsterdam heeft vanaf 2009 het ‘Vroeg Eropaf’ initiatief ontwikkeld om in een zo vroeg mogelijk stadium problematische schulden proberen te voorkomen. De gemeente ontvangt signalen over betalingsachterstanden bij woningcorporaties, zorgverzekeraars en energieleveranciers. Er wordt contact opgenomen met de burger als er een vermoeden is van een mogelijk problematische situatie. Er wordt aangeboden om naar de situatie van de burger te kijken en een plan van aanpak te maken om aangetroffen problemen op te lossen.

Sinds de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening⁸⁴ van 1 januari 2021 hebben gemeenten de wettelijke taak om deze signalen te ontvangen en een aanbod voor een schuldhulptraject te doen. Dit aanbod kan worden geweigerd door de burger. Deze taak geeft ook de grondslag voor het verwerken van de persoonsgegevens. Via algemene maatregelen van bestuur kunnen bestuursorganen en instanties worden aangewezen om gegevens te verstrekken

DUO doet op dit moment een pilot met de gemeente Amsterdam om ook betalingsachterstanden van jongeren vroeg in beeld te krijgen. Uit de toelichting bij de tijdelijke regeling:

“Uit data-analyse van DUO is gebleken dat een groep jongeren in Amsterdam betalingsachterstanden heeft bij de aflossing van de studielening, lesgeld en boetes over het OV-abonnement. Het gaat om grote aantallen, waarvan ongeveer 5.000 personen met een achterstand van meer dan €1.200. Het aantal inwoners van Amsterdam met studieschulden, dat bekend is bij de gemeente, is aanmerkelijk lager. Hieruit blijkt dat een

⁸¹ Ippel & Beirnaert 2022, p. 324.

⁸² Idem.

⁸³ Kamerstukken I, 2019/20, 34 972, A.

⁸⁴ Stb. 2020, 239.

grote groep niet in beeld is bij de schuldhulpverlening. Als jongeren schuldhulp krijgen, ziet de gemeente Amsterdam vrijwel altijd dat er ook een betalingsachterstand bij DUO is.”⁸⁵

2.2.5 Verdere ontwikkeling van datagedreven technieken voor maatwerkindicaties

De hierboven besproken praktijken beslaan maar een klein deel van het scala aan mogelijkheden dat datagedreven werken biedt. In 2.2.1 werd al geconstateerd dat het aan het huidige bestuursrecht, waarin steeds meer gesproken wordt over zorgplichten voor bestuursorganen,⁸⁶ eigen is om zich bezig te houden met extrapolatie vanuit het individuele geval. Zo werd bij de bespreking van het gelijkheidsbeginsel in de ‘Awb-toolbox’ al een oproep gedaan voor het opstellen van een richtlijn voor het identificeren van (on)gelijke gevallen.

“Er bestaan in de praktijk nog weinig beproefde methoden om te onderzoeken en vast te stellen of gevallen gelijk zijn, in welke mate ze ongelijk zijn en op hoe verschillend ongelijke gevallen moeten worden behandeld. De eerste opdracht voor bestuursorganen zou dus bestaan uit het ontwikkelen van een visie op en een methode voor het identificeren van (on)gelijke gevallen. Wat is daarvoor het toetsingskader? Hoe wordt ‘het geval’ vastgesteld? Welke feiten en omstandigheden van ‘het geval’ zijn relevant om hem te duiden? En welke niet? Wie bepaalt welke gevallen gelijk of ongelijk zijn? Hoe wordt dat gedocumenteerd? Kortom, bestuursorganen zouden professionals enorm helpen als zij hiervoor richtlijnen geven, en de professional leren om gevallen (eenduidig en uniform) te kwalificeren.”⁸⁷

Het vaststellen van (on)gelijke gevallen is bij uitstek een juridisch vraagstuk en geen vraag die automatisch kan worden afgedaan. Tegelijkertijd lijken datagedreven technieken een onmisbare hulp te zijn bij deze vaststelling. In haar kritische rapport naar aanleiding van de Toeslagenaffaire wijst ook de Venetiëcommissie op de kansen die meer geavanceerde statistische methodes (daar 'AI' genoemd) bieden om de beschikkingenpraktijk te screenen en daar bijvoorbeeld bias in te detecteren.⁸⁸

Hieronder gaan wij in op de verschillende ontwikkelingsmogelijkheden die wij op basis van de gesprekken en literatuur zien. Het gaat hierbij om richtingen die ingeslagen kunnen worden bij het opzetten van pilots en het maken van nieuw beleid op dit punt.

