

Eindrapport: Ontwerpen van digitale beslissingsondersteuning

Handvatten voor juridische professionals bij gemeenten en provincies

Legal management & Technology | Faculteit Maatschappij en Recht |
Centre of Expertise Applied AI
2021 – 2024



Eindrapport: Ontwerpen van digitale beslissingsondersteuning

Handvatten voor juridische professionals bij gemeenten en provincies

Auteur

Mr. dr. I. Timmer

Afdeling

Legal management & Technology | Faculteit Maatschappij en Recht |
Centre of Expertise Applied AI

2024

Projecttype

RAAK Publiek

Versie

Definitief

2024 Hogeschool Amsterdam



Deze uitgave vindt plaats onder een Creative Commons-licentie CC-BY-SA. Hergebruik en adaptaties zijn toegestaan, zolang de bron duidelijk wordt vermeld.

Samenvatting

In dit onderzoek is in de praktijk van decentrale overheidsorganisaties onderzocht welke factoren bijdragen aan *juridisch-inhoudelijk verantwoorde, gebruiksvriendelijke* en *effectieve* beslissingsondersteuning voor juridische processen, alsmede welke factoren een goed ontwerpproces bevorderen. De onderzoeksopzet kenmerkte zich door actieonderzoek, waarin onderzoekers nauw samenwerkten met professionals uit de praktijk. In totaal zijn in de periode november 2021-februari 2024 11 deelprojecten uitgevoerd bij de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Hilversum en provincie Gelderland. De inhoud van de deelprojecten varieerden van het ontwikkelen van digitale instrumenten voor het ondersteunen van juridisch advies, het bieden van gepersonaliseerde voorlichting over juridische procedures aan burgers, het ondersteunen bij besluitvorming, tot het opstellen van juridische documentatie.

Het totaal van 11 deelprojecten was, in combinatie met de onderzoeksperiode van (ruim) twee jaar én het feit dat in veel gevallen verschillende randvoorwaarden bij aanvang van het project nog georganiseerd moesten worden, ambitieus. Een belangrijke reden voor deze keuze was echter risicospreiding, zodat tegenvallers konden worden opgevangen. Bij de gekozen onderzoeksopzet diende immers rekening te worden gehouden met de complexiteit van het werken in de dagelijkse praktijk van organisaties en de vertragingen of tegenvallers die hierbij kunnen optreden. In een relevant deel van de projecten is inderdaad, veelal door een combinatie van organisatorische en personele factoren, vertraging ontstaan. Er zijn echter voldoende resultaten om op basis van de de onderzoeksopzet een onderbouwd antwoord op de centrale vraagstelling worden gegeven, waarbij waardevolle inzichten zijn opgedaan.

Het project maakt duidelijk dat digitale beslissingsondersteuning kan bijdragen aan het juridisch-inhoudelijk verantwoord, gebruiksvriendelijk en effectief laten verlopen van juridische processen of dienstverlening, waarbij verbetering mogelijk is ten opzichte van 'analoge' afhandeling. Alhoewel efficiëntiewinst bereikt kan worden, is het vooral waardevol dat ook de juridische kwaliteit van afhandeling kan verbeteren. Van dergelijke kwaliteitsverbetering zijn voorbeelden: betere informatievoorziening aan burgers, harmoniseren van ongewenste verschillen en het verminderen van fouten of gebrek aan kennis bij afwegingen. Efficiëntiewinst is dus secundair aan betere processen of dienstverlening. Kwaliteitswinst kan ook bijdragen aan meer draagvlak voor digitale beslissingsondersteuning bij juridische professionals, die waarde hechten aan juridische kwaliteit en hierdoor vaak eerder gedreven worden dan door efficiëntiewinst.

Vanuit het perspectief van beheersing van regeldruk en effectieve inzet van beperkte, juridische capaciteit lijkt toenemende inzet van verantwoorde digitale beslissingsondersteuning wenselijk. Tegelijkertijd dient hiervoor aan verschillende randvoorwaarden te worden voldaan, die binnen veel juridische afdelingen van decentrale overheidsorganisaties nog niet vervuld zijn. Introductie van digitale beslissingsondersteuning, op de wijze die in dit onderzoek centraal stond, is een vorm van innovatie op organisatieniveau. Het algemene beeld dat uit het onderzoek voortvloeit is dat juridische afdelingen nog maar beperkt een cultuur hebben waar systematisch wordt gewerkt aan optimalisatie van dienstverlening en processen. Beperkte capaciteit en het ontbreken van kennis en vaardigheden bij veel juridische professionals zijn hieraan debet. In de praktijk vraagt het inzetten van (meer) digitale beslissingsondersteuning daardoor om een intensief verandertraject,

waarbij onder meer (verandering van) organisatiecultuur, beroepshouding van juridische professionals, opleiding, ICT, procesmanagement en communicatie een belangrijke rol spelen.

In de onderzoeksopzet was geborgd dat de ontwikkeltrajecten een multidisciplinair karakter hadden. Het onderzoek heeft bevestigd hoe belangrijk het voor een goed ontwerp- en ontwikkeltraject is om vroegtijdig alle relevante afdelingen en belanghebbenden te betrekken, zoals de ICT/IV-afdeling, communicatieafdeling, handhavende, uitvoerende en beleidsafdelingen en bestuur en management.

Het borgen van de juridisch-inhoudelijke kwaliteit was een kernpunt in de ontwikkeling. Daaronder wordt niet alleen verstaan dat de digitale beslissingsondersteuning tot juridisch correcte antwoorden of documenten leidt, maar ook dat – in het bijzonder voor extern gerichte instrumenten met een publiekrechtelijk karakter - recht wordt gedaan aan bestuursrechtelijke beginselen van, onder meer, transparantie en motivering. Op basis van de ervaringen in het onderzoek zijn het werken met realistische scenario's – die gezamenlijk representatief zijn voor de uitvoeringspraktijk - en het uitvoeren van een systematische regelgevingsanalyse, inclusief uitwerking naar beslisregels en gegevensmodel, essentieel voor het bereiken van juridisch-inhoudelijke kwaliteit. Methoden als Wetsanalyse/ Wendbare Wetsuitvoering en Norm Engineering bieden hiervoor handvatten. In ieder geval is een methodische, goed gedocumenteerde analyse noodzakelijk om transparantie en traceerbaarheid naar onderliggende regelgeving te kunnen bieden én om onderhoudbaarheid van systemen te borgen.

Gebruiksvriendelijkheid van digitale beslissingsondersteuning was een ander kernthema. Hierbij is een groot aantal aspecten van belang, waarbij er veel raakvlakken zijn met algemene principes en standaarden rondom user experience design, usability, gebruiksvriendelijkheid van webpagina's en principes van gebruikersgericht taalgebruik en overheidscommunicatie. In het algemeen is het formuleren van goede vragen en heldere toelichtingen en het opstellen van heldere documentatie een van de belangrijkste uitdagingen bij het ontwikkelen van goede digitale beslissingsondersteuning. Complexe juridische onderwerpen moeten correct, maar begrijpelijk worden vertaald naar vragen die gebruikers door de beslissingsondersteuning gidsen.

Naast juridisch-inhoudelijke kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid is in het onderzoek aandacht geweest voor de effectiviteit van digitale beslissingsondersteuning. Alhoewel niet bij alle deelprojecten implementatie is behaald en de monitoring bij wel geïmplementeerde systemen soms complex was, is toch zicht verkregen op belangrijke factoren die de effectiviteit beïnvloeden. De deelprojecten zijn op deze factoren beoordeeld. De factoren moeten altijd in gezamenlijkheid worden beschouwd. In onderlinge wisselwerking bepalen zij in belangrijke mate of een instrument meerwaarde heeft en daarmee effectief is. De factoren zijn:

1. De mate waarin digitale beslissingsondersteuning (DBO) voorziet in een behoefte van de organisatie
2. De mate waarin de DBO voorziet in een behoefte van een individuele professional
3. De mate waarin een DBO gebruiksvriendelijk is, en
4. De mate waarin gebruik van de DBO door/ vanuit de organisatie wordt bevorderd, geborgd en ondersteund

Het onderzoek heeft tegelijkertijd duidelijk gemaakt dat de investering die voor het ontwikkelen van digitale beslissingsondersteuning gedaan moet worden vaak groter is dan de gemiddelde innovatiecapaciteit van juridische afdelingen toelaat, ook wanneer gebruik van de beslissingsondersteuning uiteindelijk tot besparingen kan leiden die de investering overstijgen. Een complicerende factor hierbij is dat ondersteuning door ICT/IV-afdelingen in de praktijk vaak beperkt is, omdat beschikbare capaciteit vaak bestemd is voor primaire processen.

Gelet op de overeenkomsten in wettelijke taken en interne processen zou aan een relevant deel van de hiervoor genoemde bezwaren tegemoet kunnen worden gekomen door (veel) meer centrale ondersteuning, bijvoorbeeld vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten of het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Wanneer centraal goed uitgewerkt en onderbouwde 'digitale halffabrikaten' worden voorbereid, kunnen ontwikkelkosten sterk worden teruggebracht. Studentopdrachten voor de VNG rondom modelverordeningen, die in de periferie van het onderzoek zijn uitgevoerd, versterken dit beeld. Ondersteuning zou ook kunnen worden geboden door het centraal aanbieden van software. Ook het bevorderen van standaarden voor regelspecificaties kan voor de toekomst een belangrijke impuls geven. De meerwaarde van dergelijke halffabrikaten, ondersteund door gedetailleerde regelgevingsanalyses, heeft niet alleen betrekking op instrumenten voor juridische afdelingen, maar kan impact hebben op veel verschillende niveaus binnen de praktijk van decentrale overheden (primaire afdelingen, handhaving, communicatie, beleid, enzovoort). Zo kan de uitvoering van regelgeving door decentrale overheden worden gefaciliteerd en vereenvoudigd.

