

De Digitale Kooi

De architectuur van informatie vangt mensen in regels en procedures

Registraties, ICT en gegevensuitwisseling scheppen een eigen logica, met disciplinerende mechanismen als gevolg. Professionals, publieke managers en beleidsambtenaren zitten vast in de kooi van systemen die ook door hen niet te wijzigen zijn. Het boek De Digitale Kooi volgt drie burgers, die daardoor verstrikt raken in een Kafkaësk regelwoud.

DOOR Arjan Widlak

Het blijkt dat registraties, ICT en gegevensuitwisseling geen neutrale instrumenten zijn. De mechanismen die uit hun logica voortvloeien zijn in hoge mate disciplinerend. Zoals eerder bureaucratische structuren mensen onderwierpen aan regels en procedures, is het nu de informatie-architectuur.

Strafuitsluitingsgronden

Eén van de burgers uit het boek De Digitale Kooi is Saskia. Als haar auto wordt gestolen, wordt ze jarenlang achtervolgd met onterechte aanslagen en boetes. Uiteindelijk wordt de fout wel erkend, maar het is niet gelukt de gevolgen te herstellen.

Bennie is een wijkagent in Velve-Lindenhof, een wijk net ten oosten van het centrum van Enschede. Zijn verhaal laat zien hoe een professional verstrikt raakt in het systeem. Op een ochtend in 2010 krijgt Bennie telefoon. De vrouw aan de andere kant van de lijn is in paniek. Er staat politie aan de deur, die haar in de gevangenis wil zetten. Het is Karin, een jonge moeder van twee kinderen. Karin heeft een borderline stoornis, schulden en kan niet goed omgaan met instanties en regels. Als Bennie haar telefoontje krijgt, is het de situatie in het gezin na

twee jaar redelijk rustig. Sinds ze in behandeling is, zijn de contacten met politie en justitie afgenomen en kan ze onverwachte situaties beter aan. De schuldenopbouw is afgenomen, nu ze in de schuldhulpverlening zit. De zaak leek onder controle.

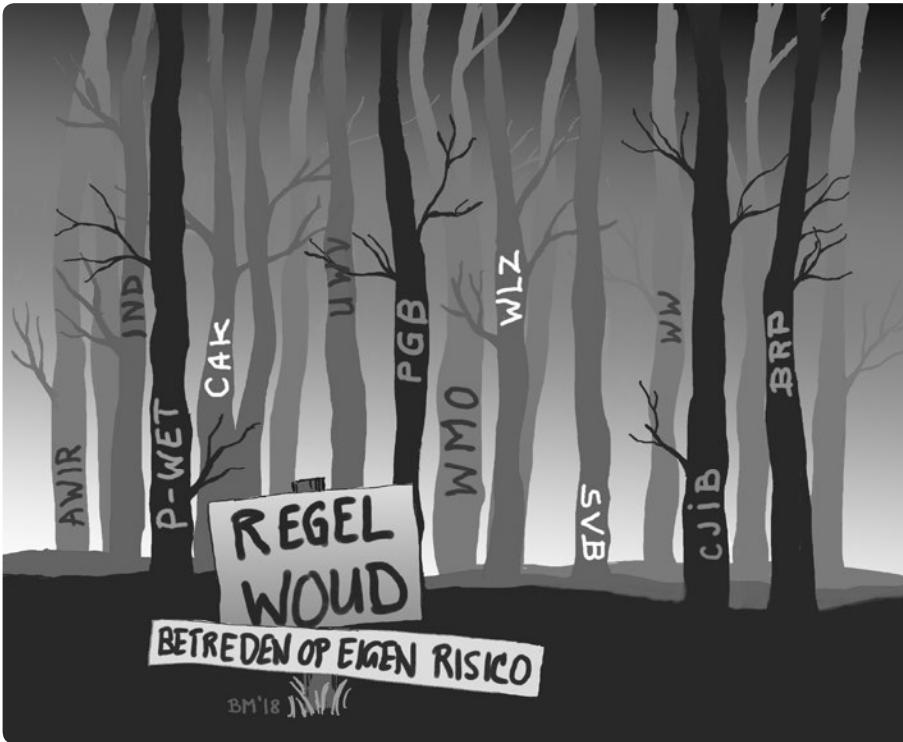
Maar Karin heeft ook een boete van 55 euro voor rijden zonder voorlicht niet betaald. En boetes die niet tijdig worden betaald, lopen snel op. Eerst een verhoging van vijftig procent en later van honderd procent over het geheel en administratiekosten. Als er dan nog niet betaald wordt, volgen dwangmiddelen. Maar daar gaat wat tijd overheen. Misschien is daarom deze boete over het hoofd gezien. Het uiteindelijke dwangmiddel is gijzeling. Dat is een gevangenisstraf om betaling af te dwingen. Als Bennie de situatie uitlegt aan de parketpolitie, zijn deze agenten daar niet gevoelig voor. Schuldhulpverlening of niet, boetes moeten betaald worden. In de diverse gesprekken die Bennie voert, komt hij er achter dat er geen oplossing lijkt te zijn. Als het incassobureau van de overheid niet tijdig betaald wordt, legt het Openbaar Ministerie een beschikking op voor gijzeling. Overleg over een afbetalingsregeling blijkt niet mogelijk¹: er zijn geen strafuitsluitings-

