

STUREN OF GESTUURD WORDEN?



OVER DE
LEGITIMITEIT
VAN STUREN
MET DATA

SAMENVATTING

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Advies

Data zijn van groot belang voor het realiseren van publieke doelen en waarden. Denk aan de klimaatdoelstellingen in het akkoord van Parijs, het bestrijden van fraude en criminaliteit of het terugdringen van het aantal besmettingen van Covid-19. Data kunnen informatie geven over de omvang van de uitdagingen voor beleid en inzicht bieden in de effecten van maatregelen op het gedrag van burgers. Zij kunnen de kennis en wijsheid opleveren die nodig zijn om te sturen en bij te sturen.

De belofte van digitalisering voor sturen met data is dat het de effectiviteit en efficiëntie van beleid kan verbeteren en de vrijheid van burgers kan ondersteunen. Critici, zowel wetenschappers als beleidsmakers, uiten echter ook hun zorgen. Zij vrezen dat diezelfde digitalisering leidt tot paternalisme, technocratie of zelfs manipulatie en dat het de vrijheid van burgers ondermijnt.

De Raad vindt dat sturen met data alleen succesvol kan zijn als deze sturing niet alleen effectief en efficiënt is, maar ook legitiem. Voor de legitimiteit van sturen met data acht de Raad het van belang dat het openbaar bestuur en burgers partijen die sturen met data democratisch controleren, dat zij machtsmisbruik en corruptie van deze partijen tegengegaan en dat zij het leervermogen van de overheid versterken. Bijvoorbeeld door de kennispositie van bestuurders en volksvertegenwoordigers ten aanzien van data-technologie te versterken en ze aan te zetten om al lerende kaders te stellen voor het gebruik van data-technologie in overheidsbeleid. Of door wet- en regelgeving te ontwikkelen richting private marktpartijen.

In het publieke debat wordt echter de zorg geuit dat de legitimiteit van sturen met data onder druk staat als gevolg van digitalisering. Er is volgens verschillende wetenschappers en experts een breder perspectief nodig op sturen met data, en het gebruik van digitale technologieën, waarbij niet de effectiviteit en efficiëntie centraal staan maar de publieke doelen en waarden die daarbij worden beoogd of zouden moeten worden beoogd.

De Raad ziet bij het waarborgen van de legitimiteit van sturen met data een belangrijke rol weggelegd voor het openbaar bestuur. De Raad verstaat hier onder het openbaar bestuur vooral bestuurders en volksvertegenwoordigers. Op nationaal niveau zijn dit de regering en Staten-Generaal, op provinciaal niveau de gedeputeerden en Provinciale Staten en op lokaal niveau de col-

leges en gemeenteraden. Naast bestuurders en volksvertegenwoordigers nodigt de Raad ook de ambtenaren die hen ondersteunen uit om dit advies tot zich te nemen.

De Raad constateert echter een zekere handelingsverlegenheid bij zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers. Het doel van dit advies is daarom meer inzicht geven in het waarborgen van de legitimiteit van sturen met data: *Hoe kan het openbaar bestuur de legitimiteit van sturen met data waarborgen?*

Uit de probleemanalyse van de Raad komt naar voren dat digitalisering de legitimiteit van sturen met data onder druk kan zetten. Hij bespreekt drie digitale ontwikkelingen die de aard van sturen met data veranderen. Met *Big Data* verwijst de Raad naar de ontwikkeling van nieuwe technologieën die het mogelijk maken om op grote schaal data te verzamelen, te analyseren en toe te passen. Met *Big Nudging* verwijst de Raad naar de ontwikkeling van psychologische beïnvloedingstechnieken in combinatie met *Big Data*. En met *Big Brother* verwijst de Raad tot slot naar de opkomst van machtige spelers in de samenleving die burgers nauwlettend in de gaten houden.

