

Hoofdstuk 7. Casestudy Overheidsincasso bij verkeersboetes

Martje Boekema & Susanne Heeger

7.1 Introductie

In 2017 verscheen het onderzoeksrapport *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).¹ In dit onderzoeksrapport wijst de WRR erop, dat niet alle burgers in gelijke mate zelfredzaam zijn. De huidige samenleving doet een groot beroep op niet alleen de cognitieve vermogens van een individu, maar ook op diens niet-cognitieve vermogens (doenvermogen). De eisen aan burgers gaan regelmatig hun doenvermogen te boven. De WRR adviseert onder andere om bij de handhaving van overheidsbeleid te differentiëren en voor de groep ‘niet-kunners’ om actief, persoonlijk contact op te nemen. In de kabinetsreactie op dit rapport² is aangegeven, dat het kabinet de mogelijkheden zal verkennen om binnen massale besluitvormingsprocessen algoritmen in te zetten voor het signaleren van individuele zaken van burgers die door omstandigheden (tijdelijk) mogelijk niet zelfredzaam zijn, met als doel voor deze zaken een maatwerkeraanpak in te zetten.

De onderzoeksopdracht voor onderhavig onderzoek betrof (onder meer) het signaleren van juridische kansen en risico's op drie publieke waarden: rechtsbescherming, non-discriminatie en de bescherming van persoonsgegevens. Voor deze casestudy heeft de onderzoeksopdracht geleid tot het volgende. De casestudy belicht de pilot ‘Telefonisch Innen’, die bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is uitgevoerd. Deze pilot illustreert op een aantal punten de juridische kansen en risico's die zich potentieel kunnen voordoen bij het middels een algoritme selecteren van burgers voor een maatwerkeraanpak.³ Daarnaast zullen, op basis van een literatuuranalyse, enkele samenhangende juridische kansen en risico's worden verkend die zich kunnen voordoen bij het uitvoeren van de beleidsaanbevelingen van het WRR-rapport.

De opbouw van deze casestudy is als volgt. Hierna worden in paragrafen 7.1.1 en 7.1.2 allereerst het WRR-rapport en de kabinetsreactie daarop geschetst. Vervolgens zal in paragraaf 7.1.3 verdere verantwoording worden gegeven voor de keuze van de casestudy en de methodologie. De tweede paragraaf (7.2) beschrijft de pilot Telefonisch Innen en het algoritme in deze pilot. De derde paragraaf (7.3) vertaalt de publieke waarde rechtsbescherming voor deze casestudy naar een juridisch kader, aanvullend op paragraaf 3.3 van dit onderzoek. Vervolgens worden juridische kansen en risico's beschreven die zich kunnen voordoen, zowel voor de pilot als voor een aantal

¹ WRR 2017.

² *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, nr. 88.

³ De casestudy richt zich dus niet in algemene zin op het innen en incasseren van vorderingen door de overheid.

van de beleidsaanbevelingen uit het WRR-rapport. De vierde en vijfde paragraaf (7.4 en 7.5) zijn op dezelfde wijze opgebouwd voor de waarden non-discriminatie en de bescherming van persoonsgegevens.⁴ Afsluitend volgt in paragraaf 7.6 een conclusie.

7.1.1 WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' (2017)

De WRR heeft de afgelopen jaren een reeks rapporten uitgebracht waarin inzichten uit sociaalwetenschappelijk onderzoek worden omgezet in beleidsaanbevelingen. In eerdere rapporten richtte de WRR zich op de cognitieve beperkingen van individuen bij het maken van keuzes: de manier waarop het menselijk denken en de oordeelsvorming zijn begrensd. In het rapport 'Weten is nog geen doen' (2017) richt de WRR zich juist op niet-cognitieve persoonskenmerken. Het rapport biedt een overzicht van persoonskenmerken die ertoe leiden dat gemaakte keuzes niet altijd worden omgezet in gedrag.

De WRR verdeelt deze persoonskenmerken in vier factoren. Het gaat ten eerste om de mate waarin iemand een *avoidance temperament* of juist een *approach temperament* heeft (gaat men problemen uit de weg of worden deze juist aangepakt?).⁵ Daarnaast onderscheiden de onderzoekers de capaciteit voor zelfcontrole van een individu; dit kenmerk typeren zij als een neurobiologisch verankerd vermogen. De derde factor is optimisme, gedefinieerd als de mate waarin een individu optimistisch denkt over zichzelf en over zijn omgeving.⁶ Ten slotte is er de waargenomen controle: de overtuiging die een individu heeft over zichzelf, over de wereld en over de relatie tussen beide.⁷ Deze vier persoonskenmerken zijn niet-cognitieve vermogens: het gaat niet om het denkvermogen van een individu maar om andere persoonskenmerken die zijn of haar gedrag beïnvloeden. De onderzoekers nemen deze persoonskenmerken samen onder de noemer 'doenvermogen'. Op basis van een literatuuronderzoek, gecombineerd met eigen kwantitatief onderzoek, concluderen de onderzoekers in het WRR-rapport dat het doenvermogen van een individu van invloed is op diens zelfredzaamheid. Onder zelfredzaamheid wordt in het rapport verstaan: de mate waarin een burger beschikt over vermogens om zijn doelen te bereiken en zich te redden in het leven. Burgers met verminderd doenvermogen zijn hier onvoldoende toe in staat.⁸

In het WRR-rapport wordt geconcludeerd dat burgers verschillen in de mate waarin zij beschikken over doenvermogen. Zowel laag- als hoogopgeleiden kunnen moeite hebben om hun zaken goed

⁴ Anders dan in de andere casestudy's, wordt in deze casestudy rechtsbescherming als eerste besproken, daarna non-discriminatie en de bescherming van persoonsgegevens. De reden hiervoor is dat de latere paragrafen inhoudelijk voortbouwen op de paragraaf over rechtsbescherming. In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier een burger kan opkomen tegen onwettig overheidsoptreden. Bij de pilot Telfonisch Innem kan dan bijvoorbeeld worden gedacht aan een klacht bij de nationale ombudsman of bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). In de latere paragrafen worden twee publieke waarden belicht waaraan in een dergelijke procedure wordt getoetst: het non-discriminatiebeginsel en de bescherming van persoonsgegevens.

⁵ WRR 2017, p. 69.

⁶ WRR 2017, p. 70.

⁷ WRR 2017, p. 72.

⁸ WRR 2017, p. 22.

te regelen. Ook is het zo dat burgers die normaal gesproken goed in staat zijn om zichzelf te redden, door stress en mentale belasting verminderd zelfredzaam zijn. De onderzoekers noemen baanverlies, echtscheiding en problematische schulden als mogelijke oorzaken hiervan. Juist als het leven flink tegenzit kan het doenvermogen van burgers volgens de onderzoekers onder druk komen te staan.⁹

De WRR ziet twee oplossingsrichtingen voor dit probleem. Als de overheid nieuw beleid en nieuwe regelgeving opstelt, zou dit gericht moeten zijn op het verminderen van verleidingen en stress voor burgers. Keuzevrijheid voor burgers zou bijvoorbeeld moeten wijken voor meer overheidssturing als burgers beslissingen moeten nemen die grote impact hebben op hun verdere leven. Als de overheid bestaand beleid uitvoert, pleiten de onderzoekers voor een persoonlijke en proportionele aanpak. De WRR beveelt in het rapport aan om vaker maatwerk toe te passen bij handhavend overheidsoptreden. Bij onregelmatigheden zou voorafgaand aan handhaving actief en persoonlijk contact met de burger moeten worden opgenomen. Op deze wijze kan in de uitvoering worden gedifferentieerd tussen burgers die niet *willen* handelen en burgers die dat niet *kunnen*.¹⁰

De WRR werkt deze oplossingsrichtingen op een aantal terreinen uit in beleidsaanbevelingen. Als het gaat om persoonlijke financiën concludeert het rapport dat wanneer een burger boetes niet voldoet, of niet reageert, een overheidsinstantie bij voorkeur eerst persoonlijk contact met de burger op zou moeten nemen. Dwanginvordering (bijvoorbeeld het inzetten van een deurwaarder) zou pas aan de orde moeten komen als andere mogelijkheden (bijvoorbeeld het treffen van een betalingsregeling) zijn gepasseerd.¹¹ Bij voorkeur worden contactmomenten ingebouwd voordat er een opeenstapeling van boetes kan ontstaan. De aanname van onderzoekers is dat door vroegtijdig contact op te nemen problematische schulden en bijkomende stress worden vermeden. Door bij te sturen op een moment dat mensen nog over voldoende doenvermogen beschikken, zijn burgers beter in staat om op eigen kracht uit de problemen te blijven.¹²

7.1.2 Kabinetsreactie op het WRR-rapport en probleemstelling

Het kabinet heeft in zijn reactie op het WRR-rapport ‘Weten is nog geen doen’ aangegeven op welke manier de overheid de inzichten uit het rapport wil gebruiken. De kabinetsreactie is opgedeeld in drie delen. De eerste twee delen beschrijven de implicaties van het WRR-rapport voor de inhoud van nieuw beleid en nieuwe regelgeving. In het derde deel van de kabinetsreactie (‘Uitvoering van beleid: verifiëren en differentiëren’) onderschrijft het kabinet het belang van vroegtijdig contact met de burger die problemen ondervindt bij de uitvoering van overheidsbeleid.¹³

⁹ WRR 2017, p. 130.

¹⁰ WRR 2017, p. 132.

¹¹ WRR 2017, p. 135.

¹² WRR 2017, p. 147.

¹³ *Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 88, p. 7.*

Het kabinet heeft in dit onderdeel van de reactie een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer dat, als onderdeel van het voorliggend onderzoek, aandacht zal worden besteed aan de vraag 'welke kansen kunstmatige intelligentie kan bieden voor een tijdige signalering, vooral in massale besluitvormingsprocessen, van mensen die door omstandigheden (tijdelijk) mogelijk niet zelfredzaam zijn'.¹⁴ Uit de context van de toezegging in het derde deel van de kabinetsreactie leiden wij af, dat de toezegging ziet op de inzet van algoritmen bij de uitvoering van bestaand beleid en bestaande regelgeving. De kabinetsreactie maakt melding van de term 'kunstmatige intelligentie'. Deze term wordt in de kabinetsreactie zelf niet gedefinieerd. Wij hebben in deze casestudy de definitie aangehouden uit par. 2.1.2 van dit onderzoek. Net als in die paragraaf gebruiken we de term 'zelflerende algoritmen' als synoniem voor kunstmatige intelligentie (AI).