Het gebruik van simpele data-aggregatietechnieken kan al veel betekenen. Daarbij wordt een samenvatting van een verzameling gegevens gemaakt. Stel in een bezwaarprocedure komt naar voren dat een beroep op een hardheidsclausule wordt gehonoreerd vanwege een bepaalde ongelukkige samenloop van omstandigheden. Vervolgens is het nuttig om op een

⁸⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingtijdelijkeregelingsignaalbetalingsachterstanden/b1>. Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/27/minister-schouten-maakt-pilot-mogelijk-voor-snellere-hulp-aan-jongeren-met-schulden>.

⁸⁶ VAR-preadviezen 2023.

⁸⁷ Pels Rijcken 2019, p. 30.

⁸⁸ “AI also presents an occasion to review past practices, and this should be used to identify bias in administration”, Venetiëcommissie 2021, p. 20. Eerder was de Nationale ombudsman al positief over de mogelijkheden om algoritmen ten gunste van burgers in te zetten: Nationale ombudsman 2021.

rij te zetten voor hoeveel meer mensen dit eigenlijk zou gelden. Als dit er meer dan enkelen zijn, kan dit reden zijn om deze constatering door te geven aan het orgaan dat verantwoordelijk is voor de geldende regelgeving en zo de *feedback loop* in werking te stellen.

Datagedreven modellen

Het gebruik van simpele data-aggregatietechnieken is niet altijd afdoende. Voordat wij hieronder enkele toepassingsmogelijkheden beschrijven, introduceren we hier enkele begrippen.

Een datagedreven model is een algemene regel die is geabstraheerd van een verzameling gegevens en wordt toegepast in concrete gevallen. Deze algemene regels - of functies - hebben een heel ander karakter dan de expliciet gedefinieerde normen van het regelgebaseerd werken en zijn veelal niet intuïtief te begrijpen. Zie Tekstkader 8 hieronder voor een voorbeeld van een geavanceerd datagedreven model dat is toegepast in het proces van bijstandsaanvragen en waar veel aandacht is besteed aan de transparantie en de *bias* analyse.

Veel van de gebruikte modellen zijn inherent complex. Het is ook voor een programmeur niet strikt noodzakelijk om deze complexe modellen op een intuïtief niveau te begrijpen om de technieken succesvol in te zetten. Belangrijker dan inzicht in de interne werking is zicht op de collectieve effecten van deze modellen. Voor classificatiemodellen zijn statistische methoden ontwikkeld waarmee het ‘gedrag’ van de modellen kan worden getoetst.⁸⁹ Er zijn verschillende metrieken ontwikkeld voor het toetsen van de ‘*fairness*’ van het algoritme en het vaststellen van mogelijke discriminatoire ‘*biases*’.⁹⁰ Daarvoor zijn ook statistische gegevens over de populatie nodig. Het zijn klassieke statistische methoden die behulpzaam kunnen zijn voor het verkrijgen van zicht op de collectieve effecten van een datagedreven model.

Er is veel aandacht voor ‘*explainable AI*’, waar met name wordt gewerkt aan toegankelijke uitleg van de werking van de modellen. Dat is belangrijk onderzoek, maar voor de verantwoorde inzet van datagedreven modellen kan gebruik worden gemaakt van bekende statistische methoden. Een toegespitste richtlijn voor de praktijk met relevante statistische en juridische afwegingen lijkt op dit moment nog niet te bestaan en is een ontwikkelkans.

⁸⁹ Hand 2012.

⁹⁰ Garg, Villasenor & Foggo 2020.

Tekstkader 8: datagedreven onderzoekswaardigheidsstoetsing van bijstandsaanvragen

De afdeling Werk, Participatie en Inkomen (hierna WPI) van de Gemeente Amsterdam doet een pilot met een geavanceerd datagedreven model voor het bepalen van de 'onderzoekswaardigheid' van een bijstandsaanvraag: bij welke aanvragen wordt de rechtmatigheid nader onderzocht? Deze toets heeft onder andere tot doel het voorkomen van onrechtmatig toegekende uitkeringen, met eventuele terugvorderingen en boetes als gevolg.