De aard van sturen met data verandert volgens de Raad als volgt. Tijdens de fase van data-verzameling is er een exponentiele groei van data over personen en processen, kan data goedkoper en gemakkelijker worden verzameld op verschillende te combineren manieren, maken nieuwe technieken het mogelijk om voortdurend data te verzamelen en op te slaan en kan de waarheidsgetrouwheid van data onder druk komen te staan. Als het gaat om de veranderende aard van de fase van data-analyse worden analyses meer data-gedreven en zijn ze steeds meer op het heden en de toekomst gericht. En als het gaat om de veranderende aard van data-toepassing onderscheidt de Raad drie ontwikkelingen: ontkooking, maatwerk en automatische besluitvorming.

De Raad signaleert drie uitdagingen voor het waarborgen van de legitimiteit van sturen met data:

1. Partijen die sturen met data weten steeds meer over burgers, maar omgekeerd weten burgers steeds minder over partijen die sturen met data: de transparantie-paradox;
2. De dilemma's, afwegingen en subjectieve waardenoordelen in het proces van sturen met data verdwijnen in een *black box*;
3. Door het toepassen van data buiten de context waarvoor deze zijn verzameld, (semi-) automatische analyse en besluitvorming, en gebrek aan reflectie, kunnen goedbedoelde maatregelen ontsporen en is bijsturing vaak te lauw of te laat.

De Raad constateert een ‘verantwoordingskloof’. Er is een kloof tussen de politieke besluitvorming over sturen met data en de impact van sturen met data in de praktijk. Deze kloof kan ertoe leiden dat goedbedoelde maatregelen in overheidsbeleid, zoals het tegengaan van fraude en criminaliteit, ongewenste effecten hebben, zoals ongelijke behandeling of discriminatie. Tevens kan deze kloof ertoe leiden dat er onvoldoende tegenmacht is tegen de toenemende sturing van techbedrijven in het alledaagse leven van burgers.

De Raad heeft daarom verkend hoe publieke verantwoording kan bijdragen aan de legitimiteit van sturen met data. Omgekeerd kan discussie over de legitimiteit van sturen met data ook invloed hebben op digitalisering en de veranderende aard van sturen met data. Het gaat hier met andere woorden niet om burgers en het openbaar bestuur die worden gestuurd door de technologie, maar om burgers en het openbaar bestuur die de technologie sturen.

De Raad wil de verantwoordingskloof dichten door de focus in het debat te verleggen van de effectiviteit en efficiëntie naar de legitimiteit van sturen met data met behulp van publieke verantwoording. De Raad wil:

1. De transparantie-paradox doorbreken door de focus te verleggen van het verzamelen van data over burgers naar het verzamelen van data over partijen die sturen met data;
2. De *black box* openen door de focus te verleggen van inzicht in de motieven en overwegingen van burgers naar inzicht in de motieven en overwegingen van partijen die sturen met data;
3. De kans op ontsporing verkleinen door de focus te verleggen van burgers die worden gestuurd met data naar burgers behoeden voor risico’s van data-sturing en ze het beleid te laten mee – en bijsturen.

Kortom, de Raad vindt dat het openbaar bestuur de legitimiteit van sturen met data kan waarborgen door publieke verantwoording over sturen met data beter te organiseren. Daarbij wil de Raad benadrukken dat het bij publieke verantwoording niet zou moeten gaan om afrekenen, maar om rekenschap afleggen. Publieke verantwoording zou volgens de Raad, zeker bij recente ontwikkelingen als digitalisering waar de overheid nog zoekende is, vooral in het teken moeten staan van het versterken van het zelfcorrigerend vermogen van de democratie en het leervermogen van het openbaar bestuur.

Publieke verantwoording creëert een podium om vanuit een breder perspectief te kijken naar sturen met data, waarbij niet de effectiviteit en efficiëntie centraal staan, maar de publieke doelen en waarden die daarbij worden beoogd of zouden moeten worden beoogd, waaronder fundamentele grondrechten. Publieke verantwoording creëert in die zin ruimte om vanuit dat bredere perspectief te reflecteren op sturen met data en te leren van fouten om ontsporing waar mogelijk te voorkomen en fouten tijdig te corrigeren.

