



Maatschappij zoekt informatie

Reflectie op wetsvoorstel 'Algemene informatiewet
overheid' in opdracht van de Regeringscommissaris
Informatiehuishouding

waag  futurelab

Inhoud

Inleiding.....	3
Algemene informatiewet	4
Uitgangspunten	6
Reflectie op de Algemene informatiewet	9
1. Maatschappelijke informatiebehoefte.....	10
2. Informatie maken met, niet voor mensen	12
3. Digitaliseringsdilemma.....	13
4. Eenvoud als subsidiariteitsbeginsel.....	15
5. Onbenoemde dilemma's	16
Samenvatting: Maatschappij zoekt informatie	17
Over Waag Futurelab	19
Colofon.....	20

Regeringscommissaris Informatiehuishouding

Begin 2022 is Arre Zuurmond benoemd als [Regeringscommissaris Informatiehuishouding](#). Directe aanleiding voor de benoeming is [het rapport](#) over de Toeslagenaffaire, waarin de informatiehuishouding van de Nederlandse overheid snoeiharde kritiek krijgt en wordt benoemd als een hardnekkig probleem. Bij zijn benoeming geeft de regeringscommissaris aan dat hij dit als aansporing ziet voor zijn streven naar radicale verbetering bij de overheid door het starten van onomkeerbare veranderingen. Volgens de regeringscommissaris is de informatiehuishouding van de overheid pas echt op orde als deze een responsieve overheid mogelijk maakt. Dit betekent dat de overheid naast haar burgers staat in plaats van tegenover hen. Wanneer de overheid als responsieve overheid optreedt, kunnen mensen zich - al dan niet via de media - goed laten informeren, een mening vormen over beleidsvorming en participeren in besluitvorming. Er is vertrouwen en betrokkenheid. Burgers voelen zich gehoord.

Inleiding

De Regeringscommissaris Informatiehuishouding stelt vast dat de overheid steeds meer informatie produceert, maar tegelijkertijd niet weet wat ze daarvan wel en niet moet delen of bewaren. De overheid kan informatie niet terugvinden en is voortdurend dingen 'kwijt'. Dit is een hardnekkig probleem, mede veroorzaakt door open geformuleerde en versnipperde wetgeving. Elk ministerie, elke dienst of gemeente is daardoor genoodzaakt eigen normen en praktijken te ontwikkelen. Direct gevolg is dat burgerrechten onder druk staan: openbaarheid, transparantie en verantwoording staan of vallen met informatie. Ons zicht op de eigen geschiedenis verdwijnt door gebrekkige archivering.

Daarom werkt de regeringscommissaris aan een Algemene informatiewet overheid. De gedachte is dat de overheid vier strategische middelen ter beschikking staan voor de uitvoering van beleid: juridisch instrumentarium (bestuursrecht), geld, mensen én informatie. Immers: 'als je wel de bevoegdheid, het geld en de capaciteit hebt, dan kun je alsnog niets zonder de benodigde informatie.' Maar van deze vier middelen heeft informatie een veel minder degelijk fundament in de Grondwet of algemene wetgeving.

Het ontbreken van dat fundament betekent dat de bevoegdheid om in te grijpen ontbreekt: centrale sturing is beperkt, standaarden en normering kunnen niet goed worden doorgevoerd en gemeenschappelijke financiering is problematisch. Er wordt daarom ook wel gesproken van de dementerende overheid.

Waag is gevraagd te reflecteren op het idee van een Algemene informatiewet, aan de hand van een conceptversie daarvan. Vooral werd ze gevraagd daarbij te kijken naar de praktische betekenis en uitvoering van deze wet op drie aspecten:

- De **rechten** van de burger in de informatiesamenleving, de manier waarop deze rechten kunnen worden uitgeoefend, en welke lacunes in bestaande wetgeving daarvoor zouden moeten worden geadresseerd;
- De **normen** die zouden moeten gelden ten aanzien van informatievoorziening door overheidsorganisaties, ten aanzien van kwalitatieve en kwantitatieve grootheden;
- De **sturingsmogelijkheden** vanuit de maatschappij op het informatiebeleid, en de rol van maatschappelijke organisaties daarin.

Waag heeft gereflecteerd vanuit haar bijna dertigjarige praktijk in het onderzoek naar- en het bevragen van technologie en culturele aannames. Naast eigen onderzoek is gewerkt met de conceptversie van de wet (van februari 2023), evenals met toelichtingen en pre-advies die het team van de regeringscommissaris hiervoor met Waag heeft gedeeld.

Algemene informatiewet

De conceptversie van de wetstekst gaat over algemene beginselen van informatieverwerking in het verkeer met overheidsorganen. In de opening van de conceptversie van de Algemene informatiewet staat dat:

“(...) het wenselijk is om beginselen van informatieverwerking en de besturing van de informatiehuishouding en informatievoorziening van de overheid wettelijk vast te leggen zodat een effectieve en behoorlijke informatieverwerking wordt gewaarborgd.”

