

Smart Society Case #6

# Digitale besluitvorming in een mensenwereld

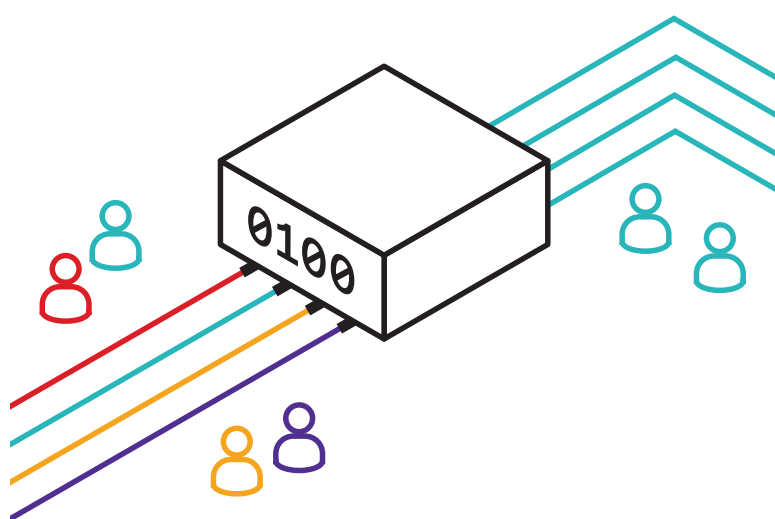
Omgang met de risico's en ongemakken van  
geautomatiseerde beslissingen in het sociaal domein

juli 2020

## Auteurs:

Vera de Jong

Socrates Schouten





*Foto: Jason Yuen, Unsplash*

Inmiddels wordt meer dan de helft van alle overheidsbesluiten niet meer door mensen genomen, maar door computers. Geautomatiseerde besluitvorming draagt de belofte efficiënter en nauwkeuriger te zijn bij het verwerken van grote aantallen besluiten, maar is op dit moment niet zonder risico voor de burger. In het sociaal domein worden steeds meer situaties zichtbaar van mensen die structureel vastlopen door een robotachtige benadering door de overheid. Hoe kan geautomatiseerde besluitvorming beter aansluiten op de werkelijke context en situatie van de mens?

Iedere burger heeft te maken met geautomatiseerde overheidsbesluiten. De vaststelling van uitkeringen, huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag of de vordering van gemeentelijke belastingen en verkeersboetes: data en ICT staan inmiddels centraal in de uitvoering. Ook bij de toewijzing van een sociale huurwoning of toegang tot maatschappelijke voorzieningen op

gebied van zorg, WMO, jeugdhulp en scholing speelt geautomatiseerde besluitvorming een rol. Geautomatiseerde besluitvorming is niet nieuw: in de jaren '70 koppelde de Belastingdienst al digitale gegevens van autobezitters waardoor het geautomatiseerd opleggen van motorrijtuigenbelastingen mogelijk werd.<sup>1</sup> Sindsdien hebben gemeenten een grote automatiseringsgolf

doorgemaakt met de belofte dat technologie besluitvormingsprocessen kostenefficiënter, nauwkeuriger en transparanter kan maken.

Op dit moment nemen computers dus op grote schaal besluiten, zonder menselijke tussenkomst. Wat betekent dit concreet? Gegevens worden vanuit verschillende databases verzameld en in ingewikkelde formules ingevoerd, ook wel automatische beslisregels of algoritmen genoemd. Deze beslisregels worden opgesteld op basis van digitale vertalingen van rechtsbronnen (wet- en regelgeving, jurisprudentie, uitvoeringsbeleid). Het systeem besluit zo bijvoorbeeld op basis van je persoonsgegevens, je inkomensgegevens én verschillende rechtsbronnen hoeveel kinderopvangtoeslag of huurtoeslag je ontvangt, of wat de hoogte van je eigen WMO-bijdrage is voor de thuiszorg die je nodig hebt. Als uit de database naar voren komt dat je schulden hebt bij de overheid, worden deze in veel gevallen automatisch verrekend met de toeslag.