Dit proces wordt op dit moment op basis van beslisregels uitgevoerd, waarbij enkele regels geautomatiseerd worden uitgevoerd. Deze regels gaan bijvoorbeeld over een eventuele samenwoonsituatie die niet is opgegeven bij de aanvraag. De beslisregels worden grotendeels door een medewerker getoetst. Een medewerker kan ten alle tijde besluiten om op andere gronden een aanvraag nader te onderzoeken. WPI heeft deze regels gepubliceerd in de KIIA (Kunstmatige Intelligentie Impact Assessment), welke te vinden is in het algoritmeregister van de gemeente.⁹¹

Er wordt gebruikgemaakt van een geavanceerd datagedreven algoritme, dat op basis van historische data 9% van de aanvragen als onderzoekswaardig classificeert. Hiervan blijkt in 57% sprake van onrechtmatige aanvragen. Bij het huidige, handmatige proces wordt 4% van de aanvragen als onderzoekswaardig aangeduid, waarbij 48% bij nader onderzoek sprake van een onrechtmatige aanvraag blijkt te zijn.

De identificatie van een groter aantal onrechtmatige aanvragen én de hogere mate van gelijke behandeling van de aanvragen worden als redenen aangedragen van de inzet van deze benadering. WPI lijkt tot de conclusie gekomen te zijn dat het datagedreven model gelijkmatiger beoordeelt dan de medewerkers die op basis van de beslisregels werken. Het is niet duidelijk of er onderzoek is gedaan naar fraudegevallen voordat deze pilot is ontwikkeld.

Niet alle relevante documenten zijn gepubliceerd, dus het is op dit moment nog niet mogelijk om een beeld te krijgen van de *bias*-analyse en de selectie van het gebruikte algoritme. Dat laat onverlet dat er breed en gedetailleerd over de huidige en de nieuwe toetsingsmethode is geschreven. Dit maakt de benadering toetsbaar én maakt de ervaringen beschikbaar voor andere overheidsinstanties.

Een duidelijke juridische rode lijn die zich aftekent, is in ieder geval die van *social scoring* praktijken. Het voorstel voor een AI-verordening waarover de EU-wetgever zich momenteel buigt, bevat een verbod hierop.⁹² Gegevens over burgers die te maken hebben met hun

⁹¹ <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/ai-system/onderzoekswaardigheid-slimme-check-levensonderhoud/>

⁹² Europese Commissie, 'Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (Wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie', 21 april 2021, 2021/0106 (COD), Brussel.

persoonlijkheid of gedrag mogen in ieder geval geen deel uitmaken van datagedreven processen bij overheden. Hetzelfde geldt uiteraard voor discriminatoire (proxy-)variabelen.

Identificeren van gelijksoortige gevallen

Simpele data-aggregaties zijn niet altijd voldoende om gelijke gevallen vast te stellen. Het moet duidelijk zijn welke eigenschappen van een casus relevant zijn voor het vaststellen van de grootte van de groep. Wanneer deze eigenschappen (nog) niet helder zijn, kunnen de meer geavanceerde datagedreven modellen behulpzaam zijn voor het zoeken naar gelijksoortige gevallen in een grote gecombineerde gegevensverzameling. Een ‘recommender’-achtig systeem kan door middel van een datagedreven model⁹³ casuïstiek tonen die op een abstracte wijze ‘dichtbij’ ligt en voor nadere bestudering in aanmerking komt. Dit is een ander type datagedreven model dan een classificatiemodel, zoals in het WPI voorbeeld van Tekstkader 8.

Het werken vanuit de gecombineerde gegevens die voornamelijk voor administratieve doeleinden zijn verzameld heeft sterke beperkingen, zelfs bij het gebruik van de geavanceerde datagedreven modellen. Het betrekken van dossiers en door middel van geautomatiseerde tekstanalyse te zoeken naar vergelijkbare casuïstiek kan een goede aanvulling vormen bij de bepaling van gelijksoortige gevallen. Het experimenteren met deze technieken voor een casuïstiek analysesysteem voor uitvoeringsprofessionals lijkt een duidelijke ontwikkelkans, zeker gezien de niet minder dan stormachtige ontwikkeling van geavanceerde taalmodellen in de afgelopen jaren.

Voor het identificeren van bijzondere omstandigheden kan de burger ook zelf een rol spelen, als de overheid hem daartoe in staat stelt. Zo pleitte Scheltema al voor “[e]en digitaal systeem dat ingericht is om de burger te helpen, en waarin hij ook een rol kan spelen bij het beschikbaar stellen van gegevens”.⁹⁴ Dit, aldus Scheltema, “kan [...] behulpzaam zijn om de bijzondere omstandigheden te signaleren”.⁹⁵ Dit kan zo simpel zijn als het vragen naar bijzondere omstandigheden in de aanvraagportal. Eventueel kunnen tekstanalyse technieken helpen om de ‘vrije tekst’ die de burger hier invult, te ondersteunen. Dergelijke technieken worden door de gemeente Amsterdam al gebruikt om meldingen over de openbare ruimte te screenen.⁹⁶

⁹³ https://en.wikipedia.org/wiki/K-nearest_neighbors_algorithm.