De centrale vraag van onderhavig onderzoek, zoals geformuleerd en nader uitgewerkt in hoofdstuk 1, luidt:

Welke kansen en risico's doen zich voor bij algoritmische besluitvorming met betrekking tot de bescherming en realisering van publieke waarden en belangen, en zijn de bestaande juridische kaders voldoende bestendig om kansen te verwezenlijken en het intreden van geïdentificeerde risico's te voorkomen of de gevolgen daarvan te mitigeren?

Deze casestudy beperkt zich daarbij tot de drie algemene publieke waarden die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd: rechtsbescherming, non-discriminatie en de bescherming van persoonsgegevens.

Uit bovenstaande vraagstelling volgt dat potentiële kansen en risico's worden geschetst, waarbij de gekozen casestudy wordt gebruikt om deze kansen en risico's te illustreren. De pilot Telefonisch Innén zal daarbij niet worden geëvalueerd. We kunnen dus bijvoorbeeld geen uitspraken doen over of de doelen van de pilot zijn behaald. Daarom worden de beleidsafwegingen van de pilot ook alleen besproken voor zover deze vallen binnen de vraagstelling. Ook zullen we geen juridisch oordeel geven over de rechtmatigheid van de pilot zoals deze de afgelopen jaren is uitgevoerd door het CJIB.

De verkenning van kansen en risico's op de drie publieke waarden resulteert in deze casestudy, voor zover mogelijk, in een bespreking van de bestendigheid van het juridisch kader. Deze bespreking was niet altijd mogelijk, omdat een casestudy het slechts beperkt mogelijk maakt om generaliserende conclusies te trekken. Zie voor deze beperking van de gekozen onderzoekopzet verder par. 1.3.1.

¹⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 88.

7.1.3 Verantwoording keuze casestudy

Uit de onderzoekopdracht, zoals hierboven en in hoofdstuk 1 beschreven, volgen vier voorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden bij de keuze voor de casestudy. Ten eerste moet de casestudy plaatsvinden in de uitvoeringsfase van overheidsbeleid. Het formuleren van nieuw beleid of nieuwe regelgeving valt hier dus niet onder. Ten tweede moet er sprake zijn van zelflerende algoritmen die burgers identificeren die in aanmerking komen voor een maatwerkaanpak. Ten derde moet de casestudy overheidshandelen inhouden dat grote aantallen burgers raakt ('massale besluitvormingsprocedures'). Ten slotte moet het algoritme erop gericht zijn om – sneller dan zonder een algoritme mogelijk zou zijn – burgers te selecteren die (tijdelijk) niet zelfredzaam zijn.¹⁵ Hieronder worden de implicaties van deze vier criteria voor de gekozen casestudy besproken.

Vereist is ten eerste, dat de casestudy plaatsvindt in de uitvoeringsfase van overheidsbeleid. Gekozen is voor het pilotproject Telefonisch Innen bij het CJIB. Het CJIB is een uitvoeringsinstantie van het Rijk. De pilot betreft een veranderde aanpak in het innen van verkeersboetes. Daarmee vindt de pilot plaats in de uitvoeringsfase van overheidsbeleid.

Ten tweede is vereist, dat het algoritme dat binnen de pilot wordt gebruikt, kan worden getypeerd als zelflerend. De pilot bevat een algoritme dat als zodanig kan worden getypeerd, zie voor de beschrijving par. 7.2.2. De derde voorwaarde is, dat er bij de gekozen casestudy sprake is van massale besluitvormingsprocedures. In 2019 was het CJIB verantwoordelijk voor de afhandeling van ruim acht miljoen boetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).¹⁶ Bij het innen van deze vorderingen zet het CJIB diverse instrumenten in die zijn gericht op het ondersteunen van de debiteur in het voldoen aan diens betalingsverplichtingen. De pilot is een van deze instrumenten, waarbij een specifieke doelgroep proactief persoonlijk wordt benaderd. Binnen de pilot is er gemiddeld 2.000 keer per maand persoonlijk contact geweest met burgers met een openstaande Wahv-vordering.¹⁷ Daarmee kan worden gesproken van massale besluitvormingsprocessen, waarbinnen algoritmen een rol kunnen spelen om zaken te selecteren waarvoor een maatwerkaanpak geschikt kan zijn.

De vierde voorwaarde die hierboven is beschreven, is dat het algoritme erop is gericht om – sneller dan zonder een algoritme mogelijk zou zijn – burgers te selecteren die (tijdelijk) niet zelfredzaam zijn. We nemen aan dat het gaat om onvoldoende zelfredzaamheid als gevolg van verminderd doenvermogen. Deze vierde eis is problematisch gebleken. De kabinetsreactie bevat geen nadere

¹⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 775 VI, nr. 88, p. 9.

¹⁶ 'Feiten & Cijfers 2019', cjb.nl.

¹⁷ Burgers waardeerden dit persoonlijke contact doorgaans zeer (interview CJIB 9-10-2019). Tot op heden is er één klacht ontvangen bij het CJIB over het telefonisch benaderen van burgers (Ministerie van JenV, Uitvoeringstoets 2019).

invulling van de begrippen 'zelfredzaamheid' en 'doenvermogen' op dit punt. Het WRR-rapport definieert het begrip 'zelfredzaamheid' als de mate waarin individuen in staat om hun doelen te bereiken en zich te redden in het leven.¹⁸ In het WRR-rapport is dit uitgewerkt op basis van een bestaande wetenschappelijke vragenlijst. Respondenten is gevraagd om zichzelf te scoren op 21 vaardigheden, zoals 'toekomstige ontwikkelingen inschatten' en 'duidelijk formuleren wat ik wil bereiken'. Op basis van hun antwoorden hebben de respondenten een individuele score toegewezen gekregen voor zelfredzaamheid. Het begrip 'doenvermogen' is op eenzelfde manier gemeten.¹⁹

Deze definitie is naar onze mening onvoldoende afgebakend voor het verder invullen van het begrip 'zelfredzaamheid' voor de keuze van een concreet beleidsvoorbeeld als casestudy. De door de WRR in het rapport gegeven beleidsvoorbeelden boden wel handvatten voor nadere afbakening en daarmee voor de keuze van de casestudy. In het WRR-rapport wordt onder andere het kwadrantenmodel van het ministerie van Justitie en Veiligheid beschreven. Dit model geeft richtlijnen voor het innen van geldschulden door de overheid.²⁰

Kern van dit kwadrantenmodel, zoals weergegeven in het WRR-rapport, is dat burgers in vier kwadranten worden verdeeld, op basis van het wel of niet willen en het wel of niet kunnen betalen van een vordering. Voor 'niet-kunners', die wel voldoende geld hebben maar die moeite hebben met de formulieren of met het plannen, zou de overheid hulp moeten bieden met de registratie en het betalen van de boete.²¹ Burgers moeten zonnig actief en persoonlijk worden benaderd.²²

Bovenstaande beleidsdoelen sluiten naar ons oordeel aan bij een van de doelen van de gekozen casestudy Telefonisch Innen. Het CJIB past in deze pilot een algoritme toe om zaken te selecteren die mogelijk in aanmerking komen voor een maatwerkeraanpak, bestaande uit een telefonische betalingsherinnering. De zaken in de pilot betreffen niet-betaalde verkeersboetes. Het CJIB beoogt in de pilot om debiteuren te identificeren die wel voldoende geld hebben om de boete (op termijn) te betalen, maar die gedrag vertonen dat kan wijzen op verminderde zelfredzaamheid.²³ Niet elke burger is immers in staat om zijn of haar openstaande rekeningen te overzien en daarnaast te begrijpen wat voor elke rekening de consequenties zijn van niet-betalen. Ook is niet elke burger in staat om actie te ondernemen als betaling binnen de standaardtermijn niet mogelijk is.²⁴ De pilot is daarmee wat ons betreft een casestudy die aansluit bij de wens in de kabinetsreactie om middels

¹⁸ WRR 2017, p. 22.

¹⁹ WRR 2017, p. 74-78.

²⁰ 'Innen en casseren', cijb.nl. Bij de opzet van de pilot Telefonisch Innen heeft het CJIB willen aansluiten bij het hierboven beschreven kwadrantenmodel (WODC 2017; Live brengen analytics 2017, p. 12).

²¹ WRR 2017, p. 146-148

²² WRR 2017, p. 134-135.

²³ *Visie tenuitvoerlegging financiële sancties* 2015, p. 6; interview ministerie van JenV, 5-12-2019; Mulder, Klingenberg en Mifsud-Bonnici 2017, p. 6.

²⁴ Rapport Decisio & DSP 2019, p. 16-18; Hertogh, Winter & Schudde 2012, p. 57-59.

algoritmen burgers te selecteren die (tijdelijk) niet zelfredzaam zijn door verminderd doenvermogen.²⁵

7.1.4 Methodologie

Ten behoeve van deze casestudy is literatuuronderzoek uitgevoerd, aangevuld met semigestructureerde interviews (zie voor de verdere beschrijving van de onderzoeksopzet hoofdstuk 1). De opzet en uitvoering van de pilot Telefonisch Innen en de inzet van het algoritme hierbinnen is nagegaan bij het CJIB middels twee interviews: één interview met de verantwoordelijke projectleider en één interview met een data-analist die het gebruikte algoritme mede heeft ontwikkeld. Naar aanleiding van deze twee interviews zijn interne stukken opgevraagd. De opzet en uitvoering van het project bij het CJIB vindt plaats in een pilot, en de opgevraagde stukken waren daardoor ten tijde van het onderzoek (deels) niet openbaar.²⁶

De verkenning van kansen en risico's voor de geselecteerde publieke waarden, alsmede de verhouding tot het wettelijk kader, is beschreven met behulp van vier interviews met personen die werkzaam zijn bij relevante onderdelen van de overheid. Allereerst is gesproken met drie medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die werken aan beleidsprojecten gericht op het voorkomen van problematische schulden bij burgers. Daarnaast is gesproken met drie medewerkers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), die kennis hebben van de inzet van ICT bij de dienstverlening van de overheid aan burgers. Met hen is ook gesproken over huidig en toekomstig beleid dat door gemeenten wordt uitgevoerd voor het voorkomen van het oplopen van schulden bij burgers. Verder is gesproken met een IT-jurist en een senior beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het ministerie waar het CJIB als uitvoeringsorganisatie onder valt.

Daarnaast heeft een feitencheck op de beschrijving van het pilotproject plaatsgevonden: feedback op de beschrijving van de pilot in de conceptcasestudy is gegeven door het CJIB en door de beleidsverantwoordelijke binnen het ministerie van JenV. De verkenning van kansen en risico's voor de geselecteerde waarden vanuit het perspectief van de burger heeft plaatsgevonden middels twee interviews. Ten eerste heeft een interview plaatsgevonden met een advocaat socialezekerheidsrecht, die ruime ervaring heeft met cliënten met schuldenproblematiek. Verder is gesproken met de directeur van het Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (IMK). Dit interview is afgenomen omdat het IMK betrokken is bij de schuldenproblematiek van ondernemers. Voor ondernemers met schulden vervult het IMK een adviesfunctie.