De Hogeschool van Amsterdam zal de komende jaren aan de hiervoor genoemde ontwikkelingen blijven bijdragen door verder onderzoek. Ontwikkelingen worden op de voet gevolgd en waar mogelijk vertaald naar het onderwijs. De leergemeenschap Digitale vertalingen (www.digitalevertalingen.nl), die als een directe spin-off van dit onderzoek kan worden beschouwd, zal hierbij een belangrijke rol spelen. De in dit onderzoek ontwikkelde beslissingsondersteuning vormt input voor deze leergemeenschap. De ontwerpen van de ontwikkelde beslissingsondersteuning, waar implementatie heeft plaatsgevonden, zullen via, onder meer, de website van de Hogeschool van Amsterdam, onderzoeksprogramma Legal Management & Technology beschikbaar gesteld. De deelnemende organisaties zijn bovendien bereid hun ervaringen op dit gebied te delen met andere overheidsorganisaties.

Inhoudsopgave

Eindrapport: Ontwerpen van digitale beslissingsondersteuning	1
1. Inleiding.....	8
1.1 Achtergrond.....	8
1.2 Onderzoeksc consortium	9
1.3 Selectie processen	11
1.4 Centrale vraagstelling.....	12
1.5 Onderzoeksopzet en methodologische verantwoording	13
1.5.1 Juridisch-inhoudelijke kwaliteit	13
1.5.2 Gebruiksvriendelijkheid	16
1.5.3 Effectiviteit	16
1.6 Software	17
1.7 Leeswijzer	17
2. Gemeente Amsterdam	19
2.1 Algemeen	19
2.2 Bezwaartools Amsterdam	20
2.2.1 Inleiding: fietsen en auto's.....	20
2.2.2 Redenen ontwikkelen beslisboom.....	22
2.2.3 Ontwikkeltraject	22
2.2.4 Regelgevingsanalyse	25
2.2.5 Implementatie en monitoring.....	27
2.2.6 Effecten op aantallen.....	28
2.2.7 Beheer	29
2.2.8 Het indienen van bezwaren door burgers tegen beslissingen omtrent bestuursdwang voor het verwijderen van verkeerd geparkeerde auto's (doorontwikkeling).....	30
2.2.9 Deelconclusie: bezwaartools.....	31
2.3 Advies op maat (doorontwikkeling)	32
2.3.1 Inleiding	32
2.3.2 Deelconclusie: advies op maat	34
3. Gemeente Utrecht	37
3.1 Algemeen	37
3.2 Overeenkomst vastgoed	38
3.2.1 Deelconclusie: overeenkomst vastgoed.....	40
3.3 Besluitvorming Wet open overheid	40
3.3.1 Inleiding	40
3.3.2 Verloop ontwikkeltraject	43
3.3.3 Testen	46
3.3.4 Implementatie en monitoring.....	47
3.3.5 Deelconclusie: Woo-tool	47
3.4 Het aanvragen van individuele inkomenstoeslag door burgers	48
3.5 Inhuren van tijdelijk extern personeel.....	49

4.	Provincie Gelderland	53
4.1	Algemeen	53
4.2	Vaststellen subsidies.....	54
4.2.1	Verloop ontwikkeltraject	54
4.2.2	Deelconclusie: vaststellen subsidies.....	58
4.3	Wegwijzer opstellen van officiële besluiten en documenten.....	59
4.3.1	Inleiding	59
4.3.2	Deelconclusie: wegwijzer opstellen van officiële besluiten en documenten.....	60
4.4	Ondersteuning afhandeling Woo-verzoeken.....	61
4.4.1	Inleiding	61
4.4.2	Deelconclusie: ondersteuning afhandeling Woo-verzoeken.....	61
5.	Gemeente Hilversum.....	62
5.1.1	Algemeen	62
5.1.2	Korte bespreking juridisch kader	64
5.1.3	Organisatorische meerwaarde: verwachtingen en aannames.....	65
5.1.4	Verloop ontwikkeltraject	65
5.1.5	Implementatie en monitoring.....	68
5.1.6	Deelconclusie: subsidie of inkoop.....	69
6.	Analyse.....	70
6.1	Algemeen	70
6.2	Factoren goed ontwerpproces	71
6.2.1	Multidisciplinariteit	71
6.2.2	Ondersteunende software (gebruik en beheer)	73
6.2.3	Werken met scenario- en gebruikerstesten, monitoring	74
6.3	Meerwaarde	75
6.3.1	Vier factoren	75
6.3.2	Beoordeling deelprojecten	78
6.4	Regelgevingsanalyse en relatie tot meerwaarde	80
7.	Conclusie	84
7.1	Algemeen	84
7.2	Beantwoording deelvragen	85
7.3	Beantwoording centrale vraag	88
7.4	Reflectie	88
	Bijlage: gebruikte software	91

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren of correct toepassen van regelgeving op allerlei gebieden en bij een grote verscheidenheid aan projecten. Het spectrum varieert van het initiëren en begeleiden van nieuwe infrastructurele of vastgoedprojecten, het verstrekken van sociale uitkeringen of voorzieningen, het organiseren van jeugdzorg of onderwijs, het stimuleren van culturele activiteiten tot het (mede)reguleren van prostitutie. De regeldruk voor decentrale overheden is dan ook enorm. Juridische afdelingen van decentrale overheden hebben een spilfunctie in de omgang met regelgeving en hebben de uitdaging om met deze regeldruk effectief om te gaan.

Digitale beslissingsondersteuning - gebaseerd op beslisbomen, of zogenoemde *regelgebaseerde algoritmen* - speelt in verschillende primaire processen bij decentrale overheden al een belangrijke rol en kan ook in andere processen een belangrijke rol spelen om regeldruk beter te beheersen. Waar vroeger IT-professionals noodzakelijk waren om dergelijke beslissingsondersteuning te *programmeren*, kan deze tegenwoordig door de beschikbaarheid van zogenoemde *no-code software* ook door juridische professionals eenvoudiger (grotendeels) zelfstandig worden ontwikkeld. Interne of externe juridische processen waarin herhalende juridische werkzaamheden plaatsvinden (zoals contractering, het behandelen van bezwaren van burger, of interne juridische advisering over de interpretatie en toepassing van regelgeving) kunnen hierdoor mogelijk worden ondersteund. Een deugdelijke, transparante en navolgbare koppeling met de onderliggende regelgeving is hierbij een belangrijke randvoorwaarde voor uitlegbaarheid, juridische kwaliteit én onderhoudbaarheid van systemen. Om daadwerkelijk gebruik te realiseren dient er bij de ontwikkeling bovendien, logischerwijs, veel aandacht te zijn voor gebruiksvriendelijkheid.

Mate van adoptie

Alhoewel de potentie van deze vorm van technologische ondersteuning door experts breed worden onderkend en deze in delen van de rechtspraktijk voor bepaalde processen (m.n. contractering en compliance)¹ al succesvol wordt ingezet, wordt er in de directe dagelijkse praktijk van juridische afdelingen bij decentrale overheden nog maar relatief weinig (tot geen) gebruik van gemaakt. Verschillende factoren kunnen dit verklaren. Allereerst zijn juridische professionals doorgaans niet goed bekend met het bestaan en de mogelijkheden van deze software en weten zij niet hoe regelgeving verantwoord kan worden omgezet naar dergelijke systemen. Bovendien is niet goed bekend voor welke processen de investering in de ontwikkeling van digitale

¹ Vanuit het onderzoeksprogramma werden hier eerder verschillende inventarisaties gedaan, zie o.a. Timmer, I. (2016) 'Changing roles of legal: on the impact of innovations on the role of legal professionals and legal departments in contracting practice'. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation* 2(1-2), pp. 34-47 en Timmer, I., Rietveld, R. (2019). *Rule-based systems for decision support and decisionmaking in Dutch legal practice. A brief overview of applications and implications*. In: *Droit et société*, 2019/3, pp. 517-534.

beslissingsondersteuning opweegt tegen de meerwaarde die deze systemen in de praktijk brengen voor gemeente en/of burgers. In dit onderzoeksproject heeft de Hogeschool van Amsterdam in de periode november 2021- februari 2024 daarom onderzocht hoe juridische professionals bij decentrale overheden handvatten kunnen worden geboden bij het ontwerpen en implementeren van *effectieve, juridisch-inhoudelijk verantwoorde en gebruiksvriendelijke* digitale beslissingsondersteuning met behulp van no code (of low-code) software. Een belangrijke vraag hierbij was welke (organisatorische) randvoorwaarden vervuld moeten zijn om dergelijke beslissingsondersteuning te kunnen realiseren.