Nu de automatiseringsgolf grotendeels heeft plaatsgevonden, wordt zichtbaar dat er naast de evidente kansen die geautomatiseerde besluitvormingstechnologie biedt ook ongemakken en risico's voor de burger ontstaan. Technische nauwkeurigheid en bestuurlijke efficiëntie staan niet altijd gelijk aan maatschappelijke rechtvaardigheid, noch aan economische efficiëntie. Hoe kan digitale besluitvorming effectief en rechtvaardig ingezet worden?

## Risico's en ongemakken van geautomatiseerde besluitvorming

De digitale werkelijkheid is niet altijd gelijk aan de menselijke realiteit. De computer is 'slim', maar ook feilbaar en niet sensitief voor de menselijke realiteit. Welke risico's en ongemakken herkennen we voor burger, maatschappij en economie?

Allereerst rust een geautomatiseerd besluit altijd op een digitale vertaling én een gestandaardiseerde interpretatie van geschreven rechtsbronnen. We moeten hierdoor altijd rekening houden met de mogelijkheid dat een digitale interpretatie van een specifieke situatie van een inwoner en

## Vraagstukken

### Zorgvuldigheid

Digitale besluiten vragen om precisie. Het is van belang dat de data waarmee een besluit genomen wordt correct en compleet zijn, zodat de individuele situatie zo goed mogelijk in beeld is. Burger en hulpverlener dreigen dan wel overzicht te verliezen door het groot aantal uitvoerders in het sociale domein.

### Gemotiveerde besluitvorming

Door gebrek aan inzicht in de gebruikte beslisregels en gegevens kan een burger moeilijk nagaan of een besluit terecht is genomen. Hierdoor wordt die gehinderd om bezwaar te maken. Zelfs rechters ervaren problemen om besluitvorming van de digitale overheid inzichtelijk te maken.

### Gelijkheidsbeginsel

Digitalisering gaat gepaard met standaardisering. Hoe behouden we de mogelijkheid om een situatie vanuit de menselijke realiteit te benaderen? Hoe voorkomen we ineffectieve robotachtige behandeling van burgers met een hulpvraag in het sociale domein?

het daaropvolgend digitaal besluit niet passend of onvolledig is. Computers zijn niet in staat om de volledige menselijke realiteit waar te nemen en te interpreteren. Hoe complexer een werkelijke situatie, hoe minder doeltreffend een digitale set van beslisregels zal zijn. Standaard beslisregels werken goed voor standaard situaties, maar wat als jouw situatie niet standaard is? En wie bepaalt eigenlijk wat standaard is? De Raad van State waarschuwt voor een vicieuze cirkel: de huidige digitale interpretatie van geschreven en ongeschreven wetten functioneert onvoldoende, waardoor maatwerkoplossingen uit de praktijk naar nieuwe digitale beslisregels vertaald worden.<sup>2</sup>

Hierdoor vindt standaardisatie plaats in een groter toepassingsgebied: meer situaties worden onderhevig aan beslisregels op basis waarvan mensen gelegitimeerd geweigerd kunnen worden van sociale ondersteuning.<sup>3</sup> Dit leidt er in sommige gevallen toe dat mensen structureel vastlopen in het sociaal domein. In hoeverre is het redelijk dat de situatie van de burger via gestandaardiseerde beslisbomen wordt beoordeeld terwijl de wet meer ruimte biedt om de burger te ondersteunen en diens situatie in ogenschouw te nemen? Ten tweede dreigt de bewijslast van een onjuist of niet passend genomen besluit steeds verder van de overheid naar de individuele burger te verschuiven. Digitale besluiten in het sociaal domein hebben regelmatig directe incasso, verrekening of uitsluiting als gevolg. Een eventueel onterechte invorderingsactie van de overheid kan alleen achteraf, na bezwaar en op individueel verzoek rechtgezet worden. Maatschappelijke ongelijkheid wordt hier in de hand gespeeld: mensen met een financiële buffer en het vermogen om de argumentenreeks achter digitale besluitvorming te achterhalen komen minder snel in de problemen. Het zijn de kwetsbaren die door harde geautomatiseerde beslissingen en trage, ontoegankelijke bezwaarprocedures in nog kwetsbaardere situaties terechtkomen.