²⁵ WRR 2017, p. 151.

²⁶ Aan ons is door het CJIB een aantal beleidsdocumenten verstrekt. De beslisboom die is gebruikt in de pilot Telefonisch Innen was ten tijde van dit onderzoek niet openbaar. De uitvoering van het project is op een aantal onderdelen wel in een aantal openbare stukken beschreven, zie onder andere Position paper CJIB 2018 en Rapport Decisio & DSP 2019.

7.2 Pilot Telefonisch Innen bij verkeersboetes

Hieronder zal allereerst in 7.2.1 de pilot Telefonisch Innen worden beschreven. Deze pilot omvat een beslisboom, die gebruikmaakt van een algoritme. Par. 7.2.2 bespreekt de werking van dit algoritme. Vervolgens verkent par. 7.2.3 een aantal toekomstige ontwikkelingen in de inzet van algoritmen bij de overheid. Afsluitend volgt een tussenconclusie.

7.2.1 De pilot

Het CJIB maakt onderdeel uit van het ministerie van JenV. Het CJIB is bij het grote publiek vooral bekend vanwege de inning van verkeersboetes op grond van de Wahv. Het CJIB int deze vorderingen namens de minister van JenV.²⁷ Het betreft een administratieve sanctie: een aan de Staat te betalen geldsom, wegens overtreding van (onder andere) de Wegenverkeerswet 1994.²⁸ Hoofdstuk VIII van de Wahv omschrijft precies hoe het CJIB bij incasso dient te handelen en wat de consequenties zijn van niet-betalen. De vordering dient binnen twee weken te zijn betaald nadat de Wahv-boetebeschikking juridisch onherroepelijk is geworden. Dit komt erop neer dat de boete moet worden betaald binnen acht weken nadat de beschikking door het CJIB is verzonden.²⁹ Als een burger een boete niet kan voldoen, kan de burger het CJIB verzoeken om het bedrag in termijnen te mogen betalen.³⁰ Als geen verzoek is gedaan en betaling na acht weken uitblijft, wordt de boete automatisch op grond van de Wahv verhoogd.³¹ Er geldt dan een nieuwe betaaltermijn van vier weken.³² Als opnieuw niet tijdig wordt betaald, verstuurt het CJIB een tweede aanmaning. Het boetebedrag wordt dan opnieuw op grond van de wet verhoogd.³³ Als de vordering ook na de tweede aanmaning niet tijdig³⁴ wordt betaald, zal de eerste incassostap worden gezet: het CJIB kan het boetebedrag afschrijven van de rekening van de debiteur.³⁵ Deze methode leidt niet in alle gevallen tot een volledige incasso, bijvoorbeeld als er onvoldoende geld op de bankrekening staat.³⁶ De volgende stap is dan het inschakelen van een deurwaarder.³⁷ Dit brengt voor burgers vaak aanzienlijke kosten met zich. Een geïnterviewde advocaat onderschrijft de ingrijpende gevolgen die het inschakelen van een deurwaarder kan hebben: 'Een rekening van enkele tientallen euro's kan uitgroeien tot vele honderden euro's'.³⁸ De pilot Telefonisch Innen beoogt voor

²⁷ Art. 22 Wahv.

²⁸ Artt. 1 en 2 Wahv; Art. 63d Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁹ Art. 23 lid 1 Wahv jo. artt. 6:7 Awb jo. 6:8 Awb jo. art. 3:41 Awb. Het is mogelijk om tegen een boetebeschikking op grond van de Wahv binnen een termijn van 6 weken (art. 6:7 Awb) administratief beroep in te stellen bij de officier van justitie (hoofdstuk IV Wahv) en vervolgens beroep bij de kantonrechter (artt. 8:1 Awb jo 7:1 lid 1 onder a Awb). Een burger wordt pas gebeld door het CJIB nadat alle beroepsmogelijkheden onbenut zijn gelaten of juist zijn uitgeput. De vordering staat dan juridisch vast. Interview CJIB 26-6-2019.

³⁰ Art. 4:14 beleidsregel tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen.

³¹ Art. 23 lid 3 Wahv.

³² Art. 24 lid 1 Wahv.

³³ Art. 25 lid 1 Wahv.

³⁴ Binnen de vervaltermijn van de aanmaning.

³⁵ Art. 27 lid 1 sub c Wahv jo art. 4:34 Beleidsregel tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen. Zie voor een overzicht 'Verkeersboete', cjb.nl/verkeersboete-m.

³⁶ Schoneveld e.a. 2018, bijlage 2.

³⁷ Art. 26 Wahv, artt. 4:1 en 4:5 Beleidsregel tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen.

³⁸ Interview met advocaat socialezekerheidsrecht 9-2-2019. Zie het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders en het Besluit buitengerechtelijke kosten. Voor een overzicht zie De Meulder & Yildirim 2018, p. 10-11.

de geselecteerde groep (tijdelijk) niet-zelfredzame burgers te voorkomen dat het nodig is om een gerechtsdeurwaarder in te schakelen met bijkomende kosten en spanningen.³⁹

Uitgangspunt van de pilot blijft overigens wel dat de vordering door de burger wordt terugbetaald. Het CJIB is een overheidsinstantie en is daarom gebonden aan de beginselplicht tot handhaving, in dit geval handhaving van onder andere de Wegenverkeerswet. Indien een burger geen rechtsmiddelen instelt tegen een boete, komt de juridische rechtmatigheid hiervan vast te staan. De beginselplicht tot handhaving brengt dan de beginselplicht tot invordering met zich: openstaande vorderingen op burgers die voortvloeien uit een onherroepelijk geworden boete moeten daadwerkelijk worden geïnd.⁴⁰

Het CJIB beschikt over historische data over de inning van Wahv-vorderingen. Van elke vordering zijn kenmerken bekend, bijvoorbeeld of de vordering uiteindelijk is betaald. Op basis van deze gegevens heeft het CJIB een beslisboom ontwikkeld die voor een onherroepelijk geworden vordering op een burger kan voorspellen wat de kans is dat, als de vordering wordt overgedragen aan de deurwaarder, deze de vordering binnen de daarvoor gestelde termijn van drie jaar kan verhalen op de burger.⁴¹ In de pilot worden Wahv-vorderingen die juridisch onherroepelijk zijn geworden en die niet binnen de vervalttermijn van de tweede aanmaning zijn betaald getoetst aan deze beslisboom. Als de vordering 'hoog' scoort (dat wil zeggen: de kans op verhaalbaarheid van de vordering wordt als hoog ingeschat), betekent dit dat de betreffende burger in aanmerking komt voor telefonisch contact binnen de pilot.⁴²

Aan bovenstaande keuzes in de beslisboom ligt de volgende beleidsaanneme ten grondslag. Als de kans hoog is dat een deurwaarder een vordering kan verhalen, betekent dit dat de burger over de financiële middelen beschikt om de vordering (in termijnen) af te betalen. Bij de zaken die worden ingevoerd in het algoritme is de vordering niet betaald binnen twaalf weken nadat het CJIB de boetebeschikking aan de burger heeft verzonden. Ook heeft de betreffende burger geen regeling getroffen met het CJIB. Dit kan duiden op het niet-betalen van de boete als gevolg van verminderde zelfredzaamheid (men *wil* wel betalen, maar *kan* dit niet). Het CJIB noemt een slechte financiële administratie als mogelijke reden voor dit niet-kunnen.⁴³ Wij maken hieruit op, dat de

³⁹ Interview CJIB, 26-06-2019, interview ministerie JenV 5-12-2019. In dezelfde zin: Position paper CJIB 2018.

⁴⁰ De beginselplicht tot handhaving rust op het bevoegde bestuursorgaan, in het geval van de Wahv-boetes de minister van JenV, namens wie het CJIB de boetes int. Zie Michiels, Blomberg & Jurgens 2016, p. 288.

⁴¹ De initiële dataset bestond uit WAHV-zaken die in de periode van 1-1-2013 tot 1-7-2013 zijn toebedeeld aan de deurwaarder. De afloop (heeft het inschakelen van de deurwaarder geleid tot uitstroom van de zaak, bijvoorbeeld doordat is betaald of een betalingsregeling is getroffen?) wordt gemeten drie jaar na toedeling aan de deurwaarder (WODC 2017, p. 8-10). De mogelijke periode waarin verhaal kan plaatsvinden was indertijd twee jaar nadat ten aanzien van de administratieve sanctie een onherroepelijke beslissing is genomen. Inmiddels is deze termijn per 1 januari 2018 gewijzigd in drie jaar (art. 25 lid 3 Wahv).

⁴² Interview CJIB, 26-06-2019.

⁴³ Interview CJIB, 26-06-2019. *Visie tenuitvoerlegging financiële sancties 2015*.

pilot (mede) als doel heeft om burgers te traceren die niet zelfredzaam zijn als gevolg van verminderd doenvermogen.

Als de beslisboom een hoge betaalkans bij de deurwaarder voorspelt, beslist een medewerker van het CJIB of de burger ook daadwerkelijk wordt gebeld. Zo ja, dan neemt de medewerker telefonisch contact op met de betreffende burger.⁴⁴ In de gesprekken met burgers wordt ingezet op het vergroten van de betalingsbereidheid van de betrokkene dan wel op het doorbreken van diens betalingsonmacht (bijvoorbeeld door te wijzen op de mogelijkheid van betaling in termijnen).⁴⁵ In de juridische positie van de schuldenaar verandert niets: het uitgangspunt blijft dat de vordering wordt betaald.⁴⁶ Het CJIB geeft aan dat het inningstraject niet wordt opgeschort voor de groep die door het algoritme wordt geselecteerd.⁴⁷ De burgers die niet actief worden benaderd kunnen, door zelf te bellen met het CJIB, dezelfde behandeling bewerkstellingen als de groep die wel wordt gebeld. Beide groepen burgers kunnen een beroep doen op uitzonderingsregelingen, zoals een betalingsregeling of de 'noodstopprocedure geldelijke sancties'.⁴⁸ Wij zijn er daarom van uit gegaan dat het al dan niet opbellen van burgers in de pilot geen wijziging aanbrengt in de juridische positie van een burger.

7.2.2 Werking van het algoritme in de pilot

De in de pilot gehanteerde beslisboom gebruikt een algoritme dat is getraind met historische, gelabelde data.⁴⁹ De beslisboom omvat kenmerken van de betreffende Wahv-boete en kenmerken van eerdere Wahv-boetes van de burger, alsmede informatie over het betalingsgedrag van de burger bij Wahv-vorderingen in de afgelopen twee jaar. Belangrijke indicatoren zijn het bedrag van de boete in de huidige zaak, het openstaande bedrag van alle Wahv-boetes van de burger en of de burger in het afgelopen jaar een andere boete bij de deurwaarder heeft betaald.