De wet bestaat uit 8 hoofdstukken¹:

- Hoofdstuk 1 geeft definities van verschillende termen die met informatie te maken hebben, zoals informatiehuishouding, informatieobject, informatiesysteem, informatievoorziening en informatieverwerking. Het geeft aan wie de verantwoordelijke ministers zijn, dat de wet van toepassing is op alle overheidsorganen en benoemt dat sommige overheidsorganen tijdelijk kunnen worden uitgezonderd van de wet.
- Hoofdstuk 2 beschrijft het recht voor burgers om bij de informatieverwerking door overheidsorganen verzekerd te zijn van beginselen zoals openbaarheid, toegankelijkheid, transparantie, integriteit, vertrouwelijkheid en bescherming van cultureel erfgoed. Het beschrijft vervolgens de verplichtingen van overheidsorganen om te zorgen voor een informatiehuishouding die verwerkelijking van de beginselen verzekert, uitvoering van hun taken zo goed mogelijk ondersteunt en passende ondersteuning biedt aan burger.
- Hoofdstuk 4 geeft de minister de taak en positie om algemene kaders, standaarden en generieke voorzieningen vast te stellen, te onderhouden en daarover binnen de overheid nadere afspraken te maken. De minister kan een aanwijzing geven als overheidsorganen de kaders, voorzieningen en standaarden niet toepassen.
- Hoofdstuk 5 beschrijft dat overheidsorganen een informatieplan moeten maken. Zij moeten dit jaarlijks actualiseren en aan de minister sturen. Daarnaast maken de verantwoordelijke ministers een meerjarenplan waarmee zij aangeven hoe ze invulling geven aan de taken genoemd in hoofdstuk 4 en daarmee aan een adequate inrichting van de informatiehuishouding overheidsbreed. Zij rapporteren jaarlijks aan de Staten-Generaal over de staat van de informatiehuishouding.
- Hoofdstuk 6 introduceert een Adviescollege gegevensdeling, dat advies kan geven over kwesties die tot belemmeringen in noodzakelijke gegevensdeling tussen overheidsorganen leiden.

¹ In de op de website van de regeringscommissaris gepubliceerde conceptversie ([Wetsvoorstel Algemene informatiewet \(concept\) | Publicatie | Regeringscommissaris Informatiehuishouding \(rciuh.nl\)](#)) verspringt de nummering van hoofdstuk 2 naar hoofdstuk 4. Deze nummering is hier aangehouden.

- Hoofdstuk 7 gaat in op wijzigingen die worden voorgesteld in andere wetgeving, zoals Wet open overheid. Dit is nog niet verder ingevuld.
- Hoofdstuk 8 bevat overgangs- en slotbepalingen.

Uitgangspunten

Eerst lichten we een aantal uitgangspunten toe die we bij de reflectie hebben gebruikt.

Met de Algemene Informatiewet wil de Regeringscommissaris Informatievoorziening bijdragen aan een responsieve overheid: een overheid die zich inzet voor mensen en hen betreft bij beleidsvorming en besluitvorming. Bij deze ambitie hoort ook een visie op de **maatschappelijke doelen** van informatie. De wet is nu vooral gericht op individuele dienstverlening aan de burger en zegt weinig over het publieke, gedeelde belang. De wet richt zich daarmee vooral op het verder optimaliseren van interne overheidsprocessen. Onbedoeld gevolg is dat de burger alleen nog maar gezien kan worden als passieve krantenlezer, hulpeloze aanvrager of woedende twitteraar. Maar nooit als iemand die iets *kan, organiseert of tot stand brengt*. En dus ook niet als iemand die iets zou willen weten of zelf over informatie beschikt.

Om de terechte ambitie van een responsieve overheid serieus te nemen moet de wet erkennen dat er vanuit de samenleving (initiatieven, collectieven, organisaties én burgers) een **eigen maatschappelijke behoefte is aan informatie** – die fundamenteel anders is dan die van de overheid zelf.

Ten tweede: **informatie is wezenlijk onbetrouwbaar** omdat het maken van informatie gelijk staat aan het verwijderen van context. Dat speelt al bij een op het eerste gezicht neutraal gegeven als een geboortedatum. De indeling dag/maand/jaar suggereert een niet bestaande eenvoud en neutraliteit. Hoe oud je je voelt, hoe oud je geschat wordt, hoe je daarmee omgaat in het maatschappelijk verkeer, of je leergierig bent of zelfstandig, of je twijfelt over het krijgen van kinderen: geen van deze zaken worden vastgelegd in het begrip geboortedatum. Terwijl voor overheidsbeleid op deze thema's leeftijd natuurlijk vaak een bepalend criterium is. En dan zijn er nog de vele *edge-cases*, waarbij mensen 'geen geboortedatum hebben' (door het ontbreken van een burgerlijke stand in geboorteland) of om middernacht gekozen moet worden welke dag wordt ingevuld. De overheid moet voor haar processen natuurlijk *ergens* vanuit gaan en *ergens* een lijn trekken. Dus heeft iedereen in Nederland *recht op een geboortedatum* – en als die onbekend is wordt die voor je verzonnen.

Informatie wordt dus niet verzameld maar *gemaakt*. En bij dit *maken* verdwijnt het onzegbare, het onmeetbare, het *onformulierbare*. Het verraderlijke is dat dit proces contra-intuïtief is. Omdat we in ons dagelijks leven op een heel natuurlijke manier omgaan met onbestemde situaties, hebben we vaak niet door dat onze ruimte voor vrije en intuïtieve waarneming verdwijnt als de waarneming wordt gereduceerd tot 'informatie'. Daardoor krijgt elke informatieverzameling als vanzelf de schijn van objectieve betrouwbaarheid.