Context

Tegen de achtergrond van de Kinderopvangtoeslagenaffaire staan algoritmen binnen de overheid in het middelpunt van de belangstelling. Er is een duidelijke beweging naar meer transparantie over algoritmes, die past bij een Open Overheid. Gebrek aan transparantie is technisch gesproken vooral een probleem bij (complexe) machine learning en deep learning-algoritmen. Ook bij op logica gebaseerde algoritmen die in dit onderzoek centraal staan- die in beginsel vanuit technisch perspectief transparant en navolgbaar zijn – is transparantie en openbaarheid echter belangrijk. Uitgangspunt bij het onderzoek is geweest dat uiteindelijk van gebruikte algoritmen die een duidelijk externe werking hebben (gericht op burgers of organisaties buiten de gemeente) een beschrijving moet kunnen worden opgenomen in het algoritmeregister (algoritmes.overheid.nl). Voor puur intern gerichte beslissingsondersteuning is dit minder noodzakelijk, maar ook dan moet volledige transparantie over de onderliggende werking worden geboden. Gedetailleerde documentatie over de werking en relatie met regelgeving is van groot belang voor de onderhoudbaarheid van systemen. Als regels wijzigen moet immers direct kunnen worden teruggevonden waar systemen worden geraakt.

1.2 Onderzoeksconsortium

Het onderzoek is verricht in nauwe samenwerking met verschillende organisaties. De belangrijkste partnerorganisaties waren bij aanvang de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Hilversum, Amersfoort en de provincie Gelderland. Bij drie van de organisaties zijn daadwerkelijk systemen ontwikkeld en, met meer of minder succes, geïmplementeerd. Bij Utrecht liep het traject door een combinatie van factoren vertraging op, maar zijn aan het einde van de looptijd acties ingezet om alsnog tot implementatie te komen, zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 2. Door personele problemen² heeft alleen bij de gemeente Amersfoort uiteindelijk geen volledige ontwikkeling en implementatie plaatsgevonden. Met deze gemeente heeft in de beginfase wel een waardevolle analyse van het (beoogde) proces rondom beslissingen op grond van de Wet Open Overheid plaatsgevonden. De gemeente is hierna bovendien betrokken gebleven en geïnteresseerd om resultaten van het onderzoek te (her)gebruiken in de eigen organisatie.

² Na afronding van een procesanalyse van het beslisproces voor de Wet open overheid was er helaas, door een samenloop van omstandigheden, onvoldoende capaciteit om bij te dragen aan daadwerkelijke ontwikkeling en implementatie.

Naast de genoemde partijen heeft een groot aantal organisaties direct of indirect aan de eindresultaten van het onderzoek bijgedragen, door het geven van trainingen, advies, beschikbaar stellen van materiaal of casuïstiek. Hieronder noemen we de belangrijkste:

- Belastingdienst
 - o Verzorgde trainingen aan onderzoeksteam op het gebied van de methode Wetsanalyse/ Wendbare Wetsuitvoering en droeg bij aan de juridische analyse ten behoeve van een van de deelprojecten bij gemeente Utrecht.
- TNO
 - o Verzorgde een training aan het onderzoeksteam op het gebied van norm engineering en stelde ondersteunend materiaal beschikbaar.
- Provincie Utrecht
 - o Adviseerde over onderzoeksopzet en droeg bij aan/ ondersteunde studentprojecten in de periferie van het onderzoek.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
 - o Vertegenwoordigd in klankbordgroep. Opdrachtgever van twee studentopdrachten in periferie onderzoek.
- Flo Legal
 - o Leverancier van de software voor de gemeente Utrecht.
- Berkeley bridge
 - o Leverancier van de software voor de gemeente Amsterdam.
- PNA
 - o Verzorgde trainingen aan onderzoekers over wetsanalyse en ondersteunende software. Stelde software beschikbaar voor onderwijs- en onderzoeksdoeleinden.
- Instituto de Innovación Legal
 - o Bemiddelde bij verkenning mogelijkheden samenwerking Spaanse decentrale overheden.
- Nederlandse ambassade, Madrid
 - o Gastheer voor presentatie over tussentijdse onderzoeksresultaten aan vertegenwoordigers van verschillende Spaanse decentrale overheden en kennisinstellingen.
- I-Partnerschap
 - o Financier van het spin-off project *leergemeenschap Digitale vertalingen*.
- ICTU
 - o Samenwerkingspartner in het deelproject rondom de Individuele inkomensvoetstuk. Uitvoering regels.overheid.nl (waar publicatie zal plaatsvinden).

1.3 Selectie processen

Het onderzoeksproject kende een uitgebreid voortraject, waarin in de periode vanaf 2017 op verschillende manieren de thematiek werd verkend en waarin met verschillende partnerorganisaties al voorbereidend werk werd verricht. Juridische professionals, alsmede verschillende communicatie- en IV-professionals, van enkele van de partnerorganisaties volgden in 2019 en 2020 bijvoorbeeld trainingen, verzorgd door de HvA-onderzoekers, om kennis te maken met deze vorm van beslissingsondersteuning. De juridische professionals selecteerden mogelijk kansrijke processen uit hun eigen praktijk en ontwikkelden eerste prototypen die, met behulp van studenten en leden van het onderzoeksteam, verder werden ontwikkeld. De ervaringen die hierbij werden opgedaan gaven mede richting aan de selectie van mogelijk kansrijke processen.

Voorafgaand aan de start van het project per november 2021 heeft hierna over de selectie van processen overleg plaatsgevonden met de partnerorganisaties. Zij zijn hiertoe, vaak samen met leden van het onderzoeksteam, in gesprek gegaan met interne stakeholders. In oktober 2021 is in overleg met de verschillende partnerorganisaties de selectie van processen grotendeels vastgesteld. Daarbij is gestreefd naar diversiteit, om zo uitspraken te kunnen doen over de breedte van het toepassingsgebied van deze vorm van technologie. Criteria en aspecten die bij het bereiken van diversiteit zijn meegewogen zijn of deze in- of externe gerichtheid, privaatrechtelijk of publiekrechtelijk van karakter, procesmatig of juridisch-inhoudelijk van aard, en de vraag of zij betrekking hebbend op bestaande of nieuwe regelgeving.

Als resultante van het overleg is een selectie gemaakt. Gedurende het project zijn hierbij, door praktische omstandigheden, ook enkele verschuivingen opgetreden. Uiteindelijk zijn in het project voor de hieronder in de tabel vermelde processen beslissingsondersteunende instrumenten ontwikkeld. Naar de ontwikkeltrajecten van deze afzonderlijke instrumenten verwijzen we vanaf hier met de term *deelprojecten*. Bij verschillende deelprojecten betrof het ontwikkeltraject een doorontwikkeling van (een meer of minder gevorderd) prototype uit het voortraject. Bij andere deelprojecten werd 'vanaf nul' begonnen. In onderstaande tabel zijn per proces aangegeven ook enkele relevante kenmerken aangegeven, inclusief of er sprake was van een nieuw ontwikkelde beslisboom of doorontwikkeling:

	Geselecteerde processen	In- of extern gericht	Publiek- of privaatrechtelijk	Doorontwikkeling
1	Bezwaren tegen bestuursdwang verkeerd geparkeerde fietsen (Amsterdam)	Extern	Publiek	Ja
2	Bezwaren tegen bestuursdwang weggesleepte auto's (Amsterdam)	Extern	Publiek	Ja

3	Opstellen beslissingen op bezwaar omzettings-vergunningen (Amsterdam)	Intern	Publiek	Ja
4	Aanvragen individuele inkomenstoelage (Utrecht)	Extern	Publiek	Ja
5	Besluitvorming behandeling WOO-verzoeken (Utrecht)	Intern	Publiek	Nee
6	Tijdelijke inhuur professionals (Utrecht)	Intern	Privaat	Nee
7	Opstellen huurcontracten (Utrecht)	Intern	Privaat	Nee
8	Advies subsidie-overheidsopdracht (Hilversum)	Intern	Publiek/ privaat	Ja
9	Vaststellen subsidie (Gelderland)	Intern	Publiek	Nee
10	Sjablonenwijzer (Gelderland)	Intern	Publiek	Nee
11	Ondersteuning afhandeling WOO-verzoeken (Gelderland)	Intern	Publiek	Nee

1.4 Centrale vraagstelling

In het voortraject is de praktijkvraag van juridische professionals binnen decentrale overheden gedefinieerd en beschreven als de vraag hoe zij, in samenwerking met professionals van andere disciplines en van andere organisatieonderdelen, **zinnvolle** en **verantwoorde** digitale beslissingsondersteuning voor juridische processen kunnen ontwerpen. Onder *zinnvol* verstaan we dat de beslissingsondersteuning effectief is, oftewel: meerwaarde heeft voor de eigen organisatie en/of voor de burgers en organisaties waaraan gemeenten en provincies hun publieke diensten leveren. *Verantwoord* houdt in dat de beslissingsondersteuning zowel juridisch-inhoudelijk verantwoord als gebruiksvriendelijk is. Logischerwijs ontstaat in de praktijk geen duurzame meerwaarde als aan deze laatste twee voorwaarden niet is voldaan. Deze praktijkvraag is vertaald naar de volgende onderzoeksvraag:

Welke factoren dragen bij aan juridisch-inhoudelijk verantwoorde, gebruiksvriendelijke en effectieve beslissingsondersteuning voor juridische processen? Welke factoren bevorderen een goed ontwerpproces?

De centrale vraag is uitgesplitst naar verschillende deelvragen, die relevante subthema's bestrijken:

1. Hoe kan de juridische-inhoudelijke kwaliteit van beslissingsondersteuning bij de ontwikkeling van beslissingsondersteuning worden geborgd?

2. Welke factoren dragen bij aan een gebruiksvriendelijke ondersteuning van juridische processen door beslissystemen?
3. Welke vormen van beslissingsondersteuning zijn in de praktijk van gemeenten en provincies effectief? Welke kenmerken hebben de onderliggende processen van deze effectieve vormen?
4. Welke factoren bevorderen een goed ontwerpproces?