Kortom: hoe kunnen we voorkomen dat inwoners blootgesteld worden aan de risico's en ongemakken die gepaard gaan met deze systemen? En hoe eerlijk is het beroep op digitale zelfredzaamheid van de burger als zelfs de slimste burger maar moeilijk kan controleren of een digitaal besluit op een correcte manier tot stand is gekomen?

## CASE: Huishoudboekje Gemeente Utrecht

Overzicht houden op de persoonlijke administratie is voor veel inwoners ingewikkelder geworden. Basisvoorzieningen als energie, wonen en zorg worden door verschillende dienstverleners geleverd, die verschillende digitale procedures en voorwaarden hanteren. Ook heeft een groeiende

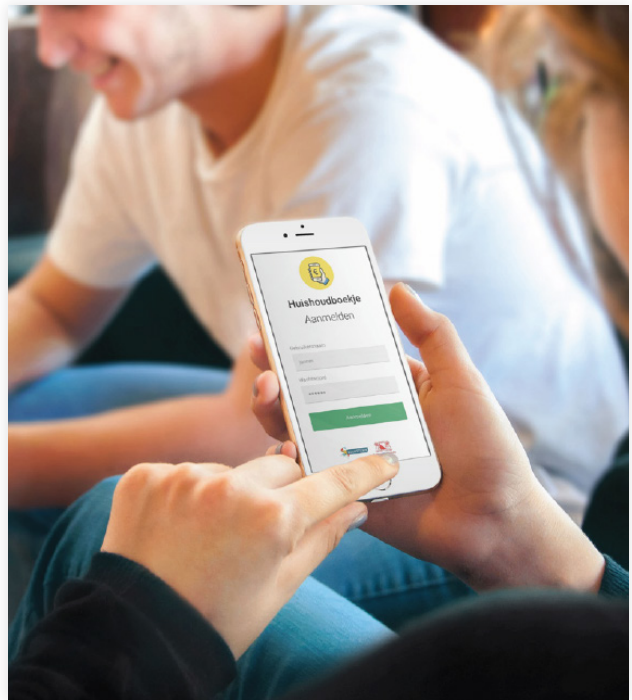


Foto: Huishoudboekje

groep inwoners een mix van verschillende inkomstenbronnen (flexwerk, uitkering, huurtoeslag, zorgtoeslag), welke op verschillende momenten in de maand binnenkomen. Daarbij kan het soms zes tot acht weken duren voordat uitkeringen, toeslagen of bezwaren worden toegekend, terwijl schulden en boetes in veel gevallen direct betaald moeten worden. Diverse gemeenten zijn gaan werken aan nieuwe oplossingen om met name de meer kwetsbare inwoners te beschermen tegen de gevolgen van onregelmatige of onverwachte automatische invorderingen.

De gemeente Utrecht startte in 2016 een proef met het digitale 'Huishoudboekje'. Dit initiatief is gericht op inwoners die tijdelijk of structureel ondersteuning nodig hebben bij het beheren van hun financiën. Deelnemende inwoners laten hun inkomen na afronding van een intakeprocedure binnenkomen op de bankrekening van het Huishoudboekje in plaats van hun eigen rekening. Vaste lasten als huur, water, energie, zorgverzekering én het afgesproken leefgeld van de inwoner worden vervolgens automatisch van deze rekening afgeschreven, waarbij de gemeente garant staat voor een persoonlijke buffer van €1.500,- indien er op dat moment te weinig geld op de rekening staat. Hierdoor worden boetes voorko-





*Foto: Uitzicht over Utrecht, Sebastiaan ter Burg, CC BY 2.0.*

men en heeft de inwoner te allen tijde zekerheid en rust over zijn of haar besteedbaar inkomen.