Digitalisering maakt dat informatie onbeperkt kan reizen door ruimte en tijd. Hoe groter het systeem, hoe meer de eigenlijke context onzichtbaar en onbereikbaar wordt. En hoe verder

je verwijderd bent van de oorspronkelijke context, hoe objectiever de uitkomst op het computerscherm lijkt. Bij een weer-app kun je uit het raam kijken, of even naar buiten lopen, om te zien of de app-verwachting overeenkomt met de werkelijkheid ('voelt het echt zo koud als de app zegt?'). Maar de meeste overheidsprocessen hebben dankzij digitalisering een fysieke afstand tot de werkelijkheid, waardoor 'even naar buiten lopen' buitensporig veel moeite kost. Dan oogt een op het computerscherm gepresenteerde inschatting van kredietwaardigheid, zelfredzaamheid of betaalbereidheid betrouwbaarder en overtuigender dan wat mensen zelf zeggen.

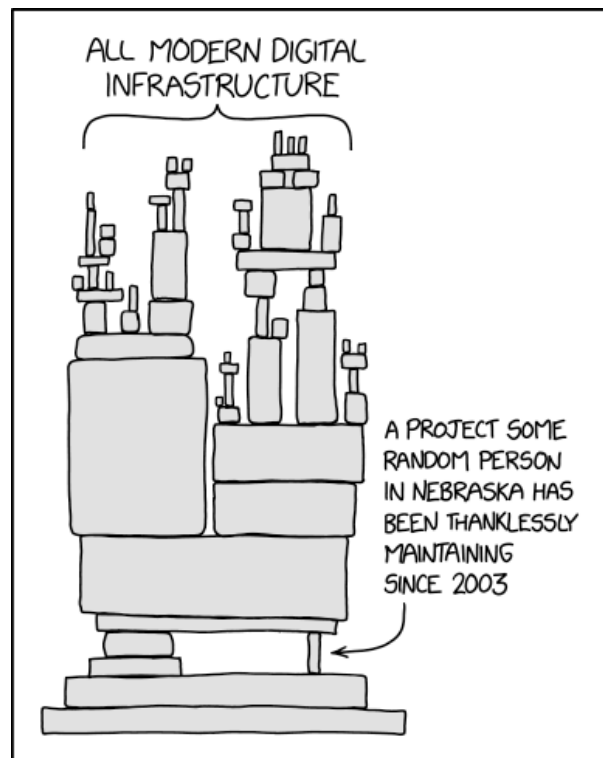
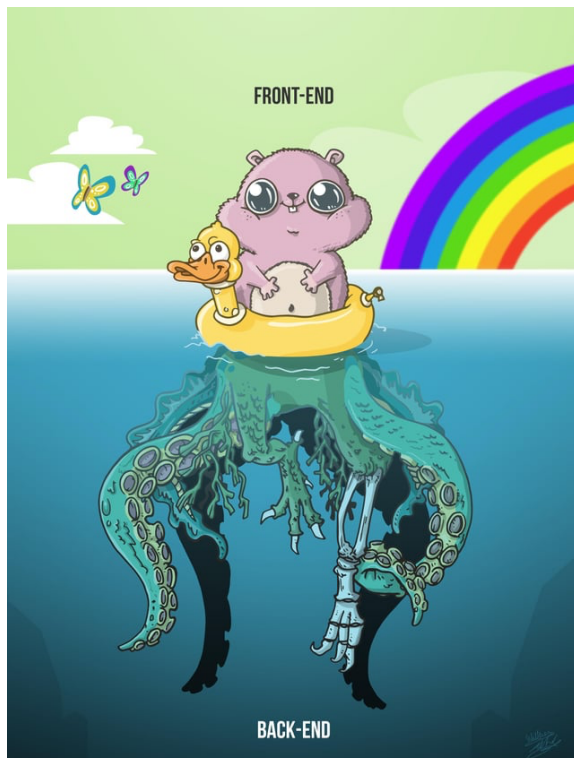
Als informatie, digitalisering en dwingende overheidsprocessen samengaan worden deze contra-intuïtieve eigenschappen vergroot. Alle drie zijn ze **onomkeerbaar reductief, dwingen ze tot epistemologie** (iets in het midden laten kan niet), **vergroten ze de afstand** tot de werkelijke context en hebben ze de neiging **zichzelf te verbergen**. Ze versterken elkaar in het laten verdwijnen van context, inzicht en wijsheid, zowel structureel als op schaal. Dat valt in het begin niet op: een proces dat gedigitaliseerd is, lijkt zelf immers wel verdwenen. Er zijn geen stapels papieren of kantoren met mensen die klagen over werkdruk. Maar juist systemische en onvoorzien risico's gaan pas spelen als processen op schaal worden ingezet. Zo werd de raciale *bias* in beleid, processen en systemen van de afdeling Toeslagen pas na verloop van tijd zichtbaar.

Deze eigenschappen staan op gespannen voet met een responsieve overheid. Responsiviteit vereist waarnemen en aanvoelen waar een situatie om vraagt. Inschatten wat passend is en vervolgens van niet al te grote afstand bekijken welk effect dat sorteert. De ambities van de regeringscommissaris botsen met de fundamentele eigenschappen van informatie en digitalisering. Dit is het **digitaliseringsdilemma**: de nadelen en risico's van digitalisering lijken alleen oplosbaar door méér informatie op te slaan, nog meer en geavanceerdere technologie te gebruiken. In de hoop dat met een nieuw, nog beter systeem de overheid zowel lokaal maatwerk kan bieden als op schaal opereren; een responsieve, betrokken overheid die tóch efficiënt en goedkoop is. Dat is magisch denken.

