Beschikken en automatiseren

PREADVIES

PROF.MR. H. FRANKEN

PROF.MR.DR. I.TH.M. SNELLEN

MR. J. SMIT

MR. A.W. VENSTRA

110

VAR REEKS

BESCHIKKEN EN AUTOMATISEREN

VAR-reeks
110

BESCHIKKEN EN AUTOMATISEREN

PREADVIEZEN UITGEBRACHT DOOR

PROF. MR. H. FRANKEN

PROF. MR. DR. I.TH.M. SNELLEN

MR. J. SMIT

EN MR. A.W. VENSTRA

VOOR DE ALGEMENE VERGADERING
VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT
OP 14 MEI 1993

SAMSOM H.D. TJEENK WILLINK ALPHEN AAN DEN RIJN 1993

Aanbevolen citeerwijze: VAR-reeks 110

Colofon
Letter: Times
Zetwerk: Sander Pinkse Boekproduktie, Amsterdam
Druk en afwerking: Samsom Sijthoff grafische bedrijven, Alphen aan den Rijn

CIP-gegevens

ISBN: 90 6092 635 8
NUGI: 693

© 1993 Vereniging voor administratief recht, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopie, opname, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te richten tot: Samsom H.D. Tjeenk Willink, Postbus 316, 2400 AH Alphen aan den Rijn.

Inhoud

Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen 7
Prof. mr. H. Franken

Het automatiseren van beschikkingen bestuurskundig beschouwd 51
Prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen

De Informatiseringsbank en de uitvoering van de Wet op de studiefinanciering 119
Mr. J. Smit en mr. A.W. Venstra

Overzicht van de preadviezen uitgebracht voor de VAR 155

Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen*

door prof. mr. H. Franken

* Met dank aan mr. P.G. Brood, die het literatuuronderzoek verrichtte en zich ook over het onderwerp automatisering bij de overheid een voortreffelijk debater toonde.

Inhoud

1	*Opmaat*	11
2	*Thema*	13
3	*Kader*	15
4	*Beginselen van behoorlijk IT-gebruik*	18
4.1	Beschikbaarheid	18
4.2	Vertrouwelijkheid	19
4.3	Integriteit	20
4.4	Authenticiteit	20
4.5	Flexibiliteit	21
4.6	Transparantie	21
5	*De geautomatiseerde beschikking*	23
6	*Fasen in het besluitvormingsproces*	26
6.1	Invoer	26
6.2	Selectie	28
6.3	Het redeneermechanisme	31
6.4	Uitvoer	34
7	*Toetsingsgronden*	37
7.1	Beschikbaarheid	37
7.2	Vertrouwelijkheid	38
7.3	Integriteit	39
7.4	Authenticiteit	40
7.5	Flexibiliteit	41
7.6	Transparantie	42
8	*Coda*	45

1 Opmaat

'Het is verboden te leven, tenzij men voldoet aan de hieronder gestelde voorwaarden.' Zo zou de wet van Big Brother kunnen luiden. De opgesomde voorschriften vormen noodzakelijke en voldoende voorwaarden om een vergunning tot (verder) leven te verkrijgen. Ambtenaren zullen moeten beoordelen of aan de voorwaarden is voldaan. De formulering van deze voorwaarden in conditionele vorm (als...dan) brengt mee, dat het proces van totstandkoming van de beschikking is gegoten in een algoritme. Het juridisch oordeel kan daarmee worden vervangen door een technisch proces. Dit laatste betekent, dat de wettelijke voorwaarden ook in de vorm van een computerprogramma kunnen worden geformuleerd. De wetgever kan nu volstaan met te verklaren, dat het logische programma de juridische voorwaarden volledig regelt. De wetgever is daarmee tevens bestuursorgaan geworden en de beschikkende ambtenaren zijn overbodig.

Spreken we hier van een onmogelijkheid? Theoretisch beschouwd niet. Natuurlijk is de situatie wel onwenselijk. Daarom is het van belang de grenzen te verkennen.

'Kunnen computers rechtspreken?', vroeg Van den Herik[1] zich in 1991 af. Hij is informaticus van professie en zijn antwoord luidde bevestigend. Computers kunnen al beter schaken dan mensen. Op deelgebieden kunnen zij nu al beter rechtspreken dan mensen en wij worden geconfronteerd met beschikkingen, waarin gekwalificeerde hoofd- c.q. denkarbeid van de mens is overgenomen. Er is sprake van een drieslag. Eerst kwam administratieve ondersteuning beschikbaar. Routinematige handelingen, 'herhaling van zetten', uitvoerende werkzaamheden konden door middel van elektronische apparatuur sneller, goedkoper en foutloos worden verricht. Daarbij denken we ook aan de 'bouwstenen', vaste tekstblokken, die als standaardoverwegingen dienen voor vonnissen en beschikkingen.

De tweede stap betreft het hanteerbaar maken van het informatieprobleem voor de jurist.[2] Enerzijds is er een overmaat aan informatie uit de rechtsbronnen wet en jurisprudentie. Anderzijds vindt er een selectie plaats door correspondenten en redacteuren van de jurisprudentieperiodieken, waardoor relevante informatie niet ter beschikking van de jurist-beslisser komt. Deze paradox kan met behulp van elektronische databanken worden ontkracht. Daarin is *alle* informatie voorhanden en kan de ambtenaar of rechter aan de hand van door hemzelf gekozen criteria zoeken.

De derde fase in de ontwikkeling is bereikt met de juridische expertsystemen.

Daarmee kunnen beslissingen of onderdelen daarvan worden nagebootst, zodat slechts eenmaal de weg hoeft te worden gewezen. Het systeem voert zelfstandig bepaalde taken uit (afhandelingssysteem), genereert naar aanleiding van ingevoerde informatie een advies (adviessysteem) of kan zelfstandig met behulp van een aangegeven redeneermethode ten gevolge van de beschikbaarheid van een grote hoeveelheid ingebrachte kennis over een specifiek domein (de kennis van een expert) een beslissing geven. Wanneer het proces van invoer van gegevens tot het uitprinten en verzenden van een besluit niet in zijn totaliteit is geautomatiseerd, kan men beter van een beslissingsondersteunend systeem spreken. Wij zullen het gewone spraakgebruik volgen en de begrippen expertsysteem, kennissysteem, beslisprogramma en geautomatiseerd beslissingssysteem door elkaar gebruiken.[3] Wel zal aan de orde komen of het van belang is in bepaalde gevallen slechts een gedeelte van een beslissingstraject te automatiseren. Het gaat evenwel steeds om computerprogramma's, waarmee de wijze van zoeken van een mens bij het oplossen van een probleem wordt nagebootst. We richten ons daarmee niet zozeer op de zoekmechanismen, maar specifiek op de nabootsing c.q. in-de-plaatsstelling van menselijk besluitvormingsgedrag.

2 Thema

Het geven van beschikkingen met behulp van automaten is een praktische realiteit. Uit de door mede-preadviseur Snellen verzamelde gegevens blijkt, dat automaten/expertsystemen nu al op grote schaal voor een groot aantal terreinen van overheidsactiviteiten het nemen van besluiten verzorgen. Het gaat om de vervanging van menskracht met betrekking tot de volgende toepassingen:[4]

- documentgeneratie: het expertsysteem kan worden ingezet bij de produktie van juridische teksten, zoals testamenten, contracten en vonnissen, door op basis van de kenmerken van de casus de juiste stukken tekst bij elkaar te zoeken.
- interpretatie: het expertsysteem interpreteert de wet uitgaande van de context van een zeker probleem of geval. Op deze wijze kan het systeem aangeven welke regels van toepassing zijn.
- controle: het expertsysteem inspecteert regelmatig de databases met cliënten van bijvoorbeeld sociale of medische diensten en zoekt uit of eventuele wijzigingen in de wet van belang kunnen zijn voor lopende zaken.
- ondersteuning bij de totstandkoming van beschikkingen of rechterlijke uitspraken: het expertsysteem verzamelt relevante informatie over de zaak en geeft adviezen over onderhandelingsstrategieën en de van toepassing zijnde jurisprudentie.

De vervanging van menskracht op al deze gebieden of een deel daarvan leidt tot gedragsveranderingen binnen het bestuur en in het samenspel van bestuursorgaan en burger. Er komen organisatorische vragen aan de orde en er rijzen kwesties met betrekking tot de toedeling van verantwoordelijkheden. Naast de bestuurskundige problemen zijn er aanknopingspunten voor beschouwingen van de jurist. Er kunnen normatieve vragen worden gesteld naast de afwegingen met betrekking tot efficiëntie en effectiviteit van het openbaar bestuur. In dit preadvies trachten we een verkenning te geven met betrekking tot deze normatieve vragen. Expertsystemen vormen instrumenten, die doelmatig en resultaat gericht zullen (niet alleen kunnen) worden ingezet met een lokkend perspectief van vereenvoudiging in de beheersorganisatie en verlaging van kosten. Maar het instrument moet beheerst of in ieder geval beheersbaar zijn en blijven. Dit geldt zowel op het vlak van de techniek en de organisatie als met betrekking tot juridische aspecten. Iedere bevoegdheid hoort een grens te hebben, ieder middel voor een bestuursorgaan

mag alleen worden gehanteerd met inachtneming van waarborgen voor de burger. Wij willen ons daarom vooral richten op de volgende vragen:

1. hoe ver mag men gaan met het automatiseren van besluitvorming in het openbaar bestuur;
2. waar liggen op grond van eisen van democratie en rechtsstatelijkheid bottlenecks in de ontwikkeling van juridische expertsystemen die in gebruik zijn bij de overheid;
3. moeten normatieve/juridische vragen nu eens niet volgend, maar juist 'agendabepalend' zijn?

Daarbij kan niet meer worden geboden dan een verkenning: de expertise is nog gering en de problematiek recent, hoewel de ontwikkeling in rap tempo verder gaat.

3 Kader

De opkomst en tumultueuze groei van de automatisering is bekend. De verworvenheden van de informatietechnologie (IT) zijn niet meer uit het dagelijks leven van de burger weg te denken. Bevoorrading en financiering van de supermarkt, telefoneren, het ontvangen van salaris en het reserveren van een vliegtuigstoel kunnen nauwelijks meer zonder computers plaatsvinden. Voor de administratieve afhandeling van subsidies en verkeersovertredingen en voor beleidsvorming in de sociaal-economische sector zijn de middelen van de informatietechniek onontbeerlijk. Deze positie heeft de burger en de overheid sterk afhankelijk gemaakt van het functioneren van computers en telecommunicatie-apparatuur met alles wat daarbij hoort. Die afhankelijkheid betekent ook, dat de samenleving kwetsbaar is. Onoordeelkundig gebruik kan tot rampen leiden (vluchtverkeersleiding, waterbeheer) en misbruik is niet denkbeeldig en vaak evenzeer rampzalig (kraak van de computer van een ziekenhuis, waarbij bestralingsgegevens van patiënten zijn veranderd).

Met betrekking tot de maatschappelijke betekenis van de informatietechnologie is in het laatste decennium een belangrijke ontwikkeling te constateren. Tot omstreeks 1980 werden de toepassingen van IT gekenmerkt door vrij grootschalige en betrekkelijk eenvoudig af te bakenen computersystemen. Het werkterrein was duidelijk af te grenzen en werd beperkt door de technische (on)mogelijkheden. Verder was het doel gericht op de substitutie van menselijke arbeid en waren alleen specialisten in staat tot het ontwerpen, het bedienen en het gebruiken van informatiesystemen.

Hierin is een radicale verandering gekomen.[5] In de eerste plaats heeft de voortgaande kostendaling van processor- en geheugencapaciteit geleid tot een bijna universele beschikbaarheid – lees: betaalbaarheid – van IT-apparatuur voor een groot scala van toepassingen (o.a. door PC's, modems, fax, controle- en besturingschips). Hierdoor is het gebruik van IT niet beperkt tot de industrie en grote overheidsverbanden, maar doorgedrongen tot in alle sectoren van de samenleving.

Een tweede punt is, dat computertoepassingen niet meer alleen hanteerbaar zijn voor specialisten. Tegenwoordig worden allerlei soorten programmatuur gehanteerd door 'leken' in de sfeer van het dagelijks leven en werken. Er is een groeiende categorie van niet-specialistische en niet-routinematige gebruikers, die niet gemakkelijk is aan te geven. Hierdoor moeten systemen gebruikersvriende-

lijk worden gepresenteerd. Gebruiksgemak kan echter ook een uitdaging zijn voor de tovenaarsleerling. Controle op verantwoord gebruik wordt erdoor bemoeilijkt.

In de derde plaats is de infrastructuur voor communicatie veranderd. Tot voor kort waren computertechnologie, telefonie en omroep gescheiden systemen. Nu deze scheiding zowel op technisch als op sociaal-organisatorisch niveau vrijwel is opgeheven, rijzen er nieuwe problemen met betrekking tot de overdracht van informatie, zoals ten aanzien van concurrentiemogelijkheden, standaardisatie en tarifering.

Ten vierde: Door het toenemend gebruik van computers, de voortgaande integratie van computersystemen met andere vormen van gedigitaliseerde communicatie (zowel spraak als beeld) en de daarmee samengaande integratie van mensen en organisaties in netwerken komt het accent bij de introductie van informatiesystemen steeds meer te liggen op organisatorische in plaats van op technische problemen.

Deze trends in de ontwikkeling van apparatuur, programmatuur, dienstverlening en organisatieproblematiek leiden zonder meer al tot een aantal maatschappelijke vragen met betrekking tot de beschikbaarheid van IT-middelen. Het gaat om de toegankelijkheid van kennis, die al of niet wordt gereguleerd door (internationaal) beperkende concurrentieregelingen, standaardisatievoorschriften of intellectuele eigendomsrechten.

Ook de ontwikkeling van *toepassingen* van IT – het ruimere gebied buiten de kern van integrated circuits (processoren en geheugens), technische apparaten (computers, transmissie en schakelapparatuur) en daarmee verbonden diensten (computerservices, software en communicatiediensten) – geeft een duidelijke progressie te zien. We kunnen daarbij wijzen op de sterk verbeterde technieken voor invoerverwerking en gebruikersidentificatie: PIN-codes, magneetkaarten e.d. waarbij methoden tot schriftherkenning en spraakherkenning worden uitgewerkt, en op de geavanceerde methoden voor het opslaan en bewerken van gegevens. Ook hier rijzen – voor een deel dezelfde – maatschappelijke vragen met betrekking tot de toegankelijkheid van kennis, de exclusiviteit van informatie, de zekerheid van de juistheid daarvan en de verantwoordelijkheid van de houder van een informatiesysteem.

Deze factoren en het belang van de daarmee verbonden vragen geven aan, dat de maatschappelijke betekenis van IT niet zozeer blijkt uit de fysieke kenmerken en nieuwe technologische ontwikkelingen, maar uit de manier waarop IT wordt toegepast en de mogelijkheden welke die toepassing biedt. De nadruk ligt niet zozeer op grondstoffen- en energiebehoefte of ergonomische dan wel gezondheidsaspecten, maar het gaat om veranderingen in het gedrag van de gebruikers en daarmee om veranderingen in structuren en instituties van de samenleving. Mogelijke veranderingen in machtsverhoudingen spelen dan een doorslaggevende rol. IT heeft betrekking op informatieverwerving en -verwerking en kan daarom in belangrijke mate interactie- en communicatieprocessen beïnvloeden. Mensen in een samenleving kunnen nu eenmaal niet 'niet-communiceren' en door toedoen van de moderne middelen van informatietechniek kunnen zij dat anders gaan doen dan voorheen. Daarom is of (beter:) moet de aandacht voor de

mogelijke effecten van IT worden verlegd naar de voorwaarden voor toepassing. Deze voorwaarden betreffen dan niet alleen de effectiviteit, die met behulp van economische maatstaven wordt bepaald, maar ook de sociale en maatschappelijke eisen. Daarmee komen normatieve – juridische – vragen aan de orde.

4 Beginselen van behoorlijk IT-gebruik

Met vragen naar de maatschappelijke voorwaarden voor de toepassing van nieuwe technieken zijn we inmiddels vertrouwd op het gebied van het milieu. Ook daar blijken gedragsveranderingen samen te hangen met nieuwe technische mogelijkheden. De IT heeft tot vergelijkbare veranderingen van toepasbare middelen en van gedrag van burgers en overheid geleid. IT is niet neutraal.[6]

Als we ons nu op de overheid richten dan zien we bijvoorbeeld een duidelijke schaalvergroting: met minder arbeidskracht kan meer worden afgedaan. Bovendien, de samenleving wordt doorzichtiger.[7] Door koppeling van bestanden kan de burger in velerlei situaties en relaties worden gecontroleerd. Een ander aspect is, dat de verkrijging van informatie kan worden gestuurd. Informatiebeleid betekent toedeling van macht, want informatie is het moderne woord voor kennis. Daarmee zijn de democratische verhoudingen in het geding. Competentieregelingen vallen niet samen met informatieverhoudingen.[8]

Bovendien geldt, dat de slagvaardigheid van besluitvorming door IT kan worden verhoogd, terwijl deze anderzijds door de sterk toegenomen hoeveelheid beschikbare data zal worden vertraagd. Het ontbreekt ook nog vaak aan een goede coördinatie van IT-gebruik binnen de publieke sector. Dit onderwerp krijgt wel aandacht, maar voor de realisatie valt te vrezen door de verkokering van departementen en directies.

De overheid verricht informatiediensten ten behoeve van de burger en legt informatieplichten op aan burgers en private organisaties. Laatstgenoemde activiteiten zijn een belangrijke vorm van de herendiensten van de twintigste eeuw. Bedenken we dan nog, dat voor sommige maatregelen automatisering als voorwaarde wordt gesteld (Wet Mulder) en bij de beleidsbepaling de informatietechnicus c.q. systeemanalist al in de voorfase wordt betrokken om de mogelijke uitvoerbaarheid van de maatregelen te garanderen dan is het van belang voorwaarden voor produktie en gebruik van IT-middelen – in het bijzonder door de overheid – te formuleren. Immers, de verhouding tussen overheid en burgers verandert niet incidenteel, maar structureel en daarmee kunnen naast andere belangen ook andere normen en waarden in beeld komen.

4.1 Beschikbaarheid

Voor een pluralistische samenleving, waar de vrije ontwikkeling van de persoon

voorop staat, geldt, dat slechts de geïnformeerde burger een mondige burger kan zijn. Naast de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van meningsuiting is vrijheid van informatie een grondrecht, dat met zoveel woorden in artikel 10 EVRM is neergelegd. Daarom geldt: kennis moet vrij zijn, dat wil zeggen informatie moet beschikbaar, toegankelijk zijn. Dat wil natuurlijk niet zeggen, dat informatie steeds kosteloos ter beschikking moet worden gesteld. Het verwerven van kennis kost inspanning en daarmee heeft informatie een waarde in het economisch verkeer.

De wijze waarop informatie wordt overgedragen is al eeuwen voorwerp van afspraken. Van rooksignalen in de oudheid komen we via brieven, telefoon- en telexverkeer tot fax en electronic mail in de 'informatiemaatschappij'. De afspraken over de methoden van verzending van berichten en de interpretatie daarvan leiden tot standaardisatie. Communicatie is pas mogelijk als de diverse componenten van een informatiesysteem (apparatuur, software, verbindingsmiddelen) gestandaardiseerd zijn. Daartoe moeten normen worden gedefinieerd met betrekking tot de functies van de systemen en de wijze van interactie met en tussen deze systemen. Deze normen gelden niet alleen de techniek. Ook voor de procedure en de inhoud van het berichtenverkeer moet eenduidigheid bestaan.[9] Aan IT-standaarden zijn aspecten van mededingingsrecht en intellectuele eigendom verbonden. De vraag is in hoeverre zij voorwerp van wetgeving moeten zijn. Als aan standaarden door de wetgever bindende kracht wordt toegekend, dat wil zeggen zij worden aan deelnemers van het informatiesysteem opgelegd, dan zou de deelname aan de toepasselijke systemen niet zonder openbare motivering (eisen van veiligheid, milieu, mededinging bijvoorbeeld) mogen worden beperkt tot bepaalde personen of groepen.[10]

4.2 Vertrouwelijkheid

De mogelijkheid van kennisneming kan worden beperkt door de toegankelijkheid van informatie(systemen) slechts voor geautoriseerde gebruikers te laten gelden. Privacy van natuurlijke personen – en misschien ook van rechtspersonen – is een reden tot beperking van de toegankelijkheid van systemen of tot geheimhouding van gegevens. De Wet persoonsregistraties geeft als uitwerking van artikel 10 Grondwet rechten en plichten aan houders (en bewerkers) van persoonsregistraties. Daarnaast zijn op diverse beleidsterreinen privacyregelingen vastgesteld: Wet politieregisters, Wet op de justitiële documentatie, een voorbereidingsbesluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Geheimhoudingsbepalingen als speciales van de huidige privacyregelingen treffen we in diverse wetten en wetsontwerpen aan (bijv. Wet computercriminaliteit, Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst). Er is voorts overvloedige literatuur over de consequenties en gevaren van het koppelen van informatiesystemen.[11]

Het spreekt haast vanzelf, dat aan de eis tot vertrouwelijkheid of exclusiviteit van informatie en informatiesystemen alleen kan worden voldaan als de houder van het informatiesysteem zorg draagt voor de beveiliging daarvan. In recente

wetgeving komt dit begrip twee keer naar voren. Artikel 8 WPR stelt de eis van beveiliging van persoonsregistraties en in artikel 138a WvS (computervredebreuk) wordt het doorbreken van een beveiligingsmaatregel als voorwaarde voor strafbaarheid van de computerkraker aangemerkt.

Het is mogelijk de mate van beveiliging aan te geven op een schaal waarop de sterkte afneemt. Bovenaan staat dan de absolute beveiliging. Een situatie, waarop geen enkele inbreuk mogelijk is, behoort echter niet tot de realiteit. De volgende stap is een optimale beveiliging. Hierbij wordt gedacht aan de best denkbare situatie, die te realiseren is. De kosten van een dergelijk pakket van maatregelen zullen prohibitief zijn. Men zal al gauw *f* 2,50 uitgeven om *f* 1,– te beveiligen. De eis van adequate beveiliging geeft aan, dat een afweging heeft plaatsgevonden tussen het te beveiligen belang en de genomen maatregelen. Hoewel zulks niet met zoveel woorden is aangegeven, duidt artikel 8 WPR op een dergelijke maat van beveiliging. In de Wet computercriminaliteit[12] (m.n. artikel 138a WvS) wordt verwezen naar een eis van minimale beveiliging: er moet sprake zijn van enige maatregel, die een drempel inhoudt tegen binnendringen. De eis is niet nader gespecificeerd dan dat voor het wederrechtelijk binnendringen een intellectuele inspanning is vereist. Tenslotte kennen we de symbolische beveiliging, bijvoorbeeld bestaande uit het bord 'verboden toegang'. Een zodanige vermelding op het computerscherm zal geen betekenis hebben.

4.3 Integriteit

Een volgende eis die aan informatiesystemen moet worden gesteld, is dat zij integer zijn. Wij geven hiermee een eis voor de inhoudelijke kwaliteit van een informatiesysteem aan. Het moet juist functioneren (doen wat het moet doen) en de gegevens en programma's moeten correct en volledig zijn. De informatie en programma's dienen in goede staat te zijn en overeen te stemmen met de opgestelde specificaties. De integriteit betekent ten aanzien van de output van het informatiesysteem, dat deze 'waar' is en dat men op de resultaten mag vertrouwen. Het gaat om de materiële waarheid van de output. Veel informatie wordt niet meer op documenten vastgelegd. Men moet er nu zeker van zijn, dat daardoor geen informatie ongemerkt verdwijnt of veranderd ter beschikking komt. Tevens moet de juistheid en volledigheid van de gegevens bij voortduring worden gegarandeerd. Dit houdt bovendien een garantie in voor de actualiteit van de database.

4.4 Authenticiteit

De formele bewijskracht van computeroutput kunnen we aangeven met het begrip authenticiteit. Het gaat erom of verzonden berichten werkelijk van de afzender afkomstig zijn, of het juiste programma is geladen, of de inputgegevens door of namens de 'echte' aanvrager zijn verstrekt. De vraag naar de geldigheid is hier aan de orde.

In de ISO-definities en recente concept-richtlijnen van de OESO wordt het geldigheidsvereiste onder de integriteitseis begrepen. Een gezaghebbend auteur[13] als Don Parker pleit ervoor op taalkundige gronden deze beide begrippen te onderscheiden. In aansluiting op het onderscheid tussen formele en materiële bewijskracht hecht ik ook aan het verschil. Men dient te bedenken, dat de – min of meer officiële – publikaties waarin 'integrity' als kwaliteitseis voor een computersysteem wordt vermeld, doorgaans zijn opgesteld door technici, die de ongestoorde werking van het informatiesysteem op het oog hebben waarbij competent en juist functioneren als een eenheid wordt gezien.

4.5 Flexibiliteit

Toepassingen van IT dienen vervolgens flexibel te zijn, dat wil zeggen zij moeten gemakkelijk kunnen worden aangepast aan nieuwe gebruikseisen. Nieuwe regelingen en nieuwe feiten moeten gemakkelijk (en zonder al te veel kosten) kunnen worden ingevoerd. Naast de actualisering van het te verwerken (input)materiaal moet ook een aanpassing van de programma's mogelijk zijn. Het kan zijn dat verwerking en/of besluitvorming onder andere omstandigheden moeten plaatsvinden (nieuwe hardware, op een andere locatie, in korter tijdsbestek).

Tevens moeten informatiesystemen een zekere mogelijkheid bieden tot individualisering van toepassingen. Het rekening kunnen houden met of gebruik maken van individuele omstandigheden kan alleen plaatsvinden als het aantal categorieën ter specificatie van invoergegevens groot is. Dan zal geen al te sterke vergroving plaatsvinden waarmee veel niet-vergelijkbare gevallen op één hoop worden gegooid, of een beroep op een hardheidsclausule noodzakelijk wordt. In het laatste geval wordt immers buiten het geautomatiseerde systeem om beslist.

4.6 Transparantie

De werking van de IT-toepassing moet zichtbaar en voor de gebruiker begrijpelijk kunnen zijn. Vandenberghe zei in zijn oratie:[14] 'Juridische beslissingsondersteunende systemen zullen moeten weergeven hoe en waarom ze tot een oplossing zijn gekomen, zodat de verantwoording ervan kan worden getoetst. Het ondoorzichtig zijn van systemen leidt tot het onverstaanbaar worden ervan; voor cruciale toepassingen zoals in de juridische sfeer is dit uiterst gevaarlijk.'

Bij sterk toenemende complexiteit van informatiesystemen kan transparantie niet meer volledig zijn. Er mag dan mee worden volstaan dat de technische oplossingen de gestelde systeemdoelen realiseren, zoals de automobilist ervan mag uitgaan, dat bij indrukken van het gaspedaal de motor harder gaat lopen en de snelheid toeneemt.

De transparantie als karakteristiek van een *juridisch* informatiesysteem maakt controle mogelijk op het systeem en daarmee op functionarissen, die het gebruiken. We gaven reeds aan, dat competentieregelingen niet per se samenvallen met

informatieverhoudingen. De transparantie-eis bij door de overheid gehanteerde beslissingssystemen vloeit rechtstreeks voort uit het democratieprincipe: openheid en openbaarheid, participatie en inspraak, en de rechtsstaatseisen: legaliteit en publieke verantwoording.

Het zal duidelijk zijn, dat we hier een ander begrip transparantie hanteren dan Snellen,[15] die stelt, dat door de toepassing van informatica de samenleving transparanter wordt. Door koppeling van bestanden bijvoorbeeld kan de overheid meer doorzicht krijgen met betrekking tot gedragingen van burgers en de consequenties van het beleid. Deze transparantie leidt tot meer beheersing door de overheid.[16] Wij hebben niet het oog op deze consequenties op macroniveau, maar hanteren de transparantie-eis als karakteristiek van informatieverwerkende systemen: een noodzakelijke voorwaarde voor verantwoording van ontwerpers/systeembouwers en controle op functionarissen/gebruikers.

Het spreekt wel haast vanzelf, dat de hier genoemde criteria voor de beoordeling van produkten van IT en het gebruik daarvan niet steeds met elkaar sporen. Exclusiviteit of vertrouwelijkheid vormt een uitzondering op de eis van algemene beschikbaarheid van informatie en toegankelijkheid van informatiesystemen. Individualisering leidt tot vergaande complexiteit van systemen, waarmee de transparantie wordt verminderd. Integriteit en authenticiteit liggen wel op een lijn met de transparantie-eis. Het totale pakket van eisen moet steeds per informatie- of beslissingssysteem worden bezien. Er zullen afwegingen moeten plaatsvinden welk criterium in een individueel geval het zwaarste gewicht verdient. Deze afwegingen zijn gebruikelijk bij keuzen door burgers en door functionarissen in een democratische en sociale rechtsstaat. Bij die afweging speelt een rol, dat de hier genoemde criteria voor behoorlijk IT-gebruik concretiseringen zijn van de eisen van democratie en rechtsstatelijkheid, die in onze samenleving gelden. Het zijn toepassingen van waarden of rechtsbeginselen als informatievrijheid, vrijheid van meningsuiting, contractsvrijheid, openbaarheid van bestuur, bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het verbod van discriminatie.

De overheid moet bij het gebruik van de toepassingen van IT op de naleving van deze beginselen kunnen worden aangesproken. Bij het geautomatiseerd geven en uitvoeren van beschikkingen zien cliënt en (contact)ambtenaar elkaar niet meer. De afstand tussen ambtenaar en burger is met een factor x vergroot. De burger telt slechts als een optelsom van variabelen in door voornamelijk technici ontworpen indelingen en categorieën. Besluitvorming vindt plaats aan de hand van in de vorm van algoritmen gegoten regels, die niet alleen door juristen zijn gemaakt. Toch zullen het respect voor de vrijheidsrechten van de burger en de handhaving van de normen van besluitvormingsgedrag van bestuursorganen wel moeten worden gegarandeerd. Als de overheid met behulp van de produkten van IT haar voorwaardenscheppende en controlerende taak beter kan uitoefenen, dient zij evenzeer de checks and balances te scheppen, waarmee haar nieuw toegevoegde potenties onder controle worden gebracht. Controle is dan op te vatten in de continentale betekenis: contre-rôle of tegenkoppeling. De beginselen van behoorlijk IT-gebruik vormen de criteria voor deze controle.

5 De geautomatiseerde beschikking

In het voorgaande gaven wij enige beschouwingen over de consequenties van het gebruik van de moderne middelen van informatietechniek door het openbaar bestuur. Thans richten wij ons in het bijzonder op het gebruik door bestuursorganen van computers met toebehoren voor het tot stand brengen en uitvoeren van beschikkingen. Voor het beschikkingsbegrip houden wij de in de literatuur gangbare omschrijving aan.[17] Het gaat om een eenzijdig besluit van een bestuursorgaan, dat een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt voor een individueel en concreet geval. Artikel 1:3 Awb wijst nog op de eis van schriftelijkheid. Dit punt zal ik apart behandelen.

Het met behulp van de computer nemen en uitvoeren van een beschikking geschiedt door middel van een expertsysteem. Dit is een computerprogramma waarin enige algemene intelligentie en een grote hoeveelheid specifieke kennis op een bepaald domein is ingebracht. Met enige algemene intelligentie wordt bedoeld, dat het programma een probleemoplossingsmethode bevat waarmee onderdelen van het gecompliceerde denkproces van de mens worden nagebootst.[18] Dat wil zeggen, dat het programma onder meer de volgende activiteiten kan verrichten: interpreteren (conclusies trekken uit ingevoerde data), voorspellen (consequenties bepalen van acties), een diagnose stellen (opsporen van fouten), ontwerpen (configureren van objecten), planning (ordenen van acties), monitoring (vergelijking van uitkomsten met verwachte waarden), debugging (beschrijven van remedies), herstellen (uitvoering van remedies), instrueren (diagnose stellen en herstellen van het gedrag van de gebruiker), besturen (besturen van het 'overall systeemgedrag').[19]

Het expertsysteem bestaat in ieder geval uit drie componenten:
- een kennisbestand,
- een redeneermechanisme,
- een gebruikersinterface.

In het kennisbestand is de kennis over een bepaald domein opgeslagen. Deze bestaat uit verzamelingen gestructureerde gegevens met betrekking tot een bepaald onderwerp, die in zodanige vorm in de computer zijn opgeslagen, dat deze ermee kan werken. Deze vorm wordt het kennisrepresentatieformalisme genoemd. De meest gebruikte methoden van kennisrepresentatie zijn produktieregels (conditionele zinnen ALS premisse DAN actie, waarbij de premissen uit meerdere condities kunnen zijn opgebouwd), semantische netwerken (een samen-

spel van verbindingen tussen begrippen) of frames (een meer uitgewerkte vorm van een semantisch netwerk, waarbij de verbindingspunten tussen begrippen – knopen – een aantal keuzemogelijkheden en waarden bevatten).

Het redeneermechanisme kan deze kennis gebruiken om bepaalde problemen op te lossen door de afzonderlijk in de kennis opgenomen gegevensstructuren met elkaar in verband te brengen. Dit redeneerproces kan vooruit (forward chaining) plaatsvinden: vanuit de aanwezige feiten wordt getracht met behulp van de produktieregels nieuwe feiten af te leiden. Ook is het mogelijk het uiteindelijke doel als startpunt te nemen en de regels 'achteruit redenerend' in te schakelen om het gestelde doel te bewijzen (backward chaining).

De gebruikersinterface verzorgt het contact met de gebruiker: de verwerking van vraag en antwoord en het verklaren van gevonden oplossingen.

Ten aanzien van het nemen en uitvoeren van een beschikking met behulp van een computer kunnen we nog onderscheiden tussen het uitsluitend gestructureerd toegankelijk maken van kennis, het geven van advies, het (gedeeltelijk) automatisch beslissen van het probleem en de geautomatiseerde administratieve afwerking.[20] De onderscheidende kenmerken zijn daarbij: 1e de mate waarin menselijke interventie mogelijk is en 2e de discretionaire beslissingsruimte, die in het expertsysteem is ingebracht en daarmee door de beslissende ambtenaar 'uit handen' is gegeven.

Wat valt er van de inschakeling van expertsystemen bij het geven en uitvoeren van beschikkingen te verwachten? Het ICA-rapport[21] noemt naast 'de voordelen die gewoonlijk met automatisering worden behaald' het bevorderen van:

- expertise van hoge kwaliteit, aangezien de experts tijdens de analyse en toetsing uitvoerig zijn ondervraagd;
- beschikbaarheid van expertise, aangezien een kennisbank door velen kan worden gebruikt bij het oplossen van problemen. Ook kunnen kennissystemen worden gebruikt om kennis te 'conserveren' wanneer ervaren oudere medewerkers de dienst verlaten of wanneer het moeilijk is personeel te behouden of te verwerven;
- consistentie van expertise, aangezien een geautomatiseerd systeem onder gelijke omstandigheden dezelfde uitkomst zal geven. Kennissystemen kunnen ertoe bijdragen dat iedereen de beschikking krijgt over effectieve en verbeterde methoden.

Mogelijke effecten van deze voordelen zijn:

- betrouwbare delegatie: met behulp van kennissystemen kan ook lager en minder ervaren personeel beslissingen nemen. Kennissystemen kunnen zodanig worden opgezet, dat zij de wijze van redeneren verklaren en herziening van de beslissingen mogelijk maken, zodat zij kunnen worden gebruikt bij de opleiding van het personeel;
- ontlasten van experts: wanneer routinebeslissingen kunnen worden overgelaten aan andere medewerkers, houden experts meer tijd over voor meer complexe problemen;

- uitbreiden of verbeteren van de dienstverlening: een minder ervaren medewerker kan bijvoorbeeld meer en moeilijkere vragen van het publiek beantwoorden zonder te hoeven doorverwijzen naar meer ervaren personeel;
- kwaliteitsbeheersing: aangezien iedereen gebruik maakt van dezelfde kennisbank, zullen bij het nemen van beslissingen eerder de voorgeschreven regels worden gevolgd;
- vermindering van kosten van de dienstverlening als gevolg van o.a. de gewijzigde taakverdeling en de geringere afhandelingstijd;
- hogere toegevoegde waarde: het aantal vergissingen en fouten zal kunnen afnemen doordat gebruik wordt gemaakt van een centraal opgezette, getoetste en bijgehouden kennisbank;
- uitlegfunctie: beslissingen die zijn genomen met behulp van een kennissysteem kunnen op een eenduidige manier worden uitgelegd en toegelicht.

Daarnaast somt het ICA-rapport een aantal risico's op, waarvan wij noemen:
- de expertise kan in handen van onbevoegden komen;
- de organisatie kan afhankelijk worden van een kennissysteem. Medewerkers kunnen hun vroegere expertise verliezen. De organisatie kan kwetsbaar worden als het systeem moet worden aangepast of gedurende langere tijd buiten dienst is;
- kennisacquisitie is moeilijk en duur;
- de noodzakelijke inzet van alle medewerkers is niet altijd te verkrijgen;
- de verwachtingen zijn vaak te hoog gespannen (teleurstelling volgt op euforie);
- er zijn nauwelijks goed uitgeteste ontwikkelingsmethodieken beschikbaar;
- de integratie van expertsystemen en bestaande systemen (waaronder databanken) levert moeilijkheden op.

Toch zijn er duidelijk positieve resultaten te melden. Snellen geeft een overzicht van de met meer of minder succes in Nederland gebruikte systemen[22] en in het ICA-rapport is een selectie opgenomen van buitenlandse en Nederlandse systemen die succesvol zijn. Vermeldenswaard is zeker dat de inzet van het TESSEC-systeem[23] waarmee de hoogte van uitkeringen op grond van de Algemene bijstandswet wordt vastgesteld, heeft geleid tot een stijging van de foutloze toepassing van 8,3% tot 66,6%.[24]

Het onderzoek van Huigen c.s.[25] met betrekking tot het systeem waarmee de hoogte kan worden berekend van de eigen bijdrage van ouderen aan de kosten van hun verblijf in verzorgingstehuizen meldt naast organisatorische voordelen de toename van de directe hiërarchische controle op de uitvoerende ambtenaren en de afgenomen ambiguïteit van beslisregels. Daarmee is op het terrein van de rechtszekerheid gescoord!

6 Fasen in het besluitvormingsproces

Het ligt voor de hand voor de mate waarin een expertsysteem de ambtenaar kan vervangen het onderscheid tussen gebonden en vrije beschikkingen te hanteren. Op de eerste categorie zou een geautomatiseerd beslissingsmodel vrijwel probleemloos toepasbaar zijn.[26] Ik deel die mening niet, omdat ook bij gebonden beschikkingen de invoer in handen is van mensen, die hun eigen perceptie van de werkelijkheid hebben, terwijl de beschikkende ambtenaren ook wanneer zij automaten inschakelen als enig instrument de taal ter beschikking hebben. Woorden zijn nooit helemaal duidelijk. Dit geldt ook voor gebonden beschikkingen, waarbij rechtmatigheid geheel of bijna geheel zou samenvallen met wetmatigheid.[27] Het enige verschil tussen gebonden en vrije beschikkingen is dat voor de eerste categorie volledigheid, logica, niet-tegenstrijdigheid en innerlijke consistentie gemakkelijker kunnen worden bevorderd[28] dan wanneer de verzameling van de invoergegevens en de keuzemogelijkheden in het redeneerproces meer openligt. Ik kies daarom voor de benadering waarbij de fasen van a) invoer van de gegevens, b) selectie van de relevante gegevens, c) verwerking met behulp van het redeneermechanisme (inferentiemechanisme) en d) uitvoer, die gelden voor alle soorten van beschikkingen, worden nagelopen om te zien of, en zo ja in hoeverre, daarbij vragen rijzen met betrekking tot eisen van rechtsstatelijkheid en democratie.

6.1 Invoer

De eerste fase in het besluitvormingsproces bestaat uit de verzameling van de gegevens, die voor het geven van de beschikking van belang kunnen zijn. Daarbij gaat het om: wie verzamelt welke gegevens, hoe doet hij dat en waarom.

Eerst de bevoegdheidsvraag. Deze kan op twee manieren worden benaderd. Zolang de burger niet zelf zijn gegevens in het expertsysteem invoert, is de bevoegdheid van de contactambtenaar eenvoudig te controleren. Heeft de burger wel rechtstreeks toegang tot het systeem dan zal dat hem de weg moeten wijzen.[29] Door het stellen van controlevragen en weigering bij fouten zal de aanvrager in het juiste beslissingstraject aankomen.

Toch is nog een ander aspect waar te nemen. Wanneer de beslissing is geautomatiseerd en de invoergegevens tot een beperkt aantal eenvoudig ingedeelde categorieën zijn gereduceerd, zal de verantwoordelijke functionaris geneigd

zijn de bevoegdheid tot het verzamelen van de in te voeren gegevens op te dragen of over te laten aan een ondergeschikte. Er kan sprake zijn van een mandaatsverhouding, misschien zelfs van een (geclausuleerde) delegatie, maar voor de hand ligt, dat de ondergeschikte 'onder de naam van' het systeem zelfstandig de invoer verzorgt. Deze situatie is te vergelijken met de arrondissementsparketten en de belastinginspecties waar het doorschuiven van sepot-beslissingen en de vaststelling van aanslagen naar onbevoegde parketsecretarissen en teamleden heeft plaatsgevonden. De wel bevoegde ambtenaar kijkt neer op het eenvoudige inputwerk: de categorisering leidt ertoe, dat hij gevallen ziet in plaats van mensen en hij is opgeleid tot en gewend aan het zelfstandig nemen van beslissingen. De positie van de inputambtenaar vereist vooral aandacht omdat uit het onderzoek naar aanleiding van het TESSEC-systeem is gebleken, dat de contactambtenaar c.q. bijstands-maatschappelijk werker, die de input verzorgt, soms bewust cliëntgegevens verandert.[30] Als motief voeren de (manipulerende?) ambtenaren aan, dat zij van oordeel zijn dat de wet niet consequent is en zij op deze wijze oneerlijke verschillen tussen cliënten kunnen wegnemen. Uit deze vaststelling blijkt, dat het beslissingsmoment, waarop het hanteren van een discretionaire ruimte mogelijk is, wordt verplaatst naar de fase van de invoer van gegevens.

Voor de voorbereiding van een besluit heeft de burger de plicht de nodige informatie te verschaffen, terwijl op het bestuursorgaan een onderzoeksplicht rust. Hierbij hoort, dat het bestuursorgaan de burger de weg moet wijzen. De betrokkenen mogen geen procedurele kansen worden ontnomen.[31] Voldoen bij een zelfstandige invoer door de burger de helpdesks wel aan deze eis?[32] Wordt de voor de burger minst bezwarende procedure wel gewezen?[33]

Bovendien zal veel aandacht nodig zijn voor de opstelling van de categorieën of rubrieken, waarin de invoergegevens moeten worden opgenomen. Bij het invullen van een vragenlijst zijn kwalificaties en interpretatiemogelijkheden al niet te vermijden. Wanneer de vragenlijst tot een beperkt aantal rubrieken wordt teruggebracht, zou de uitvoerende ambtenaar of de zijn gegevens intikkende burger er niet aan ontkomen keuzen te maken, die men – het vlees is zwak – aan een controle moet kunnen onderwerpen.

Hoe vinden deze controles plaats? Gebeurt dit 'met de hand' of door middel van een controleprogramma? Worden hiertoe speciale beleids- of vuistregels ontwikkeld en wie controleert de vaststelling en toepassing daarvan? Het is immers mogelijk daarin 'gedoogzones' te introduceren.

Vermelding verdient, dat de aanvragende burger zich ten opzichte van het systeem zal moeten legitimeren. Het identificatienummer functioneert als PIN-code!

