EEK
UR

# Beschikken en automatiseren

VERSLAG VAN

DE ALGEMENE VERGADERING

OP 14 MEI 1993 TER BEHANDELING VAN

DE PREADVIEZEN VAN

PROF.MR. H. FRANKEN

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

MR. J. SMIT / MR. A.W. VENSTRA

111

VARREEKS

D.TJEENK WILLINK

1

BESCHIKKEN EN AUTOMATISEREN

# VAR-reeks
# 111

**BESCHIKKEN EN AUTOMATISEREN**

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING
VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

GEHOUDEN OP 14 MEI 1993
TER BEHANDELING VAN DE PREADVIEZEN VAN

PROF.MR. H. FRANKEN
PROF.MR. DR. I.TH.M. SNELLEN
MR. J. SMIT
MR. A.W. VENSTRA

SAMSOM H.D. TJEENK WILLINK ALPHEN AAN DEN RIJN 1994

Aanbevolen citeerwijze: VAR 111

*Colofon*:
Letter: Times
Omslagontwerp: Wim Bottenheft, Marijenkampen
Zetwerk: Sander Pinkse Boekproduktie, Amsterdam
Druk en afwerking: Samsom Sijthoff grafische bedrijven bv, Alphen aan den Rijn

CIP-gegevens

ISBN 90 6092 738 9
NUGI 693

© 1994, Vereniging voor administratief recht

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 kopieën 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

*Rede van de voorzitter, mr. J.B.J.M. ten Berge* 7

*Interventies (ochtendgedeelte)* 11
Drs. C.J.N. Versteden 11
Mr. M.C.M. Weusten 14
Drs. R.E. Leenes 15
Mw. mr. G. Overkleeft-Verburg 19

*Beantwoording door de preadviseurs (ochtendgedeelte)* 23
Mr. H. Franken 23
Dr. I.Th.M. Snellen 25
Mr. J. Smit 27

*Prijsuitreiking VAR-pleitwedstrijd 1993* 29

*Uitreiking VAR-prijs 1993* 32

*Interventies (middaggedeelte)* 35
Mr. J.A. Schilder 35
Mr. S.E. Raaphorst 37
Mr. N. Verheij 39
Mr. M. Scheltema 44
Mr. Van der Velde 48
Mr. drs. B.M.J. van der Meulen 50

*Beantwoording door de preadviseurs (middaggedeelte)* 52
Mr. J. Smit 52
Mr.dr. I.Th.M. Snellen 54
Mr. H. Franken 59

*Bestuur en ereleden* 65

*Overzicht van de preadviezen uitgebracht voor de VAR* 66

# Rede van de voorzitter, mr. J.B.J.M. ten Berge

Wat voor beeld hebt u eigenlijk van de rechterlijke macht? Welke gedachten-associaties krijgt u als u termen als 'rechtspraak' en 'rechterlijke taakuitoefening' hoort? De meeste mensen denken hierbij aan magistraten die een concreet dossier heel nauwkeurig analyseren, daarover partijen horen, al dan niet gezamenlijk overleg plegen en daarna met pen of, in toenemende mate met personal computer, zelf hun vonnis of uitspraak schrijven. Aan de stijl van de uitspraak herkent men de gerechten, de kamers, de magistraten. Kortom, maatwerk voor professionals.

Klopt dit beeld? Van het directoraat-generaal rechtspleging van het ministerie van Justitie heb ik op mijn verzoek enige cijfers over 1991 ontvangen die een ander licht op het rechterlijk bedrijf werpen. In dat jaar hadden we volgens deze cijfers 1.284 rechters. Het is niet duidelijk of dit aantal ook de raden van beroep en de ambtenarengerechten omvat; in ieder geval is niet de Raad van State erbij betrokken. In het vervolg ga ik voor het totaal aantal rechters uit van 1.400 formatieplaatsen. Het totaal aantal ingekomen zaken is astronomisch veel groter: het ligt op 1.048.862, daaronder niet begrepen het aantal zaken bij het College van Beroep Studiefinanciering. Op basis van 1.050.000 zaken kom ik tot een gemiddeld aantal zaken per rechter per jaar van ongeveer 750. Dit zou echter betekenen dat de gemiddelde rechter circa drie vonnissen/uitspraken per werkdag zou schrijven zonder tijd te hebben voor andere activiteiten zoals dossiers lezen en zittingen houden. Het is dus nodig een correctie aan te brengen.

Een rechter die maatwerk verricht, doet naar schatting gemiddeld ongeveer 150 uitspraken per jaar zelf af. Deze schatting berust op natte-vingerwerk. Bij de Hoge Raad is de produktie per lid per jaar niet hoger dan 50, maar het betreft daar uitspraken met een bijzonder karakter, bij de Centrale Raad van Beroep ligt dit getal iets lager dan 100 en kantonrechters werken ongeveer 200 zaken per jaar zelf af. Ik baseer mij op deze cijfers en op enige gesprekken met rechters. Voor ons doel is die basis voldoende, want het gaat erom een indicatie te hebben van hetgeen de individuele rechters zelf doen. Ik kom dan tot 1.400 x 150 = 210.000 uitspraken/vonnissen per jaar. Dit is minder dan 20% van de totale output van de rechterlijke macht. Hoewel op de details van deze berekening wel iets af te dingen valt, mogen we in globale zin concluderen dat slechts een zeer klein deel van de output als geheel conform het traditionele beeld op de klassieke manier door magistraten wordt verzorgd.

Waarom deze cijfers? Ik wil ermee aangeven dat ons beeld van de rechterlijke macht verkeerd is. Er is een stukje werkelijkheid aan het rechtsbedrijf dat wij

juristen vaak niet zien, omdat wij begrijpelijkerwijs meer geïnteresseerd zijn in de inhoud van de *NJ* of de *AB*. In werkelijkheid verschilt de rechterlijke macht niet zo veel van het openbaar bestuur. Ik noem enige overeenkomsten.

- Evenals het openbaar bestuur neemt de rechterlijke macht een groot aantal publiekrechtelijke besluiten, vele eenvoudig, massaal en met behulp van automatisering, andere zwaarwegend, gering in aantal en resultaat van maatwerk.
- In beide gevallen wordt het besluitvormingsproces gereguleerd door regels van publiekrecht.
- In beide gevallen wordt een verhoudingsgewijs gering aantal beslissende ambtsdragers ondersteund door assisterende ambtenaren.
- In beide gevallen wordt de taakvervulling bekostigd uit de algemene middelen, waarvan de omvang zoals men weet onder druk staat van de grote noodzaak tot bezuiniging.
- Evenals het openbaar bestuur heeft de rechterlijke macht een belangrijke publieksfunctie (minimaal 1 miljoen publiekscontacten per jaar).

Een en ander roept de vraag op of we niet moeten concluderen dat de rechterlijke macht het evenmin als het openbaar bestuur kan stellen zonder regels van bestuursrecht. Mijn antwoord luidt dat de rechterlijke macht inderdaad niet zonder zulke regels kan. Er zijn op dit moment in ieder geval vier veranderingsprocessen in het rechtsbedrijf die problemen en vragen oproepen ter oplossing respectievelijk ter beantwoording waarvan het bestuursrecht dienstig kan zijn. In het vervolg van mijn betoog zal ik deze vier ontwikkelingslijnen behandelen.

*1. De interne bestuursstructuur van de gerechten*

De integratie van de rechtspraak in eerste aanleg heeft een reorganisatie van de zittende magistratuur en de ondersteuning tot gevolg. Er zijn grotere organisaties ontstaan, waardoor ook allerlei problemen van 'bestuur' rijzen. Ik denk hier onder meer aan de indeling in kamers, de roulering van rechters en het bepalen van prioriteiten en posterioriteiten binnen het budget van de rechtbank. Er doen zich bestuurlijke problemen voor die om een bestuurlijke oplossing vragen. In toenemende mate blijkt de vergadering van rechters niet meer het juiste besluitvormingsorgaan te zijn, zodat de vraag 'wat dan wèl?' rijst. Als een soort bestuursorgaan voor de rechtbank ontstaat, moet de bestuurlijke gang van zaken dan niet in regels worden vastgelegd? Een belangrijk element is ook de verhouding met de dienst gerechtelijke ondersteuning (DGO), die in hetzelfde huis woont. Hoe dient men, mede met het oog op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, met de DGO om te gaan? Ook op dit punt zouden regels van bestuursrecht moeten worden gesteld.

*2. Mandatering*

Zoals gezegd wordt maar 20% van de rechterlijke uitspraken door de rechters zelf gemaakt. De rest geschiedt met behulp van de ondersteuning, uiteraard aangestuurd door rechters. Van de zijde van het ministerie van Justitie wordt aange-

spoord nog meer over te laten aan de ondersteuning. Zelf schrijven van uitspraken, zo wordt bij een aantal rechtbanken wel gezegd, is een luxe. De ondersteuning heeft twee bazen: enerzijds de rechter voor het inhoudelijke werk, anderzijds de DGO, de hiërarchische baas, die met name op een goede besteding van de beschikbare middelen heeft te letten. Ik zou mij bijvoorbeeld kunnen voorstellen dat de DGO erop zou willen letten dat de rechters in de bestuurssector niet te veel geld uitgeven aan dure deskundigheidsonderzoeken. Een rechtbank die aan het budgetmechaniek wordt onderworpen, krijgt op den duur een invloed van de DGO te verwerken waarbij erop wordt gelet of de activiteiten niet te kostbaar worden.

Het zal duidelijk zijn dat hier geen sprake van *juridisch* mandaat is. We stuiten hier echter wèl op grote schaal op *feitelijk* mandaat en erkend moet worden dat het verschil tussen deze beide figuren niet zo groot is. Er rijzen dan ook juridische vragen. In het voorontwerp derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt bepaald dat niet kan worden gemandateerd als de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Wat wordt hier nu precies gemandateerd? In de eindrapportage werkwijzen sector bestuursrecht worden beslissingen in allerlei deelbeslissingen uiteengerafeld en wordt aangegeven welke deelbeslissingen men aan de ondersteuning kan overlaten en welke deelbeslissingen rechters zelf moeten nemen. Wordt mandaat toegestaan, dan dienen vervolgens de grenzen te worden bepaald. Zijn algemene en/of bijzondere mandaatsinstructies mogelijk en, zo ja, wie dient die te geven: de president, het dagelijks bestuur van de rechtbank, de DGO? Kortom, vragen te over die een bestuursrechtelijke beantwoording vergen.

*c. Beleidsregels*

Dit bestuursrechtelijke begrip wordt in toenemende mate relevant voor de rechterlijke macht. Door een bestuursrechtelijke bril naar de rechterlijke macht kijkend, constateer ik dat met name de sector bestuursrecht in toenemende mate met allerlei keuzemomenten te maken krijgt, die in het nieuwe procesrecht verscholen zitten. Ik noem hier:

- de afbakening met de burgerlijke rechter;
- de afbakening met het openbaar bestuur;
- de keuze tussen talloze onderzoeksinstrumenten;
- de principiële keuze tussen formele rechtspraak, waarbij bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsbeginsel of het motiveringsbeginsel wordt gehanteerd, en materiële rechtspraak, waarbij meer op de inhoud van de zaak wordt ingegaan.

Een en ander roept een behoefte aan eenheid op. Enige jaren geleden is een nummer van het *Nederlands Juristenblad* gewijd aan samenwerking tussen rechters. Bij grote aantallen is samenwerking niet gemakkelijk en het ligt dan ook in de lijn dat zich bij de rechterlijke macht een 'beleidsregelpraktijk' gaat voordoen. Daarbij rijzen dan bestuursrechtelijk relevante vragen als:

- wie kan beleidsregels vaststellen?
- als binnen een rechtbank vaste afspraken worden gehanteerd, moeten die dan niet in beleidsregels worden vastgelegd en worden gepubliceerd, conform de voorschriften in het voorontwerp derde tranche Awb?

*4. Vereisten van behoorlijkheid*

De Nationale ombudsman heeft een fraai stelsel van vereisten van behoorlijkheid ontwikkeld met het oog op het openbaar bestuur, met name vanwege de publieksfunctie die dit vervult. Genoemd kunnen worden: een goede voortgangsbewaking, dienstbetoon, goede feitelijke en telefonische toegankelijkheid, goede behandeling van correspondentie, informatie over het verloop van de zaak en een intern systeem van klachtbehandeling. Al deze vereisten zijn mijns inziens zonder meer van toepassing op de rechterlijke macht. Met name lijkt het mij buitengewoon aardig per gerecht een intern systeem van klachtbehandeling op te zetten. Oosting[1] heeft erop gewezen dat de huidige klachtvoorziening van de Wet op de rechterlijke organisatie onvoldoende is. Deze klachtregeling is gericht op individuele magistraten, terwijl het nu juist verstandig is het rechtsbedrijf als geheel en met name de bedrijfsvoering in beeld te laten komen. Bovendien moet er meer in de openbaarheid worden gebracht, zodat men bijvoorbeeld aan de hand van een jaarverslag kan signaleren op welke punten het niet goed gaat. Een goede gedachte lijkt dan ook het instellen van een ombudsman voor de rechterlijke macht, te situeren bij de Hoge Raad, ter omzeiling van het probleem van de onafhankelijkheid.

## Conclusie

Mijn boodschap is: de rechterlijke macht wordt een produktiebedrijf dat vergelijkbaar is met het openbaar bestuur, zij het met enige specifieke afwijkingen die te maken hebben met de eigen functie en de onafhankelijkheid. Overigens wordt de onafhankelijkheid vaak misbruikt. Men dient onderscheid te maken tussen enerzijds de onafhankelijkheid van het gerecht, als bestuursrechtelijk aanknopingspunt voor allerlei rechtsgevolgen, en anderzijds de onafhankelijkheid van individuele magistraten en de rechterlijke macht als geheel. Bestuursrechtelijke ontwikkelingen op het gebied van de rechterlijke macht zou men dan ook vooraf moeten laten gaan door een bezinning op het wezen en de reikwijdte van de onafhankelijkheid.

Ik heb u in deze rede enkele gedachten willen meegeven die misschien voor velen nogal controversieel zijn. De komende jaren zullen we te maken krijgen met een ingrijpende heroriëntatie van de rechterlijke macht. Het gevolg is grote onzekerheid, niet alleen voor het rechterlijk bedrijf, maar vooral ook voor de cliënten daarvan. Er is behoefte aan een nieuw normenpatroon dat de rechtsonzekerheid kan verkleinen, een interne normenstructuur voor het rechtsbedrijf, die is toegesneden op het produktieproces en de produktiestructuur. Daarover moet vooral ook in bestuursrechtkringen worden nagedacht, omdat het bestuursrecht in dit opzicht iets te bieden heeft. Kortom, mijn vraag is: gaan we op weg naar een 'bestuursrecht voor de rechterlijke macht'?

1 M. Oosting, 'Klachten over het rechtsbedrijf', *NJB* 1990, blz. 689-693.

# Interventies (ochtendgedeelte)

**Drs. C.J.N. Versteden**

Ik wil in de eerste plaats degenen die het onderwerp voor deze vergadering hebben bedacht een compliment maken. Het is een heel goede keus, ook qua timing, omdat we, zoals uit de preadviezen blijkt, op dit gebied aan het begin van een nieuw tijdperk staan. Als je de preadviezen leest, krijg je een beetje het gevoel dat je kreeg toen je *De derde golf* van Alvin Toffler las. Het is natuurlijk allemaal iets minder pakkend geschreven, maar als je verder over het onderwerp doordenkt, komt toch een soortgelijk gevoel op! Vergelijkbaar is de ervaring die je hebt als je door een grote computerleverancier wordt uitgenodigd aan een IT-conferentie in Nice, of waar dan ook, deel te nemen en als je dan een inleiding van een Amerikaan te horen krijgt die je duidelijk maakt wat de strategische betekenis van informatietechnologie (IT) is. Dat heeft dan een bepaald doel, maar aan de andere kant wordt er, denk ik, geen grote leugen verteld.

De preadviseurs zijn erin geslaagd het ingewikkelde en voor de meesten van ons waarschijnlijk extra ingewikkelde onderwerp redelijk inzichtelijk te maken. Ze hebben de stof zodanig gebracht, dat de belangstelling wordt opgewekt. Verder ben ik eerlijk gezegd niet gekomen. Mijn belangstelling is gewekt, ik heb het gevoel dat ik het begin te snappen en in ieder geval begin ik te voelen dat ik moet gaan opletten. Volgens mij hebben de preadviseurs al een groot resultaat bereikt als ze in die zin een bewustwordingsproces op gang kunnen brengen. Als je aan het begin van een nieuw tijdperk in het openbaar bestuur staat, is het goed je daarvan bewust te zijn en te weten wat je te doen staat.

Over twee thema's wil ik graag opmerkingen maken, met de vraag of de preadviseurs daarop willen reageren.

Wie de preadviezen leest en wie in het openbaar bestuur om zich heen kijkt, zal inzien dat daar vergaande mogelijkheden ontstaan om menskracht door informatietechnologie te vervangen. Ik verwijs in dit verband ook naar de kop boven een beschouwing over dit onderwerp van Frank Kuitenbrouwer in de *NRC*.[2] De mogelijkheden waarop ik doel, liggen in de sfeer van automatisering van beleidsprocessen en met name van beschikkingsprocessen. We zien een duidelijke tendens van voortschrijdende automatisering opkomen, waarbij men terreinen gaat exploreren waarvan we totnogtoe nauwelijks konden vermoeden

2 'Ambtenaar moet wijken voor beschikkende computer', *NRC-Handelsblad* 13 mei 1993.

dat men met informatietechnologie veel verder zou kunnen komen. Als de automatisering van beschikkingsprocessen en, verder reikend, rechtsvormingsprocessen mogelijk is, zal zij zich naar mijn oordeel ook in de praktijk voordoen. Ik ben inmiddels namelijk als een wet gaan beschouwen dat in de informatietechnologie alles wat kan ook gebeurt. Hetzelfde zien we in de biotechnologie: ondanks alle ethische verhalen houden we de ontwikkelingen niet tegen. Wat kan, gebeurt. De informatietechnologische mogelijkheden die zich aandienen, zullen onvermijdelijk over ons heen komen, hetgeen inhoudt dat we er ook bij stil moeten staan.

Ik zie drie meer specifieke redenen om mijn conclusie van onvermijdelijkheid te trekken. In de eerste plaats is automatisering naar mijn idee in vergaande mate een autonoom proces dat men niet kan stoppen. De automatisering is, zoals we om ons heen zien, breed in de samenleving vertegenwoordigd en doet zich ook voor in het openbaar bestuur. In de tweede plaats is de financiële druk op de collectieve sector vrij groot, iets wat voorlopig ook wel zo zal blijven. Ook van daar uit wordt een sterke 'push' op automatisering uitgeoefend. In de derde plaats hebben we te maken met een verschijnsel dat we eveneens als een soort wetmatigheid kunnen beschouwen: in organisaties doet zich een technocratische drang voor. Ook in dat opzicht geldt dat wat mogelijk is gewoon gebéurt.

De technocratische druk, toegespitst op het onderwerp van deze vergadering, heeft enerzijds een interne oorzaak, die, afgezien van de algemeen-technologische aspecten, de toepassing van bestaande mogelijkheden zal versterken. In onze organisaties zal het gewicht van informatietechnologen en van mensen die de met informatietechnologie samenhangende belangen behartigen sterk toenemen. Deze ontwikkeling doet zich nu al voor en zal zich nog verder versterken. Er is anderzijds een externe, zojuist al even aangeduide factor in het spel: het aanbod van informatietechnologie roept de vraag op. Zo werkt dat wereldje.

Naast deze beide factoren doet zich nog een interne potentiële oorzaak van technocratische drang en druk voor: er gaat een zekere onevenwichtigheid ontstaan die men als 'IT-drive' zou kunnen aanduiden en die, als geen tegenwicht wordt geboden, tot gevolg zal hebben dat de informatietechnologen met al het hunne de overhand krijgen. Naar mijn mening zijn de krachten die het tegenwicht moeten bevorderen nog niet sterk genoeg; ze zullen verder tot ontwikkeling moeten komen. Er zijn al veel betogen gehouden over 'machten'. Ik ben gestopt bij de Vierde Macht van Crince Le Roy, helaas niet meer in ons midden, maar ik zou hier van een Vijfde Macht in ons openbaar bestuur willen spreken. Wie met machten van diverse aard te maken krijgt, moet altijd zorgen voor evenwicht. In een organisatie, zo zegt men ook wel, moeten naast krachten ook tegenkrachten aanwezig zijn. Er dient te worden voorzien in 'checks' en 'balances' ten aanzien van de potentiële Vijfde Macht in het openbaar bestuur die de informatietechnologie naar mijn idee is.

Hierover moeten we niet angstig doen. Informatietechnologie heeft natuurlijk ook heel grote voordelen. Deze liggen, zoals in de preadviezen is geschetst, in de sfeer van de efficiency en de kosten, of, met een terminologie die tegenwoordig ook in het openbaar bestuur in zwang is, de verhouding in de organisatie tussen

middelen en output, en daarnaast in de sfeer van betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Dat zijn belangrijke dingen, reden waarom we ons, afgezien van het feit dat er in feite weinig tegen te houden valt, tegenover informatietechnologie niet negatief moeten opstellen en de toepassing ervan in zekere mate moeten bevorderen. Anderzijds moeten we bedenken dat er waarden zijn die in het gedrang kunnen komen.

Voor deze waarden, die men onder de noemers 'democratie' en 'rechtsstaat' pleegt te brengen, vragen ook de preadviseurs aandacht. Naar mijn mening zal de IT-drang die in het openbaar bestuur zal ontstaan ons ertoe dwingen beter te expliciteren en te articuleren wat onder 'democratie' en 'rechtsstaat' wordt verstaan. Tot nu toe zijn dit vrij vage begrippen waarmee we niet iets kunnen tegenhouden of iets in evenwicht kunnen brengen. We zullen er meer concrete invulling aan moeten geven om duidelijk te kunnen maken hoe we vanuit deze begrippen een toetsing op informatietechnologische ontwikkelingen uitvoeren. De nog te grote vaagheid staat een goed functioneren als toetsings- en conditioneringskader in de weg.

Juist omdat het van belang is bij het opkomen van een nieuwe macht die om tegenwicht vraagt voor evenwicht te zorgen, zullen politiek, bestuur en management heel nadrukkelijk en systematisch aandacht aan de ontwikkeling van de informatietechnologie in het openbaar bestuur moeten besteden. Het zijn politiek, bestuur en management die het noodzakelijke evenwicht zullen moeten organiseren. Zij zullen zich metterdaad, ook in materiële zin, verantwoordelijk moeten voelen voor wat er gebeurt. De materie is moeilijk en het is dan heel gemakkelijk te zeggen: daar heb ik mijn mensen voor. Juist echter omdat het over beschikkingen gaat, moet de leiding in het openbaar bestuur zich nadrukkelijk en tot op zekere hoogte inhoudelijk met de materie bezighouden en zich ook in materiële zin voor de gang van zaken verantwoordelijk voelen. Als we overgaan tot het in vergaande mate automatiseren van beschikkingsprocessen, raken we immers de kern van het openbaar bestuur.