Er zijn omgangsvormen voor dit dilemma (in de vorm van participatieve ontwerpmethodieken, zie verderop). Maar het digitaliseringsdilemma is niet weg te managen of weg te optimaliseren. Dat het automatiseren van opsporing van fraude in kwetsbare doelgroepen tot schandalen leidt wordt niet opgelost met een beter ontwerp. Soms zul je moeten besluiten dat onderdelen van beleid of overheidstaken het niet verdragen gereduceerd te worden tot informatiserings- en digitaliseringsprocessen.

Tot slot: **zelfonderzoek** is iets anders dan jezelf overal de schuld van geven. De regeringscommissaris is met regelmaat opvallend en gegeneraliseerd hard met typering en als "de overheid loopt achter, is niet toegerust", "nu is de overheid een bureaucratische, verkokerde, top-down gestuurde overheid, die reactief is" en "de overheid heeft last van het 'koets met hulpmotor'-syndroom". Een algemene diskwalificatie is onterecht, demotiverend en onaardig. Erger: het voorkomt dat een daadwerkelijke vraag wordt beantwoord. Waarom reageert de overheid soms zo raar, terwijl er goede mensen werken?

Zelfonderzoek betekent: echt onderzoek doen en met echte antwoorden komen. De overheid moet zichzelf, haar kennis, haar belangen en haar mensen serieus nemen. Waarom worstelt de overheid zo, in *dit* geval, op *deze* plek? En waarom doet de overheid steeds alsof ze alleen staat, en in haar eentje alles voor 'de burger' moet regelen en oplossen? De hele samenleving worstelt met digitalisering, is daarin digitaal dement en te beschouwen als een koets met hulpmotor. Praat een uurtje met een ervaren programmeur, of lees eens wat technici zelf schrijven. *Alle* technologie blijkt bij nadere inspectie een koets met hulpmotor, of een roze hamster die onderwater een veel-tentakelig monster verbergt.



bron links: https://www.reddit.com/r/ProgrammerHumor/comments/7zfqwg/frontend_vs_backend/
bron rechts: <https://xkcd.com/2347/>

Reflectie op de Algemene informatiewet

Op basis van onderzoek, ervaring en gebruik van de hiervoor genoemde uitgangspunten is gereflecteerd op de tekst van de Algemene informatiewet. Op vijf thema's vinden we dat het maatschappelijk perspectief steviger verankerd kan worden in de wet.

1. De maatschappelijke informatiebehoefte is wezenlijk anders dan die van de overheid en moet worden opgenomen in de wet. Zodat er normen kunnen worden gesteld die borgen dat mensen informatie niet alleen kunnen inzien maar dat zij deze ook *gezamenlijk* kunnen inzetten, kunnen *aanvullen* en elkaar kunnen *helpen*.
2. Informatie maken we met en niet voor mensen. Dit vergt verankering van het gebruik van participatieve, gebruiksgerichte ontwerpmethodiek in de wet.
3. Het digitaliseringsdilemma moet een plek hebben in de Algemene informatiewet, omdat het een fundamenteel risico vormt voor de kwaliteit en impact van alle wetgeving en beleid.
4. Neem eenvoud als subsidiariteitsbeginsel op in de wet: als het eenvoudiger kan, heeft dat de voorkeur. Met als onderliggend doel waarden als nabijheid (letterlijk en overdrachtelijk), begrijpelijkheid en uitlegbaarheid.
5. Erken dat politieke, bestuurlijke, participatieve en publicitaire belangen botsen. De overheid opereert vanuit een ecosysteem van inter-organisatorische dynamiek, met vanuit maatschappelijk perspectief conflicterende rollen. Benoem de specifieke dilemma's die hierbij ontstaan, zodat ze in alle openheid gehanteerd kunnen worden en verantwoordelijken niet verleid worden ze te negeren.

Deze thema's worden hierna uitgewerkt.

1. Maatschappelijke informatiebehoefte

De maatschappelijke informatiebehoefte is wezenlijk anders dan die van de overheid en moet worden opgenomen in de begripsbepalingen, reikwijdte, beginselen en verplichtingen van de Algemene Informatiewet. Het doel van de wet is immers breder dan taakuitvoering en dienstverlening aan de burger en de daarvoor benodigde informatievoorzieningen tussen overheidsorganen.

Zo zijn er vooral op gemeentelijk en wijkniveau initiatieven die publieke taken van de overheid willen overnemen of aanvullen, soms op basis van het principe ‘right to challenge’.² In Leiden worden grote delen van de groenvoorziening in het centrum door buurtbewoners uitgevoerd, collectieven kunnen een deel van taken rondom de WMO op zich nemen³ en gemeenschappen verdiepen zich in het meten en interpreteren van luchtkwaliteit en geluidsoverlast. Het RIVM faciliteert de meetgemeenschappen door een platform te bieden waarop de metingen worden verzameld. Het instituut deelt eigen kennis, helpt met het ijken van metingen en onderzoekt en gebruikt de burgermetingen bij eigen onderzoek.⁴

In al deze voorbeelden hebben de collectieven een eigen informatiebehoefte: waar en wanneer kunnen we een voorstel indienen waar de overheid niet om gevraagd heeft? Welke eisen worden gesteld, welke budgetten zijn beschikbaar, welke contracten lopen er nu? Waar en hoe kunnen we onze eigen informatie aan de overheid geven? Het maakt ook duidelijk dat het moment waarop informatie beschikbaar is een andere betekenis krijgt: belanghebbenden willen betrokken kunnen zijn vóórdat de overheid het intern eens is en besluitvorming en ontwerp feitelijk al vast staan.