Een voordeel zal zijn dat het expertsysteem een eventuele adviesronde kan bespoedigen door een koppeling op (diverse) documentatiesystemen. Aandacht is dan wel nodig voor: 1e de actualiteit van deze systemen en 2e de noodzaak van koppeling. De actualiteit geldt naar twee kanten: aanvullen met nieuwe gegevens en opschonen van oude gegevens. Vooral het laatste is belangrijk: computers kunnen niet vergeten. De noodzaak van koppeling wordt begrensd door privacy-

overwegingen. Het exacte doel van de informatieverzameling mag niet worden overschreden. Ongewenste dossiervorming vindt maar al te gemakkelijk plaats.[34]

6.2 Selectie

Na de formele aspecten van de invoer van gegevens, die met behulp van procedurele voorschriften min of meer zijn te ondervangen, verdienen thans de inhoudelijke aspecten aandacht. Bij een computerprogramma zijn – zoals gezegd – de redeneringen gevat in conditionele zinnen: als...dan. Bij de invoer gaat het om de invulling van de voorwaarden, die zijn te onderscheiden in enerzijds feitelijke gegevens en anderzijds regels. Ten aanzien van de wijze waarop deze invulling voor het feitelijke deel plaatsvindt, speelt de door Duk genoemde beoordelingsvrijheid: de ruimte die het bestuursorgaan heeft bij het vaststellen en kwalificeren van de feiten en bij het taxeren van risico's.[35] Daarnaast bevat het systeem de kennis van het juridisch domein: de regels, die op de feiten moeten worden 'toegepast'.

Voor het kennisbestand van een operationeel expertsysteem moet in ieder geval aan twee eisen worden voldaan:[36]

1. De kennis moet duidelijk als zodanig herkenbaar zijn en kunnen worden weergegeven in een vaste omschreven vorm. Daartoe moet men een aantal vaste, duidelijk omschreven, karakteristieken ontwerpen, waarmee alle mogelijke situaties eenduidig kunnen worden gekenschetst.
2. Er moet een onder woorden te brengen logica op het betrokken vakgebied of dossier kunnen worden toegepast. De zaken moeten kunnen worden beoordeeld, waarna de conclusie 'waar' of 'onwaar' moet kunnen worden getrokken. Ook het onderlinge verband moet te beoordelen zijn.

Het bepalen van deze kennis is een complexe aangelegenheid, die met behulp van trial en error moet plaatsvinden. Naast de acquisitie van de kennis moeten aansluitend de middelen worden gekozen voor de representatie en weergave van de kennis in een voor de computer bruikbare vorm (modelontwikkeling), waarna de programmering moet plaatsvinden, dat wil zeggen de ontwikkeling van de software, die nodig is om het systeem te laten werken. De beide laatstgenoemde activiteiten vormen geheel het werk van de technici. Het is daarom niet ondenkbaar, dat zij ook hun stempel zullen drukken op de (wijze van) kennisacquisitie. Gevallen van mislukte automatisering zijn uit literatuur en jurisprudentie bekend, waarin – naar analogie gesproken – de architect bepaalde hoe de bewoner moest leven.

De juridische domeinkennis zal in ieder geval de wettelijke regels bevatten: de major voor de juridische redenering. De betrekkelijke regels kunnen door middel van databanken gemakkelijk beschikbaar zijn. Maar het juridisch domein bevat in werkelijkheid meer: ongeschreven regels en beginselen, gewoonten en gezond verstand, dat in de dagelijkse praktijk is ontwikkeld. De kennis van een expert is

ruimer dan de kennis van de wet. Het is van belang die kennis te verzamelen en te operationaliseren.[37] Dat zal doorgaans alleen mogelijk zijn door naast het uithoren van de deskundige (hardop-denkprotocollen) een analyse te maken van een groot aantal besliste gevallen om de verfijningen en trivialiteiten vast te stellen.

De beschikbare domeinkennis is gegoten in taal. De juridische begrippen moeten worden gevat in technische omschrijvingen. Deze vertaalslag kan alleen worden gemaakt als de teksten hanteerbaar zijn. Het werk van Overhoff/Molenaar[38] geeft daartoe een goede aanzet. Zij ontwikkelen een model om wetsteksten in schema's onder te brengen. Hanteerbaarheid leidt evenwel tot standaardisatie. Daarmee staat op gespannen voet, dat er een discretionaire beslissingsruimte bestaat: enerzijds door het voorkomen van vage begrippen[39] (de objectieve ruimte), anderzijds door de beslisser toekomende beleidsvrijheid (subjectieve ruimte): de mogelijkheid voor het bestuursorgaan zelf af te wegen hoe de norm luidt volgens welke de burger zich heeft te gedragen. Hier stuiten wij op het feit, dat de kennisingenieur 'vage variabelen' zal vervangen door meerdere strikte variabelen teneinde deze eenduidig vast te stellen. De technische maker van het systeem zal daarom bepalen welke interpretaties (en welke feiten) potentieel relevant zijn. Een uitputtende lijst hiervan is niet te geven, zeker bij bewust in de wet aangebrachte interpretatieruimte. Het expertsysteem werkt dus volgens de interpretatie van de maker van het systeem. Het is uitsluitend bedoeld voor de gevallen waarop de maker van het systeem heeft geanticipeerd.[40] De verantwoordelijken in het bestuursorgaan zullen zich hiervan duidelijk bewust moeten zijn.

Met betrekking tot de inperking van beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid voor de (contact)ambtenaar door de voor het algoritme toe te passen categoriseringen is van belang, dat volgens het onderzoek van Huigen c.s.[41] de ambtenaar andere oplossingen zal gaan zoeken als hij meent teveel vrijheid te missen: de ambtenaar gaat dan buiten het systeem om. Toch blijkt ook hier dat de ambiguïteit van beslisregels is afgenomen en de bijstands-maatschappelijk werkers, die met behulp van een expertsysteem beschikkingen op grond van de Wet bejaardenoorden moesten nemen, realiseerden zich dat het expertsysteem een interpretatie geeft van de wet.

Voor de in te voeren feitelijke gegevens – de minor in het redeneerproces – mogen we onderscheiden tussen direct toepasbare en te kwalificeren gegevens. De eerste groep bestaat bijvoorbeeld uit gegevens als leeftijd, geslacht, decibels, vervuilingseenheden. Veel van dergelijke informatie zal beschikbaar zijn in voor het openbaar bestuur toegankelijke databanken: burgerlijke stand, registratie van onroerend goed, justitiële documentatie. Daarnaast zijn er de gegevens die met behulp van een kwalificatie worden aangeduid. Daarbij gaat het slechts een enkele maal om eenvoudige berekeningen. Meestal moeten de gegevens uit de werkelijkheid worden beschreven aan de hand van – subjectief toe te passen – criteria teneinde ze vervolgens in voor de computer operationele termen te gieten. Hier is de mogelijke hanteerbaarheid weer bepalend: een reductie van complexiteit (Luhmann). De selectie van de feitelijke gegevens wordt bepaald door een anticiperende juridische beoordeling (Vorverständnis). Het is echter de vraag of

dat juridische Vorverständnis niet te zeer wordt gereduceerd tot de door de technicus aangegeven vereisten. De Legitimation durch Verfahren betreft uiteindelijk een de burger overtuigend proces.[42] De selectie dient niet op het instrument te worden afgestemd[43] maar omgekeerd. Ook zullen voor de toegankelijkheid en/of beschikbaarheid en vertrouwelijkheid van diverse typen gegevens (nadere) wettelijke regels nodig zijn.

In het kader van de invoer en selectie van gegevens is de constatering van bestuurskundige zijde van belang, dat er door het gebruik maken van expertsystemen voor het nemen en uitvoeren van beschikkingen een verschuiving van verantwoordelijkheden plaatsvindt. Huigen c.s.[44] merken op, dat de directe hiërarchische controle op de uitvoerende ambtenaren toeneemt. Het management was bovendien meer dan de uitvoerende ambtenaren betrokken bij het ontwerp van het beslissingssysteem ter uitvoering van de Wet op de bejaardenoorden. Snellen[45] noemt het feit, dat de centrale overheid de systeemontwikkeling ter hand neemt om eenduidige uitvoering van het beleid door de automatisering van beschikkingen tot stand te brengen. Dit leidt tot beheersing van de uitvoerende bestuurslagen en versterking van de positie van de centrale overheid. Samengevat leiden deze constateringen tot de conclusie, dat de mogelijkheid tot sturing op afstand toeneemt. Vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency is het minder van belang beslissingscentra geografisch dicht bij de uitvoering te plaatsen. Die plaatsing is evenwel de voornaamste rechtsgrond voor autonomie en medebewind van lagere organen. De autonomie laten we hier buiten beschouwing, omdat voor deze figuur meer dan geografische argumenten zijn aan te voeren. De medebewindsfiguur kan door de toegenomen mogelijkheid van automatisering van beslissingen echter in een ander licht worden gezien. Als voorbeeld hanteren wij de Algemene bijstandswet. De uitvoering van deze wet wordt overgelaten aan het College van B en W. Op basis van algemene maatregelen van bestuur kunnen echter centraal diverse soorten nadere regels worden gesteld en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan ten aanzien van nagenoeg elk uitvoeringsaspect nadere aanwijzingen geven. Gedachtig aan het feit, dat het beleid inzake de ABW steeds meer onderdeel uitmaakt van het nationale sociale stelsel[46] en de behoefte tot centrale sturing toeneemt, blijkt de inzet van expertsystemen het voor de effectiviteit van het beleid en de efficiency van de bedrijfsvoering niet meer noodzakelijk te maken een medebewindsconstructie te handhaven. De uitvoering op maat is niet meer plaatselijk gebonden en de democratische controle is ermee gediend de besluitvorming binnen één bestuurslaag onder te brengen.[47] Te denken valt dan aan een gedeconcentreerde rijksdienst.

Als men de stelling van De Haan aanvaardt, dat een grotere mate van zelfstandigheid een betere waarborg voor democratie is en bij medebewind – zie het geschetste voorbeeld – deze zelfstandigheid gering is, dan zou het geautomatiseerd nemen van beschikkingen door afschaffing van medebewindssituaties tot versterking van de democratie leiden.

6.3 Het redeneermechanisme

De afstemming van normen en feiten op elkaar voor de beslissing van een individueel geval vormt de juridische activiteit bij uitstek. De literatuur over rechtsvinding is dan ook overvloedig. Recentelijk verscheen een monografie over de rechtsvinding in het publiek recht.[48]

In het kader van dit preadvies beperken we ons tot de vraag of het redeneren door het kiezen en koppelen van argumenten in overeenstemming is te brengen met een technisch algoritme. Het kennisrepresentatieformalisme bestaat – slechts – uit produktieregels in de vorm van conditionele zinnen of koppelingen tussen begrippen, die via een syllogisme tot een conclusie moeten leiden. De jurist doet evenwel meer dan een geval subsumeren onder een regel. Voor het afstemmen van feiten en normen op elkaar wordt een iteratief proces afgewerkt, waarbij de regel wordt geïnterpreteerd met het oog op de feiten en de feiten worden gewaardeerd met het oog op de regel. Bij de vertaling van de juridische redenering naar een technisch algoritme rijzen dan ook nog al wat problemen. Zonder volledigheid te claimen stippen we een aantal daarvan aan en zullen we trachten de richting voor een oplossing aan te geven.

Als eerste probleem noemen wij het feit, dat het juridisch domein in taal is gegoten. Semantiek en pragmatiek maken duidelijk, dat eenduidigheid van begrippen niet is te bewerkstelligen. Er zal daarom een zo groot mogelijke serie categorieën moeten worden opgesteld om over een technisch 'hanteerbare' structuur te kunnen beschikken. Isomorfie van juridische begrippen en technische patronen (één – eenduidige overeenkomsten) zal onmogelijk zijn, maar met één – meerduidige afbeeldingen zal met erkenning van de vergroving, die daarbij plaatsvindt, vaak kunnen worden volstaan. De mate van vergroving zal voorwerp van discussie dienen te zijn bij het ontwerpen van het systeem.

Als tweede aandachtspunt geldt, dat het juridische domein bestaat uit een veelheid van soorten regels, die in één soort produktieregels zal moeten worden gerepresenteerd. We gaven reeds aan, dat voor het juridisch domein niet alleen wettelijke regels in aanmerking komen, maar ook beleidsregels, organisatorische routines, vuistregels en gebruiken. Het domein omvat daarmee een ruime differentiatie van problemen. Als we wettelijke regels nog onderscheiden in gedragsregels, die tot de burger zijn gericht, en beslisregels, bestemd voor besluitvormende organen, dan blijkt dat er ook metaprincipes voor het gebruik van regels moeten worden ingevoerd. Een eenvoudig voorbeeld vormen de metaregels om normconflicten op te lossen, zoals 'lex specialis derogat lege generali', enz.

De terugtred van de wetgever leidt tot het overdragen of overlaten van bevoegdheden aan andere organen. Regelgeving over een bepaald onderwerp is vaak bijzonder versnipperd. Tenslotte is er het probleem van de reeds genoemde vage normen, die tot ruimere discretionaire bevoegdheden leiden en wel zodanig, dat het bestuursorgaan zelf de gedragsnorm voor de burger mag vaststellen.

Als bijdrage voor een oplossing in het inferentiemechanisme wijzen wij ook hier op het werk van Overhoff/Molenaar, die met behulp van beslissingstabellen

wettelijke bepalingen herleiden tot dichotomiën.[49] De tekst wordt ontleed in een overzichtelijk aantal categorien, waarna stap voor stap keuzen kunnen worden gemaakt. Problemen met behulp van de syntaxis en voor een belangrijk deel ook met betrekking tot de semantiek kunnen daarmee worden opgelost.[50] Duidelijk is, dat het ook hier weer gaat om een indeling in categorien, een vorm van standaardisatie.

In de derde plaats vragen wij aandacht voor het feit, dat de jurist/ambtenaar zijn Vorverständnis in het programma opgenomen moet krijgen en zich moet kunnen verweren tegen de aannamen en vooroordelen van de programmeurs en systeemanalisten. Het Vorverständnis van de ambtenaar leidt in de heuristische fase van de oordeelsvorming tot hypothesen, die in de legitimatiefase op hun juridische houdbaarheid worden getoetst. Daartoe zoekt de beslisser aanpassingen van definities, ficties en vermoedens, die zo goed mogelijk de hypothetische oplossing onderbouwen.[51]

De ambtenaar evenals de rechter heeft daartoe evenwel veelvuldig een groot aantal niet eenduidige en inconsistente gegevens tot zijn beschikking. Ook hier zal men standaarden en categorieën moeten afspreken. Er bestaan wel methoden om het Vorverständnis van beslissers te weten te komen, zoals het hardop denken van experts bij het geven van een oordeel.

Ten vierde: Het onderscheid tussen deze paragraaf en de vorige, waarin we spraken over de selectie van kennis, bestaat hierin dat we ons nu bezig houden met de manier om met kennis te redeneren. Dan geldt, dat jurist-beslissers niet alleen deductief redeneren. Zij hanteren ook analogieën en zullen onderdelen van redeneringen zelfs inductief uitvoeren.[52] Zij gebruiken nauwelijks of geen beslissingsbomen met rechtstreekse causale verbindingen, maar bouwen ook loops en causaliteitsketens door pro- en contra-argumenten op verschillende wijzen te combineren.[53]

De afwijkingen van het logisch-deductieve redeneerschema zijn noodzakelijk, omdat de jurist redeneert met argumenten, die
- onzekerheden bevatten (zowel met betrekking tot de feiten als met betrekking tot de rechtsregels en de regels tot interpretatie van de rechtsregels);
- een zeker gewicht hebben ten opzichte van andere argumenten;
- gegeven de feiten tot tegengestelde conclusies leiden;
- algemene ervaring (kennis van de wereld) bevatten, die niet expliciet is te maken.

We weten thans ook, dat de standaard-logische methoden ons niet echt kunnen helpen, al was het maar omdat in geval van contradicties daarmee 'alles' afleidbaar is te maken. Toch zijn er ontwikkelingen op het gebied van het niet-monotoon redeneren[54] waardoor men gevolgtrekkingen kan maken, die bij nieuwe informatie misschien weer ingetrokken moeten worden. Bovendien zijn er langzamerhand mogelijkheden voorhanden om een aantal deficiënties van het logisch-deductieve redeneerschema enigszins te compenseren. Wij noemen:

1. Het werken met zekerheidsfactoren. De mate van zekerheid wordt uitgedrukt in een getal: −1 iets behoort niet tot een bepaalde klasse ... +1 het behoort daar zeker wel toe.[55] Toepassingen zijn:
   - de gebruiker geeft ten aanzien van een door hem opgegeven feit de zekerheidsfactor aan en daarmee wordt vervolgens in het redeneerproces rekening gehouden;
   - degene, die de juridische regels voor het systeem opstelt, geeft aan in hoeverre op de volledigheid en exactheid van een bepaalde regel kan worden gebouwd. Dit betekent, dat de conclusie niet met volledige zekerheid kan worden getrokken. De zekerheidsfactor wordt dus aan de conclusie toegekend;
   - het expertsysteem combineert de gegeven zekerheidsfactor van de voorwaarden en van de (deel)conclusie(s) om te komen tot één zekerheidsfactor.
2. Het toevoegen van opmerkingen van de gebruiker. Deze mag commentaar geven op bepaalde vragen en zijn onzekerheid uitdrukken, het gewicht van een argument benadrukken of zelf beginselen of beleidsregels aangeven.
3. Het systeem geeft bij de diverse stappen in het besluitvormingsproces uitleg, waarbij de gebruiker – interactief – zelf keuzen mag maken. Hiermee kan de gebruiker de regels van de systeemingenieur aanvullen of voor een deel terzijde stellen.
4. De gebruiker kan tijdens het proces feiten en regels wijzigen en toevoegen.

De conclusie luidt, dat expertsystemen nog niet associatief te werk kunnen gaan. Er is nog geen intelligentie in de systemen. Zij kunnen alleen betrekkelijk eenvoudig analyseerbare gevallen aan, hoewel op het gebied van de redeneermethode c.q. inferentiemechanismen vorderingen worden gemaakt.

Als vijfde onderwerp wijzen wij op de problemen met betrekking tot de motivering. Stemt het technisch algoritme met de vereiste kenbare en draagkrachtige motivering overeen? Of als wel aan de kenbaarheid wordt voldaan, geeft de motivering dan ook het juiste motief?

Het technisch algoritme, bestaande uit logische stappen, is voor de burger niet te volgen. Om aan het formele motiveringsbeginsel te kunnen voldoen (artikel 4:17 (3.6.2) lid 1 Awb) zullen de logische stappen in taal moeten worden bekend gemaakt. Het ligt voor de hand daartoe standaardformuleringen in de vorm van bouwstenen te presenteren. Als deze duidelijk zijn, zodat de betrokkene redelijkerwijs kan vaststellen door welk orgaan welke bevoegdheden zijn uitgeoefend en op welke rechtsgevolgen het besluit is gericht dan is er niets aan de hand. Er is immers geen nadere uitleg nodig. Aan de eis van rechtszekerheid in de zin van duidelijkheid is voldaan.[56] We mogen spreken van een zorgvuldige kennisgeving.[57]

De voorwaarde, die men aan de standaardmotiveringen moet stellen, is wel dat deze niet zo ruim zijn dat alles er onder valt te brengen. Clauses de style als 'termen aanwezig achten', 'voldoet niet aan de wettelijke voorwaarden', 'niet in

overeenstemming met de betrekkelijke wetsartikelen' zijn door hun onbepaaldheid onvoldoende duidelijk. Ook het letterlijk overnemen van de formulering van algemene beginselen van behoorlijk bestuur lijkt mij onvoldoende gespecificeerd.

Het vereiste van de deugdelijke motivering (artikel 4:16 (3.6.1) Awb) moet controle mogelijk maken op 1e de juistheid en volledigheid van de feitelijke grondslag en 2e op de argumenten die de beslissing dragen. De feitelijke grondslag is het resultaat van het selectieproces bij de invoer. Daarbij is de complexiteit van invoergegevens door middel van kwalificatie en categorisering gereduceerd tot technisch verwerkbare eenheden. Deze kwalificatie- en rubriceringsstappen zullen voor de burger niet controleerbaar zijn. Mij dunkt dat het bestuursorgaan daartoe uitlegfaciliteiten moet scheppen, zodat deze stappen met deskundige hulp zijn na te gaan. Vanzelfsprekend zal een beroepsorgaan inzicht in deze stappen moeten kunnen krijgen.

Het element van de draagkracht van de motivering betreft met name de consistentie en begrijpelijkheid van de redenering. Het technische redeneerproces moet voor gebruiker en betrokkene worden verklaard. Hiertoe zou een veelheid van kennis met betrekking tot computertechnologie en programmeervaardigheden nodig zijn. Deze kennis en vaardigheden bezitten slechts weinig specialistisch geschoolden. Om toch aan het draagkrachtvereiste te voldoen zou men aan het expertsysteem een betrouwbaarheidseis moeten stellen. Deze eis houdt in, dat de oplossingen van het expertsysteem vallen binnen het gebied van de juridisch acceptabele oplossingen.[58] Hage stelt daartoe, dat de door het expertsysteem aangedragen oplossingen moeten overeenstemmen met die van een goede (of niet al te slechte) rechter. Ik wil – om het even of het beslissingen van rechters of van bestuursorganen betreft – een dergelijke professionele maatstaf aanhouden, die echter verder gaat dan de gemiddelde beslisser als criterium. Maatstaf voor de betrouwbaarheid van het expertsysteem zou m.i. moeten zijn wat een goed opgeleide beslisser met behulp van adequate informatie tot een besluit brengt. Een dergelijke norm van betrouwbaarheid hanteren wij bij het beoordelen van de deskundigheid van artsen.[59] Met het voldoen aan deze eis van betrouwbaarheid is de draagkrachtige motivering gegeven.

6.4 Uitvoer

Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekend gemaakt (artikel 3:40 Awb). Gaat het om beschikkingen dan zijn toezending of uitreiking de voorgeschreven middelen van bekendmaking. De eis van schriftelijkheid blijkt uit deze bepalingen. Aan deze eis ligt de bewijsfunctie ten grondslag. Nu kan men zich afvragen of de computeroutprint, die als origineel dan wel als afschrift aan de betrokkene wordt toegezonden, deze functie adequaat kan vervullen. Wanneer het toegezonden exemplaar wordt ondertekend door de bevoegde functionaris of diens gemandateerde ondergeschikte of wanneer het computerbesluit wordt vergezeld van een ondertekende geleidebrief (al of niet in standaarduitvoering) is er geen probleem. Een niet ondertekende outprint zal echter niet zonder meer

bewijskracht hebben. Vooral bij begunstigende en belastende beschikkingen zullen nadere certificatiecriteria moeten worden gesteld. Te denken valt aan het opnemen van een code in de tekst van de beschikking met behulp waarvan het beschikkende orgaan de geldigheid van het besluit kan controleren. Een dergelijke code dient waarborgen in te houden tegen misbruik. De mogelijkheid daartoe bestaat in een encryptie die is aangebracht in het expertsysteem. De beschikking moet een sleutel bevatten, die past op het slot in het systeem.

Deze procedure geldt alleen om de echtheid tegenover het beschikkende orgaan – en eventueel bij bezwaar en beroep – vast te stellen. Wanneer de burger een gecertificeerde beschikking wil hebben, moet hij naar mijn mening op zijn verzoek een echtheidsverklaring kunnen krijgen. Zo'n verklaring zou een ondertekende schriftelijke (standaard)mededeling kunnen zijn, welke inhoudt, dat de beschikking waarnaar wordt verwezen, echt is. Het spreekt, dat het bestuursorgaan het de om een certificatie vragende burger niet te moeilijk mag maken. De verlening van de certificatie is op zich weer een beschikking, waarvoor een eenvoudige standaardprocedure ware te ontwerpen. Bij informatie op departementaal niveau bleek, dat het toezenden van niet ondertekende computerbeschikkingen, zoals door de belastingdienst en de afdeling dienstplichtzaken van het Ministerie van Defensie gebeurt, niet tot moeilijkheden aanleiding geeft. Toch vraag ik aandacht voor een aanpassing van de eis van schriftelijkheid, omdat computeroutprints gemakkelijk zijn te vervalsen. Daarbij ga ik nog maar even voorbij aan de eis, dat de overheid zijn informatiesystemen voldoende moet beveiligen. Een hacker kan zich gemakkelijk een subsidie toekennen, die vervolgens automatisch op zijn rekening wordt gestort. Uit het rapport Computerbeveiliging van de Algemene Rekenkamer uit 1988 en het zgn. SIBAS-rapport 'Kwetsbaarheid en beveiliging van bestuurlijke informatiesystemen' van 1989 blijkt, dat hieraan nogal wat schort.

Met de bewijsfunctie van de schriftelijkheid hangt ook samen, dat het bewijsstuk gedurende een bepaalde periode moet worden bewaard. Elektronische archivering zal geen probleem zijn.

De eis van schriftelijkheid komt in een ander daglicht te staan wanneer bestuursorgaan en burger langs elektronische weg met elkaar berichten uitwisselen. Hier kan de praktijk bij de douane als voorbeeld dienen. In 1989 is artikel 46 van de Algemene wet inzake de douane en accijnzen gewijzigd in die zin, dat aangiften 'schriftelijk, dan wel in gevallen waarin dat is voorgeschreven of toegestaan, elektronisch of mondeling' worden gedaan. De artikelen 4:1 en 4:4 Awb voor wat betreft de aanvraag en artikel 3:41 Awb voor wat betreft de toezending of uitreiking zouden in overeenkomstige zin moeten worden gewijzigd. In de toekomst moet men een elektronisch bericht als voldoende aanvraag en als geldige beschikking kunnen aanmerken. Daartoe zullen certificatie- en authenticitietseisen nodig zijn, respectievelijk voor de vraag of de beschikking echt (niet vals) is en voor de vraag of de beschikking afkomstig is van het bevoegde orgaan. De laatste vraag is van belang omdat in een computeromgeving niet vaststaat wie als afzender van een bericht geldt. Voor handelstransacties zijn omtrent certificatie en authenticiteit al procedures in gebruik.[60]

Uit artikel 3:40 Awb volgt, dat het bekendmakingsmoment constitutief is. Bij toezending of uitreiking van een schriftelijk stuk ligt dit moment vast of is het gemakkelijk vast te stellen. In het geval van elektronische communicatie moet een procedure worden afgesproken. Ik zou daartoe in overweging willen geven aan te sluiten bij de totstandkoming van overeenkomsten, zoals deze in het elektronisch berichtenverkeer geschiedt. Dat betekent, dat de beschikking bestaat vanaf het moment, dat de bevestiging van de ontvangst door de betrokkene bij het bestuursorgaan is geregistreerd. Misbruik en risico's van het berichtenverkeer worden daarmee voorkomen. Deze benadering houdt in, dat ook in gevallen waar een automatische follow-up aan de beschikking is verbonden (een vervaltermijn gaat lopen of een vordering wordt (automatisch) van een rekening afgeschreven) de kans op fouten is geminimaliseerd.

7 Toetsingsgronden

In paragraaf 4 behandelden wij de beginselen van behoorlijk IT-gebruik. Hiermee stelden we voorwaarden vast voor de produktie en het gebruik van IT. In abstracto duiden deze beginselen op informatiesystemen met toebehoren en op de wijze waarop deze systemen informatie verwerken. Daarom zijn deze beginselen ook van toepassing op beschikkingen, die met behulp van expertsystemen worden gegenereerd of uitgevoerd. Deze beginselen vormen nadere eisen, die naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor dit type beschikkingen gelden. Soms zullen er overlappingen zijn. Meestal zullen schendingen van de beginselen van behoorlijk IT-gebruik echter gronden of argumenten zijn voor het oordeel, dat in strijd met een algemeen rechtsbeginsel of een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is gehandeld.

In deze paragraaf zullen we bezien welke knelpunten het geautomatiseerd geven en uitvoeren van beschikkingen oplevert met het oog op de eisen van rechtsstatelijkheid en democratie voor zover deze niet aan de orde zijn gekomen bij de analyse van de verschillende fasen van het besluitvormingsproces. Wij zullen daartoe nagaan of bij het geautomatiseerd geven en uitvoeren van beschikkingen de beginselen van behoorlijk IT-gebruik in het gedrang komen en welke consequenties daaraan zijn verbonden.

7.1 Beschikbaarheid

Voor het geven van een beschikking moet de informatie beschikbaar zijn, die juist, volledig en actueel is. De Awb stelt daartoe een aantal expliciete eisen. Afdeling 4.1.1 met name artikel 4:2 lid 2 beschrijft de informatieplicht van de burger, terwijl de onderzoeksplicht van het bestuursorgaan in afdeling 4.1.2 wordt uitgewerkt onder de paraplu van het in artikel 3:2 verwoorde formele zorgvuldigheidsbeginsel. Voor de beschikbaarheid of toegankelijkheid van informatie staat ons natuurlijk ook het gelijkheidsbeginsel voor ogen zoals gepositiveerd in artikel 26 Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten en artikel 1 Grondwet.[61]

Problemen kunnen rijzen ten gevolge van het feit, dat niet alle beschikbare informatie wordt geselecteerd of bij de verwerking in het expertsysteem wordt gebruikt. Het is in strijd met fair play om informatie achter te houden, maar ook om relevante informatie ter zijde te laten. Wij waarschuwden reeds voor een

mogelijk dictaat van de systeemtechnicus, die via de techniek enerzijds de informatieselectie beïnvloedt en anderzijds wetsinterpreterende regels kan implementeren.[62] Door de noodzakelijke categoriseringen vallen bijzonderheden van het geval weg. Er vindt een vergroving plaats, die kan leiden tot een beperking van de belangenafweging (artikel 3:4 Awb), bijvoorbeeld door een inperking van het begrip 'rechtstreeks betrokken belangen'. Met name zal de standaardisatie het initiatief bij de informatieverzameling en -selectie, dat van een bestuursorgaan als besluitvormer mag worden verwacht,[63] daadwerkelijk reduceren. Dit zal zeker het geval zijn als de systeemingenieur op centraal niveau werkt, terwijl de uitvoering, d.w.z. de informatieverzameling, decentraal moet plaatsvinden. De hofmeier is daarmee terug in ons staatsbestel.

Een waarschuwing geldt voor het vertrouwen, dat bij bestuursorganen zal bestaan ten aanzien van informatie die – al of niet in speciale databanken – reeds beschikbaar is. Het orgaan hoeft de burger niet meer te horen, want het staat al in de computer. 'En daarom is die informatie waar en juist.' De technische verwerkings- en bewaarmogelijkheden geven een aureool van objectiviteit en onaantastbaarheid.

De opslagmogelijkheid maakt anderzijds precedenten gemakkelijk toegankelijk. Vergelijking met andere gevallen kan met inachtneming van de rubriceringen en categorie-indelingen snel en adequaat plaatsvinden. Dat kan evenwel ook een bedreiging vormen. Aanpassing van beslissingen aan een soort grootste gemene deler[64] is dodelijk voor ieder initiatief om een casus goed te onderzoeken.

Dat de te verwerken informatie actueel moet zijn, is gemakkelijker gezegd dan uitgevoerd. De betrokkene heeft de mogelijkheid informatie aan te vullen (artikel 4:5 Awb), maar doet het bestuursorgaan dat ook voor zover het gegevens betreft die in haar eigen systemen zijn opgeslagen?

Horen van de aanvrager of de belanghebbenden is onder bepaalde omstandigheden (afdeling 4.1.2) niet vereist. De massaliteit van bepaalde beschikkingen is daarvoor het argument. Dat is een praktische reden. Maar als het aantal soorten massaal – en daarom geautomatiseerd – te nemen beschikkingen toeneemt, is het dan niet beter een mogelijkheid tot horen – schriftelijk of elektronisch – in de procedure op te nemen?

7.2 Vertrouwelijkheid

Artikel 2:5 Awb met een uitwerking in artikel 4:3 lid 1 geeft een waarborg voor het vertrouwelijk omgaan met gegevens van de aanvrager. In artikel 51 WPR vinden we een eerdere bepaling over dit onderwerp in het kader van de regeling van het informationele zelfbeschikkingsrecht van de burger. Geautomatiseerde systemen vergroten de mogelijkheden om op dit recht inbreuk te maken exponentieel. De koppeling van systemen vormt het eerste en grootste aanknopingspunt.[65] Daarmee is het risico actueel, dat een beslisser buiten de betrokkenen om gegevens ontleent aan een geautomatiseerd informatiesysteem en deze vervolgens zonder diens medeweten gebruikt bij het tot stand brengen van een beslis-

sing. Een ander aspect is, dat de betrokkene zelf gegevens heeft aangeleverd, die niet worden gebruikt bij het nemen van het aangevraagde besluit, maar die 'achterblijven' in het systeem van het bestuursorgaan. De Rijksdienst voor het wegverkeer bijvoorbeeld houdt een kentekenregistratie met betrekking tot de vraag wie eigenaar is van een auto, maar zij kan deze gegevens ter beschikking stellen van de APK-autoriteiten, die als doel van de registratie hebben de staat van veiligheid van het object.

Oude informatie kan men in een geautomatiseerd systeem gemakkelijk bewaren. De computer vergeet niet. Daarmee is een inbreuk mogelijk op de exclusiviteit, die de grens vormt voor de beschikbaarheid van informatie.

Uit het voorbeeld van de kentekenregistratie blijkt nog eens het belang van de informationele machtenscheiding.[66] Ieder orgaan mag alleen over die informatie beschikken, die is vereist voor de vervulling van zijn taak. Het gebruik van informatie is aan een specifiek doel gebonden. De burger zou dan ook de mogelijkheid moeten hebben commentaar te leveren op de informatie waarop de bestuurder zijn beslissing baseert. De motivering biedt daartoe de mogelijkheid. Controle aan de hand daarvan – dus achteraf – ligt het meest voor de hand. We moeten zeker niet uitsluiten, dat juist bij geautomatiseerde beschikkingen een check op de input aan de burger vertrouwen kan geven en een efficiënte bedrijfsvoering kan vergroten.

In paragraaf 4 stonden we stil bij de beveiliging van informatiesystemen. Het nalaten daarvan kan tot een onrechtmatige daadsactie aanleiding geven. Het onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie kan echter ook consequenties hebben voor het besluit waartoe de informatie is aangeleverd. Bepaalde belangen van de aanvrager zijn dan kennelijk niet voldoende verdisconteerd.

7.3 Integriteit

Het expertsysteem moet juist functioneren en gegevens genereren, die correct en volledig zijn. Het selectie- en redeneerproces moet zodanig zijn, dat de verschillende argumenten worden gewogen en op de juiste wijze met elkaar in verband gebracht. De integriteit van het systeem is te koppelen op de toepassing van het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het willekeurverbod. Zowel ten aanzien van de juistheid van de feiten en de correcte argumentatie vindt een vertaalslag plaats van juridische argumenten in natuurlijke taal naar logische symbolen in een formele taal. De techniek leidt enerzijds tot een categorisering en daardoor vergroving van feiten en anderzijds tot een specificatie en daardoor verfijning van regels. Representeren deze verschuivingen nog wel de bedoeling van de wetgever? Worden bij de beslissing wel alleen die belangen betrokken, die verband houden met de doelstelling van de uit te voeren regeling? In de draagkrachtige motivering moeten deze vragen hun antwoord vinden. Maar 'het technische deel' van het beslissingsproces is voor de betrokkene (en voor de bestuurder) onbegrijpelijk. Daarop moet men vertrouwen met inachtneming van de hierboven beschreven maatstaf van professionele zorgvuldigheid. Alleen de feitelijke

omstandigheden, waarop de beslissing is gebaseerd, kunnen door middel van de motivering worden gecontroleerd. Hiertoe vormt het systeem een goede checklist. Een expertsysteem zal ten aanzien van het feitelijke aspect dan ook van meer nut zijn bij ingewikkelde dan bij eenvoudige zaken. Men kan zich evenwel afvragen of de standaardtekstblokken wel specifiek genoeg zijn.

Met betrekking tot het redeneerproces merken wij op, dat de consistentie ervan door de logische procedure een hoger niveau bereikt dan met menselijke redeneringen doorgaans het geval is. Toch kunnen bij de stappen (knopen of frames) sprongen zitten of leemten worden gevuld, die aanvechtbare extensieve of verfijnende momenten bevatten. Zoals wij in de vorige paragraaf reeds aangaven, vormen de beoordelingsvrijheid en interpretatieruimte gebieden, waar de ontwerpers van het systeem 'de vrije hand' hebben. De resultaten daarvan zullen alleen met behulp van het vertrouwensbeginsel kunnen worden getoetst.

Tenslotte betreft de integriteit in dubbele zin de materiële bewijskracht van de automatisch tot stand gekomen beschikking. Als de gegevens waar zijn en de redenering van het systeem is consistent dan is de beslissing juist. Een juistheid binnen bepaalde marges wel te verstaan.

7.4 Authenticiteit

De geldigheid van de computerbeschikking wordt beoordeeld met behulp van het authenticiteitsvereiste. Voor wat betreft de aanvraag geeft afdeling 4.1.1 een aantal formele vereisten. Daarnaast bestaat de schriftelijkheid als een geldigheidsvoorwaarde, die bij de bekendmaking wordt geëffectueerd. We kunnen tevens de kenbare motivering als een formele eis beschouwen, die ertoe bijdraagt de conclusie te trekken, dat het om een echte beschikking gaat.

Een cruciale vraag met betrekking tot echtheid is wie de geautomatiseerde beschikking heeft gegeven. In de paragraaf over de invoer gingen wij ervan uit dat er een ambtenaar was, die de bevoegdheid bezit de invoer van gegevens te verzorgen. Het is evenwel de vraag of deze (contact)ambtenaar ook de beschikking geeft, die met behulp van het expertsysteem tot stand is gebracht. Van Kreveld[67] is van mening, dat niet de invoerende ambtenaar, maar degene, die het beslisprogramma heeft vastgesteld, moet worden aangemerkt als de functionaris die de beschikking heeft genomen. Laatstgenoemde moet volgens hem in de beschikking worden vermeld. Ik plaats een vraagteken bij deze stellingname. Is de maker van de hamer verantwoordelijk voor de klap, die de bouwvakker daarmee geeft? Het expertsysteem is niet meer dan een instrument, dat door hoog gekwalificeerde technici is ontworpen, door ter zake juridisch bevoegden is geaccordeerd, maar vervolgens door de 'street level bureaucrat' wordt gehanteerd. Bij de onderzoeken van Nieuwenhuis en Huigen c.s. bleek, dat de uitvoerende ambtenaren soms het instrument opzij zetten. In de visie van Van Kreveld zouden zij dan onbevoegd beslissingen hebben genomen. Ik ben van mening, dat de invoerende ambtenaar, die ook de stekker van het apparaat in het stopcontact kan steken, de (al of niet gemandateerde) bevoegdheid heeft het apparaat te

bedienen om een beslissing tot stand te brengen. Komt er geen invoerende ambtenaar aan te pas (bijv. in een EDI-omgeving) dan zal het hoofd van de dienst waarvoor het expertsysteem is ingeschakeld, als de verantwoordelijke functionaris moeten worden aangemerkt.

Rest nog de vraag of de contactambtenaar buiten het systeem om mag gaan. Naar mijn mening is dit alleen toegestaan als hij motiveert waarom hij tot deze afwijking is overgegaan. Deze beslissing moet immers ook kenbaar (en appellabel) zijn. Gelijkheid en rechtszekerheid spelen een rol.

7.5 Flexibiliteit

Aanpassing aan nieuwe gebruikseisen door actualisering van het te verwerken materiaal en up-dating van het programma is niet alleen geboden op grond van efficiency. Een expertsysteem zal buiten gebruik raken op het moment, dat nieuwe wetgeving of jurisprudentie niet in het systeem is opgenomen.

Een ander aspect, dat niet aan actualiteit gekoppeld is, betreft de uniformerende en conserverende tendens bij het gebruik van geautomatiseerde systemen. Enerzijds kunnen kennissystemen de totstandkoming van beslissingen versnellen en meer gebruikers in staat stellen beslissingen te nemen. De gebruikers kunnen ook met behulp van de kennis van verschillende experts nieuwe en meer ingewikkelde problemen aan. Aan de andere kant gaan de gebruikers vertrouwen op de accuratesse van de machine en zullen zij langzamerhand minder goed in staat zijn beslissingen te nemen zonder de hulp van het systeem.

De situatie is ook in een ander opzicht paradoxaal. De toegenomen mogelijkheid om grote aantallen zaken af te doen vermindert de discretionaire ruimte van de ambtenaar. Casusposities worden gerubriceerd en in categorieën ingedeeld. Het nadeel is een 'Versteinerung des Rechts'.

In de motivering wordt deze positie versluierd door de standaardtekstblokken, die met hulp van de computerdeskundige zijn vastgesteld en vaak niet of pas na enige tijd zullen worden aangepast.

Daartegenover staat dat de contactambtenaren in staat willen blijven zelf keuzen te maken en creatief te zijn. Zal een frustratie door gemis van eigen verantwoordelijkheid leiden tot 'computertje pesten'? Morssink[68] wijst op het feit dat pas na invoering van geautomatiseerde systemen zal blijken hoe mensen hun drang tot creativiteit, keuzevorming en sociaal contact 'op de meest geniale wijze zullen botvieren op het frustreren, boycotten en op tilt helpen van het fraai uitgedachte en gestroomlijnde systeem'. Ook Nieuwenhuis[69] bespreekt de acceptatie van het expertsysteem door de gebruikers. De professionele status, machtsverhoudingen binnen het apparaat en werkgelegenheid zijn sociale factoren, die een rol spelen. De professionele status[70] is voor een benadering door de jurist relevant, omdat deze de beslissingsbevoegdheid en de kwaliteit van de beslissing betreft. In het algemeen wil een ambtenaar toch goed werk afleveren. Dat kan, zowel vanuit gebruikersperspectief als vanuit cliëntperspectief bezien, worden gerealiseerd als de selectie van informatie zó wordt georganiseerd dat oneven-

wichtigheden worden vermeden of gecompenseerd en de dynamiek van het systeem voldoende aandacht krijgt. Hiermee doelen we op een ruim aantal subcategorieën en verfijningen om een bevredigende maat van individualisering te bereiken.

7.6 Transparantie

De beslissings(ondersteunende) systemen moeten aan de gebruiker kunnen aangeven hoe en waarom ze tot een oplossing zijn gekomen. Er moet zichtbaar zijn, dat de technische maatregelen leiden tot de gestelde systeemdoelen. Het technische verwerkingsproces moge een black box zijn, de systeemdoelen moeten in ieder geval duidelijk kenbaar en begrijpelijk worden gerepresenteerd. Ook de wijze waarop de door de betrokkenen en de wetgever aangeleverde gegevens worden bewerkt valt onder een controleplicht.

De eis van een kenbare en draagkrachtige motivering slaat zowel op de verantwoording van de systeemingenieur als op de controle van de uitvoerende ambtenaar. De eerstgenoemde wordt door het bestuursorgaan gedekt, dat ervan mag uitgaan dat de technici prestaties leveren op professioneel niveau. Bij informatici is trouwens een beroepscode in ontwikkeling en de Vereniging van Register Informatici en de Nederlandse Organisatie van Register EDP-Auditors[71] hanteren toelatingseisen om een professionele standaard te garanderen.