⁹⁴ Scheltema 2021.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/meldingen-openbare-ruimte/>.

Identificeren van bijzondere omstandigheden

Hierboven beschreven we de mogelijkheden die datagedreven modellen bieden voor het identificeren van bijzondere omstandigheden. Daarbij is een uit de praktijk aangereikt voorbeeld het uitgangspunt. Dat roept de vraag op of het door middel van datagedreven technieken ook mogelijk is om bijzondere omstandigheden te identificeren zonder dat er casuïstiek als voorbeeld wordt aangedragen of een doelstelling wordt geformuleerd.

In de rechtswetenschappelijke literatuur is de potentie van datagedreven modellen voor ‘fijnkorrelig maatwerk’ benoemd, of in het Engels ‘*granular legal norms*’. Hiermee zouden op de persoon toegespitste normen kunnen worden vastgesteld. Een zorg die hierbij met regelmaat naar voren komt is dat ver doorgevoerde toepassing van datagedreven modellen zou kunnen zorgen voor omkering van de wisselwerking tussen normen en feiten⁹⁷, waarbij de vaststelling van de normen niet meer via een democratisch gelegitimeerd proces verloopt. Om die reden zien wij het puur datagedreven identificeren van bijzondere omstandigheden en op basis daarvan beschikken, niet snel realiteit worden in de Nederlandse uitvoeringspraktijk.

Voor het identificeren van relevante bijzondere omstandigheden dient een afweging te worden gemaakt ten opzichte van de doelstelling van het beleid. Een datagedreven model heeft deze doelstellingen ook nodig om eventuele bijzondere omstandigheden te identificeren. Zonder norm kan er geen afweging worden gemaakt en kan een datagedreven model ook niet assisteren bij deze afweging.

Het gestructureerd formuleren van de doelstellingen van beleid lijkt om meerdere redenen een nuttig hulpmiddel. Voor de zaakbehandelaars die de afweging van de bijzondere omstandigheden maken, eventueel bijgestaan door datagedreven modellen, maar ook voor de beleidsvoorbereidende fase. De hierboven genoemde regeltalen gebruikt zijn niet vanzelfsprekend geschikt voor het beschrijven van de doelstellingen, omdat deze talen zijn ontworpen voor een precisering van de wettekst richting de automatisering. Er is een uitbreiding van de methode nodig om ook de abstractere doelstellingen van beleid als bedrijfsregels te formuleren. Deze specificaties kunnen bijvoorbeeld in termen van verdelvingsvraagstukken de doelstellingen van een wet formuleren. Daar kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen met maatschappelijke kostenbatenanalyses (MKBA), die ook in het beleidskompas zijn opgenomen.⁹⁸ Dit sluit ook aan bij actiepunt 4.1.7 van het Handelingsperspectievenrapport van de WaU: “Organiseren vanuit maatschappelijke kosten”.⁹⁹

⁹⁷ Endicott & Yeung 2022; Goossens, Hirsch Ballin & van Vugt 2020; Meuwese 2017.

⁹⁸ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/algemene-leidraad-maatschappelijke-kosten-baten-analyse-mkba>.

⁹⁹ ABDTOPConsult 2020c, p. 44.

Wij zien de volgende ontwikkelmogelijkheden voor het datagedreven werken:

1: richtlijn voor het vaststellen van gelijke gevallen

We zien een duidelijke behoefte aan een richtlijn voor het vaststellen van gelijke gevallen met juridische afwegingen en datagedreven methoden. Dat kan aansluiten bij een richtlijn voor het verantwoord gebruik van datagedreven modellen, gebruikmakend van statistische methodes om zicht te krijgen op de collectieve effecten van de soms zeer complexe data-analyse technieken. Dit past ook bij het vergroten van vertrouwen door transparantie.

2: casuïstiek analysesysteem voor het vaststellen van gelijksoortige gevallen

Wij zien ontwikkelmogelijkheden voor de ontwikkeling van een casuïstiek analysesysteem voor het vaststellen van gelijksoortige gevallen op basis van aangedragen casuïstiek, geassisteerd door datagedreven modellen die gebruikmaken van administratieve gegevens en tekstuele data.