Op basis van statistische analyse is door het CJIB een beslisboom opgesteld, waarbij voor een nieuwe vordering een beperkt aantal stappen wordt doorlopen. Bij elke nieuwe stap of 'vertakking' splitst de boom zich verder in tweeën. In de beslisboom komt een nieuwe vordering vijfmaal voor een dergelijke 'splitsing' te staan, waarbij iedere 'afslag' die wordt genomen bepaalt voor welke verdere 'splitsingen' de zaak komt te staan. Uit deze beslisboom resulteert de betaalkans van de

⁴⁴ Interview CJIB, 26-06-2019.

⁴⁵ *Visie tenuitvoerlegging financiële sancties 2015*.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld art. 4:17 van de Beleidsregel tenuitvoerlegging strafrechtelijke en administratiefrechtelijke beslissingen, voor de beperkingen ten aanzien van het treffen van een betalingsregeling. Zie voor enige ruimte art. 4:1 van de beleidsregel: deze maakt een persoonsgerichte aanpak mogelijk. Ook hier blijft betaling van de boete het uitgangspunt.

⁴⁷ Wel is het zo dat wanneer een burger een aanvraag voor een betalingsregeling doet, de zaak voor de beoordelingsperiode van deze aanvraag tijdelijk in de wacht wordt geplaatst (CJIB, schriftelijke aanvulling op 2-3-2020). Ook burgers die niet worden gebeld kunnen een betalingsregeling aanvragen; de website van het CJIB informeert burgers hierover 'Ik kan mijn boete niet in één keer betalen', cjb.nl.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 24515 nr. 525.

⁴⁹ WODC 2017, p. 9.

vordering bij de deurwaarder. Bij een hoge betaalkans zal een CJIB-medewerker proberen de betreffende burger te bellen.⁵⁰

Voor het trainen van het algoritme in de beslisboom is gebruikgemaakt van geanonimiseerde data.⁵¹ Er is sprake van *supervised machine learning*: het algoritme waarop de beslisboom is gebaseerd is getraind met gelabelde voorbeelden (zie verder par. 2.1.2). Er is sprake van een gesloten dataset. De voorspellende kracht van de beslisboom wordt gemonitord en de trainingsdata voor het algoritme wordt, indien nodig, ververst.⁵²

De uitkomsten van het algoritme zijn relatief stabiel. Dit komt onder andere doordat het algoritme is gebaseerd op een beperkt aantal voorspellende variabelen die een sterke statistische samenhang hebben met de voorspelde variabele. Bijvoorbeeld: kleinere bedragen worden sneller betaald dan grotere bedragen. Dit soort statistische correlaties zijn relatief stabiel, en daarmee is het algoritme dat ook.⁵³ De beslisboom in de pilot is relatief goed uitlegbaar in vergelijking met andere zelflerende algoritmen zoals *deep learning* of *unsupervised learning* (par. 2.1.2). De beslisboom heeft minder dan tien variabelen en er zijn in totaal vijf 'vertakkingen' in de boom. Ook is de bijdrage van elk van de variabelen aan de voorspelkracht van het model na te gaan in de beslisboom. De mate van uitlegbaarheid is een belangrijke factor geweest voor het CJIB bij de voorkeur voor een beslisboom boven een ander type algoritme.⁵⁴

Het algoritme opereert niet autonoom, maar wordt beslissingsondersteunend ingezet. Het algoritme genereert een lijst met zaken waarin wordt geadviseerd om de betreffende burger te bellen.⁵⁵ De medewerker van het CJIB die dit advies krijgt, is niet verplicht om te bellen en wordt ook niet beoordeeld op het aantal gepleegde telefoontjes. Enkele voorbeelden waarin een CJIB-medewerker geen telefonisch contact opneemt, zijn situaties waarin de boete inmiddels toch is betaald, of waarin de burger inmiddels zelf al heeft gebeld.⁵⁶ De betreffende medewerker ziet deze en andere informatie die niet in het algoritme is verwerkt en kan vervolgens beslissen om al dan niet te bellen.⁵⁷

⁵⁰ Ministerie van JenV, schriftelijke aanvulling op 30-1-2020.

⁵¹ Belangrijk voor de vraag of een burger zal gaan betalen is verder of het gaat om een kentekenconstatering (constatering overtreding door bijvoorbeeld een flitspaal) of een staandehouding (politieagent of buitengewoon opsporingsambtenaar legt ter plaatse een boete op). De kans op betaling is groter bij een kentekenconstatering. In totaal gaat het om minder dan tien variabelen (WODC 2017, p. 13 en interview CJIB 9-9-2019).

⁵² Interview CJIB 9-9-2019, CJIB, schriftelijke aanvulling op 30-1-2020. Het CJIB geeft aan, dat daarbij de trainingsdata zo wordt samengesteld, dat bias wordt voorkomen (bijvoorbeeld een zelfversterkend effect van het model). Daarnaast wordt gekeken naar de stabiliteit en generaliseerbaarheid van het nieuwe model.

⁵³ Interview CJIB 9-9-2019.

⁵⁴ Interview CJIB 9-9-2019.

⁵⁵ Interview CJIB, 26-06-2019; Interview Ministerie van JenV 5-12-2019; Ministerie van JenV, Uitvoeringstoets 2019, p. 11.

⁵⁶ Interview CJIB 9-9-2019.

⁵⁷ Interview CJIB 9-9-2019.

7.2.3 *Blik op de toekomst*

Door onderzoeksbureau Decisio is onderzoek gedaan naar het gebruik van algoritmen door overheden voor een persoonsgerichte inning. Hieruit kwam naar voren dat diverse overheidsinstanties (naast het CJIB ook o.a. DUO en UWV) algoritmen hebben ontwikkeld voor dit doel en deze in pilots testen. Het gaat dan om relatief eenvoudige statistische technieken⁵⁸ waarmee betaalprofielen worden ontwikkeld: een verzameling van kenmerken van een persoon waarmee debiteuren worden ingedeeld in groepen. Uit het onderzoek kwam ook naar voren, dat meer overheidsinstanties in de nabije toekomst dergelijke betaalprofielen willen ontwikkelen en testen.⁵⁹

Als algoritmen in de toekomst op grotere schaal worden ingezet voor overheidsincasso, is te verwachten dat daarvoor de relatief minder complexe algoritmen zullen worden ingezet. Ook het algoritme dat is gebruikt in de pilot Telefonisch Innen is, zoals is beschreven, relatief eenvoudig. Het CJIB heeft er bewust niet voor gekozen complexere algoritmen in te zetten, onder andere omdat men de burger wil kunnen uitleggen waarom de overheid een bepaalde handeling verricht.⁶⁰ Ook andere overheden gaven in een onderzoek door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) aan dat ze bij het inzetten van algoritmen in beleid rekening houden met hoe goed het algoritme verklaard en uitgelegd kan worden en in welke mate het getoetst kan worden op nauwkeurigheid en juistheid.⁶¹ De genoemde overwegingen spelen een nog grotere rol als het gaat om het nemen van bindende beslissingen jegens burgers.⁶² Ook uit de door ons gehouden interviews komt naar voren dat overheden terughoudend zijn om in de toekomst complexere *machine learning*-algoritmen in te zetten voor het uitvoeren van overheidsbeleid.⁶³

7.2.4 *Tussenconclusie*

In deze paragraaf is de pilot Telefonisch Innen geschetst, alsmede het algoritme dat in deze pilot een rol speelt. Ook is belicht, hoe overheden aankijken tegen de inzet van algoritmen in de nabije toekomst. Hieruit blijkt dat overheden terughoudend zijn om meer complexe vormen van *machine learning*-algoritmen in te zetten. Ook in de pilot Telefonisch Innen heeft het CJIB ervoor gekozen om een algoritme in te zetten dat relatief goed uitlegbaar is aan burgers. De volgende paragrafen belichten de casestudy vanuit de publieke waarden rechtsbescherming, non-discriminatie en de bescherming van persoonsgegevens.

⁵⁸ De onderzoekers beschrijven regressieanalyse en clusteranalyse (Rapport Decisio & DSP 2019, p. 10-15).

⁵⁹ Rapport Decisio & DSP 2019, p. 20-26.

⁶⁰ Het CJIB geeft aan, dat 'het relatief eenvoudige model goed presteert ten opzichte van complexere *machine learning* algoritmen (zoals een *random forest*), maar tegelijkertijd wel een stuk beter uitlegbaar is' (schriftelijke aanvulling op 30-1-2020).

⁶¹ Doove & Otten 2018, p. 9.

⁶² Interview VNG 29-8-2019.

⁶³ Interview VNG 29-8-2019; interview CJIB 9-9-2019.

7.3 Rechtsbescherming

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de publieke waarde rechtsbescherming voor deze casestudy vertaald naar een juridisch kader. Hier zullen, in aanvulling op par. 3.3 van dit rapport, een aantal juridische aspecten worden uitgelicht die van belang zijn voor de casestudy. Daarna worden de huidige en toekomstige potentiële juridische kansen en risico's in kaart gebracht voor het pilotproject en voor de inzet van zelflerende algoritmen ter identificatie van niet-zelfredzame burgers. Afsluitend volgt een tussenconclusie.

7.3.1 Rechtsbescherming en algoritmen in overheidsincasso

Rechtsbescherming tegen de overheid

Er zijn verschillende procedures om geschillen met de overheid te beslechten. Tegen overheidsbeslissingen, inhoudende besluiten in de zin van art. 1:3 Awb, staat beroep open bij de bestuursrechter.⁶⁴ Echter, voordat beroep openstaat dient een voorprocedure (doorgaans bezwaar⁶⁵) te worden doorlopen. Als een burger tegen een beslissing bezwaar maakt is het bestuursorgaan⁶⁶ dat dit besluit heeft genomen, gehouden om deze beslissing te heroverwegen.⁶⁷ Tegen overheidsoptreden dat *geen* besluit inhoudt, staat geen bezwaar of beroep open,⁶⁸ maar kan wel worden geprocedeerd bij de civiele rechter.⁶⁹ Dit is het geval in de pilot Telefonisch Innens: we zagen dat geen sprake is van een rechtshandeling, te weten een handeling die een wijziging beoogt in de rechtspositie van de burger. Dit is een van de vereisten die art. 1:3 Awb stelt voor een overheidshandeling om als besluit te worden aangemerkt.⁷⁰

Naast een gang naar de rechter is het ook mogelijk in een buitengerechtelijke procedure op te komen tegen overheidsoptreden. Drie procedures zijn vooral relevant voor deze casestudy. Ten eerste kunnen burgers die een klacht hebben over vermeend discriminatoir handelen door de overheid deze voorleggen aan het College voor de Rechten van de Mens (CRM).⁷¹ De uitspraken die het CRM doet zijn juridisch niet-bindend, wel kan het College beslissen om een zaak aan te brengen bij de civiele rechter, om zo een bindend oordeel te verkrijgen.⁷² Het CRM heeft een breed mandaat en kan dus zich uitspreken over mensenrechten die zijn vastgelegd in de Nederlandse Grondwet, de AWGB of in verdragen en richtlijnen.⁷³

⁶⁴ Art. 8:1 Awb.