gronden en er is geen juridische basis voor een uitzondering. De gemeente moet in de tussentijd voor opvang van de kinderen zorgen.

Blind

Op de achtergrond van deze casus speelt digitalisering een cruciale rol. Vroeger vielen verkeersovertredingen onder het strafrecht. Elke zaak werd beoordeeld door een rechter. Sinds 1990 vallen verkeersovertredingen onder het bestuursrecht. Later is dit gehele proces gedigitaliseerd. Waar eerst politie en justitie een hoofdrol speelden, is dat nu het incassobureau van de overheid. Waar eerst menselijke oordeelsvorming een hoofdrol speelde, wordt het nu volledig afgehandeld door een computer.²

In termen van efficiëntie is dit een succes te noemen. De overgrote meerderheid³ van de boetes wordt na automatische incasso-activiteiten betaald. Maar er sneeuwen ook publieke waarden onder in dit gedigitaliseerde proces. Dwangmiddelen zijn bedoeld voor de 3 procent die wel kan betalen, maar dat niet wil. Maar er is ook een groep van 3,5 procent die niet kan betalen. De machine van machtsmiddelen die wordt ingezet is disproportioneel



Digitalisering maakt het regelwoud eerder hermetisch dan toegankelijk.

ten opzichte van de overtreding van fietsen zonder voorlicht. Daarmee is niet gezegd dat wie in de schulden zit, zonder licht mag fietsen. Maar wel dat er een redelijke oplossing gevonden moet kunnen worden, zoals betalen in termijnen.

Door digitalisering is het incassoproces blind geworden en niet in staat tot individuele afweging. Dit leidt tot problemen voor Karin, maar ook tot andere maatschappelijke kosten. Hier zien we dat onder meer als Karins kinderen door jeugdzorg moeten worden opgevangen.

Absurd

Kafkaëske situaties door ICT-gebruik beperken zich niet tot de overheid. Al in 2006 stond er een exemplarisch artikel in het Algemeen Dagblad⁴ over een 45-jarige man uit Pijnacker. Hij ging kort voor het einde van het jaar in zijn nieuwe huis wonen. Zijn verbruik voor gas en stroom was daarom erg laag. De software van Eneco concludeerde dat bij zulke lage standen de meter rond moest zijn geweest. Hij ontving daarom een factuur van 2.144.607 euro. Te voldoen binnen twee weken. In het volste vertrouwen dat een telefoontje genoeg zou zijn, belde de man naar zijn energieleverancier. De medewerker van het callcenter wilde hier graag naar

kijken, maar dan moest de rekening wel zijn voldaan. De software waar zij mee werkt beperkt ook haar mogelijkheden. Wel kon ze een betalingsregeling treffen. Digitalisering maakt de organisatie blind. Absurde uitkomsten ziet de organisatie niet meer zelf. De burger moet erop wijzen. De medewerkers die direct contact met de burger hebben, zitten niet in de positie om hier adequaat op te reageren. Al worden dit soort problemen wel tot hun verantwoordelijkheid gemaakt. Zij moeten meer 'lef tonen' en 'maatwerk' leveren. Maar is dat wel een redelijke vraag? Zijn zij niet gevangen in de ondoorgroondelijke logica die registraties, ICT en gegevensuitwisseling scheppen?