3: specificatiemethode voor doelomschrijvingen

Voor het faciliteren van het afwegingsproces van bijzondere omstandigheden, al dan niet geassisteerd door datagedreven modellen, en het versterken van de signaalfunctie richting de beleidsdepartementen zien wij een kans voor het expliciteren van de doelomschrijvingen van beleid als aanvulling op bestaande specificatiemethoden. Dit kan bijvoorbeeld in termen van verdelingsvraagstukken en kan aansluiten bij de ervaringen met MKBA-analyses.

Conclusie

Waarom 'proactief maatwerk'?

Deze rapportage geeft een beeld van wat het 'proactief identificeren van maatwerkgevallen' inhoudt, zowel in de praktijk als in theorie. In het kader van beleidsvorming rond responsief bestuursrecht bestaat immers een behoefte aan alternatieven voor het inmiddels bijna traditionele 'maatwerk aan de achterkant'. De reden hiervoor lopen uiteen van zorgen rond doenvermogen, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel tot hoge lasten voor uitvoerders in verhouding tot wat het burgers oplevert.

Daarnaast is de overtuiging dat de verplichtingen jegens de burger niet ophouden bij het bieden van een oplossing in een specifieke casus waarin bijzondere omstandigheden spelen ('fix') in opkomst. Deze verplichtingen omvatten in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel ook een bredere onderzoeksplicht om te bepalen of het specifieke maatwerkgeval aanleiding geeft tot aanpassing van de regels of een andere oplossing ('solve'). De intensievere en bredere toets die het nieuwe evenredigheidsbeginsel met zich meebrengt leidt dus tot een noodzaak om manieren te vinden om gelijke gevallen te identificeren.

Hoe ziet de praktijk eruit?

Het proactief identificeren van maatwerkgevallen beslaat een gevarieerde uitvoeringspraktijk, waarin initiatieven als het vragen van toestemming om burgers op een meer persoonlijke wijze te kunnen helpen, bestaan naast pilots waarin burgers proactief benaderd worden om ze te wijzen op bepaalde voorzieningen (zie Tekstkader 6).

Op basis van gesprekken met respondenten zijn wij gekomen tot een inventarisatie van werkwijzen en praktijken, die wij hebben gebundeld in zes categorieën, waarvan drie meer algemeen (1.2.1, 1.2.2 en 1.2.3) en drie specifiek gerelateerd aan digitale beslissystemen (2.2.2, 2.2.3 en 2.2.4). Om de geautomatiseerde context goed te kunnen meenemen, is het onderscheid tussen 'regelgebaseerd werken' en 'datagedreven werken' nuttig gebleken. Bij regelgebaseerd werken staan expliciet gedefinieerde normen centraal; bij datagedreven werken staat de signaalfunctie van data centraal.

Welke knelpunten zijn er?

Kijkend naar de wensen van de uitvoeringsprofessionals die wij gesproken hebben, aangevuld met inzichten uit de literatuur is er vooral behoefte aan duidelijkheid op meerdere fronten. De kwesties waar uitvoeringsorganisaties tegen aanlopen bij het identificeren van maatwerkgevallen zijn wellicht niet geheel onverwacht. Een eerste punt, waarop de praktijk al veel stappen heeft gezet, maar waar nog winst te behalen valt, betreft

de organisatiesensitiviteit ten aanzien de behoeften van individuele medewerkers aan duidelijkheid omtrent maatwerkruimte. De AVG en dan vooral het gebrek aan duidelijkheid omtrent wat deze wet vereist op het vlak van de wettelijke basis voor gegevensverwerking en de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets wordt ook veel genoemd. Er zijn nieuwe of geaccelereerde knelpunten als gevolg van de ontwikkelingen binnen het bestuursrecht en dan met name hogere verwachtingen rond de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Zoals de analyse in dit rapport laat zien, zal een grotere nadruk op evenredigheid leiden tot meer en meer fijnmazige regels en daarmee tot grotere complexiteit. Het is de essentie van de opdracht aan responsieve uitvoerders in een context van (deels) geautomatiseerde besluitvorming om met deze complexiteit een omgang te vinden. Hoe organiseer je rechtmatigheid én evenredigheid in combinatie met gelijkheid? Een verduidelijking van de taken van de verschillende uitvoeringsinstanties zou waarschijnlijk bijdragen aan een proactieve uitvoering, net als het organiseren van een grotere sensitiviteit voor signalen vanuit de uitvoering.