De deelvragen en hieraan verbonden thema's zijn onderling nauw verbonden. Zij gaven in de verschillende deelprojecten in de verschillende onderzoeksfases richting aan het onderzoek. In de paragraaf hierna bespreken we op hoofdlijnen de onderzoeksopzet en belangrijke methodologische keuzes.

1.5 Onderzoeksopzet en methodologische verantwoording

Per deelproject zijn op onderdelen verschillende methodologische keuzes gemaakt, passend bij de verschillen en overeenkomsten tussen de te ontwikkelen instrumenten en bijbehorende ontwikkeltrajecten. In hoofdstuk 3 is een verslag per deelproject te vinden, waar per ontwikkeltraject een nadere methodologische (deel)verantwoording wordt gegeven.

Voor elk deelproject is een ontwikkelteam geformeerd van onderzoekers uit het onderzoeksteam en juridische professionals van de partnerorganisaties. Zij hebben in onderlinge afstemming - deels gezamenlijk, deels individueel - de verschillende onderzoeksactiviteiten verricht. Tussen de onderzoeksteams vond gedurende het project steeds uitwisseling plaats van ervaringen. De HvA-onderzoekers hadden wekelijks – en tussentijds – overleg. Daarnaast is er een start en uitwisselingsbijeenkomst geweest waar een groot deel van de betrokken professionals aan heeft deelgenomen (alsmede gezamenlijke trainingen, zie hierna). Omdat een groot deel van de onderzoeksperiode gedurende de COVID-epidemie plaatsvond, hebben veel bijeenkomsten online plaatsgevonden. Waar mogelijk zijn er echter ook fysieke bijeenkomsten geweest (de start- en uitwisselingsbijeenkomst konden bijvoorbeeld fysiek plaatsvinden).

Door verschillende factoren (vooral: beschikbaarheid software, beschikbare tijd van professionals bij de partners, type professionals, snelheid waarmee instrumenten in ICT konden worden geïntegreerd, intensiteit van interne projectleiding bij partners) had elk traject zijn eigen tempo. Bij elk traject is, door een van de genoemde factoren, op enig moment wel vertraging opgelopen. De trajecten liepen dus slechts gedeeltelijk parallel. In de bespreking per organisatie wordt dit in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

1.5.1 Juridisch-inhoudelijke kwaliteit

Vanuit de centrale vraagstelling heeft de eerste deelvraag betrekking op de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van beslissingsondersteuning. Hierbij speelden in het onderzoek verschillende aspecten een rol. Allereerst was er bij de ontwikkeling oog voor de bescherming van persoonsgegevens en digitale veiligheid. In het project heeft, waar nodig, borging van privacy steeds plaatsgevonden in overleg met de (privacyofficer van) de partnerorganisatie waar het deelproject plaatsvonden.

In geen van de gevallen heeft dit tot knelpunten geleid. In veel deelprojecten hoefden geen persoonsgegevens te worden verwerkt. In andere gevallen was er een duidelijke grondslag in de publieke taak en kon worden aangesloten bij de reguliere verwerkings- en beschermingspraktijk.

Twee deelprojecten hadden primair een privaatrechtelijk karakter, zij het dat zij in een publiekrechtelijke context worden gebruikt (inhuur van personeel en opstellen huurcontracten). Omdat het project gericht is op decentrale overheden zijn de overige negen deelprojecten gerelateerd aan publieke taken en, direct of indirect, tevens aan besluitvorming. De te ontwikkelen instrumenten voor beslissingsondersteuning zijn te karakteriseren als (op logische regels gebaseerde) algoritmen. Uit onder meer (jurisprudentie op grond van)³ de Algemene wet bestuursrecht, Richtlijnen van de overheid⁴ en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volgt in het algemeen dat er bij door de overheid in het kader van besluitvorming gebruikte digitale instrumenten inzicht moet kunnen worden geboden in de keuzes, gegevens en aannames die ten grondslag liggen aan het systeem. Des te groter de rol bij (ondersteuning van) besluitvorming, des te zwaarder het belang van, kort samengevat, transparantie, navolgbaarheid en uitlegbaarheid van de werking van het systeem weegt. In het project hebben de onderzoekers en professionals training gehad van experts op dit gebied (afkomstig van TNO⁵ en Belastingdienst⁶).

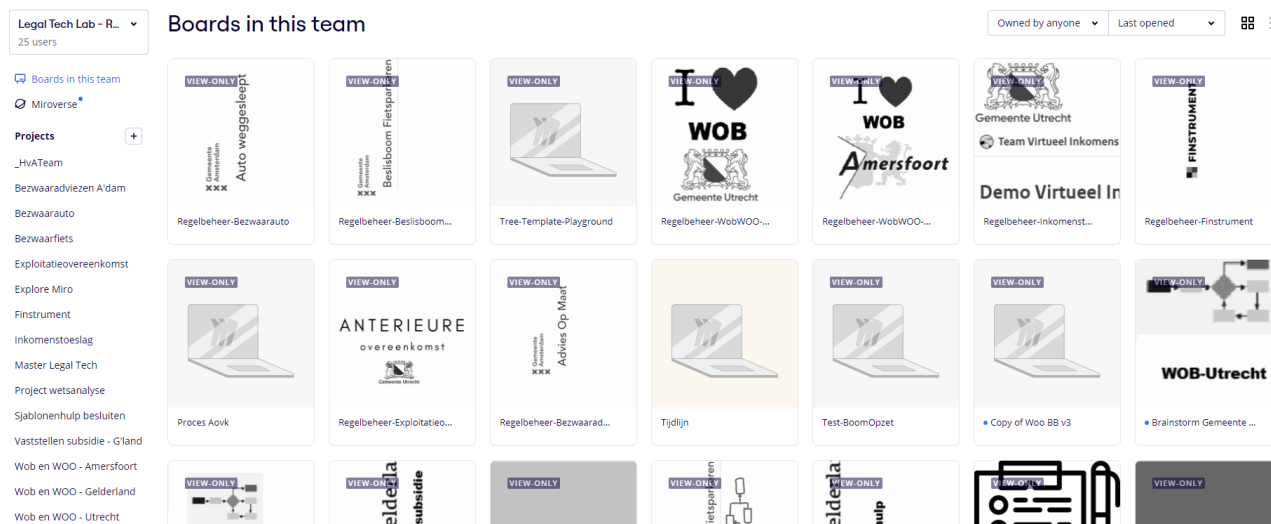
Bij de ontwikkeling van de meeste systemen is aansluiting gezocht bij o.a. de zgn. Wetsanalyse-methodologie (mede ontwikkeld door de Belastingdienst) om te documenteren hoe de relevante rechtsregels zijn 'vertaald' naar de beslissingsondersteuning. Deze methodologie wordt, kort gezegd, gebruikt om vanuit rechtsregels, middels een systematische analyse, gedocumenteerd en transparant *beslisregels* te formuleren, die dienen als basis voor ICT-systemen (ter ondersteuning van de uitvoering van regelgeving). Deze methodologie is waardevol om transparantie, navolgbaarheid en uitlegbaarheid te borgen. Een fors praktisch probleem bleek wel het ontbreken van goede ondersteunende software om de bij deze methodologie behorende regelgevingsanalyse in de praktijk te brengen. In het project hebben de verschillende onderzoeksteams gewerkt met een Miro-board, waarmee de stappen van de methode werden nagebootst. Dit werkte enigszins, maar toch suboptimaal. Het verrichten van de analyses werden algemeen wel als zeer waardevol en inzichtgevend gezien (zie verder hoofdstuk 2). Ze zijn echter, zeker zonder ondersteunende software, tegelijkertijd tijdrovend en het is makkelijk om wegen in te slaan die niet strikt noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van de beslissingsondersteuning. Door het ontbreken van geschikte ondersteuning is op een gegeven moment afgezien van het volledig documenteren van de regelgevingsanalyse per deelproject in Miro.

³ Zie o.a. de zgn. Aerijs-uitspraken, ABrV5, 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 en

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2021/09/24/richtlijnen-voor-het-toepassen-van-algoritmen-door-overheden-en-publieksvoorlichting-over-data-analyses>

⁵ <https://normengineering.tno.nl/>

⁶ <https://wendbarewetsuitvoering.pleio.nl/>



Figuur 1 Een screenshot van (een deel van) de gezamenlijke Miro-omgeving

Om dit aspect te verbeteren, is gedurende het project contact gelegd met verschillende aanbieders die software aanbieden die regelgevingsanalyses kan documenteren (IAM4, PNA, TNO). TNO werkt aan open source software die dergelijke analyses kunnen ondersteunen en die, waarschijnlijk, in 2024 beschikbaar komt. Aan het einde van de onderzoeksperiode - mei 2023 - is voor onderwijs- en onderzoeksdoeleinden toegang verkregen tot de software van PNA, waarmee is gewerkt aan het volledig documenteren van twee representatieve projecten. Ook met IAM4 zal een project worden opgestart om aan een van de deelprojecten een vervolg te geven om tot een volledige documentatie te komen (kort gezegd: van regelgeving naar beslisregels, gegevensmodel en beslisboom). De ontwerpen van de ontwikkelde beslissingsondersteuning, waar implementatie heeft plaatsgevonden, zullen via, onder meer, de website van de Hogeschool van Amsterdam, onderzoeksprogramma Legal Management & Technology beschikbaar gesteld. Wanneer meer gedetailleerde verantwoordingen beschikbaar komen zullen deze worden toegevoegd. De deelnemende organisaties zijn bovendien alle bereid hun ervaringen op dit gebied te delen met andere overheidsorganisaties.