Waarom doet Utrecht dit? Wethouder Linda Voortman zegt hierover: "Gemiddeld heeft een inwoner zo'n €42.500,- schuld op het moment dat hij bij de gemeente in beeld komt. Daarbij is de overheid in veel gevallen een van de belangrijkste schuldeisers. Het kost de maatschappij al snel een ton om dat weer recht te trekken. Dat moeten we zien te voorkomen door er veel eerder bij te zijn".<sup>4</sup> Inmiddels maken 75 inwoners gebruik van het Huishoudboekje. Zij hebben de mogelijkheid om hun persoonlijke huishoudboekje te allen tijde via een app in te zien. De ervaring leert dat deelnemende inwoners in de eerste maanden direct minder stress en meer ruimte ervaren om langzaam hun leven weer wat meer op orde te krijgen. Een deel van de deelnemers is na een paar maanden in staat om hun huishoudboekje weer in eigen regie te nemen. Voor een ander deel van de deelnemers blijkt zelf-regie op de persoonlijke administratie een brug te ver. De gemeente blijft deze groep inwoners

structureel ondersteunen door de persoonlijke administratie (gedigitaliseerd) uit te voeren.

Na uitvoering testen wordt het deelnemers-aantal voorzichtig opgeschaald naar een capaciteit van 300 deelnemers. Projectleider Pieter in 't Hout legt uit dat opschaling zorgvuldig moet gebeuren omdat het Huishoudboekje veel gebruik maakt van geautomatiseerde processen en uitbetalingen aan deelnemende inwoners in geen geval mis mogen gaan. De dienst moet eerst echt heel goed werken: eerst kwaliteit garanderen en dan pas opschalen.<sup>5</sup> De gemeente Utrecht werkt in dit initiatief nauw samen met Belastingdienst Toeslagen, SVB, UWV, Buurteams, Mitros, Zilverenkruis, Eneco en VGZ.

Naast Utrecht werkt ook Enschede aan een pilot waarmee zij inwoners wil helpen om meer regie te krijgen op hun persoonlijke gegevens over werk en inkomen. In deze pilot worden inkomensgegevens, na goedkeuring van de inwoner, door de werkgever verstrekt en direct door de gemeente in het uitkerings-systeem ingevoerd, waardoor de toeslagen en

regelingen automatisch worden verrekend.<sup>6</sup> De bewoner heeft hierdoor elke maand direct beschikking tot een actueel overzicht van zijn inkomsten. Enschede bouwt in de pilot samen met de drie andere gemeenten en verschillende ketenpartners aan een module die de inkomensberekening uitvoert. Inwoners kunnen zelf bepalen of zij van deze extra ondersteunende gemeentelijke diensten gebruik willen maken.

## Beschouwing

De casus van het Utrechtse Huishoudboekje is een voorbeeld van hoe in samenwerking met ketenpartners innovatieve oplossingen kunnen worden ontwikkeld om inwoners te ondersteunen in de steeds ingewikkelder wordende digitale samenleving. Enerzijds voorzien gemeenten kwetsbare inwoners van begeleiding en bescherming tegen onjuiste of ontijdige automatische besluiten. Anderzijds tonen de pilots van Utrecht en Enschede de eerste contouren van een nieuwe bestuurlijke werkelijkheid waarin de technologie van geautomatiseerde besluitvorming in het sociaal domein wordt benaderd vanuit de praktische leefwereld van de (kwetsbare) burger.