Ontwikkelingsmogelijkheden

Dit rapport pretendeert niet een definitieve oplossing te bieden voor de uitdagingen rond proactief maatwerk. Het laat zien dat de dilemma's en spanningen die rond dit thema spelen, zowel in algemene zin (1.1) als specifiek gerelateerd aan een grotere rol voor data (2.2.5) juist beter niet genegeerd worden. Wel suggereren onze bevindingen dat het proactief benaderen van maatwerk kan zorgen voor een betere balans tussen de inspanningen van uitvoeringsinstanties en andere onderdelen van het openbaar bestuur enerzijds en de positieve effecten voor burgers anderzijds. Ons onderzoek kan dus worden opgevat als een aanmoediging om een proactieve benadering van maatwerk verder te ontwikkelen.

Zoals aangegeven, gaat het hierbij om een gevarieerde praktijk, waarbinnen specifieke werkwijzen bepaalde aspecten van de probleemstelling juist wel of niet adresseren. Zo is doenvermogen, een belangrijk knelpunt bij 'maatwerk aan de achterkant' zeker een issue bij de in deze inventarisatie genoemde werkwijze waar 'toestemming van de burger' onderdeel vanuit maakt (1.2.3 en 2.2.3), maar houdt de vroegsignaleringspraktijk (2.2.4) daar juist veel rekening mee. Voor proactieve dienstverlening zonder toestemming en een meer datagedreven benadering van het opsporen van nadelige effecten van wetgeving is privacy juist een aandachtspunt. Daadwerkelijke pilots blijven echter grotendeels achterwege, wegens een ervaren gebrek aan duidelijkheid rond de eisen en mogelijkheden van de AVG. Nader onderzoek zou erop gericht moeten zijn hoe deze verduidelijkt kunnen worden.

De in hoofdstuk 2 gehanteerde splitsing tussen regelgebaseerd werken en datagedreven werken biedt een conceptueel handvat om keuzes te kunnen maken rond de organisatie en regulering van de complexiteit die responsiviteit in een context van (deels) geautomatiseerde besluitvorming met zich meebrengt. Enerzijds biedt het regelgebaseerd

werken, in dit rapport benaderd als de digitale vertaling van de uitoefening van openbaar gezag vanuit de legaliteitsgedachte, mogelijkheden om nieuwe inzichten rond de effecten van de uitvoering van bepaalde wetgeving te kanaliseren. Anderzijds biedt datagedreven werken, zoals het bewust positioneren van uitvoeringsorganisaties als informatiebron (2.2.2), proactieve dienstverlening (2.2.3) en vroegsignalering (2.2.4) een belangrijke aanvulling.

In welke richtingen kan gedacht worden voor het verder ontwikkelen van een gecombineerde inzet van regelgebaseerd en datagedreven werken? Wij belichten enkele genoemde mogelijkheden:

Het breder integreren en standaardiseren van het regelgebaseerd werken (2.1.5) in de uitvoeringspraktijk en deze werkwijze meer naar de voorkant van het wetgevingsproces halen is een duidelijke ontwikkelmogelijkheid. Een gezamenlijke standaard helpt om sneller wijzigingen in te kunnen voeren, de effecten van wijzigingen beter te overzien en in het algemeen grip te krijgen op het complexe geheel van regels en gegevensmodellen.

In aansluiting daarop kan het explicieter formaliseren van doelomschrijvingen (1.2.2, 1.3, 2.2.5), binnen het wetgevingsproces een belangrijk middel zijn. Voor de datagedreven benadering maakt een vroege beleidsevaluatie op basis van signalen uit de uitvoering laagdrempeliger. Voor het regelgebaseerde werken maken expliciete doelen het herzien van het complexe geheel van regels beter verifieerbaar aan de doelstellingen, zonder dat het primaat van de wetgever wordt doorkruist.

In de uitvoeringspraktijk kan een richtlijn worden ontwikkeld voor het vaststellen van gelijke gevallen (2.2.5), met juridische overwegingen en statistische handreikingen. Dit kan hand in hand gaan met pilots die ter ondersteuning van het vaststellen van gelijke gevallen statistische methodes en meer geavanceerde data- en tekstanalysetechnieken gebruiken. Dit heeft een grote overlap met de behoefte aan een praktische juridische en statistische richtlijn voor de inzet van data-analysetechnieken en het toetsen van de collectieve effecten.

Literatuurlijst

ABDTOPConsult 2020a

ABDTOPConsult, 'Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte', Den Haag, januari 2020.