Juridisch-inhoudelijke kwaliteit betekent hiernaast vanzelfsprekend dat het beslissysteem in de juiste gevallen ook tot de juiste uitkomsten leidt. Over de vraag wat in juridische casuïstiek de juiste uitkomst is kan uiteraard soms uitgebreid worden gediscussieerd. Tegelijkertijd is er in een groot deel van de gevallen wel een duidelijke uitkomst. Bij verschillende deelprojecten is de strategie daarom geweest om duidelijke gevallen te benoemen ('zeker wel' – 'zeker niet') en twijfelgevallen voor te sorteren voor nadere beoordeling door juridische professionals. Dit kan borgen dat een systeem voldoende rekening houdt met die gevallen die maatwerk vereisen.

De uitkomsten van de beslissingsondersteuning zijn gedurende het ontwikkeltraject door de ontwikkelaars en interne experts getest. Dit gebeurde door een groot aantal verschillende scenario's door de beslissingsondersteuning te laten beoordelen en die te vergelijken met als 'juist' beoordeelde uitkomsten. Dit gebeurde zowel doorlopend tijdens de ontwikkeltrajecten als in afzonderlijk georganiseerde testsessies. In hoofdstuk 2 wordt dit per organisatie en deelproject

nog nader toegelicht. Algemeen risico bij deze vorm van testen op juridisch-inhoudelijke kwaliteit is dat experts of ontwikkelaars blinde vlekken hebben. Zij kunnen de werking van het systeem of gebruikte terminologie als duidelijk ervaren, waar niet ingevoerde gebruikers onderdelen anders begrijpen, of verwarrend vinden. Deze onduidelijkheid voor gebruikers kan de uitkomst beïnvloeden. Onderdeel van het testen van juridisch-inhoudelijke kwaliteit omvatte daarom ook het doorlopen van systeem met gebruikers. In verschillende gebruikerstesten zijn aan potentiële gebruikers scenario's voorgelegd, waarbij werd getoetst of het systeem tot de gewenste uitkomsten leidde. Door verschillende factoren, met name beperkt beschikbare tijd bij betrokken juridische professionals of testpersonen of deadlines voor implementatie, konden bij deelprojecten de gebruikerstesten niet altijd zo intensief plaatsvinden als vooraf gewenst. In het project rondom de Individuele inkomenstoeslag hebben in het geheel geen gebruikerstesten plaatsgevonden, omdat er nog geen sprake was van aanstaande, daadwerkelijke implementatie en de focus hier lag op de achterliggende analyse van regelgeving.

De scenario's voor de hiervoor genoemde testen werden gebaseerd op historische casuïstiek (bijvoorbeeld casuïstiek uit bestaande dossiers) en/of op realistische scenario's die in het vooronderzoek door experts, professionals of andere betrokkenen werden gesuggereerd. De mogelijkheid bestaat altijd dat hierbij relevante scenario's over het hoofd worden gezien die zich in de praktijk wel kunnen voordoen. Onderdeel van het borgen van juridisch-inhoudelijke kwaliteit was mede daarom het monitoren van het gebruik ná implementatie. Omdat in sommige deelprojecten er nog geen implementatie heeft plaatsgevonden speelde monitoring hier nog niet. In andere deelprojecten kende de monitoring verschillende praktische obstakels, zie ook hoofdstuk 2. In het algemeen vraagt monitoring ook een stevige organisatorische inbedding, die in het project niet altijd was gerealiseerd. Per deelproject is steeds gekeken wat de mogelijkheden waren, zie voor een verslaglegging en verantwoording per deelproject hoofdstuk 2.

1.5.2 Gebruiksvriendelijkheid

Het uitgangspunt bij het onderzoek was dat een systeem gebruiksvriendelijk is als ervaringen van gebruikers positief zijn, zij (terecht) vertrouwen hebben in de uitkomsten van het systeem en er geen ongewenste neveneffecten zijn (zoals burgers die afhaken door ten onrechte geweekte suggesties of verwachtingen, of neigingen van professionals om 'om het systeem' heen te werken. Zie voor een nadere onderbouwing ook hoofdstuk 2. In het onderzoek zijn ervaringen van gebruikers zo goed mogelijk in kaart gebracht rondom begrijpelijkheid, gebruiksgemak, kwaliteit van toelichtingen en instructies, ervaren rechtvaardigheid en vertrouwen in het systeem. Door de problemen met de monitoring is dit aspect van het onderzoek in veel gevallen (nog) niet verlopen zoals gewenst, maar wordt hier met de partnerorganisaties (ook na einde van het project) wel verder naar gekeken.

1.5.3 Effectiviteit

Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van systemen is bij alle deelprojecten, waar mogelijk en relevant, de situatie na implementatie vergeleken met de oude situatie en afgezet tegen de benodigde tijd en kosten van het ontwerptraject. Op grond hiervan kunnen uitspraken gedaan over de meerwaarde van systemen (efficiëntiewinst en/of kwaliteitswinst). Effectief ontstaat dus een louter economische beoordeling. Kwaliteitswinst kan onder meer bestaan uit

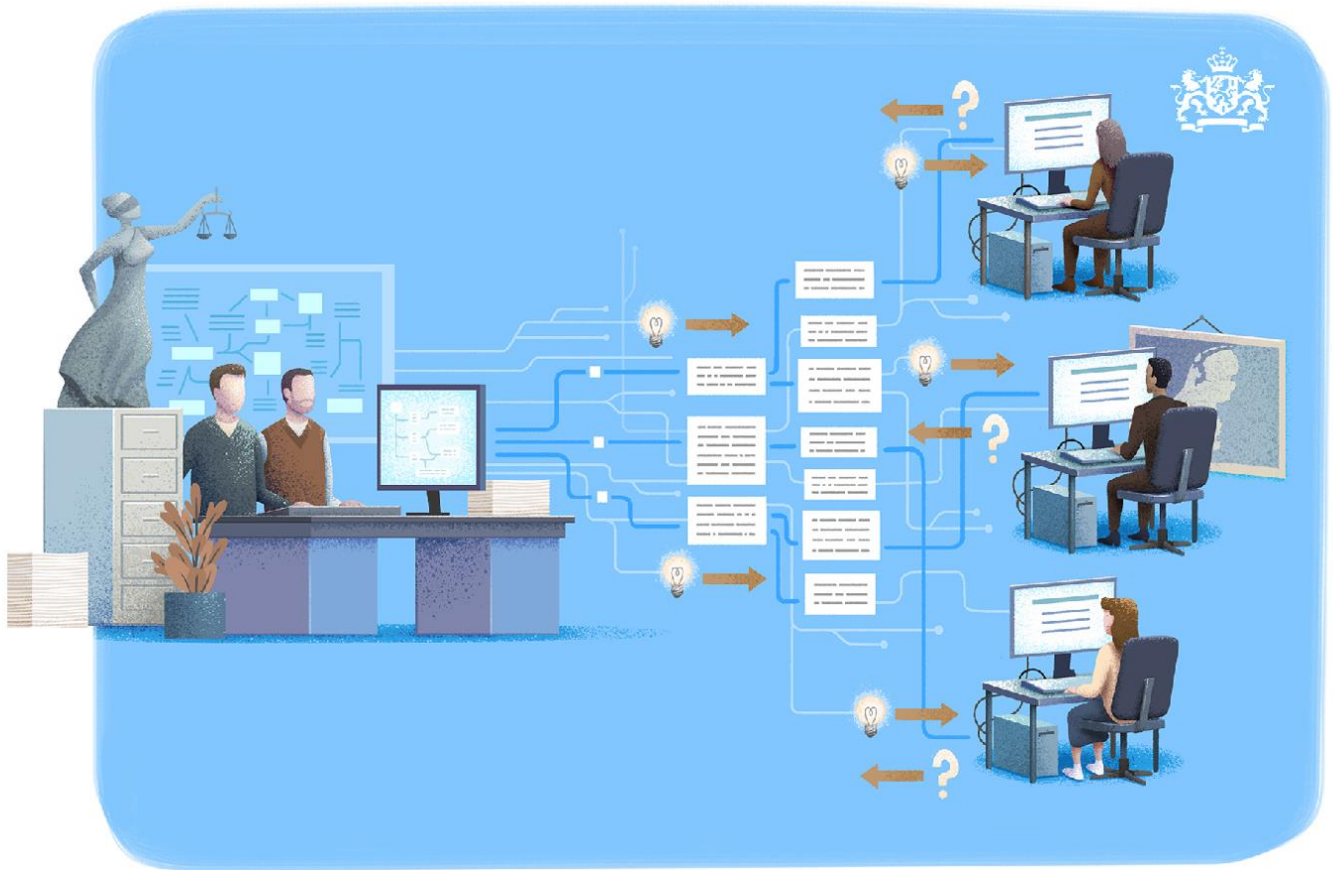
bevorderen van rechtsgelijkheid, consistentie en snelheid van dienstverlening, maar ook uit een toename aan positieve gebruikerservaringen (zoals meer vertrouwen in de kwaliteit van besluiten, of toegenomen gevoelens van rechtvaardigheid). Er is hierbij een verband met de gebruiksvriendelijkheid van het systeem, maar bij het beoordelen van de effectiviteit was het primaire doel een vergelijking tussen de oude en nieuwe situatie. Per deelproject waarin implementatie werd bereikt is gekeken hoe de effectiviteit zo goed mogelijk kon worden beoordeeld.