Natuurlijk is het niet mogelijk dat managers in dit opzicht specialisten worden; ze zouden daarmee trouwens ook misschien weer een gevaar gaan vormen! Er is dan ook in dit land een dringende behoefte aan specifieke expertise op dit snijvlak van openbaar bestuur en informatietechnologie. Hoe moet het beschikkende bestuur met informatietechnologie omgaan? Hoe kan het bestuur ervoor zorgen dat ontwikkelingen die zich voordoen op de juiste manier worden ingebed? Op dat gebied is specifieke expertise vereist die we nog niet in ruime mate voorhanden hebben. Ik pleit er niet voor te proberen het proces van automatisering tegen te houden. Die pogingen zullen, zoals ik al eerder zei, niet kunnen slagen en het zou niet verstandig zijn ze te ondernemen, omdat informatietechnologie veel voordelen heeft. We moeten echter de noodzaak van conditionering beseffen, juist omdat waarden in het geding zijn die de kern van het openbaar bestuur raken.

Bij het lezen van de preadviezen krijgen we het beeld dat beleidsvrijheid de vijand aan het worden is van een dominante kracht in het openbaar bestuur. Het is een tendens dat beleidsvrijheid wordt weggedrukt. Er zal naar mijn idee onder invloed van de eerder genoemde drang van informatietechnologie worden ge-

poogd beleidsvrijheid uit te bannen. In dit verband rijst een fundamentele vraag. Tot nu toe wordt in de discussies over de voortgaande rechtsbescherming betoogd dat de beleidsvrijheid het specifieke van het openbaar bestuur is. Het openbaar bestuur, zo zegt men, kan zich vanuit zijn democratische component nu juist in de beleidsvrijheid nog in zijn eigen karakter laten gelden. Als dat klopt en als de beleidsvrijheid inderdaad onder druk komt te staan, zullen we ons moeten bezinnen op de vraag wat precies de zin van de beleidsvrijheid in de democratische context is, op de mate waarin we de beleidsvrijheid willen handhaven en op de weg waarlangs we haar veilig willen stellen. Hier ligt een belangrijke opgave voor bestuurders, management en vele anderen, die gezamenlijk moeten voorkomen dat we achteraf moeten constateren dat de beleidsvrijheid is verdwenen of op onaanvaardbare wijze is ingeperkt.

Zelf denk ik dat de beleidsvrijheid de kern van de positie van het openbaar bestuur raakt. In de beleidsvrijheid staat het bestuur 'face to face' tegenover het individu en dat bepaalt in hoge mate de belevingswaarde van het bestuur in de ogen van de burger. Ik betwijfel of men een situatie mag laten ontstaan waarin het bestuur, met een automatiseringsterm, 'interface' wordt tussen een aantal abstracties en een concrete burger met al zijn subjectieve eigenschappen.

In het kader van de beleidsvrijheid is behalve de verhouding tussen overheid en burger ook de verhouding tussen centrale, provinciale en lokale overheid van belang. Ook daar is het gevaar aanwezig dat de beleidsvrijheid onder zware druk komt te staan. Ook op het decentralisatie-aspect, dat nota bene grondwettelijk is vastgelegd, zullen we ons moeten bezinnen. Willen we dat aspect veilig stellen en, zo ja, hoe moeten we dat doen?

**Mr. M.C.M. Weusten**

In kennis ben ik veruit de mindere van de preadviseurs en het is dan ook met grote schroom dat ik hier het woord durf te voeren. Ik weet mijn schroom slechts te overwinnen door mijn bezorgdheid. Bij het NISER in Utrecht houd ik mij bezig met de informatietechnologie, toegepast op het recht. Ik ben dus zo iemand die kennissystemen maakt. Ik beweeg mij deels op het gebied van de techniek en ik ben van huis uit jurist. Hoewel mijn hart bij het sleutelen aan de techniek ligt, vraag ik mij soms met grote bezorgdheid af wat ik aan het doen ben. Bij het lezen van de preadviezen werd ik in die bezorgdheid bevestigd.

Vanuit mijn specifieke technische achtergrond heb ik enige extrapolaties gemaakt om na te gaan welke consequenties technologische ontwikkelingen voor het automatisch beschikken kunnen hebben. Mijn grootste zorg gaat daarbij uit naar twee door Franken genoemde beginselen: flexibiliteit en transparantie. Bij twee nieuwe technieken die op dit moment in opmars zijn, genetische algoritmen en neurale netwerken, en waaraan onvoorspelbare en dikwijls niet reproduceerbare redeneringen ten grondslag liggen, zijn namelijk de flexibiliteit en de transparantie ogenblikkelijk in het geding. Naar mijn mening hebben juristen in dit opzicht een bijzondere verantwoordelijkheid. Bij een technische extrapolatie

kom ik tot de conclusie dat deze twee beginselen het eerst onderuit zullen worden gehaald. De juristen kunnen niet volstaan met het voornemen de ontwikkelingen goed in het oog te houden: ze zullen vooraf een rol moeten spelen.

In het technologisch determinisme waarvan de bijdrage van Versteden getuigde, geloof ik niet. Niet alles wat kan, zal gebeuren. We moeten over de ontwikkelingen praten en van tevoren maatregelen nemen, om te voorkomen dat het zo ver komt.

Nadat Franken in zijn preadvies zijn beginselen heeft uiteengezet, beschrijft hij in paragraaf 6.2 'Selectie' de kennisrepresentatie, die hij als het werk van technici aanduidt. Hier ontstaat een spanning. Naar mijn mening behoort de kennisrepresentatie niet door technici te worden verzorgd. Het onderzoek dat wij in Utrecht bij het ontwikkelen van onze methodologie voor juridische kennissystemen hebben gedaan, is er juist van uitgegaan dat de kennisrepresentatie niet de taak van de 'techneuten', maar de taak van de juristen zelf is. Het is mogelijk dat een jurist een kennissysteem maakt zonder dat hij ook maar één letter programmeert. Op die manier kan men de spanning voorkomen die zich met name op het punt van de transparantie kan voordoen en kan men de transparantie meer in de hand houden. Ik zal graag vernemen welk standpunt Franken inneemt inzake de verhouding tussen de door hem genoemde beginselen en de kennisrepresentatie door technici.

**Drs. R.E. Leenes**

Alvorens mijn reactie op de preadviezen te geven zal ik in het kort iets over mijn achtergrond zeggen. Ik ben als bestuurskundige met een informatiseringsachtergrond werkzaam bij de vakgroep Staat en Politiek van de faculteit bestuurskunde aan de Universiteit Twente. In het verleden ben ik onder meer betrokken geweest bij de ontwikkeling van TESSEC, een juridisch expertsysteem dat ook door Franken in zijn bijdrage wordt genoemd. Daardoor heb ik enige kennis van automatisch beschikken. Op dit moment verricht ik promotieonderzoek naar de mogelijkheden om kennistechnologie bruikbaar te maken bij de beslissing van moeilijk beslisbare juridische gevallen, gevallen die in de Angelsaksische rechtstheoretische literatuur 'hard cases' worden genoemd.

In verband met deze achtergrond doet het mij veel deugd dat de Vereniging voor Administratief Recht preadviezen heeft doen verschijnen op het gebied van geautomatiseerd beschikken. De preadviezen geven een gedegen overzicht van de problemen waar we op het gebied van automatisch beschikken voor staan. Het laatste preadvies geeft bovendien een fraai en gedetailleerd beeld van de totstandkoming van het systeem van de Informatiseringsbank. De preadviezen laten zien dat we de vruchten van de informatica op het gebied van het recht beginnen te plukken. Het is nu, zoals Franken in zijn preadvies terecht opmerkt, tijd om na te gaan denken over de grenzen van, en vooral *voor* geautomatiseerd beschikken. Voorkomen moet worden dat het juridische kader waarbinnen de informatica moet opereren als mosterd na de maaltijd komt.

Mijn reactie is hoofdzakelijk ingegeven door de bijdrage van Franken, hoewel ook de andere bijdragen zijdelings aan de orde komen. Het betoog moet worden opgevat als een tweeluik. Het eerste luik heeft betrekking op de toepassing van informatietechnologie op rechtsgebieden die zich a priori voor een dergelijke toepassing lijken te lenen. Het tweede luik behelst rechtsdomeinen waarop aan het recht moet worden gesleuteld om het geschikt te maken voor informatietechnologie.

*Automatiseerbare rechtsdomeinen*

In de eerste plaats wil ik het hebben over domeinen die zich voor toepassing van informatietechnologie lijken te lenen. Ik heb het hier wat de toepassing van informatietechnologie betreft over de inzet van besluitvormingondersteunende systemen en kennis- of expertsystemen in het recht. Zowel Franken als Snellen wijzen er in hun bijdrage op dat de techniek leidt tot categorisering en daardoor tot vergroving van feiten. De preadviseurs bedoelen daarmee waarschijnlijk dat computers een beslissing moeten nemen over de hun voorgelegde gevallen, waarbij de voor de computer *mogelijke* beslissingen, categorieën dus, van tevoren worden ingeprogrammeerd in het systeem.

De genoemde opmerking over categorisering heeft twee aspecten waarbij ik wil stilstaan: het gebruik van categorieën op zichzelf, en de vergroving van feiten die het gevolg daarvan zou zijn. Eerst wil ik het hebben over de categorisering. De techniek, aldus de preadviseurs, leidt tot categorisering. Dat moge zo zijn, maar de vraag die dan actueel wordt luidt: is het zonder automatisering anders? Als we kijken naar de domeinen waar op dit moment kennissystemen worden ingezet, de Algemene Bijstandswet (ABW) bijvoorbeeld, dan valt op dat daar ook zonder automatisering sprake is van sterke categorisering. De regelgeving in dergelijke domeinen is gericht op uniforme toepassing van doorgaans zeer gedetailleerde regelgeving door de uitvoeringspraktijk. Natuurlijk is er wel ruimte voor individualisering, maar die is dan meer uitzondering dan regel. De regelgever heeft van tevoren tamelijk nauwkeurig aangeven welke factoren van invloed mogen zijn op de beslissing. Het uitvoeringsbesluit van de ABW, het Besluit Landelijke Normering, bevat bijvoorbeeld veel precieze, voldoende en noodzakelijke voorwaarden voor de toekenning van een uitkering. Rechtsgelijkheid wordt daarmee tamelijk ver doorgevoerd. In die domeinen geldt vrijwel dat het proces van totstandkoming van een beschikking algoritmisch is, dat wil zeggen dat de regels mechanistisch worden toegepast. Zoals Franken in de inleiding van zijn bijdrage opmerkt, kunnen dergelijke algoritmen in computerprogramma's worden geformuleerd. Voor dit soort wet- en regelgeving is informatietechnologie dan ook inderdaad zeer geschikt: waar verregaande categorisering reeds bestaat, kan besluitvorming zeer wel worden geautomatiseerd.

Let wel, ook bij de uitvoering van de ABW is niet alles eenvoudig. Vage begrippen, en daarmee dus ook aanknopingspunten voor individualisering, zijn er wel degelijk. Een voorbeeld daarvan vormt het gewraakte begrip 'duurzame gezamenlijke huishouding', een begrip overigens, waarmee ook de menselijke uitvoerders het bepaald niet gemakkelijk hebben.

Een tweede aspect dat bij het werken met categorieën moet worden besproken, is de vergroving van feiten. Zoals De Mulder in zijn reactie op de preadviezen in het *Nederlands Juristenblad* terecht opmerkt, zijn computers, veel beter dan mensen, in staat een zeer groot aantal categorieën correct te hanteren. In plaats van een vergroving, zou eerder een verfijning van feiten in de lijn der verwachtingen liggen. Vanuit het perspectief van de uitvoeringsmogelijkheden van regelgeving ligt dat zelfs voor de hand. De regelgeving hoeft niet meer begrijpelijk te zijn voor menselijke beslissers; zij is immers opgenomen in een computerprogramma. Zolang we van te voren kunnen aangeven welke categorieën moeten worden onderscheiden, kunnen die in een programma worden opgenomen, met iedere gewenste fijnmazigheid. Overigens blijft de motivering van de beschikking, door alle auteurs van de preadviezen genoemd, zeer prominent aandacht vragen. Is de regeling onbegrijpelijk, dan moeten zeker hoge eisen aan de motivering worden gesteld.

Er is bij het werken met categorieën een derde punt van belang, dat werkelijk problematisch is: computers hebben moeite met het scheppen van nieuwe categorieën. We komen daarmee op het begrip 'redelijkheid en billijkheid'. Als de door de machine genomen beslissing in concreto leidt tot onbillijke uitkomsten, dan hebben we graag dat alsnog een wèl billijke beslissing wordt genomen. Vooralsnog is het ontdekken dat een beslissing onbillijk is niet weggelegd voor computers; dat blijft mensenwerk. Dit noopt tot een goede regeling van beroepsprocedures.

Een laatste bij dit eerste luik te behandelen aspect is het gevaar dat het gebruik van juridische expert-/kennissystemen bij het nemen van beslissingen op den duur problemen met betrekking tot het signaleren van onredelijkheid en onbillijkheid zal opleveren. Naar analogie van het verschijnsel dat velen van ons niet meer in staat zijn vierkantswortels te trekken zonder het gebruik van een rekenmachine – er zijn wellicht zelfs mensen die niet weten wat een vierkantswortel is! –, bestaat het risico dat de expertise van beslisexperts door een gebrek aan oefening zal afnemen, alle voornemens om de experts slechts de routinezaken uit handen te nemen en ze meer interessante gevallen te laten oplossen, ten spijt. Dit mogelijke verlies aan gevoel voor redelijkheid en billijkheid moet serieuze aandacht krijgen.

*Moeilijk te automatiseren rechtsdomeinen*

Ik ben nu toe aan het tweede luik van mijn betoog. Niet alle rechtsgebieden lenen zich op voorhand voor automatisering. We kunnen daarbij denken aan gebieden die zich kenmerken door vage begrippen en open regelingen. Neem als voorbeeld grote delen van het privaatrecht. Als we informatietechnologie op die domeinen willen inzetten is dat slechts mogelijk door aanpassing van het recht aan wat in de informatica mogelijk is. Het aanpassen van wetgeving aan het technisch mogelijke is een punt waar we nader bij stil moeten staan. Twee punten zijn in dit kader van belang.

In de eerste plaats is automatisering geen panacee voor al onze problemen. Het uitgangspunt van regelgeving moet zijn een politieke wil om een bepaald maatschappelijk probleem te reguleren of op te lossen. Regelgeving kan worden

gebruikt als middel om dat doel te bereiken. Uitvoeringsaspecten zullen bij de inhoud van de regelgeving altijd een rol spelen, maar de nagestreefde beleids- of politieke doelen moeten maatgevend blijven. De handhaving of uitvoering van de regelgeving kan in bepaalde gevallen worden ondersteund, of zelfs volledig worden overgenomen door computers. Dat is echter niet altijd zo. Waar computerondersteuning bij de uitvoering niet geschikt is, moet dat in een zo vroeg mogelijk stadium bekend zijn, zodat gezocht kan worden naar alternatieven. Voorkomen moet in ieder geval worden dat het recht in een ongewenst informatietechnologiecorset wordt geperst. Dat pleit ervoor om in het ontwikkelingstraject van regelgeving met de bijbehorende informatisering formele beslispunten op te nemen waar wordt bepaald of automatisering wel zo geschikt is. In een aantal gevallen moet dat kunnen leiden tot politieke herbezinning op de uitgangspunten van de beoogde regelgeving.

Een tweede punt dat niet uit het oog verloren mag worden, is dat wat informatica kan bieden afhankelijk is van degenen die betrokken worden bij de automatisering van de regelgeving. Het risico bestaat dat de tovenaar niet wil erkennen dat er betere tovenaars zijn. Als de ingeschakelde informatici beweren dat een regeling moet worden vereenvoudigd omdat geautomatiseerde uitvoering niet mogelijk is, moeten we op onze hoede zijn. Het mag voor informatici dan aantrekkelijk zijn de regeling te vereenvoudigen – er zijn immers ook informatici die liever lui dan moe zijn –, met het oog op de beoogde doelen van de regelgeving kan vereenvoudiging onwenselijk zijn. Aangezien veel juristen niet veel kaas van de technische kant van automatisering hebben gegeten, is het voor hen moeilijk de beweringen van informatici op hun waarde te schatten. Om die reden is een stelsel van zware contra-expertise van groot belang. Voorbeelden daarvan zijn er reeds. Het GBA-project is wat dat betreft niet over één nacht ijs gegaan. Een andere, minstens even belangrijke manier om minder afhankelijk te zijn van wat informatici als mogelijk en onmogelijk bestempelen, is juristen op te leiden met meer informaticakennis. Ook in die richting worden op het ogenblik stappen gezet.

Overigens is samenwerking tussen systeemontwikkelaars en wetgevingsjuristen van groot belang. Het ontwikkelingstraject kan daardoor aanmerkelijk worden bekort, wellicht ook met verbetering van de kwaliteit van zowel de wetgeving als de informatiesystemen. Zowel bij de Informatiseringsbank als bij het GBA-project is dit geïllustreerd.

De samenwerking die men ten toon heeft gespreid, laat zien dat het recht niet achter de technologische feiten aan hoeft te hollen maar wel degelijk randvoorwaardenscheppend kan zijn.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat automatisering van het nemen van beschikkingen in het recht niet tot minder individualisering hoeft te leiden, maar misschien juist de individualisering kan bevorderen. Bovendien wordt automatisering van beschikken nu veelal toegepast op domeinen waar op dit moment al een sterke categorisering bestaat, zodat categorisering op zichzelf genomen niet het probleem vormt.

De tweede lijn van mijn betoog behelst de waarschuwing dat informatietech-

nologie zeker niet voor alle domeinen bruikbaar is. We moeten waken voor een te sterke aanpassing van het recht aan wat informatici voor uitvoerbaar, lees automatiseerbaar, houden. Daarbij is het van belang te beseffen dat wat de één voor niet-automatiseerbaar houdt, voor de ander gesneden koek kan zijn. Dat laatste vraagt om intensieve contra-expertise.

**Mr. G. Overkleeft-Verburg**

Na de zojuist gehouden betogen van sprekers die òf een praktijk- òf een theoretische achtergrond hebben zal ik proberen een zekere integratie van praktijk en theorie na te streven. Allereerst wil ik het bestuur complimenteren met de keuze van het onderwerp. Mensen die mij kennen, weten dat dit onderwerp mij bijzonder na aan het hart ligt. Tevens maak ik de preadviseurs mijn complimenten voor het resultaat van hun inspanning. Deze studies hebben mij weer tot bijzonder veel discussie in de huiselijke kring geprikkeld. Ik ben immers reeds drientwintig jaar met een automatiseerder getrouwd, waarbij we altijd een harmonische samenwerking nastreven.

De preadviseurs Franken en Snellen hebben zich bij de toonzetting van hun betoog sterk gericht op de bedreiging van de democratie en de rechtsstaat. Ik zal graag een ander facet laten zien. In de naoorlogse periode heeft zich een maatschappelijke ontwikkeling voorgedaan die wat het bestuursrecht betreft tot een uitbouw van de verzorgingsstaat heeft geleid. Gaandeweg is een massificatie van verzorgingsarrangementen opgetreden. Uit eigen ervaring weten wij allen dat het handmatig en individueel uitvoeren van die regelingen zo zijn pro's en contra's heeft; niet voor niets zijn het motiverings- en gelijkheidsbeginsel heel snel in het geding. Op het ogenblik is sprake van een schaalvergroting, een diversificatie van overheidsactiviteiten waarvan een deel slechts met behulp van informatietechnologie uitvoerbaar is. Het preadvies over de Informatiseringsbank laat dat heel duidelijk zien. Een regeling met 3,5 miljoen cliënten is nauwelijks anders gecentraliseerd uitvoerbaar dan door de inzet van buitengewoon veel automatisering.

Wat we nu zien, is dat het systeem op een aantal terreinen vastloopt, met name op de gebieden waar nog steeds sprake is van het ouderwetse juridische handwerk. De oorzaak daarvan is dat de capaciteit grenzen kent. Als voorbeeld noem ik de ontwikkelingen op het punt van de Algemene Bijstandswet (ABW), die ook door Leenes al aan de orde zijn gesteld. Er is een periode geweest waarin, zeker bij de start van de ABW, heel sterk de nadruk lag op zeer geïndividualiseerde toepassing, toegesneden op de bijzondere factoren van het geval. Al heel snel is daar, uit een oogpunt van rechtsgelijkheid, een structurerende regeling op gezet. Vervolgens hebben we gezien dat er steeds verder werd gediversificeerd, met name ook in relatie tot de beschikbare middelen. Dat was mogelijk, omdat ondersteuning door automatiseringstoepassingen beschikbaar was. Op het ogenblik komen we in het stadium waarin ook die wal het schip gaat keren en waarin zich weer een trend terug naar vergroving van categorieën voordoet.

In het openbaar bestuur neem ik op het ogenblik een tendens waar tot scheiding

van enerzijds de 'bulkprocessen', waartoe ik uitdrukkelijk de uitvoering van de huursubsidie en het fenomeen van de studiefinanciering reken, en anderzijds het maatwerk. Bij de ABW, die ook in het preadvies van Snellen als aanknopingspunt voor beschouwingen heeft gediend, zien we het fenomeen van de trajectbehandeling. In sectoren als de jeugdhulpverlening werkt men met geïntegreerde gevalsbehandeling. Voorts noem ik de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening, gebieden waarop men komt tot een selectie van processen die men, met zoals terecht is opgemerkt een zekere vergroving, standaardiseert en routiniseert tot 'bulkprocessen', juist om tevens capaciteit vrij te maken voor situaties waarin een geïndividualiseerde inzet uitdrukkelijk aan de orde moet komen.

In dit verband een voorbeeld uit mijn eigen praktijk. De afgelopen jaren heb ik deel uitgemaakt van de Registratiekamer. Dit orgaan kwam voor soortgelijke keuzes te staan. De kamer is belast met een groot aantal taken, waaronder geschillenbehandeling en preventieve toetsing op politiemodelreglementen. Bij de geschillenbehandeling hebben we met zo'n 400 zaken per jaar te maken. Na vier jaar zijn daarin bepaalde categorien te onderscheiden. Enerzijds zijn er zaken in, oneerbiedig gezegd, de sector 'ren en vlieg'. Daarin komen steeds dezelfde vragen aan de orde, men weet ongeveer wat men moet doen en men weet ook ongeveer welke antwoorden men krijgt. Anderzijds zijn er zaken die een diepgaande studie vereisen. Daarnaast doet zich het probleem voor dat geschillenbehandeling de neiging heeft alle beschikbare capaciteit op te zuigen. Dit betekent dat voor andere taken, zoals het ambtshalve uitvoeren van diepgaand onderzoek, buitengewoon weinig tijd beschikbaar is. Deze taak moet in de 'vrije uurtjes', de tijd die overblijft wanneer de verplichte activiteiten zijn verricht, worden uitgevoerd. De capaciteit is eindig. Het personeelsbestand omvat op het ogenblik 40 mensen en de minister van Justitie is niet geneigd het aantal onbeperkt te laten oplopen. Het kan dan – ik kom nu terug op de preadviezen – een verantwoorde keuze zijn te proberen in de activiteiten te diversificeren, uit een oogpunt van de aan de afzonderlijke categoriën te besteden tijd.

Binnen zekere grenzen kunnen bepaalde activiteiten nader worden gestandaardiseerd en geroutiniseerd teneinde op die manier capaciteit beschikbaar te krijgen voor de taken waarvan wordt aangenomen dat ze zeer uitdrukkelijk bijzondere aandacht behoeven. Mijn vraag aan de preadviseurs is nu of eisen van democratie en rechtsstaat juist niet impliceren dat informatietechnologie wordt ingezet om in het bijzonder capaciteit vrij te krijgen voor taken die naar ons aller mening in het kader van deze beginselen speciale aandacht behoeven. Daarbij gaat het met name om de structurele rechtsbescherming.