ABDTOPConsult 2020b

ABDTopConsult, 'Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse', ABD TopConsult, februari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 31490, nrs. 271 en 284.

ABDTOPConsult 2020c

ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse "Ja, mi(t)s...", Den Haag, juli 2020.

Barkhuysen & den Ouden 2020

T. Barkhuysen en W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over responsief bestuursrecht, integrale geschillenbeslechting, maar vooral ... maatwerk', *Nederlands Juristenblad* 2020/954.

Barkhuysen, Bastiaans, Çapkurt & Hofman 2022

T. Barkhuysen, S. Bastiaans, F. Çapkurt & J. Hofman, Gegevensbescherming: de bestuursrechtelijke aspecten van de AVG, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2022/115.

Van den Berge e.a.

L. van den Berge e.a., *Maatwerk in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Uitgevers Den Haag 2020.

Bovens & Zouridis 2002

M. Bovens & S. Zouridis, 'From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control', *Public Administration Review* 2002, 62(2), p. 174-184.

Endicott & Yeung 2022

T. Endicott & K. Yeung, 'The Death of Law? Computationally Personalised Norms and the Rule of Law', *University of Toronto Law Journal* 2022, 72(4), p. 373-402.

Esser & Becker 2021

J.E. Esser & R.G. Becker, 'Maak van maatwerk de regel. Maatwerk in rechterlijke toetsing van regels en uitvoering', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2021/106, p. 250.

Garg, Villasenor & Foggo 2020

P. Garg, J. Villasenor en V. Foggo, 'Fairness metrics: A comparative analysis', 2020 IEEE International Conference on Big Data (Big Data), p. 3662-3666.

Giezeman & Jak 2020

K. Giezeman en N. Jak, 'Bestuursrechtelijk maatwerk. De wetgever en het bestuur aan zet', *Nederlands Juristenblad* 2020/572.

Goossens, Hirsch Ballin & van Vugt 2020

J. Goossens, E. Hirsch Ballin en E. van Vugt, 'Algoritmische beslisregels en geautomatiseerde feitenvaststelling: gevolgen voor de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse constitutionele recht', Preadvies Staatsrechtconferentie 2020.

Hand 2012

D.J. Hand, 'Assessing the performance of classification methods', *International Statistical Review*, 80(3), 400-414, 2012.

Hendriks, Huiting, van den Berg & van Twist 2022 (NSOB-rapport)

W. Hendriks, M. Huiting, C. van den Berg en M. van Twist, 'Maatwerk als standaard?', Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk, Nederlandse school voor openbaar bestuur, 2022.

Hertogh 2006

M. Hertogh, 'Bier werkt beter dan koffie: over de bestuurlijke beleving van het gelijkheidsbeginsel', in: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G. H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid* (WRR verkenningen, nr. 12), Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 19-40.

Van Heukelom-Verhage 2020

S. van Heukelom-Verhage, 'Maatwerk bieden in een gedigitaliseerde en datagedreven samenleving; #HoeDan?', in: *Maatwerk in het bestuursrecht. Preadviezen*. Den Haag: Boom Juridisch 2020.

Huisman & Jak 2021

P.J. Huisman & N. Jak, 'Verschillende gezichten van bestuursrechtelijk maatwerk: interactie tussen wetgever, bestuur en bestuursrechter', *De Gemeentestem* 2021/45.

Hulst, Marseille & Steenhagen 2022

L. Hulst, B. Marseille & N. Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *Nederlands Juristenblad* 2022(39), p. 3210-3218.

Ippel & Beirnaert 2022

M.H. Ippel & P. Beirnaert, 'Goede uitvoering van wetgeving vanuit het burgerperspectief', *RegelMaat* 2022(38) 4, pp. 314-331.

Ippel & Scheltema 2023

M.H. Ippel & M. Scheltema, 'De rechtsstatelijke zorgplicht', in VAR-preadviezen nr. 170, *Zorgplichten in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 7-75.

Linthorst & Oldenhof 2020

E.M. Linthorst en L. Oldenhof, 'Maatwerk aan de keukentafel: van 'hoera' begrip tot betwiste norm', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2020/209, p. 511-521.

Linthorst & Oldenhof 2021

E.M. Linthorst en L. Oldenhof, 'Als wetgeving niet zwart of wit is, maar grijs. Strategieën van professionals en burgers om met ambiguïteit in de Wmo 2015 om te gaan', *Recht der Werkelijkheid* 2021, 42(2), p. 100-123.