1.6 Software

In het project hebben de verschillende organisaties met verschillende software gewerkt om de beslissingsondersteuning in een gebruikersgerichte vorm te programmeren/ modelleren. De keuze voor de software, die in de aanloopfase naar het project nog bij geen van de organisaties beschikbaar was, lag bij de organisaties. Het onderzoeksteam heeft geen invloed gehad op deze keuzes, maar de deelnemende organisaties wisten wel dat dit een vereiste was om aan het project te kunnen deelnemen. Provincie Gelderland en gemeente Hilversum werkten uiteindelijk met de software van Legal Logic. Gemeente Utrecht werkte met Flo legal. De gemeente Amsterdam met Berkeley Bridge. Een (Engelstalig) overzicht van kenmerken van de gebruikte software is opgenomen in bijlage 1.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de verslaglegging over de deelprojecten. Daarbij wordt gestart met een overkoepelende inleiding per organisatie. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de conclusies en aanbevelingen weergegeven.



2. Gemeente Amsterdam

2.1 Algemeen

De gemeente Amsterdam is een van de grootste werkgevers voor juridische professionals binnen Nederlandse overheidsorganisaties. Verdeeld over verschillende afdelingen, waarvan het Juridisch Bureau de grootste is, werken er meer dan 400 juridische professionals. Bij het Juridisch Bureau werken er circa 200. De HvA en het Juridisch Bureau van de Gemeente Amsterdam werken sinds 2017 intensief samen op het thema legal tech en innovatie. Een van de directe aanleidingen voor het onderzoek was dat op verzoek van Amsterdam vanuit de HvA verschillende trainingen zijn verzorgd aan groepen juridische professionals om kennis te maken met digitale beslissingsondersteuning en te experimenteren met mogelijkheden. Later is deze training aan een volgende groep verzorgd, waarbij ook juridische professionals van gemeenten Hilversum en Utrecht zijn aangesloten.

Experimenten uit deze trainingen leidden onder meer tot opdrachten aan studenten HBO-Rechten in het kader van stages of afstuderen, waarbij ideeën werden uitgewerkt. Verschillende prototypes die hierdoor ontstonden vormden een basis voor doorontwikkeling in dit project én in de reguliere praktijk van Amsterdam.

Bij het Juridisch Bureau is vanaf ca. 2019 intensief gewerkt aan het herinrichten van de afdeling om beter gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die technologie biedt en gericht te werken aan innovatie. Hiertoe is een kennis- en innovatieteam (KIT)⁷ opgericht, dat door circa zeven juridische professionals wordt bemenst. Verschillende van deze professionals hebben een achtergrond op de HvA. Mede vanuit het KIT worden regelmatig opdrachten gegeven aan rechtenstudenten van de HvA (maar ook studenten uit andere disciplines en van andere instellingen). Het onderzoeksproject was een van de factoren die aan de ontwikkeling en professionalisering van het KIT hebben bijgedragen. Vanuit het KIT zijn inmiddels verschillende beslisbomen ontwikkeld die diverse processen binnen het Juridisch Bureau ondersteunen. De ontwikkeling van deze andere beslisbomen kent veel raakvlakken met dit onderzoeksproject en de samenwerking HvA-Juridisch Bureau, waardoor het voor de onderzoekers soms moeilijk is het onderzoeksproject volledig te scheiden van de samenwerking op andere aspecten. Hierna gaan we echter in op de deelprojecten waar in het project de focus op heeft gelegen: twee instrumenten die het oriënteren op het indienen van een bezwaar door burgers ondersteunen (extern gericht) en één van de interne tools, die het opstellen van bezwaaradviezen ondersteunt (intern gericht).

Bij het project is gebruik gemaakt van de software van Berkeley bridge, om de digitale beslissingsondersteuning te 'programmeren'. Omdat er geen sprake is van echt *coderen* (de software is een zgn. low-code oplossing) is *modelleren* strikt genomen een betere term. Een van de praktische obstakels waar in het project tegenaan gelopen is, was de integratie van Berkeley bridge in de ICT-infrastructuur van de gemeente en het kunnen monitoren van het gebruik van de tooling. Het tijdig en intensief betrekken van afdelingen Informatievoorziening/ ICT is dan ook een belangrijk leerpunt bij het project. Innovatie op juridische afdelingen blijkt in de praktijk

⁷ Eerder: het Legal Tech en kennismangement-team.

moeilijk geprioriteerd te krijgen op de drukke agenda van deze afdelingen, waar ook veel urgente wensen van primaire afdelingen op staan.

Gedurende het project werd qua software, mede om inkooptechnische redenen, overgegaan van een eenvoudigere, naar een uitgebreidere versie. Hierdoor ontstond pas in de eindfase van het project de technische mogelijkheid het exacte gebruik van de digitale instrumenten gedetailleerd te volgen. Deze mogelijkheden zijn nog niet meegenomen in de onderzoeksresultaten. De COVID-periode zorgde voor complicaties bij het beoordelen van de effectiviteit van de extern gerichte bezwaartools, omdat de aantallen onderliggende besluiten in deze periode sterk wijzigden. Welke daling of stijging precies aan wat toe te schrijven valt is daardoor moeilijk te beoordelen.

2.2 Bezwaartools Amsterdam

2.2.1 Inleiding: fietsen en auto's

De eerste digitale beslissingsondersteuning die vanuit het Juridisch Bureau bij Amsterdam werd ontwikkeld was gericht op indieners van bezwaren tegen beslissing omtrent, kort gezegd, verkeerd geparkeerde fietsen. Hierna is een sterk vergelijkbare tool voor verkeerd geparkeerde auto's ontwikkeld, waarbij ook het ontwikkeltraject vergelijkbaar was. Hierna beschrijven we het ontwikkeltraject en bevindingen voor de 'fietsboom' (zoals deze op de werkvloer wordt genoemd) allereerst uitgebreid, waarna we de 'autoboorn' beknopter beschrijven.

Context en kaders

Jaarlijks ontvangt (het juridisch bureau van) de gemeente Amsterdam een relatief groot aantal bezwaren tegen de beslissing rondom het uitoefenen van bestuursdwang (en het betalen van de bijbehorende kosten) in verband met verkeerd geparkeerde fietsen. Amsterdam heeft een fietsparkeerbeleid, vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening, inhoudende dat in bepaalde aangewezen gebieden een maximumparkeerduur geldt, dan wel een verbod om fietsen buiten de daarvoor bestemde parkeervoorziening te plaatsen. In welke gebieden dit geldt, wordt bepaald middels aanwijzingsbesluiten van het College van B&W. Binnen de gemeente gelden op verschillende plekken dus andere regels.

Artikel 4.27 Parkeren van fietsen en bromfietsen

1. Het is verboden een fiets, bromfiets of gehandicaptenvoertuig te parkeren als daardoor:

- a. op de weg de doorgang wordt gehinderd of belemmerd;*
- b. de veiligheid of de doorstroming van of het uitzicht voor het verkeer wordt belemmerd;*
- c. schade ontstaat of*
- d. voor een bewoner of gebruiker van het gebouw waartegen of waarvoor de fiets, bromfiets of het gehandicaptenvoertuig staat geparkeerd, de doorgang of het uitzicht wordt belemmerd.*

2. Het is verboden:

- a. een fiets of bromfiets te parkeren in door het college daarvoor aangewezen gebieden, langer dan een door het college te bepalen periode;*
- b. fietsen of bromfietsen die rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud en in een kennelijke verwaarloosde toestand verkeren, op of aan de weg te laten staan.*
- 3. Het college kan in het belang van de veiligheid en ter voorkoming van hinder een gebied aanwijzen waarin fietsen of bromfietsen uitsluitend in een daarvoor bestemde voorziening mogen worden geparkeerd.*

4. Het is verboden een fiets of een bromfiets in een gebied als bedoeld in het derde lid buiten een voor parkeren bestemde voorziening te plaatsen.

Figuur 2 Artikel 4:27 APV, kernbepaling van het parkeerbeleid

Overtredingen worden beëindigd middels een last onder bestuursdwang (art. XX Algemene wet bestuursrecht. In gevallen waarin er geen sprake is van hinder is er eerst een begunstigingstermijn (artikel 5:24 lid 2 Awb), die wordt aangekondigd middels het plakken van een sticker. Na verstrijken begunstigingstermijn wordt het fietsslot doorgeknipt en de fiets afgevoerd naar het fietsdepot.

Volgens een intern rapportage van de afdeling Handhaving zijn in het jaar 2019 99.461 fietsen zijn verwijderd uit de openbare ruimte.⁸ Daarvan zijn 27.602 zaken buiten een voorziening aangetroffen en 52.175 fietsen zijn verwijderd omdat de maximale parkeerduur was overschreden. Het overige aantal is verwijderd wegens andere redenen. In 2019 kwamen er 907 fietsbezwaren binnengekomen en werden er 752 zaken afgehandeld. Daarvan zijn 271 zaken (deels)⁹ gegrond verklaard en 333 zaken ongegrond verklaard. De bezwaargronden zijn sterk vergelijkbaar. Het afhandelen van de – inhoudelijk vaak eenvoudige – bezwaarschriften kost de gemeente Amsterdam relatief veel tijd, geld en moeite. Bovendien waren er duidelijke signalen dat het doorlopen van de bezwaarprocedure regelmatig door bezwaarmakers als weinig zinvol ervaren (bijvoorbeeld doordat ze in bezwaar begrijpen dat kosten zelden kunnen worden kwijtgescholden, dat een persoonlijke toelichting op een hoorzitting zonder steekhoudende argumenten ook niet tot wijziging kan leiden, enzovoort), hetgeen kan leiden tot ontevredenheid.