Bovendien zou publieke verantwoording bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten aanzetten om al lerende kaders te stellen voor het gebruik van data-technologie. Deze kaders dienen juridisch te worden vastgelegd, zodat er op basis van wet- en regelegving kan worden ingegrepen en sancties kunnen worden opgelegd, wanneer er onverantwoord wordt gestuurd met data in het publieke of private domein.

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor bestuurders en volksvertegenwoordigers om publieke verantwoording over sturen met data beter te organiseren. De Raad onderscheidt vier rollen die zij hierbij zouden moeten vervullen. Allereerst dienen bestuurders zelf verantwoording af te leggen over hun beleid en dat van de organisaties die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Volksvertegenwoordigers dienen op hun beurt bestuurders ter verantwoording te roepen. Vanuit hun voorbeeldfunctie kunnen zij de juiste toon zetten.

Ten tweede dienen zij in hun rol als opdrachtgever private partijen met wie de overheid samenwerkt ter verantwoording te roepen.

Ten derde hebben zij een regulerende functie ten opzichte van private partijen en dienen zij wetten en regels te stellen voor de markt. Door duidelijke grenzen en normen te stellen kunnen zij de kaders creëren waarbinnen partijen die sturen met data kunnen bewegen.

En tot slot dienen zij een vertegenwoordigende of emanciperende rol te vervullen ten aanzien van burgers door de maatschappelijke veerkracht en weerbaarheid te versterken.

De Raad vindt dat het openbaar bestuur vanuit deze vier rollen dient bij te dragen aan het beter organiseren van publieke verantwoording en het dichten van de genoemde verantwoordingskloof. Zoals eerder benadrukt, acht de Raad het van belang dat publieke doelen en waarden daarbij centraal staan. Daarvoor heeft hij een denkkader opgesteld: het 'Data Debat Denkkader'. Hiermee kan het openbaar bestuur het proces van data-sturing transparant maken, de *black box* openen en ontsparing in het proces van data-sturing voorkomen of tijdig bijsturen.

In dit denkkader is opgenomen welke aspecten van data-sturing publieke verantwoording moet belichten. Ook heeft de Raad deze aspecten vertaald naar concrete vragen die bestuurders en volksvertegenwoordigers dienen te stellen in het debat over data-sturing. Deze vragen zijn bruikbaar voor bestuurders en volksvertegenwoordigers op alle lagen van het openbaar bestuur: de regering

en Staten-Generaal, de gedeputeerden en Provinciale Staten, en de colleges en gemeenteraden. Ook zijn ze handzaam voor publieke verantwoording zowel bij overheden en overheidsinstanties als bij private (tech)bedrijven.

Om er voor te zorgen dat het openbaar bestuur een sterke gesprekspartner is op het terrein van data-sturing, en gezaghebbend kan optreden waar nodig, doet de Raad negen aanbevelingen langs drie strategische lijnen:

I Versterk de kennispositie van bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtenaren en burgers

1. Zorg voor inhoudelijke expertise en strategie ten aanzien van data-technologie op het hoogste politiek-bestuurlijk niveau;
2. Werk samen met kennisinstellingen aan een gemeenschappelijke onderzoeksagenda;
3. Maak werk van democratisch en digitaal burgerschap.

II Vertaal publieke waarden naar een samenhangend beleid voor data-technologie

4. Zorg voor een consistent juridisch kader dat publieke doelen en waarden centraal stelt;
5. Dwing transparantie af door de positie van onafhankelijke waakhonden te versterken;
6. Haal expertise van buiten het openbaar bestuur naar binnen met een open cultuur van verantwoording.

III Benut huidige verantwoordingsstructuren beter, pas deze zo nodig aan of creëer nieuwe structuren

7. Creëer bestuurlijke en politieke portefeuilles voor digitalisering en datahuishouding;
8. Werk vanuit de rol als opdrachtgever aan een (wettelijk) ordeningskader voor techbedrijven;
9. Biedt tegenmacht aan techbedrijven door nauw samen te werken met de Europese Commissie, de media en burgers.