Door de maatschappelijke informatiebehoefte expliciet op te nemen in de wet, kunnen er normen worden gesteld die **borgen dat mensen informatie gezamenlijk kunnen inzetten, kunnen aanvullen en elkaar kunnen helpen**. Dat voorkomt ook dat burgers worden veroordeeld tot de positie van individu tegenover een machtige overheid. Zij kunnen zich als groep organiseren, verantwoordelijkheid dragen en gezamenlijk bepalen welke doelen informatie hoort te dienen. De verschillen in de twee perspectieven op informatiebehoefte zijn in de tabel op een rij gezet.

² https://nl.wikipedia.org/wiki/Recht_tot_uitdagen

³ Jos van der Lans, ‘Ontsnappen aan aanbesteden’ (Movisie/Min VWS, 2023), zie: <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2023-02/Ontsnappen-aan-aanbesteden.pdf>

⁴ <https://samenmeten.nl/>

Perspectief	Overheid	Maatschappij
Operationeel	Beheersing, efficiëntie, zorgplicht, dienstverlening	Handelingsperspectief, hulp geven, hulp vragen
Besturen	Besluitvorming, beleidsontwikkeling	Verantwoordelijkheid nemen, zelfbestuur, participatie
Verantwoorden	Rechtmatigheid, effectiviteit	Rechtszekerheid, rechtsgevoel

De wet moet benoemen dat dit verschil in perspectief bestaat en de overheid verplichten daar passende en aparte kaders, normen en processen voor te ontwerpen, zoals dat in de wet ook voor de interne overheidsprocessen wordt gedaan.

Het onderscheid tussen het maatschappelijk en overheidsperspectief op informatie kan ook helpen te voorkomen dat er bij elke beleidswijziging voor de overheid maar één weg voorwaarts lijkt te zijn: het starten van een nieuwe informatieverzameling.

Digitale basisinfrastructuur

Bij een responsieve overheid die mensen betreft bij beleidsvorming en besluitvorming hoort ook een toegankelijke digitale basisinfrastructuur waarmee die betrokkenheid uitgeoefend kan worden. Voorbeelden zijn de manier waarop het RIVM meetgemeenschappen faciliteert bij het kalibreren en analyseren van meetgegevens (hierboven genoemd). Of de manier waarop het ministerie van VWS haar broncode openstelde voor commentaar en aanvullingen bij de ontwikkeling van de Coronamelder. Naast eigen (toegang tot) infrastructuur voor informatie gaat het om het ontwikkelen en faciliteren van netwerken, kennis en vaardigheden. Omdat bij de overheid vergelijkbare vragen spelen is door de regeringscommissaris gestart met de Informatieacademie: een plek met agorafunctie waar normatieve vraagstukken op het gebied van informatiehuishouding en informatievoorziening wetenschappelijk en vanuit de uitvoeringspraktijk worden onderzocht. Het ligt voor de hand die academie open te stellen voor brede maatschappelijke deelname en samen te werken met maatschappelijke belangenorganisaties.

2. Informatie maken met, niet voor mensen

Er is een enorme disbalans tussen de informatie die gemaakt wordt enerzijds en de maatschappelijke toegang tot diezelfde informatie anderzijds. We weten niet waar informatie naartoe gaat, wie er gebruik van maken en met welk doel dit gebeurt. Als informatie niet goed wordt gebruikt, kunnen burgers zich daar vaak moeilijk tegen verweren. De Algemene informatiewet versterkt deze dynamiek: ze stelt vooral voorwaarden voor het intern, bij de overheid, soepeler laten lopen van de informatiestromen. Maar de wet zegt niets over hoe de informatie tot stand komt en wie daarbij betrokken is.

In veel casuïstiek wil de overheid iemand helpen, maar 'kan' dat niet omdat informatie intern niet opgevraagd of doorgegeven kan worden. De oplossing hoeft niet altijd te bestaan uit een nieuw ICT-systeem of informatiekoppeling. Als de burger maar de mogelijkheid heeft om gewaarmerkte informatie te kunnen opvragen en dit zelf binnen de overheid te delen en van relevante toelichting te voorzien.

Belangrijk is dat de Algemene informatiewet (als algemene wet) heldere, normerende kaders stelt: informatie wordt gemaakt met de mensen die het betreft. Zij zijn betrokken en het ontwerp- en maakproces van de informatie is inzichtelijk. Dit gaat verder dan de persoonlijke gegevens waar de AVG zich op richt en het recht op inzage in of correctie van persoonlijke informatie. Het geldt voor informatie in alle zes in de wet genoemde overheidsprocessen (of archetypen). Zie ook de maatschappelijke voorbeelden genoemd in het vorige hoofdstuk. De vormgeving van de betrokkenheid is uiteraard afhankelijk van het specifieke beleid, impact en risico's. Onder meer bij bepaalde processen (zoals opsporing, handhaving) gelden er voor de hand liggende beperkingen.