Stroomversnelling

In april 2015 stond op de voorpagina van NRC: 'Wanbetalers niet meer de cel in.' Er zijn in 2014 130.000 gijzelingsverzoeken verstuurd door het CJIB voor mensen die een boete niet hebben betaald. De Nederlandse rechters besloten deze verzoeken voortaan te negeren, omdat hier veel gevallen tussen zitten van mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen. Dat blijkt pas ter zitting, omdat de dossiers zijn geautomatiseerd. In de gijzelingsverzoeken wordt geen onderzoek gedaan naar de individuele situatie. Door deze beslissing dreigt het CJIB in één klap zijn effectiviteit kwijt te raken.

Vrij snel daarna eist de Tweede Kamer dat betalen in termijnen mogelijk moet worden. Dat had anders kunnen lopen. Bennie is al in 2010 aan de slag gegaan met de Kafkamethode, een methodiek om aan de hand van een casus – zoals de zijne – bureaucratische problemen te ontrafelen. In juni 2011 gaat hij naar het CJIB met een voorstel voor een pilot. Er wordt met begrip op gereageerd, maar er gebeurt niets. De zaak komt pas in een stroomversnelling door de actie van de Nederlandse rechters. Dan ontwikkelt de organisatie – geïnspireerd op de ideeën van Bennie – een nieuwe visie op de inning. Vanaf het laatste kwartaal van 2015 krijgt iedereen een betalingsregeling aangeboden en per 1 januari 2016 wordt dit opgenomen in wetgeving. Het CJIB praat inmiddels graag verder over beter onderscheid tussen zij die niet kunnen en zij die niet willen en het aantal gijzelingen daalt van 162.000 in 2013 naar 784 tussen juli 2015 en december 2016.

Wat de bovenstaande casus laat zien is dat publieke waarden in een overheidsbureaucratie die digitaliseert, opnieuw ontdekt moeten worden en opnieuw georganiseerd moeten worden. Het is niet dat de wet hier niet al in voorzag. Het is precies op basis van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur dat de Nederlandse rechters in 2014 besluiten om de gijzelingsverzoeken te negeren. Er had rekening gehouden moeten worden met de vraag of mensen wel de mogelijkheid hadden tot betalen. En daar had een proportionele oplossing voor gevonden moeten worden. Er had kortom rekening gehouden moeten worden met de wet. Maar de informatie-architectuur is in de praktijk bepalender geweest. Een tweede opvallend element.

De cloud

Dit was nog een relatief eenvoudig voorbeeld. Het gaat om één organisatie. Maar organisaties wisselen gegevens uit. Achter het gebruik van gedeelde registraties zit een belangrijk idee over efficiëntie. Vóór de invoering van basisregistratie voerden veel organisaties eenzelfde soort werkzaamheden uit, zoals adrescontroles. De politie controleert de laatst bekende verblijfplaats van een verdachte, de woningbouwvereniging controleert op onderhuur, de sociale dienst controleert op samenwonen en dergelijke. Wanneer

deze organisaties een gezamenlijk adresregister bijhouden wordt veel dubbel werk voorkomen. Deze notie is verankerd in verschillende wetten⁵ in de vorm van een verplichting tot gebruik van de basisregistratie door aangesloten organisaties. Samenwerking wordt zo, via de ICT, een vanzelfsprekendheid. Deze samenwerking overstijgt – als vanzelf – beleidsterreinen en bestuurslagen.

Doelstellingen zijn – naast kostenbesparing – ook het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en het terugdringen van administratieve lasten en meer recent: het opsporen van fraude. Dit illustreert een derde opvallend element: via ICT werken organisaties samen. Dit is een bijzonder soort samenwerking. Het is een onbewuste samenwerking en een samenwerking van blind vertrouwen. Hoe onbewust dit is, blijkt steeds weer als je deskundigen spreekt. Zoals de ambtenaar van BZK die betrokken is bij de Basisregistratie Personen onlangs nog. Ze benadrukte dat iedere Nederlander mag stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen: 'Dat staat in de wet!' Tot langzaam het kwartje viel: 'O ja, wie niet in de Basisregistratie Personen staat, kan geen oproep ontvangen.'