Dit is nog maar het begin. Een gemeente die het huishoudboekje van kwetsbare huishoudens overneemt is een tactisch middel om schrijnende gevallen te voorkomen. De groeiende noodzaak om de inzet van geautomatiseerde besluitvorming van politiek tot uitvoering te verantwoorden blijft echter onverminderd. Naast de opgave om inwoners voor de risico's van geautomatiseerde besluitvorming te beschermen, staan bestuurders voor de grotere opgave om deze risico's structureel weg te nemen. Wat als een digitaal besluit iemand in de problemen duwt en de maatschappelijke ondersteuningskosten daardoor juist oplopen? Is het technisch correcte besluit in dat geval ook een werkelijk efficiënt en maatschappelijk en economisch zinvol besluit? Het digitaal huishoudboekje is een eerste interventie om het 'halen' en 'brengen' van geld beter af te stemmen, maar de achterliggende logica kan ook verder worden herzien. Daarvoor wordt hieronder ter inspiratie een eerste suggestie gedaan.

Het digitale karakter van een besluit over

de sociale ondersteuning kan ertoe leiden dat uitvoerders en ambtenaren een digitaal besluit aannemen als 'de enige mogelijkheid', terwijl er binnen de wet meer ruimte is om af te wijken. Sommige functionarissen erkennen deze problematiek en beginnen op sommige plekken kleine 'hacks' in het systeem toe te passen. Zij voeren in sociale noodgevallen bijvoorbeeld 'Stadhuisplein 1' als huisadres in wanneer een burger geen ondersteuning krijgt omdat hij op dit moment geen vast onderdak heeft. Hoe kunnen we digitale technologieën inzetten om burgers en professionals in staat te stellen om werkelijk preventief en oplossingsgericht te handelen? Daarover gaan suggesties twee en drie.

### Suggestie 1: Van halen naar brengen

De overheid intervenueert steeds in de portemonnee van de burger, de ene keer vanuit het principe van 'halen' (belastingen, boetes) en op andere momenten vanuit het principe van 'brengen' (uitkeringen, toeslagen, subsidies). Een besluit tot 'geld halen' komt uit geheel andere overwegingen voort dan een besluit tot 'geld brengen'. Geautomatiseerde besluitvorming is de afgelopen decennia vooral ingezet vanuit het belang en het perspectief van de effectieve, kostenbesparende overheid. De huidige realiteit leert ons dat deze aanpak voor gemeenten én burger tot toenemende complexiteit en regeldruk heeft geleid. Kwetsbare inwoners zijn steeds minder in staat om hun eigen financiële administratie te beheren en mensen lopen soms chronisch hulp of ondersteuning mis door ingewikkelde procedures. Een verantwoordelijke overheid weegt het gewicht van iedere individuele overweging tegen elkaar af wanneer de overheid aan beide kanten van de balans aanwezig is. Zo worden belastingen (deels) kwijtgescholden indien de burger recht heeft op een uitkering.

Kan de digitale overheid nog meer op solidariteit worden gestoeld? Wat zou het betekenen als we een radicale omslag maken in het sociaal domein, waarbij de overheid een fundamentele transitie realiseert van 'halen' naar 'brengen'? Een idee is om iedere burger automatisch de sociale ondersteuning te geven waar hij recht op heeft; dat keert de trend waarbij de bewijslast steeds verder naar de burger verplaatst. Als we deze omkering willen realiseren, moet kritisch

onderzocht worden in welke mate technologieën zoals geautomatiseerde besluitvorming en AI ons daar op een zinvolle, veilige en verantwoordelijke manier bij ondersteunen.

### **Suggestie 2: Toegankelijke bezwaarprocedure**

De individuele burger is niet opgewassen tegen de middelen en machtspositie die de overheid heeft. Zo heeft de overheid de mogelijkheid om volautomatische incasso uit te voeren, maar de burger heeft op zijn beurt geen mogelijkheid om volautomatisch bezwaar te maken als er ergens in de keten een fout is gemaakt. Het controleren van een digitaal besluit is een erg ingewikkelde taak en een burger heeft goede ondersteuning nodig om deze controle goed uit te kunnen voeren. Ieder besluit dient daarom gepaard te gaan met een begrijpelijke uitleg én een snelle, voor de burger effectieve bezwaarmogelijkheid (zie ook Case 7: 'Wat is toegankelijke publieke dienstverlening?').