⁸ De cijfers uit pré-coronajaar 2019 worden hier gebruikt ter illustratie van de aantallen.

⁹ Formeel gesproken kan een bezwaar niet *deels* gegrond worden verklaard (wel deels worden vernietigd); dit is echter de benaming op de werkvloer wanneer een besluit deels in stand blijft.

2.2.2 Redenen ontwikkelen beslisboom

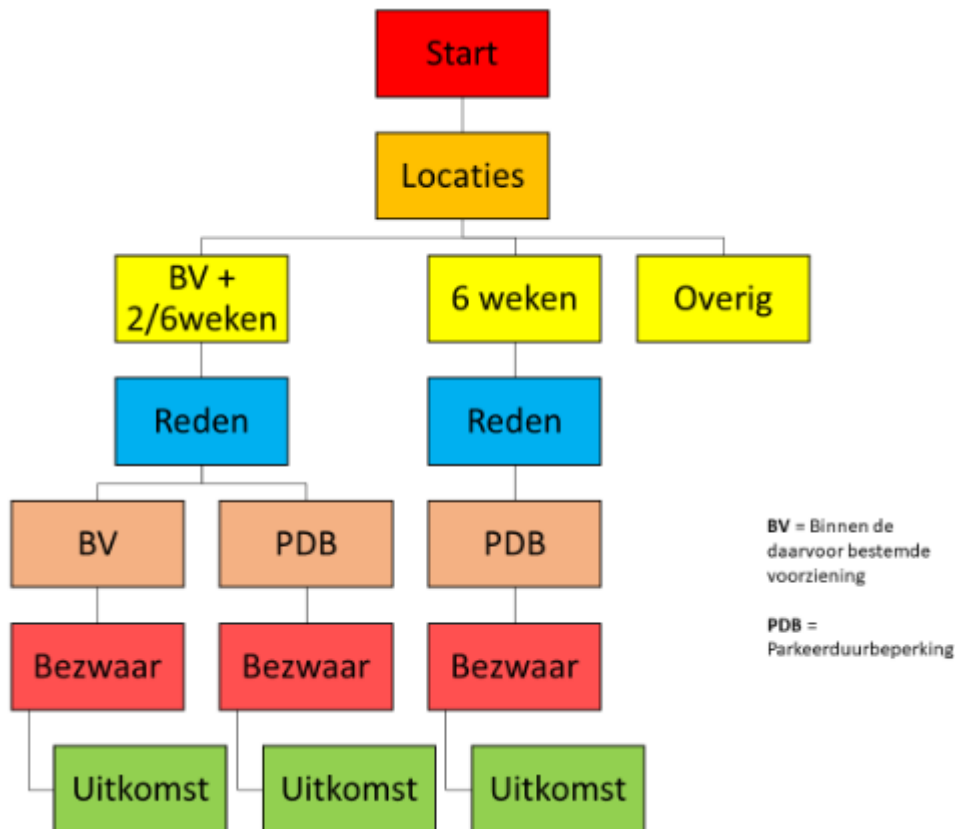
Op basis van de ervaringen bestond er bij het Juridisch Bureau behoefte aan een verbeterde informatievoorziening naar de burger. Het idee was dat, door burgers voorafgaand aan het bezwaarproces te voorzien van informatie, er meer draagvlak, c.q. begrip voor de besluiten kon worden gecreëerd. Dit zou ook kunnen bijdragen aan de efficiëntie van de bezwaarprocedure, omdat bezwaarbehandelaars minder tijd hoeven te besteden aan het uitleggen van procedures en motiveren van beslissingen. Nadat het idee tijdens de eerste trainingssessie aan juridische professionals was ontstaan, heeft eind 2019 een HvA-student in het kader van een afstudeeropdracht onderzoek gedaan naar de vraag of een digitaal systeem kan bijdragen aan de informatievoorziening aan burgers omtrent de slagingskans van fietsbezwaren. In het gedetailleerde dossieronderzoek dat volgde werd bevestigd dat de meeste bezwaargronden betrekking hebben op de constateringsmethode, duur van de begunstigingstermijn en de verplaatsing van fietsen door anderen. Vanwege de veelvuldigheid en gelijkenissen van de aangevoerde gronden en de beslissingen op bezwaar, werd gepersonaliseerde informatievoorziening middels een digitale beslisboom haalbaar geacht. Het doel van deze beslisboom is het bieden van een indicatie van de slaagkans van een fietsbezwaar. Een eerste prototype beslisboom werd in het kader van dat afstudeeronderzoek ontworpen. De burger beantwoordt enkele vragen, vinkt de reden aan waarom hij/zij het niet eens is met het besluit en krijgt vervolgens informatie over deze reden en de uitslag: "Op basis van uw antwoorden denken wij dat uw bezwaar veel kans (of: weinig kans) maakt." Veel van deze informatie werd hiervoor ook al aangeboden, maar dan door middel van algemene communicatie op papier (een brochure bij het besluit bestuursdwang) en niet in digitale, gepersonaliseerde vorm.

2.2.3 Ontwikkeltraject

Een eerste prototype van de fietsboom dat in 2019 werd ontwikkeld is getest door de juristen die de bezwaren tegen verwijderde fietsen behandelden. Vervolgens is de fietsboom voor het eerst getest met externe gebruikers. De test, die twee dagen in beslag nam en werd uitgevoerd in een UX-testlab (Happy Labs), was in eerste instantie in een ander verband georganiseerd, namelijk om te meten of en hoe mensen gebruik maken het destijds net ingevoerde digitale bezwaarformulier waardeerden. Er is toen voor gekozen om meteen het eerste prototype van de fietsboom te testen. De zeven respondenten, geworven door Happy Labs, zijn geselecteerd op diversiteit in leeftijd, opleidingsniveau en bekendheid met het onderwerp fiets- (of auto)verwijdering in Amsterdam. De onderzoeksmethode betrof een zowel wel- als niet-participerende observatie. In een kamer bevond zich een UX-onderzoeker samen met een respondent. De respondent kreeg een realistisch scenario, bijvoorbeeld: *'je had jouw fiets op plek X gestald bij het Leidseplein, je komt terug van de bioscoop en deze is nu verdwenen'*. De respondent moest vervolgens zelf de gevraagde stappen nemen achter een laptop. Er werd bijvoorbeeld gevraagd wat hij/zij als eerste zou doen nu zijn/haar fiets was verdwenen, op welke zoektermen hij/zij zou zoeken in Google, enzovoort. Indien nodig werd de respondent bijgestuurd om zo uit te komen op de website van de gemeente. De meeste respondenten kwamen echter zonder veel problemen uiteindelijk uit op de juiste informatie. In een andere kamer zaten vijf of zes observanten die via camerabeelden het gedrag observeerden van de betreffende respondent. Bij het onderzoek werd ook gebruikt gemaakt van eye-tracking, zodat

gevolgd kon worden waar respondenten keken op het scherm. Samengevat waren de resultaten van de gebruikerstesten positief. Gebruikers waardeerden gebruiksvriendelijkheid en beoordeelden de informatie als betrouwbaar en adequaat. Daarbij werd soms aangegeven dat sommige parkeerregels wel als 'streng' benoemd. Verschillenden gaven aan dat indienen van een bezwaarschrift voor hen een stap was die zij niet snel zouden nemen ('de bezwaardrempel'), maar dat zij bij een 'veel kans'- antwoord (in gevallen waarbij er bij de verwijdering iets mis zou zijn gegaan aan gemeentezijde) eerder bezwaar zouden indienen. Andersom zouden ze bij een 'weinig kans'-antwoord eerder accepteren dat een bezwaarschrift weinig zinvol zou zijn. De overkoepelende conclusie was derhalve dat de tool als een nuttig voorportaal werd beschouwd voor de bezwaarprocedure.

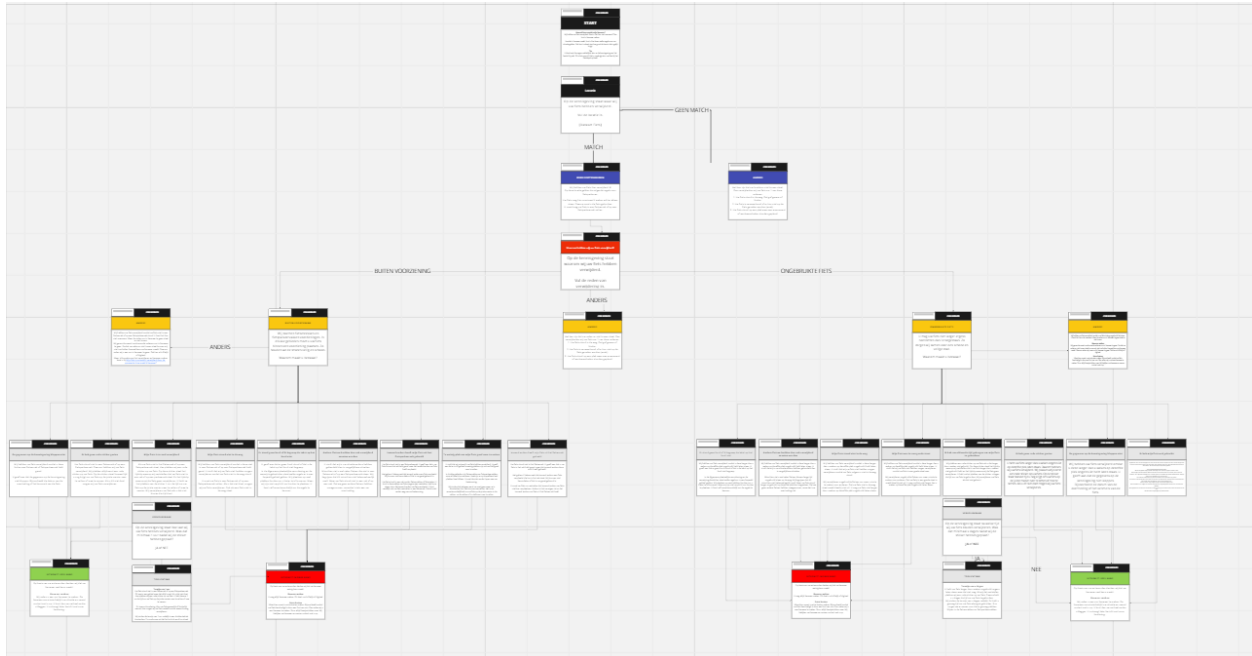
Sinds 2020 heeft de beslisboom enkele technische en inhoudelijke wijzigingen¹⁰ ondergaan en hebben systeemtesten plaatsgevonden. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met de directies dienstverlening en communicatie. Daaruit is een samenwerking met de webredacteurs voortgekomen. Een webredacteur beoordeelde de beslisboom op helder en duidelijk taalgebruik. Onderstaande, vereenvoudigde versie toont een globaal overzicht van de opbouw van de fietsboom.