Voor de uitvoerende ambtenaar geldt, dat hij een hulpmiddel hanteert, waarvoor hij de toestemming of een opdracht heeft gekregen van de wettelijk bevoegde functionarissen. Als het beslisprogramma op een hoger c.q. op centraal niveau is vastgesteld, zal op dat niveau de wettelijke verantwoordingsplicht gelden voor de werking van het systeem. Dit systeem mag dan door de uitvoerende (contact)ambtenaar als black box worden gehanteerd. Hij blijft als uitvoerder verantwoordelijk voor de wijze van invoer en selectie van informatie en de afwerking van de uitvoer. Het ligt voor de hand wanneer het beslisprogramma op een ander niveau is vastgesteld dan waar de uitvoering plaatsvindt om ook de verantwoordingsplicht voor de onderscheiden activiteiten op de respectievelijke niveaus te plaatsen. Voor de burger maakt dat overigens niet veel uit. Zoals men bij vennootschappen spreekt van piercing the corporate veil, kan men ook bij het optreden van overheidsorganen besluiten, die wel aan dat optreden ten grondslag liggen, maar door andere organen zijn genomen, aan de rechter ter toetsing voorleggen.[72] Bij een actie tegen de ontvanger kan ook al hetgeen door de Staat in verband met de invorderingsmaatregel is geschied, aan de orde worden gesteld. Met annotator Scheltema ben ik van mening, dat het uitvoeren door een gemeente van een onverbindende a.m.v.b. – uiteraard door het Rijk vastgesteld – een onrechtmatig handelen van de gemeente oplevert. Hetzelfde geldt voor het door een gemeente beschikken met behulp van een op centraal niveau vastgesteld onjuist beslisprogramma.

Men kan zich nog afvragen hoe dat beslisprogramma is te karakteriseren als onderdeel van het besluitvormingsproces. Is het programma of systeem vastge-

steld (niet ontworpen, maar gefiatteerd) door het bestuursorgaan, dat er gebruik van maakt, dan is het niet te onderscheiden van andere stappen, adviezen of technieken, die het orgaan hanteert om tot een besluit te komen. Gaat het om een programma, dat is vastgesteld door de rijksoverheid met opdracht aan uitvoerende instanties om daarvan bij het geven van beschikkingen gebruik te maken dan zal men van een beleidsregel kunnen spreken. Deze regel houdt dan naast de opdracht tot gebruik van het systeem ook het programma zelf in. Evenals beleidsregels toetsbaar zijn, is de inhoud van een computerprogramma daarmee een mogelijk toetsingsobject voor de rechter. Een andere optie, die ook voor onder eigen verantwoordelijkheid vastgestelde expertsystemen geldt, is deze programma's te beschouwen als adviezen. Afdeling 3.3 en de artikelen 4:19 en 20 Awb geven daartoe enige richtlijnen, die echter niet zijn toegesneden op met behulp van automaten tot stand gebrachte adviezen. De zorgvuldige totstandkoming en de noodzaak van motivering bij afwijking van het expertsysteem zijn reeds besproken. Uit artikel 3:5 Awb volgt, dat adviezen die ambtenaren als onderdeel van hun normale taakuitoefening aan hun superieuren uitbrengen, buiten de Awb vallen. Bovendien geldt afdeling 3.3 niet voor informeel uitgebrachte adviezen. Het zou goed zijn nu men nog zeer vreemd staat tegenover het hanteren van beslisprogramma's een gedragscode te ontwerpen, waarin wordt aangegeven hoe men in een bepaald bestuursorgaan of dienst met zo'n systeem moet omgaan, welke positie het in het besluitvormingsproces moet c.q. mag innemen en welke plaats het toekomt in de organisatie van het bestuursorgaan. Daaraan kunnen het krachtens de WPR voorgeschreven privacyreglement en de eventueel noodzakelijke uitvoeringsvoorschriften worden gekoppeld. Een dergelijke gedragscode kan duidelijk aangeven hoe binnen de organisatie de verantwoordelijkheden zijn verdeeld voor de expertise (de inhoud, vorm en werking van het systeem) en met betrekking tot de uitvoering van de expertise (het omgaan met het systeem).

Als er meer data in een computersysteem worden verwerkt dan zal de complexiteit daarvan toenemen. Dit betekent, dat de transparantie van het systeem minder wordt. Er is veel voor gebruikers en betrokken burgers onduidelijk. Het systeem werkt met voor hen onbegrijpelijke taal, is ontworpen door professionals, die geen eigen directe publieke verantwoordingsplicht hebben, maar wel hun eigen vooroordelen en aannamen introduceren. Het systeem vult discretionaire ruimten op door op centraal niveau vastgestelde tussenstappen of laat gedoogzones vrij, die verschillend kunnen worden gehanteerd. Tegenover al deze onzekerheden staan standaardmotiveringen, die een bepaald motief als verklaring en rechtvaardiging aanvoeren, hoewel niet duidelijk is of dit het werkelijke motief van de beslisser is.[73]

Zonder het absolute heil daarvan te verwachten raden wij aan in de voorgestelde gedragscode procedureregels vast te stellen, waarin de beginselen van behoorlijk IT-gebruik zijn uitgewerkt. Daarmee wordt een richtsnoer gegeven voor het handelen van de ambtenaar en voor de inrichting van de te gebruiken kennissystemen. Bij het laatste hoort een goede uitlegfaciliteit, die men in

computerjargon 'gebruikersvriendelijk' noemt. Desondanks mogen we geen inzicht verwachten, maar wel een zodanig door-zicht, dat controle mogelijk is.

8 Coda

Drie vragen stelden wij ons aan het begin van deze verkenning naar de consequenties van het geautomatiseerd nemen van beschikkingen.

1. Hoever mag men gaan met het automatiseren van besluitvorming in het openbaar bestuur?
2. Welke zijn vanuit het oogpunt van rechtsstatelijkheid en democratie de bottlenecks in de ontwikkeling van juridische expertsystemen?
3. Moeten normatieve/juridische vragen op dit gebied nu eens niet volgend, maar juist 'agendabepalend' zijn?

Met betrekking tot de derde vraag kwamen wij na een korte schets van een aantal significante ontwikkelingen in de laatste tien jaar tot een positief antwoord. Daaraan kan worden toegevoegd, dat de druk vanuit de overheidsorganisatie om naar meer efficiënte besluitvormingstechnieken te zoeken toeneemt en de overtuiging bestaat, dat kennissystemen daartoe een bijdrage kunnen leveren.[74]

Bovendien mogen we aannemen, dat deze ontwikkelingen 'technology driven' zijn. Deze druk vormt zich in drie fasen.[75] Eerst gaan onderzoekers iets maken omdat het technisch kan. Daarna gaan ze omzien in verwondering wat ze hebben gedaan (en dat blijkt vaak iets anders te zijn dan ze hadden beoogd). Tenslotte gaan deze onderzoekers doorgaans met collega's uit andere disciplines, als de essentie van de nieuwe ontwikkeling is aanvaard, nadenken over de vraag hoe de nieuwe vondst veilig kan worden toegepast. De domeindeskundigen – juristen voor juridische expertsystemen – worden meestal pas in de laatste fase volledig bij de ontwikkeling betrokken met als gevolg dat een groot aantal technisch reeds afgeronde zaken opnieuw moet worden gemodelleerd. Met betrekking tot juridische expertsystemen staan wij voor de overgang van fase twee naar fase drie. Juristen kunnen nog sturend optreden en aangeven welke kant het met dit onderdeel van de IT op moet gaan.

Ten aanzien van de tweede vraag is geconstateerd dat expertsystemen als aanvulling op bestaande wetten (ABW en WBO) en als voorwaarde voor de invoering van nieuwe regelingen (vgl. Wet Mulder) een afname van de ambiguïteit van beslisregels en een beduidende efficiencyverhoging te zien geven. Tegenover deze voordelen staan de nadelen van een verminderde mogelijkheid tot individualisering en tot controle. Met het oog op de eisen van democratie en rechtsstatelijkheid bepleiten wij daarom algemene beginselen voor behoorlijk IT-gebruik als toetsingsgronden te formuleren en deze voorlopig in een gedrags-

code op te nemen. Voorts dient de Awb op enige punten te worden aangepast, terwijl de medebewindsconstructie in het kader van het geautomatiseerd nemen van beschikkingen heroverweging verdient.

Als antwoord op de eerste vraag geldt, dat expertsystemen niet onfeilbaar zijn. Die feilbaarheid is niet zozeer te wijten aan de IT, maar aan het feit, dat we moeten werken met onvolledige kennis. Dat geldt ook voor menselijke beslissingen. Voor de laatstgenoemde soort hebben we een samenstel van normen ontwikkeld om een evenwicht te bewerkstelligen tussen instrument en waarborg. De voortgang van kennissystemen is een onomkeerbaar proces, dat blijkens de vorderingen op andere gebieden (vluchtverkeersleiding, medische operaties) positieve resultaten toont. Dit proces is voor wat betreft juridische kennissystemen nog bij te sturen. Daartoe moeten we niet opnieuw een conducteur met een rode vlag opstellen, maar de lijn aangeven waarlangs die ontwikkeling in een democratische rechtsstaat behoort te gaan. Daarbij past de vaststelling, dat een expertsysteem nooit het laatste woord heeft.

Noten

1. H.J. van den Herik, Kunnen computers rechtspreken?, Arnhem 1991.
2. H. Franken, Juridisch theoretische achtergronden, in: H. Franken, H.W.K. Kaspersen, A.H. de Wild (red.), Recht en Computer, Deventer 1992, blz. 28 e.v.
3. Knowledge based systems, Practical implementation and possibilities in government administration, Rapport van de International Council for Information Technology in Government Administration, in vertaling beschikbaar als 'Kennissystemen bij de Overheid', uitg. Ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna ook aan te duiden als het ICA-rapport), 's-Gravenhage 1992, blz. 13.
4. M.A. Nieuwenhuis, Tessec: een expertsysteem voor de Algemene Bijstandswet, Deventer 1989, blz. 26, alwaar tevens wordt verwezen naar D.A. Waterman, A Guide to Expertsystems, Reading (Massachusetts) 1986.
5. H. Franken, J.C. Arnbak, J.M.A. Berkvens, B.K. Brussaard, A.W. Koers, I.Th.M. Snellen, A.H.J. Schmidt, Informatietechnologie en Recht, Lelystad 1991; J. Miles c.s., Mapping and Measuring the Information Economy, Library and Information Research Report 77. British Library Board 1990; Information technology and new growth opportunities, OECD-report, Paris 1989.
6. P.H.A. Frissen, Informatisering in het openbaar bestuur, in: Recht en Computer, Deventer 1992, vgl. noot 2, blz. 385.
7. I.Th.M. Snellen, Preadvies VAR 1993, blz. 81.
8. H. Franken, Overheid, informatietechnologie en recht – een gevarendriehoek? in: P.H.M. Frissen, A.W. Koers, I.Th.M. Snellen (red.), Orwell of Athene, Democratie en informatiesamenleving, 's-Gravenhage 1992.
9. Diverse organisaties houden zich bezig met het ontwerpen en vaststellen van standaarden. Belangrijk is de International Standards Organisation (ISO). De EG hecht aan standaardisatie veel belang door het TEDIS-programma voor standaardisatie van EDI (Electronic Data Interchange) boodschappen en communicatieprotocollen en de

zgn. ONP-richtlijn: Richtlijn van de Raad betreffende de totstandbrenging van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van de tenuitvoerlegging van Open Network Provisions, Pb. L192 van 24-07-1990.

10. Bij de ontwikkeling van standaarden wordt wel gesproken van gesloten standaarden, waarbij de deelname is beperkt tot een selecte groep van organisaties, en open standaarden, waarbij de deelname aan een ieder vrijstaat. Daarnaast kent men de tegenstelling tussen publieke en private standaarden, welke betrekking heeft op het gebruik van reeds ontwikkelde en door officieel erkende normalisatieinstituten gepropageerde standaarden. Bij een publieke standaard zijn de resultaten van het standaardisatieproces vrij toegankelijk, terwijl bij private standaarden zulks alleen geldt voor een aantal geselecteerde deelnemers. Tenslotte spreekt men van bindende standaarden, wanneer zij via de wet of een contractsbepaling bindend aan de deelnemers worden opgelegd.

11. F. Kuitenbrouwer, Het recht om met rust gelaten te worden, Amsterdam 1991.

12. Zie de Memorie van Toelichting bij w.o. 21551.

13. D.B. Parker, medewerker van SRI International, in een brief van 03-06-1992 aan de Group of Experts on Guidelines for the Security of Information Systems van de OESO.

14. G.P.V. Vandenberghe, Software-orakels?, Deventer 1985, blz. 15.

15. I.Th.M. Snellen, Preadvies VAR 1993, blz. 81.

16. I.Th.M. Snellen, Informatietechnologie wijzigt democratische spelregels, Binnenlands Bestuur Management 1989 (2), blz. 6 e.v.; P.H.A. Frissen t.a.p. blz. 394.

17. H.D. van Wijk en W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratief recht, 's-Gravenhage 1991, blz. 208 e.v.; F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeek, Inleiding in het staats- en administratief recht, Alphen aan den Rijn 1985, blz. 101; artikel 1:3 Awb.

18. Hierover uitgebreid H.J. van den Herik en A.H.J. Schmidt, Kunstmatige intelligentie en recht, in: H. Franken, H.W.K. Kasperen en A.H. de Wild (red.), Recht en Computer, Deventer 1992, blz. 404 e.v.; A. Oskamp, Juridische expertsystemen, in dezelfde bundel, blz. 425 e.v.

19. M.A. Nieuwenhuis t.a.p., blz. 16 verwijst naar de inmiddels 'klassieke' literatuur over dit onderwerp.

20. Voor een overzicht van de soorten informatiesystemen in het openbaar bestuur, zie P.H.A. Frissen t.a.p., blz. 386 e.v. Ik beperk mij tot de door hem genoemde afhandelingssystemen en expertsystemen. Een advies- of beslissingsondersteunend systeem valt onder de laatstgenoemde categorie.

21. ICA-rapport, vlg. noot 3, blz. 15 e.v.

22. I.Th.M. Snellen, Preadvies VAR 1993, blz. 67 e.v. Een uitgebreide beschrijving van de toepassing van een expertsysteem met betrekking tot de toekenning van individuele huursubsidie is te vinden in de artikelen van R.J. van Santen, M. Brassinga, J.G. van Rumpt en M.J. Struijk, 'Individuele huursubsidie geautomatiseerd' in: Informatie 1990.

23. Vgl. noot 4.

24. T. Tossijn, Invoering expertsystemen heeft grote gevolgen, Sociaal Bestek 1989 (22), blz. 4.

25. J. Huigen, P. Beentjes, B. de Graaf, S. van der Heiden, Expertsystemen: effecten bij de uitvoering van de WBO, Openbaar Bestuur 1992, blz. 20 e.v.
26. L. van der Voort en I. van Wijk, De computer wikt, de mens beschikt. Het geautomatiseerd nemen van beschikkingen en de eisen van de rechtsstaat, Ars Aequi 1986 (35), blz. 82. Vgl. ook P.S.P. Vanderheijden, Juridische Expertsystemen en de Fakkel van de beschaving, in: TvO 1988 (19), blz. 405 e.v.
27. L. van der Voort en I. van Wijk, De computer wikt, de mens beschikt, t.a.p. blz. 82; C. Versteden, Inleiding algemeen bestuursrecht, Alphen aan den Rijn 1980, blz. 110.
28. G.P.V. Vandenberghe, Software-orakels? Deventer 1985, blz. 13.
29. Het SAGITTA-systeem voor de geautomatiseerde verwerking van invoeraangiften bij de douane-autoriteiten heeft geleid tot een aanpassing van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen om elektronische aangifte mogelijk te maken. Voor een beschrijving van het systeem, zie het artikel van B.M. de Boer, SAGITTA, in: Informatie 1991 (2), blz. 65 e.v.
30. M.A. Nieuwenhuis, t.a.p. blz. 132.
31. D.W.P. Ruiter, De inhoud van het zorgvuldigheidsbeginsel, TvO 1986, blz. 419 e.v.
32. Bekend is dat de poenflop, die door een student was uitgebracht, betere informatie gaf dan de officieel door de dienst studiefinanciering ter beschikking gestelde floppy disc.
33. P. Nicolaï, Beginselen van behoorlijk bestuur, Deventer 1990, blz. 422.
34. F. Kuitenbrouwer, passim t.a.p.
35. W. Duk, Beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid, RM Themis 1988 (4), blz. 156 e.v.
36. ICA-rapport t.a.p., blz. 22.
37. Vgl. hiervoor de in het ICA rapport opgenomen beschrijving van het Zweedse systeem DUS voor de verstrekking van studiebeurzen aan buitenlanders. Hierin is het aandachtspunt voor de kennisacquisitie verlegd van de regelgeving naar de dagelijkse praktijk. ICA-rapport t.a.p. blz. 36.
38. R.W. Overhoff en L.J. Molenaar, In de regel beslist: een beschouwing over regelgeving met behulp van beslissingstabellen, 's-Gravenhage 1991.
39. De literatuur hierover is overvloedig en bekend. Het fraaist zijn m.i. nog altijd G.J. Wiarda, Drie typen van rechtsvinding, Zwolle 1988 en H.L.A. Hart, The Concept of Law, Oxford 1961, blz. 21 e.v.
De begrippen objectieve ruimte en subjectieve ruimte zijn afkomstig van H.D. van Wijk en W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van Administratief Recht, 1985, blz. 85.
40. J. Huigen e.a., Expert systemen: effecten bij de uitvoering van de WBO, t.a.p., blz. 22.
41. J. Huigen e.a., Expertsystemen: effecten bij de uitvoering van de WBO, t.a.p., blz. 24.
42. H. Franken, Maat en Regel, Arnhem 1975.
43. E.M.H. Hirsch Ballin, De legitimiteit van de selectie van informatie, Ars Aequi 1986, blz. 726 e.v.
44. J. Huigen e.a., Expertsystemen: effecten bij de uitvoering van de WBO, t.a.p., blz. 25.

45. I.Th.M. Snellen. Preadvies VAR 1993, blz. 83.
46. A.L. den Broeder, De toekomst van de Algemene bijstandswet en de Gemeentelijke Sociale Dienst, Openbaar Bestuur 1990, blz. 90.
47. J. de Haan, Th.G. Drupsteen, J.H. Fernhout, Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat, Deventer 1986, Deel 1, blz. 121.
48. R. de Lange, Publiekrechtelijke rechtsvinding, Zwolle 1991.
49. R.W. Overhoff en L.J. Molenaar, In de regel beslist, t.a.p.; F. Robben, E. Herbosch, B. van Buggenhout, K. van Bulek, The computer supported development of juridical advicesystems based on the decision table technique, in: D. Kracht, C.M.J. de Vey Mestdagh, J.S. Svensson, Legal knowledge based systems, Lelystad 1990, blz. 50 e.v.
50. Een zeer positieve benadering van het werk van Overhoff en Molenaar is te vinden in de bespreking van het proefschrift door J.A.M. van Angeren in: RM Themis 1992 (10), blz. 464 e.v.
51. M.M. Henket, De computer als jurist, NJB 1986, blz. 644 e.v.; J.C. Hage, Themis als robot, Juridische expertsystemen tussen trivialiteit en onbetrouwbaarheid, RM Themis 1987 (5), blz. 238 e.v.
52. H. Franken, Maat en Regel, t.a.p., blz. 22.
53. F.H. van Eemeren c.s., Argumenteren voor juristen, Groningen 1991; A. Maess, Elementaire argumentatieleer, Baarn 1976.
54. H. Prakken, Logical tools for modelling legal argument, Amsterdam 1993.
55. Over de theorie van onscherpe verzamelingen zie H. Franken, Systeemtheorie en Rechtswetenschap, Rechtsfilosofie en Rechtstheorie 1982 (1), blz. 35.
56. H.D. van Wijk en W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratief recht, Utrecht 1991, blz. 93.
57. P. Nicolaï, Beginselen van behoorlijk bestuur, Deventer 1990, blz. 369.
58. J.C. Hage, Themis als robot, t.a.p., blz. 239.
59. Vgl. de discussie omtrent de totstandkoming van de Wet betreffende de overeenkomst inzake geneeskundige behandeling (21561).
60. Overleg vindt plaats in de Stichting EDIFORUM. Voor de berichtenuitwisseling maken de deelnemers gebruik van de EDIFACT-standaard.
61. In dat kader eveneens het ontwerp van de Algemene wet gelijke behandeling (22014).
62. J.H. van Kreveld, Computerbeschikkingen en rechtsstaatseisen, in: E.M.H. Hirsch Ballin en J.A. Kamphuis (red.), Trias Automatica, Deventer 1985, blz. 99.
63. A.W.M. Bijloos en Th.J.M. Lindner, De algemene wet bestuursrecht, Zwolle 1992, blz. 53.
64. T.J.P. van Os van den Abeelen, Automatisering en het rechterlijk oordeel, in: Trias Automatica, t.a.p., blz. 117.
65. F. Kuitenbrouwer, t.a.p. passim.
66. H.P. Bull, De fundamentele problemen van het informatierecht, Zwolle 1985, blz. 19.
67. J.H. van Kreveld, Computerbeschikkingen en rechtsstaatseisen, in: Trias Automatica, t.a.p., blz. 101, 102.
68. P.B. Morssink, Computers en rechtsspraak: de broodnodige onrust, in: Trema 1985 (5/6), blz. 111 e.v.

69. M.A. Nieuwenhuis, t.a.p., blz. 148 e.v.
70. M.A. Nieuwenhuis, t.a.p., blz. 162.
71. De na een selectie door vakgenoten toegelaten leden van deze verenigingen, aangeduid als VRI en NOREA, plaatsen de letters RI c.q. RE achter hun naam. EDP-Auditor is een afkorting van Electronic Data Processing Auditor.
72. HR 31-01-1992, NJ 92-788 nt. M.S.
73. Voor de straftoemetingsmotiveringen door de rechter is dit probleem het eerst aan de orde gesteld voor Ch.J. Enschedé in zijn oratie, Motivering en motief, Zwolle 1958.
74. Vgl. de bijdragen van H.D. Tjeenk Willink en van P.A. Tas, Informatievoorzieningsbeleid bij de overheid, blz. 79 e.v. in de bundel Trias Automatica t.a.p.
75. H. Franken en H.J. van den Herik, Computers in hoger beroep, Justitiële Verkenningen 1992 (4), blz. 7 e.v.

Het automatiseren van beschikkingen bestuurskundig beschouwd*

door prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen

* De auteur dankt S. Zouridis en drs. W.B.H.J. van de Donk voor hun kritische opmerkingen.

Inhoud

1	*Inleiding*	55
1.1	Computers en beschikkingen	56
1.2	De computer neemt het over	57
1.3	De lijn van het preadvies	58
1.4	Automatisering van soorten beschikkingen	59
1.5	Automatisering naar aard van beschikkingen: gevolgen	60
2	*Dimensies van het automatiseren van beschikkingen*	62
2.1	Interactie tussen dimensies en koppeling	63
3	*Enkele empirische gegevens over in gebruik zijnde systemen*	65
4	*De dimensies van automatisering nader verkend*	71
4.1	Juridisch domein en technisch domein	73
4.2	De immunisering van de bureaucratie	79
4.3	De zelfreferentiële juridische sfeer	79
4.4	De deprofessionalisering van de ambtenaar	80
5	*Enkele implicaties van het voorgaande*	81
5.1	Veranderende verhoudingen tussen de delen en lagen van het openbaar bestuur	82
5.2	Bedreigde transparantie	83
5.3	Afnemende toegankelijkheid van het openbaar bestuur	83
5.4	Verminderde individualisering in de gevalsbehandeling	84
6	*Slot*	85
	Bijlage	90

1 Inleiding

Vrijwel vanaf het begin van hun bestaan zijn computers gebruikt bij de afhandeling van massale bureaucratische routinegevallen. Salarisbetalingen zijn daar een van de oudste voorbeelden van.[1]

De berekening, verwerking en registratie van de routinehandelingen, die in beginsel gebaseerd zijn op categorische rekenregels en afspraken, werden door de komst van de computer zeer vergemakkelijkt. De computer nam saai maar gecompliceerd werk, waarbij fouten onvermijdelijk waren, foutloos over. Dank zij de uitbreiding van de programmatuur namen de computers niet alleen steeds meer schrijfwerk over, maar – althans gedeeltelijk – ook steeds meer 'denkwerk'. Het invoeren van de juiste gegevens was meestal voldoende om tot de gewenste afhandeling van zelfs betrekkelijk gecompliceerde transacties te komen. Deze ontwikkeling is in de literatuur over bestuurlijke informatiekunde uitgebreid beschreven.[2] Arbeid, dat wil zeggen schrijfarbeid en denkarbeid, wordt door kapitaalsinvesteringen in apparatuur en programmatuur vervangen. Naarmate computertoepassingen meer ingevoerd raken in de sfeer van het openbaar bestuur en het recht wordt ook juridische schrijf- en denkarbeid door computers overgenomen. De wijze waarop beschikkingen in het openbaar bestuur tot stand komen vormt daar een goed voorbeeld van.

Echter, de uitdrukking dat computers denkwerk overnemen is een metafoor. Het denkwerk werd en wordt nog steeds door mensen verricht. Het computerprogramma functioneert als een categorische anticipatie op beslissingen en handelingen die in massa's individuele gevallen tot stand (zouden moeten) komen. Het denkwerk dat aan deze beslissingen en handelingen ten grondslag ligt wordt dus in de tijd verplaatst naar een vroeger tijdstip. Bovendien is het mogelijk dat het denkwerk door andere professionals wordt verricht dan voorheen het geval was. En het denkwerk voltrekt zich minder geïndividualiseerd, meer in categorieën, dan in de oude situatie.

Het overnemen van denkwerk door de computer is slechts schijn. Wel is het zo dat de uitvoerende handelingen zelf met minder of, in het uiterste geval, zelfs zonder denkarbeid tot stand komen.

De verplaatsing van het tijdstip van de verrichte denkarbeid, de betrokkenheid van andere professionals en de meer categorale benadering kan men duidelijk waarnemen bij elke overgang van handmatige naar automatische systemen. Bij de omzetting van handbewerkte naar automatische salarissystemen bijvoorbeeld,

moesten allerlei individuele afspraken over primaire en secundaire financiële arbeidsvoorwaarden in op categorieën gerichte gecomputeriseerde routines worden afgebeeld. Dit werd 'zo goed en zo kwaad' als mogelijk gedaan. Terwille van de uitvoerbaarheid van de computerprogramma's moesten dikwijls oplossingen worden gevonden, die niet geheel recht deden aan de gemaakte individuele salarisafspraken, maar daar zo dicht mogelijk bij aansloten. Ook bleken dikwijls uiteenlopende interpretaties van deze afspraken mogelijk.[3]

Men ziet aan dit voorbeeld tevens, dat de informatietechnologie van meet af aan een 'disciplinerende rol' (maar ook faciliterende rol) lijkt te hebben gespeeld.

1.1 Computers en beschikkingen

Vele beschikkingen die door het openbaar bestuur in de verschillende sectoren, zoals studiefinanciering en individuele huursubsidie, worden gegeven hebben een massaal en routineus karakter en lenen zich daardoor in beginsel voor computertoepassingen. Naarmate die toepassingen goedkoper worden, komen overigens ook minder massale vormen van beschikkingen daarvoor in aanmerking.

De regels waarop de beschikkingen zijn gebaseerd hebben de volgende structuur: indien in situatie ABC zich voordoen persoonskenmerken DEF en gedragskenmerken GHI, mits zich niet voordoen situatiekenmerken JLK dan heeft a recht op b of is verplicht tot het betalen van c of het verrichten van d.

Beschikkingen welke op dergelijke regels zijn gebaseerd hebben een onmiddellijk van deze regels afgeleide structuur. Zij zijn een afspiegeling van de algemeen gestelde regels (algoritme) toegepast op het individuele geval.

Voor de persoons-, gedrags- en situatiekenmerken kunnen in vele gevallen indicatoren worden gebruikt die een parametrisch karakter hebben, dat wil zeggen dat zij de vraag naar al of niet aanwezigheid van het kenmerk onomstotelijk beantwoorden of in een kardinale waarde kunnen worden uitgedrukt. Geslacht en het al of niet hebben van kinderen zijn voorbeelden van de eerste soort parameters, leeftijd en inkomen voorbeelden van de tweede soort.

Voor het tot stand brengen en uitvoeren van de beschikkingen die gebaseerd zijn op regels welke alleen parametrische indicatoren bevatten, kunnen informatietechnologische hulpmiddelen worden gebruikt. Het digitale karakter van de computertechnologie sluit naadloos aan bij zulke indicatoren.

De wijze waarop dit in het geval van beschikkingen gebeurt, houdt steeds in dat een juridisch algoritme, zoals weergegeven in bovenstaande regel wordt overlapt, afgebeeld en aangevuld met een technisch algoritme. Dat technische algoritme kan zich beperken tot de administratieve verwerking van de juridische regel bijvoorbeeld in het uitschrijven van een aanslag, of een aanmaning te betalen, of een postwissel die geïnd kan worden.

Het technisch algoritme in het computerprogramma kan echter ook een deel van de juridische redenering, die aan de administratief of financieel te verwerken beslissing ten grondslag ligt, overnemen. De uiterste grens ligt daar waar beschik-

kingen en de daaruit voortvloeiende uitvoeringshandelingen geheel door het computersysteem worden verricht en dus zonder menselijke interventie en dus ook zonder menselijke denkarbeid tot stand komen.

1.2 De computer neemt het over

Van het laatste – beschikkingen en uitvoeringshandelingen die zonder menselijke interventie en dus ook zonder menselijke denkarbeid tot stand komen – geeft de Noorse hoogleraar rechtsinformatica aan de Universiteit van Oslo, Jon Bing, een goed voorbeeld.[4]

Bing beschrijft een Noors systeem voor de automatische vaststelling en verstrekking van huursubsidies. Het is al een oud systeem, dat in het begin van de zeventiger jaren werd ingevoerd.

De aanvrager van huursubsidie stelt het systeem in werking met het invoeren van een persoonlijk identiteitsbewijs. De persoonlijke identificatie nummer (PIN) code van het identiteitsbewijs geeft het systeem toegang tot het centrale bevolkingsregister. Het systeem identificeert de aanvrager en gaat na wie nog meer op hetzelfde adres ingeschreven staan. Het systeem beschouwt hen gezamenlijk als een 'huishouden'. Het systeem gaat de leeftijden na om vast te stellen of het huishouden recht op subsidie kan laten gelden.

Via de identificatienummers van de leden van het huishouden heeft het systeem toegang tot de inkomensgegevens van de leden in het centrale archief van de belastingdienst. Tevens geven de identificatienummers toegang tot de registraties bij het Nationale Instituut voor Sociale Verzekeringen, waarin uitkeringen die onder de eventuele sociale zekerheid vallen van elk lid van het huishouden te boek staan.

Tenslotte gaat het systeem met deze gegevens naar zijn thuisbasis, de volkshuisvestingsbank die het systeem exploiteert. Bij deze bank zijn tevens gegevens beschikbaar over de ouderdom van de woning, haar ligging ten opzichte van het centrum van een gemeente, rentelasten e.d. Op basis van deze gegevens maakt het systeem de berekening. In het geval van een negatieve beslissing drukt het systeem automatisch een brief af waarin de afwijzing en de gronden waarop die berust staan vermeld. In het geval van een positieve beschikking wordt een postcheque met het toegekende bedrag automatisch thuis gestuurd.

Jon Bing wijst op de vele aannamen en vereenvoudigingen die de introductie van het informatietechnologische systeem – dus ook in dit geval – heeft meegebracht. De databanken en registers waarop de automatische toekenningen worden gebaseerd hebben een uiteenlopende mate van actualiteit. De bevolkingsadministratie geeft de actualiteit met een vertraging van acht weken weer; de belastingadministratie met een vertraging van één tot anderhalf jaar. Het huursubsidiesysteem behandelt deze gegevens echter alsof zij dezelfde actualiteitswaarde hebben. Ook de inhoud van de gehanteerde begrippen – zoals het inkomensbegrip dat van

regeling tot regeling kan verschillen – wordt door het systeem als onproblematisch aanvaard.

Ook wordt niet de werkelijke individuele waarde van de huizen als uitgangspunt voor de toekenningen genomen, maar een min of meer plausibele op allerlei globale aannamen gegronde berekening.

Zonder die aannamen en vereenvoudigingen zou de regeling niet automatisch kunnen worden uitgevoerd. Zonder geautomatiseerde uitvoering zou men deze component van de Noorse verzorgingsstaat praktisch niet hebben kunnen realiseren. Het is daarom de vraag of men de hierboven aangeduide simplificerende en disciplinerende werking van de informatietechnologie aan deze technologie of aan de ambities van de verzorgingsstaat zou moeten toeschrijven.

1.3 De lijn van het preadvies

In dit preadvies wil ik niet op dergelijke algemene vragen ingaan, maar mij concentreren op de mate waarin het met behulp van computers geven en uitvoeren van beschikkingen in individuele gevallen door het openbaar bestuur voorkomt, op de dimensies die aan de automatisering van beschikkingen zijn te onderscheiden en op de bestuurlijke en organisatorische problemen die daarmee verbonden kunnen worden. Daarmee zal naar ik hoop een bijdrage worden gegeven aan het onderkennen van bestuursrechtelijke aspecten van het met behulp van computers geven van beschikkingen.

Ten behoeve van dit preadvies is tevens een klein onderzoek verricht bij de departementen van algemeen bestuur naar het voorkomen van computersystemen voor het automatisch geven en/of uitvoeren van beschikkingen.[5] Van de resultaten van dit onderzoek zal een kort overzicht worden geïntegreerd in het onderhavige betoog. Een parallel onderzoek in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bleek op korte termijn niet haalbaar. Wel werd zoveel mogelijk literatuur over het onderwerp verzameld en gebruikt.

Het begrip administratieve beschikking dat in het onderzoek en de literatuurrecherche werd gebezigd komt overeen met de definitie die Van Wijk/Konijnenbelt[6] daarvan geven.

Kenmerkend voor administratieve beschikkingen is volgens Van Wijk dat het gaat om:

a. eenzijdige besluiten (in tegenstelling tot bijvoorbeeld overeenkomsten);
b. rechtshandelingen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld een feitelijke handeling of een voorbereidingshandeling, hoewel dit onderscheid in sommige gevallen door de rechter gerelativeerd wordt);
c. publiekrecht (dit duidt op de eerdergenoemde staats- of administratiefrechtelijke bevoegdheid; ook hier komt het voor dat aan dit criterium niet strikt door de AROB-rechter wordt vastgehouden);
d. individuele, concrete gevallen.

Stroink en Steenbeek[7] stellen dat het beschikkingsbegrip '(...) vele soorten besluiten (...) omvat'. 'Het gemeenschappelijk kenmerk is dat een beschikking een overheidsbesluit is – de resultante van de uitoefening van een overheidsbevoegdheid – dat voor een concreet of individueel geval en niet in het algemeen rechtsgevolgen veroorzaakt'. Hirsch Ballin[8] ziet de beschikking als 'Het "eindpunt" van rechtsvorming (...)' en stelt op dit punt beschikkingen gelijk met bijvoorbeeld contracten en vonnissen door de beschikking te definiëren als '(...) een bijzonder praktisch rechtsoordeel in een bijzondere daad van recht'.

Deze kwalificatie van Hirsch Ballin van de beschikking als 'eindpunt van rechtsvorming' is interessant, omdat wij bij de, met behulp van een automaat, gegeven beschikking zien, dat het eindpunt van rechtsvorming in de tijd wordt verlegd naar het moment, dat de categorische toepassing van een regel of bevoegdheid in het computerprogramma wordt vastgelegd. Bovendien neemt de automatisch gegeven beschikking iets meer afstand van de concrete situatie door de meer categorische interpretatie die in het computerprogramma aanwezig is.

1.4 Automatisering van soorten beschikkingen

In beginsel kunnen alle soorten beschikkingen met behulp van computersystemen automatisch tot stand worden gebracht en uitgevoerd. Voorbeelden van de soorten beschikkingen, die Stroink en Steenbeek onderscheiden, vinden wij ondersteund door computertoepassingen terug bij de departementen.

Maatschappelijke ordening door een *algemeen verbod gekoppeld aan een vergunningenstelsel* leidt tot geautomatiseerde beschikkingen als die op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (WVO). Het bij de Hoofddirectie Waterstaat gebruikte systeem beoordeelt op basis van de ingevoerde gegevens automatisch of de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing is. Is dit inderdaad het geval dan wordt automatisch een koppeling gemaakt naar het WVO-infosysteem (een procedurevolgsysteem). Aan het begin van de procedure concipieert het systeem een concept-beschikking. De voortgang van de procedure (ter inzagelegging van stukken, inspraak, enz.) wordt automatisch gestuurd.

Het systeem maakt 'juridisch volmaakte' beschikkingen waarin niet alleen de vergunningsvoorwaarden zijn vermeld maar ook de motivering. De motivering berust niet alleen op de WABM maar ook op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor al deze onderdelen van de beschikkingen bevat het systeem standaard tekstblokken.

Beschikkingen die strekken tot *normhandhaving*, bijvoorbeeld door het bezigen van een sanctie als het intrekken van een vergunning, zijn te vinden bij de Rijksdienst van het wegverkeer (RDW).

Het CUSUM-systeem dat ondersteuning verleent bij het intrekken van een APK-erkenning houdt een strafpuntensysteem van erkenninghouders bij, geeft automatisch waarschuwingen bij overschrijding van een limiet, plaatst betrokke-

nen in een strafklasse en zorgt ervoor dat bij hen meer steekproeven worden genomen.

Opmerkelijk aan het CUSUM-systeem is bovendien, dat de vrije beleidsruimte die de Wegenverkeerswet met betrekking tot de mogelijk te nemen sancties heeft gelaten, door het geautomatiseerde systeem geheel is ingevuld.

Beschikkingen welke *burgerschapsverplichtingen* betreffen dan wel waarbij *subsidies* – onder voorwaarden – worden verstrekt zijn de meest gangbare soorten beschikkingen waarvan de totstandkoming en uitvoering worden geautomatiseerd. In het empirisch onderzoek naar computerisering van beschikkingen bij departementen is dit de meest gangbare soort. Niet alleen natuurlijke personen maar ook organisaties en rechtspersonen zijn de adressaten waarop de beschikkingen zich richten. Men denke onder andere aan het douane-afhandelingssysteem, SAGITTA, het systeem dat voor de individuele huursubsidie wordt gebruikt, het Dienstplichtsysteem, de verschillende systemen bij de belastingdienst in gebruik en aan het systeem dat de uitvoering van de bekostigingssystematiek op grond van de Wet basisonderwijs bij het Ministerie van Onderwijs ondersteunt. Deze systemen zijn in een bijlage bij dit preadvies summier beschreven.

Beschikkingen welke een *status* (bijvoorbeeld van ambtenaar) verlenen, komen slechts sporadisch voor. In het onderzoek naar de gebruikte systemen bij de departementen zijn wij een tekstblokkensysteem bij de personeelsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tegengekomen, dat eveneens in de bijlage bij dit preadvies is beschreven.

1.5 Automatisering naar aard van beschikkingen: gevolgen

Wat betreft de aard van de beschikkingen is voor de onderhavige bespreking het onderscheid tussen vrije beschikkingen en gebonden beschikkingen het meest van belang. Het onderscheid duidt steeds een gradueel verschil aan, omdat een bestuursbevoegdheid nooit geheel vrij is en evenmin nooit geheel gebonden. Wat het laatste betreft bestaat er immers vrijwel altijd enige interpretatieruimte ten aanzien van de criteria of de begrippen in een regeling.

Bestuurskundig gezien heeft vooral het computeriseren van vrije beschikkingen betekenis voor het functioneren van het openbaar bestuur. Niet alleen de verhouding tussen de bestuurslagen van Rijk, provincie en gemeenten kan daardoor wezenlijk worden beïnvloed, maar ook de verhouding tussen overheden enerzijds en organisaties of individuele burgers anderzijds, zowel wanneer het om begunstigende als om belastende beschikkingen gaat.

Terecht concluderen Van de Voort en Van Wijk dat rechtsnormen met een vrij absoluut karakter, zoals bijvoorbeeld gebonden beschikkingen, zonder noemenswaardige problemen om te zetten zijn in een computerprogramma.[9] Rechtmatigheid valt immers praktisch geheel samen met wetmatigheid,[10] aannemende dat de automatisch verkregen informatie voldoende rekening houdt met alle mogelijke relevante omstandigheden in individuele gevallen. De auteurs voegen daar

echter aan toe: 'De door de wetgever verleende discretionaire bevoegdheid mag niet worden beknot door het verwerken ervan tot een hanteerbaar systeem. Alle aspecten van het individuele geval dienen in de overweging betrokken te worden'. Bij deze stelling zijn enige vraagtekens te plaatsen. Waarom organisatieregels wèl de discretionaire bevoegdheid zouden mogen beknotten en een geautomatiseerd afhandelingssysteem dit niet zou mogen is mijns inziens een open vraag. Misschien gaan de auteurs er te lichtvaardig vanuit, dat de wetgever discretionaire ruimte aan de uitvoerders heeft gelaten als een positieve geste en niet uit onvermogen tot gedetailleerde normering van de uitvoeringspraktijk van de regeling. Wanneer op lokaal niveau of door ervaring met een regeling een gedetailleerde normering, van de uitvoeringspraktijk in organisatie- of beleidsregels wèl mogelijk is, dan is er mijns inziens in beginsel geen bezwaar tegen automatisering ervan. Dit is wat wij in de onderzochte gevallen en, naar de ervaring leert, in de praktijk in het algemeen ook zien gebeuren.

Het automatiseren van vrije beschikkingen dringt de individualisering van gevalsbehandeling terug en raakt tevens de structurele verhoudingen in het openbaar bestuur tussen beleid en beleidsontwikkeling, wet- en regelgeving enerzijds en uitvoering van het beleid (dikwijls op lokaal of gedeconcentreerd niveau) anderzijds.

Op het terugdringen van individualisering in de richting van categorisering is in het voorgaande al enkele malen gewezen en zal in het vervolg van dit preadvies nog worden ingegaan.

Wat betreft de invloed van het automatiseren van beschikkingen op de structuurdimensie van het openbaar bestuur zijn in beginsel twee scenario's denkbaar. Het eerste scenario is, dat de wetgever zich beperkt tot het geven van algemene regels en de uitwerking ervan in computerprogramma's overlaat aan verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Deze zouden dan de eigen organisatieregels tot voor het gehele land toepasselijke standaardprogramma's kunnen (laten) ontwikkelen. Een tweede scenario is, dat de (departementale) wetgever zelf zorg draagt voor de ontwikkeling van de geautomatiseerde uitvoeringsprogamma's en dat de lokale of gedeconcentreerde uitvoeringsorganisaties als mechanistische uitvoerders gaan fungeren.[11] In het eerste scenario zou er sprake kunnen zijn van een gewichtsverlegging naar het decentrale uitvoerende niveau van het openbaar bestuur en in het tweede scenario van een versteviging van de centrale greep op het lokale beleid. De dubbelzinnigheid van de informatietechnologie brengt met zich mee, dat beide tendenties zich tegelijkertijd kunnen voordoen, dat wil zeggen een decentralisatie in een centraliserend kader of een centralisatie in een decentralisatie-kader.[12]

2 Dimensies van het automatiseren van beschikkingen

Om de mogelijke ontwikkelingslijnen van het handmatige naar het gecomputeriseerd geven van beschikkingen in beeld te krijgen en om tevens een kader te bieden voor een bestuurskundige en bestuursrechtelijke beschouwing over de relevante aspecten van deze ontwikkelingslijnen is het nuttig aan het geautomatiseerd geven van beschikkingen de volgende dimensies te onderscheiden:

1. Een *procesdimensie*, waarin het aantal en de aard van de stappen in het beslissings- en uitvoeringsproces van beschikkingen wordt waargenomen. Terwijl de informatietechnologische systemen aanvankelijk slechts werden gebruikt voor de administratieve afhandeling en verwerking van beschikkingen, worden zij in toenemende mate mede ingezet voor de verschillende inhoudelijke fasen van het proces van het geven van beschikkingen en voor de daaraan ten grondslag liggende fasen van het proces van informatievoorziening en besluitvorming. De automatisering schuift sneller op van de administratieve back-office naar de inhoudelijke front-office.