Vervolgens enige vragen aan de preadviseurs individueel. Het preadvies van Franken is sterk toegesneden op de ontwikkeling van beginselen van behoorlijk IT-gebruik. Franken heeft daarmee voor een buitengewoon vruchtbare benadering gekozen, maar ik proef in zijn preadvies dat hij de rolverdeling tussen juristen en automatiseerders als een sterk gefixeerde ziet. Zo is op bladzijde 22 sprake van de burger 'als een optelsom van variabelen in door voornamelijk technici ontworpen indelingen en categorieën' en wordt op bladzijde 29 opgemerkt dat 'de kennisingenieur "vage variabelen" zal vervangen door meerdere strikte

variabelen'. Nu heb ik in de praktijk, zowel door mijn zijdelings betrokken zijn bij het GBA-project als anderszins, gemerkt dat bij de totstandkoming van beslissingsprogrammatuur van dit type een wisselwerking tussen technici en juristen optreedt. Wat ik altijd het aardige vind – ik verwijs ook naar het begin van mijn betoog – is dat technici en juristen binnen zekere grenzen in staat zijn elkaars denkwijze over te nemen. Zou nu in het verlengde van het voorgaande niet een typologie van afhandelingssystemen met bestuursrechtelijke consequenties moeten worden ontwikkeld? Leenes heeft in dit opzicht al een aanzet gegeven. Men moet mijns inziens onderscheid maken tussen domeinen en regelingen waarbij, vaak in de sfeer van gebonden beschikkingen, automatisering uitdrukkelijk kan worden toegestaan en domeinen en regelingen waar de nadruk op het individu sterk geïndiceerd is en waar automatisering derhalve moet worden uitgesloten.

Een tweede vraag aan Franken heeft betrekking op het fenomeen 'gedragscodes', een fenomeen waarmee ik mij de afgelopen jaren zeer veel heb bezig-gehouden. Allerwege wordt op het ogenblik gepleit voor gedragscodes, die men soms wel eens lijkt te zien als panacee voor wat als een tekort aan normen en waarden in onze samenleving wordt gevoeld. In de onderhandelingsprocessen met branche- en sectororganisaties is mij onder meer opgevallen dat het zeer moeilijk is bij het opstellen van zo'n code tot concrete regels te komen. Wat moet ik mij nu bij de door Franken bepleite gedragscode voorstellen? Gaat het om een aantal ethische regels? Hoe zal zo'n code zich verhouden tot de ambtelijke hiërarchische bevelstructuur? Ik kom hiermee bij de al eerder aangekondigde meer theoretische component van mijn betoog. Gaan we hiermee iets introduceren in de zin van een convenant tussen het verantwoordelijk bestuursorgaan en de ambtenaren?

Vervolgens een vraag aan Snellen, die de beslissingsbevoegdheid van de contactambtenaar centraal heeft gesteld: informatietechnologie zou aan de 'levensvreugde' van die ambtenaar sterk tekort doen. Ik wijs erop dat juist van de medewerkers van de Registratiekamer een luide roep om inzet van automatisering uitgaat. Men pleit voor standaardisering, enerzijds om tijd vrij te maken, aangezien men het niet zinvol acht veel tijd te blijven steken in situaties die men langzamerhand wel kent, anderzijds ter ondersteuning in de vorm van documentatiesystemen. Is Snellen in dit opzicht niet te somber? Indachtig de taak die een interveniënt heeft, probeer ik vooral contraposities in te nemen. Ik zal de bedreiging zeker niet onderschatten, maar liggen hier juist ook geen grote kansen?

Zeer essentieel in het preadvies van Snellen is het element van beleidsvrijheid, dat ook door Versteden aan de orde is gesteld. Op bladzijde 76 merkt Snellen iets op over het onderscheid tussen vrije en gebonden beschikking, waarna hij schrijft: 'Door de vrijheid op te vullen met de programmatuur van het geautomatiseerde systeem, wordt zij steeds meer versluierd.' Klopt deze veronderstelling wel? Als ik het door Snellen gegeven zeer te waarderen overzicht van automatiseringssystemen bij de rijksoverheid langs loop en daarbij mijn eigen ervaring met bepaalde systemen betrek, heb ik de indruk dat het veelal gaat om een beslissingsondersteunend systeem waarbij veel routinematige handelingen zijn

geautomatiseerd, maar waarbij wel degelijk op onderdelen, wanneer echt moet worden beslist en echt keuzen moeten worden gedaan, vrijheid wordt gelaten. Men kan immers ook vrijheid programmeren.

Iets anders is dat bij vrije beschikkingen de flexibiliteit er niet altijd in is gebracht om de beslisser de handen vrij te laten, maar ook heel vaak omdat de norm zich pas in wisselwerking met de praktijk laat expliciteren. Het gevaar doet zich voor dat vrijheid van dit type wordt weggeprogrammeerd. Anderzijds zal ook in dit opzicht per regeling moet worden nagegaan wat wèl en wat niet kan, mede aan de hand van de zojuist al uitgesproken vooronderstelling dat vrijheid zich wel degelijk in een automatiseringssysteem, zelfs als zodanig, laat profileren.

Ter afsluiting enige vragen aan Smit. Ik heb gelezen dat de Informatiseringsbank een buitengewoon aantrekkelijk cliëntenpotentieel van 3,5 miljoen heeft en dat men 80.000 bezwaarschriften per jaar ontvangt: een zeer aanzienlijk aantal. Zou Smit nadere informatie kunnen geven over de verschillende categorieën van bezwaren? Aan de informatie die het preadvies op dit punt bevat, kan wellicht iets worden toegevoegd. Heel in het bijzonder en toegesneden op de actualiteit zou ik Smit willen vragen of hij iets kan melden over bezwaarschriften die verband houden met vervuiling van informatiesystemen. Op dit moment is het fenomeen 'koppeling' erg actueel. De overheid wil een zelfreferentieel informatiesysteem opzetten waarbij men weinig te biecht hoeft bij de burger; ook verificatie-activiteiten spelen in dit opzicht een rol. We weten dat op het ogenblik een groot aantal essentiële informatiesysteem flinke vervuilingsverschijnselen vertonen. Kan Smit dit terugvinden in bezwaarschriften? Voorts zou ik het op prijs stellen te worden geïnformeerd over de beleidsconsequenties die door de Informatiseringsbank en eventueel door het departement aan dit aantal bezwaarschriften worden verbonden. In mijn ogen doet zich hier mede een kwaliteitsprobleem voor. Beschouwt men het percentage bezwaarschriften als een uiting van de gebruikelijke hoeveelheid 'ruis', in het kader van een 'piepsysteem', waarbij heroverwegingsactiviteiten in de uitvoering moeten worden verdisconteerd, of is een streefcijfer vastgesteld waarmee men probeert de aantallen binnen bepaalde marges naar beneden te krijgen?

# Beantwoording door de preadviseurs (ochtendgedeelte)

**Mr. H. Franken**

Ik dank de interveniënten voor hun vriendelijke benadering van onze schrifturen en ik stel het op prijs daarover van gedachten te kunnen wisselen. *Versteden* geef ik onmiddellijk toe dat Toffler veel aardiger schrijft dan wij, maar een verschil is natuurlijk ook dat laatstgenoemde zich niet alleen met het openbaar bestuur hoefde bezig te houden! In het betoog van Versteden werd melding gemaakt van een grote onderneming die zich in de informatica nu nog net aan de winstzijde bevindt, hoewel zij voor het eerst in de geschiedenis al enige verliesjaren achter de rug heeft. Toen Versteden zich op kosten van die onderneming in Nice mocht verlustigen, moest ik college geven, zodat ik helaas niet mee kon! Dat roept enige gevoelens van spijt op, maar Versteden heeft daar naar ik hoop genoten.

Hij is in ieder geval bezig geweest met nadenken over de informatietechnologie (IT) als 'Vijfde Macht', waarbij hij een negatieve perceptie afwijst. Ik zit, zoals ik heb geprobeerd tot uitdrukking te brengen, op dezelfde lijn. Versteden heeft betoogd dat automatisering voornamelijk een autonoom proces is: men is ermee bezig, het gaat steeds verder, de mensen raken eraan gewend, ze kunnen niet meer zònder en dan moet het mooier en beter en sneller, terwijl daarnaast de financiële druk een belangrijke rol speelt. De autonomie komt er vooral in tot uiting dat de ontwikkelingen 'technology driven' zijn. Van belang in dit verband is de houding van de 'techneuten'. Ik ben niet altijd onaardig tegen ze, maar ik ben, anders dan mevrouw Overkleeft, die in dezen een bijzondere houding aan den dag moet leggen, dan ook niet met een techneut getrouwd! De techneuten maken iets, zien dat het werkt, stellen met verwondering vast dat er iets moois tot stand is gekomen en gaan er pas vervolgens over nadenken hoe men het produkt veilig kan gebruiken. We moeten wat dit betreft, zoals Versteden letterlijk heeft gezegd, voelen dat we moeten gaan opletten.

Oplettendheid is geboden, omdat waarden in het gedrang kunnen komen die onze democratie en rechtsstaat betreffen. Ik heb geprobeerd, omdat we ons anders in een vrije ruimte blijven bevinden, enige aandachtspunten te formuleren die daarbij een rol kunnen spelen, teneinde te expliciteren waarop we moeten letten. Degene in het openbaar bestuur die informatiesystemen hanteert, moet weten wat hij doet: hij moet specifieke expertise laten aanrukken, maar ook zelf in huis hebben. Daarom houd ik mij gemotiveerd bezig met het opleiden van mensen die

het informaticarecht en de rechtsinformatica – tussen deze beide termen bestaat een duidelijk semantisch onderscheid – gaan beoefenen. Omdat de automatisering maatschappelijk een zeer belangrijk verschijnsel is, heb ik ervoor gekozen mede op dat gebied werkzaam te zijn.

Versteden heeft aangegeven dat de beleidsvrijheid dreigt te worden weggedrukt. In de informatiseringswereld, waar men liefst in het Engels spreekt, is het woord 'awareness' zeer in. Men heeft het over 'awareness' ten aanzien van allerlei gevaren die zich kunnen voordoen. In het bewustzijn dat de beleidsvrijheid dreigt te worden ingeperkt, moeten we aandacht geven aan de flexibiliteit die een voorwaarde is voor de individualisering. Wanneer we met categorieën aan de slag moeten die in een machine zitten, dreigt een 'Versteinerung des Rechts'. De Mulder in het *Nederlands Juristenblad* en *Leenes* in deze vergadering hebben betoogd dat nu juist in hoge mate verfijningen kunnen worden aangebracht, doordat de machine zo veel méér dan mensen kan en een geheugen heeft dat het menselijke verre overtreft. Om tot nader verfijnde categorieën te komen moet men echter de machine aanpassen, hetgeen naar de eis van flexibiliteit verwijst, die eenvoudig ook een vraag naar geld inhoudt. Daar zit de bottleneck. Het probleem is niet dat de machine iets niet zou kunnen, maar dat we mensen moeten inzetten om het de machine mogelijk te maken bepaalde dingen te doen.

Ik kom tot het betoog van *Weusten*. Het verheugt mij – dat geldt overigens ook voor Leenes en mevrouw Overkleeft, die grote affiniteit met het onderwerp heeft – dat hier iemand heeft gesproken die over brede kennis en ervaring beschikt en die weet dat een jurist niet alleen over een brein moet beschikken, maar ook over een ruggegraat, die hij ook op dit gebied van tijd tot tijd zal moeten laten zien. Voorzichtigheid is geboden als de specialist, de 'techneut', in een euforie komt en laat zien dat heel mooie dingen mogelijk zijn. Die mooie dingen zullen vrij snel in de praktijk gaan gebeuren als wij er niet bij zijn en als we de specialisten niet van tijd tot tijd aan hun jasje trekken. Ik heb werkelijk gepoogd over de 'techneuten' geen onaardige dingen te zeggen, maar ik kan niet voorbijgaan aan de constatering dat ze hun gesprekspartners onder druk zetten, deels bij het bepalen van de kennis die in het systeem wordt ingevoerd, deels bij het formuleren van de logische stappen die worden gezet. In het rechtsvindingsproces en in het bestuursvormingsproces hebben wij nog niet alle logische stappen geëxpliciteerd, maar we moeten dat dan, aan tafel met mensen van andere disciplines, toch doen. De 'techneuten' hebben meestal kennis genomen van twee geschriften uit de juridische literatuur: ze kennen het op zich aardige, maar toch inmiddels nogal verouderde boek van Crombag, De Wijkerslooth en Cohen over rechtsvinding van ongeveer twintig jaar geleden en ze zeggen dat Nieuwenhuis terecht een onderscheid maakt tussen heuristiek en legitimatie. Voor het overige weten ze er niets van. Voor de andere stappen zijn dan onder anderen Weusten en Leenes verantwoordelijk. Het komt erop aan de flexibiliteit en vooral ook de transparantie waar te maken. De juristen moeten ruggegraat hebben. Zij zijn opgevoed in het overbrengen van elementen van rechtsstatelijkheid en democratie, en die zendingsdrang moeten zij juist ten opzichte van de 'techneuten' aan den dag leggen.

*Leenes* heeft ervaring opgedaan met het TESSEC-systeem, een heel interes-

sant werkend systeem. Hij maakt onderscheid tussen domeinen waar de toepassing van informatietechnologie a priori mogelijk lijkt en domeinen waar zich meer problemen voordoen. Naar mijn mening is het verschil minder groot dan Leenes het voorstelt: ook in de domeinen waar toepassing a priori mogelijk lijkt, werkt men met taal, en taal is altijd meerduidig. Bij vage begrippen staat ons het mooie onderscheid van Duk ten dienste, tussen objectieve en subjectieve beleidsruimte. Ook de objectieve beleidsruimte kan eigenlijk bij ieder begrip een rol spelen.

Terecht heeft mevrouw *Overkleeft* betoogd dat we een scheiding moeten maken tussen 'bulkprocessen' en maatwerk en dat men bij automatisering van de bulkprocessen meer tijd voor het maatwerk over heeft. Toen ik, als jong gedreven rechter, indertijd mijn proefschrift schreef, heb ik iets soortgelijks betoogd, waarna ik de hele wereld over mij heen kreeg, omdat men vond dat ik iets verschrikkelijks propageerde. Het proefschrift had een rood kaft, en men trok meteen conclusies over mijn politieke kleur en bestempelde mij als een verschrikkelijke figuur! Op het ogenblik zijn er richtlijnen voor het openbaar ministerie. Naar analogie daarvan staan mij op een ander niveau gedragscodes voor bestuurders voor ogen. Ik denk daarbij aan ethische normen, aan punten die de aandacht moeten krijgen als men van een bepaald soort beslissingen bulkzaken maakt en die als bulkzaken gaat behandelen. De beginselen van behoorlijk IT-gebruik zijn de aandachtspunten die daarbij een rol spelen.

Van méér dan aandachtspunten kan nog geen sprake zijn. Men is in de automatiseringswereld, zoals mevrouw Overkleeft uit eigen ervaring weet, nogal met gedragscodes bezig, juist omdat men in een vrije ruimte naar oriëntatiepunten zoekt. Met de richtlijnen voor het openbaar ministerie heeft men geprobeerd de vrije ruimte in het proces van seponeren of vervolgen enigszins op te vullen. Op het gebied van de automatisering zal naar mijn mening iets soortgelijks moeten gebeuren. Vastlegging in een wet is nog niet wenselijk. Mij staat een gedragscode voor ogen die onderwerp van gesprek is en die men zo nodig kan aanpassen. Als zo'n code blijkt te werken, zal er ook een zekere morele druk van uitgaan en kan men verdere formalisering overwegen.

**Dr. I.Th.M. Snellen**

De interveniënten hebben aanleiding gegeven tot grondig nadenken over zeer fundamentele aspecten van het automatiseren van beschikkingen. In het middaggedeelte van de beantwoording zal ik daarop graag dieper ingaan. In dit stadium wil ik drie vragen aan de vergadering voorleggen die wat mij betreft uit de gemaakte opmerkingen voortvloeien en waarover men naar ik hoop tijdens de lunch zal willen nadenken.

*Versteden* heeft betoogd dat oplettendheid geboden is, dat een bewustwordingsproces niet kan worden gemist en dat het op juridisch verantwoorde wijze inbedden van de informatietechnologie in het openbaar bestuur specifieke expertise vereist. Ik vind het interessant daarbij juist als bestuurskundige een functie tussen enerzijds de informatietechnologie en anderzijds het bestuursrecht te

vervullen en te proberen aan de behoefte aan specifieke expertise tegemoet te komen.

De eerste vraag die ik de vergadering wil voorleggen, is de volgende. Terecht heeft Versteden gezegd dat de inzet van informatietechnologie niet alleen de betrouwbaarheid en de rechtszekerheid vergroot, maar ook vooral de efficiency. Eigenlijk zijn de ambities van de verzorgingsstaat niet meer te honoreren als geen informatietechnologie wordt ingezet. Toch moeten we met een begrip als 'efficiency' oppassen, want over welke efficiency hebben we het eigenlijk, de efficiency binnen het openbaar bestuur, of de efficiency in een bredere betekenis, die tevens de maatschappelijke efficiency omvat en met name ook de efficiency in termen van kosten en baten voor de burger?

In dit opzicht vind ik het preadvies van Smit en Venstra zeer illustratief. Op de bladzijden 140 tot en met 143 komen met betrekking tot het bezwaarschrift afwentelingsverschijnselen aan het licht. We mogen aannemen dat het moeten indienen van een bezwaarschrift op extra kosten voor de burger neerkomt. Waar nu de informatietechnologie er niet in slaagt meteen een juridisch verantwoorde beschikking te geven, vindt steeds afwenteling plaats op de burger. Zo wordt bovenaan bladzijde 140 aangegeven dat beschikkingen summier zijn gemotiveerd, maar dat in de beschikking op het bezwaarschrift uiteraard een op de studerende toegesneden motivering kan worden gegeven. Halverwege dezelfde pagina lezen we: '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.' Op bladzijde 141 schrijven Smit en Venstra: '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.' Ik citeer vervolgens op bladzijde 143: '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.' Even verderop, op dezelfde bladzijde: '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.'

We spreken wel over efficiency, maar over welke efficiency hebben we het dan? Mijn inziens over een beperkte efficiency.

Ik kom tot mijn tweede vraag. Door *Leenes* is betoogd dat informatietechnologie niet zo zeer tot vergroving leidt als wel het nu juist mogelijk maakt verfijndere categorieën toe te passen. Hier stuiten we nu typisch op de verleiding waarvoor de wetgever de laatste jaren bij toepassing van informatietechnologie

is bezweken. Omdat zulks dank zij de informatietechnologie tòch mogelijk was, is de wetgever tot het aanbrengen van uiterst fijne onderscheidingen overgegaan, waardoor de wetgeving heel ingewikkeld is geworden. Zowel bij de bijstandsfraude als bij de toepassing van de WAO zien we dat naarmate de wetgeving verfijnder is de kans toeneemt dat een kleine leugenaar een grote fraudeur wordt. Doordat het mogelijk is de eigen situatie net iets anders voor te stellen dan in overeenstemming is met de heel verfijnde regeling, wordt men praktisch uitgelokt tot grote fraude. Aan de verfijning van categorieën zit mijns inziens wel degelijk een schaduwkant.

Mijn derde vraag betreft het interessante onderscheid tussen 'bulkprocessen' en maatwerk dat door mevrouw *Overkleeft* is gemaakt. Wat ik zou willen vragen is waardoor dat onderscheid wordt bepaald, door juridische of door technische overwegingen? Mijn indruk is dat de technische overwegingen doorslaggevend zijn; op dat punt is het voor de jurist zaak op te letten. 'Niet-gladde gevallen', zoals ze bij de Informatiseringsbank heten, 'hard cases', zoals ze in Engeland worden genoemd, zijn over het algemeen gevallen waarmee de technici problemen hebben, maar het is de vraag of we het onderscheid tussen gladde en niet-gladde gevallen in verband met het vereiste van individuele behandeling technisch moeten laten determineren. Een juridische benadering verdient wellicht de voorkeur.

**Mr. J. Smit**

In de discussie is over een 'Vijfde Colonne' gesproken. De opmerkingen die daarover zijn gemaakt, laten mijns inziens zien dat men de waarde van automatisering nogal overschat. De wetgeving in Nederland is relatief gezien ingewikkeld. De Wet op de studiefinanciering, die in het preadvies waaraan ik heb meegewerkt wordt beschreven, is daarvan een voorbeeld. Nu is een conclusie van ons preadvies dat zonder automatisering deze wet niet zou zijn uit te voeren. In mijn werk heb ik veel contact met automatiseerders, waarbij ik heb gemerkt dat niet zij de gang der dingen bepalen. Het zijn de ontwerpers van de regelgeving die aanduiden hoe deze moet worden ingericht. Vervolgens wordt, onder meer door de automatiseerders, aangegeven welke gevolgen het voorgestelde systeem zal hebben. De automatiseerders stellen vele vragen, in de zin van: is het de bedoeling dat dit gevolg zal optreden? Men signaleert eventueel ongewenste effecten. Veel gevolgen die een ontwerper van regelgeving of een beleidsbepaler niet ziet, omdat hij niet zo gedetailleerd kijkt, komen pas in een heel laat stadium naar voren, soms als de inhoud van de wet al is vastgelegd.

Informatietechnologie is voor mij een hulpmiddel. Ik deel dan ook niet de vrees dat de informatietechnologie zal bepalen wat er gebeurt. De wetgever, de beleidsformuleerder, is voor de gang van zaken bepalend. De klacht is ook veelal dat bij verandering van regelgeving de automatiseerders niet in staat zijn de wensen uit te voeren, waaruit men dan de conclusie trekt dat het beleid moet worden aangepast. De vrees is vaak dat wenselijk geacht aangepast beleid niet

kan worden ingevoerd omdat de automatiseerders niet willen of kunnen meewerken. Voor mij is dat allemaal maar zeer de vraag. Ik zou in dit opzicht ook niet van een 'Vijfde Colonne' willen spreken.

Naar aanleiding van een specifieke vraag naar de samenwerking bij de Informatiseringsbank wijs ik erop dat deze instelling voornamelijk met wettelijke regelingen werkt. De wet is uitgangspunt voor de automatiseerders. De wet wordt als een vaststaand gegeven gehanteerd en er wordt getracht – het is natuurlijk altijd de vraag of dat goed of slecht lukt – de wet één op één af te beelden. Voor een 'Vijfde Colonne'-effect ben ik niet zo bang.

De beleidsvrijheid, waarover eveneens is gesproken, is, zeker als het om studiefinanciering gaat, inderdaad een van de moeilijkste punten. Ook hier hangt echter veel af van de keuzen die worden gedaan. De keuze van de ondersteuning door automatisering wordt voornamelijk bepaald door de aard van de regelgeving. Men gaat na of de regelgeving goed te automatiseren is, waarvan de inzetbaarheid afhankelijk is. Als automatisering niet kan worden ingezet, laat men automatisering achterwege.

Vervolgens iets over de bezwaarschriften. Velen die in deze zaal zitten, zullen ongetwijfeld wel eens een bezwaarschrift in het kader van de studiefinanciering hebben gezien of gelezen. Het aantal van 80.000 bezwaarschriften per jaar is inderdaad hoog, maar bij de Informatiseringsbank zegt men altijd dat het relatief gezien laag is. Veel bezwaarschriften vinden hun oorzaak in omstandigheden die Snellen zojuist al heeft aangegeven: gegevens worden niet tijdig verwerkt, mededelingen kruisen elkaar, de wetgeving is ingewikkeld en een verandering bij de één leidt tot een herziening bij de ander. Veel bezwaarschriften ontstaan uit de tot op zekere hoogte bestaande ondoorgrondelijkheid van de regelgeving. Bepaalde effecten van die ondoorgrondelijkheid – dat is ook in zekere zin de conclusie van deze reactie – kan de automatisering nooit verhelpen.