Gemeenten kunnen zich inspannen de droge mededeling van een besluit om te vormen tot een begrijpelijke mededeling mét toegankelijke interactiemogelijkheden, zoals het verzoek om meer informatie over de grondslag van het besluit in te winnen of een toegankelijke bezwaarmogelijkheid. Zonder deze mogelijkheid tot interactie met de overheid is het voor burgers onmogelijk om een digitaal besluit goed te kunnen controleren.<sup>7</sup>

### **Suggestie 3: Escalatieknop**

Een hard digitaal besluit blijkt niet in alle gevallen wenselijk en effectief. Het is raadzaam om de werkelijke toepasbaarheid en de mogelijke risico's van geautomatiseerde besluitvorming per individuele situatie in te schatten. Hoe kunnen we beter om leren gaan met de feilbaarheid van computersystemen en op welke manieren kan het menselijke inschattingsvermogen van professionals ondersteund worden door slimme technologie? Harde besluiten kunnen waar nodig vervangen worden door raadgevende besluiten. De werkelijkheid biedt in veel gevallen meer wettelijke interpretatieruimte om burgers ondersteuning te bieden dan dat het digitaal besluit doet overkomen. Hoe kunnen we zorgvuldiger gebruik maken van deze wettelijke interpretatieruimte vanuit het perspectief van de burger? Op welke manier kunnen gemeenten ruimte creëren

voor werkwijzen waarmee burgers, hulpverleners en ambtenaren vroegtijdig en gelegitimeerd in kunnen grijpen wanneer burgers vastlopen als gevolg van geautomatiseerde besluitvorming?

De Canadese overheid maakt inmiddels gebruik van een soort 'escalatieknop' waarmee burgers en uitvoerders direct melding kunnen maken als zij vastlopen en daardoor niet de sociale ondersteuning ontvangt waar zij recht op hebben.<sup>8</sup> Het gebruik van deze hulpknop levert in de beginfase meer werk op voor de overheid, maar levert tegelijkertijd zeer waardevolle informatie waarmee schadelijke werkingen uit het systeem kunnen worden gehaald. Dit doet denken aan de behoedzame en lerende aanpak van de opschaling van het Utrechtse Huishoudboekje.

## **Conclusie**

Hoe gaan we om met het groeiende aantal automatische besluiten binnen de datagedreven overheid? Dit vraagstuk vraagt bestuurders om bewuste en scherpe keuzes te maken. De geïllustreerde voorbeelden uit Utrecht en Enschede tonen dat gemeenten inwoners in bescherming kunnen nemen tegen de eventuele nadelige gevolgen van geautomatiseerde besluitvorming. Hoeveel risico is de overheid moreel verplicht te dragen en hoeveel risico is de individuele burger in staat te dragen? Het is raadzaam om de risico's voor de burger als gevolg van een onwenselijk hard besluit zorgvuldig in te schatten, alvorens over te gaan tot een besluit. In geval van besluitvorming met een hoge complexiteit in het sociaal domein zouden professionals door middel van een raadgevend besluit een rol kunnen vervullen in het verifiëren van de werkelijke situatie alvorens een besluit definitief te maken. In welke gevallen deze oplossing wenselijk zou zijn, en in welke gevallen ze minder relevant is, verdient verdere aandacht.

Veel vraagstukken op het gebied van geautomatiseerde besluitvorming leiden tot eenzelfde fundamentele strategische discussie. Digitale besluiten nemen ontelbare vormen aan, maar komen in de basis altijd neer op een droge afweging tussen 'halen/uitsluiting' of 'brengen/insluiting'. Hoe kan een overheid een rechtvaardige afweging nastreven tussen halen en brengen in elk individueel

besluit? Een administratief correct besluit is niet in alle gevallen gelijk aan een moreel rechtvaardig besluit. Hoe kunnen we solidariteit inprogrammeren als fundament van de datagedreven overheid?