Ontwerpproces: participatief en gebruiksggericht

Omgaan met **de fundamentele beperkingen en risico's van informatie en digitalisering vereist ontwerpprocessen die alle belanghebbenden een actieve rol toekennen**. Er bestaat, binnen en buiten de overheid, ruime ervaring met methoden die het betrekken van een diversiteit aan perspectieven koppelen aan effectief en gericht ontwerp. Wat die ervaringen verbindt is de conclusie dat participatieve, gebruiksggerichte ontwerpmethodiek steun en sturing vereist op strategisch niveau. Het toepassen van participatieve, gebruiksggerichte ontwerpmethodiek moet daarom verankerd zijn in wet- en regelgeving. Kwaliteitsnormen kunnen worden ontwikkeld in samenwerking met de diverse maatschappelijke en academische organisaties die hier al aan werken.

Specifiek voor digitalisering ontwikkelt Waag de [Public Stack-methode](#) voor het maken van open, democratische digitale publieke ruimten. Voor grote maatschappelijke en transitievraagstukken helpen de [KEMs – afgekort van Key Enabling Methodologies](#) innovaties en interventies te ontwikkelen om onze leefwereld vorm te geven.

3. Digitaliseringsdilemma

Het digitaliseringsdilemma moet een plek hebben in de Algemene informatiewet. Dit dilemma vormt een fundamenteel risico voor de kwaliteit en impact van wetgeving en beleid. Het dilemma is groter dan de in de wet genoemde beginselen van informatieverwerking, zoals integriteit en betrouwbaarheid, kunnen ondervangen. Deze beginselen beperken zich in het algemeen tot het toetsen van informatie als die zich al niet meer in de eigen context bevindt. Sterker: in de meeste gevallen zullen technische tests de contra-intuïtieve eigenschappen van informatie en digitalisering legitimeren en daardoor versterken.

In veel gevallen lijkt de overheid ziende blind en horende doof, mede veroorzaakt door een combinatie van institutionele en functionele scheidingen tussen beleid en uitvoering, taken, verantwoordelijkheden en fysiek-organisatorische afstand. In de casuïstiek van de Toeslagenaffaire wordt soms beweerd dat ernstige problematiek lang niet zichtbaar was. Maar deze onzichtbaarheid bestaat alleen op systeemniveau. In de wijk, op straat, in de spreekkamer of bij de afdeling beroep en bezwaar is problematiek direct helder inzichtelijk. Maar dan moet de overheid daar wel af en toe gaan kijken, met een open blik. De stelregel moet zijn: als je als overheid verrast wordt door de werkelijkheid, heb je iets niet goed gedaan.

Context-toetsing

De Algemene informatiewet wil het fundament vormen voor de waarneming van de overheid. De bijziendheid die deze waarneming onvermijdelijk oplevert moet in dezelfde wet worden geadresseerd. Anders gezegd: elk systeem heeft een feedbackloop nodig. Het informatieplan dat de Algemene informatiewet voorstelt zou daarom een **verplichte context-toetsing** moeten omvatten. Deze toetsing omvat twee onderdelen:

- (1) Beschrijving van de manier waarop risico's van het digitaliseringsdilemma worden geadresseerd, met aanpak en budget voor **passende menselijke toetsing** in de werkelijke context.
- (2) Een proces waarmee de maatschappij **beroep kan doen op de werkelijke context van de leefwereld**, zodat de gedigitaliseerde blik ter discussie gesteld kan worden.

Als het dashboard van het ministerie of gemeentehuis op 'groen' staat, maar in huis of in de wijk is het toch echt 'rood', is er dan voorzien in een proces waarmee de uitvoering dit kan vaststellen? Kunnen mensen zich als onderdeel van het gewone proces ergens melden als de overheids-feedbackloop onverhoopt toch tekortschiet?

Het is volstrekt onvoldoende om voor deze context-toets te vertrouwen op de rechterlijke macht, de ombudsman of een parlementaire enquête. De norm moet zijn dat beleidsmakers, ontwerpers en uitvoerders zélf als taak en opdracht hebben om de werkelijke situatie in de leefwereld te toetsen aan, onder meer, beginselen van behoorlijk bestuur. Hierbij is het belangrijk dat ze de reductieve eigenschappen van informatie en digitalisering begrijpen en daar in hun werk en ontwerp rekening mee houden. Dat betekent: in de leefwereld aanwezig

zijn, buiten en om alle silo's en structuren heen. Vaststellen wat er gebeurt, wat het oplevert, wat er nodig is en daarover op het hoogste niveau kunnen rapporteren.

Hoe vaak en hoe diepgaand de context-toetsing moet worden uitgevoerd is een ontwerpvraag waarvan de invulling afhankelijk is van de impact van het betreffende beleid en de inschatting van maatschappelijke risico's. De aanpak van de context-toets kan onderdeel vormen van het Informatieplan dat in de wet in hoofdstuk 5 wordt genoemd.

Uitdaging is steeds dit niet technocratisch vorm te geven. Kwantitatieve en procedurele aanpakken verhogen het risico en verlagen de doelmatigheid.

4. Eenvoud als subsidiariteitsbeginsel

De ontelbare samenwerkingen, allianties, ketens en netwerken waarin de overheid zich organiseert maken óók de informatie-uitwisseling complex. Daarmee neemt de kans op misvorming van informatie en stagnerende informatiestromen toe. De complexiteit van bestuur, wetgeving en ICT telt op, niet alleen voor burgers maar ook voor de overheid zelf. Soms lijkt dit soort grootschalige samenwerking op gemakzuchtig holistisch denken. De afstand tussen *gedroomde werking* van applicaties en processen en de werkelijkheid in de ontwikkeling van Omgevingswet of BRP zijn hierbij illustratief. De kluwen van technische, bestuurlijke en juridische complexiteit staat ver af van wat werkelijk nodig of haalbaar is.