Tot slot kom ik op de vraag naar koppeling van bestanden en de vervuiling die daarbij zou kunnen optreden. In dit opzicht doet zich inderdaad een groot gevaar voor. Het zonder meer koppelen van bestanden kan, zo is onze ervaring tot op heden, leiden tot een nieuwe stroom van bezwaarschriften. Het is namelijk maar zeer de vraag of de bestanden actueel zijn. De ervaring van de Informatiseringsbank is dat wel degelijk vervuiling optreedt en dat het soms niet aangaat de burger daarmee rechtstreeks te confronteren. In zo'n geval zal men de burger moeten vragen of het in het systeem aanwezige gegeven klopt, opdat men het bij een ontkennend antwoord kan herstellen. Onze ervaringen leiden op dit moment tot de conclusie dat men niet rechtstreeks alle bestanden kan koppelen.

# Prijsuitreiking VAR-pleitwedstrijd 1993

*Mr. J.M. Polak draagt het juryrapport voor*

De jury, bestaande uit Brenninkmeijer, Daalder en mijzelf, heeft met veel genoegen de opdracht van de VAR aanvaard. Onze dank gaat uit naar mevrouw Hutten en de heer Goorden die de organisatorische ondersteuning hebben verleend. Door Daalder is een pleitcasus opgesteld die op de grens ligt van milieurecht en bestuursrecht. De vraag was het geheel te bezien in het licht van de nieuwe Algemene wet bestuursrecht (Awb). Men moest zich op het standpunt stellen dat na 1 januari 1994 stukken waren ingediend en dat ook de berechting na 1 januari 1994 plaatsvond.

In geding was een brief van de hoofdingenieur-directeur van de rijkswaterstaat waarbij deze aan een bedrijf, Hydrogem geheten, toestemming verleende tot lozing van afvalwater in afwachting van een op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te verlenen vergunning. Het ging dus om een gedoogbeschikking. Aan de deelnemende teams is gevraagd een drietal processtukken te verzorgen: een beroepschrift namens derden-belanghebbenden, een beroepschrift van het bedrijf, dat met de gedoogbeschikking niet geheel tevreden was, en een verweerschrift van de minister.

Aan de uitnodiging op de casus te reageren hebben gevolg gegeven de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Katholieke Universiteit Nijmegen, de Rijksuniversiteit Leiden, de Rijksuniversiteit Limburg, de Rijksuniversiteit Utrecht en de Universiteit van Amsterdam. Van deze instellingen zijn stukken ontvangen die door de jury zijn beoordeeld. De beste inzendingen waren afkomstig van de teams van de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Rijksuniversiteit Leiden. Deze teams zijn uitgenodigd de processtukken mondeling toe te lichten, hetgeen op 29 april 1993 ten overstaan van de jury is gebeurd.

Omdat dit ons interessant leek, hebben we meteen na de mondelinge pleidooien en de beraadslaging zelf een uitspraak gegeven. Het was geen mondelinge uitspraak in de zin van hoofdstuk 8 van de Awb; daarvoor was de zaak te ingewikkeld, maar het leek ons juist meteen de uitslag mee te delen. In zekere zin zou men er recht op hebben het allemaal nog eens op papier na te lezen, maar de jury zal daarin niet voorzien. Wij hebben in ieder geval getracht als Afdeling bestuursrechtspraak zo goed mogelijk een beslissing te geven. Ik denk dat de deelnemende teams door de overwegingen enigszins werden teleurgesteld. De beslissing hield een vernietiging van de gedoogbeslissing in, maar de Afdeling

heeft veel zaken 'daar gelaten'. De vernietiging vond plaats, omdat in de gedoogbeschikking geen behoorlijke termijn stond. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, misschien niet helemaal in overeenstemming met de twee leden, heeft gezegd dat men in het begin van het nieuwe bestel niet te principieel moet gaan doen en heel voorzichtig moet zijn, omdat het niet de taak van de rechter is al die zaken op te lossen. Daarmee hanteerde de voorzitter een beleidsregel zoals de voorzitter van onze Vereniging die zojuist in zijn rede heeft beschreven. Ik weet overigens niet of ook de echte Afdeling bestuursrechtspraak zo voorzichtig zal gaan opereren. Dat is afwachten!

Terug naar de inzendingen. Bij de beoordeling van de zes inzendingen heeft de jury in de eerste plaats onderzocht of in de processtukken alle relevante juridische vragen zijn bezien. Deze vragen waren:

- de ontvankelijkheid van Bokma als derde-belanghebbende. Het ging hier om natuurlijke personen: een ouder echtpaar dat in de omgeving woonde, vertegenwoordigd door de dochter;
- de bevoegdheid van de hoofdingenieur tot het geven van een gedoogbeschikking. Hier was ook een mandaatsverhouding in het spel;
- de vraag of niet in plaats van een beroepschrift een bezwaarschrift had moeten worden ingediend. Deze vraag is enigszins onderbelicht gebleven en we hebben dit punt dan ook gemakshalve maar een beetje onder tafel geveegd;
- de wettelijke toelaatbaarheid van het gedogen, de gedoogcriteria en de toetsing. Dit punt stond in alle stukken begrijpelijkerwijs sterk in het middelpunt;
- de vraag wat de consequentie was van het feit dat het bedrijf niet beschikte over dekkende vergunningen op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wet milieubeheer;
- de betekenis van het door het bedrijf tevoren met de minister gesloten convenant;
- de toetsing van de gedoogbeschikking.

Bij elk van deze punten heeft de jury nagegaan of de teams in de schriftelijke stukken de relevante literatuur en jurisprudentie hebben besproken.

De volgende vier aspecten zijn mede onderwerp van beschouwing geweest:

- het in acht nemen van de formele indieningsvereisten;
- de presentatie van de processtukken als zodanig;
- de opzet van het betoog;
- het taalgebruik.

Bij de beoordeling heeft de jury vastgesteld dat in de inzendingen vrijwel altijd de hiervóór aangeduide juridische argumenten aanwezig waren. Alles kwam wel ter sprake. Dit betekent dat de deelnemende teams in de meeste gevallen de van belang zijnde juridische argumenten hebben onderkend. Wèl heeft de jury een belangrijk verschil in uitwerking geconstateerd. Er waren teams die de argumenten weinig of niet hadden uitgewerkt en die heel summier waren in het aandragen van relevante literatuur en jurisprudentie. Hoewel het totaal ons zeer bevredigend voorkwam, was er een verschil in hoedanigheid.

In onze bespreking van de werkstukken hebben wij uiteindelijk besloten de inzendingen van de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Rijksuniversiteit Leiden als beste naar voren te halen, waarbij ik er graag melding van maak dat de Erasmus Universiteit Rotterdam een goede runner up was; er was even twijfel over of laatstbedoeld team niet voor de eindronde in aanmerking had moeten komen.

Voor de mondelinge toelichting van de processtukken hebben wij een notariële loting laten verrichten. Daarbij was het een voordeel dat Daalder deel uitmaakt van een groot kantoor waar zich ook een notaris bevindt! Het resultaat was dat Leiden voor de bezwaarmakers, de Milieufederatie en de familie Bokma, moest opkomen en dat Nijmegen werd belast met het voeren van de pleidooien voor Hydrogem en de minister. De pleidooien zijn gevoerd door mevrouw Hoogenkamp en de heer Meijer van de Katholieke Universiteit Nijmegen en door de dames Geelkerken, Dekker en Aanen en de heer Haesen van de Rijksuniversiteit Leiden. Wat de individuele prestaties betreft: de jury was van mening dat in beide teams één pleiter duidelijk de beste was. Voor Nijmegen was dat mevrouw Hoogenkamp; daarna kwam voor Leiden mevrouw Geelkerken.

Daarmee is nog niet bekend welk team nu uiteindelijk heeft gewonnen. Behalve dat we in raadkamer over de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak hebben nagepraat, hebben we aan de keuze van de winnaar uiteraard de nodige aandacht besteed. Namens de jury kan ik mededelen dat een vergelijking van de beide teams als geheel uiteindelijk is uitgevallen in het voordeel van het Nijmeegse team. Daarbij heeft de jury ook sterk de inhoud en de presentatie van de processtukken laten meewegen.

*Team Nijmegen*
Josée Hoogenkamp
Alex Meijer
Rian Selten
Anja Strik
Mafalda Weerts
Ben van de Wetering

Begeleiding: Antoine Janssen

*Team Leiden*
Janita Aanen
Gregor Bertels
Janneke Dekker
Sophia Geelkerken
Wouter Haeser
Hermann Kukler

Begeleiding: Els-Marie Peeters

# Uitreiking VAR-prijs 1993

*Mr. Th.G. Drupsteen draagt het juryrapport voor*

Het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht heeft met het doen van een voordracht voor de VAR-prijs 1993 belast een jury, bestaande uit: prof.mr. P.J.J. van Buuren, hoogleraar RU Utrecht, prof.mr. A.Q.C. Tak, hoogleraar RU Limburg, prof.mr. Th.G. Drupsteen, hoogleraar RU Leiden, voorzitter.

De jury werd geassisteerd door mr. N. Verheij, adjunct-secretaris van de Vereniging.

Ingevolge het reglement voor de VAR-prijs kan de prijs voor 1993 worden toegekend aan een auteur die in de jaren 1989 tot en met 1992 door één of meer publikaties van ten minste 25 bladzijden een bijzonder waardevolle bijdrage aan de ontwikkeling van het algemeen deel van het bestuursrecht heeft geleverd, en die op het tijdstip van verschijnen van die publikatie(s) de leeftijd van 40 jaren nog niet had bereikt. Er zijn in de periode 1989-1992 vele belangwekkende en waardevolle publikaties over het algemeen deel van het bestuursrecht verschenen. Niettemin is de jury van oordeel dat de prijs voor deze periode niet behoort te worden toegekend voor één publikatie. De jury stelt voor de prijs toe te kennen aan een auteur die door een reeks van publikaties, deels alleen en deels in samenwerking met anderen geschreven, een bijdrage aan het algemeen deel van het bestuursrecht heeft geleverd waarop het predikaat 'bijzonder waardevol' bij uitstek van toepassing is.

De betrokken auteur onderscheidt zich onder meer door zijn produktiviteit, doordat hij zich op een zeer breed terrein beweegt en doordat hij daarbij vaak pionierswerk verricht op relatief onontgonnen terrein. Zijn eerste liefde betreft de administratieve rechtspraak. Dat is weliswaar een klassiek onderwerp, maar kenmerkend voor betrokkene is dat hij zich in zijn proefschrift in het bijzonder richtte op een deelonderwerp dat anderen doorgaans laten liggen: de 'kleine' gespecialiseerde administratieve rechtsgangen. Voor een aantal aanwezigen moet nu duidelijk zijn wie de betrokkene is! Hij bracht daarbij een relatief onbekend en zeer heterogeen deel van het bestuursrecht op overzichtelijke wijze in kaart, waarbij hij zich schijnbaar moeiteloos bewoog op zulke uiteenlopende terreinen als de studiefinanciering, de scheepvaart, het onderwijs, het kwekersrecht en de publiekrechtelijke ordening van vrije beroepen. Op basis daarvan leverde hij een belangrijke bijdrage aan de theorie inzake de eisen die aan behoorlijke rechtspraak moeten worden gesteld. Het werk zal bovendien van praktische waarde blijken:

wanneer in het kader van de herziening van de rechterlijke organisatie de vraag naar het lot van deze gespecialiseerde rechtsgangen aan de orde komt – en dat zal eens moeten –, zal die vraag alleen dank zij dit boek met voldoende precisie gesteld en zo mogelijk beantwoord kunnen worden.[3]

In latere jaren keerde betrokkene nog verscheidene malen naar de administratieve rechtspraak en de cartografie terug. Hij had een belangrijk aandeel in het in kaart brengen van de effecten van de Tijdelijke wet Kroongeschillen op milieugebied,[4] waarbij echter wederom de verworven inzichten niet tot het milieuterrein beperkt bleven, maar ook werden doorgetrokken naar het algemeen deel. Aldus leverde hij opnieuw een bijdrage aan de modernisering van de theorie inzake administratieve rechtspraak, die in dit geval ook reeds haar invloed op de wetgever heeft gehad. In beide opzichten trok hij deze lijn door in de bijdrage die hij, zowel door geschrift als anderszins, leverde aan het in 1992 te Maastricht gehouden congres waar gepoogd werd de vraagpunten in het nieuwe bestuursprocesrecht in kaart te brengen.[5] En passant bracht hij ook nog, op wat meer letterlijke wijze, de jurisprudentie op artikel 8 van de Wet Arob in kaart.

In de loop der jaren kreeg de administratieve rechtspraak concurrentie van een tweede liefde. Betrokkene stortte zich op de handhaving van het bestuursrecht, meer in het bijzonder op de bestuurlijke handhaving van het Europese gemeenschapsrecht. Vooral door dat laatste werd wederom onontgonnen terrein betreden, of misschien moeten we zeggen: werd in troebel, althans ondoorzichtig water gevist.[6] Voor de VAR-prijs is het in het bijzonder van belang dat betrokkene daarbij wederom een belangrijke aanzet gaf tot de verdere ontwikkeling van een tot het algemeen deel van het bestuursrecht te rekenen onderwerp, waarvan het belang de komende jaren aanzienlijk zal toenemen, te weten de verhouding tussen gemeenschapsrecht en bestuursrecht.

Bij diverse van de aangeduide publikaties werkte betrokkene samen met één of meer anderen. Dit is geen teken van zwakte; het is de jury bekend dat hij in deze samenwerkingsverbanden vaak als inspirator en stimulator van anderen optreedt en bovendien steeds ook zelf een grote bijdrage levert, zij het dan, naar de jury is meegedeeld, soms op in de ogen van zijn partners wat ongebruikelijke uren.

Al deze publikaties combineren grondigheid en aandacht voor het detail met een stevig theoretisch fundament. Het is naar het oordeel van de jury juist deze confrontatie van de algemene theorie met relatief nieuwe of onbekende bijzondere

3 R.J.G.M. Widdershoven, *Gespecialiseerde rechtsgangen in het administratieve recht*, Zwolle 1989.

4 R.J.G.M. Widdershoven, G.T.M. Jurgens, P.J.J. van Buuren, G.H. Addink, *Bestuursrechtspraak in milieugeschillen*, Zwolle 1991.

5 J.B.J.M. ten Berge, F.A.M. Stroink, A.Q.C. Tak, B.W.N. de Waard, R.J.G.M. Widdershoven, *Nieuw bestuursprocesrecht*, Deventer 1992.

6 J.A.E. Vervaele, D. Ruimschotel, R.J.G.M. Widdershoven, *Rechtshandhaving bij visquotering*, Utrecht 1990; J.A.E. Vervaele, R.J.G.M. Widdershoven, *Bestuurlijke handhaving van visserijregelgeving*, Utrecht 1991.

delen en de daaruit voortvloeiende wederzijdse bevruchting, waarin de bijzondere, waardevolle bijdrage van de betrokken auteur schuilt.

Op deze gronden stelt de jury voor, de VAR-prijs 1993 toe te kennen aan mr. R.J.G.M. Widdershoven, universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit te Utrecht.

# Interventies (middaggedeelte)

**Mr. J.A. Schilder**

Hoewel ik in de tweede ronde het woord voer, zou ik nog iets algemeens over het onderwerp van de preadviezen willen zeggen. Van mij komt een enigszins afwijkend geluid. Toen ik voor het eerst van het onderwerp van vandaag op de hoogte raakte, dacht ik: kon men niets beters verzinnen, is de Algemene wet bestuursrecht en het uniforme procesrecht soms te uitgekauwd om daar weer eens een vergadering aan te wijden? Tijdens het lezen van de preadviezen raakte ik echter in toenemende mate door het onderwerp geboeid. De snelheid waarmee de automatisering oprukt en het grote effect dat zij op onze bestuurlijke organisatie heeft, was mij eerlijk gezegd niet helemaal bekend. Vermoedelijk spreek ik niet alleen namens mijzelf als ik het een grote verdienste van de preadviseurs noem dat zij voor een brede kring van bestuursrechtbeoefenaars op bijzonder heldere wijze een belangrijk probleemgebied in kaart hebben gebracht. Te hopen valt dat op dit gebied meer onderzoek zal worden gedaan.

Het eerste preadvies valt alleen al op vanwege zijn structuur. Met de opmaat, het thema en de coda lijkt het op een muzikale compositie. Nu is het met muziekstukken zo dat die je zelden onberoerd laten. Het kan daarbij voorkomen dat een van de thema's een gevoelige snaar weet te raken, maar dat de uitwerking toch tekort schiet, of andersom: de harmonie is prachtig, maar de melodie verveelt. Bij deze compositie wil ik niet de thema's bekritiseren; wèl zou ik een kanttekening willen plaatsen bij de uitwerking.

In het preadvies worden enige beginselen van behoorlijk gebruik van informatietechnologie (IT) geformuleerd. Het is de vraag of die beginselen in het preadvies wel krachtig genoeg zijn gearticuleerd. Zo wordt op bladzijde 43 aangeraden in een gedragscode procedureregels vast te stellen, waarvan de schrijver meteen al aangeeft dat hij er geen absoluut heil van verwacht. Die aanbeveling wordt gedaan in paragraaf 7.6, waarin de noodzakelijke transparantie van automatiseringssystemen wordt besproken.

Dat die transparantie serieus wordt bedreigd, blijkt ook uit het preadvies van Snellen, die het beeld oproept van de overheid als een zwaar beveiligde en ontoegankelijke burcht (bladzijde 84). Een van de vele oorzaken van de ondoorzichtigheid is gelegen in de standaardblokken motivering die de computer uitspuugt om genomen besluiten te beschermen tegen rechterlijke controle. Op die wijze wordt in veel gevallen alleen nog louter formeel voldaan aan het motive-

ringsbeginsel. Deze ontwikkeling vormt naar mijn mening een ernstige inbreuk op een fundamenteel rechtsbeginsel.

Snellen heeft vanmorgen al enige opmerkelijke passages uit het preadvies van Smit en Venstra aangehaald. Een passage die mij heeft verbaasd, is te vinden op bladzijde 150. De auteurs beschrijven daar als voorbeeld het geval van een student die een bezwaarschrift indiende tegen een beslissing omtrent reiskostenvergoeding. Als ik het goed begrijp, moest deze student het in de bezwaarschriftprocedure met een standaardmotivering doen. Pas wanneer hij het hogerop ging zoeken bij het College van Beroep, gaf men een echte toelichting en was men bereid met kaarten aan te tonen waarom in zijn geval een afwijzende beslissing was genomen. Ik heb mij afgevraagd sinds wanneer tijdens de bezwaarschriftfase lagere eisen aan de motivering worden gesteld dan tijdens de beroepsgang bij de rechter. De Algemene wet bestuursrecht vermeldt daarover gelukkig niets.

Het lijkt mij dat de met name door Franken geformuleerde beginselen van behoorlijk gebruik van IT, evenals de toetsingsgronden die hij onderscheidt, zeker niet zwakker mogen zijn dan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die in de loop der jaren zijn ontwikkeld. Naast het vasthouden aan een deugdelijke motivering die op het concrete geval is toegesneden zal men wellicht ook openbaarheid van gebruikte computerprogramma's moeten kunnen afdwingen. Wij zijn er inmiddels mee vertrouwd geraakt dat beleidsregels bekend worden gemaakt. Dient niet hetzelfde te gelden voor de software die tegenwoordig ook als pseudowetgeving kan worden aangeduid? Met de kennis van de software is het eventueel mogelijk bijvoorbeeld contra-expertise in te roepen, hetgeen voor de burger alleen maar voordelig kan zijn. Hij staat daardoor sterker in zijn controlemogelijkheden.

Moeten we er bovendien ook niet van uitgaan dat bij het gebruik van geautomatiseerde beslissingsstructuren of beslissingsafhandelingssystemen een *inherente afwijkingsbevoegdheid* blijft bestaan? Deze term wordt door iedere student die het staats- en bestuursrecht op basisdoctoraalniveau heeft bestudeerd, onmiddellijk gekoppeld aan beleidsregels. Ik moest eraan denken vanwege een voorbeeld dat in de preadviezen wordt genoemd. Het gaat daar om bijstandsambtenaren die aan de invoergegevens gingen sleutelen om een rechtvaardiger resultaat te verkrijgen. Dat geeft toch te denken!

Zo zijn, denk ik, nog veel meer eisen te formuleren die kunnen leiden tot betere controlemogelijkheden, zowel voor de burger als voor de rechter, die het, wanneer hij in een beroepszaak met een casus wordt geconfronteerd, in veel gevallen erg moeilijk zal hebben. Sterker nog: misschien zal zelfs het kunnen naleven van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur en beginselen van behoorlijk IT-gebruik als voorwaarde voor de inwerkingtreding van een geautomatiseerd beslissingssysteem moeten gelden.

Met andere woorden: het muziekstuk van Franken klinkt mij op zichzelf aangenaam in de oren, maar er hadden wel wat meer fortissimo's in gemogen, en misschien ook wel wat meer dissonanten.

Graag zal ik het antwoord op mijn vragen horen.

**Mr. S.E. Raaphorst**

Ik heb met belangstelling het verloop van de dag gevolgd, waarbij ik mij af en toe heb afgevraagd hoe ik de vergadering zou moeten typeren. Als ik thuis kom, heb ik de neiging in één zin te willen zeggen wat ik die dag heb gedaan. Ik wil dan duidelijk maken wat die dag aan mijn leven heeft toegevoegd, zonder mijn vrouw en kinderen met al te lange verhalen te belasten. Toen ik vanochtend in de trein de preadviezen las en de discussies aanhoorde, kreeg ik het gevoel dat de situatie vergelijkbaar is met wat zich, als men toen al congressen hield, moet hebben afgespeeld toen de boekdrukkunst was uitgevonden. Ik stel mij zo voor dat allerlei monniken die hadden leren schrijven bijeenkwamen en dat op een gegeven ogenblik iemand zei: 'Kijk eens, het kan ook anders.' 'Hoe dan?' 'Hier is een letterbak.' 'O, maar dat is eng! Als je nu een verkeerde letter zet?' 'Ja, dan gaat het dus fout met het lezen.'

Een soortgelijke gedachtenwisseling speelt zich in deze vergadering af. Als ik dus thuis kom, zal ik tegen mijn vrouw zeggen: 'Vandaag ben ik naar een congres geweest waar monniken zaten te praten over de boekdrukkunst toen die net was uitgevonden.'

Vervolgens enige concrete opmerkingen naar aanleiding van de preadviezen. Franken kan ik in zijn uitgangspunt niet helemaal volgen. Hij betoogt dat de juridische dogma's leidend moeten zijn voor het medium. Ik denk daarentegen dat het medium de agendapunten bepaalt. Ter illustratie twee voorbeelden.

Persoonsgegevens en de risico's daaromheen leverden geen enkel probleem op, totdat men er een paar jaar geleden achterkwam dat het medium de toegankelijkheid van de administraties zó groot had gemaakt, dat er wel eens misbruik van kon worden gemaakt. In de tijd van de kaartenbakken met beduimelde papiertjes wist alleen degene die de kaartenbak beheerde waar hij bepaalde gegevens kon vinden. Het medium genereerde het agendapunt.