2. Een *bereikdimensie*, waarin de percentsgewijze dekking van de zich voordoende gevallen door het computersysteem, eventueel per stap in het proces van het geven van beschikkingen is weergegeven.

Informatietechnologische systemen werden aanvankelijk slechts voor een betrekkelijk gering percentage van de te behandelen gevallen (per stap) ingezet. Deze gevallen worden als 'gladde' routinegevallen aangemerkt. Geleidelijk aan zijn de afhandelingssystemen zo verder ontwikkeld, dat zij steeds gecompliceerder en specifieker gevallen aan kunnen. Het aantal 'gladde' gevallen neemt dus voortdurend toe, naarmate een afhandelingssysteem langer in gebruik is. De weten regelgeving kan het percentage 'gladde' gevallen ook vergroten door de regeling te vereenvoudigen of verder te parameteriseren (zie boven). Bovendien kunnen sommige automatische afhandelingssystemen zo worden ingesteld, dat zij tijdens het gebruik naar gelang de werkdruk een groter of kleiner percentage van de gevallen als gladde routinegevallen doorlaten.

3. Een *beoordelingsdimensie*, waarin de beleids- en beoordelingsvrijheid van de behandelende ambtenaar, die door het automatisch afhandelingssysteem wordt opengelaten wordt weergegeven.

De computerprogramma's kunnen de behandelende ambtenaar vrijlaten in de beoordeling van de in te voeren informatie of hem/haar integendeel binden aan de informatie die (eventueel elders) in bestaande databanken aanwezig is. Naarmate in de computeralgoritmen naast wettelijke criteria beleids- en organisatieregels worden opgenomen wordt het voor alle betrokkenen minder duidelijk van welke beleids- of beoordelingsvrijheid er nog sprake is. Het geautomatiseerde systeem maakt geen onderscheid tussen criteria. Men zou dus het hele complex van maatregelen (wetten, a.m.v.b.'s, ministeriële regelingen, circulaires e.d.) moeten raadplegen om te achterhalen waar nog sprake is van een vrije bevoegdheid.

4. Een *verantwoordingsdimensie*, waarin de wijze van uitgebreidheid van de motivering naar de materiële en procedurele aspecten van de automatisch gegeven beschikking wordt weergegeven.

Wanneer informatietechnologische systemen worden gebruikt, kan de vorm en de uitgebreidheid van de motivering van de beschikking eveneens worden voorgeprogrammeerd en langs automatische weg tot stand komen. Niet alleen de argumentatie, die de substanties van de beschikking ondersteunt kan automatisch worden weergegeven, maar ook de procedurele waarborgen neergelegd in de beginselen van behoorlijk bestuur kunnen automatisch worden verantwoord. Steeds meer worden vaste tekstblokken gehanteerd. De flexibiliteit van de systemen wat betreft het hanteren van de tekstblokken van de motivering kan sterk uiteenlopen.

2.1 Interactie tussen dimensies en koppeling

De ontwikkelingen in de dimensies versterken elkaar onderling. Er is daardoor sprake van een overall trendmatige ontwikkeling. Steeds meer delen van het beschikkingstraject worden geautomatiseerd en een steeds groter deel van het aantal te geven beschikkingen (per stap in het traject) wordt per computer afgehandeld. Elke automatisering van een processtap vraagt om een zekere formalisering en ordening van volgende stappen. Daardoor wordt de automatisering in die voorgaande stappen vergemakkelijkt. Zo schrijdt het proces van automatisering voort. Naarmate meer stappen in het traject en een groter percentage van de behandelde gevallen automatisch kan worden afgedaan, wordt het gebruik van standaardmotiveringen ook vergemakkelijkt. De som van het totaal is dat de resterende vrijheid in de beschikkingsbevoegdheid van de behandelende ambtenaren steeds kleiner wordt. Materieel en procedureel 'dicht getimmerde' motiveringen leiden tot beschikkingen die steeds meer onaantastbaar worden. Het openbaar bestuur creëert zich daarmee een rationele juridische en systeem-werkelijkheid, die ertoe leidt dat beschikkingen steeds meer onaantastbaar worden. Het bestuur immuniseert zich voor lastige omgevingsinvloeden. De toenemende behoefte aan koppeling van bestanden, mede om fraude te bestrijden, versterkt het effect van automatisering in de verschillende dimensies. In de procesdimensie

worden door koppeling meer stappen geautomatiseerd. In de bereikdimensie wordt het aantal gladde gevallen bevorderd. In de beoordelingsdimensie en de verantwoordingsdimensie wordt het hanteren van strikter en verfijnder criteria en motiveringen versterkt.

3 Enkele empirische gegevens over in gebruik zijnde systemen

Zoals hiervoor reeds enkele malen werd gereleveerd, werd ten behoeve van dit preadvies een onderzoek verricht naar de automatische afhandelingssystemen, die beschikkingen produceren en die in gebruik zijn bij de verschillende departementen. Volledigheid is in dit onderzoek niet nagestreefd. Getracht is bij elk departement minstens één systeem op te sporen en te analyseren. Bij praktisch elk departement blijken een of meer systemen in gebruik te zijn. (Bij Binnenlandse Zaken hebben wij geen systeem kunnen achterhalen. Bij Algemene Zaken wordt geen systeem gebezigd.)

Bij de inventarisatie en bestudering van de systemen zijn de volgende vragen als relevant aangemerkt:

a. Welke systemen worden in Nederland bij de ministeries gebruikt bij het geven van beschikkingen?
b. Wat is de functie van de systemen?
   - afhandelingssysteem (het systeem handelt zelfstandig de aanvragen af);
   - adviessysteem (het systeem adviseert en stuurt de ambtenaar die overigens zelf de beschikking 'neemt');
   - expertsysteem (dit kan worden gedefinieerd als (...) a system that handles real-world, complex problems requiring an expert's interpretation (and) solves these problems using a computer model of expert human reasoning, reaching the same conclusions that the human expert would reach if faced with a comparable problem).
c. Voor welk percentage van de gevallen ('gladde gevallen') worden de systemen gebruikt?
d. Uit welke delen bestaan de systemen?
e. In welk deel van het traject van totstandkoming c.q. afhandeling is welk (deel van het) systeem relevant?

Ten behoeve van een beter begrip zijn met betrekking tot een aantal systemen interviews met de verantwoordelijke functionarissen gehouden.[13]

Voor elk systeem is met name nagegaan welk deel van het proces van het geven van beschikkingen handmatig – dat wil zeggen met tussenkomst van een ambtenaar – dan wel geautomatiseerd wordt afgehandeld, en voor welk percentage van de beschikkingen dat het geval is. Het traject werd daarvoor ingedeeld in vier stappen (zie tabel 1): de binnenkomst en invoer van de interne of externe vraag

om een beschikking, de verzameling en de registratie van de gegevens waarop de beschikking wordt gebaseerd – deze gegevens kunnen zowel betrekking hebben op het geval als op de toepasselijke rechtsregels –, de beoordeling van het geval in het licht van de regels en de feitelijke informatie en tenslotte de administratieve afhandeling.

Uit het hieronder opgenomen beknopte overzicht van de resultaten[14] blijkt, dat in de onderzochte gevallen vooral de fase van de administratieve afhandeling praktisch geheel geautomatiseerd plaatsvindt. De fase van gegevensinvoer daarentegen vindt praktisch geheel handmatig plaats. Een systeem als het in de Inleiding beschreven Noorse systeem van huursubsidie behoort in Nederland nog tot de ver verwijderde mogelijkheden. Het subsysteem 'Continueringen' dat jaarlijks voorbedrukte aanvraagformulieren aanmaakt voor alle aanvragen die naar verwachting weer voor individuele huursubsidie in aanmerking zullen komen,[15] komt wellicht nog het dichtst in de buurt van het Noorse systeem.

Hoewel de beoordeling van de vraag om een beschikking bij zeer veel systemen voor 100% geautomatiseerd is, mag men daaruit niet afleiden dat de beoordelings- en beleidsvrijheid van de uitvoerende ambtenaren daarmee geheel verdwenen is. Om een verantwoorde indruk te krijgen van deze vrijheid zal men tevens de mate van automatisering van de binnenkomst en ontvangst van de vraag om een beschikking en van de verzameling en de registratie van de gegevens in de beschouwing moeten betrekken.

Ministerie	*Delen van het traject* ⟶	*Binnenkomst van aanvraag*	*verzamelen/ registreren gegevens*	*beoordeling*	*administratieve afhandeling*	*inhoud beschikking*
FIN	SAGITTA (1)	geautomatiseerd (53,6%)	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (95% tot 100%)	geautomatiseerd (100%)	invoer aangifte
FIN	SAGITTA (2)	handmatig (decentraal) (46,4%)	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (95% tot100%)	geautomatiseerd (100%)	nieuwe aangifte
FIN	vennootschaps-belasting	handmatig	geautomatiseerd (100%)	deels geautomatiseerd (berekening) deels handmatig (beoordeling heffings-grondslag)	geautomatiseerd (100%)	belasting
FIN	loonbelasting/ omzetbelasting	handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	belasting
FIN	inkomsten-belasting	handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	belasting
BUZA	BUZA-tekst-blokken	handmatig	handmatig	handmatig	geautomatiseerd (100%)	personeels-beschikkingen
DEF	dienstplicht-systeem	geautomatiseerd	geautomatiseerd (100%)	drie beslissingen: 1. oproep voor keu-ring: geautomatiseerd; 2. beslissing tot uit-stel: handmatig; 3. oproep/indeling: 95% geautomatiseerd	geautomatiseerd (100%)	militaire dienstplicht

Ministerie	*Delen van het traject* ⟶	*Binnenkomst van aanvraag*	*verzamelen/ registreren gegevens*	*beoordeling*	*administratieve afhandeling*	*inhoud beschikking*
EZ	EZ-tekstblokken	handmatig	handmatig	handmatig	geautomatiseerd (100%)	subsidieregelingen
JUST	Wet Mulder	handmatig	handmatig (wellicht deels geautomatiseerd, maar dit valt buiten het bestek van het onderzoek	handmatig	geautomatiseerd (in beginsel 100%)	handhaving verkeers-voorschriften
JUST	DVZ tekst-blokken	handmatig	geautomatiseerd (100%)	handmatig	geautomatiseerd (met mogelijkheid voor handmatig)	vreemdelingenzaken
JUST	gratie	handmatig	geautomatiseerd (100%)	handmatig	geautomatiseerd (40%)	afhandeling gratieverzoeken
L N & V	uitvoerings-regeling WR	handmatig		deels geautomatiseerd (25%) deels handmatig (75%)	geautomatiseerd (100%)	± 40 regelingen
O & W	SRT	handmatig	geautomatiseerd	geautomatiseerd (98%)	geautomatiseerd (100%)	rijkssubsidietoelagen
O & W	WSF 18+	handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	studiefinanciering
O & W	WBO-systeem	handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (99%)	geautomatiseerd (100%)	bekostiging basisonderwijs

Ministerie	*Delen van het traject* ⟶	*Binnenkomst van aanvraag*	*verzamelen/ registreren gegevens*	*beoordeling*	*administratieve afhandeling*	*inhoud beschikking*
O & W	ISOSVO (zie WBO-systeem)	handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (99%)	geautomatiseerd (100%)	bekostiging speciaal en voortgezet onderwijs
O & W	BSM (zie WBO-systeem)	handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (99%)	geautomatiseerd (100%)	bekostiging materiaal
O & W	BSP-D (zie WBO-systeem)	handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (99%)	geautomatiseerd (100%)	bekostiging declaraties
O & W	BSP-N (zie WBO-systeem)	handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (99%)	geautomatiseerd (100%)	
O & W	DAO	handmatig	geautomatiseerd	geautomatiseerd (98%)	geautomatiseerd (100%)	tegemoetkoming deeltijdstudies
SOZAWE	overwerk-vergunningen	handmatig	geautomatiseerd	handmatig	geautomatiseerd (80-90%)	overwerk
SOZAWE	personeels-systeem SOZAWE	handmatig (voor zover van toepassing)	handmatig (wellicht gebruik van computer, maar dit is niet relevant)	handmatig	geautomatiseerd (98%)	promotie, gratificatie, e.d.
V & W	WVO-kennis-systeem	handmatig	geautomatiseerd (80%)	geautomatiseerd (80%)	geautomatiseerd (80%)	verontreiniging oppervlaktewater

Ministerie	*Delen van het traject* →	*Binnenkomst van aanvraag*	*verzamelen/ registreren gegevens*	*beoordeling*	*administratieve afhandeling*	*inhoud beschikking*
V & W	WVO-systeem	handmatig	geautomatiseerd (80%)	semi-geautomatiseerd (deels wel, maar vrijheid is aanwezig)	geautomatiseerd	verontreiniging oppervlaktewater
V & W	CUSUM	n.v.t.	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (incidenteel handmatig)	geautomatiseerd (incidenteel handmatig)	APK-erkenning
V & W	kenteken-systeem	handmatig	geautomatiseerd (100%)	handmatig (niet echt relevant)	geautomatiseerd (100%)	afgifte kentekenbewijs
VROM	IHS	handmatig	geautomatiseerd (100%	deels geautomatiseerd (55%) en deels handmatig (45%)	geautomatiseerd	individuele huursubsidie
WVC	geneesmiddelen prijsbepaling	n.v.t.	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	richtprijzen geneesmiddelen
WVC	ouderbijdrage vaststelling	n.v.t.	geautomatiseerd (100%) invoeren basisgegevens hier handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	jeugdhulpverlening
WVC	leenrecht	n.v.t.	geautomatiserd (100%) invoeren basisgegevens hier handmatig	geautomatiseerd (100%)	geautomatiseerd (100%)	vergoeding aan auteurs

Tabel 1. Overzicht van onderzochte automatische systemen voor het produceren van beschikkingen bij Nederlandse departementen

4 De dimensies van automatisering nader verkend

Om de bestuurskundige en organisatorische betekenis van het automatiseren van het geven van beschikkingen in beeld te krijgen en daardoor voorwaarden te scheppen voor een nadere juridische beoordeling, dient verder te worden ingegaan op de hierboven genoemde vier dimensies van geautomatiseerde beschikkingen. De dimensies bieden gezamenlijk een kader voor de positionering van systemen die in het openbaar bestuur worden gebruikt bij het geven van beschikkingen.

Ten tweede duidt elke dimensie op een continuüm waarlangs zich de ontwikkeling naar steeds nieuwe systemen ten behoeve van het geven van beschikkingen voltrekt. Dit continuüm geeft eveneens een spanningsveld aan waarbinnen zich die ontwikkeling voltrekt. Elke verschuiving langs de lijn van het continuüm van een dimensie duidt in beginsel op een verschuiving in normen, waarden, structurele verhoudingen en machtsaspecten.

1. *De procesdimensie*: de fasen van het traject van het geautomatiseerd beschikken waarin computersystemen een min of meer dominante rol spelen.

Daar waar aanvankelijk sprake is van administratieve afhandelingssystemen (slechts gebruikt voor de afhandeling als de beslissing al was genomen) worden systemen in steeds meer fasen van het traject gebruikt. Denk hierbij aan de ontwikkeling van systemen die zelf in een geautomatiseerde beoordeling voorzien, zonder dat er daarbij ambtenaren aan te pas komen (huursubsidie) of bijvoorbeeld systemen die zelf zaken selecteren op moeilijkheid om ze naar verschillende ambtenaren te sluizen (belastingdienst). In het meest extreme geval is sprake van een expertsysteem, dat de beslissingen overneemt van experts op een bepaald terrein, onder andere door een codificatie van theoretische kennis.

De relevante substappen waarin het proces van automatisch beschikken kan worden uiteengelegd (het schema doorloopt het proces van achter naar voren) zijn:

a. in de fase van administratieve afhandeling

- Automatisch geproduceerde schriftelijke mededeling van de beschikking aan de betrokkene. Deze tekstverwerkingsfunctie kan allerlei vormen aannemen en is op zichzelf niet zo erg interessant. De in tabel 1 opgenomen systemen die bij SOZAWE in gebruik zijn voor overwerkvergunningen en personeels-

beschikkingen geven een goed beeld van de betrekkelijke betekenis van deze back-office automatisering buiten efficiency-overwegingen.
- Automatische betaling dan wel invordering via giro dan wel acceptgiro als feitelijke realisatie van de beschikking. Deze administratieve modaliteit komt zeer veel voor. Het systeem Rijksstudietoelagen (SRT) is daarvan een voorbeeld. Ervaring leert dat fouten in geautomatiseerde processen tot haast onstuitbare cumulatie van aanmaningen en ergernis kan leiden.
- Automatische follow-up van administratieve of financiële afhandeling. Het Jeugdhulpverlening ouderbijdragensysteem (JOBS) van WVC genereert periodiek een automatische beschikking met betrekking tot het bedrag dat een ouder aan het ministerie moet betalen. Het systeem Rijksstudietoelagen (SRT) voert na een bepaalde tijd een controle uit bij de belastingdienst die kan leiden tot een automatische terugvordering en bijstelling van de ouderbijdrage. In zekere mate wordt hier een lastige onzekerheid ten gevolge van automatisering afgewenteld op de contribuabele.

b. in de fase van beoordeling
- Automatische berekening van de omvang van een aanspraak of verplichting aan de hand van de feitelijke informatie en de daarop van toepassing zijnde regels. Bij de meeste systemen komt deze modaliteit voor. De computer neemt saai en complex rekenwerk, waar mensen veel fouten maken, feilloos over. De systemen van de belastingdienst voor de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting zijn voor de hand liggende voorbeelden.
- Automatische toetsing van het geval aan de wettelijke voorwaarden en de andere toepasselijke criteria. Uit het overzicht in tabel 1 blijkt dat ook deze substap in de fase van beoordeling in toenemende mate aan het computersysteem wordt overgelaten. Dit geldt met name voor beschikkingen waarbij een financiële verplichting of een financiële aanspraak wordt vastgesteld. Ook het terrein van de allocatieve beschikkingen met betrekking tot de instellingen in de verschillende sectoren van zorg leent zich goed voor deze automatisering.
- Het automatisch vaststellen en weergeven van de gronden waarop de beschikking berust, van de voorwaarden waaronder de aanspraken zullen gelden en van de formulering van de motivering. Bij deze subfase komt het onderscheid tussen 'gladde' en 'niet-gladde' gevallen aan de orde. In het voorgaande werd reeds geconstateerd dat door uitbreiding van de programmatuur en vereenvoudiging of aanpassing van de regelgeving het aandeel van de gladde gevallen tendentieel toeneemt.

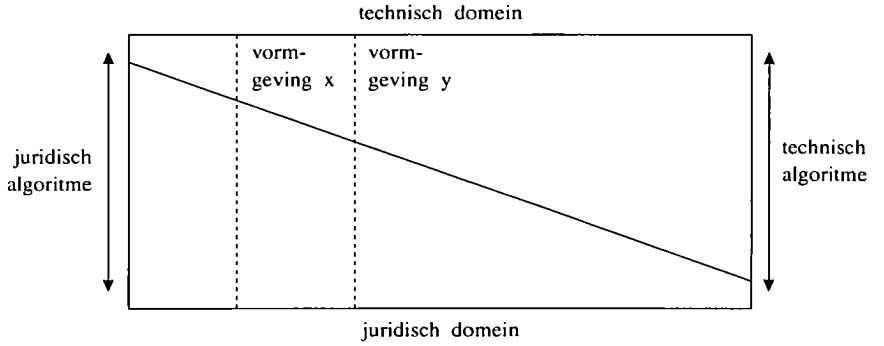
c. in de fase van de verzameling van gegevens
- Automatische invoer van gegevens waarbij de verplichting bestaat van bepaalde bronnen (databanken) gebruik te maken. Naarmate fraudebestrijding hoger op de beleidsagenda komt neemt deze vorm van gegevensverkrijging, waar de burger slechts zijdelings aan te pas komt, toe. Ook de beoordelingsruimte van de ambtenaar neemt af. De vaststelling en invoer van gegevens is steeds een belangrijke bron van discretionaire ruimte voor de contactambtenaren ge-

weest. Deze bron verdwijnt naarmate de automatisering van de gegevensinvoer voortschrijdt. Het systeem van studiefinanciering is daar een goed voorbeeld van.

- Automatische controle van de ingevoerde gegevens bijvoorbeeld bij de belastingdienst, het ziekenfonds, de gemeentelijke basis administratie, of via accountantsverklaringen. De in tabel 1 weergegeven allocatiesystemen die bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschap met betrekking tot allerlei onderwijsinstellingen in gebruik zijn, werken niet alleen met allerlei relatiecontroles ten aanzien van de volledigheid en consistentie van de gehanteerde gegevens maar voeren ook aan de hand van accountantscontroles automatisch bijstellingen uit, die tot verhoging of verlaging van de allocatie kunnen leiden.
- Toepassing van automatisch gegenereerde 'profielen' die wanneer een aanvraag afwijkt van het profiel, automatisch leiden tot een (aangescherpte) controle van het geval, dan wel tot automatische doorgeleiding naar een speciale behandelaar. In verschillende landen werken belastingdiensten met dergelijke profielen (bijvoorbeeld met betrekking tot gemiddelde aftrekbare kosten per categorie beroepsbeoefenaren). Zolang een aangifte binnen een aanvaardbare bandbreedte van het profiel blijft, zal deze door het systeem automatisch worden aanvaard. Het douanesysteem SAGITTA werkt met een selectieprofiel om de aard en diepgang van een verificatie te bepalen.
  Naarmate de ervaring met het automatisch vervaardigen van profielen toeneemt, neemt ook hun gebruik toe. Op het gevaar van discriminatie dat in het gebruik van uiteraard geheime profielen schuilt, is al dikwijls gewezen. Naarmate het automatisch geven van beschikkingen toeneemt dreigen stelselmatige vormen van ongelijke behandeling in systemen te worden ingebouwd.

4.1 Juridisch domein en technisch domein

Uit deze beschouwing naar subfasen van het beschikkingstraject blijkt dat de domeinen van juridische techniek en van systeemtechniek elkaar raken. De wijze waarop het systeemalgoritme het juridische algoritme aanvult is in de inleiding al even ter sprake gekomen. Daar is ook naar voren gebracht dat het technische algoritme een deel van het juridische algoritme zou kunnen overnemen. De wetgever laat het dan, plastisch uitgedrukt, aan de systeemprogrammeur over de nadere details van een regeling in het computerprogramma te schrijven. De hierboven weergegeven opschuiving van automatisering – van de back-office naar de front-office – in het traject van het tot stand komen van beschikkingen kan daar aanleiding toe geven. De grens van mogelijke opschuiving is bereikt, wanneer een persoon (zoals in het Noorse huursubsidiesysteem) slechts zijn identificatie behoeft kenbaar te maken en de informatietechnologische machine alle situatiekenmerken, persoonskenmerken en gedragskenmerken vaststelt en vervolgens de uitkomst berekent en vaststelt en administratief afhandelt. Men kan de verhouding tussen het juridische algoritme en het technische algoritme aanduiden als de begrenzing van twee domeinen. In tekening:



De grens tussen het juridische domein en het technische domein ligt niet vast. In de loop der tijd zien wij dat deze grens opschuift in een richting dat het technische domein steeds meer terrein wint op het juridische domein. Dit geldt voor de toepassing van juridische regels, maar zou in beginsel ook kunnen gaan gelden voor het stellen van regels. Uit onderzoek[16] naar de gelijktijdige ontwikkeling van een wet en een automatisch afhandelingssysteem voor die wet blijkt dat het een keuze is welk deel van het regelbestand of de algoritmen men in juridische regels wil vastleggen en welk deel men aan het technische systeem wil overlaten. De juridische regeling kan dit overnemen door het technische algoritme op minstens twee wijzen te bewerkstelligen. De eerste manier bestaat uit het zoveel mogelijk gebruiken van formaliseerbare of geformaliseerde begrippen. Een tweede wijze is het overlaten van de exacte invulling van bepaalde begrippen aan het technische systeem. In het tweede geval is misverstand tussen wetgevingsjuristen en systeemontwikkelaars uiteraard niet geheel uitgesloten.

De limiet van het overnemen van het juridische domein door het technische domein is de situatie dat een wettelijke regeling volstaat met het verklaren dat het programma van een bepaald technisch afhandelingssysteem de juridische situatie volledig regelt. In dat geval zou de juridische regeling kunnen volstaan met één artikel luidend: 'vanaf heden verkrijgen burgers rechten ten aanzien van voorziening ABC zoals weergegeven in programma XYZ en zoals met behulp van dit programma vastgesteld zal worden'.

Door een dergelijke limietsituatie door te denken komt men mogelijk tot een onderkenning van juridische normen, waarden en aspecten die ook in minder vergaande verhoudingen tussen het juridische en systeemtechnische domein aan de orde zijn.

Enkele bestuurlijke en organisatorische aspecten, die door automatisering van beschikkingen in de procesdimensie aan de orde zijn, worden hier summier aangeduid. In de eerste plaats nemen de mogelijkheden tot integrale gevalsbehandeling door een enkele ambtenaar toe. Bureaucratische functiescheidingen, bijvoorbeeld tussen intake, het voorbereiden van de beschikking, het beslissen

over de beschikking en de administratieve afhandeling ervan bij de bijstandsverlening, gaan steeds meer tot het verleden behoren. De ambtenaar krijgt meer tijd voor de burger, tenzij de efficiency-winst wordt wegbezuinigd. De automatisering kan ook worden aangegrepen om lager geschoold en gesalarieerd personeel in te zetten.

In de tweede plaats nemen de mogelijkheden van de burger om de gevalsbehandeling door de overheid te doorzien tendentieel af.[17] Als er door de automatisering al tijd vrij komt, lijkt de ambtenaar die te benutten om de beslissing van de computer, voor zover hij/zij die begrijpt, te verdedigen tegenover de burger. Bovendien dreigt de burger tegenover de overheid, die steeds meer op de eigen gegevensbanken afgaat bij het geven van beschikkingen, minder aan het woord te komen. Hirsch Ballin heeft enkele jaren geleden reeds op dit gevaar gewezen.[18]

In de derde plaats verdient de status van de buiten de persoon en eventueel buiten de behandelende organisatie om verkregen gegevens de aandacht. De actualiteit van de gegevens kan van databank tot databank verschillen, zoals wij in het Noorse voorbeeld van het huursubsidiesysteem hebben gezien. Bovendien is de context waarin gegevens worden verstrekt of verkregen mogelijk op relevante wijze afwijkend van de beschikkingscontext waarin zij worden gebruikt.[19]

Tenslotte kan men zich afvragen in hoeverre een andere, meestal scherpere beoordeling van diegenen die buiten een automatisch tot stand gekomen 'profiel' vallen, of anders gesteld: in hoeverre een automatische acceptatie van die gevallen die binnen een dergelijk profiel passen, naast een efficiënte ook een rechtsgelijke behandeling kan worden genoemd.

2. *De bereikdimensie*: de percentsgewijze dekking van de gevallen door het geautomatiseerde systeem. Op deze dimensie zal hier minder uitgebreid worden ingegaan.

In deze dimensie doen zich de volgende mogelijkheden van gebruik van het systeem voor:

a. Alle gevallen worden met het systeem afgedaan. Het systeem heeft een monopoliepositie voor bepaalde stappen van het proces of voor het gehele proces, zoals in het Noorse voorbeeld.
b. Alleen zogenaamde 'gladde' gevallen worden automatisch afgehandeld. De rest gaat met de hand. Hoe en waar de grenzen tussen 'glad' en 'niet glad' worden gelegd is in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. Nader onderzoek daarnaar lijkt op zijn plaats. De gladde gevallen worden juridisch en systeemtechnisch onproblematisch verklaard. Het onproblematisch zijn is dus niet alleen een juridische kwalificatie van de gevallen maar ook een systeemtechnische. Computersystemen vereisen parametrische waarden en criteria. Een speciale 'handmatige' behandeling kan dus zowel juridisch als systeemtechnisch geïndiceerd zijn. Wie bepaalt echter het (juridisch) niet problematisch zijn en wat zijn de gevolgen?

   Ook hebben wij gezien dat overwegingen van werkdruk ertoe kunnen leiden de criteria voor 'gladde' gevallen bij te stellen. Welke criteria dat kunnen zijn en welke gevolgen dat heeft, verdient de aandacht.

c. Het systeem handelt geen gevallen af doch adviseert de ambtenaar. Deze heeft dus de vrijheid het systeem niet te gebruiken. De praktische mogelijkheden buiten het systeem om te gaan zullen echter beperkt zijn. Het bij het Ministerie van O & W in gebruik zijnde systeem voor allocaties van het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs (ISOVSO) is daar een voorbeeld van.
d. De ambtenaar heeft de mogelijkheid zodanige gegevens in te voeren, dat een bepaalde door hem/haar gewenste uitkomst wordt verkregen. Bij de proef met TESSEC, een systeem voor de toekenning van bijzondere bijstand, werd deze mogelijkheid als een probleem gezien, omdat ambtenaren daarvan inderdaad gebruik maakten.[20]

   Daartegenover staat natuurlijk het geval dat de ambtenaar deze mogelijkheid niet heeft bijvoorbeeld doordat hij/zij geen andere gegevens kan gebruiken dan in een bepaalde databank zijn opgeslagen.

Naarmate een geautomatiseerd systeem meer een monopoliepositie krijgt voor het gehele traject van het tot stand komen van een beschikking nemen de intra- en interorganisationele mogelijkheden tot beheersing toe. Intra-organisationeel wordt het uitvoerende werk van afdelingen en individuele ambtenaren beter beheersbaar en controleerbaar.

Als interorganisationele consequentie kan zich een versterking van de positie van de centrale eenheid ten opzichte van de andere bestuurslagen voordoen.

3. *De beoordelingsdimensie*: de mate waarin de behandelende ambtenaar beleids- en beoordelingsvrijheid behoudt bij het gebruik van automatische beschikkingen producerende systemen. Deze dimensie hangt samen met het onderscheid tussen een vrije beschikking en een gebonden beschikking, dat in het voorgaande is gemaakt. Het vrije aspect van een vrije beschikking kan betrekking hebben op het al of niet geven van de beschikking als zodanig of op de manier waarop wordt beschikt. In het algoritme van een automatisch systeem zullen die vrijheden al of niet gestalte krijgen. Dit zien wij bij de interpretatie van begrippen en a fortiori als het om de vrijheid gaat al of niet te beschikken. Door de vrijheid op te vullen met de programmatuur van het geautomatiseerde systeem, wordt zij steeds meer versluierd. Voor een buitenstaander en op de duur ook voor de beschikkingen producerende instantie, is het niet duidelijk van welke vrijheid er exact sprake is. Zonder onderscheid zijn de criteria uit de wettelijke regeling en die welke binnen de sfeer van de discretionaire ruimte vallen in het computerprogramma opgenomen. De grenzen waar de vrije bevoegdheid begint en ophoudt vervagen of verdwijnen.

Tegen deze achtergrond zijn de volgende mogelijkheden voor automatisering relevant:

a. Alleen de gebonden elementen van de beschikking, die aan baserende wetten of voorschriften worden ontleend zijn in het automatische systeem opgenomen. De behandelende ambtenaar behoudt voor het overige de vrijheid

variabelen in te voeren en criteria toe te passen. Alleen het niet-discretionaire deel van het besluitvormingsproces is dan geautomatiseerd.

b. Ook de beleidsregels en organisatieroutines zijn in de computerprogrammatuur opgenomen. Het bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer in gebruik zijnde CUSUM-systeem dat het geven van beschikkingen ten aanzien van de APK-erkenning ondersteunt, laat zien, hoe de vrije beleidsruimte in een geautomatiseerd systeem kan worden gefixeerd. Een sanctie-beleidsbrief, die een complex van beleidsregels bevat en naar alle erkenninghouders wordt gestuurd, wordt in het CUSUM-systeem gereflecteerd.

c. De veronderstellingen van deskundigen en hun operationele vooroordelen zijn in het geautomatiseerde systeem opgenomen. Dit zal met name bij zogenaamde expertsystemen het geval zijn. Voor impliciete normen en waarden in advies- en expertsystemen bestaat nog onvoldoende aandacht.[21] In zoverre organisatieregels en -routines de weerslag zijn van niet-juridische professionele inzichten zullen zich ook daarin impliciete waardeoordelen voordoen. Opname in automatische beschikkingen producerende systemen van dergelijke organisatiepraktijken kunnen mede daarom ongewenste effecten hebben, omdat computersystemen uit hun aard een zekere rigiditeit in de gevalsbehandeling met zich meebrengen.

Een onderliggend probleem in deze dimensies is dus niet alleen hoe een gewenste discretionaire ruimte gewaarborgd kan blijven – mede in het licht van een neiging minder gekwalificeerd personeel in te zetten – maar ook hoe ver men in het automatiseren van de organisatieregels en -routines moet gaan.

Een tweede probleem wordt geschapen door de 'helpdesks', die de gebruiker helpen de weg in het systeem te vinden. Dergelijke helpdesks lijken slechts een technische functie te hebben. Doordat zij het besluitvormingsproces van de ambtenaar sturen hebben zij echter ook een impliciete juridische functie. Door de gebruiker op een bepaalde wijze door het programma te loodsen komen bepaalde overwegingen, die mogelijk relevant zijn, niet aan bod.

4. *De verantwoordingsdimensie*: de wijze en uitgebreidheid van de motivering van de geautomatiseerde beschikking zowel naar hun materiële als procedurele aspecten.

Aan de verantwoording van een beschikking door middel van een expliciete motivering kan men een viertal functies toekennen.[22] In de eerste plaats een rechtsbeschermingsfunctie. De adressaat kan de eigen rechten behartigen omdat duidelijk is op welke feitelijke en rechtsgronden de overheid haar beschikking baseert. In de tweede plaats een satisfactiefunctie. De betrokken burger kan een duidelijk en plausibel gemaakte beschikking gemakkelijker accepteren. In de derde plaats een zelfcontrolefunctie. De beschikkende overheid wordt door redelijke motieven aan te voeren tot redelijkheid in haar beschikkingen genoopt. En tenslotte een bewijsfunctie. Ook derden kunnen de redelijkheid van de aangevoerde juridische en feitelijke gronden nagaan.

Automatisering van de beschikkingen beïnvloedt veelal ook de wijze en de aard van de motivering. Standaardtekstblokken domineren het beeld, ook wanneer de beschikking of haar motivering handmatig tot stand komt. In tabel 1 zijn enkele systemen (o.a. BUZA- en EZ-tekstblokken) vermeld die juist op het automatiseren van de motivering zijn gericht.

Het automatiseren van het geven van beschikkingen kan tot de volgende modaliteiten van motivering leiden:

a. Een motivering is niet meer vereist wanneer dat automatisering te zeer zou belasten of zelfs in de weg zou staan en er geen onevenredige benadeling van de betrokkene uit voortvloeit. De Duitse Verwaltungs Verfahren Gesetz (VwVfG) bevat een (omstreden) regeling in § 39 II, Nr. 3 van een dergelijke strekking.[23] Gezien de functies van de motivering van beschikkingen zal men er niet licht toe besluiten, dat geen motivering nodig is. Gezien echter het toenemende sjabloon-karakter van motiveringen – ook in bezwaarprocedures – kan het onderscheid tussen wel en geen motivering enigszins gerelativeerd worden.
b. Een bijsluiter met keuzemotiveringen wordt aan de beschikking toegevoegd met vermelding van de nummer(s) van de motivering(en) welke van toepassing zijn. Het in de bijlage opgenomen systeem Rijksstudietoelagen bij de Informatiseringsbank werkt met deze vorm van motivering. Een bijsluiter is niet nodig wanneer alle beschikkingen van dezelfde standaardmotivering worden voorzien, die dan tevens in de beschikking zelf wordt afgedrukt.
c. Een keuze uit standaardmotiveringen wordt gedaan door het systeem al naar gelang de aard en inhoud van de beschikking. Dit is het meest interessante geval.

   De standaardmotiveringen waarvan het systeem gebruik maakt kunnen betrekking hebben op de materiële aspecten van het geval waarover beschikt wordt en op de meer procedurele aspecten die samenhangen met de beginselen van behoorlijk bestuur. De in de bijlage weergegeven systemen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot vergunningen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) zijn hiervan goede voorbeelden. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn bronnen waaruit de systemen hun motiveringen kiezen om tot een 'juridisch volmaakte' beslissing te komen, naast de op het geval toegesneden bepalingen uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.
d. 'Handmatig' ingebrachte motiveringen al of niet gedeeltelijk met behulp van tekstblokken die standaardmotiveringen bevatten. Bij sommige systemen is de behandelend ambtenaar vrij in de motivering, bij andere is zijn/haar keuze beperkt tot de tekstblokken die in het systeem voorhanden zijn. Het systeem van overwerkvergunningen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een voorbeeld van een restrictieve keuzemogelijkheid. Het systeem dat bij de personeelsdienst van Buitenlandse Zaken in gebruik is, aanvaardt ook specifieke motiveringen.

Ten aanzien van de verantwoordingsdimensie zijn enkele ontwikkelingen van groot belang. Drie daarvan zal ik hier behandelen. Ik noem ze: 'de immunisering van de bureaucratie', de 'zelfreferentiële juridische sfeer' en 'de de-professionalisering van de ambtenaar'.

4.2 De immunisering van de bureaucratie

De overheidsbureaucratie is bij het geven van beschikkingen niet alleen gericht op rechtmatigheid maar ook op juridische onaantastbaarheid van haar handelen. Haar effectiviteit zou onaanvaardbaar worden aangetast indien dit niet het geval was. De motivering speelt bij het bereiken van die onaantastbaarheid een cruciale rol. Standaardmotiveringen bij automatisch tot stand gekomen beschikkingen nemen, zoals wij in het voorgaande hebben gezien, in toenemende mate deze rol over. In de standaardmotivering wordt de deskundigheid en juridische ervaring van de betrokken overheidsbureaucratie samengebald.

Vooral de ontwikkeling in de beginselen van behoorlijk bestuur en in de toespitsing daarvan op het overheidshandelen in specifieke sectoren kan een dynamisch element brengen in de standaardmotiveringen. Deze kunnen zo worden geformuleerd, dat formeel aan de beginselen is voldaan, zonder dat daar een bepaalde juridische of feitelijke praktijk van overheidshandelen aan beantwoordt. De bureaucratie immuniseert haar feitelijk handelen op deze wijze, door 'juridisch volmaakte' standaardmotiveringen te genereren, tegen reële beïnvloeding of controle.

4.3 De zelfreferentiële juridische sfeer

Zoals wij hierboven hebben gezien hebben motiveringen van beschikkingen een legitimerende functie door de rechtmatigheid en aanvaardbaarheid ervan te verantwoorden. Interne en externe (rechterlijke) controle op het overheidshandelen wordt daardoor mogelijk. Door de onkwetsbaarheid, die de automatische hantering van standaardmotiveringen met zich meebrengt, komen de juridische eisen aan het overheidshandelen te stellen steeds meer los te staan van de werkelijke praktijk. Bijvoorbeeld de 'zorgvuldigheid' die als beginsel van behoorlijk bestuur wordt geëist, dreigt uitsluitend een verbale uitlating in een motivering te blijven en niet meer te corresponderen met feitelijk gedrag. (Empirisch onderzoek is overigens nodig om deze veronderstelling te toetsen!) Het gevaar bestaat – of heeft zich al gerealiseerd? – dat de reactie op ontwikkelingen van de beginselen van behoorlijk bestuur beperkt blijft tot het bijstellen van standaardmotiveringen en tektstblokken. De juridische garanties van een verantwoord overheidshandelen worden dan een ritueel in een zelfreferentiële juridische sfeer als aspect van de verhouding tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht.

4.4 De de-professionalisering van de ambtenaar

Bij het voorgaande sluit aan, dat er geen werkelijke terugkoppeling meer plaatsvindt van de ontwikkelingen in de jurisprudentie naar het handelen van de ambtenaren in de overheidsbureaucratie. De afdeling of het extern bureau dat het automatische systeem voor het geven van beschikkingen heeft geproduceerd, zorgt voor een regelmatige up-date van het betrokken systeem. Nieuwe ontwikkelingen in de regelingen en aanpassingen aan rechterlijke uitspraken worden op basis van abonnement binnen korte tijd in de systemen verwerkt. De uitvoerende ambtenaar hoeft het vak niet meer bij te houden – de losbladige uitgaven kunnen, vindt men, worden opgezegd[24] – en de procedurele aspecten van zijn/haar handelen worden toch 'systematisch' behartigd.

Ook een zelfstandige professionele beoordeling van de betekenis van wijzigingen in wettelijke voorschriften of beleidsregels komt minder voor. De afdeling of het adviesbureau dat de systemen onderhoudt en aanpast treedt op als (geautoriseerde?) bron van geldende interpretaties van het materiële recht.[25]

Twee ontwikkelingen vallen daardoor samen. Wij zien enerzijds dat de uitvoerende ambtenaar door de automatisering wordt gedrongen in de richting van toepassing van de teksten van wetten en regelingen in plaats van een materiële rechtstoepassing binnen het kader van de wetten en regelingen. Anderzijds zien wij dat de eigenlijke interpretatie van teksten van wetten en regelingen steeds meer buiten het gezichtsveld van de uitvoerende ambtenaar plaatsvindt.

5 Enkele implicaties van het voorgaande

Het automatisch nemen van beschikkingen is een onderdeel van een meer algemene ontwikkeling in het openbaar bestuur, die met de term informatisering kan worden aangeduid. Met die term wordt op een heel complex van verschijnselen gedoeld, dat met de introductie van computer-hardware en -software, dikwijls in relatie met telecommunicatiemogelijkheden (telematica), samenhangt. Wij kunnen dan wijzen op de toenemende rol van informatica-experts niet alleen binnen de organisatie van het openbaar bestuur, maar ook bij de juridische vormgeving van het beleid en van het optreden van de overheid met betrekking tot natuurlijke en rechtspersonen. Zowel in de samenwerking tussen wetgevingsjuristen en systeemontwikkelaars, alsook in het vervaardigen van besluitvormingsondersteunende systemen doen de informatica-experts zich in toenemende mate gelden.

Daarnaast betekent informatisering dat het verkrijgen en verstrekken van informatie tot apart onderdeel van een zelfstandig beleid wordt gemaakt. De 'Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de Rijksdienst' zijn daar een sprekend voorbeeld van. Naast andere verbintenissen maken informatierelaties dan ook een steeds belangrijker onderdeel uit van de betrekkingen tussen overheden onderling en tussen overheden en burgers. De Trias-leer en de democratische verhoudingen kunnen door de ontwikkelingen in deze relaties onder spanning komen te staan.

De interne organisatiestructuren van de overheid ondergaan al evenzeer de invloed van informaticatoepassingen. Bepaalde scheidsmuren binnen de overheidsapparaten vallen tengevolge van computerondersteunende samenwerking tussen afdelingen weg, terwijl andere daarentegen juist dikker worden. De computer kan in de organisatie een centraler plaats gaan innemen en de discretionaire bevoegdheid van de ambtenaar naar de marge drukken, mede ten nadele van een zekere invloed van de burger.

Tenslotte zijn ook de externe organisatorische verhoudingen van het openbaar bestuur tot zijn omgeving aan ingrijpende veranderingen onderhevig. Door de toepassingen van informatica wordt de samenleving transparanter. Door koppeling van bestanden bijvoorbeeld kan de overheid zich een scherper beeld vormen van situatie, gedrag en beleidsconsequenties in de verschillende sectoren van de samenleving. Verschillende operaties als 'verzelfstandiging' en 'bestuurlijke vernieuwing' zijn in hun huidige vorm nauwelijks denkbaar zonder de toepassing van informatietechnologie.