⁶⁵ Art. 7:1 Awb

⁶⁶ Art. 1:1 Awb.

⁶⁷ Art. 7:11 Awb.

⁶⁸ Art. 8:1 Awb.

⁶⁹ HR 31 december 1915, ECLI:NL:HR:1915:AG1773 (*Noordwijkerhout/Guldemond*). De minister van JenV is een bestuursorgaan; het CJIB neemt besluiten namens (onder andere) de minister, zie par. 7.2.1.

⁷⁰ Bröring & De Graaf 2019, p. 159.

⁷¹ Art. 10 Wet College voor de Rechten van de Mens.

⁷² Art. 13 lid 1 Wet College voor de Rechten van de Mens.

⁷³ Artt. 1 en 3 Wet College voor de Rechten van de Mens; *Kamerstukken II* 2009/10, 32467, nr. 3, p. 5.

Verder is, als het gaat om de bescherming van persoonsgegevens, van belang dat een belanghebbende kan verzoeken aan de toezichthouder (in Nederland: de AP) om in actie te komen tegen onrechtmatige gegevensverwerking. De belanghebbende zal dan een klacht moeten indienen bij de AP. Tegen een reactie op een dergelijke klacht staat eerst bezwaar bij de AP en dan beroep bij de bestuursrechter open.⁷⁴

Ten slotte kan een burger op grond van hoofdstuk 9 Awb zich wenden tot een lokale of de nationale ombudsman. De ombudsman behandelt klachten van burgers over overheidsoptreden.⁷⁵ Een klacht bij de ombudsman kan juist voor overheidsoptreden zoals in de pilot Telefonisch Binnen een geschikt middel zijn. In de pilot is er immers sprake van een beleidsaanpak, waarbij tussen groepen wordt gedifferentieerd in de wijze van bejegening (telefonisch contact opnemen).⁷⁶ Het beoordelen van de kwaliteit van dienstverlening door de overheid aan burgers is een van de kerntaken van de ombudsman. In het vervolg van deze paragraaf zal daarom worden gefocust op klachtbehandeling door de ombudsman.

Klachtbehandeling door de ombudsman

Bij de klachtbehandeling door een ombudsman staat niet zozeer de juridische rechtmatigheid maar de behoorlijkheid van overheidsoptreden centraal.⁷⁷ De juridische basis voor klachtbehandeling is art. 5 Gw, dat burgers het recht geeft om bij het bevoegd gezag een schriftelijk verzoek in te dienen.

Een burger met een klacht over het optreden van een bestuursorgaan van de rijksoverheid kan terecht bij de nationale ombudsman.⁷⁸ Alvorens een klacht in te dienen bij de nationale ombudsman dient de burger eerst een klachtprocedure bij de overheidsinstantie zelf te doorlopen.⁷⁹ In dit geval dient een klachtprocedure te worden doorlopen bij de minister van JenV. Na het volgen van deze interne klachtprocedure kan de ombudsman worden verzocht om een onderzoek in te stellen naar de gedraging, aldus art. 9:18 Awb. Een verzoek kan zowel worden ingesteld door natuurlijke personen als door rechtspersonen.⁸⁰ De nationale ombudsman neemt ook telefonisch ingediende verzoeken in behandeling.⁸¹ De procedure is daarmee relatief laagdrempelig voor burgers.

Art. 9:18 Awb omschrijft een gedraging als de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de betreffende burger of jegens een ander heeft gedragen.

⁷⁴ Zie uitvoeriger Kranenborg & Verhey 2018.

⁷⁵ Marseille & Tolsma 2019, p. 417-443.

⁷⁶ Marseille & Tolsma 2019, p. 419.

⁷⁷ Art. 9:27 Awb.

⁷⁸ Art. 1a Wet Nationale ombudsman.

⁷⁹ Art. 9:20 lid 1 Awb.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, nr. 3, p. 26.

⁸¹ Jaarverslag 2018 nationale ombudsman, p. 45.

Klachten over beleid, over de uitvoering van beleid of over het algemene optreden van een bestuursorgaan vallen onder dit bereik, voor zover deze betrekking hebben op de uitwerking hiervan op een specifieke burger die door dit beleid wordt geraakt. Het kan gaan om een rechtshandeling of om een feitelijke handeling (zonder juridische gevolgen), maar ook om een nalaten.⁸² Als tegen het overheidsoptreden een bestuursrechtelijke procedure openstaat of openstond is het bestuursorgaan niet verplicht de klacht intern te behandelen.⁸³ Ook de ombudsman is in deze situaties niet verplicht om een onderzoek in te stellen.⁸⁴ De ombudsman behandelt in de praktijk vooral klachten over feitelijk overheidshandelen, waartegen geen bestuursrechtelijke procedure openstaat.⁸⁵

In meer dan driekwart van de bij de nationale ombudsman ingediende verzoeken gaat de ombudsman niet over tot een inhoudelijk onderzoek. Het geschil wordt opgelost doordat de burger anderszins op weg wordt geholpen, bijvoorbeeld doordat wordt bemiddeld tussen de burger en de overheidsinstantie.⁸⁶ Indien het wel komt tot een onderzoek, beoordeelt de ombudsman of het betreffende bestuursorgaan behoorlijk heeft gehandeld.⁸⁷ Als leidraad voor de overheid en voor lokale ombudsmannen heeft de nationale ombudsman richtlijnen opgesteld.⁸⁸ Deze behoorlijke-normen zijn afgeleid van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: algemene rechtsbeginselen die in de jurisprudentie van de civiele rechter en de diverse bestuursrechters zijn ontwikkeld.⁸⁹ In de literatuur bestaat discussie over de mate waarin de ombudsman (ook) een toetsing op juridische rechtmatigheid uitvoert of zou moeten uitvoeren. Indien een gedraging onrechtmatig is zal de ombudsman deze doorgaans ook als onbehoorlijk bestempelen. Daarmee omvat de behoorlijkheidstoetsing vaak mede een rechtmatigheidstoetsing.⁹⁰

De nationale ombudsman kan uit ook eigen beweging onderzoek doen.⁹¹ Zo'n onderzoek richt zich op mogelijke structurele problemen in de relatie tussen overheid en burger. Het gaat daarbij niet om individuele situaties. In 2019 publiceerde de nationale ombudsman negen van dergelijke onderzoeken, waaronder een onderzoek naar de knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid: 'Invorderen vanuit het burgerperspectief' (2019).⁹²

⁸² Langbroek & Rijpkema 2007, p. 39.

⁸³ Art. 9:8 lid 1 Awb.

⁸⁴ Art. 9:23 Awb.

⁸⁵ Marseille & Tolsma 2019, p. 417. Zie ook het hiervoor geschetste wettelijk kader.

⁸⁶ Marseille & Tolsma 2019, p. 439.

⁸⁷ Art. 9:27 Awb.

⁸⁸ Marseille & Tolsma 2019, p. 440.

⁸⁹ Deze beginselen zijn deels gecodificeerd in de Awb; Langbroek & Rijpkema 2007, p. 273.

⁹⁰ Marseille & Tolsma 2019, p. 440-442.

⁹¹ Art. 9:26 Awb.

⁹² Rapport nationale ombudsman 2019.

Het oordeel van de nationale ombudsman is niet dwingend voor de betreffende overheidsinstantie. De ombudsman beschikt niet over middelen waarmee naleving van een advies of een onderzoek kan worden afgedwongen. Door Langbroek en Rijkema wordt het oordeel getypeerd als 'niet afdwingbaar, wel dwingend'. Het gezag van de uitspraken van de ombudsman volgt volgens hen onder andere uit de openbaarheid van diens adviezen en onderzoeken.⁹³

In zijn Behorlijkheidswijzer uit 2019 formuleert de nationale ombudsman onder andere de plicht van de overheid om de fundamentele rechten te respecteren, waaronder het recht om niet gediscrimineerd te worden. Verder dient de overheid zorg te dragen voor fatsoenlijke en hulpvaardige bejegening van burgers. Ook benadrukt hij de plicht om te streven naar maatwerk en individualisering in de besluitvorming. De ombudsman geeft aan dat ook bij overheidshandelen dat geen juridische gevolgen heeft, de overheid ernaar zou moeten streven om het handelen af te stemmen op de specifieke omstandigheden van een individuele burger.⁹⁴ Voor de pilot 'Telefonisch Innen' is met name het non-discriminatiebeginsel van belang, dat ook deel uitmaakt van de behorlijkheidsnormen van de ombudsman. Dit beginsel zal in par. 7.4 worden besproken.

7.3.2 Kansen en risico's in relatie tot het juridisch kader

De pilot Telefonisch Innen beoogt maatwerk te leveren voor individuele burgers. Hiermee sluit de pilot aan bij de behorlijkheidsnormen van de nationale ombudsman omtrent hulpvaardige bejegening en maatwerk. Ook sluit de pilot hiermee aan bij de aanbevelingen van de nationale ombudsman voor de invordering van schulden door de overheid. In het rapport *Invorderen vanuit het burgerperspectief* wordt gesteld, dat de overheid zich moet inspannen om verdere schulden voor burgers te voorkomen. Daarnaast dient de overheid duidelijk te communiceren en ernaar te streven om persoonlijk contact op te nemen waar nodig. Zo mogelijk dient de overheid maatwerk te leveren.⁹⁵

In zijn jaarverslag over 2018 wijst de nationale ombudsman erop dat overheden steeds vaker gebruikmaken van profilering. Door de koppeling van grote hoeveelheden data en de toepassing van algoritmen hierop ontstaan profielen van burgers. De nationale ombudsman signaleert dat overheden ervan uit lijken te gaan dat profilering geen grote impact op individuen heeft. Het is daarom noodzakelijk om de risico's voor de burger bij profilering door de overheid nader in kaart te brengen, aldus de ombudsman.⁹⁶ Het doen van nader onderzoek hiernaar behoort tot de taken van de ombudsman. We zagen hiervoor immers dat de ombudsman onderzoek kan doen naar 'een gedraging van een bestuursorgaan'.