Een ander voorbeeld is dat, zoals Franken beschrijft, het medium in feite een agendapunt afvoert, terwijl men er op grond van aan dogmatische redenering voor kan pleiten het op de agenda te houden. Hier gaat het om de authenticiteit van gegevens. Wanneer is de authenticiteit van gegevens en stukken een agendapunt geworden? Toen men er achterkwam dat documenten en papieren konden worden vervalst. Men moest toen aan de hand van stempels, waarborgen en notarissen met een garantiefunctie een methode vinden om zeker te weten dat de inhoud van documenten juist was. Nu is het medium anders. Ze hebben mij verteld dat de gegevens slechts met nulletjes en eentjes – de 26 variaties van ons alfabet zijn vervallen – worden vastgelegd. Men kan dus niet meer verifiëren of de gegevens authentiek zijn en men kan de eis van authenticiteit niet meer stellen. Het vereiste van authenticiteit wordt, zoals vele beschikkingen te zien geven, afgevoerd en het vraagpunt wordt: kan iemand aantonen dat de gegevens die zich in de bestanden bevinden niet juist zijn? Hier treedt een omkering op: het gaat niet meer om het bewijs van authenticiteit, maar men accepteert de gegevens van bestanden als juist. De opstelling van het College van Beroep voor de Studiefinanciering

vormt hiervan een voorbeeld. Men vraagt klager aan te tonen dat de gegevens onjuist zijn.

Het uitgangspunt van Franken, inhoudende dat de agenda door de dogma's moet worden bepaald, kan ik niet onderschrijven. Graag zal ik daarop zijn reactie horen.

Met het betoog van Snellen kan ik het op veel punten geheel eens zijn. Dit geldt met name voor het uitgangspunt dat het medium de bestuurlijke processen heel sterk benvloedt. Ik vind het jammer dat Snellen niet aan de hand van aansprekende voorbeelden heeft laten zien dat deze invloed heel ver kan gaan. Als voorbeeld noem ik van mijn kant een wet die weliswaar het Staatsblad al heeft gehaald, maar nog niet in werking is getreden, de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een van de belangrijkste uitgangspunten in de Awb is dat slechts een *schriftelijke* beslissing als een besluit wordt bestempeld. Als de automatisering verder vordert, zal dit uitgangspunt mijns inziens onjuist worden. In beginsel hoeft een beschikking namelijk nooit schriftelijk te zijn. Slechts wanneer het nodig is, om welke reden dan ook – er is een klager, de materie is zeer ingewikkeld –, moet een beslissing schriftelijk aan de betrokkene kenbaar worden gemaakt.

Ter nadere illustratie wijs ik op de kinderbijslagwetgeving. Tot 1 januari 1992 werden de kinderbijslagbedragen overgemaakt zonder dat iemand wist hoe ze tot stand waren gekomen. De precieze bedragen hingen onder meer van het aantal kinderen en van de leeftijden van de kinderen af. Vervolgens is door de rechter de norm afgedwongen dat de totstandkoming van de bedragen schriftelijk kenbaar moet worden gemaakt. De Sociale Verzekeringsbank heeft daarop geanticipeerd en sinds 1 januari 1992 zullen mensen die met kinderen gezegend zijn af en toe een briefje in de bus krijgen, waarvan voor hen waarschijnlijk alleen het bedrag interessant is en niet het hele verhaal daarboven. Aangezien ze dat bedrag ook al van hun rekeningoverzicht konden aflezen, ontgaat mij de toegevoegde waarde van de kenbaarheid. Naarmate de automatisering toeneemt, zal er minder behoefte bestaan om de informatie op een persoonlijk niveau aan de betrokkene kenbaar te maken. Bij een aantal beschikkingen zal, zoals ik zojuist al zei, in verband met de gecompliceerdheid een schriftelijke beslissing noodzakelijk blijven, maar in het geval van gestandaardiseerde besluitvormingsprocessen in de sfeer van pensioenen, sociale zekerheid en belastingen, waarbij men grosso modo weet wat het resultaat voor de betrokkene zal zijn, moet deze zelf zien of hij het met het bedrag dat er uiteindelijk uit rolt al dan niet eens is. Wellicht wil Snellen een soortgelijke conclusie aan zijn betoog hechten. Of dat zo is, zullen we straks naar ik hoop vernemen.

In de derde plaats iets over het preadvies van Smit en Venstra. In dat preadvies heb ik een mooie beschrijving van de gang van zaken bij de Informatiseringsbank aangetroffen, maar wat ik heb gemist is een antwoord op de vraag hoe men kan waarborgen dat de beschikking die uiteindelijk uit de fabriek komt ook rechtmatig is. Afgezien van de noodzaak in het proces op een zuivere manier met de wetgeving om te gaan en allerlei controlemechanismen op te nemen, zal naar mijn mening uiteindelijk de waarborg in de controle op de output moeten liggen. Hiermee wil ik zeggen dat men moet nagaan welke uitkomst de wetgever op het

punt van de beschikkingen heeft beoogd en dat men in dat licht de gegenereerde beschikkingen moet controleren. Dat het proces daartussenin op een zorgvuldige wijze wordt uitgevoerd, moet men maar aannemen. Niet daarop, maar op de uiteindelijk geleverde output dient men de controle te concentreren.

**Mr. N. Verheij**

In aansluiting op enige andere sprekers wil ik allereerst woorden van lof aan het adres van de preadviseurs uitspreken. De preadviezen bevatten heldere betogen die voor mij in menig opzicht een eye-opener waren. Ze tonen bovendien aan dat de combinatie van een meer juridische en een meer bestuurskundige benadering buitengewoon vruchtbaar kan zijn. Het is onder andere aardig dat het nodige empirische materiaal is verzameld. Mijn ogen zouden vermoedelijk minder ver zijn open gegaan, als ik bij lezing van de betogen niet af en toe had kunnen refereren aan de lijst van systemen die feitelijk in gebruik zijn en aan de uitgebreidere beschrijving van het studiefinancieringssysteem in het derde preadvies.

Over twee thema's wil ik iets zeggen, in de eerste plaats het thema 'verstarring versus individualisering', waarover al de nodige opmerkingen zijn gemaakt, en in de tweede plaats het thema van eventuele repercussies van in de preadviezen naar voren gekomen inzichten voor het werk aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Omdat ik, zoals sommigen weten, beroepshalve bij het werk aan de Awb betrokken ben, merk ik op dat ik hier strikt namens mijzelf spreek.

Allereerst iets over het thema 'verstarring versus individualisering'. Uit alle preadviezen, vooral de eerste twee, spreekt de zorg dat de automatisering van het beschikkingsproces zal gaan leiden tot te weinig aandacht voor het recht doen aan het individuele geval. De Mulder heeft in het *Nederlands Juristenblad* betoogd dat deze zorg op een vergissing berust, omdat een geautomatiseerd systeem juist een bijna eindeloze mate van differentiatie toelaat. Daarbij miskent hij enigszins dat de capaciteit van het systeem niet het probleem is. Het probleem is de uitlegbaarheid ervan, terwijl bovendien volgens mij, ook al ben ik geen 'techneut' nog altijd voor computerprogramma's geldt dat ze alleen rekening kunnen houden met factoren die men er tevoren in heeft gestopt. Al is de capaciteit van het systeem dan niet begrensd, de fantasie van de ontwerpers is dat meestal wèl. Daar ligt naar mijn mening een probleem. Menselijke beslissers kunnen uit de nogal ongrijpbare confrontatie van bestaande regels met nieuwe gevallen die we 'rechtsvinding' noemen, nieuwe regels ontwikkelen en dat kan een computer nu eenmaal niet. Daardoor kan een computersysteem geen rekening houden met nieuwe gevallen en zich niet zelf ontwikkelen. Dat lijkt mij het echte kernprobleem.

Voor een deel is het geen rekening kunnen houden met allerlei aspecten van het bijzondere geval helemaal geen nieuw probleem en voor een deel heeft het ook eigenlijk niets met automatisering te maken. Een algemene regel kan per definitie geen rekening houden met allerlei aspecten van het individuele geval,

al was het maar omdat in de werkelijkheid ieder geval uniek is. Iedere algemene regel abstraheert per definitie van aspecten van het individuele geval. Voor moderne gecompliceerde regels is dat niet anders dan voor regels die ooit in spijkerschrift op een kleitablet werden gekrast.

In principe is die abstractie helemaal geen bezwaar. Sterker nog: het is vaak heel duidelijk de bedoeling aspecten van het individuele geval te abstraheren. Er zijn veel bestuursrechtelijke regels die het bestuur juist expliciet *verbieden* met individuele omstandigheden rekening te houden. 'De bouwvergunning mag alleen en moet worden geweigerd indien (...)'. Met alles wat verder nog aan de hand mocht zijn, mag het bestuur geen rekening houden. Doordat de weg van mijn werk naar mijn huis langs het nieuwe gebouw van de Tweede Kamer leidt, word ik er bovendien – voor zover het monument niet door uitrustende toeristen of skate-bordende jongens aan het oog wordt onttrokken – twee maal daags aan herinnerd dat de Grondwet ons verbiedt rekening te houden met iemands ras, geslacht, geloofsovertuiging enzovoort. Algemene regels verbieden bestuurders vaak met allerlei zaken rekening te houden die de regelgever niet relevant vond. Het is mijns inziens ook typisch de taak van de wetgever aan de hand van een keuze te bepalen welke aspecten van belang zijn.

Over de vraag of het goed is dat algemene regels de beslissingsbevoegdheid zo veel mogelijk inkaderen, blijkt men verschillend te kunnen denken. Dit brengt mij op het punt van de *beleidsvrijheid*. Het is mij opgevallen, niet alleen vanochtend in deze vergadering, maar ook in recente publikaties vanuit het Limburgse, dat de laatste tijd nogal de lof van de beleidsvrijheid van het bestuur wordt gezongen, wat Limburg betreft eerst solo door Bakker in het *Nederlands Juristenblad* en in het laatste nummer van *Regelmaat* in koor door de voltallige sectie bestuursrecht van de Rijksuniversiteit. In laatstgenoemd stuk betogen mijn oud-collega's dat de individuele rechtsbedeling de kern van het besturen uitmaakt.

Nu heb ik altijd nog geleerd dat discretionaire bevoegdheden uit rechtsstatelijk oogpunt ook een beetje 'eng' zijn. Als mensen met 'individuele rechtsbedeling' bedoelen dat men regels niet blindelings zonder enige aandacht voor de gevolgen mag toepassen, kan ik daarin meegaan. Ik beweer niet, zoals de politieman van Victor Hugo, dat de wereld onmiddellijk instort als er één geval aan de volle hardheid van de wet ontsnapt. Toch is dat maar één kant van de zaak. Themis heeft verschillen attributen en behalve de weegschaal, die de belangenafweging symboliseert, heeft ze ook nog een blinddoek: ook die draagt ze niet tevergeefs. Er moet nog steeds, in de traditionele zin van het woord, zonder aanzien des persoons worden beslist en beslissingen moeten, ruimer bezien, zonder willekeur en systematisch tot stand komen. Traditioneel zijn juist algemene regels, die het bestuur aan banden leggen, een belangrijk instrument om willekeur tegen te gaan. Als men dat instrument wil afdanken, zal ik graag vernemen wat ervoor in de plaats moet komen. Men kan dan gaan spreken over rechterlijke controle en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar dan heeft men het, relatief gesproken, slechts over enkele gevallen waarbij bovendien erg veel tijd en geld nodig is.

Hiermee kom ik op een ander aspect dat vandaag naar voren is gekomen. Laten

we niet vergeten dat de burger er veel belang bij heeft dat de beslissing van het bestuur niet alleen van hoge kwaliteit is, maar als het even kan ook een beetje snel komt. Maatpakken zijn, hoewel mooi, ook verdraaid duur en bewerkelijk. Confectie is misschien wat minder van kwaliteit, maar velen van ons geven er toch de voorkeur aan omdat het goedkoper is en men er sneller over kan beschikken.

Met dit betoog wil ik duidelijk maken dat individualisering ook schaduwzijden heeft en dat een strakke binding van het bestuur aan algemene regels voordelen met zich brengt. Waar die voordelen overwegen, kunnen computers de voorkeur boven menselijke beslissers verdienen. Computers maken, zoals Franken in zijn preadvies terecht signaleert, in ieder geval veel minder rekenfouten, ze hebben geen vooroordelen of persoonlijke sym- en antipathieën, ze werken erg hard en ze hebben geen cao's, al heb ik aan mijn persoonlijke ervaring met de Informatiseringsbank het vermoeden overhouden dat ze af en toe wèl staken! Kortom, de automatisering heeft ook heel positieve kanten.

Het probleem dat resteert, is dat men er met een algemene regel nooit in slaagt alle relevante factoren te gaan regelen. Men kan honderdduizend gevallen verzinnen, maar vroeg of laat komt er een geval dat men niet heeft voorzien. Dat kan een geval zijn met aspecten waarvoor de regelgever geen beslisregels heeft gegeven, of een geval met een aspect dat de regelgever blijkens de regel als irrelevant heeft beschouwd, maar dat in een concrete feitenconstellatie toch weer wèl relevant blijkt te zijn, omdat als men er geen rekening mee zou houden de beslissing apert onverdedigbaar zou zijn.

Ook dit probleem is overigens ongeveer zo oud als Hammurabi. Iedere wetgever zit met het probleem dat hij niet alles kan voorzien. Regelgevers geven het ook al vaak bij voorbaat op door het toekennen van discretionaire bevoegdheden of het werken met zeer vage normen. Dat zijn de trucs die een wetgevingsjurist heeft om het probleem op te lossen, maar die de programmeur van een beslisautomaat nu juist niet ten dienste staan. Die programmeur is gedwongen de door de wet nog overgelaten beslisruimte volledig dicht te timmeren met nadere beslisregels, omdat het systeem nu eenmaal alleen kan werken met vragen waarop men met 'ja', 'nee' of een getal kan antwoorden.

Opnieuw stuiten we hier op een probleem dat niet helemaal nieuw is. Wettelijke regels zijn, zoals terecht is opgemerkt, vaak onvoldoende operationeel om in software te kunnen worden vertaald, maar ze zijn sinds jaren ook al onvoldoende operationeel voor de dagelijkse bestuurspraktijk. Die praktijk wordt immers in de werkelijkheid vaak niet gekenmerkt door het ideaaltype van de ervaren bestuurder die daar, gedekt door zijn democratische legitimatie, in rijpe wijsheid uitgebreid belangen zit af te wegen. Ook vóór de uitvinding van de computer ging het vaak om een ambtenaar met een stapel dossiers op zijn bureau die van de ene naar de andere kant moeten, en als het kan een beetje snel. De bestuurspraktijk is er dan ook, lang vóór de uitvinding van beslisautomaten, toe overgegaan zelf nadere operationele regels te gaan formuleren. Die zijn we op een gegeven ogenblik, mede dankzij een vorige winnaar van de VAR-prijs, 'beleidsregels' gaan noemen en daarover hebben we in de loop van de jaren regels ontwikkeld;

binnenkort komt er zelfs misschien een wet. Schilder heeft gezegd dat men onderdelen van beslisprogramma's als beleidsregels zou kunnen beschouwen. Ik wil nog verder gaan: gezien de definitie van artikel 1.3 Awb durf ik te verdedigen dat bepaalde onderdelen van beslisprogramma's zonder meer beleidsregels *zijn*. Voor de openbaarheid van programma's hoeven we, denk ik, niet zo veel meer te regelen: wie met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur om zo'n programma vraagt, maakt een aardige kans.

De dogmatiek op het punt van beleidsregels geeft in mijn ogen al antwoord op allerlei vragen die door beslissystemen worden opgeworpen. We moeten aannemen dat een bestuursorgaan met een beschikkingsbevoegdheid in beginsel bevoegd is de hier bedoelde regels vast te stellen, mits aan een aantal eisen wordt voldaan. De regels moeten behoorlijk worden bekendgemaakt. In de preadviezen lees ik hier en daar dat 'men' – waarmee naar ik aanneem de 'techneuten' worden bedoeld – het onmogelijk acht uit te leggen hoe een beslisprogramma in elkaar zit. Dit is een van de punten waarop ik meen dat wij allen het advies van Franken de rug te rechten ter harte moeten nemen. Ik geloof er ook niets van dat deze uitleg onmogelijk is. Iemand die een programma heeft bedacht, moet in beginsel ook in staat zijn aan niet-gespecialiseerde, maar wèl gemiddeld intelligente medeburgers uit te leggen hoe het in elkaar zit. Het programma van een beslissysteem moet enerzijds als zodanig bekend worden gemaakt, maar het moet tevens worden vertaald in normale beslisregels.

Het voorafgaande sluit niet uit dat we ons kunnen afvragen of de informatietechnologie niet allerlei leuke mogelijkheden biedt om de bekendmaking op een handiger, creatiever en begrijpelijker wijze te doen plaatsvinden. Voor mijn part maakt men de regels op diskette bekend, zodat bijvoorbeeld iedere student met een personal computer thuis eens lekker met het studiefinancieringssysteem kan gaan stoeien om te kijken hoe het werkt.

Eén probleem blijft bij dit alles recht overeind: het probleem van de inherente afwijkingsbevoegdheid. Mèt Schilder acht ik dit een essentieel aspect van de dogmatiek die we inzake beleidsregels hebben ontwikkeld. Ik heb alleen nooit begrepen waarom dit voor door bestuursorganen vastgestelde wettelijke voorschriften eigenlijk anders zou liggen, maar dat is een andere discussie. Dat ik de inherente afwijkingsbevoegdheid van belang acht, is niet in strijd met wat ik zojuist betoogde over het nut van strakke algemene regels. Het is heel handig als men voor de 'bulk' van de gevallen heel strakke regels heeft die men vrij hard toepast, mits men beschikt over een soort noodrem in de vorm van de inherente afwijkingsbevoegdheid om onbillijkheden te voorkomen.

Dit brengt mij terug bij het centrale vraagstuk: een inherente afwijkingsbevoegdheid hanteren kan een beslisautomaat niet. In dit verband wil ik een gedachte opwerpen die door anderen al is verworpen, maar die naar mijn mening wel degelijk serieuze aandacht verdient. In gevallen waarin het gebruik van geautomatiseerde systemen duidelijke voordelen heeft, zou men wellicht kunnen verdedigen dat de inherente afwijkingsbevoegdheid en, meer in het algemeen, de individualisering, pas in de bezwaarschriftprocedure aan de orde komen.

Als men hier, zoals Snellen vanochtend deed, van 'afwentelen' spreekt, heeft

men voor een deel gelijk: een deel van de door artikel 3:2 Awb voorgeschreven zorgvuldige kennisvergaring en een deel van de door artikel 3:4 Awb vereiste belangenafweging verplaatst men naar een latere fase, waarbij men de last van het in gang zetten van de tweede ronde naar de burger afschuift. Dat is op zichzelf waar, maar die last is naar ik meen nu ook weer niet zo heel groot, terwijl de burger er wel degelijk iets voor terugkrijgt. De efficiency van het bestuur is immers ook voor de burger van belang, al was het alleen maar vanwege het tempo waarin de beslissingen worden genomen. Sterker nog: als het preadvies van Smit en Venstra één ding duidelijk maakt, is het wel dat het studiefinancieringssysteem alleen in geautomatiseerde vorm kan bestaan. Als we niet proberen de grote mogelijkheden van automatisering te benutten en de eisen die we daaraan stellen enigszins te verenigen met wat mogelijk is, zullen sommige dingen, denk ik, eenvoudig niet meer kunnen.

Slaat men de door mij aangeduide richting in, dan zal de bezwaarschriftprocedure aan redelijke eisen van zorgvuldigheid moeten voldoen. Wat mij zorgen baart, is dat bij de studiefinanciering niet alleen voorafgaande aan de primaire beschikking bijvoorbeeld de betrokkene niet wordt gehoord, maar dat men dit vervolgens in de bezwaarschriftprocedure ook al niet eens meer doet. In de aanpassingswetgeving wordt op dit punt een uitzondering op de Awb geregeld. Dit gaat mij net iets te ver. Er zal zich, denk ik, met name een probleem voordoen in relatie met het al eerder aangestipte punt van de koppeling van bestanden. De Awb regelt een hoorplicht, onder andere om de burger gelegenheid te geven verschillen van mening over de feiten op te lossen en zich te verweren tegen de visie op de feiten van het bestuur. De praktijk leert dat het uiterst riskant is zich bij discrepantie tussen uit een ander bestand betrokken gegevens en de door belanghebbende zelf verstrekte gegevens blindelings op de eerste te baseren. De bestanden zijn vaak onduidelijk, of lopen ver achter op de werkelijkheid.

In dit verband wijs ik erop dat we enkele van de door Franken genoemde beginselen al in de Awb kunnen inbouwen. Als men het bestand van de studiefinanciering koppelt aan een bestand van de belastingdienst dat evident twee jaar achter loopt, is de stelling verdedigbaar dat dit op een gegeven moment niet meer voldoet aan in de Awb neergelegde eisen van zorgvuldige kennisvergaring.

Er zal op dit punt iets moeten gebeuren. Het is duidelijk dat het horen van de indieners van 80.000 bezwaarschriften moeilijkheden oplevert, maar daarop moeten we iets vinden. Misschien kan de informatietechnologie ook daarbij behulpzaam zijn. Ik kan mij voorstellen dat men een interactief systeem kan bouwen waarbij iedere student zelf vanuit zijn personal computer studiefinanciering kan aanvragen en meteen kan aangeven of de volgens het systeem bestaande gegevens correct zijn.

Daarnaast – ik ben het op dat punt eens met Smit – is het natuurlijk ook de wetgever die iets aan de problematiek van de bezwaarschriften moet doen. Je kunt je ernstig afvragen of de wet nu echt zo ontzettend ingewikkeld moet zijn. Toen ik het verhaal over de reiskostenvergoeding volgens postcodegebieden las, kwam bij mij sterk een gevoel op van: wie bedènkt er nu ook zoiets! Kunnen we niet volhouden dat we een basisbedrag hebben dat voor iedere student hetzelfde is en

waarvan hij geacht wordt zijn reiskosten te regelen? Waarom moet het zo precies? Dit is misschien ingegeven door een verlangen naar verdelende rechtvaardigheid en nauwkeurigheid, maar wat er tot stand komt, is voor het overgrote deel een schijnnauwkeurigheid. Wat de student werkelijk te besteden heeft, wordt door 17.000 andere factoren beïnvloed. Iets dergelijks geldt ook voor discussies over koopkrachtplaatjes tot op drie cijfers achter de komma. Al die kleine differentiaties leiden tot niet meer dan schijnnauwkeurigheid, vergelijkbaar met een schatting van de afstand van Amsterdam naar Moskou op een wereldkaart met behulp van je vingers, waarvan het resultaat wordt uitgedrukt in millimeters. Het lijkt heel nauwkeurig, maar het is het niet.

Een volgend punt is dat men vragen kan wegnemen door te zorgen dat de motivering van de beschikking in orde is. In het preadvies van Smit en Venstra wordt opgemerkt dat het systeem slechts tot een summiere motivering in staat is. Ik begrijp dit niet. Dat men voor telkens terugkerende gevallen een standaardmotivering gebruikt, vind ik op zichzelf niet zo erg, maar ik begrijp niet waarom die motivering niet even uitgebreid kan zijn als het systeem maar toelaat en ik heb eerder begrepen dat de capaciteit van het systeem bijna onbegrensd is. De bottleneck zit hem er volgens mij hooguit in dat het een beetje zonde van de bomen wordt als men motiveringen van tien pagina's bij 3,5 miljoen beschikkingen moet gaan versturen! Ook dat probleem kan men wellicht juist door gebruik van informatietechnologie en van electronica ten gunste van de burger oplossen. Men zou de motiveringen in een bestand in Groningen kunnen opslaan en de mogelijkheid kunnen openen dat iemand het systeem zelf raadpleegt. Ik verwijs hier ook naar een opmerking van Snellen. Het is opvallend dat de overheid de informatietechnologie vooral voor haar eigen voordeel gebruikt en dat er nog weinig voorbeelden zijn van creatieve pogingen om met behulp van informatietechnologie meer service aan de burger te bieden.