Het geautomatiseerd geven van beschikkingen zullen wij daarom niet mogen zien als alleen maar een vorm van vervanging van de ene techniek door een andere bij het geven van beschikkingen, zoals de vervanging van de typemachine, potlood en papier en klassieke dossiervorming door een geavanceerd soort schrijfgerei en opbergsysteem. Alle bestuurlijke en bestuurskundige aspecten die hier als informatisering zijn aangeduid spelen een rol en doen zich gelden bij de beoordeling van de juridische betekenis van het op geautomatiseerde wijze tot stand laten komen van beschikkingen.

In de voorgaande tekst zijn verspreid al vele implicaties van het geautomatiseerd geven van beschikkingen aan de orde gesteld. Ik zal trachten deze in een korte systematische samenvatting weer te geven. Hierbij past echter een waarschuwing. Bij gebrek aan empirisch materiaal met betrekking tot de gevolgen van het automatiseren van beschikkingen berust het overzicht van implicaties voor een belangrijk deel op speculaties en analogieredeneringen, gebaseerd op resultaten van onderzoek op andere terreinen van informatisering. Voor de rechtspraktijk is het van groot belang dat er meer inzicht komt in de zich ontwikkelende praktijk binnen en in relatie tot het openbaar bestuur waar het gaat om die implicaties. Empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek kan daarvoor van eminente betekenis zijn.

De implicaties die in het voorgaande aan de orde zijn gesteld, vat ik samen onder de noemers: veranderende verhoudingen tussen de delen en lagen van het openbaar bestuur; bedreigde transparantie; afnemende toegankelijkheid van het openbaar bestuur; en verminderde individualisering in de gevalsbehandeling.

5.1 Veranderende verhoudingen tussen de delen en lagen van het openbaar bestuur

Hoewel de situatie nog niet uitgekristalliseerd is en er, zoals is aangegeven, nog verschillende scenario's open liggen, lijkt het toch waarschijnlijk dat zowel de inter- als intra-organisatorische verhoudingen binnen het openbaar bestuur zich door de automatisering van het genereren van beschikkingen zullen gaan wijzigen. De 'binnenmuren' in het overheidsapparaat vallen mede onder invloed van de toenemende koppelingen tussen databestanden, die in de verschillende delen van het apparaat zijn opgebouwd weg. De 'buitenmuren' naar de samenleving worden dikker.[26]

De dubbelzinnigheid van de informatietechnologie uit zich onder meer daarin, dat de systeemontwikkeling een dominerende rol gaat spelen ten aanzien van de uitvoering van wet- en regelgeving. Het onderscheid tussen een categorale beschikking die in een automatisch systeem is opgenomen en de regelgeving waarop die beschikking berust, vervaagt. Dit betekent overigens niet dat de wet- en regelgeving een betere greep krijgt op de uitvoering. De invloed van systeemontwikkelaars en informatica-experts neemt echter ook tegenover de departementale en andere wet- en regelgevers verder toe.

Wanneer de centrale overheid zelf de systeemontwikkeling ter hand neemt om eenduidige uitvoering van het beleid door de automatisering van de beschikkingen tot stand te brengen, kan zij de beleidsvrijheid van de uitvoerende bestuurslagen beheersen en daarmee haar positie versterken.

In het voorgaande betoog is tevens aan de orde gekomen, dat de verhouding tussen de uitvoerende macht en de rechterlijke macht ten nadele van de laatste en daarmee ook ten nadele van de door haar beschermde rechtsbelangen kan verschuiven.

5.2 Bedreigde transparantie

Transparantie van regelgeving en bestuur is een belangrijke democratische en juridische waarde. Direct en indirect dreigt deze waarde door het automatiseren van het geven van beschikkingen te worden aangetast. Een directe aantasting bestaat daarin, dat computer-illiteraten, maar zij niet alleen, de taal en werkwijze van informatiesystemen niet begrijpen. De burger wordt daardoor op verdere achterstand gezet als het om bureaucratische competentie gaat. De contactambtenaar op zijn/haar beurt weet de computer te bedienen, maar doorziet niet welke redeneerwegen worden gevolgd naar een bepaald resultaat.

Indirect wordt de transparantie bedreigd, wanneer de efficiency-winst van informatisering wordt wegbezuinigd en lager geschoolde contactambtenaren, die praktisch uitsluitend mechanisch de programma's kunnen afwerken, worden ingezet.

Ook doordat, zoals wij hebben gezien, het in computerprogramma's in toenemende mate onduidelijk wordt welke systeemregels op bindende voorschriften gebaseerd zijn en welke een vrije beleidsruimte invullen, neemt de transparantie af.

5.3 Afnemende toegankelijkheid van het openbaar bestuur

Toegankelijkheid van het openbaar bestuur vereist bureaucratisch competente burgers en contactambtenaren die in staat zijn de belangen van de burgers adequaat binnen het bureaucratische apparaat tot gelding te laten komen. Transparantie is daartoe een noodzakelijke voorwaarde.

Automatisering van de besluitvorming leidt, zoals wij hebben gezien, eerder tot onduidelijkheid dan tot transparantie. De beschikkingen die door het informatiesysteem worden geproduceerd lijken onaantastbaar. De visuele presentatie van de beschikking draagt aan de beeldvorming bij dat de computer geen fouten maakt. Versluierd wordt dat de interpretaties die in het programma zijn opgenomen keuzen bevatten, die eenzijdig een standpunt ten gunste van de overheid en niet ten gunste van de burger weergeven. Tijdens de ontwikkeling van het huidige stelsel van studiefinanciering heeft een overheidsdiskette plaats moeten maken voor een van studentenzijde gemaakte diskette. Als de ambtenaar al inzicht heeft

in de bepalingen van de toe te passen regelingen, dan is het nog de vraag of hij/zij de weergave ervan in het afhandelingssysteem kan doorzien. Wij hebben ook geconstateerd, dat ambtenaren de tijd die zij door automatisering extra beschikbaar krijgen voor de burger benutten om de uitkomst van het informatiesysteem uit te leggen en te verdedigen.

Voegen wij daar nog aan toe dat overheidsbureaucratie de motivering kan gebruiken, en daartoe ook steeds beter in staat is, om haar beschikkingen en zichzelf te immuniseren tegen aantasting in bezwaar- of beroepsprocedures, dan komt een beeld op ons over van een overheid als een zwaar beveiligde en ontoegankelijke burcht.

5.4 Verminderde individualisering in de gevalsbehandeling

Wij hebben gezien dat informatiesystemen alleen maar zinvol kunnen worden ingezet als routinisering van de gevalsbehandeling mogelijk is. Routinisering vereist het onderbrengen van individuele kenmerken in categorieën en het uitdrukken van de eigenschappen van de entiteiten binnen de categorieën in parametrische waarden. Deze reductie van complexiteit betekent tevens dat specifieke omstandigheden van een individueel geval slechts in beeld kunnen komen wanneer daarvoor in het geautomatiseerde systeem categorieën zijn opgenomen. Dit gaat in toenemende mate zelfs voor 'hardheidsclausules' gelden. Het afhandelingssysteem dat uitvoering geeft aan de Wet studiefinanciering 18+ geeft daar een voorbeeld van. Dit systeem laat in het geval van de hardheidsclausule alleen wat betreft de automatisch tot stand gekomen uitkomst een handmatige motivering toe.

Lazaratos[27] geeft de achtergrond van het terugdringen van de individualisering kernachtig weer. 'Es sind einheitliche Vorschriften für möglichst grosze Personenkreise zu erlassen, da die automatisierte Verarbeitung einer gröszeren Anzahl gleichgelagter Fälle eine in der Regel unabdingbare Voraussetzung für den wirtschaftlichen Einsatz der ADV in der öffentlichen Verwaltung darstellt.'

Bovendien is het van belang, dat de categorische behandeling van gevallen berust op een abstracte anticipatie die tijdens het produceren van het computerprogramma plaatsvindt. Dus niet alleen in de mate van abstractie maar ook in de tijd wordt de beoordeling van individuele gevallen door het automatiseren van het geven van beschikkingen verschoven in de richting van een verminderde individualisering.

6 Slot

In het openbaar bestuur is de beschikking de uitvoerende bestuurshandeling par excellence. Terecht concentreert het bestuursrecht zijn aandacht in sterke mate op de beschikking.

Ik hoop te hebben aangetoond, dat het automatiseren van het geven van beschikkingen de bestuurlijke en organisatorische relaties van het openbaar bestuur naar binnen en naar buiten wezenlijk beïnvloedt. Het bestuursrecht zal mijns inziens meer aandacht moeten besteden aan de juridische implicaties van het geautomatiseerd geven van beschikkingen voor de checks and balances niet alleen in de Trias Politica, maar ook in de verhoudingen tussen de bestuurslagen en tussen beleidsontwerpende en beleidsuitvoerende afdelingen. De positie van de burger is door de verschuivingen in die verhoudingen, die hier zijn besproken, in het geding. Echter, niet alleen de externe verhoudingen van het openbaar bestuur verdienen in dezen de aandacht, maar ook de interne verhoudingen. De wijze waarop beschikkingen tot stand komen, de rol van de professionaliteit van de contactambtenaar daarbij, de mogelijk veranderende inhoud van mandaats- en delegatieverhoudingen bij geautomatiseerd gegeneerde beschikkingen verdienen nader onderzocht te worden en geijkt aan de normen waar het bestuursrecht voor staat. Bestuurskundige en bestuursrechtelijke inspanningen zullen hier vruchtbaar kunnen samengaan.

Noten

1. B.K. Brussaard (1989), An information systems policy view on expert systems, in: I.Th.M. Snellen et al (ed.), Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, pp. 217-285.
2. Bijvoorbeeld: A.L.M. Schweitzer en E. Veldhuizen (1988), Inleiding Bestuurlijke Informatiekunde. Schoonhoven, Academic Service.
3. B.K. Brussaard o.c.
4. J. Bing (1989), Computer-assisted systems for public administration: Inpact on legal decision processes, in: I.Th.M. Snellen et al (ed.), Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, pp. 113-132.
5. Dit empirisch onderzoek is uitgevoerd door Stavros Zouridis, student Juridische

Bestuurswetenschappen Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg. De auteur is hem veel dank verschuldigd voor dit onderzoek en de door hem verrichte literatuurrecherche.

6. H.D. Van Wijk en W. Konijnenbelt (1990), Hoofdstukken van administratief recht, Culemborg, Lemma, p. 208.

7. F.A.M. Stroink en J.G. Steenbeek (1985), Inleiding in het staats- en administratief recht, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 101.

8. E.M.H. Hirsch Ballin (1979), Publiekrecht en beleid; fundamentele kwesties rondom het functioneren van de WRR, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 53.

9. L. van de Voort en I. van Wijk, RUU (1986), Het geautomatiseerd nemen van beschikkingen en de eisen van de rechtsstaat, in: Ars Aequi, 35 (2), pp. 79 e.v.

10. C.J.N. Versteden (1980), Inleiding Algemeen Bestuursrecht, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 110, geciteerd bij Van de Voort en van Wijk.

11. I.Th.M. Snellen e.a. (1989), Informatisering in het Openbaar Bestuur: Indicaties voor politiek-inhoudelijke sturing, Den Haag, NOTA, hoofdstuk 4.

12. I.Th.M. Snellen en W.B.H.J. van de Donk (1987), Some dialectical developments of informatization in Public Administration. Contribution to the conference on 'New Technologies in Public Administration', Zagreb.
P.H.A. Frissen (1992), Digitale Dubbelzinnigheden, in: P.H.A. Frissen e.a, Orwell of Athene?, Den Haag, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij, pp. 179-197.

13. Zie noot 5.

14. Een uitgebreide behandeling vindt de lezer in de bijlage bij dit preadvies.

15. R.J. van Santen e.a. (1991), Individuele Huursubsidie geautomatiseerd. Deel 3: Een beschrijving van het geautomatiseerde systeem, in: Informatie (32), nr. 7/8, p. 597 e.v.

16. I.Th.M. Snellen en J.T. Schokker (1992), Gelijktijdige wetgeving en systeemontwikkeling, eindverslag van een onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

17. A.W.A. Scheepers (1991), Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger, een onderzoek bij sociale diensten, Tilburg, dissertatie.

18. E.M.H. Hirsch Ballin (1985), De invloed van automatisering op het juridische werk, in: E.M.H. Hirsch Ballin en J.A. Kamphuis, Trias Automatica, Deventer, Kluwer.

19. Hirsch Ballin o.c.

20. M.A. Nieuwenhuis (1989), Tessec: een expertsysteem voor de Algemene Bijstandswet, Kluwer, p. 177.

21. I.Th.M. Snellen et al. (1989), Expert Systems in Public Administration. Evolving Practices and Norms, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.

22. P. Lazaratos (1990), Rechtliche Auswirkungen der Verwaltungsautomation auf das Verwaltungsverfahren, Berlin, Duncker & Humblot, p. 344 e.v.

23. Zie noot 21, p. 60.

24. Mondelinge mededeling van prof. A. Koers.

25. J. Huigen, P. Beentjes, B. de Graaf en S. van der Heiden (1992), Expertsystemen: effecten bij de uitvoering van de WBO, in: Openbaar Bestuur 6/7, pp. 20 t/m 25.

26. I.Th.M. Snellen and S. Wyatt (1992), Blurred Partitions but Thicker Walls: Involving Citizens in Computer Supported Cooperative Work for Public Administration.

Paper prepared for Conference of the European Group of Public Administration, Pisa, Italy.

27. P. Lazaratos, o.c. p. 87.

Literatuur

Baquiast, J.P. and A. Bedel, Expert Systems in French public administration, in: I.Th.M. Snellen et al, Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, 1989, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, pp. 287-296.

Bekke, A.J.M.G., De geautomatiseerde bestuurder, in: E.M.H. Hirsch Ballin en J.A. Kamphuis, Trias Automatica, Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak, 1985, Deventer, Kluwer, pp. 13-21.

Bing, J., Computer-assisted systems for public administration: Inpact on legal decision processes, in: I.Th.M. Snellen et al, Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, 1989, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, pp. 113-132.

Bing, J., Three generations for computerized systems for public administration and some implications for legal decision making, in: Dag Wiese Schartum (red.), IRIs Spektrum, 20 artikler i anledning Institutt for rettsinformatikks 20 års jubileum, 1990, Oslo, Tano, pp. 211-233.

Bischoff, Klaus, Steuerberater und EDV. Wirkungen des EDV-Einsatzes in Steuerberatungskanzleien, in: Computer und Recht, 8/1988, pp. 696-702.

Boer, B.M. de, Sagitta, in: Informatie, Jaargang 33, 1991, nr. 2, pp. 68-75.

Bourcier, D., The expert system BRUITLOG and the MARILOG project, in: I.Th.M. Snellen et al, Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, 1989, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, pp. 79-84.

Bourcier, D., Legal and deontological impacts of decisional technology. Reflections on privacy, autonomy and discretion, Individual NIAS Research Project, 1992.

Brussaard, B.K., An Information Systems policy view on expert systems, in: I.Th.M. Snellen et al, Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, 1989, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, pp. 271-285.

Buuren, P.J.J., Automatisering... en algemene regels van bestuursrecht, in: Bestuur, 1984, nr. 11 pp. 16-17.

Donk, W.B.H.J. van de and I.Th.M. Snellen, Knowledge based systems in public administration: Evolving practices and norms, in: I.Th.M. Snellen et al, Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, 1989, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, pp. 3-22.

Dyerson, R. and M. Roper, Managing change in Britain: IT implementation in the Department of Social Security and the Inland Revenue, in: Informatization and the Public Sector, 1(1991) pp. 303-327.

Ellwein, Th., Bürokommunikation in der Steuerverwaltung. Inhaltliche Vereinfachung und technische Nützung, in: Computer und Recht, 9/1989, pp. 845-849.

Frissen, P.H.A., Digitale Dubbelzinnigheden, in: P.H.A. Frissen e.a. (red.), Orwell of Athene?, 1992, Den Haag, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij, pp. 179-197.

Gordon, Th.F., Some Problems with Prolog as a Knowledge Representation Language for Legal Expert Systems, in: Yearbook of Law Computers and Technology, 1987, Volume III, pp. 53-67.

Grimmer, Kl., Dienstleistungsfunktion Oeffentlicher Verwaltungen und die Verwendung von Informationstechnik, in: Die Verwaltung, 1/90, pp. 25-47.

Hirsch Ballin, E.M.H., Publiekrecht en beleid; fundamentele kwesties rondom het functioneren van de WRR, 1979, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D.Tjeenk Willink, p. 53.

Hirsch Ballin, E.M.H., De invloed van automatisering op het juridische werk, in: Nederlands Juristen Blad, 28 september 1985, afl. 33, pp. 1049-1054.

Hirsch Ballin, E.M.H., De invloed van automatisering op het juridische werk, in: E.M.H.. Hirsch Ballin en J.A. Kamphuis (red.), Trias Automatica, Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak, 1985, Deventer, Kluwer.

Hirsch Ballin, E.M.H., De legitimiteit van de selectie van informatie, in: Ars Aequi, 1986, 11, pp. 726-730.

Huigen, J., P. Beentjes, B. de Graaf en S. van der Heiden, Expertsystemen: effecten bij de uitvoering van de WBO, in: Openbaar Bestuur, 1992, 6/7, pp. 20-25.

Jones, A.J.I., Do we Need Deontic Logic in Order to Formalise Legal Knowledge?, in: D. Bourcier et Pierre Mackay, Lire le droit. Langue, texte, cognition, 1992, Paris, LGDJ, pp. 307-311.

Kamphuis, J.A., Geautomatiseerd besturen. Het gevaar van getechnocratiseerd overheidsbeleid, in: Bestuur, 1984, nr. 11, pp. 6-9.

Kreveld, J.H. van, Computerbeschikkingen en rechtsstaatseisen, in: E.M.H. Hirsch Ballin en J.A. Kamphuis, (red.), Trias Automatica, Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak, 1985, Deventer, Kluwer, pp. 95-102.

Langereis, Ch.J., De computer als tollenaar. Enkele problemen van automatisering in het belastingrecht, in: Bestuur, 1984, nr. 11, pp. 24-27.

Lazaratos, P., Rechtliche Auswirkungen der Verwaltungsautomation auf das Verwaltungsverfahren, 1990, Berlin, Duncker & Humblot, p. 344 e.v.

Legrand, J., L'impossible programmation du texte juridique. E pur, si muove!, in: D. Bourcier et P. Mackay, Lire le droit. Langue, texte, cognition, 1992, Paris, LGDJ, pp. 271-292.

Lenk, K., Bürokommunikation und Verwaltungsverfahren. Was hat die öffentliche Verwaltung zu erwarten?, in: Computer und Recht, 5/1986, pp. 294-299.

Lenk, K., Entscheidungsunterstützung in der Verwaltung, in: H. Bonin (hrs.), Entmythologisierung von Expertensystemen, 1990, Heidelberg, Decker & Müller, pp. 67-78.

Mazel, L.V., Geautomatiseerd beschikken, een praktijkvoorbeeld, in: E.M.H. Hirsch Ballin en J.A. Kamphuis (red.), Trias Automatica, Automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak, 1985, Deventer, Kluwer, pp. 89-94.

Nieuwenhuis, M.A., Tessec: een expertsysteem voor de Algemene Bijstandswet, 1989, Kluwer, dissertatie, p. 177.

Noortwijk, C. van, P.A.W. Piepers, and J.G.L. van der Wees, The Juridicas System in a Social Security Environment, Contribution to the DEXA '92 Conference on the topic 'Legal Information Systems', Valencia, september 1992.

Püschel, H., Verteilte Daten und Anwendungen in der Steuerverwaltung – Vergangen-

heit, Gegenwart und Zukunft, in: H. Reinermann et al, Organisation informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen, Fachtagung der GI (Fachausschusz 13: Informatik in Recht und Verwaltung und des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer, 22-24 oktober 1980, in: W. Brauer (Hrsg.), Informatik-Fachberichte, pp. 121-196.

Santen, R.J. van, M. Brassinga, J.G. van Rumpt en M.J. Struijk, Individuele huursubsidie geautomatiseerd, in: Informatie, Jaargang 32, 1990, nr. 7/8, pp. 617-629.

Scheepers, A.W.A., Informatisering en de bureaucratische competentie van de burger, een onderzoek bij sociale diensten, 1991, Tilburg, dissertatie.

Schweitzer, A.L.M. en E. Veldhuizen, Inleiding Bestuurlijke Informatiekunde, 1990, Schoonhoven, Academic Service.

Snellen en W.B.H.J. van de Donk, Some dialectical developments of informatization in Public Administration. Contribution to the conference on 'New Technologies in Public Administration', 1987, Zagreb.

Snellen, I.Th.M. e.a., Informatisering in het Openbaar Bestuur: Indicaties voor politiekinhoudelijke sturing, 1989, Den Haag, NOTA, hoofdstuk 4.

Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk & J.P. Baquiast (eds.), Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, (1989), Amsterdam, Elsevier Science Publishers.

Snellen, I.Th.M., A methodological approach to normativity in expert systems, in: Expert Systems in Public Administration: Evolving Practices and Norms, (1989), Amsterdam, Elsevier Science Publishers, pp. 23-33.

Snellen, I.Th.M., Naar een infrastructurele staat?, in: Recht doen door Wetgeving, Opstellen over Wetgevingsvraagstukken, aangeboden aan Mr. E.M.H. Hirsch Ballin, Tilburg, 1990.

Snellen, I.Th.M. en J.T. Schokker, Gelijktijdige wetgeving en systeemontwikkeling. Eindverslag van een onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, mei 1992.

Stroink, F.A.M. en J.G. Steenbeek, Inleiding in het staats- en administratief recht, 1985, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 101.

Versteden, C.J.N., Inleiding Algemeen Bestuursrecht, 1980, Alphen aan de Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 110.

Voort, L. van de en I. van Wijk, Het geautomatiseerd nemen van beschikkingen en de eisen van de rechtsstaat, in: Ars Aequi, 1986, 35(2), pp. 79-86.

Wijk, H.D. van en W. Konijnenbelt, Hoofdstukken van administratief recht, 1990, Culemborg, Lemma, p. 208.

Rechtshandhaving, Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 's-Gravenhage 1988, pp. 53-54 en pp. 148-149.

Bijlage: Overzicht van geautomatiseerde systemen voor het geven van beschikkingen in gebruik bij Nederlandse departementen van algemeen bestuur

De vragen die in dit overzicht per systeem worden beantwoord zijn:

1. Welke stappen in het traject van het geven van beschikkingen zijn geautomatiseerd?
2. Voor welk percentage van de beschikkingen is dat het geval?
3. Welke mate van vrijheid heeft de ambtenaar het systeem te gebruiken?
4. Komen standaardmotiveringen voor?
5. Welke structuur en functie hebben de standaardmotiveringen?
6. Zijn beleidsregels in het automatische systeem verwerkt?

Het overzicht is tot stand gekomen op basis van onderzoek dat door Stavros Zouridis, student Juridische Bestuurswetenschappen (Katholieke Universiteit Brabant), onder supervisie van de auteur is verricht.

SAGITTA

Inleiding

SAGITTA staat voor (S)ysteem voor de (A)utomatische (G)egevensverwerking van (I)nvoeraangiften met (T)oepassing van (T)elematica voor het doen van (A)angifte. In deze korte notitie over dit systeem zal achtereenvolgens worden ingegaan op het verwerkingstraject van invoeraangiften, de functies en delen van het systeem en de gevolgen van het systeem voor de regelgeving. Aan het eind wordt de gebruikte literatuur vermeld.

Traject van invoeraangiften en de rol van SAGITTA daarin

Er zijn twee mogelijkheden om aangiften te doen, te weten:

1. Een ingevuld formulier (het zogenaamde Enig Document) bij de douane inleveren. De douane zendt dan elektronisch de gegevens naar Apeldoorn. Binnen enkele seconden komt dan het bericht terug. Op deze manier werd in de maanden januari tot en met september 1992 46,4% van de aangiften ingeleverd.
2. Aangifte doen via elektronische weg, namelijk via de berichtendienst van SAGITTA (dus rechtstreeks). Het systeem verwerkt dan de aangiften en zendt de berichten naar de douane en de aangever. Op deze wijze werden in de maanden januari tot en met september 1992 53,6% van de aangiften ingeleverd.

Het traject kan als volgt worden beschreven:

a. De aangever biedt de aangiftegegevens aan die opgenomen zijn in het Enig Document (op papier of elektronisch). Het systeem zet deze gegevens om in EDIFACT-formaat en de gegevens worden dan doorgestuurd naar de SAGITTA-berichtendienst, die de gegevens dan doorstuurt naar het centrale computercentrum in Apeldoorn.
b. Als de aangifte is aanvaard (het systeem verricht zelf een aangiftecontrole, voldoen de gegevens niet aan de eisen dan dient de aangever een volledig nieuwe aangifte te produceren en de bestaande gegevens worden uit het systeem verwijderd) wordt de aangever op de hoogte gehouden door standaardmededelingen:
   - mededeling definitieve afhandeling;
   - mededeling voorlopige afhandeling;
   - mededeling bescheiden overleggen;
   - aanhouden verificatie.

   Deze mededelingen gaan ook naar de douanepost. Welke mededeling uitgaat is afhankelijk van de verdere stappen (er vindt dus eerst selectie plaats, zie verder onder d).
c. Het systeem bepaalt welke heffingen en tarieven op de zending van toepassing zijn en berekent de verschuldigde bedragen. Tevens gaat het systeem na welke verplichtingen van niet-financiële aard van toepassing zijn (bijvoorbeeld het overleggen van bepaalde documenten). Op deze manier wordt 95% van de aangiften afgedaan. In 5% van de gevallen (bijvoorbeeld in het geval van sommige agrarische produkten) is dit niet mogelijk.
d. Het systeem selecteert de aard en diepgang van de verificatie van de aangifte middels selectieprofielen (combinaties van criteria waaraan een toevalsfactor (ten behoeve van de onvoorspelbaarheid) is toegevoegd). Het systeem bepaalt dus of de goederen al dan niet kunnen worden weggevoerd:
   - zonder controle;
   - na globale controle;
   - na controle aan de hand van bescheiden;

– na daadwerkelijke controle van de goederen.
In 80% van de gevallen is sprake van een automatische vrijgave. Welke verificatiemodaliteit van toepassing is, kan men zien aan de kleur van het uitgaande document.

e. Administratieve afhandeling van de aangifte, bijvoorbeeld door het uitsturen van 'uitnodigingen tot betaling' gebeurt ook door het systeem. Handmatige administratieve afhandeling vindt plaats in geval van bijvoorbeeld contante betaling.

Uit het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden afgeleid in het licht van het onderscheid in delen van het beschikkingstraject:
- In 53,6% van de gevallen komt de aangifte geautomatiseerd binnen. In de overige gevallen wordt de aangifte middels een standaardformulier decentraal omgezet in een geautomatiseerde aanvraag.
- De verzameling van de relevante gegevens vindt uitsluitend door het systeem plaats.
- De beoordeling van de aangifte vindt voor wat betreft tarieven en heffingen voor 95% geautomatiseerd plaats, ook voor de niet-financiële verplichtingen. Voor wat betreft de selectie voor verificatie is sprake van 100%.

Functies en delen van het systeem

In het systeem kunnen vier delen worden onderscheiden:
a. aangifteverwerking;
b. tarieftoepassing;
c. selectie van aard en diepgang van verificatie; en
d. aangifterapporten.

Los hiervan zijn er ook delen voor speciale procedures zoals voorafaangiften, retrospective declarations, maandelijkse aangiften en declarations required payment in cash, waarbij alleen de laatste substantieel afwijken van de standaardprocedure.

ad a. Dit subsysteem heeft de volgende functies:
- registratie van conventionele aangiften;
- registratie van elektronische aangiften;
- aanmaken van documenten voor geregistreerde aangiften (bijvoorbeeld het wegvoeringsbescheid) in verschillende kleuren, waarbij de kleuren staan voor de verificatiemodaliteiten;
- verificatie van geselecteerde aangiften;
- correcties: deze kunnen een herberekening van de verschuldigde bedragen tot gevolg hebben. Als hiervan sprake is, gebeurt de herberekening automatisch door het systeem;
- verificatie voortzetting: van deze functie en de volgende kan gezegd worden

dat dit afhankelijk is van de verificatiemodaliteit waarvoor het systeem gekozen heeft. Soms kan bijvoorbeeld na verwerking van de correcties de verificatieprocedure beëindigd worden;
- verificatie beëindiging;
- handmatige administratieve afhandeling: bijvoorbeeld in geval van een contante betaling van de aangifte;
- laten vervallen (cancellation) van aangiften: dit is alleen mogelijk als de goederen nog niet weggevoerd zijn van het douanekantoor;
- geautomatiseerde administratieve afhandeling: bijvoorbeeld de verwerking van de documenten, het versturen van gegevens naar het CBS, etc.

Het is dus in ieder geval de bedoeling dat het systeem het wegvoeringsbescheid produceert. Afhankelijk van de geautomatiseerde selectie kan dat meteen of na de verificatie geschieden.

Gevolg voor de regelgeving

De douanewetgeving en de douaneprocedures gingen voorheen uit van schriftelijke invoeraangiften, die zijn ondertekend door de aangever. Ten behoeve van SAGITTA moest dus een wetswijziging plaatsvinden. Een vraag daarbij was bijvoorbeeld of het tijdstip van aangifte (dat bepalend is voor de tarieftoepassing) ondubbelzinnig kan worden bepaald als SAGITTA wordt gebruikt.

Literatuur

B.M. de Boer, *SAGITTA*, Informatie jaargang 33, nr 2, pag 68 t/m 75, 1991.
Belastingdienst Douane, *The Sagitta Customs Automation Project*, augustus 1991.
Belastingdienst Douane, *SAGITTA: EDI in praktijk gebracht*, Bijdrage voor EDIFORUM Congres 'EDI 1990'.
Belastingdienst Douane, *SAGITTA*, brochure van juni 1990.

SYSTEMEN BIJ DE BELASTINGDIENST

Het systeem vennootschapsbelasting (VPB)

Het doel van dit systeem is het ondersteunen van de heffing vennootschapsbelasting.

Traject:
1. Zoals ook bij een aantal andere systemen bij de belastingdienst kan bij dit systeem het traject beginnen met een AVAR (een geautomatiseerde voorlopige aanslag). Het systeem beslist dan zelfstandig of er aanleiding is tot het

opleggen dan wel verminderen van een voorlopige aanslag over het jaar van aangifte. Dit gebeurt aan de hand van historische gegevens. Hier bepaalt het systeem zelf de heffingsgrondslag.
2. Dan volgt de indiening van de aangifte (dit kan ook een reactie op de AVAR zijn). De gegevens hiervan worden dan ingevoerd in het VPB-systeem.
3. Daarna krijgt de ambtenaar advies over de heffingsgrondslag middels een adviesfunctie van het systeem. Deze wordt dan door de ambtenaar ingevoerd.
4. Vervolgens berekent het systeem aan de hand van de ingevoerde gegevens de hoogte van de aanslag.
5. Tenslotte volgt de administratieve afdoening (het uitprinten, etc.) door het systeem.

De systemen loonbelasting/omzetbelasting (LB/OB-systemen)

Het betreft hier twee systemen, die echter voor wat betreft hun trajecten op elkaar lijken. Vandaar dat ze te zamen behandeld worden. Uit de systemen 'rollen' in beginsel twee soorten beschikkingen (de zogenaamde penbeschikkingen worden alleen in het systeem geregistreerd).

1. Systeembeschikkingen: hiervoor geldt het volgende traject:
   a. Het systeem constateert op basis van het feit dat iedere belastingplichtige periodiek gegevens moet inleveren dat de belastingplichtige niet aan zijn verplichtingen voldoet.
   b. Aan de hand van historische gegevens stelt het systeem dan vervolgens de hoogte van de aanslag vast.
   c. Dan volgt de aangifte van de belastingplichtige.
   d. Aan de hand van de aangifte volgt dan een tweede beoordeling door het systeem, waarbij de eerder opgelegde aanslagen eventueel worden verminderd.
   e. Tenslotte zal dan de beschikking administratief afgehandeld worden.
2. Inspectiebeschikkingen: het traject hiervan is als volgt:
   a. De aangifte komt binnen: dit is geen verplichte eerste stap, want de inspecteur kan ook ambtshalve het initiatief nemen tot opleggen.
   b. Dan worden de beschikkingsgegevens ingevoerd.
   c. De afhandeling (berekening, genereren van de beschikking) geschiedt vervolgens door het systeem.

Bij de loonbelasting is nog een extra toepassing mogelijk, namelijk bij het ondersteunen van het nemen van de beschikkingen vermindering loonbelasting. Het traject:

a. Het verzoek van de belastingplichtige komt binnen, waarna de gegevens worden ingevoerd in het systeem.
b. Het systeem genereert de beschikking (rekenkundige functie en het opmaken van de beschikking).

c. Administratieve afhandeling van de beschikking.

Het systeem inkomstenbelasting (IB)

Het doel van dit systeem is ondersteuning bij de heffing inkomstenbelasting. Dit is het minst vergaande systeem voor wat betreft de invloed op het nemen van beschikkingen.

Het traject is als volgt:
1. De aangifte komt binnen (op standaardformulieren, maar dat geldt voor alle in het voorgaande behandelde aangiften) en de gegevens worden ingevoerd in het systeem (inclusief de heffingsgrondslag).
2. Het systeem bepaalt de hoogte van de aanslag.
3. Administratieve afhandeling door het systeem.

Overige dimensies

Ambtenaren kunnen niet om het systeem heen (het systeem behandelt dus 100% van de aangiften, en ook de AVAR is geheel geautomatiseerd). Dit geldt voor alle genoemde systemen van de belastingdienst.

De tekst van de motivering is gestandaardiseerd. Dit betekent dat ambtenaren zelf de motivering bepalen, in die zin dat de ambtenaar de bouwstenen kiest (die het systeem aanlevert) voor de motivering. Dit geldt voor alle systemen die zijn behandeld.

Voor wat betreft de beleidsruimte kan het volgende gezegd worden (ook dit geldt voor alle systemen die zijn behandeld). De beleidsruimte zit in het bepalen van de heffingsgrondslag (bijv. winst bij de vennootschapsbelasting). Het betreft hier met name interpretatievrijheid. Het vaststellen van de heffingsgrondslag gebeurt in beginsel door de ambtenaar. Daar waar het systeem de heffingsgrondslag bepaalt, is het slechts een voorlopige vaststelling. Er volgt dan immers nog een aangifte, bezwaar, etc.

TEKSTBLOKKENSYSTEEM BIJ DE PERSONEELSDIENST VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Dit systeem is meer een systeem voor de opmaak van beschikkingen. Het is slechts te gebruiken voor personeelsbeschikkingen (bevordering, ontslag, etc.).

De procedure is als volgt:
1. De personeelsdienst neemt het besluit en zendt daarvan een memo naar de uitvoeringsmensen. Op het memo staat het type beschikking en de beslissing zelf.

2. Nadat de kop (adres) en het onderwerp (type beschikking) zijn ingevoerd krijgt men een automatisch sjabloon met type beschikkingen voor zich, waaruit men kan kiezen.
3. Indien men voor een bepaald type kiest, krijgt men een standaardbeschikking, die bestaat uit een aantal bouwstenen. Er zijn zoveel bouwstenen en varianten in het systeem aanwezig dat voor alle personeelsbeschikkingen het systeem gebruikt wordt (100%).
4. Nadat men een aantal variabelen heeft ingevoerd, die gecombineerd met de bouwstenen de beschikking vormen, wordt de beschikking uitgeprint.

Voor wat betreft de motivering kan het volgende gezegd worden. Voor een deel bestaat de motivering slechts uit het artikel op basis waarvan de beschikking wordt genomen. Deze is standaard opgenomen in het systeem. Bij sommige types beschikkingen staat op het memo van de personeelsdienst een specifieke 'motivering'. Deze kan dan in het systeem ingevoerd worden.

Het systeem is ontwikkeld in WordPerfect (dus macro's).

HET DIENSTPLICHTSYSTEEM

Bij het dienstplichtsysteem is iedere brief die door de directie dienstplichtzaken wordt verstuurd, gericht aan een individu of organisatie, waarin bepaalde besluiten ten aanzien van hem of haar zijn genomen, geautomatiseerd. Het totaal aantal beschikkingen per jaar is tussen de 800.000 en 900.000. Het systeem zelf wordt beschreven als een verplichtingenadministratie, vanwege het feit dat de Dienstplichtwet regelt hoe de plicht moet worden opgelegd en aan wie.

Het traject en de functies van het dienstplichtsysteem worden in combinatie behandeld als volgt:

1. Een geautomatiseerde jaarlijkse aanschrijving van de burgemeesters, de namen van mannelijke Nederlanders te leveren die in het persoonsregister staan ingeschreven. Ongeveer 70% wordt aangeleverd op door computers leesbare informatiedragers (tapes of diskettes).
2. In het jaar waarin de dienstplichtige zeventien wordt, vindt automatische inschrijving in het systeem plaats, onder andere worden dan de registratienummers toegekend.
3. Dan worden de dienstplichtigen aangeschreven, waarbij het nummer, een toelichting en verdere informatie worden vermeld. Ook dit is geautomatiseerd. Tevens wordt een voorgeprint formulier meegestuurd, waarin de dienstplichtige de keuze kan maken wanneer hij in dienst wil gaan.
4. Rondom de achttiende verjaardag wordt een geautomatiseerde oproep voor de keuring verstuurd. De tekst daarvan is (behalve de NAW-gegevens, de plaats en datum van keuring) volledig gestandaardiseerd.
5. Op de keuringsdag vindt handmatige invoer van een 70-tal relevante variabelen plaats (kenmerken en keuzen van de dienstplichtige).

6. De beslissing tot uitstel wordt vervolgens genomen door een ambtenaar (handmatig), waarbij de ambtenaar zich baseert op de gegevens uit het systeem.
7. De oproep voor dienst en de indeling geschiedt volledig geautomatiseerd ('een geheel langs automatische weg genomen en vervaardigde beschikking') in 95% van de gevallen. De indeling (in functie, plaats, etc.) is het resultaat van de vergelijking van:
   - functiegegevens van de in te vullen functies;
   - voorkeurgegevens en kenmerken van de dienstplichtige.

TEKSTBLOKKENSYSTEEM BIJ DE UITVOERING VAN SUBSIDIEREGELINGEN BIJ HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Ook bij het Ministerie van Economische Zaken maakt men gebruik van een tekstblokkensysteem (de tekstverwerker hier is DW4). Dit systeem wordt gebruikt voor de opmaak van subsidiebeschikkingen. Ambtenaren hebben hier de vrijheid het systeem al dan niet te gebruiken (wel moeten de beschikkingen met een tekstverwerker uitgeprint worden), en met het systeem worden ongeveer 50% van de beschikkingen gemaakt.

De procedure is als volgt:
1. De aanvraag voor een subsidie komt op papier binnen.
2. De aanvraag gaat naar een beoordelaar die beoordeelt of de aanvrager recht heeft op subsidie, en zo ja op hoeveel. Hij stelt dan twee documenten op:
   a. een toelichtende nota: hiervan is het model in het systeem opgenomen, maar de inhoud moet door de beoordelaar worden ingevuld;
   b. een concept-beschikking: hier is het systeem wel belangrijk. Met het systeem kunnen verschillende mogelijkheden uitgewerkt worden:
      - een standaardbrief (alleen variabelen worden ingevuld) met standaardvoorwaarden;
      - een eigen brief met standaardvoorwaarden;
      - een standaardbrief of een eigen brief met standaardvoorwaarden, waarbij ook additionele voorwaarden handmatig zijn toegevoegd. Vanwege het feit dat deze additionele voorwaarden soms niet in de regeling staan, dienen ze handmatig toegevoegd te worden.
3. Deze documenten gaan een aantal personen langs voor medeparafering.
4. Dan komt de definitieve beschikking tot stand (omdat de concept-beschikking in tweevoud wordt vervaardigd, kan de definitieve beschikking gelijk zijn aan de concept-beschikking.
5. Als sprake is van een toekenning volgt de betalingsprocedure, die ongeveer overeenkomt met de hiervoor geschetste procedure (daar is wel een andere afdeling bij betrokken).

De motivering van de beschikkingen is meestal summier vanwege het 'heldere karakter van de regelingen'. Vaak wordt volstaan met het noemen van de artikelen van de regeling(en) op basis waarvan al dan niet recht bestaat op een subsidie. Deze motivering is in de standaardbrief opgenomen. Ook is bij verschillende regelingen sprake van standaardmotiveringen als de aanvraag voor een subsidie wordt afgewezen.

HET AFHANDELINGSSYSTEEM VOOR BESCHIKKINGEN OP GROND VAN DE WET ADMINISTRATIEFRECHTELIJKE HANDHAVING VERKEERSVOORSCHRIFTEN

Het doel van dit systeem is de afhandeling van beschikkingen op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de Wet Mulder).

Het beschikkingstraject verloopt als volgt:

1. De ambtenaar die een overtreding constateert, brengt een aantal gegevens in een systeem op decentraal niveau. De ambtenaar bepaalt zelf of een beschikking wordt aangemaakt, en de hoogte van het sanctiebedrag.
2. Deze worden geautomatiseerd aangeleverd bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).
3. Het systeem voert vervolgens een aantal interne en externe controles uit.
4. Vervolgens wordt door het systeem de beschikking gegenereerd, waarbij een acceptgiro samen met de beschikking naar de adressaat gaat.
5. De verwerking van de betalingen vindt geautomatiseerd bij het CJIB plaats.

Ambtenaren hebben de mogelijkheid om 'op straat' beschikkingen uit te schrijven. Deze worden dan slechts gemeld bij het CJIB (de beheerder van het systeem) en ook het bedrag dat wordt betaald gaat naar het CJIB. Maakt de ambtenaar van deze mogelijkheid geen gebruik, dan handelt het systeem alle overige gevallen af.

De motivering is deels standaard (tekstblokken), die gecombineerd worden met variabelen. Een voorbeeld is: ambtenaar x heeft op tijd y en op plaats z overtreding a geconstateerd.

Het systeem is helemaal gebaseerd op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. De positie van het CJIB in het kader van deze wet brengt niet met zich mee dat het CJIB zelfstandig (uitvoerings)regels kan geven.

Literatuur

De Doelder, Van der Hulst, Rogier en Van Russen Groen. *De Wet Mulder in de praktijk*, in: Verkeersrecht, juni 1992, pp. 141-147.

HET TEKSTBLOKKENSYSTEEM BIJ DE DIRECTIE VREEMDELINGENZAKEN VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

Het betreft hier een systeem dat gebruikt wordt als ondersteuning bij het nemen van beschikkingen op aanvraag (bijvoorbeeld verblijfsvergunningen).

Het traject:
1. De aanvraag wordt ingevoerd in het DVZ-systeem (dit is een ander systeem dan het hier bedoelde tekstblokkensysteem), waarna het DVZ-systeem een aantal geautomatiseerde relatiecontroles uitvoert.
2. Daarna wordt er door mensen beoordeeld of de aanvraag al dan niet gehonoreerd moet worden.
3. Bij het genereren van beschikkingen, de volgende stap, wordt van het tekstblokkensysteem gebruik gemaakt.

Het tekstblokkensysteem wordt altijd gebruikt. Wel bestaat de mogelijkheid voor ambtenaren om zelf tekstblokken te kiezen.

De motivering is standaard, in die zin dat de bouwstenen standaard zijn. Men kan echter voor verschillende bouwstenen kiezen.

Er zijn ook beleidsregels (de Vreemdelingencirculaire) verwerkt in het systeem (in de bouwstenen daarvan). Daarnaast is er wetstekst verwerkt in de bouwstenen. Het betreft interpretatieve beleidsregels (bijvoorbeeld uitwerking van 'algemeen belang', 'klemmende redenen van humanitaire aard', etc.)