⁹³ Langbroek & Rijkema 2007, p. 23.

⁹⁴ Behorlijkheidswijzer 2019.

⁹⁵ Rapport nationale ombudsman 2019, p. 4.

⁹⁶ Jaarverslag 2018 nationale ombudsman, p. 27.

Een algemeen risico is echter dat de ombudsman, door een gebrek aan transparantie bij overheden, deze taak niet voldoende kan uitoefenen. Indien burgers niet weten waar en hoe algoritmen door de overheid worden ingezet, zullen zij hier geen klacht bij de ombudsman over indienen. Algoritmische transparantie is daarom een voorwaarde voor controle op de inzet van algoritmen door de overheid.⁹⁷ In een recent kabinetsstandpunt lijkt het kabinet te pleiten voor zoveel mogelijk transparantie naar burgers over het gebruik van algoritmen door de overheid, ook tijdens de pilotfase van projecten. Concrete toezeggingen worden echter op dit punt niet gedaan.⁹⁸

Bovenstaand algemeen risico wordt in het hierboven besproken juridisch kader deels ondervangen doordat de ombudsman uit eigen beweging onderzoek kan doen (par. 7.3.1). Naast het opstarten van een onderzoek kan de ombudsman ook op meer informele wijze zicht blijven houden op de omgang met algoritmen door de overheid.⁹⁹ De vraag of bovenstaand risico voldoende wordt ondervangen, en daarmee het juridisch kader voldoende bestendig is, kan op basis van het individuele praktijkvoorbeeld dat in deze casestudy centraal staat niet worden beantwoord.

7.3.3 Tussenconclusie

We zagen dat een burger die een klacht heeft over een gedraging van een bestuursorgaan een klachtprocedure kan starten: eerst intern, vervolgens extern bij de ombudsman. De ombudsman kan ook uit eigen beweging een onderzoek starten, als er aanwijzingen zijn dat er structureel problemen bestaan bij de bejegening van burgers door de overheid. Het gericht benaderen van burgers, zoals dit plaatsvindt binnen de pilot Telefonisch Binnen, sluit aan bij de aanbevelingen van de nationale ombudsman.

7.4 Non-discriminatie

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de publieke waarde non-discriminatie voor deze casestudy vertaald naar een juridisch kader. Hier zal, in aanvulling op par. 3.2 van voorliggend onderzoek, een aantal juridische aspecten worden uitgelicht die van belang zijn voor de casestudy. Daarna worden de huidige en toekomstige juridische potentiële kansen en risico's in kaart gebracht voor het pilotproject en voor het inzetten van algoritmen voor het versterken van de zelfredzaamheid van burgers. Afsluitend volgt een tussenconclusie.

7.4.1 Non-discriminatie en algoritmen in overheidsincasso

Non-discriminatie hangt sterk samen met het gelijkheidsbeginsel als beginsel van de democratische rechtsstaat, dat vereist dat gelijke gevallen door de overheid gelijk worden

⁹⁷ Meuwese 2017, p. 168 en p. 174.

⁹⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 26643, nr. 641, p. 15.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld *Congresmagazine nationale ombudsman 2019*, waar ook het project Telefonisch Binnen wordt omschreven.

behandeld en ongelijke gevallen ongelijk, rekening houdend met de mate van verschil.¹⁰⁰ Art. 1 Gw bevat dit non-discriminatiebeginsel en benoemt een aantal gronden waarop discriminatie niet is toegestaan. Een andere belangrijke non-discriminatiebepaling voor publiekrechtelijk overheidshandelen is terug te vinden in art. 14 EVRM. Daarbij is relevant dat art. 14 EVRM enkel kan worden ingeroepen door een burger indien er tevens inbreuk wordt gemaakt op een van de andere grondrechten uit het verdrag.¹⁰¹ Een ander voorbeeld van een non-discriminatiebepaling voor publiekrechtelijk overheidshandelen is terug te vinden in art. 1 van Protocol 12 bij het EVRM. Deze bepaling verbiedt overheidsinstanties ('enig openbaar gezag') om burgers te discrimineren op onder andere geslacht, ras en godsdienst, maar ook op vermogen of een andere status.¹⁰²

Bij dienstverlenend overheidsoptreden, zoals in de pilot Telefonisch Innen, is het onderscheid tussen een formele en een materiële visie op gelijkheid van belang. Formele gelijkheid benadrukt de gelijke behandeling van gelijke gevallen. Het recht dient procedurele waarborgen te bieden en willekeur door de overheid tegen te gaan. Materiële gelijkheid ziet gelijkheid als doel op zich: het streven naar een samenleving waarin er sprake is van sociale gelijkheid. Deze visie benadrukt het belang van het ongelijk behandelen van ongelijke gevallen. Maatschappelijke ongelijkheden dienen in deze visie te worden rechtgezet.¹⁰³

In de pilot Telefonisch Innen wordt gedifferentieerd tussen groepen burgers. Inherent hieraan bestaat het risico dat burgers menen dat zij worden gediscrimineerd. Het is op voorhand lastig aan te geven op welke non-discriminatiebepaling een burger zich zal beroepen indien deze meent, dat hij of zij als gevolg van de pilot Telefonisch Innen wordt gediscrimineerd. Dit zal afhangen van de omstandigheden van het geval. De betreffende burger kan een procedure aanhangig maken bij het College voor de Rechten van de Mens of bij de rechter. Zie voor de beschrijving van deze vormen van rechtsbescherming par. 7.3.

We zagen in de vorige paragraaf dat het handelen van het CJIB in de pilot Telefonisch Innen voorgelegd kan worden aan de nationale ombudsman. De behoorlijkheidsnorm is dan de toepasselijke materiële norm waarop het overheidshandelen wordt beoordeeld. Deze omvat mede een toetsing aan het non-discriminatiebeginsel.

7.4.2 Kansen en risico's in relatie tot het juridisch kader

Pilot Telefonisch Innen

De inzet van een telefonische betalingsherinnering door de overheid kan leiden tot meer materiële gelijkheid. Immers, als de overheid burgers die mogelijk minder zelfredzaam zijn identificeert en

¹⁰⁰ Bröring & De Graaf 2019, p. 45 e.v.

¹⁰¹ Kortmann e.a. 2016, p. 415.

¹⁰² Zie verder Vetzo, Gerards & Nehmelman 2018.

¹⁰³ Eleveld, *Sociaal Maandblad Arbeid* 2008, p. 313 e.v.

hen actief benadert, kan dit een tegenwicht bieden aan de ongelijke positie van burgers die de WRR in het rapport *Weten is nog geen doen* signaleert.

Tegelijkertijd bestaat bij elk overheidsbeleid dat differentieert tussen burgers het risico dat het non-discriminatiebeginsel als vereiste van behoorlijk overheidshandelen wordt geschonden (par. 7.3). Het discriminatieverbod is in het verleden met succes toegepast in procedures voor de ombudsman.¹⁰⁴ Een tweede potentieel risico voor non-discriminatie in de pilot is dat een statistische vertekening optreedt waardoor verschillen tussen groepen worden uitvergroot. Als algoritmen worden gebruikt om in beleid te differentiëren tussen burgers, bestaat het risico dat het algoritme zichzelf versterkt wanneer de data voor het hertrainen van het model niet zorgvuldig wordt gekozen. Door het algoritme te hertrainen op de uitkomsten van zaken die eerder door het algoritme zijn geselecteerd wordt mogelijk een statistische vertekening geïntroduceerd. Er kunnen dan zelfversterkende effecten optreden. Zie hierover verder par. 2.1.2. Het CJIB geeft aan, dat bij het trainen van het algoritme in de pilot Telefonisch Innem met dit risico rekening is gehouden.¹⁰⁵

De inzet van zelflerende algoritmen voor het signaleren van niet zelfredzame burgers

Hierboven is al gesignaleerd, dat het bieden van maatwerk middels algoritmen kan leiden tot het in hogere mate verwezenlijken van het ideaal van materiële gelijkheid. Daarnaast kan de inzet van algoritmen bijdragen aan effectiever overheidsoptreden, als het algoritme juist die zaken kan selecteren, waarin een bepaalde interventie effect kan sorteren. Er zijn echter ook risico's. Uit het WRR-rapport volgen twee algemene risico's die spelen als overheden middels algoritmen burgers willen identificeren die onvoldoende zelfredzaam zijn.

Een eerste risico is dat in de trainingsdata van het algoritme statistische verbanden aanwezig zijn, waardoor bij de uitvoering van beleid op basis van dit algoritme strijd ontstaat met het non-discriminatiebeginsel. Uit het WRR-rapport blijkt bijvoorbeeld dat het doenvermogen, en daarmee de zelfredzaamheid, van burgers enigszins samenhangt met hun opleidingsniveau.¹⁰⁶ We leiden hieruit af dat, als een overheidsinstantie algoritmen inzet om burgers met (tijdelijk) verminderd doenvermogen te detecteren, het zou kunnen voorkomen dat daarbij (mede) wordt geselecteerd op opleidingsniveau. In een databestand kan opleidingsniveau statistisch samenhangen met migratieachtergrond.¹⁰⁷ Indien een algoritme op de mate van doenvermogen selecteert, zou het dus mede kunnen selecteren op (bijvoorbeeld) migratieachtergrond.

¹⁰⁴ Langbroek & Rijkema 2004, p. 92.

¹⁰⁵ Interview CJIB, 26-06-2019.

¹⁰⁶ Het WRR-rapport geeft aan, dat er sprake was van een zwak, maar statistisch significant verband tussen opleidingsniveau en zelfredzaamheid, geoperationaliseerd in de Utrechtse Proactive Coping Competencies. Ook doenvermogen hing enigszins samen met opleidingsniveau (WRR 2017, p. 11).

¹⁰⁷ Zie 'De sociale staat van Nederland 2018: onderwijs', digitaal.scp.nl.