Vernetwerking

Tien jaar geleden kwam voor het eerst breed in het nieuws dat deze vernetwerking mogelijk problemen oplevert. Als een schietgevaarlijke drugs crimineel Ron Kowsoleea's identiteit opgeeft, krijgt Ron ten onrechte een strafblad,

burgers, uitschrijvingen en het simpelweg wijzigen van gegevens zijn bronnen van (grote) problemen. Inmiddels weten we dat het om grote groepen mensen gaat. De consequenties voor individuele burgers kunnen erg groot zijn. Maar waarom kan de overheid niet zelf voor rechtsherstel zorgen?

Blindereffect

We hebben gezien dat digitalisering blind maakt. De burger moet de overheid op zijn fouten wijzen. Met gegevens wisselen we fouten met net zulk blind vertrouwen uit. Andere overheden baseren op hun beurt besluiten op de gegevens en besluiten die ze ontvangen. Soms zijn er duizenden organisaties aangesloten. Daarvan is meestal geen overzicht. Zo kan één fout – van burger of overheid – leiden tot een waterval van correctieverplichtingen voor de burger. Niet alleen ligt daarmee een enorme administratieve last bij de burger, vaak is niet voorzien in de mogelijkheid van correctie (met terugwerkende kracht). Vrijwel nooit leidt correctie met terugwerkende kracht, tot correctie met terugwerkende kracht elders. En nooit leidt zo'n correctie tot correctie van de gevolgen van foutieve beslissingen. Want bedenk dat met herstel van de registratie de gevolgen, zoals schulden of het verlies van een parkeervergunning, nog niet zijn hersteld. Het is een bureaucratisch blindereffect, dat noch voor de burger, noch voor de professional, noch voor de systeemverantwoordelijke is te overzien.

Het aantal slachtoffers van identiteitsfraude werd in 2012 al geschat op minimaal een half miljoen mensen.

huiszoekingen, problemen met uitreizen, een registratie als harddrugsgebruiker en ongewenste vreemdeling, en gaat hij uiteindelijk failliet.⁶ Ook nadat is vastgesteld dat hij onschuldig is en de minister in de Kamer excuses maakt, lukt het niet om de gevolgen te herstellen. Identiteitsfraude is inmiddels een bekend probleem en komt regelmatig in het nieuws. Het aantal slachtoffers werd in 2012 geschat tussen de half en driekwart miljoen mensen.⁷ Dit is slechts één van de vele oorzaken. Ook complexe situaties, fouten van overheden of

Dit bureaucratisch blindereffect is één van de vele mechanismen⁸ die we in het boek ontdekken als we het verhaal van Saskia, Esther en Pieter volgen. Het boek is geen aanklacht tegen ICT, maar een appèl om niet ondoordacht met ICT en gegevensuitwisseling om te gaan. Dat begint met beter inzicht in en overzicht van de problemen die we nu organiseren en de barrières voor professionals om ze op te lossen. ■

Arjan Widlak is directeur van de Kafkabrigade. arjan@kafkabrigade.nl

Noten

- 1 Inmiddels bestaat sinds 1 januari 2016 de mogelijkheid om boetes in termijnen te betalen vanaf 225 euro.
- 2 Bovens, M. & S. Zouridis (2002), "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control", *Public Administration Review*, 62(2): 174-184.
- 3 Het CJIB geeft aan dat 93,5% direct of na volautomatische incasso-activiteiten werd betaald (gesprekken, 2015).
- 4 Oorspronkelijk op: <https://www.ad.nl/ad/nl/1014/Bizar/article/detail/2351215/2006/07/25/Nota-van-2-miljoen-maar-niets-verbruikt.dhtml>
- 5 Bijvoorbeeld artikel 2 van de Wet BRP of artikel XXI van de Wet basisregistraties kadaster en topografie.
- 6 Nationale Ombudsman (2009), Herzien openbaar rapport no. 199, <https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-199.pdf>.
- 7 PWC (2013), *Omvang van identiteitsfraude & maatschappelijke schade in Nederland – update 2013*, Amsterdam: PWC.
- 8 Een korte samenvatting van enkele belangrijke mechanismen is hier te vinden: <http://www.digitalekooi.kafkabrigade.nl/de-digitale-kooi/wat-is-de-digitale-kooi>



Digitale kooi

Het boek *De Digitale Kooi* (ISBN 978-94-6236-813-2) verscheen in februari 2018 bij Boom Bestuurkunde.