Het antwoord is dan niet: nog meer informatie verzamelen en nog meer automatisering. Het digitaliseringsdilemma zegt immers: hoe meer technologie, hoe meer reductie, hoe groter de afstand tot en zicht op werkelijke context in de leefwereld.

Dat pleit ervoor om, als subsidiariteitsbeginsel, eenvoud op te nemen: **als het eenvoudiger kan, heeft dat de voorkeur**. Met als onderliggend doel waarden als nabijheid (letterlijk en overdrachtelijk), begrijpelijkheid en uitlegbaarheid. Door tijdens het ontwerpproces en bij toetsing vragen te stellen: kan dit ook eenvoudiger? Kan er minder informatie worden verzameld? Kan het zonder technologie? Kan het meer lokaal? Kan de technologie eenvoudiger? Kunnen we de stappen, technologie en algoritmen nog uitleggen?

Eenvoud uit zich bijvoorbeeld in een loket om de hoek, een telefoonnummer waar niet uitsluitend met een bescrypt wordt gewerkt, even met elkaar mee kunnen kijken of langsgaan, een lokaal mandaat voor budget en verantwoordelijkheid. Eenvoud uit zich ook in eenvoudige schema's en PowerPoints.

Een wettelijk recht op tijdig en nabij menselijk contact met de overheid is noodzakelijk. Het is daarom van belang dat de plicht tot passende ondersteuning en het dienstbaarheidsbeginsel (zoals voorgesteld voor de nieuwe Algemene wet bestuursrecht) worden gekwalificeerd: ze moeten in elk geval (ook) het recht op menselijk contact omvatten.

5. Onbenoemde dilemma's

Openbaarheid en transparantie worden in het maatschappelijk debat universeel als goed gepresenteerd. Maar ze komen ook in conflict met andere waarden en belangen. Deels wordt dit in wetgeving al benoemd. Zo kunnen er afwegingen gemaakt worden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van mensen of de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren.

Maar met de dilemma's die ontstaan als transparantie botst met politieke, bestuurlijke, participatieve of publicitaire belangen of risico's wordt heel anders omgesprongen. **Het lijkt alsof deze belangen er niet zijn, of niet mogen zijn.** Onbenoemde dilemma's leiden tot morele zwijgzaamheid: omdat er geen gesprek is over de afweging tussen belangen en risico's moet er omheen gewerkt worden. Een interne formulering naar buiten toe vermijden, selectief informeren, selectief uitnodigen, goedpraten of botweg geheugenverlies veinzen. Processtappen worden overgeslagen, stukken achtergehouden, schijnparticipatie georganiseerd. Het wordt moeilijker om elkaar aan te spreken, politieke risico's groeien, er ontstaat verkoopgedrag bij de overheid en mensen ervaren een botsing tussen gevoelde of gepresenteerde idealen, ambities en de beleid en uitvoering.

Erken dat de overheid opereert vanuit een ecosysteem van inter-organisatorische dynamiek. Waarin de overheid maatschappelijk gezien conflicterende rollen combineert: uitvoerder, regisseur, facilitator, verantwoordelijke, vergunningverlener, handhaver. In wetgeving en proces moet er daarom ruimte zijn voor de dilemma's die ontstaan als deze rollen met elkaar botsen. Hoe borg je informatievoorziening als je haast hebt én draagvlak nodig hebt? Met veel mensen overleggen is immers ingewikkelder en het duurt langer dan met weinig mensen.

Daarom moeten wet- en regelgeving, ook de Algemene Informatiewet, deze dilemma's expliciet benoemen. Een dilemma hanteren begint met benoem- en bespreekbaar maken. Zorg dat dilemma's gezien mogen en kunnen worden en voorkom dat bestuurders en ambtelijke diensten ze kunnen negeren.

Samenvatting: Maatschappij zoekt informatie

Een responsieve overheid heeft een informatie-infrastructuur nodig die niet alleen technologisch geavanceerd en procesmatig efficiënt is, maar vooral ethisch verantwoord, maatschappijgericht en veerkrachtig. De Algemene informatiewet loopt het risico in tegenspraak te raken met zichzelf: ze beoogt verbetering door verdere uitbreiding en digitalisering van informatievoorziening. Terwijl de nadelen en risico's van deze aanpak juist medeoorzaak waren voor de misstanden die de aanleiding vormden voor de wet.

Waag doet hierom de volgende aanbevelingen op de maatschappelijke rechten, normen en sturingsmogelijkheden voor de wet:

1.

De **maatschappelijke informatiebehoefte is wezenlijk anders dan die van de overheid en moet worden opgenomen in de wet**. Zodat er normen kunnen worden gesteld die borgen dat mensen informatie niet alleen kunnen inzien maar dat zij deze ook gezamenlijk kunnen inzetten, kunnen aanvullen en elkaar kunnen helpen. Dat voorkomt ook dat burgers worden veroordeeld tot de positie van individu tegenover een machtige overheid. Zij kunnen zich als groep organiseren, verantwoordelijkheid dragen en gezamenlijk bepalen welke doelen informatie hoort te dienen. Een toegankelijke digitale basisinfrastructuur is essentieel voor een responsieve overheid die burgers betreft bij beleidsvorming en besluitvorming.

2.