Tot slot iets over hetgeen de Awb op het punt van schriftelijkheid regelt. Mede door de preadviezen ben ik mij gaan afvragen of we op een gegeven ogenblik in de Awb niet explicieter rekening moeten houden met de geautomatiseerde beschikkingen. Op een enkel punt is hierover al nagedacht en in interdepartementaal verkeer over bijvoorbeeld de subsidietitel zijn we vrij hard tegen de praktijk aan gelopen. Toch lijkt het mij nog wat te vroeg om dit alles systematisch uit te denken en ik weet niet zeker of zich nu juist op het punt van de schriftelijkheid zo'n groot probleem voordoet. Zou de rechter die, waar de Awb voorschrijft dat iets schriftelijk moet worden aangevraagd, redeneert dat 'schriftelijk' in dat verband toch vooral 'niet-mondeling' betekent en dat 'elektronisch' in dit verband toch ook wel als 'schriftelijk' kan worden beschouwd, nu werkelijk van een zeer avontuurlijke interpretatie moeten worden beschuldigd? Ik denk dat zo'n interpretatie nog wel te volgen is.

**Mr. M. Scheltema**

Graag wil ik, evenals vele sprekers vóór mij hebben gedaan, de preadviseurs

bedanken voor de fraaie stukken die zij hebben geschreven. Eén preadviseur wil ik in het bijzonder bedanken. Vanmorgen is iets gezegd over de goede keuze van het onderwerp waarmee ik het graag eens ben. Het onderwerp is bedacht door een van de preadviseurs, Snellen, die toen nog in de naïeve veronderstelling verkeerde dat iemand die een onderwerp bedenkt geen preadvies hoeft te schrijven!

De preadviezen zijn daarom zo interessant omdat zij, duidelijker dan tot nu toe is gebeurd, de voor- en nadelen van automatisering leggen naast de waarden van de rechtsstaat en de beginselen die wij in ons recht willen verdedigen. Door deze vergelijking kunnen we zien welke problemen automatisering met zich brengt en ook, misschien, welk profijt we ervan kunnen hebben. Wat vooral uit de preadviezen naar voren komt, is dat tussen automatisering en rechtsstatelijke waarden een zekere spanning aanwezig is en dat het erop lijkt dat men met automatisering heel voorzichtig moet zijn, omdat de waarden die wij als juristen willen verdedigen snel in gevaar komen.

Evenals anderen – ik verwijs naar het betoog dat Verheij zojuist heeft gehouden – wil ik erop wijzen dat deze conclusie niet geheel vanzelf spreekt. Men zou zelfs kunnen zeggen dat automatisering op een aantal punten, de centrale waarden van de rechtsstaat betreffende, zelfs heel nuttig zou kunnen werken. Een goede aanpak van automatisering zou tot gevolg kunnen hebben dat we op punten als rechtszekerheid, gelijkheid en voorspelbaarheid extra garanties krijgen. We zouden er dan op vooruitgaan, terwijl uit de preadviezen het beeld naar voren komt dat het gevaar dat we erop achteruitgaan in sterke mate aanwezig is.

Uit de preadviezen en in het bijzonder uit opmerkingen van Snellen blijkt dat naar de precieze gevolgen van automatisering weinig onderzoek is gedaan. Als men gevaren van automatisering afzet tegen een briljant werkend klassiek bureaucratisch systeem, ontstaat al snel een negatief beeld, maar we zijn er langzamerhand niet meer van overtuigd dat alle klassieke bureaucratische systemen zo briljant werken. Ik weet niet zeker of soms niet feilen die bij automatisering optreden op het conto van de automatisering worden geschreven, terwijl de oorzaak heel ergens anders ligt. Misschien hebben we hier met een betrekkelijk bestuursinterne waarneming van problemen te maken.

Evenals Snellen is het mij opgevallen hoe bij de Informatiseringsbank een aantal problemen op de bezwaarschriftprocedure worden afgeschoven. Dat is natuurlijk niet de manier waarop moet worden gewerkt. Het is echter de vraag of dit, zoals Snellen betrekkelijk snel veronderstelt, een gevolg van de automatisering is. In veel organisaties kennen we het 'piepsysteem'. Het is niet ongebruikelijk dat men op die manier werkt. Zou het gesignaleerde verschijnsel nu in het geval van automatisering sterker optreden dan in andere gevallen?

Uit alle preadviezen komt naar voren dat de manier waarop automatisering wordt ingevoerd, gevaren inhoudt. Wat is namelijk de reden dat men bij de beschikkingverlening gaat automatiseren? Die reden is niet een streven naar een beter werken van het gelijkheidsbeginsel in het bestuur. De gedachte is dat men de doelmatigheid in het bestuur wil bevorderen. Men wil efficiënter werken, waarmee men een bestuursinterne doelstelling hanteert. Natuurlijk heeft iedereen

bij doelmatigheid belang, maar het gaat er toch vooral om hoe men het bestuursproces goedkoper en sneller kan organiseren. Bezien vanuit dat perspectief is het begrijpelijk dat men in de eerste plaats aan de doelmatigheid denkt en dat de eerder aangeduide waarden minder op de voorgrond staan. Doordat die waarden te weinig bij het proces worden betrokken, ontstaan risico's. Ik geef Franken er gelijk in dat de kar te veel door anderen en te weinig door de juristen wordt getrokken, en dat juristen meer de agenda zouden moeten bepalen. Franken heeft uitgangspunten genoemd die wij als juristen zouden moeten inbrengen.

Erkent men dat bepaalde juridische waarden zo goed mogelijk moeten worden gerealiseerd, dan valt er naar ik meen met automatisering nog heel wat goeds te bereiken. Op een aantal punten kan men de bureaucratie met automatisering veel beter laten functioneren.

Ik zal enige voorbeelden noemen waarbij ik het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel nog wat scherper naar voren wil halen dan eerder al is gedaan. Een concreet voorbeeld dat betrekking heeft op het gelijkheidsbeginsel betreft mijzelf. Kort geleden heb ik mij, omdat ik een beetje doof ben, een mooi hoorapparaat aangeschaft. Er was een fabriek die reclame maakte met een extra duur hoorapparaat, waardoor je er sociaal weer wat beter bij zou gaan horen. Zo'n hoorapparaat leek mij wel wat. Dergelijke apparatuur valt tegenwoordig onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, zodat ik de kosten ervan vergoed probeerde te krijgen. Toen ik vergoeding had gevraagd, was de reactie dat het hier een luxe-aanschaf betrof waarvan de kosten niet konden worden vergoed. Het beste argument dat je zou kunnen bedenken, is in zo'n situatie: mijn buurman heeft hetzelfde apparaat en die heeft het wèl vergoed gekregen. Nu is mijn buurman niet doof en ik had dan ook wat moeite om iemand te vinden die in dezelfde positie verkeerde, maar uiteindelijk is dat toch gelukt. Ik heb iemand gevonden die toevallig in dezelfde positie verkeerde, hetzelfde hoorapparaat had gekocht en wèl vergoeding had gekregen. Zoiets helpt wonderbaarlijk goed: toen ik dit argument naar voren had gebracht, kreeg ik direct vergoeding.

Dit is een probleem waarmee mensen ten opzichte van de bureaucratie vaak te maken hebben: hoe kun je een geval vinden dat precies hetzelfde is als het jouwe? Automatisering zou hiervoor in zekere zin 'de' oplossing kunnen bieden. Ik heb begrepen dat in de Verenigde Staten bij een aantal geautomatiseerde 'agencies' mensen die met die instellingen te maken hebben, het recht kunnen uitoefenen gevallen op te zoeken die op het hunne lijken, om te zien wat in die gevallen is beslist. De 'agencies' moeten het materiaal, de individuele beslissingen, langs die ingang toegankelijk maken. Het zou een belangrijk voordeel van automatisering kunnen zijn dat men dergelijke ingangen, die met kaartenbakken heel moeilijk te realiseren zijn, kan organiseren. Vanuit dat perspectief valt automatisering wellicht in hoge mate toe te juichen.

Voor de rechtszekerheid geldt hetzelfde. Juristen denken dat het ideaal is alles heel nauwkeurig in de wet te zetten, zodat het bestuursorgaan gebonden beschikkingen kan nemen. Iedere burger zou dan weten waar hij aan toe is. In de praktijk valt dat nogal tegen, omdat niet iedereen zo 'in de wetten leeft'. Effectiever is het tevoren bij een bestuursorgaan te vragen 'wat gebeurt er als ik in dit huis ga wonen

en huursubsidie wil hebben?', of 'hoeveel pensioen krijg ik als ik met de VUT ga?'. Als op die laatste vraag wordt geantwoord 'kijkt u maar in de Algemene Burgerlijke Pensioenwet', weet je nòg niet veel, maar als het antwoord een concreet pensioenbedrag is, ben je natuurlijk heel gelukkig, aangenomen dat vervolgens precies gebeurt wat is aangekondigd. Geldt in zo'n geval nu niet – Verheij zinspeelde er al even op – dat geautomatiseerde beschikkingverlening meebrengt dat men burgers tot een bestand en tot de regels op dezelfde manier toegang kan laten verkrijgen, zodat zij veel beter kunnen voorspellen wat onder een bepaalde wettelijke regeling in een concreet geval het resultaat zal zijn? Misschien moeten we ook vanuit dit oogpunt zeggen dat automatisering, gezien de voordelen ervan, een noodzaak is.

Terecht is gesignaleerd dat bij automatisering de flexibiliteit een groot probleem vormt. Het aanpassen van een geautomatiseerd systeem aan nieuwe ontwikkelingen verloopt vaak moeilijk. Vandaag zijn daarvan enige voorbeelden genoemd en ook uit het preadvies van Smit en Venstra wordt duidelijk dat het lang duurt het systeem aan te passen als de rechter een uitspraak heeft gedaan waarop men niet had gerekend. Dat is een groot nadeel, maar ik wil er ter relativering op wijzen dat de verwerking van rechterlijke uitspraken door de klassieke bureaucratie eveneens problematisch kan zijn. Een tijdje geleden moest ik een noot schrijven onder een arrest waarin een gemeentelijke verordening onverbindend was verklaard. Ik ben altijd nogal laat met die noten en de onverbindendverklaring had dan ook al geruime tijd geleden plaatsgevonden. Toen ik de gemeente opbelde met de vraag hoe men de aanpassing had uitgevoerd, was het antwoord dat men helemaal niet wist dat de verordening onverbindend was verklaard! Dat had men nog niet opgemerkt. Nog verder gaat het geval van een organisatie waarvan een belastingverordening onverbindend was verklaard en die, terwijl men van de onverbindendverklaring op de hoogte was, gewoon doorging met het nemen van belastingbeschikkingen op basis van de verordening, waarbij men bezwaarschriften snel gegrond verklaarde om verdere gevolgen te voorkomen. Ook in de klassieke situatie gaat het dus niet altijd goed.

Wellicht geldt bovendien dat men, eenmaal met een geautomatiseerd systeem werkend, systematischer procedures voor aanpassingen kan hebben en de controleerbaarheid van het systeem nauwkeuriger kan organiseren. Ik stel mij voor dat men aangebrachte veranderingen documenteert en na een tijdje kan nagaan of men al dan niet tijdig tot aanpassingen is gekomen. Misschien kan de controleerbaarheid van dergelijke handelingen veel zichtbaarder worden dan in de huidige gang van zaken, die, zoals gezegd, ook niet altijd ideaal is.

Hiermee wil ik niet zeggen dat automatisering alleen maar ideaal is en geen gebreken heeft. Wèl heb ik het idee dat juristen, ook in de lijn van Franken, zouden moeten kiezen voor een benadering waarbij zij nagaan hoe zij automatisering vanuit hùn standpunt het best kunnen gebruiken. Juristen moeten zich niet te veel op sleeptouw laten nemen door mensen die alleen op de doelmatigheid moeten letten. Op deze wijze kan wellicht een goed evenwicht worden bereikt.

**Mr. Van der Velde**

Toen ik de preadviezen had gelezen, wilde ik graag interveniëren, maar ik heb de afgelopen week door andere werkzaamheden geen tijd gehad thuis een bijdrage voor te bereiden. Mijn interventie zal dan ook heel kort zijn. Ik kon niet nalaten nog het woord te vragen, deels omdat mijn beide vakken in het onderwerp van vandaag tot elkander komen, deels omdat ik behoefte heb te reageren op de vorige interventie, waarin op de gunstige kanten van automatisering is gewezen.

Tot zes jaar geleden heb ik zeer regelmatig in dit gezelschap verkeerd. Zes jaar geleden was ik in dienst van het ministerie van Justitie, toen daar het openbaar ministerie werd geautomatiseerd. Ik ben daar door de automatisering zo gefrustreerd geraakt, dat ik behoefte kreeg de informatica beter te leren kennen door mij er zelf mee bezig te houden. Tegenwoordig ben ik informatie-adviseur; ik begeef mij vooral op het terrein van de kwaliteitszorg rondom automatiseringsprojecten en de toepassing van informatica in organisaties.

De 'beginselen van behoorlijk IT-gebruik' waarvoor Franken aandacht heeft gevraagd, noemen wij in de automatisering kwaliteitseisen. Hoewel misschien het argument kan gelden dat het vakgebied informatietechnologie nog jong is, vind ik het eigenlijk een schande dat wij dit onderwerp pas een jaar of vier geleden redelijk structureel hebben opgepakt. De branche is nog niet zo ver. Er bestaat inmiddels een richtlijn over kwaliteitseisen bij informatiesystemen van de internationale standaardorganisatie. In Nederland heeft de branche zelf, in samenwerking met de technische universiteiten en het ministerie van Economische Zaken, verleden jaar een onderzoeksproject gestart. Ik had het genoegen daaraan als expert op het gebied van kwaliteitszorg te mogen deelnemen. Wij hebben een boekje gepubliceerd waarin niet minder dan 50 kwaliteitseisen zijn opgenomen die men aan informatiesystemen en het gebruik daarvan zou kunnen stellen, met daarbij de wijze waarop de eisen moeten worden vastgelegd. Ingegaan wordt op maatregelen die men kan treffen om deze eisen te effectueren en, niet minder belangrijk, op de methode die men kan toepassen om uiteindelijk te controleren of aan de eisen is voldaan. In het uitwerken van deze opzet zijn we in het boekje redelijk geslaagd.

Als ik het boekje vergelijk met de richtlijnen van de internationale standaardorganisatie op dit terrein, kom ik tot de conclusie dat het allemaal nogal vaag blijft. De normen zijn niet echt concreet en men kan ze niet meteen hard maken. Wij hebben inmiddels als oorzaak daarvan geformuleerd dat de toepassing van informatietechnologie op bepaalde regelingen zoals deze vandaag aan de orde zijn, evenals in het algemeen de toepassing van IT op bepaalde processen in organisaties, een te situationeel karakter draagt. Om in VAR-termen te spreken: er behoort een concrete belangenafweging te worden gemaakt voordat men concrete kwaliteitseisen kan stellen.

Met dat probleem hebben we in de informatica al langer geworsteld. Dit heeft ons ertoe geleid de toepassing van informatietechnologie bij voorkeur planmatig – wij spreken van 'methodisch' – voor te bereiden en op te zetten. Er zijn methodieken ontwikkeld waarmee men in de ontwikkeling van informatiesyste-

men een fasering kan aanbrengen. Een in Nederland zeer bekende methode schrijft voor dat er, voordat een informaticaproject start, een informatieplan moet zijn waarin wordt vastgelegd welke gegevens men in het uiteindelijk te bouwen systeem zal opnemen en welke processen van die gegevens gebruik zullen maken. Op die manier zijn in ieder geval de contouren van de informatietechnologietoepassing duidelijk.

De volgende stap in de fasering wordt aangeduid als 'definitiestudie' en heeft als doelstelling voor een bepaalde toepassing in het gebied dat door het plan wordt afgedekt de systeemeisen vast te stellen. Dat is nu juist de gelegenheid waarbij concreet systeemeisen, gegeven de situatie en gegeven het toepassingsgebied, een eigen inhoud kunnen krijgen en waarbij ook afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze waarop men zal controleren of na invoering van het systeem aan de systeemeisen wordt voldaan.

Dit brengt mij op het onderwerp 'kwaliteitscontrole'. De kwaliteitscontrole hebben wij in de branche in ieder geval binnen projecten een stuk beter uitgewerkt. Er zijn vrij uitvoerige voorschriften waaraan de documentatie van informatiesystemen en het ontwerp moeten voldoen. Er zijn voorschriften voor een regelmatige beoordeling zowel van het ontwerp als van het eindprodukt en er zijn voorschriften voor de wijze waarop daarover wordt gerapporteerd.

De bovenstaande elementen heb ik de afgelopen jaren in de sfeer van controle en toepassing in mijn praktische activiteiten kunnen terugvinden, ook met enige regelmaat in de systemen die in de preadviezen zijn beschreven. Ik ben redelijk kind aan huis bij de uitvoering van de huursubsidieregelgeving; de module TESSEC hebben wij het afgelopen jaar helpen invoeren bij een gemeente in het noorden des lands. Die systemen doen het dus echt. Wat mij opvalt, is dat een discussie over kwaliteitseisen werkelijk wel wordt gevoerd, zij het dan niet waar zij eigenlijk thuis hoort, namelijk bij degenen die bij de werking van het systeem betrokken zijn. Het is zelfs al moeilijk de discussie op het niveau van de beleidsafdelingen aan de gang te krijgen. In de sfeer van de huursubsidie is het bijvoorbeeld erg moeilijk vanuit de automatiseringsorganisatie, die daar toch niet al te klein is, over deze onderwerpen op beleidsniveau goed aan de praat te komen. Zeker geen discussie wordt gevoerd met de burgers, over wie gegevens in het systeem worden opgenomen en op wie de processen die met de gegevens worden uitgevoerd betrekking zullen hebben.

De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is er al geruime tijd. In mijn juridische verleden heb ik er met veel plezier mee mogen stoeien. Het heeft mij altijd verbaasd dat, ondanks de aanwezigheid van georganiseerde verbanden op dit terrein, van de kant van de burgers deze wet nooit eens wordt gebruikt om ontwerpen van informatiesystemen op te vragen en te bekijken hoe zo'n systeem is bedacht en hoe het zal gaan werken. Het opvragen van programmatuur via de WOB gaat waarschijnlijk nogal ver. Men zou vermoedelijk wel de beschikking over de programmatuur kunnen krijgen, maar bar veel zal men daar niet aan hebben als men niet toevallig beschikt over een zelfde soort computer als waarop de programma's moeten gaan draaien. In het ontwerp en in de documentatie van informatiesystemen staat echter precies wat het systeem gaat doen, welke hande-

lingen al dan niet toegestaan zijn en hoe een en ander moet gaan gebeuren. Gegevens daarover komen erg slecht buiten de kamers van de departementale en commerciële automatiseerders.

Anderzijds heeft de ontwikkeling van informatiesystemen redelijk vorm gekregen. Het werken in de zojuist aangegeven fasen – eerst een planfase, dan een definitiestudie met systeemeisen en daarna de echte ontwerpfase en de bouw van het systeem – is in Nederland praktijk geworden. Het is zeker niet zo dat naar mijn mening de tijd rijp is om te pleiten voor meer wettelijk geregelde planprocedures en ik zou dan ook niet een dergelijke procedure op het terrein van de automatisering willen propageren, maar ik meen dat de hier aangegeven aspecten meer aandacht zouden kunnen krijgen. Zowel in kringen van commerciële automatiseringsdienstverlening als aan de kant van de departementale automatiseringsafdelingen merkt men dat tijdens de ontwikkeling van een geautomatiseerd systeem nog veel te weinig discussie wordt gevoerd over de manier waarop het systeem uiteindelijk dient te werken.

In de discussie en in de preadviezen valt echter een sterke belangstelling voor het fenomeen informatietechnologie te signaleren. Het kan naar mijn mening naast ongunstige kanten vooral ook zeer gunstige kanten voor een belangrijk deel van het maatschappelijk functioneren hebben. Gezamenlijk zullen automatiseerders, juristen, gebruikers en de 'slachtoffers' van de systemen tot een modus voor een discussie moeten proberen te komen.

**Mr. drs. B.M.J. van der Meulen**

Enige interventies geleden bouwde Verheij zijn betoog op aan de hand van een reactie op activiteiten van de sectie staats- en bestuursrecht van de universiteit in Maastricht. Aangezien ik als enige van die sectie hier aanwezig ben, wil ik kort op de bijdrage van Verheij reageren.

Het aanknopingspunt vindt Verheij in het standpunt van genoemde sectie dat de individuele rechtsbedeling kenmerkend voor het besturen is. Themis, zo zegt hij, draagt toch ook een blinddoek, en die draagt zij niet tevergeefs. Het is aardig dat hij dit beeld gebruikt. Onlangs heb ik in een collegezaal de ketterij verkondigd dat Themis het beeld van de rechtspraak laat zien, maar dat de bestuurder, die weliswaar een weegschaal draagt, de blinddoek mist. Besturen is naar mijn mening nu juist niet wegen zonder aanzien des persoons, maar wegen met inachtneming van alle bijzondere omstandigheden van het geval.

In die visie is besturen iets anders dan wetgeven. De wetgever kan evenmin als de bouwer van een computersysteem rekening houden met de concrete omstandigheden: hij kan alleen rekening houden met de omstandigheden die voorzienbaar en fantaseerbaar zijn. De bestuurder bevindt zich, op zijn minst in theorie, in een andere situatie. Hij beslist in een concreet geval en het is denkbaar dat dan vast te stellen is welke verschillende aspecten zich in dat geval voordoen.

Een probleem rijst bij grote aantallen. Uit het preadvies over de Informatiseringsbank, waar de aantallen zéér groot zijn, blijkt duidelijk dat dit problematische

aspect zich voordoet. Andere grote aantallen, waarvoor ik zelf nogal wat belangstelling heb, betreffen de melkquotering en de daarmee samenhangende superheffing in de landbouw. We zien daar dat de grote getallen bij de al dan niet automatische wijze van verwerken tot een verandering in de vorm van wetgeving en in de bestuurscultuur leidt. De superheffing is naar mijn mening voor de landbouw in veel opzichten een zegen geweest. Voor enkele individuele melkveehouders heeft zij de ondergang naderbij gebracht. Deze mensen hebben zich verenigd in een groep 'knelgevallen superheffing', die een sterke lobby bij 'de politiek' heeft gevoerd, met het pleidooi hen niet in de steek te laten en een of andere hardheidsvoorziening te treffen. De politici waren wel geïnteresseerd, maar de minister heeft dit afgehouden, onder andere met het argument, terecht of ten onrechte, dat de problematiek niet zou zijn in te delen in categorieën.

Als individuele omstandigheden zó bijzonder worden, dat ze in aanmerking zouden komen, waren er beleidsregels aan de orde geweest, voor de inherente afwijkingsbevoegdheid, dan is het treffen van een hardheidsvoorziening in het geval van automatisering en überhaupt bij het behandelen van grote aantallen gevallen onbereikbaar. Blijkbaar ontstaat er over die linie een verandering in de bestuurscultuur. In die andere cultuur is automatisering een instrument.