HET TEKSTBLOKKENSYSTEEM BIJ DE AFDELING GRATIE VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

Dit tekstblokkensysteem ondersteunt de afdeling gratie bij de directie staats- en strafrecht voor wat betreft de afhandeling van gratieverzoeken. Vanwege de vergaande onmogelijkheid van standaardisatie is het moeilijk hier van een echt beschikkingssysteem te spreken.

Het traject:
1. De aanvraag voor gratie komt binnen.
2. Op grond van de aanvraag wordt aan de rechter een advies gevraagd.
3. Het verzoek, te zamen met het advies van de rechter en het advies van de staatssecretaris (hier een handmatige beoordeling door beleidsmedewerkers) gaat naar de koningin.
4. De beoordeling is ook bij de koningin handmatig.
5. Het genereren van de beschikking met behulp van het systeem.

Alle beslissingen op gratieverzoeken worden met het systeem gegenereerd. Er is echter de mogelijkheid van een vrije tekst, waar ook vaak gebruik van wordt

gemaakt (ongeveer 60% van de totale gevallen). Bij afwijzende beschikkingen is dit percentage hoger.

Ook de motivering gaat middels standaardbouwstenen. Hiervoor geldt echter de eerdergenoemde mogelijkheid van vrije tekst. Dit is in het systeem verwerkt met het oog op de motiveringsplicht, die door de Nationale ombudsman verplicht is gesteld.

De bouwstenen uit het systeem zijn gebaseerd op de Gratiewet. Er is geen sprake van beleidsregels. Wel is in sommige gevallen het beleid gefixeerd in bouwstenen, zonder dat dat in beleidsregels is vastgelegd.

HET SYSTEEM UITVOERING REGELINGEN (UR) BIJ DE DIRECTIE UITVOERING REGELINGEN VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

De directie uitvoering regelingen is belast met de uitvoering van alle regelingen die vanuit het politiek bestuur en Europa zijn ontworpen. Voor de uitvoering is het werkproces van de verschillende regelingen gestandaardiseerd (een optimaal proces is ontwikkeld). Dat proces is eveneens in het UR-systeem geïmplementeerd. Momenteel worden met behulp van het systeem ongeveer 40 regelingen uitgevoerd.

Het traject:

1. De aanvraag komt op papier binnen. Deze wordt geregistreerd door een aanvraag in het systeem aan te maken. Dit geschiedt door de naam van de aanvrager en de regeling in het systeem in te brengen. Dit geschiedt in 100% van de gevallen.
2. Hierna volgt de ontvankelijkheidsvraag (worden de termijnen gehaald, etc.). De relatie met het systeem is, evenals onder stap 1, interactief. Ook hier wordt voor alle aanvragen het systeem gebruikt.
3. Vervolgens vindt het zogenaamde accepteren plaats. In deze fase wordt bepaald of de aanvraag volledig is. Tevens vindt hier een geautomatiseerde relatiecontrole plaats. Dit is (behalve het invoeren van de gegevens) ook geautomatiseerd.
4. De aan te gane verplichting (ATGV) wordt vastgelegd. Dit geschiedt in verband met de gevolgen van het honoreren van de aanvraag. Dit is ook geautomatiseerd.
5. De beoordeling (waarvoor het systeem ook gegevens gebruikt uit andere bestanden) kan worden verdeeld in drie fasen:
   - gegevens bepalen;
   - voorwaarden toetsen: het resultaat hiervan is een aantal waarden op digitale variabelen. Bepaalde combinaties leiden tot bepaalde toekenningen;

- het formele goed- of afkeuren, alsmede de hoogte bepalen van de toekenning. Dit is het zogenaamde 'eindoordeel opmaken'.

De beoordeling is in ongeveer 25% van de gevallen volledig geautomatiseerd. In ongeveer 75% van de gevallen is menselijke tussenkomst noodzakelijk.

6. Het genereren van de beschikking en het betalen van het eventuele bedrag. Dit is volledig geautomatiseerd.

Ambtenaren hebben niet de vrijheid het systeem al dan niet te gebruiken. Wel vindt regelmatig steekproefsgewijs controle plaats op de resultaten van het systeem. Per regeling is de mate van automatisering ook verschillend (sommige regelingen zelfs 100%). In gemiddeld 75% van de gevallen is, zoals vermeld, sprake van menselijke tussenkomst.

Er is wel een standaardmotivering in het systeem opgenomen. Deze kan worden gezien als een systeem van drie lagen. De hoogste laag is het model van de beschikking. Dit komt op iedere beschikking te staan. Dan is daarbinnen per regeling motivering mogelijk. Daar weer binnen is motivering mogelijk per voorwaarde waaraan wordt getoetst. Op de hoogste laag na is dus sprake van een als...dan... redenering in het systeem zelf. Incidenteel (ongeveer 1% van de gevallen) is het mogelijk de motivering voor categorieën van gevallen aan te passen.

In het systeem zijn wel beleidsregels gefixeerd, die worden vastgesteld door de afdeling juridische zaken. Dit is slechts mogelijk bij eenduidigheid van de beleidsregels. Ook kan men van de beleidsregels nog afwijken, ingeval men een verandering in de motivering wil.

Het systeem bestaat uit een drietal relevante onderdelen (daarnaast ook een onderdeel voor managementinformatie):

1. het bedrijfsregistratiesysteem;
2. het behandelingssysteem (waarvan uiteraard de beoordeling de belangrijkste component is);
3. het afhandelingssysteem voor het genereren van de beschikking en de geautomatiseerde betaling.

Tot slot verdient vermelding dat men ook bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bezig is met verzelfstandiging, met name van de directie uitvoering regelingen. De directie voert op dit moment ongeveer 60 regelingen uit, waarvan er, zoals gezegd, ongeveer 40 met geautomatiseerde hulpmiddelen worden uitgevoerd.

HET SYSTEEM RIJKS-STUDIETOELAGEN (SRT) BIJ DE INFORMATISERINGSBANK VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Het doel van het SRT is het ondersteunen bij het afhandelen van aanvragen voor tegemoetkoming studiekosten minderjarigen (TSM) (Handwijzer informatiesystemen, Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen). In het kort zal worden behandeld het traject, de functies van het systeem in dat traject en een aantal typeringen van het systeem.

Het traject en de functies van het systeem daarin:

1. De aanvragen komen binnen op standaardformulieren. De gegevens uit die aanvragen worden ingevoerd in het systeem.
2. Het systeem bepaalt vervolgens of sprake is van een eerste aanmelding (dat betekent dat eerst een ander formulier ingevuld moet worden). Is hiervan sprake, dan moet gewacht worden tot de gegevens van dat formulier binnen zijn.
3. Het systeem bepaalt of er recht is op een toekenning, en tevens berekent het systeem het bedrag van de toekenning.
4. Vervolgens print het systeem de beschikking (kennisgeving) en verzorgt de betaling (of bij terugvorderingen de uitdraai van de acceptgiro).
5. Na een bepaalde termijn voert het systeem een controle uit bij de belastingdienst voor wat betreft inkomen (hiervoor moet gewacht worden tot de betreffende informatie bij de belastingdienst aanwezig is).

Tot nu toe is het systeem altijd gebruikt (theoretisch bestaat de mogelijkheid om het systeem niet te gebruiken). Ambtenaren hebben echter de vrijheid om van het systeem af te wijken, door een bepaald geval tot uitzonderingsgeval te verklaren. Dit komt in 1 à 2% van de gevallen voor.

In het systeem is de regeling opgenomen, maar tevens de interpretatie (beleidsregels). In de toekomst (streefdatum invoering 1-1-'94) zal dit in een wet opgenomen worden, waardoor er nog strakker geïnterpreteerd moet worden vanwege de wijzigingsprocedure. De vrijheid van de ambtenaren vervalt dan voor een deel, omdat de hardheidsclausule (als die opgenomen wordt) naar categorieën onderscheidt en niet naar individuen.

Er is geen sprake van een echte standaardmotivering en standaardvoorwaarden (dus een bijlage met daarop alle van belang zijnde tekst, ongeacht de kennisgeving). Er wordt gewerkt met een coderingssysteem met bijlagen. Dat wil zeggen op de bijlagen is de motivering opgenomen onder cijfers, en op de kennisgeving welke cijfers van toepassing zijn. Bij de voorwaarden is dit niet zo, omdat de voorwaarden wel op de kennisgeving vermeld zijn.

HET SYSTEEM WET STUDIEFINANCIERING 18+ (WSF 18+)

Het doel van het systeem WSF 18+ is het registreren van aanvragen voor studiefinanciering in het kader van hoofdstuk II van de Wet studiefinanciering, alsmede de toekenning en uitbetaling van de studiefinanciering en het terugvorderen van kortlopende schulden. In het traject zijn stappen onderverdeeld en tevens de overige dimensies meegenomen.

Het traject kan als volgt onderverdeeld worden:

1. De aanvraag komt binnen op een standaardformulier.
2. De gegevens worden dan ingevoerd in het geautomatiseerd systeem.
3. Een geautomatiseerde controle op volledigheid van de ingevoerde gegevens (zo niet dan dienen aanvullende gegevens te worden opgevraagd).
4. Het systeem beoordeelt aan de hand van de ingevoerde gegevens of er recht bestaat op studiefinanciering en zo ja, op hoeveel.
5. De beschikkingen worden geautomatiseerd gegenereerd en daarna vindt een geautomatiseerde periodieke betaling plaats.
6. Kortlopende schulden worden dan geautomatiseerd terug gevorderd.
7. Diverse geautomatiseerde controleacties (bijvoorbeeld uitwonend, ziekenfonds, etc.).

Door het systeem worden alle gevallen afgedaan. Ook de hardheidsclausule is volledig geautomatiseerd. Vrijheid van ambtenaren bestaat slechts in de motiveringssfeer.

De motivering van de beschikkingen is deels standaard. Dit geschiedt middels een als...dan...redenering in het systeem zelf (er is dus geen sprake van een echte standaardmotivering, maar slechts standaarddelen van de motivering). In ongeveer 1% van de gevallen (de hardheidsclausule) is het mogelijk een handmatige motivering te geven.

De wet is zo gedetailleerd dat geen sprake is van beleidsvrijheid die eventueel ingekaderd wordt met beleidsregels. Afwijking is mogelijk met de hardheidsclausule, doch de beoordeling geschiedt dan ook door het systeem.

HET WET BASISONDERWIJSSYSTEEM (WBO) BIJ HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Het doel van het WBO-systeem is het zorg dragen voor een adequate ondersteuning bij het uitvoeren van de bekostiging (materieel) van de kosten van het basisonderwijs. Dit betekent dat het WBO-systeem de gegevens en de regels die daarbij betrokken zijn op de juiste wijze met elkaar moet confronteren, teneinde de juiste hoogte van de diverse vergoedingen te bepalen. Het WBO-systeem is dan ook een registratie-, berekenings- en bekostigingssysteem.

Het traject:

1. Bij de stichting van een instelling voor basisonderwijs volgt een eenmalige procedure voor wat betreft het indienen van gegevens bij het ministerie (de basisgegevens worden daar vastgelegd in het systeem).
2. Jaarlijks komt de aanvraag voor een rijksvergoeding op papier bij het ministerie binnen. Ook de gegevens van deze aanvraag worden in het systeem ingevoerd.
3. Dan vindt er een aantal geautomatiseerde controles plaats, met name gericht op volledigheid en consistentie van de beschikbare gegevens (relatiecontroles).
4. Het systeem beoordeelt of en zo ja hoeveel vergoeding de betreffende instelling krijgt. Dit is het voorschot (vanwege het feit dat de aanvraag voorafgaande aan het begrotingsjaar wordt ingediend). Tevens volgt geautomatiseerde terbeschikkingstelling van het voorschot.
5. Na afloop van het begrotingsjaar komen dan de definitieve gegevens binnen (vergezeld van een accountantsverklaring). Deze gegevens worden ingevoerd en op basis daarvan berekent het systeem de definitieve vergoeding. Daarna volgt het genereren van de definitieve beschikking en een eventuele verrekening met het voorschot.

In beginsel dient het systeem te worden gebruikt. Voor sommige investeringen echter is de berekening niet in het systeem opgenomen. De bedragen worden dan door ambtenaren à fonds perdu vastgesteld en ingevoerd in het systeem. Het gaat hier om minder dan 1% van de gevallen.

Er is sprake van een volledige standaardmotivering in die zin dat, afgezien van de gegevens van het vergoedingsjaar en van de ontvanger (financiële gegevens) (dus van de variabelen), het systeem standaardbeschikkingen genereert. Het gaat dan met name om verwijzingen naar de toegepaste regelingen.

Het grootste deel van het bekostigingsstelsel is vastgelegd in wetten (de Wet op het basisonderwijs), uitvoeringsbesluiten en dergelijke. Voor een deel zijn echter ook beleidsregels in het systeem gefixeerd (een voorbeeld daarvan is de bedrijfsgezondheidszorg).

HET INFORMATIESYSTEEM INTERIMWET SPECIAAL ONDERWIJS EN VOORTGEZET ONDERWIJS (ISOVSO)

Het doel van dit systeem is het verzorgen van een goed lopend bekostigingsproces, met name gericht op de materiële instandhouding. Een nevendoelstelling is informatievoorziening in de meest brede zin van het woord (beleidsondersteuning).

Het traject bij dit systeem is vergelijkbaar met dat van het WBO-systeem:

1. Bij de stichting van een instelling voor onderwijs volgt een eenmalige procedure voor wat betreft het indienen van gegevens bij het ministerie (de

basisgegevens worden daar vastgelegd in het systeem). Het beoordelen van aanvragen voor stichtingskosten geschiedt handmatig, te weten door toetsing van het programma van eisen aan bepaalde regels.

2. Jaarlijks komt de aanvraag voor een rijksvergoeding op papier bij het ministerie binnen. Ook de gegevens van deze aanvraag worden in het systeem ingevoerd.
3. Dan vindt er een aantal geautomatiseerde controles plaats, met name gericht op volledigheid en consistentie van de beschikbare gegevens (relatiecontroles). Door het systeem wordt tevens een overzicht aangemaakt dat ter controle naar de instellingen wordt verstuurd.
4. Het systeem beoordeelt of en zo ja hoeveel vergoeding de betreffende instelling krijgt. Dit is het voorschot (vanwege het feit dat de aanvraag voorafgaande aan het begrotingsjaar wordt ingediend). Tevens volgt geautomatiseerde terbeschikkingstelling van het voorschot.
5. Na afloop van het begrotingsjaar komen dan de definitieve gegevens binnen (vergezeld van een accountantsverklaring). Deze gegevens worden ingevoerd en op basis daarvan berekent het systeem de definitieve vergoeding. Daarna volgt het genereren van de definitieve (afreken)beschikking en een eventuele verrekening met het voorschot.

Ambtenaren wijken niet van het systeem af. Als ambtenaren buiten het systeem zouden opereren, dan 'valt namelijk een gat in het systeem'. In geval van beroepszaken worden de herziene beschikkingen door de juridische afdeling geconcipieerd. Wel is de beschikking die door het systeem is uitgedraaid hierbij het uitgangspunt.

Er is sprake van een volledige standaardmotivering. Daarmee wordt bedoeld dat voor wat betreft de motivering alle beschikkingen er hetzelfde uit zien.

Het systeem is volledig gebaseerd op de wet. Er zijn echter instellingen waarin de wet niet voorziet (bijvoorbeeld ziekenhuisscholen). Deze worden handmatig beoordeeld, maar met gebruik van het systeem (dus alleen stap 4 gedeeltelijk handmatig).

DE INFORMATIESYSTEMEN 'BEKOSTIGINGSSYSTEEM MATERIEEL (BSM)', 'BEKOSTIGINGSSYSTEEM PERSONEEL DECLARATIE (BSP-D)' EN 'BEKOSTIGINGSSYSTEEM PERSONEEL NORM (BSP-N)'

Hoewel dit drie afzonderlijk te onderscheiden systemen zijn, worden ze toch samen behandeld. Uiteindelijk komt er namelijk per onderwijsinstelling één afrekenbeschikking 'uitgerold'. Daar waar ze van elkaar verschillen wordt dit aangegeven.

Het doel van het BSM is operationalisatie van het nieuwe vergoedingenstelsel voor materiële voorzieningen op basis van normatieve bekostiging van scholen voor het algemeen voortgezet onderwijs en van scholen voor het lager beroeps

onderwijs. Het doel van BSP-N is de operationalisatie van het nieuwe vergoedingenstelsel voor de personele kosten in het middelbaar beroepsonderwijs, in de overgangsfase. Het doel van BSP-D is de operationalisatie van het financieel beheer rond het declaratiestelsel voor de personele kosten.

Het traject is vergelijkbaar met het traject van het WBO-systeem en het ISOVSO-systeem:

1. Bij de stichting van een instelling voor onderwijs volgt een eenmalige procedure voor wat betreft het indienen van gegevens bij het ministerie (de basisgegevens worden daar vastgelegd in het systeem). Het beoordelen van aanvragen voor stichtingskosten geschiedt handmatig, te weten door toetsing van het programma van eisen aan bepaalde regels.
2. Jaarlijks komt de aanvraag voor een rijksvergoeding op papier bij het ministerie binnen. Ook de gegevens van deze aanvraag worden in het systeem ingevoerd.
3. Dan vindt er een aantal geautomatiseerde controles plaats, met name gericht op volledigheid en consistentie van de beschikbare gegevens (relatiecontroles). Door het systeem wordt tevens een overzicht aangemaakt dat ter controle naar de instellingen wordt verstuurd.
4. Het systeem beoordeelt of en zo ja hoeveel vergoeding de betreffende instelling krijgt. Dit is het voorschot (vanwege het feit dat de aanvraag voorafgaande aan het begrotingsjaar wordt ingediend). Tevens volgt geautomatiseerde terbeschikkingstelling van het voorschot.
5. Na afloop van het begrotingsjaar komen dan de definitieve gegevens binnen (vergezeld van een accountantsverklaring).

   Deze gegevens worden ingevoerd en op basis daarvan berekent het systeem de definitieve vergoeding. Daarna volgt het genereren van de definitieve (afreken)beschikking en een eventuele verrekening met het voorschot.

In beginsel handelt het systeem 100% van de aanvragen af. Bij het BSP-D-systeem bestaat de mogelijkheid om voor speciale scholen de aanvragen handmatig af te handelen (hiervan is sprake in 6% à 7% van de gevallen). Bij de andere systemen (BSM en BSP-N) bestaat deze mogelijkheid niet.

Omdat er uiteindelijk één beschikking wordt gegenereerd, is de motivering voor alle systemen gelijk. Bij de motivering is er de keuze uit drie standaardblokken. Hiertussen kiest de ambtenaar. Zijn vrijheid wordt echter nadrukkelijk beperkt omdat hij dient uit te gaan van de accountantsverklaring.

De systemen zijn in beginsel gebaseerd op het Bekostigingsbesluit WVO. Het BSP-N-systeem vindt zijn juridische grondslag in de Wet sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs. Het genoemde bekostigingsbesluit is een algemene maatregel van bestuur. In deze a.m.v.b. zijn de procedure en de bekostigingsregels opgenomen. Beleidsregels zijn niet in de systemen verwerkt.

HET INFORMATIESYSTEEM DAG-/AVONDONDERWIJS (DAO) BIJ DE INFORMATISERINGSBANK VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Het doel van het DAO-systeem is het ondersteunen bij het afhandelen van aanvragen voor tegemoetkoming studiekosten deeltijdstuderenden. Het traject, de functies en de kenmerken van dit systeem komen voor een belangrijk deel overeen met het SRT-systeem.

Het traject en de functies van het systeem daarin:

1. De aanvragen komen binnen op standaardformulieren met daarbij bewijsstukken (bijvoorbeeld voor wat betreft inkomen). Voor zover dat noodzakelijk is verricht de ambtenaar voorbereidingshandelingen (bijvoorbeeld bij reiskostenvergoedingen als telkens in andere plaatsen onderwijs wordt gevolgd).
   Daarna worden de gegevens uit die aanvragen ingevoerd in het systeem.
2. Het systeem bepaalt of er recht is op een toekenning, en tevens berekent het systeem het bedrag van de toekenning.
3. Vervolgens print het systeem de beschikking (kennisgeving) en verzorgt de betaling (of bij terugvordering de uitdraai van de acceptgiro).

Ook hier hebben ambtenaren de vrijheid om in uitzonderingsgevallen de beoordeling door het systeem te omzeilen (ook hier eenzelfde percentage). Tevens is ook hier de regeling en de interpretatie daarvan in beleidsregels in het systeem opgenomen). Het systeem van motivering is hier ook een coderingssysteem en de voorwaarden worden hier ook via als...dan...redeneringen op de kennisgeving verwerkt.

HET SYSTEEM VOOR VERGUNNINGEN ARBEIDSINSPECTIE BIJ HET DIRECTORAAT GENERAAL ARBEID VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Het doel van dit proefsysteem is het genereren van overwerkvergunningen ingevolge de Arbeidswet 1919. Het is een registratiesysteem, en tevens een hulpmiddel bij de beoordeling. De belangrijkste functie is het genereren van de vergunning. Het systeem is nog niet operationeel vanwege het feit dat standaardisatie niet goed mogelijk is.

Het traject:

1. De aanvraag voor een overwerkvergunning komt binnen (dit kan op papier, telefonisch, per fax, etc.).
2. De aanvraag wordt ingevoerd in het systeem.
3. Dan volgt een handmatige beoordeling. De ambtenaar beoordeelt of en in

hoeverre hij de normen (tijden, rusttijden, etc.) honoreert en voert dit in het systeem in (het systeem geeft de beleidsnorm). Eventueel beoordeelt de ambtenaar of er controle dient plaats te vinden door een inspecteur (door een bedrijfsbezoek).
4. Het systeem genereert vervolgens de vergunning met voorwaarden.

Omdat het systeem een proefsysteem is, geldt een vrijheid van gebruik. Het is de bedoeling (als het systeem wordt ingevoerd) dat het systeem 80 tot 90% van de gevallen zal kunnen bevatten. Volledige standaardisatie is niet mogelijk.

Voor de motivering en de voorwaarden zijn standaardmodellen opgenomen in het systeem. Per arbeidscategorie per vergunningsoort is er keuze mogelijk uit enige standaardmodellen.

In het systeem zijn de beleidsnormen opgenomen. Deze zijn afgeleid van de wettelijke normen, maar kunnen daarvan verschillen. Omdat het systeem echter niet beoordeelt, is hier de vraag of beleidsregels in het systeem zijn opgenomen minder relevant.

HET PERSONEELSSYSTEEM BIJ DE CENTRALE DIRECTIE PERSONEELSMANAGEMENT VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Het doel van dit systeem is personeelsbeschikkingen te genereren die eensluidend zijn. De beschikkingen zelf zijn dus gestandaardiseerd door het systeem, niet het beschikken als zodanig.

Het traject:
1. Door de dienstleiding vindt de beoordeling (handmatig) plaats welke maatregelen (promotie, gratificatie, e.d.) worden genomen.
2. De gegevens die hieruit voortvloeien gaan naar de centrale directie personeelsmanagement. In het systeem wordt de naam ingevoerd. Het systeem zoekt vervolgens de bijbehorende persoonsgegevens.
3. Middels een keuzemenu wordt de betreffende maatregel geselecteerd.
4. Het systeem koppelt de persoonsgegevens aan de standaardbeschikkingen en genereert vervolgens de beschikking.

Het systeem dekt ongeveer 98% van de gevallen. In 2% van de gevallen is sprake van een afwijkende beschikking (die niet in het systeem is opgenomen) en wordt de beschikking handmatig aangemaakt.

Door de dienstleiding wordt de motivering wel gestuurd naar de centrale directie personeelsmanagement. Tevens geeft de dienstleiding de motivering door aan de betrokkene. Op de beschikking zelf is geen motivering vermeld, maar slechts de maatregel die genomen wordt.

Omdat de beoordeling in het voortraject plaatsvindt (voorafgaande aan het

invoeren van de gegevens in het systeem) is er geen sprake van het opnemen van beleidsregels in het systeem. Dit aspect is hier dus ook niet relevant.

VERGUNNINGVERLENINGSSYSTEMEN BIJ DE WATERSTAAT

Bij de hoofddirectie waterstaat zijn twee relevante systemen te onderscheiden:
1. Een kennissysteem voor de uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO);
2. Een systeem met standaardteksten (WP-macro's) voor de uitvoering van de WVO en gedeeltelijk voor andere waterstaatswetgeving.

Per systeem wordt een aantal kenmerken gegeven aan de hand van het beschikkingstraject en het resultaat van de systemen.

Het vergunningverleningssysteem (kennissysteem) voor de uitvoering van de WVO

Bij dit systeem is de ambtenaar slechts belast met het invoeren van een aantal parameters. Het systeem redeneert en concipieert de vergunning.

Het volgende traject wordt daarbij gevolgd. Op het moment dat de aanvraag binnenkomt, wordt deze ingevoerd in het systeem. Het systeem beoordeelt automatisch of de procedure van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne van toepassing is (criterium: meer dan 100 inwonersequivalenten (IE)). Is deze procedure niet relevant dan maakt het systeem zelf de beschikking (vergunning). Op de inhoud van de beschikking die eruit komt, wordt nog teruggekomen.

Als de procedure van de WABM wel van toepassing is, wordt er een koppeling gelegd met het WVO-infosysteem (het procedure-volgsysteem). Dit gebeurt automatisch. Aan het begin van de procedure komt er een concept-beschikking tot stand, die door het systeem automatisch wordt geconcipieerd. Vervolgens wordt de procedure gevolgd, waarbij de voortgang automatisch wordt gestuurd (ter inzage legging van stukken, inspraak, etc.).

In de door het systeem geconcipieerde vergunning zijn de vergunningvoorwaarden door het systeem geselecteerd (deze worden aan de wet ontleend). Dit zijn de als...dan...redeneringen (als het bedrijf aan voorwaarde x voldoet, dan dienen aan de vergunning de voorwaarden y en z te worden verbonden). Ook is in de vergunning de motivering meegenomen. Twee bronnen zijn hier relevant, te weten de WABM en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er komt uit het systeem dan ook een 'juridisch volmaakte' beschikking. De standaardmotivering is als volgt te onderscheiden:
- echte standaardmotivering: deze wordt bij iedere beschikking gebruikt (vaak algemene beginselen van behoorlijk bestuur);

– de als...dan...standaardmotivering: als kenmerk x zich voordoet, dan dient motivering y te worden opgenomen.
Bij beide is sprake van standaardtekstblokken.

Het vergunningverleningssysteem ter uitvoering van de WVO en andere waterstaatswetgeving (klein deel)

Dit is te scharen onder de categorie adviessysteem. Er wordt wel gebruik gemaakt van standaardteksten en ook hier 'rolt een vergunning uit'. Het verschil met het eerder genoemde systeem (volgens de informant) is dat het redeneren door de ambtenaar gebeurt. Er is sprake van een vraag- en antwoordspel, zodat het redeneren toch door het systeem geschiedt. Wel heeft de ambtenaar meer vrijheid, met name daar waar het gaat om de selectie van variabelen (door een eerdere variabele een bepaalde waarde te geven, kan worden voorkomen dat andere variabelen dienen te worden ingevoerd, en vice versa) en om het toekennen van waarden aan variabelen.

De procedure is in beginsel gelijk. Het grote verschil met het vorige systeem is dat hier niet alle variabelen uit de aanvraag meteen worden ingevoerd, maar dat stap voor stap de relevante variabelen worden geselecteerd en ingevoerd. Er is dus sprake van enige invloed van ambtenaren op de uitkomst van het systeem. Ook de koppeling met het procedure-informatiesysteem wordt hier niet automatisch gelegd.

De uitkomst van het systeem is de facto dezelfde. De vergunningvoorwaarden zijn door het systeem geconcipieerd (aan de hand van de verkregen antwoorden), en ook is sprake van eenzelfde soort motivering (dus echte standaard en als...dan...motiveringen).

Overeenkomsten tussen de systemen

Er is een tweetal overeenkomsten tussen de beide systemen:

1. Beide zijn echte adviessystemen: daarmee wordt bedoeld dat de ambtenaar in beginsel niet gebonden is aan het systeem (afwijking komt echter niet vaak voor) en dat de ambtenaar verantwoordelijk blijft voor de uiteindelijk te nemen beslissing.
2. Beide zijn slechts gemaakt voor de gladde gevallen (80/20). Zowel voor speciale categorieën bedrijven als voor speciale bedrijven binnen die categorieën komt het voor dat er bij de vergunningverlening sprake is van onderhandelingen. Hier komt geen van beide systemen aan te pas.

Het totale vergunningbestand is ongeveer 6000. Met name het kennissysteem is slechts kort operationeel (en dan nog voor slechts één van de twintig categorieën bedrijven; er zijn inmiddels wel twee extra modules).

De selectie tussen de systemen (beide WVO) geschiedt niet per individuele

aanvraag. Het beleid is erop gericht categorieën vergunningen die aan bepaalde criteria (voor wat betreft hoeveelheid, complexiteit, etc.) voldoen op te nemen in het systeem. Het doel is dan opnemen in het eerste systeem. Ook dit is weer afhankelijk van de complexiteit.

SYSTEMEN BIJ DE RIJKSDIENST VOOR HET WEGVERKEER (RDW)

Bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer beschikt men over een tweetal systemen die beschikkingen genereren. Het gaat om een kwaliteitsbewakingssysteem bij het uitvoeren van de APK-keuringen en een systeem voor het afgeven van een kentekenbewijs.

1. Het systeem voor de uitvoering van APK-keuringen (CUSUM-systeem). Dit systeem ondersteunt bij het nemen van de beschikking om een APK-erkenning in te trekken.

   Het traject is globaal als volgt:
   a. Invoeren van de gegevens van de erkenninghouder.
   b. Het systeem houdt een score bij van de betrokken erkenninghouder. Worden er fouten geconstateerd, dan krijgt hij strafpunten.
   c. Na het overschrijden van een limiet krijgt hij een waarschuwing en wordt hij in de penalty-klasse geplaatst. Dat impliceert dat hij meer steekproeven krijgt. Men kent drie klassen, met de bijbehorende categorie 'aantal steekproeven': een compensatie-klasse, een normale klasse en een penalty-klasse.
   d. Na het overschrijden van een volgende limiet wordt hij gehoord. Heeft hij geen sluitend verhaal, dan wordt de erkenning ingetrokken.

   In de laatste fase van het traject heeft het systeem een adviesfunctie. Ook kan men buiten het systeem om. Als bijvoorbeeld een erkenninghouder niet aan zijn financiële verplichtingen voldoet, kan zijn erkenning meteen worden ingetrokken.

   De motivering bij dit systeem vindt plaats middels een bouwstenensysteem met standaardbrieven. Dit speelt eigenlijk alleen bij de door het systeem te produceren waarschuwingen.

   De relatie tussen het juridisch algoritme en het technisch algoritme met in het bijzonder de plaats van beleidsregels is hier interessant. De Wegenverkeerswet geeft een globaal kader met betrekking tot de mogelijk te nemen sancties. Dit is gedetailleerd uitgewerkt in de zogenaamde sanctiebeleidsbrief (een complex van beleidsregels), die naar alle erkenninghouders wordt gestuurd. Hierop is het systeem gebaseerd. In de sanctiebeleidsbrief is opgenomen het systeem van sanctioneren, zoals dat is gefixeerd in het

geautomatiseerde CUSUM-systeem. Bij dit systeem is dus echt sprake van het fixeren van de vrije beleidsruimte in een geautomatiseerd systeem.

2. Het kentekensysteem:
   Aangetekend dient te worden dat het afgeven van een kentekenbewijs als een beschikking gezien dient te worden, wil het systeem relevant zijn.
   Dit systeem is te typeren als een afhandelingssysteem, namelijk voor het genereren van kentekenbewijzen.

   Traject:
   1. Invoeren van de gegevens in het systeem.
   2. Het systeem voert een geautomatiseerde controle uit op de identiteit van het voertuig en de persoon.
   3. In beginsel wordt de beschikking lokaal gegenereerd door het systeem.
   4. Is dit niet mogelijk dan kan het zijn dat men centraal verder moet, dan wel dat men handmatig verder moet.

   Men heeft niet de vrijheid het systeem al dan niet te gebruiken. Zoals in het traject al vermeld is, kan het gebeuren dat de procedure met het systeem niet lukt, waardoor men handmatig verder kan gaan.
   Motivering en beleidsregels zijn bij dit systeem niet dimensies die relevant lijken. Het kentekenbewijs wordt niet gemotiveerd in de zin waarop de dimensie bedoeld is. Beleidsregels zijn hier niet van toepassing vanwege het feit dat van een geautomatiseerde 'beoordeling' bij dit systeem niet echt sprake is.

IHS

Inleiding

In deze korte notitie wordt ingegaan op het geautomatiseerde systeem dat wordt gebruikt bij de uitvoering van de Wet individuele huursubsidie (IHS). Eerst wordt (evenals bij de beschrijving van SAGITTA) een beschrijving gegeven van het beschikkingstraject en de rol van het systeem daarin, daarna een korte beschrijving van de verschillende delen van het systeem en tot slot wordt vermeld de literatuur waarop een en ander is gebaseerd.

Beschikkingstraject en de rol van het geautomatiseerde systeem

Het beschikkingstraject is onder te verdelen in de volgende fasen:
1. Het indienen van de aanvraag: dit geschiedt middels een standaardformulier.
2. De voorcontrole (van het formulier) en het handmatig onderzoek naar de

primaire subjecten (diegenen die niet in het systeem opgenomen zijn). Beide controles geschieden handmatig.

3. Invoeren van de gegevens van het aanvraagformulier in het geautomatiseerde systeem.
4. De gegevens worden onderworpen aan de zogenaamde relatiecontroles (bijvoorbeeld de controle op het indienen van verschillende aanvragen door dezelfde persoon voor dezelfde subsidieperiode). Deze relatiecontroles geschieden volledig geautomatiseerd.
5. Geautomatiseerde beoordeling van de aanvraag. Het resultaat is:
   - een aanvraag die akkoord is bevonden en berekend en toegekend kan worden; of
   - een aanvraag die persoonlijk door een behandelingsambtenaar behandeld dient te worden; voor deze categorie volgt dan de behandeling door de ambtenaar.
6. Van alle behandelde aanvragen wordt het subsidiebedrag berekend en wordt een beschikking verzonden aan de betrokken aanvragers.

   (NB: Bij wijzigingen van afgehandelde aanvragen vindt opnieuw berekening plaats en wordt een wijzigingsbeschikking opgemaakt.)

De verschillende delen van het systeem en de functies daarvan

In het geautomatiseerde systeem kunnen drie subsystemen onderscheiden worden:

a. Formulierafhandeling: de belangrijkste invoerstroom bestaat uit de aanvraagformulieren en de belangrijkste uitvoerstroom bestaat uit de beschikkingen die aan de aanvragers worden toegezonden en aangeven of al dan niet subsidie is toegekend.

   Dit systeem omvat de volgende subsystemen:

   1. Invoeren: zoals vermeld vindt voorafgaand aan het invoeren de voorcontrole en het onderzoek naar de primaire subjecten (personen die aanvragen) plaats.
   2. Relatiecontroles: dit zijn de controles volgens de zogenaamde beperkingsregels. Aanvragen die op grond van deze controles worden afgekeurd, kunnen dus niet worden opgenomen in de database.
   3. Geautomatiseerde beoordeling: hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de gladde gevallen die zonder menselijke tussenkomst leiden tot een toekenning, en niet-gladde gevallen, die ter behandeling worden aangeboden aan een ambtenaar. Het principe van de selectie hiertussen berust op een vergelijking van de gegevens van de aanvraag met die van de aanvraag die in het voorgaande subsidiejaar werd ingediend. Een aanvraag wordt door het systeem slechts glad verklaard indien de aanvraag betrekking heeft op dezelfde woning, de huur een stijging heeft die niet boven het landelijk vastgestelde percentage komt, de gezinssa-

menstelling niet wijzigt en de inkomensstijging niet meer bedraagt dan een bepaald percentage. Het relatieve aantal gladde gevallen was in het jaar 1990-1991 55%.
De gladde gevallen worden steekproefsgewijs gecontroleerd.

4. Individuele behandeling: de belangrijkste functies van dit subsysteem zijn:
   - het verschaffen van informatie aan de behandelingsambtenaren omtrent de te behandelen aanvragen en de oorzaken van de niet-glad-verklaring;
   - een functie om aanvragen te fiatteren;
   - een functie om mutaties aan te brengen;
   - een inquiry-functie.

   Ambtenaren krijgen pakjes van 50 aanvragen te verwerken. De aanvragen kunnen drie situaties bevatten:
   - een aanvraag bevat fouten op grond van de relatiecontroles, die eerst gecorrigeerd dienen te worden;
   - een aanvraag is door het subsysteem geautomatiseerde beoordeling inmiddels glad verklaard. Aan een dergelijke aanvraag hoeft de behandelingsambtenaar niets te doen;
   - een aanvraag is door het subsysteem geautomatiseerde beoordeling niet-glad verklaard en dient behandeld te worden.

   Op het moment dat een ambtenaar een pakje met aanvragen krijgt toegewezen, weet hij/zij nog niet welke situaties van toepassing zijn. Het systeem dient dus aan te geven welke aanvragen in het pakje gecorrigeerd, overgeslagen, respectievelijk behandeld dienen te worden. Het systeem selecteert binnen het pakje zelf steeds de eerstvolgende te behandelen aanvraag en start automatisch de functie die de behandelingsambtenaar nodig heeft. De enige actie die voor de ambtenaar overblijft, is het kenbaar maken aan het systeem dat de volgende te behandelen aanvraag gewenst wordt.
5. Berekenen en toekennen: dit draagt zorg voor het berekenen van het subsidiebedrag en het bepalen of dit bedrag ook toegekend mag worden. Ook produceert dit subsysteem het hoofdblad van de beschikking die naar de aanvrager wordt verzonden (het systeem financiële afhandeling produceert nog een financiële bijlage voor de beschikking met informatie over onder andere de termijnbedragen).
   Ook de (ondersteunende) subsystemen inkomenscontrole (bij de belastingdienst), bewoningscontrole (middels formulieren) en continueringen (het versturen van voorbedrukte formulieren) behoren tot dit systeem.

b. Financiële afhandeling: indien eenmaal bekend is dat een aanvrager in aanmerking komt voor huursubsidie, dan handelt dit subsysteem de verdere consequenties af (de betaling kan rechtstreeks aan de huurder (13%) of door

matiging (87%). De belangrijkste financiële consequenties van een subsidietoekenning zijn:

- het registreren van subsidietoekenningen en het vaststellen van de bijbehorende betaalgegevens. Deze functies worden volledig geautomatiseerd uitgevoerd door het subsysteem Verplichtingenadministratie (VPA);
- het vaststellen, registreren, betaalbaar stellen en betalen van kostenvergoedingen per verhuurder. Dit geschiedt door de subsystemen VPA, Excasso (EXC) en Verhuurdersadministratie (VHA);
- het periodiek betaalbaar stellen en betalen van subsidiebedragen aan aanvragers via de giro of de bank (subsystemen VPA en EXC);
- het registreren en beoordelen van de maandelijkse voorschotaanvragen van de verhuurders (subsysteem VHA);
- maandelijkse betaalbaarstelling en betaling van de voorschotaanvragen van de verhuurders via de giro of de bank (subsystemen VHA en EXC);
- jaarlijkse verrekening van de uitbetaalde voorschotten aan een verhuurder met de daadwerkelijk toegekende subsidiebedragen aan de huurders van de betreffende verhuurder (subsysteem VHA);
- het vorderen of nabetalen van te veel of te weinig uitbetaalde voorschotten van/aan verhuurders (subsystemen Debiteurenadministratie (DEB) en EXC).

Ook is er een subsysteem Financiële administratie (FIN). Betalingen en ontvangsten worden automatisch verwerkt door middel van tape-uitwisseling met de postbank, de bankgirocentrale en de Bank Nederlandse gemeenten.

c. Informatie en beheer: naast het verschaffen van besturings- en beleidsinformatie (subsystemen 'informatie' en 'beheer') omvat dit subsysteem ook het onderdeel 'correspondentie'.

Conclusies die getrokken kunnen worden in het licht van de eerdere algemene onderverdeling van het beschikkingstraject in fasen zijn:

- De aanvraag komt niet geautomatiseerd binnen, maar wel middels een standaardformulier, in een aantal gevallen zelfs voorbedrukt.
- Voor een belangrijk deel wordt de relevante informatie door het systeem zelf verzameld (relatiecontroles, inkomenscontroles). Een deel moet echter wel ingevoerd worden (bijvoorbeeld bij bewoningscontroles).
- De beoordeling vindt voor 55% geautomatiseerd plaats. Voor zover sprake is van een handmatige beoordeling wordt de behandelingsambtenaar gericht gestuurd door het systeem.
- De administratieve afhandeling geschiedt volledig geautomatiseerd.

Literatuur

R.J. van Santen, M. Brassinga, J.G. van Rumpt en M.J. Struijk, *Individuele huursubsidie geautomatiseerd (deel 3)*, Informatie jaargang 32 nr. 7/8, pag. 617 t/m 628, 1990.

Ministerie van VROM, *Nota controlebeleid individuele huursubsidie*, 6 oktober 1992.

SYSTEMEN BIJ HET MINISTERIE VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

Bij het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is een drietal systemen in het kader van het onderzoek relevant. Het betreft de volgende systemen:

1. Het geneesmiddelenprijsbepalingssysteem (GVS).
   Het doel van dit systeem is het bepalen van de prijzen van geneesmiddelen.
   Het traject:
   a. Periodiek worden de gegevens met betrekking tot de prijzen en andere variabelen van aangeboden geneesmiddelen in het systeem ingebracht. Dit geschiedt geautomatiseerd, door het inlezen van de bestanden van de (koninklijke) vereniging voor pharmacie.
   b. Door het systeem worden de richtprijzen bepaald voor de industrie en de distributeurs van geneesmiddelen.
   c. Door het systeem worden de beschikkingen (inhoudende het kenbaar maken van de richtprijzen) gegenereerd.
2. Het ouderbijdragevaststellingssysteem jeugdhulpverlening (JOBS).
   Het doel van dit systeem is het vaststellen van de wettelijk verplichte bijdrage die ouders moeten betalen als hun kind niet in het gezin wordt opgevoed maar elders. Het traject:
   a. De behandelend ambtenaar voert de basisgegevens in. Dit geschiedt handmatig.
   b. Het systeem berekent vervolgens de ouderbijdrage.
   c. Periodiek wordt een beschikking gegenereerd met het bedrag van de ouderbijdrage die aan het ministerie betaald moet worden.
3. Vergoedingssysteem voor auteurs (LEENRECHT)
   Het doel van dit systeem is het bepalen van de vergoeding van schrijvers van Nederlandstalige boeken op basis van het aantal keren dat hun boeken zijn uitgeleend aan lezers via de openbare bibliotheken.
   Het traject is als volgt:
   a. Het verzamelen en invoeren van de benodigde basisgegevens geschiedt door ambtenaren (handmatig).
   b. Periodiek wordt door het systeem bepaald of en in welke mate een auteur recht heeft op een leenvergoeding.
   c. Het systeem genereert vervolgens periodiek een beschikking.

OVERIGE DIMENSIES

Voor alle systemen geldt verplicht gebruik zonder dat ambtenaren het recht hebben veranderingen aan te brengen in de basisgegevens. Waar het systeem functies heeft is dus sprake van een 100% automatisering.

Van beleidsvrijheid is geen sprake. De regelingen, die de grondslag vormen van de beschikkingen, laten daartoe geen ruimte. Dit geldt voor alle (drie) genoemde systemen.