Omgaan met de fundamentele beperkingen en risico's van informatie en digitalisering vereist ontwerpprocessen die alle belanghebbenden een actieve rol toekennen. Benoem hoe informatie tot stand komt en wie daarbij betrokken is: **het maken van informatie doen we mét (en niet voor) mensen**. Dat vereist dat participatieve en gebruikersgerichte ontwerpmethoden worden verankerd in wet- en regelgeving. Op diverse plekken binnen en buiten de overheid bestaat daarmee ruime ervaring.

3.

De Algemene informatiewet wil het fundament vormen voor de waarneming van de overheid. De bijziendheid die deze waarneming onvermijdelijk oplevert moet in dezelfde wet worden geadresseerd. Anders gezegd: elk systeem heeft een feedbackloop nodig. Het is volstrekt onvoldoende hiervoor te vertrouwen op de rechterlijke macht, de ombudsman of een parlementaire enquête. De norm moet zijn dat beleidsmakers, ontwerpers en uitvoerders zélf als taak en opdracht hebben om de werkelijke situatie in de leefwereld te toetsen aan, onder meer, beginselen van behoorlijk bestuur. Hierbij is het belangrijk dat ze de reductieve eigenschappen van informatie en digitalisering begrijpen en daar in hun werk en ontwerp rekening mee houden. Dat betekent: in de leefwereld aanwezig zijn, buiten en om alle silo's en structuren heen. Vaststellen wat er gebeurt, wat het oplevert, wat er nodig is en daarover

op het hoogste niveau kunnen rapporteren. Het informatieplan dat de Algemene Informatiewet voorstelt zou daarom een **verplichte context-toetsing** moeten omvatten. Die omvat zowel een aanpak met budget voor menselijke toetsing in de werkelijke context als een proces waarbij burgers een **beroep kunnen doen op de werkelijke context van de leefwereld**, zodat de gedigitaliseerde blik ter discussie gesteld kan worden.

4.

De complexiteit van het bestuur, de wetgeving en de ICT maakt het niet alleen moeilijk voor burgers, maar ook voor de overheid zelf. Het leidt tot vervorming en stagnatie van informatiestromen. **Kan het eenvoudiger? Dan heeft dat de voorkeur.** Pas dit toe als subsidiariteitsbeginsel. Het digitaliseringsdilemma zegt immers: hoe meer technologie, hoe meer reductie, hoe groter de afstand tot en zicht op werkelijke context in de leefwereld. Eenvoud kan bijvoorbeeld worden bereikt door een lokaal loket, een persoonlijk telefoonnummer zonder script, of duidelijke schema's en PowerPoints. Organiseer hierbij een wettelijk recht op tijdig en menselijk contact met de overheid.

5.

Erken dat politieke, bestuurlijke, participatieve en publicitaire belangen kunnen botsen. De overheid opereert vanuit een ecosysteem van inter-organisatorische dynamiek, met vanuit maatschappelijk perspectief conflicterende rollen. Benoem de specifieke dilemma's die hierbij ontstaan, zodat ze in alle openheid gehanteerd kunnen worden en verantwoordelijken niet verleid worden ze te negeren.

Met de opname van een volwaardig maatschappelijk perspectief in de Algemene Informatiewet wordt een belangrijke stap gezet in het betrekken van de samenleving bij het onderzoek, ontwerp en ontwikkeling van onze informatie-infrastructuur. In plaats van te vertrouwen op magische technologische oplossingen, richten we onze hoop en verwachtingen op de kracht van maatschappelijke betrokkenheid en samenwerking.

Over Waag Futurelab

Technologie is niet neutraal. Waag Futurelab versterkt kritische reflectie op technologie, ontwikkelt technologische en maatschappelijke ontwerpvaardigheden en stimuleert sociale innovatie.

Waag werkt in een team van ontwerpers, kunstenaars en wetenschappers, dat publieke onderzoeksmethoden toepast op technologie en de samenleving. Daarmee stelt Waag zoveel mogelijk mensen in staat mee te ontwerpen aan een open, eerlijke en inclusieve toekomst.

Waag draagt bij aan het onderzoek, het ontwerp en de ontwikkeling van een duurzame, rechtvaardige samenleving.

- Door gezamenlijk opkomende technologie te onderzoeken en onderliggende culturele aannames te bevragen.
- Door te experimenteren en alternatieven te ontwerpen op basis van publieke waarden.
- Door met de samenleving te ontwikkelen aan een open, eerlijke en inclusieve toekomst.

Waag werd in 1994 opgericht door [Marleen Stikker](#) en Caroline Nevejan. Waag kwam voort uit [De Digitale Stad](#), het eerste publieke toegangspuntaal tot het internet en een sociale mediaplatform *avant la lettre*. Stikker stond hiermee aan de wieg van het digitale publieke domein. In haar boek '[Het internet is stuk \(maar we kunnen het repareren\)](#)' beschrijft ze de ontwikkeling van het internet sinds de Digitale Stad.

waag.org

Colofon

Auteur: Job Spierings
Redactie: Anne Schepers

Met dank aan: Sophie Almanza, Simone van der Burg, Tom Demeyer, Mariette Lokin, Trude Mulder, Marleen Stikker, Sander van der Waal, Arre Zuurmond

Dit werk is gepubliceerd onder Creative Commonslicentie:
Naamsvermelding-NietCommercieel-Gelijkdelen Int. 4.0

Waag Futurelab, 2023.