Naar mijn mening is er slechts één alternatief om nog iets met het ouderwetse besturen te doen. Men zou ernst moeten maken met een van de andere desiderata van de huidige regering door werkelijk iets aan het op grote schaal decentraliseren van overheidstaken te doen.

# Beantwoording door de preadviseurs (middaggedeelte)

**Mr. J. Smit**

Dit deel van de beantwoording begin ik met een reactie op de bijdrage van *Schilder*. In het preadvies is geprobeerd aan te geven wat de kracht en wat de zwakte van automatisering is. Daarom is met opzet het onderwerp 'reiskosten' behandeld. Wij hebben aangegeven wat er moet gebeuren om, conform de bedoeling van de wetgever, voor 250.000 thuis wonende studenten reiskilometers te bepalen. Je kunt natuurlijk alle vaststellingen handmatig afwerken, maar ik ben bang dat er niet veel juristen in Nederland te vinden zullen zijn die al die kilometers willen napluizen, zeker gezien de hoeveelheid tijd die daarmee gemoeid zou zijn en die men misschien beter voor andere dingen zou kunnen gebruiken.

Aangevoerd is dat men zou kunnen uitleggen hoe het computerprogramma werkt en dat men het ter beschikking zou kunnen stellen. Dergelijke dingen heeft men geprobeerd te doen, maar er blijven altijd burgers die het door het systeem vastgesteld aantal kilometers van bijvoorbeeld 10 bestrijden met de stelling dat het bijvoorbeeld 12 km moet zijn. Men heeft publikaties het licht doen zien waarin exact werd uitgelegd hoe het rekenprogramma werkte. Desondanks blijft de burger vanuit zijn situatie onrechtvaardigheden ervaren.

Het voorbeeld is mede gebruikt, omdat wij nu geen reiskilometers meer bepalen. Het bepalen van de reiskilometers werd gezien als een van de grootste knelpunten in de uitvoering. Ik heb zelf altijd gezegd dat het bepalen van de kilometers niet het probleem was: de computer verbindt twee postcodes en het is klaar, waarbij het resultaat in alle gelijke gevallen gelijk is. Het komt niet meer voor dat, zoals vroeger, voor twee kinderen uit hetzelfde gezin in het ene geval 10 km en in het andere geval 12 km wordt gehanteerd. Toch werd dit systeem niet aanvaard, hetgeen ertoe heeft geleid dat de reiskostenregeling die eerder gold, is afgeschaft en is vervangen door een regeling waarbij geen enkel onderscheid meer wordt gemaakt. Dat zijn de uitersten waartussen moet worden gekozen.

Wat het ter beschikking stellen van computerprogramma's betreft: naar mijn mening zullen die programma's de individuele burger niet zo veel interesseren.

Vervolgens iets over de afwijkingsbevoegdheid, die ook vanmorgen al aan de orde is geweest. Voor mij geldt dat het van de wetgeving afhangt of er al dan niet afwijkingsbevoegdheid is. Voor de studiefinanciering wordt het door de wetgever

vastgestelde en door de beleidsverantwoordelijken uitgedragen uitgangspunt gehanteerd dat er zo weinig mogelijk afwijkingsbevoegdheid moet zijn. Dit resulteert erin dat heel strak wordt geprogrammeerd en dat in principe bij eerste aanvragen niet van de regeling wordt afgeweken. Al gauw ontstaat dan de kritiek dat men de bezwaarfase als een vergaarbak- of piepsysteem gebruikt. Ik wijs er nog eens op dat dit een gevolg van de aard van de regelgeving is. Zou de regelgeving anders zijn geweest, dan had men misschien de conclusie moeten trekken dat de automatisering minder ver moest gaan en dat meer ingrepen van de ambtenaren mogelijk moesten zijn. Ik deel niet de conclusie dat de geringe mogelijkheden tot afwijken te maken zouden hebben met de automatisering.

*Raaphorst* heeft aandacht gevraagd voor de controle van beschikkingen achteraf. Mij lijkt het beter te werken met een controle vooraf. Als je een rekenprogramma hebt gemaakt, kun je beter maar van tevoren kijken of het goed werkt. Controle achteraf op beschikkingen is relatief gezien weinig zinvol. Wanneer de computer goed heeft gerekend – dat is iets wat je weet –, kun je best alle beschikkingen of een aantal daarvan gaan nakijken, maar die controle zal uitmonden in de conclusie dat de computer goed heeft gerekend. Het is beter de computerprogramma's heel goed te testen.

In de bijdrage van *Verheij* is betoogd dat computers niet zouden staken. Ik denk dat bij ons in huis over die stelling smakelijk zou worden gelachen. Men klaagt voortdurend dat de computer is uitgevallen of het niet doet. Ook computers hebben hun slechte dagen!

Naar de mening van sommige deelnemers aan de discussie zou het ter beschikking stellen van programma's en ontwerpen een oplossing zijn waar men als burger iets aan heeft. Mijn reactie daarop is: een burger kan de wet pakken, waarvan men heeft getracht een één op één-vertaling te geven, en dan moet de berekening van de computer overeenkomen met de berekening die men op papier kan nadoen. Niet zo zeer de rekenregels als wel de door de burger verstrekte gegevens zijn hier van belang. Als een student niet weet dat zijn vader of moeder bepaalde gegevens niet heeft verstrekt, kan hij in het bij hem thuis aanwezige computerprogramma eindeloos de goede gegevens invoeren zonder te weten te komen wat er nu precies fout is gegaan. Ik vraag mij dan ook af of de beschikbaarstelling van computerprogramma's veel uitmaakt. Hoewel ik veel met deze materie van doen heb, weiger ik computerprogramma's na te kijken. Het zijn grote pakken papier die voor een leek bepaald niet toegankelijk zijn. Ik zeg wel dat ik iets van automatisering af weet, maar van de ins en outs van het programmeren ben ik niet al te goed op de hoogte.

Het maken van uitzonderingen op de hoorplicht heeft mijns inziens op zich niets met automatisering te maken. Bepalend is alleen of de uitvoerder dan wel het betrokken bestuursorgaan bereid is bepaalde middelen ter beschikking te stellen. De Wet op de studiefinanciering heeft een centrale uitvoering en werkt met grote aantallen. Als men blijkt een hoorplicht te willen invoeren, zal het centrale uitvoeringsapparaat te kennen geven welke consequenties dat zal hebben en om de benodigde financiën verzoeken. De behoefte blijkt dan wel eens wat minder te worden.

Terecht heeft *Scheltema* erop gewezen dat de grote kracht van computers gelegen is in de rechtszekerheid en de gelijkheid. Wat de flexibiliteit betreft: bij computers vergen aanpassingen inderdaad veel tijd, maar men moet niet vergeten dat ook aanpassingen in het ambtelijk apparaat zònder automatisering tijd vergen. Het duurt nogal lang voordat men alle ambtenaren op één lijn heeft. Ook zonder automatisering zouden zich problemen voordoen. Het documenteren van veranderingen is iets wat in de praktijk gebeurt. Het grote knelpunt bij veranderingen in het kader van automatisering is de snelheid van invoering. Beleidsmaatregelen moeten relatief gezien erg snel worden ingevoerd. Bovendien geldt dat alles een zekere doorlooptijd heeft, dat in Nederland veel beleid wordt ontwikkeld en dat heel veel beleidsmaatregelen pas op termijn effect hebben. De uitvoerders zeggen dan dat ze, als iets pas over vijf jaar tot veranderingen hoeft te leiden, niet nu al dingen gaan wijzigen. Tijdgebrek brengt hun ertoe de wijzigingen uit te stellen. Op die manier kan men later in de problemen komen. Er worden allerlei maatregelen op elkaar gestapeld en de uitvoerders kunnen zich erop beroepen dat ze ook het vorige nog moesten implementeren. Systemen zijn flexibel, men kan ze aanpassen, maar alles heeft zijn tijd.

De verhandeling van *Van der Velde* over kwaliteitswaarborgen, waarmee naar ik meen bij de overheid al veel wordt gewerkt, ontlokt mij de reactie dat de gemiddelde burger ervan uitgaat dat hij krijgt waar hij recht op heeft. Of het computersysteem nu al dan niet aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoet, zal de burger niet zo veel interesseren. De discussie over de kwaliteit van door de overheid gebruikte programma's zal zich altijd voor een heel groot deel binnen de overheid afspelen.

Ik ben het met *Van der Meulen* eens dat rekening houden met individuele omstandigheden een van de zwakke punten van een geautomatiseerd systeem is. Het hangt er natuurlijk sterk van af in hoeverre men zelf van het geautomatiseerd systeem en van de wetgeving gebruik maakt. Dat is ook min of meer toegegeven. Een meer gedecentraliseerde uitvoering zal op zich het probleem van de automatisering niet oplossen. Ook bij decentralisatie per provincie of volgens andere samenwerkingsverbanden blijft de tijdigheid van het nemen van beschikkingen problemen opleveren. Hetzelfde geldt voor de toename van de uitvoeringskosten en voor de kosten van de automatisering zelf. Ik waag te betwijfelen of decentrale uitvoering het ei van Columbus is.

**Mr.dr. I.Th.M. Snellen**

Als bestuurskundige zie ik mijzelf vandaag als waterdrager voor de bestuursjuristen. De bestuursjuristen, realiseer ik mij, hebben bepaalde vooronderstellingen over het functioneren van het openbaar bestuur. Op grond van die vooronderstellingen maken zij hun wet- en regelgeving en kijken zij naar het automatiseren van beschikkingen. Ik wil als bestuurskundige proberen te laten zien hoe men uit sociaal-wetenschappelijk oogpunt naar het automatiseren van beschikkingen kan kijken. Het is dan aan de bestuursjurist zijn eigen beginselen

te realiseren. Of dit de beginselen van Franken zijn, of dat er sprake zou moeten zijn van aanvullende beginselen van Scheltema, die bijvoorbeeld heeft betoogd dat de controleerbaarheid van het verschaffen van beschikkingen door het openbaar bestuur dient te worden verbeterd, is een tweede, maar mijn taak is hier vooral dienstbaarheid.

Ik ben het eens met de door velen geponeerde stelling dat de automatisering van beschikkingen meer tijd voor de uitvoering oplevert. Smit en Venstra hebben in hun preadvies terecht opgemerkt dat uitsluitend kantoorautomatisering het mogelijk maakt met een relatief kleine bezetting een grote hoeveelheid bezwaarschriften af te werken. *Versteden* heeft aandacht gevraagd voor efficiency, waarbij vanochtend mijn tegenvraag was: efficiency voor wie, voor de burger, of voor het openbaar bestuur? Mevrouw *Overkleeft* heeft gewezen op de mogelijkheid om bulkgevallen heel snel en routinematig af te doen, teneinde vooral aandacht te kunnen besteden aan speciale gevallen.

In al deze overwegingen spelen mijns inziens juridische uitgangspunten mee. Het is dus van belang te bezien of er inderdaad meer tijd voor de uitvoering komt en in tweede plaats wat, àls er meer tijd voor uitvoering komt, met die tijd wordt gedaan. In zeven stappen wil ik nagaan wat er eigenlijk gebeurt op grond van automatisering van beschikkingen en het meer ter beschikking komen van tijd.

Er is in Tilburg een onderzoek gedaan naar informatisering en de bureaucratische competentie van de burger door Scheepers. Bij onderzoek bij de gemeentelijke sociale diensten heeft deze inderdaad kunnen constateren dat door automatisering van beschikkingen de ambtenaar meer tijd voor de burger heeft. Automatisering heeft dus in dit opzicht in principe een gunstig resultaat, maar er is méér aan de hand.

Ik ben het direct eens met degenen die zeggen dat het automatiseren van beschikkingen voor- en nadelen heeft. Het is een belangrijke juridische functie vooral goed op de nadelen te letten, zeker in een onevenwichtige machtsverhouding tussen openbaar bestuur en burger. *Scheltema* geef ik er anderzijds graag gelijk in dat rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, mogelijkheden om naar precedenten te verwijzen en controleerbaarheid zeker op het positieve conto van het automatiseren van beschikkingen moet worden geschreven. *Verheij* heeft er terecht op gewezen dat aan het traditionele functioneren van de bureaucratie veel bezwaren verbonden zijn en dat het automatiseren van beschikkingen op dat punt veel zou kunnen ondervangen.

Laat ik nu eens proberen in zeven stappen aan te geven wat er méér aan de hand is dan dit. Daarna wil ik enige gedachten wijden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die naar mijn mening de automatisering van beschikkingen heel serieus zou moeten nemen.

Bij het opmaken van een winst- en verliesrekening van het automatiseren van beschikkingen heb ik als bestuurskundige niet tot taak te wijzen op de juridische normen, waarden en beginselen die in het geding zijn. Ik wil proberen zo veel mogelijk een sociaal-wetenschappelijk beeld van de ontwikkelingen te schetsen. Met *Raaphorst* ben ik het eens dat de processen in het openbaar bestuur diepgaand door de automatisering worden beïnvloed. Automatisering is een categorische

anticipatie van besluiten en automatisering schuift regelgeving en uitvoering in elkaar. Dat is in het openbaar bestuur een volstrekt nieuw fenomeen. Men kan ook zeggen dat, zoals Franken in zijn preadvies heeft geconstateerd, beleidsontwerp en beleidsuitvoering in elkaar worden geschoven.

*Verheij* heeft terecht opgemerkt dat algemene regels nooit met individuele gevallen rekening kunnen houden. Daaraan verbindt hij naar mijn mening de onjuiste conclusie dat verstarring dan niet zo'n probleem kan zijn. Juist omdat in de automatisering de algemene regel en de beleidsuitvoering in elkaar worden geschoven, ontstaat het probleem van het geen rekening kunnen houden met individuele gevallen. Ik deel de observatie van *Van der Meulen* dat door automatisering van beschikkingen zowel de wetgeving als de bestuurscultuur verandert. De preadviezen bevatten voldoende aanknopingspunten om de verandering van de bestuurscultuur te zien.

Een eerste stap is dat door het automatiseren van beschikkingen de ambtenaar, in een algemene overheidscultuur van bezuinigingen, wordt gedeprofessionaliseerd. Dit geldt niet alleen voor Nederland. In het Verenigd Koninkrijk zien we dat men door automatisering zo veel mogelijk personeelsreductie tot stand wil brengen.

De deprofessionalisering van de ambtenaar heeft – en dat is mijn tweede stap – consequenties die méér omvatten dan het verlies van levensvreugde. Door de deprofessionalisering wordt de ambtenaar zwakker in zijn eigen organisatie. Dit betekent voor de ambtenaar dat de eigen organisatie minder toegankelijk is. Door een zwakkere positie is de bureaucratie minder toegankelijk voor de ambtenaar en is het openbaar bestuur minder toegankelijk voor de burger. Fleurken aan de Vrije Universiteit en Scheepers hebben op dit punt onderzoek gedaan waaruit duidelijk naar voren komt dat hoe zwakker een ambtenaar in de eigen organisatie staat, hoe zwakker hij ook de burger kan vertegenwoordigen.

De derde vaststelling houdt in dat het afhandelingssysteem juist voor de gedeprofessionaliseerde ambtenaar, en daarmee ook voor de burger, minder doorzichtig is. Hier komt een fenomeen naar voren dat voor informatisering überhaupt geldt. Door informatisering komt het subject, in dit geval de beslissende ambtenaar, buiten het centrum van de interactie met de burger te staan. Dat centrum wordt ingenomen door de computertechnologie en door de informatiesystemen. *Versteden* heeft dit vanmorgen voortreffelijk uitgedrukt: de relatie tussen de ambtenaar en de burger verandert van een 'face to face'-relatie in een relatie waarin de ambtenaar een instrumentele 'interface' is geworden.

Wat doet de ambtenaar – mijn vierde stap – met de beschikbare tijd? Scheepers heeft dit in zijn onderzoek nagegaan. Inderdaad heeft de ambtenaar door het automatiseren van beschikkingen meer tijd, maar hij gebruikt de extra tijd om de beslissing van de computer aan de burger uit te leggen. Ook zelf is hij toeschouwer bij het automatisch geven van beschikkingen.

Wat is, als vijfde stap, daar nu weer de consequentie van? De ambtenaar vertegenwoordigt, zo laat Van Kreveld mij in *Trias Automatica* geloven, de overheid, met als uitgangspunt een redelijk denkende ambtenaar die wikkend en wegend tot beslissingen komt. De hier aanwezigen zijn de bestuursjuristen die in

dezen tot een oordeel moeten komen; ik heb begrepen dat verschil van mening bestaat. In mijn preadvies heb ik een soortgelijk uitgangspunt gekozen als Van Kreveld, door vier aspecten aan te geven van de motivering die ertoe moet leiden dat ook de automatisch gegeven beschikking gelegitimeerd is. De beschikking moet, zoals ook Versteden heeft aangegeven, het karakter hebben van een produkt van een redelijk denkende ambtenaar die een zekere mate van beleidsvrijheid heeft waarin hij het wikken en wegen tot uitdrukking kan brengen. De verdwijning van de beleidsvrijheid tast het legitimerende karakter van de overheidsbeslissing aan. Van der Meulen is Versteden op dit punt terecht bijgevallen.

De zesde stap houdt verband met de vraag naar de gevolgen van het veranderen van de relatie tussen de ambtenaar en de burger. De ambtenaar verandert als vertegenwoordiger van de overheid ook de relatie tussen overheid en burger. Onder invloed van informatisering valt een overgang van een passieve staat naar een actieve staat te bespeuren. De Scandinavische landen zijn op dit punt het verst gevorderd; Kuitenbrouwer noemde gisteren in de *NRC*[7] een voorbeeld uit Denemarken. Ook in de Verenigde Staten is deze ontwikkeling duidelijk te zien. De staat die de burger met vragen om subsidie- of andere beschikkingen op zich af laat komen, ontwikkelt zich tot een staat die op basis van eigen gegevens bepaalt waarvoor de burger in aanmerking komt. Ik denk hier aan het invullen van belastingformulieren en, wat de Scandinavische landen betreft, aan welzijnsvoorzieningen. De burger hoeft geen beroep op de staat meer te doen. Het Noorse huursubsidiesysteem dat ik in mijn preadvies heb genoemd, vormt een interessant voorbeeld.

De omschakeling van passieve staat naar actieve staat houdt in dat de actieve burger een passieve burger wordt. De burger wordt steeds meer in de passiviteit gedrongen. Verheij heeft in dit verband terecht van een verstarring van de individualisering gesproken. In eerste instantie kan de burger nog via bezwaarschriften ingrijpen, maar ook de bezwaarschriften zullen in toenemende mate automatisch worden afgehandeld, met het gevolg dat de burger nog slechts in beroep een actieve rol kan spelen, maar hoe lang duurt het nog totdat ook beroepszaken, voor zover dat al niet het geval is, met tekstblokken zullen worden afgewerkt?

De verhoudingen staat/samenleving en overheid/burger veranderen, en we zien ook dat een 'infrastructurele staat' gaat ontstaat: een staat die zorgt voor een infrastructuur van wegen, vervoer en welzijnsvoorzieningen. Er komt een eind aan de interpersoonlijke relatie die in het bestuursrecht nog steeds als een belangrijke grondslag voor de relatie tussen overheid en burger wordt gezien. De staat moet er veel meer voor zorgen dat de burgers voldoende inkomen hebben en dat daardoor de uitgaven op peil worden gehouden. Er komt, zoals ook Raaphorst heeft gesignaleerd, minder informatie op persoonlijk niveau.

De zevende stap houdt in dat ook de verhouding tussen de bestuurslagen verandert. Ook dit is een belangrijk aandachtsgebied voor het bestuursrecht. Versteden heeft de vraag gesteld in hoeverre decentralisatie een oplossingsrich-

7 Zie noot 2.

ting voor de veranderende verhouding tussen bestuurslagen zou kunnen bieden. Door informatisering kan weliswaar een decentralisatie van bevoegdheden optreden, maar tegelijkertijd – we zien dat in verscheidene studies, ook in ons eigen researchprogramma – blijken de hogere bestuurslagen, hetzij binnen een organisatie, hetzij tussen organisaties, de bevoegdheden die naar het lagere niveau zijn gebracht via de informatierelaties terug te halen. We signaleren decentralisatie in een centraliserend kader. Er treedt nominaal decentralisatie op, maar feitelijk nemen de centrale bestuursmogelijkheden af. Van der Meulen ziet voor problemen van gewichtsverlegging tussen de bestuurslagen een oplossing in decentralisatie, maar ik vraag mij af of de oplossing werkelijk in decentralisatie zal kunnen worden gevonden. Onze indruk is dat begrippen als centralisatie en decentralisatie, maar ook specialisatie en despecialisatie, juist door het specifieke karakter van de informatietechnologie hun betekenis gaan verliezen. Voor de specialisten is het, als dit waar is, van groot belang dit te beseffen.

Ter afsluiting van mijn betoog nog enige opmerkingen over de Awb.

Een algemene stelling luidt dat informatisering in het openbaar bestuur een zó belangrijk verschijnsel is, dat de Awb er een apart hoofdstuk aan zou moeten wijden. Ik hoop dat de discussies van vandaag en de nadere gedachtenvorming daarover ertoe zullen leiden dat het opnemen van een dergelijk hoofdstuk serieus wordt overwogen.

De Awb heeft als fundamenteel beginsel wederzijdsheid. Beslissingen moeten worden genomen vanuit het belang en de positie van de burger. Als gevolg van automatisering heeft men te maken met programma's die voor het geven van beschikkingen worden ontwikkeld. Terecht is er vanmorgen op gewezen dat, zoals ik ook van Bregstein heb mogen leren, woorden nooit duidelijk zijn. Er zit dus in elk programma een keuze. Een programma voor het geautomatiseerd geven van beschikkingen dat door de overheid is ontwikkeld, houdt in principe een keuze vanuit het belang en de positie van de overheid in. De Awb bepaalt dat beslissingen moeten worden genomen vanuit het belang en de positie van de burger. Dat zou voor het geautomatiseerd geven van beschikkingen moeten inhouden dat onafhankelijke belangenvertegenwoordigers van de burgers invloed bij het maken van de programma's kunnen hebben. Alleen op die manier kan men de uitgangspunten van de Awb recht doen.

Een tweede belangrijk beginsel in de Awb is dat beschikkingen moeten worden genomen zonder vooringenomenheid. Hoe moeten we in dit verband toepassingen van informatietechnologie in het openbaar bestuur beschouwen? Gisteren in de *NRC*[8] wees Kuitenbrouwer op de in het particuliere bedrijfsleven bestaande mogelijkheden om zeer verfijnde profielen van voorkeuren van burgers te maken. Ook de overheid gebruikt bij het richten van controles op burgers veel profielen. Ik denk aan de profielen die bij de belastingdienst worden gemaakt; ook bij de gemeentelijke sociale diensten zien we het gebruik van profielen in toenemende mate. Als een burger binnen een profiel valt, kan hij aan extra controle, aan extra

8 Zie noot 2.

ambtelijke bewaking of aan een speciale benadering worden onderworpen. Ik ken daarvan bij de gemeentelijke sociale diensten diverse voorbeelden.

Voorts doet zich het verschijnsel van computermatching in toenemende mate voor. Men draait computerbestanden 'tegen elkaar uit'. Vandaag hebben we diverse malen gehoord dat in computerbestanden nogal eens 'vervuiling' optreedt. Sommige sprekers hebben naar mijn indruk met droge ogen gezegd dat de burger in zo'n geval maar moet bewijzen dat gegevens niet juist zijn. Dit is in ieder geval een andere wijze van omgaan met burgers dan door de Awb aan overheidsorganen wordt voorgeschreven.