Voor wat betreft de motivering kan het volgende gezegd worden. Er is sprake van standaardmotivering. De manier waarop deze tot stand komt is de als...dan...methode. Als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, dan wordt door het systeem een bepaald tekstblok (bouwsteen) standaard in de beschikking opgenomen.

In het antwoord zijn door het ministerie nog twee aspecten meegenomen:

1. 'De algoritmes zijn ingeprogrammeerd in de programma's en wijzigingen op die algoritmes hebben derhalve tot gevolg, dat de betreffende programmatuur gewijzigd moet worden. Doorgaans kost dit enkele maanden doorlooptijd'.
2. 'De transparantie van de systemen is goed, dat wil zeggen, dat te allen tijde middels een specificatie van de gebruikte formules en de basisgegevens een goed inzicht gegeven kan worden, aan belanghebbenden of eventueel rechters, van de weg die tot de uitkomsten heeft geleid'. (NB: dit is een antwoord van het ministerie zelf; de vraag is hoe de externen de transparantie ervaren.)

De Informatiseringsbank en de uitvoering van de Wet op de studiefinanciering

door mr. J. Smit en mr. A.W. Venstra

Inhoud

1	*Inleiding*	123
2	*Taak van de Informatiseringsbank*	124
3	*Plaats van de Informatiseringsbank binnen het ministerie*	126
4	*Studiefinanciering*	128
4.1	Studiefinanciering tot 1986	128
4.2	De Wet op de studiefinanciering (WSF)	130
4.2.1	Ontstaansgeschiedenis	130
4.2.2	De inhoud van de wet	131
5	*De automatisering van de WSF*	133
5.1	De filosofie achter de automatisering van de WSF	133
5.2	Wetsontwikkeling versus systeemontwikkeling	135
5.3	Globale beschrijving van het WSF-systeem	136
5.4	Omvang van het WSF-systeem	137
6	*Gevolgen van de gemaakte keuzen voor de uitvoering*	138
6.1	Inleiding	138
6.2	Het beschikkingsbegrip	138
6.3	De inrichting van de bezwaarschriftenprocedure	140
6.4	De afdoening van bezwaarschriften	141
6.5	Toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	142
6.6	Dossiervorming	144
7	*Problemen voortvloeiend uit de gemaakte keuzen*	145
7.1	Inleiding	145
7.2	Interne systeemfouten	145
7.3	Veranderingen als gevolg van rechterlijke uitspraken	146
7.4	Veranderingen als gevolg van wets- of beleidswijzigingen	150
8	*Conclusie*	153

1 Inleiding

De Informatiseringsbank is verzocht haar medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een preadvies onder de titel 'Bestuursrecht en automatisering'. Dit mede gezien de vrij stormachtige ontwikkelingen gedurende de laatste tien jaar op het gebied van de studiefinanciering, zowel bij de ontwikkeling van de wetgeving als bij de uitvoering daarvan.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd.

Gestart wordt met een taakomschrijving en ontstaansgeschiedenis van de Informatiseringsbank en haar positie binnen het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Hierbij wordt tevens ingegaan op de huidige verzelfstandigingsplannen.

Vervolgens wordt een historisch overzicht gegeven van de studiefinanciering vóór de inwerkingtreding van de Wet op de studiefinanciering per 1 oktober 1986 en de ontstaansgeschiedenis van de huidige wet.

Het hoofdstuk met betrekking tot de automatisering belicht de totstandkoming van het geautomatiseerde systeem, de ontstaansfilosofie en geeft een summiere inhoudsomschrijving.

Dan worden de juridische consequenties van het voorgaande uitgewerkt en wordt een uitgebreide toelichting gegeven op het (bestuurs)procesrechtelijke aspect van het geautomatiseerde systeem.

Als laatste wordt ingegaan op de problemen die zich (kunnen) voordoen bij een verregaande afhankelijkheid van een geautomatiseerd systeem, zoals dat bij de Informatiseringsbank het geval is en de conclusie, die aan het voorgaande moet worden verbonden.

2 Taak van de Informatiseringsbank

De Informatiseringsbank te Groningen is op 1 juli 1988 ontstaan uit een samenvoeging van een drietal te Groningen gevestigde onderdelen van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, te weten de centrale directies Uitvoering Rechtspositieregelingen Onderwijspersoneel, Beheer en Uitvoering en Studiefinanciering.

De centrale directie Uitvoering Rechtspositieregelingen Onderwijspersoneel was verantwoordelijk voor het uitvoeren van rechtspositieregelingen met betrekking tot uitkeringen wegens ziekte na ontslag en ter zake van ontslag, verplaatsingskosten en overlijdensuitkeringen, op basis van het Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel (Stb. 1985, 1190).

De centrale directie Beheer en Uitvoering was onder meer verantwoordelijk voor de centrale aanmelding, selectie en plaatsing van aanstaande eerstejaarsstudenten in het wetenschappelijk onderwijs op basis van de Machtigingswet inschrijving studenten (Stb. 1985, 59), voor het registreren van aanmeldingen en toelatingen voor het eerste cursusjaar van studenten hoger beroepsonderwijs op basis van de Machtigingswet beperking inschrijving hbo (Stb. 1984, 693), voor het organisatorisch ondersteunen van alle staatsexamens en centraal geregelde schoolexamens en de daarbij behorende examencommissies op basis van de desbetreffende examenbesluiten en voor de centrale registratie van de inschrijvingsduur in het hoger onderwijs.

De centrale directie Studiefinanciering (CDS) was verantwoordelijk voor de toekenning van studiefinanciering op grond van de Regeling rijksstudietoelagen voor studerenden in het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs, de Regeling tegemoetkoming studiekosten voor (de ouders van) leerlingen in het voortgezet onderwijs en de Regeling tegemoetkoming in de kosten van deeltijdstudies en schriftelijke cursussen, voor de terugvordering van ten onrechte verstrekte bedragen, voor de inning van als lening verstrekte gelden en voor het beleid ter zake van de studiefinanciering, waaronder begrepen de ontwikkeling en de concretisering in wet- en regelgeving van een nieuw stelsel van studiefinanciering.

Alle bovengenoemde taken, alsmede een aantal sindsdien gecreëerde, zoals de

centrale inning van lesgelden en het zorg dragen voor de waardering van binnenlandse en buitenlandse opleidingen en diploma's, worden thans uitgevoerd door de Informatiseringsbank, met uitzondering van het beleid ter zake van de studiefinanciering, waarmee na de totstandkoming van de Wet op de studiefinanciering een speciaal daarvoor opgerichte directie bij het ministerie in Zoetermeer is belast.

Daarmee is de Informatiseringsbank een althans op papier pure uitvoerende en ondersteunende eenheid geworden van het ministerie.

Zij omvat, behalve een vijftal produktgroepen die de boven omschreven taken uitvoeren en een speciale produktgroep Bezwaar, Beroep en Juridische Zaken, tevens de ondersteunende directies Financiën en Interne controle, Personeel, Organisatie en Bedrijfsvoering, Informatica en Communicatie en Bestuurlijke Zaken.

Bij de Informatiseringsbank werkten in 1992 ruim 1100 personen met een vast of een tijdelijk dienstverband. De apparaatskosten (de kosten van formatief personeel, niet-formatief personeel, automatisering, bedrijfsvoering, communicatie en financiën) waren voor 1992 begroot op ruim *f* 177 mln.

Het programmabudget was voor 1992 aan de uitgavenkant begroot op ruim *f* 5 mld en aan de ontvangstenkant op ruim *f* 1 mld. De Informatiseringsbank heeft ongeveer 3,5 miljoen 'klanten'.

3 Plaats van de Informatiseringsbank binnen het ministerie

Met het in het leven roepen van de Informatiseringsbank is tevens de relatie tussen de Groningse vestiging(en) en het ministerie in Zoetermeer ingrijpend veranderd.

In het verleden waren de Groningse centrale directies, evenals een aantal in Zoetermeer gevestigde (Wetgeving en Juridische Zaken, Financieel Economische Zaken etc.), rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan de plaatsvervangend secretaris- generaal van het departement en werd de beheersmatige ondersteuning door Zoetermeer geleverd. Zo viel Groningen bijvoorbeeld voor personele en logistieke zaken onder respectievelijk de centrale directie Personeelszaken en de centrale directie Algemene Zaken.

Thans is de verhouding Groningen-Zoetermeer geregeld in een 'management contract' waarin de verantwoordelijkheden van de minister, de secretaris-generaal en de hoofddirecteur van de Informatiseringsbank zijn vastgelegd.

Met dit managementcontract, een niet-bindend convenant, werd beoogd om, met de scheiding van de verantwoordelijkheden voor beleid en uitvoering als gegeven, Groningen zover mogelijk te verzelfstandigen. Het is ingegaan op 1 januari 1988 en gold in eerste instantie tot 1 januari 1993, maar is onlangs met één jaar verlengd tot 1 januari 1994, op welke datum de Informatiseringsbank naar verwachting zal zijn omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan.

In drie bijlagen (protocollen) bij het managementcontract worden regels overeengekomen betreffende achtereenvolgens de uit te voeren taken, het programmabudget en het apparaatsbudget. Deze protocollen worden jaarlijks opnieuw vastgesteld.

Daarmee heeft Groningen thans een eigen verantwoordelijkheid voor het inzetten van produktiemiddelen en derhalve voor de apparaatszorg, de huisvesting en het functioneren van de organisatie.

Het managementcontract heeft weliswaar tot gevolg dat Groningen een op dit moment zo zelfstandig mogelijke positie inneemt, in feite is het nog slechts een kleine stap in de richting van verzelfstandiging. Het laat de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het handelen van de Informatiseringsbank onverlet. De minister houdt de volledige zeggenschap over de uitvoering, blijft verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal voor wat betreft de uitvoering verricht door de medewerkers van de Informatiseringsbank en kan voor iedere beslissing ter verantwoording worden geroepen. De minister kan door het

sluiten van een managementcontract met een hiërarchisch ondergeschikte de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid niet beperken.

Het managementcontract geeft voorts, waar het gaat om de beschikkingsbevoegdheid, de hoofddirecteur van de Informatiseringsbank slechts de bevoegdheid namens de minister beschikkingen te nemen. Er is dus slechts sprake van mandaat (opdracht); voor delegatie (overdracht van bevoegdheden) zou een wettelijke basis nodig zijn.

De Informatiseringsbank maakt dus nog steeds deel uit van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en is dus nog altijd een onderdeel van de rijksoverheid. Dit betekent dat de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1987, 581) en de Wet Nationale ombudsman (Stb. 1981, 35) van toepassing zijn. De minister is een overheidsorgaan in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur en de verplichting tot het verstrekken van informatie strekt zich ook uit tot de documenten van de onder hem ressorterende Informatiseringsbank. De Nationale ombudsman is bevoegd te oordelen over de wijze waarop de Informatiseringsbank de regelingen uitvoert die tot haar takenpakket behoren. De inhoud van de beslissingen wordt in de meeste gevallen niet door hem getoetst aangezien er, uitzonderingen daargelaten, is voorzien in een wettelijk geregelde administratieve rechtsbescherming.

Het betekent bovendien dat de Comptabiliteitswet en de daar uit voortvloeiende uitvoeringsbesluiten gelden voor de Informatiseringsbank. Voor wat betreft het personeelsbeleid tenslotte heeft de Informatiseringsbank zich eveneens te houden aan de voor de rijksoverheid opgestelde voorschriften.

Het voornemen tot een verdere verzelfstandiging is echter in een vergevorderd stadium. In voorbereiding is een voorstel van wet houdende wijziging van de bestuurlijke verhouding tussen de minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Informatiseringsbank. Daarin wordt de wenselijkheid uitgesproken over te gaan tot externe verzelfstandiging van het dienstonderdeel Informatiseringsbank van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, door oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid.

In de praktijk wordt de Informatiseringsbank meestal vereenzelvigd met studiefinanciering. Ten onrechte zoals uit het voorgaande blijkt.

Niettemin zal in het navolgende de aandacht beperkt blijven tot studiefinanciering en wel tot de studiefinanciering op grond van de Wet op de studiefinanciering (Stb. 1991, 112) en op grond van de regelingen die daaraan vooraf gingen. Bovendien zal de nadruk worden gelegd op de toekenning van studiefinanciering en zal de inning van het leninggedeelte niet aan de orde komen. Het onderwerp zou anders te divers en te complex worden.

4 Studiefinanciering

4.1 Studiefinanciering tot 1986

Tot de invoering van de Wet op de studiefinanciering op 1 oktober 1986 werd studiefinanciering aan studerenden in het wetenschappelijk onderwijs verstrekt op grond van artikel 80 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs, dat bepaalde dat de minister aan financieel minder draagkrachtige studenten met goede aanleg studietoelagen kon verlenen tot een door hem vast te stellen maximumbedrag. Voor studerenden in het hoger beroepsonderwijs en voor leerlingen in het (overige) voortgezet onderwijs berustte de toekenning op artikel 121 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) dat voorschreef dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften werden vastgesteld omtrent de tegemoetkoming in de kosten, verbonden aan het bezoeken van een school van voortgezet onderwijs.

De regelingen voor het wetenschappelijk en het hoger beroepsonderwijs waren de laatste jaren voor 1986, op de hoogte van het te vergoeden collegegeld na, identiek en hielden in dat in aanvulling op de mogelijk geachte ouderlijke en eigen bijdrage een Rijksstudietoelage kon worden verstrekt tot aan het door het ministerie gehanteerde budget. De hoogte van dit budget was in het verleden enigszins arbitrair vastgesteld, maar werd in principe jaarlijks aangepast conform de stijging van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. De toelage bestond voor een deel uit renteloos voorschot en voor een deel uit beurs (gift).

De Regeling tegemoetkoming studiekosten voor het (overig) voortgezet onderwijs kende, zoals de naam al aangeeft, slechts vergoedingen voor de directe studiekosten (boeken, leermiddelen en lesgeld) en voor de reiskosten, alle eveneens afhankelijk van de hoogte van het ouderlijk inkomen. Deze tegemoetkomingen waren volledig gift.

De nadere uitwerking in wet- en regelgeving was uiterst gebrekkig. Voor het wetenschappelijk onderwijs bestond nog een Reglement rijksstudietoelagen (een ministeriële beschikking), maar het meest recente dateerde van 1960, het was uitermate globaal (het bevatte bijvoorbeeld geen normbedragen of rekenregels) en het was in de praktijk non-existent, al was het nooit uitdrukkelijk buiten werking gesteld.

Voor het voortgezet onderwijs bestond sinds 1974 het Besluit studietoelagen

WVO (Stb. 1974, 272), de algemene maatregel van bestuur die artikel 121 WVO eiste, maar ook dit besluit had een buitengewoon globaal karakter.

In feite gold voor het gehele terrein van studiefinanciering van rijkswege dat sprake was van pseudo-wetgeving: de normen en rekenregels waren neergelegd in interne instructies ten behoeve van de behandelende ambtenaren, in voorlichtingsbrochures ten behoeve van de studenten waaraan geen rechten konden worden ontleend en in officiële brieven aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Omdat het Besluit studietoelagen WVO bepaalde dat een aantal regels, normen en voorwaarden jaarlijks in de Nederlandse Staatscourant bekend diende te worden gemaakt, werden deze, jaarlijks aan de Tweede Kamer gezonden, 'normenbrieven' tevens in de Staatscourant gepubliceerd.

De rechtsbescherming was mede in verband hiermee uiterst gebrekkig. Op 11 april 1969 werd in overleg met de Nederlandse Studentenraad (voor studenten wetenschappelijk onderwijs) en de Raad van Studerenden (voor studerenden in het hoger beroepsonderwijs) door de minister van Onderwijs en Wetenschappen de Beroepscommissie rijksstudietoelagen ingesteld. Deze commissie kreeg tot taak om, zoals met ingang van het studiejaar 1969/70 de ten behoeve van de toenmalige afdeling Rijksstudietoelagen uitgegeven en aan iedere aanvrager toegezonden brochure vermeldde, 'zo de belanghebbenden zich tot deze commissie wenden, na te gaan of de verstrekte studietoelage is vastgesteld in overeenstemming met de geldende normen'. De leden waren onafhankelijke deskundigen die door de minister werden benoemd.

De belanghebbende diende zich in eerste instantie met een verzoek om herziening tot de minister te wenden. Indien hij van mening was dat in de beslissing op zijn verzoek om herziening niet of niet in voldoende mate aan zijn bezwaren was tegemoet gekomen, kon hij nadere herziening vragen bij de Beroepscommissie.

Het verzoek om herziening diende te worden ingediend binnen drie maanden na de dagtekening van de bestreden beslissing. Het verzoek om nadere herziening werd slechts in behandeling genomen indien op het verzoek om herziening was beslist en indien het was ingediend binnen twee maanden na de dagtekening van de beslissing op het verzoek om herziening.

De Beroepscommissie deelde de uitslag van het onderzoek aan de minister en aan de betrokkene mede, waarna de minister besliste.

Van beroep was in feite geen sprake. De Beroepscommissie was slechts een adviescommissie die een niet bindend advies uitbracht: in de praktijk nam de minister de beslissing in eerste, in tweede èn in derde termijn.

Toen in 1974 de a.m.v.b. op grond van artikel 121 van de WVO van kracht werd, waarin voor het eerst een formele regeling van bezwaar en beroep noodzakelijk werd, werd in principe gekozen voor de bestaande Beroepscommissie rijksstudietoelagen, die immers voor een deel van het voortgezet onderwijs (het hbo) reeds functioneerde. Als enige principiële aanpassing van de tot dan bestaande procedure kan worden beschouwd de verplichting om bij het indienen van een verzoek om nadere herziening ten behoeve van de Staat een bedrag van *f* 25,- te

betalen. Indien de betaling achterwege bleef gedurende dertig dagen nadat de verzoeker door de commissie op dit voorschrift was gewezen, werd het verzoek geacht niet te zijn ingediend. Bij gehele of gedeeltelijk inwilliging van het verzoek, werd de vergoeding aan de verzoeker terugbetaald. Blijkens de memorie van toelichting werd de vergoeding gevraagd 'ten einde te voorkomen dat al te lichtvaardig wordt overgegaan tot het indienen van een dergelijk verzoek'.

Het reeds vermelde feit dat de stelsels van studiefinanciering waren gebaseerd op pseudo-wetgeving bemoeilijkte natuurlijk de taak van de Beroepscommissie, die niet altijd op de hoogte was of kon zijn van de geldende regels. Datzelfde gold natuurlijk voor de studerenden zelf.

Niettemin was de gang naar de Beroepscommissie, naast die naar de Commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer en in later jaren die naar de Nationale ombudsman de enige begaanbare voor een studerende die het oneens was met de beslissing op zijn verzoek om toekenning van studiefinanciering. AROB-beroep was uitgesloten omdat de onderwijswetgeving was opgenomen op de zogenaamde negatieve lijst.

4.2 De Wet op de studiefinanciering (WSF)

4.2.1 Ontstaansgeschiedenis

In de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor het dienstjaar 1984 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18100 hoofdstuk VIII, nr. 2) werd door de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen afstand genomen van het reeds meer dan een decennium nagestreefde nieuwe stelsel van studiefinanciering voor 18-jarigen en ouder op basis van de (financiële) onafhankelijkheid van de studerenden.

Aangekondigd werd een stelsel dat, met inachtneming van de onmogelijkheid van het uitgangspunt van de volledige onafhankelijkheid en met gebruikmaking van de in de sfeer van de kinderbijslag optredende besparingen als gevolg van de afschaffing van de kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder, voor een groot aantal wezenlijke knelpunten van het bestaande stelsel van Rijksstudietoelagen oplossingen moest aandragen.

Genoemd werden:
- de ongelijkheid tussen studerenden in het secundair onderwijs en studerenden in het hoger onderwijs;
- de draagkrachtbenadering ter zake van de Regeling tegemoetkoming studiekosten in samenhang met die van de Regeling rijksstudietoelagen ('gecoördineerde draagkracht');
- de ongelijkheid in financiële normen tussen studerenden en hun uitkeringsgerechtigde leeftijdsgenoten;
- de problematiek rondom de terugbetaling van studieschulden;
- de regeling voor deeltijd-studerenden;

- de reiskostenregels;
- verbetering van de doelmatigheid door middel van automatisering, die de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid kan helpen verbeteren.

In een later stadium werd nog gewezen op het ontbreken van een goede rechtsbeschermingsregeling voor de studerende en op de ondoorzichtigheid van de bestaande regelingen.

De hoofdlijnen van het nieuwe stelsel werden op 26 juni 1984 toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, die daaraan, na een voorafgaande schriftelijke vragenronde op 3 december 1984, een uitgebreide commissievergadering wijdde.

Nadat advies was gevraagd en ontvangen van de Emancipatieraad en de SER, werd het voorstel van Wet op de studiefinanciering op 3 mei 1985 aanhangig gemaakt bij de Raad van State, die op 11 juli 1985 zijn advies uitbracht. Op 23 augustus werden het nader rapport en het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden.

De behandeling in de Tweede Kamer verliep in hoog tempo: op 7 november 1985 startte de schriftelijke behandeling met het voorlopig verslag, op 21 januari begon de mondelinge behandeling en op 27 februari 1986 werd het wetsvoorstel in stemming gebracht en aangenomen.

De behandeling in de Eerste Kamer vond plaats in de maanden maart en april. De stemming vond plaats op 22 april, waarna de wet op 24 april 1986 in het Staatsblad werd geplaatst. De invoeringsdatum was bepaald op 1 oktober 1986, met dien verstande dat de toelagen, conform een in januari 1986 bij nota van wijziging ingebrachte overgangsbepaling, gedurende de eerste zes maanden in de vorm van een voorschot konden worden verstrekt. Deze overgangsfase werd noodzakelijk geacht omdat voor de uitvoering van het nieuwe stelsel andere gegevens nodig waren dan voor de uitvoering van het oude stelsel. Deze periode van een half jaar is later nog eens met een maand verlengd, zodat de definitieve toekenningen plaatsvonden met ingang van mei 1987.

4.2.2 De inhoud van de wet

Globaal gesteld kunnen studerenden met de Nederlandse nationaliteit die in Nederland voltijds of daaraan gelijkgesteld onderwijs volgen en die beschikken over recht op inschrijving, met ingang van het kwartaal volgend op dat waarin zij 18 jaar zijn geworden en totdat zij de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt, in aanmerking komen voor studiefinanciering op grond van de Wet op de studiefinanciering.

In uitzonderingsgevallen kunnen niet-Nederlanders in aanmerking komen en is studiefinanciering mogelijk voor studies in het buitenland en voor studerenden van 27 jaar of ouder.

Studiefinanciering werkt met een genormeerd maandbudget waarmee de studerende geacht wordt in zijn kosten van studie en levensonderhoud te kunnen

voorzien. Dit budget is opgebouwd uit een normbedrag voor de kosten van levensonderhoud (afhankelijk van de woonsituatie van de studerende), een normbedrag voor boeken en leermiddelen (afhankelijk van het gevolgde onderwijs), een tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage (1/12 deel van het verschuldigde lesgeld of collegegeld) en, afhankelijk van de wijze waarop de studerende is verzekerd tegen ziektekosten, een normbedrag ten behoeve van een ziektekostenverzekering. Ten behoeve van een afhankelijk kind of een afhankelijke partner wordt het budget nog verhoogd met een toeslag voor een éénoudergezin of met een partnertoeslag.

Het aldus opgebouwde budget wordt voor de toekenning onderverdeeld in de componenten basisbeurs en aanvullende financiering, waarbij de aanvullende financiering weer bestaat uit een deel aanvullende beurs en een deel rentedragende lening.

De studiefinanciering bestaat, tenzij de studerende of zijn of haar partner over teveel eigen inkomen beschikt, ongeacht het ouderlijk inkomen tenminste uit de basisbeurs, die in de plaats is gekomen van de kinderbijslag die eveneens onafhankelijk was van het ouderlijk inkomen. De éénoudertoeslag en de partnertoeslag worden verstrekt als toeslag op de basisbeurs. Wie in aanmerking komt voor (een gedeelte van) de basisbeurs komt tevens in aanmerking voor een jaarkaart voor het openbaar vervoer.

Indien het ouderlijk inkomen daartoe aanleiding geeft, kan naast de basisbeurs ook de aanvullende financiering geheel of gedeeltelijk worden toegekend. Het eerste gedeelte daarvan bestaat vrijwel altijd uit een rentedragende lening, het laatste gedeelte uit een aanvullende beurs (gift).

De hoogte van de basisbeurs is onafhankelijk van leeftijd of soort onderwijs maar hangt wel af van de woonsituatie van de studerende. Uitwonende studerenden hebben recht op een hogere basisbeurs dan thuiswonenden. De hoogte van de aanvullende financiering is eveneens afhankelijk van de woonsituatie maar, in verband met de verschillen in de hoogte van de verschuldigde onderwijsbijdrage en in de kosten van boeken en leermiddelen, bovendien van het soort onderwijs dat wordt gevolgd. De verhouding beurs-rentedragende lening in de aanvullende financiering is afhankelijk van de onderwijssoort. De meeste leningen bevatten de aanvullende financiering voor studerenden wetenschappelijk onderwijs, die na hun studie geacht worden de grootste 'verdiencapaciteit' te hebben.

5 De automatisering van de WSF

5.1 De filosofie achter de automatisering van de WSF

Onder informatievoorziening werd ten tijde van de ontwikkeling van de WSF verstaan: het geheel van activiteiten gericht op het voorzien in de behoeften aan informatie en informatieverwerking van de organisatie op een zodanige wijze dat de bedrijfsonderdelen de toegewezen taken op adequate wijze kunnen uitvoeren. De informatievoorziening zou moeten worden afgestemd op de onderkende bedrijfsfuncties en -processen. De volgende aspecten van de WSF werden bepalend geacht voor de inrichting van de informatievoorziening:

- De toename van het aantal studiefinancieringsgerechtigden. Vóór de invoering van de WSF hadden naar schatting 170.000 studerenden recht op een Rijksstudietoelage. Naar de verwachting van dat moment zouden onder de WSF 450.000 studerenden recht op studiefinanciering krijgen.
- Invoering van een rentedragende lening. Verwacht werd dat de invoering van een rentedragende lening zou leiden tot een toename van het aantal betalings- en invorderingshandelingen.
- Extra aandacht voor relatiebeheer. Invoering van de WSF stelde hogere eisen dan voorheen aan de tijdigheid van betalingen en invorderingen en aan de juistheid en de kwaliteit van de informatieuitwisseling met de aanvrager.

In vergelijking met de bestaande informatievoorziening werden verschillen geconstateerd. De belangrijkste verschillen waren:

- Verandering in de wijze van informatieuitwisseling met de rechthebbende.
- Een toenemende informatieuitwisseling met andere instanties als de belastingdienst en houders van andere basisregistraties.
- Het ontstaan van een aparte registratie van ouders. In het oude systeem waren de gegevens van de ouders opgenomen bij de studerende.
- Het treffen van voorzieningen voor de renteberekening voor de rentedragende leningen.
- De ontwikkeling naar een verder geautomatiseerd produktieproces dat zelfstandig opereert.
- Het in de informatievoorzieningsstructuur ontstaan van specifieke besturingssystemen (produktiebesturing).

Een uitbreiding van de bestaande verwerkingscapaciteit was noodzakelijk. De

invoering van de WSF mocht niet leiden tot een substantiële uitbreiding van het personeelsbestand. Er zou dus een toenemende druk op het uitvoeringsapparaat worden gelegd. De CDS zou als informatieverwerkend bedrijf de volgende mogelijkheden hebben om binnen de geldende randvoorwaarden ruimte te scheppen:

- Beperking van de behoefte aan informatie en verwerking. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door de regelgeving vanuit het oogpunt van informatievoorziening zo eenvoudig mogelijk in te richten. Een voorbeeld hiervan is de keuze van het peiljaar voor de bepaling van de draagkracht van de ouder. Het tweede kalenderjaar voorafgaande aan het toekenningsjaar is gekozen als peiljaar. Er werd van uitgegaan dat over latere jaren nog niet voldoende gegevens betreffende het ouderlijk inkomen beschikbaar zouden zijn.
- Verhogen van de efficiency ten aanzien van het verwerven van informatie. Een voorbeeld hiervan is het in bulk en met behulp van geautomatiseerde media verwerven van basisgegevens bij andere instanties. Dit in de plaats van het laten invullen van formulieren door de aanvrager en het vervolgens verwerken daarvan.
- Het verhogen van de produktiviteit bij het verwerken van de informatie. Hierbij diende te worden gedacht aan het verhogen van de automatiseringsgraad.

In het Voorstudierapport met betrekking tot de invoering van het nieuwe stelsel werd gesteld dat de vereiste informatievoorziening alleen te realiseren was met een verdere verhoging van de automatiseringsgraad. De geautomatiseerde gegevensverwerking zou niet beperkt blijven tot een ondersteuning of aanvulling op het werk van de behandelende ambtenaren, maar zou moeten uitgroeien tot een zelfstandig deel van het produktieproces waarbinnen de toekenningen en de betalingen 'ongezien' tot stand zouden moeten komen. Deze keuze heeft geleid tot de ontwikkeling van een afhandelingssysteem.

Opvallend bij de ontwikkeling van het geautomatiseerde systeem was de parallelle ontwikkeling met wet- en regelgeving.

Voorzien was dat dit een risicovolle onzekerheid was. Het bood echter eveneens de ruimte voor vergroting van de doelmatigheid doordat bij de ontwikkeling van de wet en de uitvoeringsbesluiten nadrukkelijk kon worden getoetst op uitvoerbaarheid. In het Voorstudierapport werd uitgegaan van een sterk gefaseerd ontwikkelingstraject: de fase van de definitiestudie zou worden gestart in december 1984, waarbij het stelsel zou kunnen worden ingevoerd op 1 januari 1988. Deze invoeringsdatum is naderhand vervroegd naar 1 oktober 1986.

Bij de ontwikkeling van de geautomatiseerde systemen is gebruik gemaakt van de 'System Development Methodology' (SDM). Deze methodiek heeft tot doel een gefaseerde en daardoor te plannen en te controleren werkwijze te introduceren in het ontwikkeltraject. Bij de ontwikkeling van een informatiesysteem worden de volgende fasen onderscheiden:

fase 0: vooronderzoek;
fase 1: definitiestudie: vaststellen in hoeverre en hoe een informatiesysteem en daarbinnen een geautomatiseerd systeem een oplossing kan bieden voor het informatieprobleem; plan voor realisatie van de voorgestelde oplossing;
fase 2: functioneel ontwerp: bepalen wat het informatiesysteem voor de organisatie moet gaan doen (geautomatiseerde en handmatige functies);
fase 3: technisch ontwerp: bepalen hoe het systeem zal moeten worden samengesteld om de gevraagde functies te kunnen vervullen;
fase 4: programmeren: instructies voor computer(programma's) en het testen van de programmatuur en systemen door de ontwikkelaars;
fase 5: acceptatietesten: beproeven van het gehele systeem door de gebruikers;
fase 6: invoering: overgang naar het nieuwe systeem.

Deze fasering heeft voor wat betreft de fasen 3, 4 en 5 betrekking op het automatiseringsdeel. Overeenkomstige fasen in het traject organisatieontwikkeling zijn het ontwerpen van de administratieve organisatie (vergelijkbaar met fase 3) en het toekennen van taken (vergelijkbaar met fase 4). Dit onderdeel van de organisatieontwikkeling, eigenlijk de eerste schil om het geautomatiseerde systeem, overlapt gedeeltelijk het automatiseringstraject en is sterk afhankelijk van de systeem-ontwikkeling.

De fasen vooronderzoek, definitiestudie en het algemeen deel van de fase functioneel ontwerp zijn systeembreed uitgevoerd. In dat traject is een aantal geautomatiseerde systemen en deelsystemen gedefinieerd. Deze zijn vervolgens deels parallel en deels volgtijdelijk als afzonderlijke produkten ontwikkeld. Elk van die produkten kwam tot stand door het achtereenvolgens uitvoeren van de fasen 2 tot en met 6. Elke fase werd afgesloten met een produkt of met een beschrijving van een produkt op grond waarvan besluitvorming over de verdere ontwikkeling kon plaatsvinden. Vanaf april 1986 zijn op die wijze voortdurend delen van het geautomatiseerde systeem in produktie genomen.

5.2 Wetsontwikkeling versus systeemontwikkeling

De voorstudie is afgerond in november 1984 en is gebaseerd op de Hoofdlijnennota. Zoals reeds eerder is gezegd is de wet parallel met het systeem ontwikkeld. Tijdens de ontwikkeling van de wet heeft voortdurend afstemming plaatsgevonden tussen de ontwikkelaars van het systeem en die van de wet. Dit is ook logisch omdat het stelsel ten tijde van de Hoofdlijnennota nog niet volledig was ontwikkeld. Zo was toen bijvoorbeeld nog niet bekend over welke periode de studiefinanciering zou worden toegekend. In eerste instantie is gekozen voor een toekenning per kalenderjaar. Bij de ontwikkeling van het geautomatiseerde systeem bleek echter dat het berekenen van de studiefinanciering op jaarbasis en het vervolgens herleiden tot een maandbedrag, in de uitvoering tot ongewenste

uitkomsten zou leiden. Ook automatiseringstechnisch was dit niet de meest eenvoudige variant. Naderhand (in de eerste nota van wijziging) is dan ook besloten de wet op dit punt aan te passen.

Een ander voorbeeld hiervan is de derde nota van wijziging. In januari 1986 werd duidelijk dat het geautomatiseerde systeem niet gereed zou zijn op 1 oktober 1986, de beoogde datum van invoering. Daarom werd toen besloten het traject voor de systeemontwikkeling te wijzigen. Dit betekende uiteraard dat ook de wet moest worden aangepast. In de derde nota van wijziging werd derhalve de reeds genoemde voorziening getroffen die het mogelijk maakte de eerste zes maanden na de inwerkingtreding van de wet ieder kwartaal een voorschot toe te kennen. Ook werd toen duidelijk dat invoering van de zogenaamde gecoördineerde draagkracht uitvoeringstechnisch niet mogelijk was. Ook hier werd een overgangsbepaling gecreëerd.

Uit het voorgaande blijkt dat de keuze voor de ontwikkeling van een afhandelingssysteem de inhoud van de wetgeving heeft beïnvloed. Dit valt gedeeltelijk te verklaren door de parallelle ontwikkeling. De inhoud van de wet stond bij de start van de systeemontwikkeling nog niet vast, zodat op niet al te zware onderdelen de uit automatiseringsoogpunt meest eenvoudige oplossing kon worden gekozen. Een andere verklaring is gelegen in het feit dat is vastgehouden aan de oorspronkelijk geplande invoeringsdatum. Toen duidelijk werd dat het geautomatiseerde systeem niet ruim voor 1 oktober 1986 gereed zou zijn en het nieuwe stelsel toch op die datum moest worden ingevoerd, was een aanpassing van de wet noodzakelijk. De wet kende immers niet de mogelijkheid van het verstrekken van voorschotten.

5.3 Globale beschrijving van het WSF-systeem

Het WSF-systeem wordt gebruikt voor het toekennen van studiefinanciering aan studenten en scholieren. Het systeem is onderverdeeld in een aantal subsystemen. Dit zijn:

- het toepassingensysteem met
  - relatiebeheer (registreren, toekennen, raadplegen);
  - rekeningbeheer;
  - gegevensbeheer;
- systeemvariabelen;
- financiële verantwoording;
- produktiebesturing.

Deze subsystemen zijn technisch gezien in één systeem gerealiseerd. In het subsysteem relatiebeheer worden de gegevens geregistreerd en geraadpleegd en wordt het proces toekennen uitgevoerd. De toekenning kan betrekking hebben op een periode in de toekomst of in het verleden. Op basis van een toekenning bepaalt het subsysteem rekeningbeheer wat hiervan de gevolgen zijn voor de financiering

van de studerende. Het subsysteem gegevensbeheer bevat de schoningsprocessen. Dit zijn de processen die jaarlijks uit onder andere de personen- en betalingsdatabases de oude gegevens verwijderen en op een ander medium opslaan. Centraal in het subsysteem systeemvariabelen staat de variabelenpool, de verzameling van systeemparameters. Het gaat hier onder andere om de normbedragen en de school-studiegegevens. De financiële verantwoording verzorgt enerzijds de verslaglegging van de door de andere subsystemen gegenereerde financiële gegevens ten behoeve van de administratie en anderzijds de controle van die gegevens op juistheid, rechtmatigheid en samenhang. Het plannen en controleren van de produktie binnen relatiebeheer, rekeningbeheer, gegevensbeheer en financiële verantwoording wordt geregeld binnen het subsysteem produktiebesturing.

5.4 Omvang van het WSF-systeem

Het WSF-systeem heeft een hiërarchische databasestructuur, wat betekent dat een aantal entiteiten technisch is ondergebracht in één bestand. Zulks in tegenstelling tot een relationele database waar, simpel gezegd, iedere entiteit als bestand is gedefinieerd.

Iedere hiërarchische database heeft een maximale omvang van 4 gigabytes.

De totale omvang van de gebruikte WSF-databases ligt gemiddeld rond de 22 GBytes. De negen grotere databases omvatten samen 21,8 GBytes, de overige 0,2. De personendatabase is het meest omvangrijk met 3,7 GBytes en omvat circa 2,8 miljoen personen en 4,5 miljoen adressen. De betaalschemadatabase kent de meeste records: er zijn 53,2 miljoen betaalboekingen.

Ieder jaar worden naar schatting 2,6 miljoen ontvangen formulieren verwerkt. Jaarlijks worden vanuit het WSF-systeem 9,6 miljoen formulieren en brieven verstuurd. De uitstroom kent een piek in de maand oktober, wanneer de zogenaamde prolongatiekennisgevingen worden verzonden. Dit zijn de kennisgevingen die alle WSF-klanten informeren over de hoogte en de verdeling van hun studiefinanciering voor het komend kalenderjaar. De uitstroom bedraagt dan 1 miljoen formulieren. Bij een gemiddelde omvang van ruim 2 pagina's per verzending betekent dit een piekproduktie van ruim 2 miljoen af te drukken bladzijden in de maand oktober.

6 Gevolgen van de gemaakte keuzen voor de uitvoering

6.1 Inleiding

Voor de uitvoering is zoals reeds eerder is aangegeven een afhandelingssysteem ontwikkeld. Toekenningen en betalingen komen ongezien tot stand. De 'produkten' van het systeem zullen vanzelfsprekend moeten voldoen aan de eisen die het bestuursrecht daar aan stelt, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bovendien moet de studerende gebruik kunnen maken van zijn recht om in beroep te gaan bij een onafhankelijke rechtsprekende instantie. Ook moet de Nationale ombudsman, die immers bevoegd is te oordelen over de wijze waarop de WSF wordt uitgevoerd, daartoe in de gelegenheid worden gesteld. Tenslotte moet een uitvoerende organisatie in staat zijn haar uitgaven financieel te verantwoorden en moet de accountantsdienst een oordeel kunnen uitspreken over de rechtmatigheid van die uitgaven. Bij de ontwikkeling van het geautomatiseerde systeem moest met al deze punten rekening worden gehouden. In het navolgende zal worden ingegaan op een aantal daarbij opgetreden praktische problemen en op de daarvoor gevonden oplossingen.

6.2 Het beschikkingsbegrip

Studiefinanciering wordt toegekend bij beschikking. Deze beschikking moet voldoen aan de voorwaarden die het bestuursrecht daaraan stelt. Zo zal de beschikking schriftelijk en gedagtekend moeten zijn. Ook zal zij gemotiveerd moeten zijn. Ten slotte moet worden aangegeven bij wie en binnen welke termijn bezwaar kan worden aangetekend.

De toekenning van studiefinanciering geschiedt volledig geautomatiseerd. Het gebruik van automatisering legt echter een aantal beperkingen op.

De beschikking moet schriftelijk zijn.
De techniek maakt het mogelijk de hoogte van de toegekende studiefinanciering te wijzigen zonder dat de studerende daarvan in kennis wordt gesteld. Ook kan er voor worden gekozen de beschikkingen te verzenden nadat de studiefinanciering is uitbetaald. Een en ander moet natuurlijk wel zijn toegestaan op grond van de regelgeving. Indien zou worden gekozen voor het niet verzenden van beschik-

kingen, moet de studerende wel de mogelijkheid worden geboden bezwaar aan te tekenen tegen de vaststelling van de hoogte van de studiefinanciering. De wetgever heeft hierin voorzien. Artikel 56, eerste lid, onderdeel c van de WSF kent de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen tegen een wijziging van de toegekende bedragen. Bij Wet van 9 mei 1990, Stb. 298 (Vereenvoudiging WSF I) is dit artikel in die vorm in de wet opgenomen. In de toelichting wordt als motivering gegeven dat het uitvoeringsapparaat teveel zou worden belast indien bij iedere wijziging in de hoogte van de toelage een beschikking zou moeten worden gezonden. De studerende zou door het uitbetaalde bedrag en de laatste beschikking met elkaar te vergelijken de omvang van de wijziging kunnen achterhalen. Doordat een wijziging van de normbedragen officieel wordt bekendgemaakt kan hij bovendien achterhalen wat de hoogte is van de voor hem geldende normbedragen.

Tot op heden heeft de Informatiseringsbank van deze door de wet geboden mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Het is echter voorstelbaar dat in geval van een zeer geringe wijziging wordt afgezien van het verzenden van beschikkingen.

De beschikking moet gedagtekend zijn.
De verwerking van een verzoek tot toekenning van studiefinanciering geschiedt geautomatiseerd. De datum waarop het systeem de toelage heeft berekend wordt vermeld op de beschikking. Deze datum hoeft niet samen te vallen met de datum van verzending van die beschikking. Nadat de berekeningen zijn uitgevoerd worden printbestanden aangemaakt. Tenslotte worden de beschikkingen afgedrukt en verzonden. Ook dit geschiedt volledig geautomatiseerd. Ten einde problemen bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift, voor zover dit betrekking heeft op de tijdige indiening, te voorkomen, is gekozen voor het werken met een fictieve verzenddatum. De aantallen te verzenden beschikkingen zijn namelijk vaak dermate groot dat niet kan worden gegarandeerd dat aanmaak en verzending op één dag kunnen plaatsvinden. Hierdoor wordt de termijn voor de studerende om bezwaar aan te tekenen tegen een beschikking (soms aanzienlijk) verlengd.

De beschikking moet gemotiveerd zijn.
Op basis van de verwerkte gegevens ontvangt de studerende vanuit het systeem een beschikking. Studerenden die niet in aanmerking komen voor studiefinanciering ontvangen een afwijzende beschikking. Deze afwijzing is summier gemotiveerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van standaardteksten. Het ingaan op individuele omstandigheden is daarbij niet mogelijk. De voornaamste afwijzingsgronden zijn de leeftijd, de nationaliteit en de gevolgde onderwijssoort.

Op de beschikking van studerenden die wel in aanmerking komen, wordt aangegeven welke financiële gegevens zijn gebruikt voor de berekening van de toelage. Daarnaast wordt in de WSF gebruik gemaakt van het systeem van terugmelding. Aan iedere studerende wordt als standaardonderdeel van de procedure gemeld welke gegevens van hem zijn geregistreerd. Tevens wordt aangegeven hoe deze gegevens, indien zij niet correct zijn, kunnen worden gewijzigd.

Uit het voorgaande volgt dat de beschikkingen summier zijn gemotiveerd. In de praktijk heeft dit tot op heden niet tot grote problemen geleid, omdat de studerende een bezwaarschrift moet indienen alvorens hij in beroep kan gaan bij het College van beroep studiefinanciering. In de beschikking op het bezwaarschrift kan uiteraard een op de studerende toegesneden motivering worden gebruikt.