De technologie achter geautomatiseerde besluitvorming zal komende jaren steeds geavanceerder worden en op grotere schaal worden gebruikt. Ondanks de huidige risico's is de zoektocht naar een effectieve implementatie van deze technologie zeer wenselijk in het sociaal domein. Juist hier zijn burgers gebaat bij de inzet van nieuwe technologieën. Zo kan een effectieve koppeling tussen de gegevens van verschillende uitvoerders tot een grote reductie van administratielast leiden (zie Case 7). Hierbij is het van groot belang dat de overheid tijdig ingrijpt om de rechtspositie van burgers te verzekeren in relatie tot de machtspositie en bijzondere bevoegdheden van overheidslichamen.

Tot slot: de grootschalige inzet van nieuwe technologie brengt altijd leerkosten met zich mee. Zeker in het geval van technologie die een stuk besluitvorming van uitvoerders overneemt en grote invloed kan hebben op de levens van burgers. Welke leerkosten is de maatschappij bereid te betalen?

## Stelling

Geautomatiseerde besluiten vanuit het principe 'brengen' moeten binnen het sociaal domein standaard voorrang krijgen op besluiten die voortkomen uit het principe 'halen'.

## Noten

- 1 Van Eck, Marlies, 2018, *Geautomatiseerde Ketenbesluiten & rechtsbescherming. Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming*. Proefschrift Universiteit Tilburg. [https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/20399771/Van\\_Eck\\_Geautomatiseerde\\_ketenbesluiten.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/20399771/Van_Eck_Geautomatiseerde_ketenbesluiten.pdf)
- 2 Raad van State, 2019, *Ongevraagd advies over de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen*. <https://www.raadvanstate.nl/@112661/w04-18-0230/>
- 3 Kruiter, H. & Kellerman, F., 2019, *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*. Instituut voor Publieke Waarden. <https://publiekewaarden.nl/wp-content/uploads/2019/06/Stapelingsproblematiek-IPW.pdf>
- 4 Persoonlijke communicatie Linda Voortman, 15 november 2019
- 5 Persoonlijke communicatie Pieter in 't Hout, 15 november 2019
- 6 Vos, M., 2019, 'Samen ontwikkelen voor het sociaal domein', iBestuur.nl <https://ibestuur.nl/praktijk/samen-ontwikkelen-voor-het-sociaal-domein>
- 7 Van Kempen, M., 2019, *Motivering van automatisch genomen besluiten*. Knowbility. <http://www.knowbility.nl/wp-content/uploads/Motivering%20van%20automatisch%20genomen%20besluiten%20DefPub%20digitaal.pdf>
- 8 Deze escalatieknop wordt geïmplementeerd vanuit de Canadese Directive on Automated Decision-making (2019). Zie ook 'Ethical design and use of automated decision systems', Standards Council of Canada, <https://www.scc.ca/en/standardsdb/standards/29998>.



# Smart Society Cases

Digitale technologie is tot in de vezels van de samenleving doorgedrongen en roept vraagstukken op in diverse beleidsdomeinen. Digitalisering brengt kansen met zich mee voor doelmatiger en efficiënter bestuur, maar de praktijk is ook weerbarstig. Zoveel succesvolle oplossingen als er zijn ontwikkeld, zoveel projecten zijn er ook de mist in gegaan — met alle kostbare gevolgen van dien. Bovendien dienen zich nieuwe vragen aan: onder welke omstandigheden is een sterk gedigitaliseerde samenleving bijvoorbeeld nog democratisch en veilig? Waag en de VNG geven in deze reeks een overzicht van actuele cases rondom digitalisering. De reeks presenteert feiten en dilemma's en biedt handreikingen voor een betrouwbare en weerbare informatiesamenleving.

## Auteurs

Vera de Jong  
Socrates Schouten

## Opmaak

Waag

## Bij voorkeur citeren als:

V. de Jong en S. Schouten (2020). 'Digitale besluitvorming in een mensenwereld'. Smart Society Case nr. 6, juli 2020. Amsterdam: Waag; Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

**CC4.0 BY-NC-SA**