Een derde aspect dat in de Awb in het algemeen een rol speelt, is dat het vanzelf spreekt dat iemand die meent dat hem door de overheid geen recht is gedaan, in eerste instantie een bestuurlijk/ambtelijk bezwaarschrift moet indienen. Juist tengevolge van de automatisering zien we en zullen we zien dat de bezwaarschriftbehandeling in het openbaar bestuur tot een verdergaande immunisering van de bureaucratie leidt. In de tekstblokken die met motivering te maken hebben, ligt alle 'sluwheid' van de jurist opgesloten, hetgeen het openbaar bestuur in staat stelt zich verder te immuniseren. Met *Verheij* ben ik het, onder verwijzing naar de door hem gegeven voorbeelden, eens dat de immunisering zich kan doorzetten.

Toepassing van het beginsel van behoorlijkheid is ook wat geautomatiseerde beschikkingen betreft aantrekkelijk. Het is zeer aantrekkelijk voortgangsbewaking in te stellen en dan automatisch buitengewoon vriendelijke briefjes aan de burger te sturen waarin erop wordt gewezen dat het helaas nog niet mogelijk is te reageren, maar dat... enzovoort. Juist de automatisering in het openbaar bestuur zal er, denk ik, toe leiden dat ook het beginsel van behoorlijkheid wordt uitgehold en dat de verdere immunisering zich doorzet.

Het laatste punt dat naar mijn mening in de Awb aan de orde zou moeten komen, is de specifieke positie van mandaat en delegatie. Naar aanleiding van de automatisering in het openbaar bestuur en het geautomatiseerd geven van beschikkingen kan men zich afvragen of nog wel aan personen wordt gemandateerd en gedelegeerd en of er niet veeleer sprake is van mandaat en delegatie aan de technologie, die een middenpositie tussen de ambtenaar en de burger inneemt. Dit heeft voor het doordenken van de mandaats- en delegatiefiguren betekenis.

**Mr. H. Franken**

*Schilder* heeft in zijn bijdrage enige muzikale termen laten klinken. Naar zijn mening mag best wat meer fortissimo te horen zijn en mogen gerust wat meer dissonanten worden gebruikt. Ik zal, in deze terminologie sprekend, hem en de andere interveniënten in staccato antwoorden, om de aanwezigen binnen de daarvoor gestelde tijd naar de volgende materiële fase van deze dag te doen voortgaan.

De concrete vraag van Schilder luidt of de beginselen van behoorlijk IT-gebruik wel krachtig genoeg zijn aangezet. Door te pleiten voor beproeving van deze beginselen in de vorm van een gedragscode geeft men naar zijn mening aan

dat de beginselen nogal vrijblijvend zijn. Dit is niet mijn bedoeling geweest. Ik erken wel degelijk dat de beginselen van behoorlijk IT-gebruik belangrijke en krachtige waardenconcepten zijn. De gedachte van een gedragscode heb ik geopperd om de betrokkenen de gelegenheid te geven met de werking en de effecten van de beginselen te experimenteren. Schilder, die immers staatsrechtgeleerde is, zal het woord 'experiment' waarschijnlijk nogal bedreigend in de oren klinken, maar juist in een democratie moet men naar mijn mening, zij het heel voorzichtig, enigszins kunnen experimenteren. Dat moet men noch fortissimo, noch pianissimo doen; men moet het juiste evenwicht zoeken.

Ik zie hier een analogie met hetgeen de informatici zelf doen. Ook zij weten nog niet hoe ze moeten optreden. Eerst deed zich een geweldige 'boom' voor, en alle heren reden in een BMW 735 KLMNOP, of hoe zoiets ook heten mag. Daarop kwam een duidelijke reactie, met als resultaat dat bepaalde automatiseringsbedrijven hun medewerkers verbieden in een BMW te rijden, omdat dat slecht voor het imago van het bedrijf is. Hieruit blijkt al dat men aan het zoeken is naar normen voor gedrag, niet alleen met het oog op het gebruik van automobielen, maar ook met het oog op de wijze waarop men met klanten en met de gebruikers van informatietechnologie moet omgaan. Ook in het openbaar bestuur moet men dergelijke criteria gaan invullen.

Mevrouw *Overkleeft* heeft vanmorgen in dit verband gepleit voor een typologie van afhandelingssystemen. Men zou daaraan de notie kunnen koppelen dat men zich bij het ene type systeem anders moet opstellen dan bij het andere. Op een bromfiets moet je anders rijden dan met een auto. De beginselen kunnen aanvankelijk worden geconcretiseerd en gepraktiseerd in een voorzichtige gedragscode, maar op zich zijn ze wel degelijk hard.

De bedoelde beginselen zou men voorts moeten koppelen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zou men op den duur min of meer in de Awb moeten inbouwen. Het zijn criteria zoals we ze ook in het privaatrecht kennen. In het arrest Saladin/HBU heeft de Hoge Raad een aantal 'subregels' gegeven: criteria die men moet hanteren bij de afweging inzake de vraag of iemand zich al dan niet op een exoneratiebeding kan beroepen. 'Redelijkheid en billijkheid' en 'verkeersopvattingen' worden in bepaalde situaties min of meer ingevuld. Er worden oriëntatiepunten gegeven die, omdat ze kracht hebben, min of meer als beginselen kunnen gelden. Dank zij dergelijke beginselen zijn er meer controlemogelijkheden.

Aan het adres van *Van der Velde* kan ik ter geruststelling zeggen dat COMPAS werkt. Hij is naar zijn zeggen bij Justitie nogal ongelukkig weggegaan, maar het systeem aan de basis waarvan hij heeft gestaan, wèrkt nu. In de branche zelf is men, zo heeft hij aangegeven, op het moment bezig met het stellen van kwaliteitseisen. Zo heeft de ISO bepaalde richtlijnen. Inderdaad is de ISO-norm 9000 in het jargon bekend, er komen al volgende normen achteraan en er is een boekje over. Ook de branche-vereniging van informatietechnologen is bezig met het stellen van kwaliteitseisen. Het gaat hier echter slechts om goedbedoelde en op zichzelf prima uitwerkende technische en organisatorische systeemeisen. Deze eisen moeten ervoor zorgen dat de auto rijdt, maar we hebben ook te maken met

de vraag hoé te rijden: in dat verband moeten regels voor verkeersgedrag worden gesteld. Hieraan heb ik gedacht bij het formuleren van de beginselen van behoorlijk IT-gebruik. Die beginselen liggen op dit normatieve niveau.

*Raaphorst* heeft de preadviseurs afgeschilderd als monniken die bang zijn een verkeerde letter uit de bak te grijpen en daardoor de 'outprint' te verzieken. Hoewel deze vergelijking mij aan het denken heeft gezet, meen ik dat zij niet geheel juist is. Ik zou ons liever willen vergelijken met mensen die in deze tijd opereren. Hierbij denk ik aan de chirurg die een operatie eigenlijk beter door een geheel computergestuurd apparaat kan laten verrichten, maar die er toch wel zelf bij wil zijn, of aan de piloot die het vliegtuig uitstekend met behulp van computerbesturing kan laten landen, maar die er toch zelf een oog op wil houden. Onlangs heb ik mij door een bekende Nederlander die in vliegtuigen handelt laten vertellen dat bij de vliegersopleiding binnenkort moet worden opgenomen dat piloten voor honden moeten kunnen zorgen. Piloten zijn namelijk zo zeer aan het 'computertje pesten' gewend geraakt – waarbij ze kijken hoe lang de computer het goed doet –, dat op den duur een hond in de cockpit mee moet om ervoor te zorgen dat ze met hun vingers van de computer afblijven! Deze situatie zal zich, denk ik, niet gaan voordoen. De menselijke beslissers zullen altijd moeten blijven opletten.

Op de vraag van Raaphorst of de juridische dogma's leidend zijn en of, bijvoorbeeld op het punt van de privacy, niet veeleer het medium de agenda bepaalt, is mijn antwoord, in de lijn van het betoog van Scheltema, dat juridische waarden worden geconfronteerd met nieuwe situaties waarbij ze in het gedrang kunnen komen. Versteden heeft er vanmorgen terecht op gewezen dat significante ontwikkelingen aan de gang zijn en dat de automatisering een autonoom proces onder financiële en technologische druk is. Het is tegen deze achtergrond dat ik een waarschuwing laat horen, die ik overigens, omdat juristen altijd in tinten grijs denken en opereren, ook meteen weer relativeer. We moeten niet met een rode vlag voor de trein uit gaan lopen. De term 'agendabepalend' wil zeggen: er zijn nieuwe ontwikkelingen, maar wij beslissen of iets op de agenda komt, of dat het wordt afgevoerd. Scheltema en vanmorgen Weusten hebben zich in soortgelijke zin uitgelaten. De doelmatigheid geeft de onderwerpen aan, maar met behulp van bepaalde criteria en bepaalde waarde-opvattingen zullen wij moeten bepalen of de doelmatigheidseisen met het oog op de rechtsstatelijkheid en de democratie voldoende zijn.

Op het punt van de omschrijving van 'authenticiteit' ben ik misschien in mijn preadvies niet duidelijk genoeg geweest. Raaphorst heeft erop gewezen dat op het ogenblik de klager al moet aantonen wat onjuist is. Dat is, zo meent hij, een procédé waaraan we gewend zijn geraakt. Met authenticiteit als beginsel heb ik willen aangeven dat de eis van de formele bewijskracht een rol speelt. Men moet heel goed weten van wie de beslissing afkomstig is, omdat men deze slechts in een kastje toegezonden krijgt. Bij de 'electronic data interchange' speelt dit verschijnsel een grote rol. Als een leverancier een bestelling op zijn scherm krijgt waarbij een bepaalde koper vermeld staat, moet hij weten dat de bestelling werkelijk van die persoon afkomstig is; anders gaat hij aan het werk voor een

niet-kredietwaardige cliënt. Van belang is dus de beantwoording van vragen als 'van wie is de beslissing afkomstig?' en 'is de beslissing gewaarmerkt?'.

Naar aanleiding van opmerkingen van *Verheij* wil ik, tevens aansluitend bij hetgeen vanmorgen is betoogd door *Leenes*, het een en ander zeggen over mogelijke individualisering. Betoogd is dat een beslisapparaat niet alleen door het werken met categorieën tot vergroving leidt, maar juist ook een verfijning kan opleveren die moet worden toegejuicht. Snellen heeft er vanmorgen al op gewezen dat de wetgever de verfijningsmogelijkheden zó mooi vond, dat hij er is ingetuind en veel te ingewikkelde oplossingen is gaan voorstellen. Een vraag die mij van belang lijkt, luidt: hoe ver moet men met deze verfijning gaan? Het gaat uiteindelijk toch om menselijke beslissingen. Als mensen beslissen, doen ze keuzen. Rationeel handelende mensen weten dat ze in het doen van keuzen beperkt zijn en dat ook het betrekken van factoren in keuzen zijn beperkingen kent.

Simon heeft hiervoor het begrip 'subjectieve rationaliteit' ingevoerd. Als iemand een auto wil kopen, heeft hij misschien wel 80 afweegpunten, waaronder de beenruimte vóór, de inhoud van de bagageruimte, de maximumsnelheid, het benzineverbruik en de prijs, maar uiteindelijk volstaat hij maar met een beperkt aantal criteria. Ik vraag mij dan ook af of de verfijning zo nodig is. Hiervoor geef ik nog drie argumenten.

Als men bepaalde rechterlijke beslissingen analyseert met behulp van sophisticated statistische methoden, kan men zien dat bijvoorbeeld bij het al dan niet vervolgen van dronken rijders, dat in mijn proefschrift voorwerp van onderzoek was, maar ook bij de toekenning van alimentatie en bij andere, op grote schaal genomen beslissingen de variantie in beslissingen slechts door enkele factoren wordt verklaard. In het geval van de dronken rijders zijn eigenlijk alleen de bloedproef en het aantal eenheden alcohol beslissend. De 'lappen' proces-verbaal, die onder meer melding maken van met dubbele tong spreken en een waggelende gang, leggen maar weinig gewicht in de schaal. Een beslissing inzake toekenning van alimentatie wordt genomen aan de hand van slechts vier of vijf criteria en de rest is verfijning: andere factoren laten de weegschaal wel eens een enkele keer doorslaan, maar vaak ook niet.

Een tweede argument is dat zeer verfijnde toepassingen, zelfs verfijnder dan waartoe mensen ooit uit zichzelf zouden komen, de transparantie in gevaar brengen. Men ziet dan letterlijk door de bomen het bos niet meer.

Een derde punt van overweging is dat verfijningen vereisen dat het systeem flexibel wordt gemaakt, hetgeen programmeertijd en ontwerpactiviteit, dus geld, kost. De gebruikte machine is immers maar heel beperkt intelligent.

Verheij heeft in dit verband de mogelijkheid geopperd de afwijkingsbevoegdheid pas in de bezwaarschriftenfase neer te leggen. Pas in die fase zou de belangenafweging moeten plaatsvinden. Hier meen ik van mijn kant een duidelijk bezwaar te moeten maken. Door het institutionaliseren van een 'piepsysteem' schuift men de last op de burger af, terwijl er, zoals ook Snellen al heeft gezegd, toch een duidelijk machtsverschil tussen bestuur en burger is. Bovendien is de

kans erg groot dat het efficiencyvoordeel verdwijnt doordat de burgers automatisch in beroep gaan: alle activiteiten worden dan gewoon doorgeschoven.

Sprekend over de Awb, heeft Verheij betoogd dat de 'techneuten' – vanmorgen heb ik ze oneerbiedig zo genoemd, maar ik heb natuurlijk groot respect voor ze – zouden moeten kunnen uitleggen hoe de beslisregels zijn. Smit heeft er al op gewezen dat het voor een niet-informaticus erg moeilijk is inzicht in de beslisregels te krijgen. Men zou daartoe werkelijk een tweede studie moeten volgen, hetgeen via de Wet studiefinanciering en auditorenfondsen van universiteiten soms nog wel te regelen is, maar doorgaans niet. Beslisregels zijn echt heel ingewikkeld. Bovendien is het ook erg onpraktisch inzage in programma's te geven, want in zo'n programma staan ook allerlei trivialiteiten geformaliseerd. Een algoritme is een enorm verhaal. Als je dat allemaal uitprint, krijg je kratten vol papier voor je om een heel eenvoudig beslissingsprocédé na te lopen. Het zijn niet allemaal rechtstreekse causale ketens volgens het principe 'uit a volgt b': er zitten loops en kringen in. Dat is allemaal heel ingewikkeld en we kunnen niet van de burger verwachten dat hij er kennis van neemt. Mijn eis van transparantie is dan ook heel beperkt. Ik weet niet hoe mijn auto werkt. Wèl weet ik dat er, als ik de sleutel omdraai en op het gaspedaal trap, wat geronk in het vooronder komt en dat de auto vervolgens, na nog enige andere handelingen, vooruit gaat. Er is een bepaald verband tussen mijn handelingen en wat de auto doet.

Met betrekking tot de eis van schriftelijkheid heeft Verheij een wel zeer vergaande interpretatiemogelijkheid voorgelegd. 'Schriftelijk' is in zijn visie alles wat niet mondeling is. Dat gaat mij te ver, want waarom – we moeten hier naar de ratio kijken – is de eis van schriftelijkheid gesteld? De reden daarvan is dat men de vereiste duurzaamheid en de bewijsfunctie heeft willen expliciteren. In een elektronische omgeving zijn de bewaar- en de bewijsfunctie niet aanwezig. Een elektronische omgeving is even manipuleerbaar als de menselijke stem, die men misschien na enige minuten al vergeten is, of die op een bepaalde manier kan worden gereproduceerd.

Met *Scheltema* ben ik het geheel eens dat we de voor- en nadelen van automatisering moeten afwegen. Automatisering wordt alleen gehanteerd om een organisatorisch probleem op te lossen. Doelmatigheid is de enige reden van invoering, en gelukkig is het de taak van juristen – wij horen in dat opzicht allen een ruggegraat te hebben – doelmatigheidsoverwegingen te toetsen aan eisen van rechtvaardigheid, of, nader omschreven, aan eisen van rechtsstatelijkheid en democratie.

*Van der Meulen* heeft zich als vertegenwoordiger van 'Maastricht' gepresenteerd en het onderzoeksonderwerp van de Maastrichtse vakgroep over het voetlicht gebracht. Men blijkt zich, ook al moet Maastricht dan de hoofdstad van Europa worden, op decentralisatie te concentreren. Ik laat de analogieën met de blinddoek van Themis maar even daar. Op dat punt ben ik het niet met Van der Meulen eens. De rechtsprekende Themis heeft geen blinddoek omdat zij bepaalde factoren niet zou moeten afwegen, maar omdat zij zonder aanzien des persoons recht moet doen. Gelukkig heeft ook de moderne rechtsprekende Themis in de

door Van der Meulen bedoelde zin geen blinddoek meer: ook zij moet alle factoren wegen.

Met de gedachten van Van der Meulen op het punt van decentralisatie ga ik in principe akkoord, maar ik geef hem graag twee onderzoeksvragen mee. Uiterlijk 1 mei moest men een NESRO-aanvraag indienen, maar misschien kan dit nog als een nagekomen aanvraag worden behandeld. In verband met decentralisatie geldt de vraag wie nu verantwoordelijk is voor het systeem. Op welk niveau wordt die verantwoordelijkheid gelegd? Hierover heb ik ook iets in mijn preadvies geschreven. Als het programma op centraal niveau wordt ontworpen, misschien aan de hand van een wet, moet dan ook daar de verantwoordelijkheid voor de toepassing liggen? Op die manier worden alleen maar schijven of banden door het land gedistribueerd en doen alle toepassers wat op heel hoog niveau is uitgemaakt. Een andere methode, die wellicht aanbeveling verdient, is dat op dit punt scheidingen worden aangelegd. Ik hoop dat de vraag zo duidelijk is.

Een tweede punt dat hiermee verband houdt, is het volgende. Uitvoering op maat is niet meer plaatselijk gebonden. We leven in een klein land en met behulp van de telecommunicatievoorzieningen van dit moment is alles heel snel in Den Haag en ook weer van Den Haag terug te brengen. Bij gebruikmaking van een faxapparaat kan men zelfs niet ontkennen dat men een bericht heeft ontvangen. Als we dan verder aannemen dat besluitvorming in één bestuurslaag een betere democratische controle mogelijk maakt, zouden we de hele medebewindsconstructie kunnen opheffen. Ik heb dat ergens beweerd, en ik zou het erg interessant vinden als men dit aspect in het verdere decentralisatie-onderzoek zou betrekken.

Snellen heeft mij aan het eind van zijn bijdrage uitgedaagd door te betogen dat er een apart hoofdstuk over automatisering in de Awb moet komen. Ik ben het helemaal met hem eens dat de Awb artikelen zal moeten gaan bevatten die op automatiseringssituaties zijn toegespitst, maar een apart hoofdstuk wijs ik uitdrukkelijk af. Automatisering wordt binnenkort normaal, en dan wordt het normale ook normatief. Daarom moet automatisering integraal bij al het andere horen.

# Bestuur en ereleden

**Bestuur**

mr. J.B.J.M. ten Berge (voorzitter)
mr. H.G. Lubberdink (secretaris)
mevr. mr. L.H. Tjin (penningmeester)
mr. W. van den Brink
mr. J.A.E. van der Does
mr. E. Korthals Altes
mr. Ch.J. Langereis
mr. J.P. Miedema
mr. C.Th. Smit
dr. I.Th.M. Snellen
mr. P.B.J.M. Thomassen
drs. C.J.N. Versteden

**Ereleden**

mr. A.D. Belinfante
mr. J. van der Hoeven
mevr. mr. A. Rothuizen-Geerts
mr. F.W. ter Spill

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

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

| | | | |
|---|---|---|---|
| LIX | mr. D. van Duyne<br>mr. J. Bulthuis | Het plan in het openbaar bestuur | (1967) |
| LX | mr. L.J. Brinkhorst<br>mr. T. Koopmans<br>mr. A.D. Peiffer<br>mr. W.M.J.C. Phaf<br>prof. mr. S.O. van Poelje | Tenuitvoerlegging van Gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid | (1968) |
| LXII | mr. O.A.C. Verpalen<br>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<br>mr. Th. J.C. Verduin | De sanctionering van het administratief recht | (1971) |
| LXIX | mr. A.M. Donner<br>mr. P.J Boukema<br>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<br>mr. J.P. Scheltens | Het sociale verzekeringsrecht en het belastingrecht in het administratieve recht | (1973) |
| LXXIV | mr. M. Scheltema<br>mr. W. Konijnenbelt | De rechtsverwerking in het administratieve recht | (1975) |
| LXXVI | mr. B. Plomp<br>drs. E.L. Berg | Milieuheffingen | (1975) |
| LXXVIII | mr. W. Brussaard<br>J. Rothuizen | Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening | (1976) |
| LXXX | mr. S.V. Hoogendijk-Deutsch<br>mr. R. Samkalden | Advisering in het bestuursrecht | (1978) |
| LXXXII | mr. A.G. van Galen<br>mr. H.Th.J.F. van Maarseveen | Beginselen van administratief procesrecht | (1978) |
| LXXXIV | mr. R. Bergamin<br>mr C.J.G. Olde Kalter | Overheidspersoneel en grondrechten | (1979) |
| LXXVI | mr. F.W. ter Spill<br>mr. A.Q.C. Tak | Onwetmatig bestuur | (1981) |
| LXXXVIII | mr. P.J.J. van Buuren<br>mr. M. de Groot-Sjenitzer | De omvang van de rechtsbescherming | (1982) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| XC | mr. F.J.P.M. Hoefnagel<br>mr. drs. Alex Reinders | Kunst, kunstbeleid en administratief recht* | (1983) |
| XCII | mr. Chr. Kooij<br>dr. F.P.C.L. Tonnaer | Vergunningverlening in stroomversnelling | (1984) |
| XCIII | mr. D.W.P. Ruiter<br>drs. C.J.N. Versteden | Het gelijkheidsbeginsel in het administratieve recht | (1985) |
| XCIV | mr. D.A. Lubach<br>mr. W.A.M. van Schendel | Bestuursrecht en (nieuw) burgerlijk recht* | (1986) |
| XCVI | mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens<br>mr. J.W. Ilsink<br>mr. R.E. de Winter | De praktijk van toetsing van gemeentelijke regelgeving* | (1987) |
| XCIX | mr. E.M.H. Hirsch Ballin<br>mr. J.H. van Kreveld | Rechtsstatelijke subsidieverhoudingen | (1988) |
| | mr. drs. J.P. Balkenende<br>mr. drs. B.M.J. van der Meulen<br>mr. J.S. van den Oosterkamp<br>mr. G. Sebus<br>mr. W.A.C. Verouden<br>mr. drs. S.O. Voogt | Bestuursrecht na 1992 | (1989) |
| 102 | mr. N.S.J. Koeman<br>mr. J.H.W. de Planque | Overheidsaansprakelijkheid administratieve en burgerlijke rechter | (1989) |
| 104 | mr. Th.G. Drupsteen<br>mr. K.J. Kraan | De beslechting van bestuursgeschillen | (1990) |
| 106 | mr. J.B.J.M. ten Berge<br>mr. E.J. Daalder<br>dr. J. Naeyé | De Nationale ombudsman* | (1991) |
| 108 | mr. M.B. Koetser<br>mr. Ch.J. Langereis<br>mr. R.M. van Male | De belanghebbende* | (1992) |
| 110 | mr. H. Franken<br>mr. dr. I.Th.M. Snellen<br>mr. J. Smit<br>mr. A.W. Venstra | Beschikken en automatiseren* | (1992) |