Als algoritmen worden gebruikt om te differentiëren tussen groepen in beleid kan dit bijvoorbeeld leiden tot ander beleid voor burgers met of zonder migratieachtergrond. Dergelijk overheidsbeleid zou in strijd kunnen zijn met het non-discriminatiebeginsel als vereiste van behoorlijk overheidshandelen. Ook zou een burger in een dergelijk geval een procedure kunnen starten bij het College voor de Rechten van de Mens of bij de rechter wegens schending van een non-discriminatiebepaling. Als het ongerechtvaardigde onderscheid leidt tot een besluit in de zin van de Awb, ligt een procedure bij de bestuursrechter voor de hand (zie 7.3.1). De inzet van algoritmen voor het signaleren van burgers met (tijdelijk) verminderd doenvermogen kan dus juridische risico's opleveren als het gaat om non-discriminatie. Overheden dienen zich dan ook bewust te zijn van de verbanden die aanwezig kunnen zijn in de trainingsdata van een algoritme.¹⁰⁸

Een tweede, algemeen, risico is dat algoritmen die differentiëren op zelfredzaamheid of doenvermogen leiden tot het stigmatiseren van bepaalde groepen burgers.¹⁰⁹ Algoritmen kunnen voorspellingen doen over de *kans* dat een bepaald kenmerk zich voordoet bij een specifieke groep burgers. Echter, een dergelijke voorspelling geeft geen uitsluitel over al het toekomstige gedrag van een individuele burger in die groep.¹¹⁰

In de kabinetsreactie wordt gesproken over algoritmen die burgers met (tijdelijk) verminderd doenvermogen kunnen identificeren. Indien dit soort algoritmen door de overheid zullen worden ingezet, is het dus van belang om de door het algoritme geselecteerde groep niet te stigmatiseren. Als iemand een etiket 'verminderd doenvermogen' of 'niet-kunner' krijgt, kan dit grote implicaties hebben voor het beeld dat anderen van deze persoon hebben. De WRR-onderzoekers signaleren dit risico ook. Zij geven aan dat wie eenmaal een stigma heeft, wellicht niet meer voor zelfredzaam wordt aangezien, of zich misschien voelt ontslagen van de plicht om zich in te zetten.¹¹¹

7.4.3 Tussenconclusie

Het identificeren van burgers die (tijdelijk) niet zelfredzaam zijn, zoals wordt beoogd in de pilot Telefonisch Innem, zou kunnen leiden tot het meer verwezenlijken van het ideaal van materiële gelijkheid. Omdat in de pilot onderscheid wordt gemaakt tussen burgers (formele gelijkheid), speelt inherent het risico dat burgers hiertegen bezwaar zullen hebben. Een van de mogelijke vormen van rechtsbescherming is het hierover indienen van een klacht bij de ombudsman (par. 7.3). Deze beoordeelt dan het non-discriminatiebeginsel als onderdeel van zijn behoorlijkheidstoetsing.

Daarnaast zijn algemene kansen en risico's besproken die zich kunnen voordoen bij de inzet van algoritmen voor het signaleren van burgers met die niet zelfredzaam zijn. Als achterstandsgroepen

¹⁰⁸ Interview ministerie JenV 5-12-2019; interview IMK 8-7-2019; interview CJIB 9-9-2019.

¹⁰⁹ Vedder 2000, p. 165.

¹¹⁰ Zie ook Meuwese 2017, p. 162.

¹¹¹ WRR 2017, p. 121.

met behulp van algoritmen kunnen worden gedetecteerd kan dit bijdragen aan effectiever overheidsbeleid. Dit is dus een kans. Een eerste risico heeft te maken met het feit dat door al aanwezige verbanden in de trainingsdata van een algoritme het algoritme (onbedoeld) een discriminatoir effect heeft. Daarnaast is van belang dat degenen die door een algoritme worden geselecteerd, niet worden gestigmatiseerd. Voorkomen moet worden dat mensen het etiket 'verminderd doenvermogen' of 'niet-kunner' krijgen.

7.5 Bescherming van persoonsgegevens

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de publieke waarde bescherming van persoonsgegevens voor deze casestudy vertaald naar een juridisch kader. Hier zullen, in aanvulling op par. 3.3 van voorliggend onderzoek, een aantal juridische aspecten worden uitgelicht die van belang zijn voor de casestudy. Daarna worden de huidige en toekomstige juridische potentiële kansen en risico's in kaart gebracht voor het pilotproject en voor het inzetten van algoritmen voor het versterken van de zelfredzaamheid van burgers. Afsluitend volgt een tussenconclusie.

7.5.1 De bescherming van persoonsgegevens en algoritmen in overheidsincasso

Informationele privacy en het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals onder andere vastgelegd in art. 10 van de Grondwet en in art. 8 EVRM, zien in beginsel op de relatie tussen overheid en burger (par. 3.2). Bij het gebruik van persoonsgegevens door de overheid gelden dan ook verdergaande waarborgen dan bij het gebruik door een private partij. In de casestudy is met name de uitwerking van het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Nederlandse Uitvoeringswet AVG (UAVG) relevant. Hier worden immers de specifieke kaders aangegeven, waarbinnen de overheid bij de verwerking van persoonsgegevens dient te blijven.

Voor het trainen van het algoritme in de beslisboom worden geanonimiseerde gegevens gebruikt. Ook de invoer van de beslisboom bestaat uit niet of moeilijk tot een persoon herleidbare gegevens, zoals de hoogte van de Wahv-boete.¹¹² Identificerende gegevens, zoals een burgerservicenummer (BSN) of geboortedatum, worden niet als invoer voor het algoritme gebruikt. Indien data niet (meer) is te herleiden tot een persoon, is geen sprake van de verwerking van persoonsgegevens in de zin van art. 2 AVG; de AVG is dan niet van toepassing.¹¹³

Het benaderen van burgers binnen de pilot is alleen mogelijk indien persoonsgegevens worden verwerkt. Immers, de uitvoer van de beslisboom zal worden gekoppeld aan een individuele burger,

¹¹² CJIB, schriftelijke aanvullingen op de interviews 30-1-2020.

¹¹³ Zie ook overweging 26 AVG. Zie hierover Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 13.

die vervolgens al dan niet wordt opgebeld. Het verwerken van persoonsgegevens bij het gevolg geven aan de uitkomsten van de beslisboom valt daarmee onder het toepassingsbereik van de AVG.¹¹⁴

Voor een goed begrip van de pilot zijn twee privacyaspecten van belang: profilering en geautomatiseerde besluitvorming. De pilot Telefonisch Innen geeft een voorspelling van toekomstig gedrag van een individu op basis van historische data van soortgelijke gevallen. Het gaat daarmee om profilering in de zin van art. 4 aanhef en lid 4 AVG.¹¹⁵ Profilering wordt vaak in één adem genoemd met het verbod op geautomatiseerde besluitvorming van art. 22 AVG. Dit verbod kan inderdaad een rol spelen bij profilering, maar waarschijnlijk niet in een situatie zoals in deze casestudy. Geautomatiseerde besluitvorming wordt in art. 22 AVG gedefinieerd als 'een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor [de betrokkene] rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft'. In deze casestudy is de vraag of er sprake is van een besluit dat een burger 'in aanmerkelijke mate treft'. Aan het al dan niet ontvangen van een telefoontje van een overheidsambtenaar zijn immers geen rechtsgevolgen verbonden voor de burger (par. 7.2.1).¹¹⁶

7.5.2 Kansen en risico's in relatie tot het juridisch kader

Pilot Telefonisch Innen

Het CJIB geeft aan zelf niet te beschikken over alle benodigde telefoonnummers van burgers. Daarom wordt een deel van de telefoonnummers ingekocht via een private partij. Hiervoor moeten persoonsgegevens waarover het CJIB beschikt worden verstrekt aan deze partij. Hierin schuilt echter ook een risico, omdat het deels gevoelige persoonsgegevens betreft. Het CJIB heeft een handhavende taak. Als het CJIB bij een private partij een telefoonnummer van een specifieke burger opvraagt, zou deze partij daaruit kunnen afleiden dat deze burger te maken heeft gehad met handhaving door de overheid.¹¹⁷ De private partij zou dergelijke gevoelige informatie kunnen gebruiken voor andere doeleinden dan met de samenwerking wordt beoogd.

Zo zou een private partij informatie kunnen doorverkopen aan derden. Dit zou strijd kunnen opleveren met onder andere het principe van een rechtmatige gegevensverwerking.¹¹⁸ Op basis van dit principe kan de verwerking van persoonsgegevens enkel plaatsvinden, indien er voor de specifieke verwerking een deugdelijke rechtsgrondslag aanwezig is.¹¹⁹ De gedachte hierachter is

¹¹⁴ Het CJIB heeft een publiekrechtelijke taak als rechtsgrondslag om persoonsgegevens te verwerken (art. 6 lid 1 onder e AVG), namelijk de ondersteuning van de overheidstaken van (onder andere) het Openbaar Ministerie. Deze taak vloeit onder meer voort uit art. 63d Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.

¹¹⁵ Schermer, Hagenauw & Falot 2018, p. 82. Groep gegevensbescherming artikel 29 2018, p. 7.

¹¹⁶ Zie Groep gegevensbescherming artikel 29 2018. De huidige casus sluit niet aan bij de voorbeelden die hier worden gegeven van 'aanmerkelijke mate'. Zie verder Van Breda, *Computerrecht* 2017, p. 223-229.

¹¹⁷ Interview ministerie van JenV 5-12-2019.

¹¹⁸ Art. 6 lid 1 AVG.

¹¹⁹ Kranenborg & Verhey 2018, p. 141.

het beschermen van de autonomie van het individu (zie verder par. 3.1). Met dergelijke risico's moet de overheid rekening houden bij het samenwerken met private partijen.¹²⁰ Het CJIB geeft aan, dat hierover door het CJIB en de betreffende partij afspraken zijn gemaakt.¹²¹ De evaluatie van deze afspraken valt buiten de reikwijdte van deze casestudy (par. 7.1.2).

Het actief en persoonlijk benaderen van burgers, zoals bepleit in het WRR-rapport, kan door de betreffende burger als onwenselijk worden ervaren.¹²² Als een burger wordt gebeld door een overheidsinstantie, zoals in de pilot, bestaat het risico dat deze burger dit beschouwt als inbreuk op zijn of haar recht op privacy. Niet elke burger stelt het immers op prijs dat de overheid contact opneemt zonder dat hij of zij om hulp heeft gevraagd.¹²³ Het gaat dan niet alleen om de juridische rechtmatigheid van overheidshandelen, maar ook om de vraag, welke mate van inmenging in het privéleven van burgers wenselijk is. Een verregaande inmenging kan – ook als deze rechtmatig is – door een burger als negatief worden ervaren. Dit zou kunnen leiden tot een gegronde klacht bij de ombudsman (par. 7.3)

De inzet van zelflerende algoritmen voor het signaleren van niet-zelfredzame burgers

Het delen van meer persoonsgegevens van burgers maakt het mogelijk om persoonsgericht te werken in de uitvoering van overheidsbeleid. Uit onderzoek van onderzoeksbureaus Decisio en DSP blijkt dat intensievere uitwisseling van gegevens tussen diverse publieke en private inningsinstanties (zoals gerechtsdeurwaarders en de belastingdienst) ervoor kan zorgen dat de overheid persoonsgericht geldschulden kan invorderen. Deze bevindingen gelden ook voor het signaleren van burgers die wel willen betalen maar dat (om uiteenlopende redenen) niet doen.¹²⁴

Deze kans om meer maatwerk toe te passen stuit echter op grenzen, door wettelijke beperkingen aan de uitwisseling tussen gegevens.¹²⁵ Eén van deze grenzen is de grondslag voor de uitwisseling van de persoonsgegevens. Indien de betrokkene geen toestemming heeft gegeven voor de uitwisseling van persoonsgegevens, kan de uitwisseling toch plaatsvinden op grond van een wettelijke verplichting of een taak van algemeen belang.¹²⁶ Lastig is daarbij, dat de omschrijving van publiekrechtelijke taken in wet- en regelgeving niet altijd voldoende basis biedt voor het uitwisselen van gegevens.¹²⁷

¹²⁰ Ministerie van JenV, Uitvoeringstoets 2019, p. 19.