6.3 De inrichting van de bezwaarschriftenprocedure

Alvorens in beroep te kunnen gaan moet een studerende een bezwaarschriftenprocedure hebben doorlopen. De studerende kan alleen zelf een bezwaarschrift indienen. Dit volgt uit artikel 56 van de WSF. In dat artikel is ook aangegeven waartegen een studerende een bezwaarschrift kan indienen. Het bezwaarschrift moet worden ingediend binnen 30 dagen na de verzending van de beschikking waartegen bezwaar wordt gemaakt.

Jaarlijks wordt een groot aantal bezwaarschriften ingediend. In 1992 waren dit er circa 80.000. Dit naar verhouding grote aantal kan worden verklaard door:

– *de complexiteit van de regelgeving.* De WSF is een gecompliceerde regeling. De hoogte van de studiefinanciering is onder andere afhankelijk van het inkomen van de studerende, het inkomen van de ouders, het aantal andere kinderen van de ouders, het inkomen van de partner, het onderwijsniveau, de wijze waarop de studerende tegen ziektekosten is verzekerd en de woonsituatie. Voor een deel worden deze gegevens niet bij de studerenden zelf opgevraagd. Het is voor de studerende daarom niet altijd eenvoudig te herleiden op welke wijze de hoogte van zijn toelage is bepaald. Een deel van de bezwaarschriften vloeit dan ook rechtstreeks voort uit de complexiteit van de regelgeving.

– *de inhoud van de regelgeving.* Deze leidt tot een aanzienlijk aantal bezwaarschriften. Een goed voorbeeld hiervan is de ouderafhankelijkheid. De hoogte van de toelage is afhankelijk van het inkomen van de ouder(s), maar de berekende bijdrage is slechts een fictieve genormeerde bijdrage. De ouder is niet verplicht deze daadwerkelijk te betalen.

Een ander punt is het feit dat aan mutaties die leiden tot een hogere toekenning van studiefinanciering geen terugwerkende kracht mag worden gegeven. Indien een studerende bijvoorbeeld op 5 februari doorgeeft dat hij op 30 januari van thuiswonend uitwonend is geworden, ontvangt hij met ingang van 1 maart een uitwonendentoelage. Met andere woorden, onachtzaamheid heeft directe financiële gevolgen. Omdat dit soort 'vergrijpen' door de studerende niet als zodanig wordt opgevat, tekent hij in veel gevallen bezwaar aan.

– *de controles.* De laatste jaren wordt een zwaar accent gelegd op de controle op de rechtmatigheid van de uitgaven. Ieder jaar wordt een groot aantal controles uitgevoerd. Zo wordt gecontroleerd op woonsituatie, ziektekostenverzekering,

inschrijving, inkomen ouders, inkomen studerende en rekeningnummer. Indien de studerende de voor die controle gevraagde gegevens niet tijdig verstrekt, wordt zijn toelage herzien. De studerende kan echter door de indiening van een bezwaarschrift, waarbij hij de gevraagde gegevens alsnog verstrekt, de herziening van zijn toelage alsnog ongedaan maken.

– *de aansluiting in de WSF bij fiscale inkomensbegrippen.* Dit maakt integrale uitwisseling met de belastingdienst mogelijk. Deze inkomensbegrippen zijn voor de studerende echter niet altijd even duidelijk. Zo wordt er gewerkt met fiscale begrippen als loon in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 verminderd met ingehouden loonbelasting en ingehouden premies volksverzekering en met zuivere inkomsten als bedoeld in de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Dit betekent bijvoorbeeld dat een belaste onkostenvergoeding wordt aangemerkt als inkomen. Indien een studerende deze niet opgeeft kan een controle leiden tot herberekening van de toelage. Omdat de studerende dit niet begrijpt, heeft hij de neiging hiertegen bezwaar aan te tekenen.

– *de inrichting en de werking van het afhandelingssysteem.* De gekozen werkwijze werkt het indienen van bezwaarschriften in de hand. Het systeem kent studiefinanciering toe op basis van de geregistreerde gegevens. Op de beschikking die de studerende wordt toegestuurd staat vermeld dat hij, indien hij het met de inhoud van de beschikking niet eens is, een bezwaarschrift kan indienen. De studerende kan het bezwaarschrift derhalve gebruiken om gegevens door te geven.

Veel bezwaarschriften zijn tenslotte een gevolg van het feit dat door de studerende of zijn ouders doorgegeven gegevens nog niet zijn verwerkt in een beschikking en van het feit dat de primaire beschikkingen slechts summier worden gemotiveerd.

6.4 De afdoening van bezwaarschriften

In de beginjaren van de WSF hadden veel ingediende bezwaarschriften direct te maken met de ontstane uitvoeringsproblemen. Bezwaarschriften werden ingediend omdat formulieren waarmee wijzigingen in omstandigheden konden worden doorgegeven niet beschikbaar waren. Deze bezwaarschriften werden indien mogelijk als mutatie verwerkt. Een beoordeling op ontvankelijkheid vond niet plaats. Veel ingediende bezwaarschriften bleken ook niet meer te zijn dan een verzoek om informatie. Door de grote aantallen bezwaarschriften was een tijdige afdoening volstrekt onmogelijk.

In de tweede helft van 1988, toen de grootste uitvoeringsproblemen waren opgelost, werd besloten uitsluitend die bezwaarschriften in behandeling te nemen, die ook inhoudelijk als een bezwaarschrift konden worden aangemerkt. Bezwaarschriften die feitelijk niet meer dan een mutatie inhielden werden geretourneerd met de mededeling dat voor het doorgeven van wijzigingen de, inmiddels

beschikbare, mutatieformulieren moesten worden gebruikt. Ook verzoeken om informatie werden niet langer als bezwaarschrift aangemerkt, maar geretourneerd aan de studerende, waarbij hij werd verwezen naar een van de decentrale steunpunten studiefinanciering of naar de informatiebrochures van de Informatiseringsbank.

Bij de beantwoording van bezwaarschriften door de Informatiseringsbank wordt thans zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de kantoorautomatisering biedt. Hierbij moet worden gedacht aan bouwsteencorrespondentie, geautomatiseerde bevestiging van bezwaarschriften dan wel vertragingsbericht en dergelijke.

De voordelen van bouwsteencorrespondentie bestaan voornamelijk in de uniformiteit van de afhandeling, een vergrote produktiviteit en het feit dat de individuele medewerker op zeer eenvoudige wijze kan profiteren van ervaringen van anderen. Algemene motiveringen behoeven op deze wijze niet meer in elk individueel geval opnieuw te worden ontworpen en geschreven. Uiteraard laat dit de mogelijkheid open om in te gaan op door de studerende aangevoerde individuele omstandigheden. Een goed voorbeeld hiervan is een verlaging van de basisbeurs met bijvoorbeeld enkele guldens. Met betrekking tot bezwaarschriften tegen een dergelijke verlaging, die direct voortvloeit uit de wet, wordt een (grotendeels) gestandaardiseerde beschikking ontworpen en uitgezonden. Op deze wijze kan de produktiviteit van een individuele werknemer (uiteraard mits het soort bezwaarschriften zich daartoe leent) worden verveelvoudigd.

Daarnaast is, ook als onderdeel van de kantoorautomatisering, een systeem ter bewaking van fatale termijnen geïmplementeerd. Dit systeem registreert nauwkeurig welke ambtenaar van de afdeling welk bezwaarschrift onder zich heeft en binnen welke termijn het moet worden afgehandeld.

Ten slotte is het met voornoemd systeem mogelijk trends te voorspellen en op basis hiervan capaciteit vrij te maken voor de afhandeling van een te verwachten stroom bezwaarschriften.

Een voorbeeld hiervan is de jaarlijkse controle op de inkomens van studerenden. Door vergelijking van de datum waarop de mededelingen dat een bedrag wordt teruggevorderd aan de studerenden wordt verzonden met de datum waarop de (eerste) bezwaarschriften tegen voornoemde mededelingen binnenkomen, kan worden voorspeld binnen welk tijdsbestek bepaalde hoeveelheden bezwaarschriften kunnen worden verwacht.

Het is uitsluitend door de hoge graad van (kantoor)automatisering mogelijk met een relatief kleine bezetting een grote hoeveelheid bezwaarschriften af te doen.

6.5 Toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De Wet op de studiefinanciering biedt de uitvoerende organisatie nauwelijks of geen discretionaire bevoegdheden. Voor zover deze bestaan, is er naar gestreefd

deze zoveel mogelijk in te vullen door het geven van schriftelijke beleidsregels als uitvloeisel van artikel 131 van de Wet op de studiefinanciering.

Dit artikel, beter bekend als de hardheidsclausule, biedt de minister en daarmee ook de uitvoerende instantie 'de bevoegdheid om in bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard die zich bij de toepassing van deze wet mochten voordoen'. Het feit dat die discretionaire bevoegdheid zoveel mogelijk door schriftelijke beleidsregels wordt opgevuld, neemt niet weg dat artikel 131 de mogelijkheid uitdrukkelijk open laat om in individuele gevallen op dit artikel een beroep te doen. Met name bij de toepassing van dit artikel spelen de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur een grote rol.

Nu de problematiek ten aanzien van deze beginselen voornamelijk verwoord wordt in de jurisprudentie van het College van beroep studiefinanciering, zal bespreking van die algemene beginselen, welke in de praktijk nauwelijks of niet door de rechter worden getoetst, achterwege blijven.

Een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur is zonder enige problemen ook bij de door de Informatiseringsbank gehanteerde geautomatiseerde afhandeling van verzoeken te handhaven.

Het beginsel, dat alle rechtssubjecten op gelijke wijze dienen te worden behandeld, levert geen enkel probleem op, het is juist het voordeel van een geautomatiseerde administratie dat gelijke gevallen gelijk behandeld kunnen worden. Het beginsel, dat binnen een redelijke termijn een beslissing op een verzoek moet worden genomen, is voor een stelsel van de omvang als die van de WSF slechts mogelijk bij de gratie van een geautomatiseerd systeem. In 1992 werden door de Informatiseringsbank 3 miljoen (primaire) beschikkingen aangemaakt en verzonden.

Meer problemen op dit gebied treden op bij het (formele) motiveringsbeginsel, het beginsel dat vereist dat een beslissing voldoende (adequaat) is gemotiveerd. Het geautomatiseerde systeem is slechts beperkt in staat aan deze eis te voldoen. Treden echter op dit gebied problemen op, dan bestaat de hier boven beschreven mogelijkheid om via de individuele weg van het indienen van een bezwaarschrift aan deze problematiek tegemoet te komen. De studerende kan immers tegen een primaire beschikking, welke door het geautomatiseerde systeem wordt aangemaakt, alleen een bezwaarschrift indienen. Dit leidde in de beginperiode, toen de organisatie niet in staat was de bezwaarschriften binnen de daarvoor gestelde termijnen af te doen, wel tot problemen. Het College van beroep studiefinanciering werd daardoor geconfronteerd met uiterst summier gemotiveerde primaire beschikkingen en veel beschikkingen werden dan ook vernietigd wegens het ontbreken van voldoende motivering.

Bij het beginsel van het honoreren van gewekte verwachtingen ligt het grootste nadeel van een geautomatiseerd systeem. Nu een systeem van dergelijke omvang niet in staat is te beoordelen of er sprake is van gewekte verwachtingen, maar slechts op basis van geregistreerde gegevens een beschikking op een aanvraag

aanmaakt, leidt vooral deze problematiek tot het indienen van een groot aantal bezwaarschriften. Ook hier brengt het middel van de beschikking op een bezwaarschrift uitkomst. Dit betekent evenwel dat de studerende die berust in een dergelijke beschikking en niet tijdig een bezwaarschrift indient, ten onrechte een (gedeelte van een) toelage kan mislopen. Dit vereist dan ook van het rechtssubject een grotere mate van oplettendheid. Dit moge onbillijk zijn, het is een rechtstreeks gevolg van de gekozen werkwijze en een alternatief is, gezien de grote aantallen, niet voorhanden.

Concluderend kan worden opgemerkt dat, gegeven de hoeveelheden klanten, de complexiteit van de regelgeving en de te nemen aantallen beslissingen, de gekozen handelwijze de toets der kritiek kan doorstaan. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie van het College van beroep studiefinanciering en het algemene oordeel van de Nationale ombudsman over het functioneren van de Informatiseringsbank.

6.6 Dossiervorming

De hoogte van de studiefinanciering is afhankelijk van door de studerende, de eventuele partner van de studerende en de ouders van de studerende verstrekte gegevens. Voor de uitvoering van de WSF worden geen dossiers aangelegd. In het geautomatiseerde systeem wordt bij de studerende geregistreerd welke formulieren en brieven zijn verwerkt. Tevens kan worden nagegaan welke gevolgen de verwerking van een formulier of brief heeft gehad. Nadat de formulieren zijn verwerkt worden zij gearchiveerd. Bij de persoon wordt geregistreerd waar in het archief het formulier of de brief zich bevindt. Deze wijze van archivering brengt met zich dat bij het geven van voorlichting of bij het afhandelen van klachten raadpleging van het geautomatiseerde systeem noodzakelijk is. In de praktijk wordt bij de voorlichting ook volstaan met de raadpleging van het geautomatiseerde systeem. De studerende kan immers worden verteld wat de hoogte van de toegekende studiefinanciering is. Tevens kan worden aangeven op grond van welk document de toelage is gewijzigd als daarvan sprake is. Ook bij de afhandeling van ingediende bezwaarschriften is raadpleging van het geautomatiseerde systeem veelal voldoende. Er kan dan worden verwezen naar de documenten die hebben geleid tot de bestreden beschikking. Voor de afhandeling van bij het College van beroep studiefinanciering aanhangige beroepszaken is het noodzakelijk dat wordt beschikt over een fysiek dossier. Via raadpleging van het geautomatiseerde systeem en opvraging uit het archief wordt dan een dossier samengesteld.

7 Problemen voortvloeiend uit de gemaakte keuzen

7.1 Inleiding

Het gebruik maken van een afhandelingssysteem stelt hoge eisen aan de kwaliteit van dat systeem. De toekenningen en betalingen komen immers zonder menselijke tussenkomst tot stand. Daarmee is natuurlijk wel een grote afhankelijkheid van dat systeem gecreëerd. In het navolgende zal worden ingegaan op een aantal problemen die door deze afhankelijkheid kunnen ontstaan.

7.2 Interne systeemfouten

Het geautomatiseerde systeem moet een 'letterlijke' afbeelding zijn van de wet. Bij produktieverstoringen zal dit leiden tot onjuiste toekenningen en betalingen. Dat is ernstig, maar het behoeft niet dramatisch te zijn, omdat tot correctie van een en ander kan worden overgegaan zodra de produktieverstoring is opgelost. Indien echter bij de bouw van het systeem fouten zijn gemaakt waardoor de wettelijke regeling niet juist of niet volledig is afgebeeld, zal dit leiden tot onjuiste toekenningen en betalingen die veelal niet binnen een aanvaardbare termijn kunnen worden hersteld. Zolang het geautomatiseerde systeem niet correct werkt, kan niet conform de wet worden toegekend. Hoe in deze periode wordt gereageerd op bezwaarschriften van studerenden die het niet eens zijn met een beschikking, is sterk afhankelijk van de ernst van de situatie. Indien het gaat om een afwijking van enkele guldens is het denkbaar dat de desbetreffende gevallen worden aangehouden, al dan niet onder verzending van een brief waarin de situatie wordt uitgelegd. Indien sprake is van een groter verschil kan worden overgegaan tot het treffen van een noodvoorziening, zoals het verstrekken van een voorschot.

Zodra het systeem is aangepast kunnen en zullen de fouten worden hersteld. Op dat moment moet worden uitgemaakt of dat met terugwerkende kracht moet gebeuren. Indien de wijzigingen in het voordeel van de studerende uitvallen, zal dat geen problemen geven. Dat is wel het geval bij veranderingen ten nadele van de studerende. In een aantal gevallen zal, indien de studerende niet wist dat de toelage onjuist was vastgesteld, de toelage zelfs niet meer mogen worden herzien. Zeker indien alle door hem verstrekte gegevens correct zijn, mag hij er op enig

moment op vertrouwen dat zijn toelage correct is vastgesteld. Het systeem maakt echter geen onderscheid naar dit soort situaties.

De problemen die kunnen ontstaan indien een geautomatiseerd systeem niet correct functioneert, kunnen goed worden gellustreerd aan de hand van de situatie die ontstond in 1987. Gedurende de eerste zeven maanden is de studiefinanciering toegekend bij wijze van voorschot. Er werd wel getoetst aan de toekenningsvoorwaarden als leeftijd, nationaliteit en schoolsoort, maar niet aan de overige toekenningsvoorwaarden. Zo hadden de inkomens van de studerende, van de partner en van de ouders geen invloed op de hoogte van de toelage. In het voorjaar van 1987 vond de conversie plaats van het voorschotsysteem naar het definitieve toekenningssysteem. Na die conversie werd de hoogte van de studiefinanciering op basis van de geregistreerde gegevens berekend en werd, indien bij wijze van voorschot teveel studiefinanciering was uitbetaald, het teveel uitbetaalde verrekend.

Toen bleek dat het geautomatiseerde systeem 'weeffouten' kende, wat leidde tot onjuiste toekenningen, terwijl het systeem daarnaast onvoldoende beschikbaar was. Natuurlijk waren dat in die periode niet de enige problemen. Ook de organisatie was noch op de werking van het geautomatiseerde systeem noch op de wet voldoende voorbereid. Verder bleek dat veel van de voor de toekenning benodigde gegevens niet beschikbaar waren. Voor een deel was dit te wijten aan het feit dat de studerenden wijzigingen in omstandigheden in briefvorm doorgaven. Deze brieven waren in de hoeveelheden waarin ze binnenkwamen niet te verwerken. Eenvoudig te verwerken standaardformulieren waarmee wijzigingen konden worden doorgegeven, waren niet tijdig beschikbaar.

Voor zover de verkeerde toekenningen waren ontstaan door onjuiste systeembeslissingen konden deze niet op korte termijn worden opgelost. Voor studerenden die daardoor in financiële problemen kwamen, werd gebruik gemaakt van een 'by-pass-betaling'. Dit was een betaling buiten het reguliere WSF-systeem om. De uitgekeerde bedragen werden als reguliere studieschulden opgenomen in het WSF-systeem zodra een correcte toekenning mogelijk was.

In de beginfase van de uitvoering van de WSF heeft sterk de nadruk gelegen op het correct toekennen van studiefinanciering. Dat wil zeggen dat het systeem op basis van de ingebrachte gegevens de correcte toelage moest berekenen. De controle op de juistheid van die gegevens was daarbij niet aan de orde. In de beginjaren oordeelde de accountantsdienst dan ook negatief over de financiële verantwoording. Controles op de rechtmatigheid hebben in die periode nauwelijks plaatsgevonden.

7.3 Veranderingen als gevolg van rechterlijke uitspraken

Zoals gezegd heeft bij de ontwikkeling van het geautomatiseerde systeem een

voortdurende afstemming plaatsgevonden tussen de systeemontwikkelaars en de opstellers van de wet. Bij de bouw van het systeem werd daarbij uitgegaan van de uitleg van begrippen en bepalingen zoals die door de laatsten werd gegeven.

De studerende kan tegen een beschikking op een bezwaarschrift in beroep gaan bij een onafhankelijke rechter. Deze rechter toetst of de beschikking al dan niet in strijd is met de wet. Ook hij interpreteert daarbij de begrippen en bepalingen van de WSF. Indien hij concludeert dat een beschikking in strijd is met de wet, geeft hij daarmee, tenzij sprake is van een onjuiste verwerking van gegevens, aan dat het systeem onjuist functioneert.

Het opvolgen van rechterlijke uitspraken waarin wordt geconcludeerd dat het systeem in strijd is met de wet, is problematisch. Voor een goede uitvoering is een aanpassing van het systeem noodzakelijk. Toch wordt daar niet in alle gevallen toe overgegaan.

In sommige gevallen wordt gekozen voor een procedurele oplossing. Dat is met name het geval indien een systeemaanpassing ingrijpend is of indien het geautomatiseerd afdoen grote gevolgen voor de uitvoering heeft. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop is gereageerd op de jurisprudentie van het College van beroep studiefinanciering met betrekking tot de verdeling van de ouderlijke bijdrage. De hoogte van de aanvullende financiering is afhankelijk van het inkomen van de ouders. Op grond van dat inkomen wordt de zogenaamde ouderlijke bijdrage berekend. Deze ouderlijke bijdrage wordt, indien de ouder meerdere studerende kinderen heeft, op grond van het bepaalde in artikel 19, vierde lid van de WSF gelijkelijk toegerekend aan deze kinderen en in mindering gebracht op hun aanvullende financiering. Indien een studerende aanvullende financiering heeft aangevraagd, zijn de gegevens van de ouder(s) noodzakelijk om de hoogte van die aanvullende financiering te kunnen bepalen. Die gegevens worden vervolgens opgenomen in het geautomatiseerde bestand, waarna de hoogte van de ouderlijke bijdrage wordt vastgesteld. Indien een studerende alleen het ouder-onafhankelijke deel van de studiefinanciering, de basisbeurs, aanvraagt, zijn de gegevens van de ouder(s) niet noodzakelijk; zij worden dan ook niet gevraagd. Indien deze laatste studerende een kind is van ouders wier andere kinderen wel aanvullende financiering hebben aangevraagd, kent het geautomatiseerde systeem hem niet als kind van deze ouders.

Bij het ontwerp van het geautomatiseerde systeem is uitgegaan van een bepaalde uitleg van artikel 19, vierde lid van de WSF. Deze uitleg was dat de ouderlijke bijdrage uitsluitend werd verdeeld over de studerende kinderen die aanvullende financiering hadden aangevraagd. Het geautomatiseerde systeem kan immers geen relaties leggen tussen een ouder en een studerend kind dat geen aanvullende financiering heeft aangevraagd. Dit heeft tot gevolg dat de ouder-afhankelijkheid van een studerende toeneemt, indien een ander kind van diezelfde ouder(s) afziet van het aanvragen van aanvullende financiering. Een aantal studerenden, enkele honderden, heeft bezwaar gemaakt tegen deze toename van de ouder-afhankelijkheid. Het College van beroep heeft bepaald dat deze wetsuitleg van de Informatiseringsbank niet correct is. De uitspraak wordt aldus

uitgevoerd, dat bij de berekening van de ouderlijke bijdrage op verzoek van de studerende rekening wordt gehouden met alle studerende kinderen van de desbetreffende ouder. Zou de Informatiseringsbank hebben gekozen voor het volledig geautomatiseerd verdelen van de ouderlijke bijdrage, dan zou dit ingrijpende gevolgen hebben gehad voor de uitvoering. Het zou hebben betekend dat voor de uitvoering van de WSF de gegevens van de ouders van alle studerenden hadden moeten worden verwerkt. Dat wil zeggen, ook van de naar schatting 300.000 studerenden die uitsluitend de basisbeurs aanvragen.

In andere gevallen wordt de uitspraak van de rechter weliswaar uitgevoerd, maar wordt tevens voorgesteld de wet te wijzigen. Een goed voorbeeld hiervan is de jurisprudentie ter zake van de peildatum voor de ziektekostenvergoeding. De hoogte van de toegekende studiefinanciering is, indien de studerende recht heeft op aanvullende financiering, afhankelijk van de wijze waarop de studerende verzekerd is tegen ziektekosten. In tegenstelling tot alle andere budgetonderdelen uit de WSF wordt hier uitgegaan van de situatie op de eerste dag van het studiefinancieringstijdvak, veelal 1 januari. Tussentijdse wijzigingen in die situatie hebben geen invloed op de hoogte van de studiefinanciering. Dit volgde uit artikel 7 van het Besluit studiefinanciering. Het College van beroep studiefinanciering oordeelde in 1991 dat hier sprake was van ongeoorloofde subdelegatie. Dit betekende dat hier, net als bij de andere budgetonderdelen, moest worden uitgegaan van de situatie op de eerste dag van de maand. In theorie kan de wijze waarop een studerende tegen ziektekosten is verzekerd iedere maand wijzigen en kan het dus iedere maand nodig zijn de toelage opnieuw te berekenen. Een aanpassing van het geautomatiseerde systeem was noodzakelijk om deze uitspraak te kunnen uitvoeren. De ingediende bezwaarschriften werden, totdat de systeemwijziging was gerealiseerd, aangehouden. Daarnaast werd evenwel op dit punt de wet aangepast, zodat de peildatum opnieuw kon worden vastgesteld op de eerste dag van het studiefinancieringstijdvak. Dit vergde vanzelfsprekend wel opnieuw een aanpassing van het geautomatiseerde systeem.

Tenslotte kan, indien blijkt te worden gehandeld in strijd met de wet, worden overgegaan tot aanpassing van de wet, terwijl de uitvoering ongewijzigd blijft. Voordat, op 1 januari 1991, aan studerenden een jaarkaart voor het openbaar vervoer kon worden verstrekt, konden aan thuiswonende studerenden reiskostenvergoedingen worden toegekend. De hoogte van die vergoedingen was afhankelijk van de afstand van het woonadres van de studerende tot het adres van de door hem bezochte instelling van onderwijs. De daadwerkelijke door de studerende afgelegde afstand was daarbij niet relevant. In artikel 9 van het Besluit studiefinanciering werd ten aanzien van de vaststelling van de reisafstand bepaald dat de minister Nederland verdeelt in gebieden, gegroepeerd om evenzovele meetpunten. De reisafstanden tussen de adressen die zich in de verschillende gebieden bevinden werd bepaald op basis van de afstand tussen de meetpunten en afgerond op gehele kilometers. In de toelichting werd aangegeven dat het voornemen bestond om gebruik te maken van een reeds bestaande gebiedsindeling aan de

hand van postcodes. In de praktijk is dit ook gebeurd. Er is gebruik gemaakt van een bestaand systeem met een gebiedsindeling op basis van de postcode-indeling, zoals die door de PTT wordt gehanteerd. Een postcode bestaat uit 4 cijfers en 2 letters. Op basis van de viercijfercodes is Nederland ingedeeld in gebieden. Tussen al deze viercijferige postcodegebieden zijn de afstanden berekend. Op basis hiervan werden de afstanden tussen het woonadres van de studerenden en de instellingen van onderwijs bepaald.

Om te komen tot de toe te kennen reiskostenvergoedingen werden die afstanden tenslotte vermenigvuldigd met een normbedrag per kilometer dat was afgeleid van het tarief van de Nederlandse Spoorwegen.

Het feit dat de reiskostenvergoeding geen rekening hield met de werkelijk gemaakte kosten maar was gebaseerd op een normbedrag per kilometer, leidde tot de indiening van veel bezwaarschriften tegen de hoogte van de vergoeding.

Ook de wijze van vaststelling van de reisafstand was oorzaak van veel bezwaarschriften en beroepszaken. In de eerste plaats werd de tamelijk nauwkeurige bepaling met behulp van postcodegebieden toch nog als te ruw ervaren. Vervolgens kon de door het systeem bepaalde route waarlangs de afstand werd gemeten afwijken van de werkelijk gevolgde weg. Tenslotte werd de reiskostenvergoeding pas verstrekt indien de vastgestelde reisafstand groter was dan 8 kilometer. Kleine afwijkingen rond die grens hadden dus relatief grote financiële gevolgen.

Het afdoen van deze bezwaarschriften was zeer problematisch. De geautomatiseerde toekenning bracht met zich dat de afstandsberekeningen moeilijk op hun juistheid waren te toetsen. Bij de beschikking op het bezwaarschrift kon niet worden aangegeven op welke wijze de afstand was berekend. Veel studerenden gingen daarop in beroep bij het College van beroep studiefinanciering. Het College kwam tot de conclusie dat artikel 9 van het Besluit studiefinanciering onverbindend was, omdat artikel 12, derde lid van de WSF subdelegatie niet toestond. Ingediende bezwaarschriften op het punt van de afstandsbepaling werden dan ook allemaal gegrond verklaard. Probleem was evenwel dat het niet mogelijk was de reiskostenvergoeding op een andere wijze toe te kennen. Het systeem werd dan ook niet buiten werking gesteld, maar met het nemen van nieuwe beslissingen werd gewacht totdat de wet op het punt van de subdelegatie was gerepareerd. Er werd een wijziging van de WSF voorbereid die de subdelegatie alsnog mogelijk maakte en die terugwerkende kracht zou krijgen tot 1 oktober 1986. Daarnaast werden de Beleidsregels reisafstanden studiefinanciering opgesteld. In dit besluit werden beleidsregels met betrekking tot de vaststelling van de reisafstanden vastgelegd. Tenslotte werd een lijst met de volgens de regeling bepaalde afstanden ter inzage gelegd bij de centrale directie Studiefinanciering en het College van beroep studiefinanciering.

Het probleem van de ongeoorloofde subdelegatie was daarmee verholpen. Het motiveringsprobleem en het toetsingsprobleem van de rechter bleven evenwel bestaan. Het was nog steeds niet goed mogelijk aan te geven op welke wijze de

reisafstand werd bepaald. Dit probleem is tenslotte opgelost door een verfijning van de jurisprudentie van het College van beroep. Bij afwijkingen van meer dan 5 kilometer kreeg de minister de verplichting om aan te geven op welke wijze en langs welke weg de afstand werd berekend. In de bezwaarfase bleef de Informatiseringsbank gebruik maken van de standaardafdoening. Indien betrokkene in beroep ging en het verschil meer dan 5 kilometer beliep werd met behulp van kaarten aangegeven op welke wijze het systeem tot de afstand was gekomen.

De reiskostenvergoeding voor thuiswonende studerenden is door velen gebruikt als een voorbeeld van de complexiteit van de WSF. Voor de uitvoering was de reiskostenregeling echter uiterst eenvoudig. Na het invoeren van twee postcodes werd automatisch en vrij nauwkeurig de afstand berekend. Er kan zelfs worden gesteld dat het, zonder gebruik te maken van een dergelijk systeem, onmogelijk zou zijn op basis van kilometers, in deze aantallen, een reiskostenvergoeding uit te keren. Het probleem was gelegen in het feit dat het niet mogelijk bleek aan de studerende uit te leggen op welke wijze de afstand werd vastgesteld. Deze moeilijkheid heeft mede geleid tot het idee de reiskostenvergoeding te vervangen door het aanbieden van gratis openbaar vervoer aan alle studerenden die recht hebben op studiefinanciering.

7.4 Veranderingen als gevolg van wets- of beleidswijzigingen

De uitvoering van de WSF is in hoge mate geautomatiseerd. Dit heeft tot gevolg dat bij wijzigingen in de regelgeving aanpassing van de geautomatiseerde systemen noodzakelijk is. Gerekend vanaf 1986 is de regelgeving veelvuldig gewijzigd. Ieder wijzigingsvoorstel zal door de Informatiseringsbank moeten worden getoetst op uitvoerbaarheid. Bij deze toetsing is het aspect automatisering zwaarwegend. Dat komt door de hoge graad van automatisering en het gebruik van een afhandelingssysteem.

Zoals bij alle geautomatiseerde systemen, wordt op het WSF-systeem zowel onderhoud als ontwikkeling gepleegd. De capaciteit voor beide werkzaamheden is uiteraard niet onbeperkt. De Informatiseringsbank gebruikt in dit verband het begrip veranderingscapaciteit.

De aard van elk systeem brengt met zich mee, dat projecten volgtijdelijk worden uitgevoerd. Ook de door de Informatiseringsbank gebruikte ontwikkelingsmethodiek, een verbeterde en in eigen beheer aangepaste vorm van SDM, gaat hiervan uit. Daarnaast is het slechts tot op bepaalde hoogte mogelijk nog gedurende het ontwikkelingstraject wijzigingen aan brengen.

Het voorgaande houdt in dat de Informatiseringsbank in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte moet worden gebracht van beleidsvoorstellen die consequenties hebben voor het geautomatiseerde systeem en dat het bijna onmogelijk is 'ad-hoc' beslissingen met directe ingang te implementeren en uit te voeren. Bovendien kan per kalenderjaar slechts een beperkt aantal wijzigingen worden aangebracht in het systeem en daarmee ook in de wet.

Bij de toetsing van voorgenomen wetswijzigingen maakt de Informatiseringsbank gebruik van het instrument uitvoeringstoetsing. In juli 1988 is bij de oprichting van de Informatiseringsbank gekozen voor een strikte scheiding van beleid en uitvoering. Het beleid wordt ontwikkeld door het ministerie in Zoetermeer en de Informatiseringsbank voert het vastgestelde beleid uit.

De scheiding van beleid en uitvoering in deze zin noodzaakte tot de ontwikkeling van een instrument als de uitvoeringstoets. Voorheen waren beleid en uitvoering ondergebracht in één organisatie. Dit betekende dat bij de ontwikkeling van een beleidsvoorstel reeds een ruwe toets op de uitvoerbaarheid plaatsvond. Voorstellen die niet waren te automatiseren, dan wel zeer ingrijpende gevolgen zouden hebben voor het geautomatiseerde systeem, werden niet naar buiten gebracht. Voor de buitenwereld was deze toetsing echter niet zichtbaar.

De scheiding van beleid en uitvoering had tot gevolg dat de toetsing vooraf niet langer plaatsvond. Ten einde te voorkomen dat in een te laat stadium aandacht zou worden besteed aan de uitvoering maakt de Informatiseringsbank gebruik van de uitvoeringstoets. Ieder wijzigingsvoorstel wordt getoetst op de aspecten financiën, uitvoering, informatica, juridische gevolgen en voorlichting. Per aspect worden de gevolgen in kaart gebracht en beoordeeld. Het aspect informatica is één van de belangrijkste aspecten. Indien een wijzigingsvoorstel niet te automatiseren is zal dit immers door de hoge graad van automatisering tot uitvoeringsproblemen leiden. In deze toets geeft de Informatiseringsbank dus een oordeel over de uitvoerbaarheid. Zij geeft hierbij tevens aan onder welke randvoorwaarden invoering mogelijk is. Getracht wordt de samenhang met andere wijzigingsvoorstellen aan te geven. Dit speelt met name bij de beoordeling van de vraag of invoering op de door het beleid voorgestelde datum mogelijk is. Niet uit het oog mag worden verloren dat het aantal wijzigingen dat kan worden aangebracht, gezien de beschikbare veranderingscapaciteit, niet onbeperkt is. De uitvoeringstoets is formeel gezien een ambtelijk advies van de hoofddirecteur aan de minister van Onderwijs en Wetenschappen. Dit advies wordt betrokken bij de departementale beleidsontwikkeling. Als onderdeel van het departement kan de Informatiseringsbank niet zelfstandig conclusies verbinden aan een uitvoeringstoets. Het is de minister die een beslissing neemt.

Een goed voorbeeld van de werking van het instrument is de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel Heroriëntering studiefinanciering V, een wetsvoorstel dat overigens niet is ingediend bij de Tweede Kamer. Bij aanvaarding van dit wetsvoorstel zouden de verstrekking en de inning van de rentedragende lening worden verzelfstandigd. In de uitvoeringstoets kwam de Informatiseringsbank tot de conclusie dat uitvoering van dit wetsvoorstel op het voorgestelde tijdstip uitsluitend mogelijk was indien reeds voor andere taken ingezette capaciteit zou worden vrijgemaakt. Invoering op de voorgestelde datum zou, aldus de conclusie van de uitvoeringstoets, grote gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van de Informatiseringsbank. Andere, reeds kracht van wet hebbende maatregelen, zouden niet kunnen worden ingevoerd. De uitvoeringstoets is door de Raad van State in zijn

advies betrokken. Hieruit blijkt dat, ondanks het feit dat de uitvoeringstoets geen formele status heeft, aan een dergelijke toetsing toch behoefte bestaat.

8 Conclusie

Uit bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat de combinatie van automatisering met (bestuurs)recht met name voor de uitvoering door de Informatiseringsbank een uiterst tweeslachtig onderwerp is.

De Informatiseringsbank is een min of meer gecentraliseerd overheidsorgaan, dat een taak uitvoert die enigszins vergelijkbaar is met die van de sociale diensten of gemeenschappelijke administratiekantoren. In tegenstelling tot deze laatste uitkeringsinstanties is de uitvoering van deze taak van de Informatiseringsbank echter niet regionaal begrensd.

Mede door de complexiteit van de wetgeving en de omvang van de taak van de Informatiseringsbank is een geautomatiseerd systeem een conditio sine qua non geworden voor de uitvoering. Alleen een dergelijk systeem is nog bij machte op zodanige schaal rekening te houden met de hoeveelheid factoren die de hoogte van een individuele toekenning bepalen.

Aan de andere kant leidt het gebruik van een dergelijk systeem tot een grote mate van afhankelijkheid ervan. Door het streven naar een één-op-één-verhouding tussen een geautomatiseerd systeem en een steeds wijzigende en complexer wordende wet, bestaat het gevaar dat aan de wet concessies moeten worden gedaan, omdat anders het systeem de wet niet zou kunnen uitvoeren.

Tevens wordt de benadering van de individuele studerende onpersoonlijk en wordt de grond voor het al dan niet toekennen van studiefinanciering voor de studerende minder duidelijk. Vanwege de tamelijk beperkte mogelijkheden om een primaire beslissing te motiveren of te verduidelijken, wordt steeds vaker een beroep gedaan op informatievoorziening via de steunpunten studiefinanciering en wordt steeds vaker gegrepen naar het middel van het bezwaarschrift. Ook het feit dat de Wet op de studiefinanciering een aan zeer veel wijzigingen onderhevige wet is en een mate van complexiteit vertoont die niet eenvoudig is uit te leggen, is hier debet aan.

Overzicht van de preadviezen uitgebracht voor de VAR

*De met * aangeduide preadviezen zijn nog verkrijgbaar bij de uitgever of via de boekhandel*

II	mr. A. Koelma mr. R. Kranenburg	De verhouding van staatsrecht en administratief recht	(1940)
IV	mr. J. Kruseman mr. J.H. Scholten	De verhouding van administratief recht en burgerlijk recht	(1941)
VI	mr. A. Kleyn mr. J.V. Rijperda Wierdsma	De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) handelingen of besluiten	(1942)
VIII	mr. L.J.M. Beel mr. C.J. Wiarda	Publiekrechtelijke overeenkomsten	(1943)
X	mr. E. Bloembergen mr. H.E.R.E.A. Frank	Administratieve rechtspraak op economisch terrein	(1946)
XIII	mr. J.M. Kan mr. W.G. Vegting	De grenzen van de verordenende bevoegdheid van de gemeente	(1947)
XV	dr. G.A. van Poelje mr. A.M. Donner dr. Jules Lespes	Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht	(1948)
XVII	mr. S. Fockema Andreae mr. D. Simons	Het administratief recht in de Grondwet	(1949)
XIX	dr. S.O. van Poelje mr. C.H.F. Polak	Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht	(1950)
XXII	mr. H. Fortuin mr. A.J. Hagen	De voorwaardelijke beschikking	(1951)
XXIV	dr. I. Samkalden mr. G.J. Wiarda	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	(1952)

XXVI	dr. J.W. Noteboom mr. L.R.J. Ridder van Rappard	Samenwerking van overheid en particulieren	(1953)
XXIX	dr. W.F. Prins mr . H . D . van Wijk	Politiedwang	(1954)
XXXI	mr. D. Simons dr. F.E. de Visschere mr. S.F.L. Baron van Wijnbergen	Bestuursrecht en bestuurskunde	(1955)
XXXIV	dr. B. de Goede dr. M. Troostwijk	Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij de behartiging van openbare belangen	(1956)
XXXVI	mr. A. D . Belinfante mr. A. Mulder	De verhouding van administratieve sancties en straffen	(1957)
XXXVIII	mr. J. Korf mr. L.G. van Reijen	De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen	(1958)
XL	mr. B. Bolkestein dr. D. van der Wel	Het goedkeuringsrecht	(1958)
XLII	mr. A.M. Donner mr. I. Samkalden	Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied?	(1960)
XLIV	mr. R.A.V. Baron van Haersolte dr. H.A. Brasz mr. J.G. Steenbeek	De overheidssubsidie	(1961)
XLVI	mr. W. F. Leemans mr. W.M.J.C. Phaf	Figuren als overdracht, machtiging en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden	(1962)
XLIX	mr. E.H. s'Jacob mr. J.C. Somer	De onderlinge verhouding van wettelijke voorschriften van verschillende wetgevers afkomstig	(1963)
LIV	mr. W. Duk mr. H.J.M. Jeukens	Terugwerkende kracht	(1965)
LVII	mr. J.M. Kan mr. N.H. Muller mr. R. Streng	Doeltreffendheid van het administratief beroep	(1966)

LIX	mr. D. van Duyne mr. J. Bulthuis	Het plan in het openbaar bestuur	(1967)
LX	mr. L.J. Brinkhorst mr. T. Koopmans mr. A.D. Peiffer mr. W.M.J.C. Phaf prof. mr. S.O. van Poelje	Tenuitvoerlegging van Gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid	(1968)
LXII	mr. O.A.C. Verpalen mr. F.J. Beunke	Schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaad	(1969)
LXIV	mr. F.H. van der Burg	Overheid en onderdaan in een representatieve democratie	(1970)
LXVI	mr. J.A.M. van Angeren mr. Th. J.C. Verduin	De sanctionering van het administratief recht	(1971)
LXIX	mr. A.M. Donner mr. P.J Boukema mr. H.J.M. Jeukens	Naar aanleiding van enkele belangrijke aspecten van het rapport van de Staatscommissie Cals/Donner	(1972)
LXX	mr. L.J.M. de Leede mr. J.P. Scheltens	Het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht in het administratieve recht	(1973)
LXXIV	mr. M. Scheltema mr. W. Konijnenbelt	De rechtsverwerking in het administratieve recht	(1975)
LXXVI	mr. B. Plomp drs. E.L. Berg	Milieuheffingen	(1975)
LXXVIII	mr. W. Brussaard J. Rothuizen	Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening	(1976)
LXXX	mr. S.V. Hoogendijk-Deutsch mr. R. Samkalden	Advisering in het bestuursrecht	(1978)
LXXXII	mr. A.G. van Galen mr. H.Th.J.F. van Maarseveen	Beginselen van administratief procesrecht	(1978)
LXXXIV	mr. R. Bergamin mr C.J.G. Olde Kalter	Overheidspersoneel en grondrechten	(1979)
LXXVI	mr. F.W. ter Spill mr. A.Q.C. Tak	Onwetmatig bestuur	(1981)
LXXXVIII	mr. P.J.J. van Buuren mr. M. de Groot-Sjenitzer	De omvang van de rechtsbescherming	(1982)

XC	mr. F.J.P.M. Hoefnagel mr. drs. Alex Reinders	Kunst, kunstbeleid en administratief recht*	(1983)
XCII	mr. Chr. Kooij dr. F.P.C.L. Tonnaer	Vergunningverlening in stroomversnelling	(1984)
XCIII	mr. D.W.P. Ruiter drs. C.J.N. Versteden	Het gelijkheidsbeginsel in het administratieve recht	(1985)
XCIV	mr. D.A. Lubach mr. W.A.M. van Schendel	Bestuursrecht en (nieuw) burgerlijk recht*	(1986)
XCVI	mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens mr. J.W. Ilsink mr. R.E. de Winter	De praktijk van toetsing van gemeentelijke regelgeving*	(1987)
XCIX	mr. E.M.H. Hirsch Ballin mr. J.H. van Kreveld	Rechtsstatelijke subsidieverhoudingen	(1988)
102	mr. N.S.J. Koeman mr. J.H.W. de Planque	Overheidsaansprakelijkheid administratieve en burgerlijke rechter*	(1989)
104	mr. Th.G. Drupsteen mr. K.J. Kraan	De beslechting van bestuursgeschillen*	(1990)
106	mr. J.B.J.M. ten Berge mr. E.J. Daalder dr. J. Naeyé	De Nationale ombudsman*	(1991)
108	mr. M.B. Koetser prof. mr. Ch.J. Langereis prof. mr. R.M. van Male	De belanghebbende*	(1992)