Meurs 2016

P. Meurs, 'Maatwerk én willekeur; een pleidooi voor situationele gelijkheid', in: *De relatie tussen burger en bestuur – Essaybundel. De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont?*, Transitiecommissie Sociaal Domein 2016, p. 97-111.

Meuwese 2017

A.C.M. Meuwese, 'Grip op normstelling in een datatijdperk', in: W.J.M. Voermans, R.J.B. Schutgens & A.C.M. Meuwese, *Algemene regels in het bestuursrecht (VAR-reeks 158)*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2017.

Meuwese 2021

A.C.M. Meuwese, *Maatwerk en andere toverwoorden van een nieuw wetgevingsbeleid*, *RegelMaat: Kwartaalblad voor Wetgevingsvraagstukken* 2021, 37(1): 76-80.

Meuwese & Wolswinkel 2021

A.C.M. Meuwese & C.J. Wolswinkel, *Maatwerk en bijzondere wetgeving: ondanks of dankzij?*, Tilburg, januari 2021

Meuwese 2022

A.C.M. Meuwese, 'Artificiële intelligentie en bestuursrecht: menselijk én digitaal', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2022/37, afl. 2, p. 55-66.

Meuwese & Timmer 2022

A.C.M. Meuwese & I. Timmer, 'Law smells': Over digitale vertalingen van regelgeving en de -uitvoeringspraktijk, *RegelMaat: Kwartaalblad voor Wetgevingsvraagstukken* 2022, 38(3), p. 272-283.

Nationale ombudsman 2019

Nationale ombudsman, 'Behoorlijk invorderen vanuit het burgerperspectief', Rapport 2019/05, Den Haag.

Nationale ombudsman 2021

Nationale ombudsman, 'Een burger is geen dataset. Ombudsvisie op behoorlijk gebruik van data en algoritmen door de overheid', Den Haag: maart 2021.

Nationale ombudsman 2022

Nationale ombudsman, 'Met te weinig genoeg nemen', Rapport 2022/111, Den Haag: juni 2022.

Pels Rijcken 2019

Pels Rijcken, Maatwerk met de Awb. Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk, Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. 2019 (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 26043, nr. 644).

De Poorter en Koenraad 2022

J.C.A. de Poorter en L.M. Koenraad, Responsieve bestuursrechtspraak. Een beschouwing over de rol van maatwerk in bestuursrechtelijke appelprocedures, *Nederlands Juristenblad* 2022/1072.

Pro Facto 2022 (evaluatie UAVG)

Pro Facto, 'Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid', Onderzoek voor het WODC, Groningen, juni 2022.

Raad van State 2018

Raad van State, 'Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen', 31 augustus 2018. Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 557.

Raad van State 2020

Raad van State, 'On-ge-vraagd ad-vies over de mi-nis-te-riële ver-ant-woor-de-lijk-heid', 15 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

Raad van State 2021

Raad van State 2021, 'Digitalisering – wetgeving en bestuursrechtspraak', Den Haag, mei 2021.

ROB 2006

Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Verskil moet er zijn; Bestuur tussen discriminatie en differentiatie', 2006.

Scheltema 2019

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2019/24, afl.6, p. 246-253.

Scheltema 2021

M. Scheltema, Digitalisering vanuit burgerperspectief, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2021/104.

Schuurmans e.a. 2020

Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat*, Leiden: Universiteit Leiden 2020.

Staat van de Uitvoering 2022

Staat van de Uitvoering 2022, <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2023/01/Staat-van-de-Uitvoering-2022-1.pdf>.

Tomlinson 2019

Joe Tomlinson, *Justice in the Digital State*, Bristol: Policy Press 2019.

VAR-preadviezen 2023

M.H. Ippel & M. Scheltema, A. Zuurmond, M.H.A.F. Lokin & G. Mulder, A. Collignon, R. Stijnen, *Zorgplichten in het bestuursrecht. VAR-preadviezen nr. 170*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

Venetiëcommissie 2021

Venice Commission, 'Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens', adopted Venice Commission at its 128th Plenary Session, 18 October 2021, CDL-AD(2021)031-e, p. 20.

De Vries 2022

S. de Vries, 'De (on)wenselijkheid van meer maatwerk', afl. 4, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2022/113 p. 222-229.

Wolswinkel 2020

C.J. Wolswinkel, 'Maatwerk, digitalisering en bestuursrecht: onlosmakelijk verboden', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2020/137, p. 324.

WRR 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid', Den Haag 2017.