¹²¹ CJIB, schriftelijke aanvullingen op de interviews van 30-1-2020.

¹²² WRR 2017, p. 134.

¹²³ Interview ministerie SZW 15-7-2019, interview VNG 29-8-2019.

¹²⁴ Rapport Decisio & DSP 2019.

¹²⁵ Rapport Decisio & DSP 2019, p. 39.

¹²⁶ Met de term 'wettelijk' ziet de AVG niet op een wet in formele zin maar in materiële zin. Zie Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 108.

¹²⁷ Interview VNG 29-8-2019. Zie hierover bijvoorbeeld ook de Memorie van Toelichting bij de aanpassing van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening: Kamerstukken // 2019/20, 35 316, nr. 3.

In de kabinetsreactie wordt de mogelijkheid besproken dat de overheid in massale besluitvormingsprocessen middels zelflerende algoritmen burgers identificeert die niet voldoende zelfredzaam zijn. Een belangrijk potentieel risico hierbij is dat dit te ver ingrijpt in het privéleven van burgers. Het gaat dan om de fundamentele vraag welke positie de overheid in Nederland moet willen innemen.¹²⁸ Hier speelt een dilemma tussen enerzijds een ingrijpende interventie in de privésfeer van burgers door het grootschalig delen en analyseren van (gevoelige) persoonsgegevens en anderzijds het niet tijdig bieden van de nodige ondersteuning aan kwetsbare burgers. Het kan in het belang van burgers zijn om bepaalde informatie juist wél mee te nemen, omdat dan in een individueel geval een betere uitkomst kan worden bewerkstelligd. In het huidige en toekomstige juridisch kader zullen beide belangen in evenwicht dienen te zijn.

7.5.3 Tussenconclusie

De pilot Telefonisch Innem bevestigt dat privacyregelgeving beperkingen stelt aan het middels algoritmen differentiëren tussen groepen burgers door de overheid. Meer algemeen kunnen overheden een spanningsveld ervaren tussen gegevensbescherming enerzijds en het niet tijdig bieden van de nodige ondersteuning aan minder redzame burgers anderzijds. Aanpassing van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld het opnemen van een grondslag voor de gegevensverwerking) kan dit deels ondervangen.

Daarnaast bestaat bij het actief, persoonlijk benaderen van burgers het inherente risico dat een burger die ongevraagd wordt benaderd door de overheid dit beschouwt als inbreuk op zijn of haar privacy. Hier kan zich een dilemma voordoen: de keuze voor 'paternalistisch' optreden in het belang van de minder redzame burger versus terughoudend overheidsoptreden, uit respect voor de burger die geen inmenging in zijn privéleven wenst.

7.6 Conclusie

In het rapport 'Weten is nog geen doen' constateert de WRR dat niet alleen de cognitieve vermogens van burgers, maar ook hun niet-cognitieve vermogens (doenvermogen) begrensd zijn. Burgers verschillen in de mate waarin zij beschikken over doenvermogen. Zowel laag- als hoogopgeleiden kunnen moeite hebben om hun zaken goed te regelen. Ook is het zo dat burgers die normaal gesproken goed in staat zijn om zichzelf te redden door stress en mentale belasting over verminderd doenvermogen beschikken. Het doenvermogen van een individu is van invloed op diens zelfredzaamheid. Met zelfredzaamheid doelt de WRR op de mate waarin een burger beschikt over vermogens om zijn doelen te bereiken en zich te redden in het leven. Burgers met verminderd doenvermogen zijn hier onvoldoende toe in staat (par. 7.1.1).

¹²⁸ Interview VNG 29-8-2019.

In de kabinetsreactie op dit WRR-rapport is aangegeven dat zal worden onderzocht welke kansen algoritmen kunnen bieden voor een tijdige signalering van mensen die (tijdelijk) niet zelfredzaam zijn, met als doel maatwerk binnen massale besluitvormingsprocessen mogelijk te maken (par. 7.1.2). Deze kabinetsreactie is de aanleiding geweest voor deze casestudy.

De onderzoeksoopdracht voor de casestudy's in onderhavig onderzoek vereist het signaleren van juridische kansen en risico's op drie publieke waarden, alsook het signaleren van de socio-technische ontwikkelingen in de casus en het analyseren van de verhouding van de kansen en risico's tot het juridisch kader (hoofdstuk 1). Daarbij beperkt deze casestudy zich tot de drie algemene publieke waarden die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd: rechtsbescherming, non-discriminatie en de bescherming van persoonsgegevens.

Als casestudy is gekozen voor de pilot Telefonisch Innen van het CJIB. Voor de verdere onderbouwing van de gekozen casestudy en de methodologie wordt verwezen naar par. 7.1.3-7.1.4. De pilot houdt op hoofdlijnen het volgende in (zie verder par. 7.2). Middels een algoritme selecteert het CJIB burgers met een onbetaalde verkeersboete. Het algoritme wordt ingezet met als doel om burgers te identificeren die over voldoende geld beschikken om het boetebedrag (op termijn) af te betalen, maar gedrag vertonen dat kan wijzen op verminderde zelfredzaamheid. Deze burgers worden vervolgens actief telefonisch benaderd door een medewerker van het CJIB, waarbij ze worden herinnerd aan het openstaande bedrag.

In voorgaande paragrafen is de pilot gebruikt om potentiële kansen en risico's op de drie publieke waarden te signaleren. Daarbij is tevens de verhouding van de kansen en risico's tot het juridisch kader beschreven. In de voorgaande paragrafen zijn daarnaast ook algemene kansen en risico's gesignaleerd die zich kunnen voordoen bij het middels algoritmen signaleren van niet zelfredzame burgers. Concluderend kwam hieruit het volgende naar voren.

Rechtsbescherming

Het algoritme in de pilot Telefonisch Innen is erop gericht om burgers te selecteren die in aanmerking komen voor een andere wijze van bejegening. In de juridische positie van de burger verandert niets. Bij dergelijk overheidsoptreden is een klachtprocedure bij de nationale ombudsman een voor de hand liggende vorm van rechtsbescherming. De ombudsman kan ook uit eigen beweging een onderzoek starten, als er aanwijzingen zijn dat er structureel problemen bestaan bij de bejegening van burgers door de overheid.

Het gericht benaderen van burgers, zoals dit plaatsvindt binnen de pilot Telefonisch Innen, sluit aan bij de aanbevelingen van de nationale ombudsman om, zo nodig, actief persoonlijk contact op

te nemen bij de invordering van geldschulden door de overheid. Het wijzen op de mogelijkheid van een betalingsregeling sluit aan bij de aanbeveling om maatwerk te leveren.

Ook het doen van nader onderzoek naar de risico's van het gebruik van algoritmen door de overheid valt binnen de functie van de ombudsman als bewaker van kwaliteit binnen overheidsorganisaties. Voor het succesvol vervullen van deze taak door de nationale ombudsman is algoritmische transparantie vanuit overheden van groot belang (par. 7.3).

Non-discriminatie

Het selecteren van burgers die niet zelfredzaam zijn voor een maatwerkaanpak, zoals in de pilot Telefonisch Innen, zou kunnen leiden tot het meer verwezenlijken van het ideaal van materiële gelijkheid. Omdat in de pilot onderscheid wordt gemaakt tussen burgers, speelt inherent het risico dat burgers hiertegen bezwaar zullen hebben. Eén van de mogelijkheden van rechtsbescherming is het indienen van een klacht bij de ombudsman. Deze beoordeelt dan het non-discriminatiebeginsel als onderdeel van zijn behoorlijkheidstoetsing.

Daarnaast is een aantal kansen en risico's benoemd voor het middels algoritmen signaleren van niet-zelfredzame burgers. Als achterstandsgroepen, zoals bijvoorbeeld burgers met verminderd doenvermogen, met behulp van algoritmen kunnen worden gedetecteerd kan dit bijdragen aan effectiever overheidsbeleid. Dit is dus een kans.

Een eerste risico is dat overheden zich onvoldoende bewust zijn van aanwezige verbanden in de trainingsdata van een algoritme. In databestanden kunnen factoren die wijzen op verminderd doenvermogen samenhangen met factoren als bijvoorbeeld opleidingsniveau of migratieachtergrond. Overheden dienen zich bewust te zijn van de risico's op gebied van non-discriminatie die dit met zich brengt. Risico's op gebied van discriminatie doen zich ook voor bij de toepassing van het algoritme in beleid. Degenen die door een algoritme worden geselecteerd moeten niet worden gestigmatiseerd. Voorkomen moet worden dat mensen het etiket 'verminderd doenvermogen' of 'niet-kunner' krijgen (par. 7.4).

Bescherming van persoonsgegevens

Uit de pilot Telefonisch Innen blijkt dat privacyregelgeving beperkingen stelt aan het middels algoritmen differentiëren tussen groepen burgers door de overheid. In zijn algemeenheid kunnen overheden bij het verwerken van persoonsgegevens een spanningsveld ervaren tussen privacy en het willen signaleren van achterstandsgroepen (par. 7.5). Als overheden in massale besluitvormingsprocessen met algoritmen niet-zelfredzame burgers willen identificeren om hen vervolgens actief, persoonlijk te benaderen is er een risico, dat de betreffende burgers dit zien als een inbreuk op hun privacy. De overheid ziet zich hier gesteld voor een dilemma tussen enerzijds

een ingrijpende interventie in de privésfeer van burgers door het grootschalig delen en analyseren van (gevoelige) persoonsgegevens en anderzijds het niet tijdig bieden van de nodige ondersteuning aan kwetsbare groepen. In het huidige en toekomstige juridisch kader zullen beide belangen in evenwicht dienen te zijn.

Uit bovenstaande blijkt dat op de drie besproken publieke waarden het juridisch kader grenzen stelt aan de inzet van algoritmen voor het identificeren van burgers die als gevolg van verminderd doenvermogen (tijdelijk) niet zelfredzaam zijn. Ook het 'doenvermogen' van de overheid is in dit opzicht begrensd.