Figuur 3 Schematische weergave kernelementen

¹⁰ Onder meer een betere aansluiting bij de huisstijl qua taal en wijzigingen als gevolg van gewijzigde regelgeving.

In de volledige versie kent de boom meer stappen en vertakkingen. Onderstaande screenprint geeft hiervan een indruk.



Figuur 4 Volledige fietsboom, screenprint Miro-board

Het vinden van het juiste niveau en toon van de communicatie vanuit de beslisboom is een van de complexe aspecten van de ontwikkeling. Het is uiteraard essentieel om de burger juist te informeren. Dit vraagt soms om veel nuance of een uitgebreide toelichting. In discussies met juridische professionals (ook buiten de gemeente Amsterdam)¹¹ werd soms besproken of er geen risico's zijn aan naar burgers toe té transparant zijn. Mensen zouden kunnen gaan shoppen binnen de gronden en de grond aanvoeren die kennelijk veel kans van slagen heeft. Door het Juridisch Bureau werd echter het standpunt gehanteerd dat het bieden van zoveel mogelijk transparantie onderdeel is van toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het risico op shopgedrag is door de verschillende controlemogelijkheden eigenlijk niet reëel. Burgers zullen voor aangevoerde bezwaren bewijzen, of ten minste plausibele feiten, moeten aandragen die overeen moeten stemmen met de bij de gemeente aanwezige informatie.

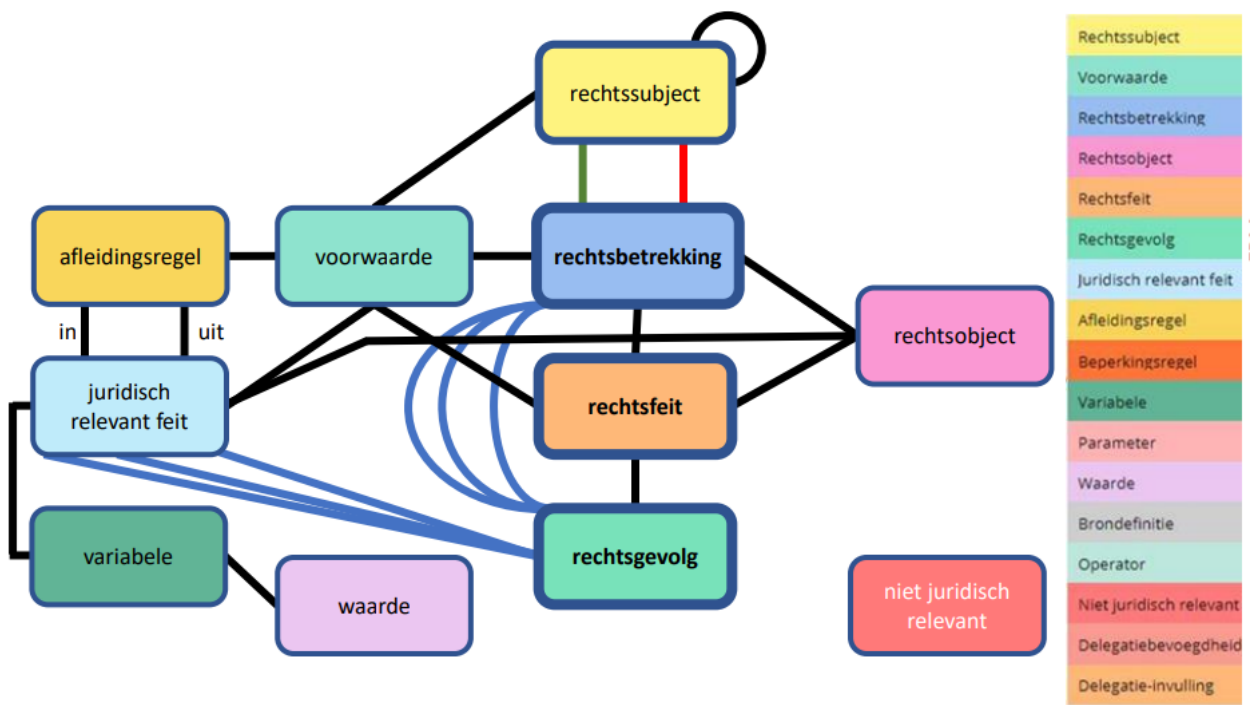
Vanuit het ontwikkeltraject ontstonden ook verbeterideeën, zoals het verstrekken van door handhavers gemaakte foto's. Eén van de meest aangevoerde gronden is dat er geen stickers op de fiets was geplakt. Dit wordt vaak weerlegd met behulp van de gemaakte foto's. Het van meet af aan transparant zijn over de foto's door deze bijvoorbeeld aan de kennisgeving toe te

¹¹ Zo is zowel in 2021, 2022 als 2023 over het project een workshop gegeven op de jaarlijkse juridische tweedaagse van de VNG.

voegen, past goed in het kader van transparantie en de informatiefunctie én kan een hoop bezwaren wegvangen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport was hieraan nog geen verdere uitvoering gegeven, maar het staat nog wel op wensenlijst.

2.2.4 Regelgevingsanalyse

Ter verbetering van de onderliggende verantwoording en onderhoudbaarheid van de beslisboom is in het RAAK-project, parallel aan het ontwikkel- en implementatietraject, vanaf november 2021 een regelgevingsanalyse uitgevoerd, met behulp van elementen van de wetsanalyse-methode. De regelgevingsanalyse bleek een zeer nuttige exercitie. Hierbij werden alle relevante regels verzameld en geclassificeerd volgens het zogenoemde *juridische analyse schema* dat bij deze methode behoort.



Figuur 5 Juridisch analyseschema Wetsanalyse (bron: PNA)

De zeer gedetailleerde blik die deze analyse met zich meebrengt vestigde bijvoorbeeld de aandacht op verschillende, kleine onvolkomenheden en onvolledigheden in APV en de aanwijzingsbesluiten (van gebieden met parkeerbeperkingen). Voorbeelden hiervan zijn onnodige dubbelingen, onduidelijkheid over de vraag wat er precies bij het besluit werd besloten en onvolkomenheden in verwijzingen. Ook bleken de aanwijzingsbesluiten niet eenduidig geformuleerd, waar dat wel mogelijk en wenselijk lijkt. Uit deze ervaringen, in combinatie met de ervaringen in andere deelprojecten, vloeide de overtuiging voort dat deze manier van analyseren een belangrijke feedbackfunctie heeft voor kwaliteit van regelgeving. Idealiter moet een dergelijke analyse, logischerwijs, gebeuren bij het opstellen van de regelgeving. Als een spin-off van het project kijkt het Juridisch Bureau van Amsterdam dan ook naar mogelijkheden om bij nieuwe regelgeving met regelgevingsjuristen (elementen van de wetsanalyse-methode toe te passen).

De regelgevingsanalyse leidde, naast de hiervoor genoemde inzichten, ook tot enkele, kleinere inhoudelijke en tekstuele aanscherpingen van de beslisboom.

Geselecteerde regels		Vul hier			
ID	REGEL TEKST	Rechtssubject	Rechtsobject	Rechtsbetrekking	Rechtsfeit
#2098F0	Letter-cijfercombinatie. Een artikel regelt kan je in de analyse opsplitsen in meerdere onderdelen. Bijvoorbeeld omdat een artikel meerdere indies, of een andere onderverdeling heeft. Tussen haakjes geef je aan uit hoeveel onderdelen je analyse bestaat.				
#12CD04	De eerste vijf kolommen zijn gereserveerd voor veelvoorkomende elementen: rechtsbetrekking/ rechtsobject/ rechtssubject/ voorwaarden. De overige kolommen zijn vrij (dit kunnen dus ook extra voorwaarden, nog een rechtssubject/object/ rechtsbetrekking etc. zijn, maar ook aanduidingen van plaats/tijd/ bevoegdheden, enz.). Benoem dit in de cel.				
#25A85E	Za(71) - analyse van het eerste onderdeel van regel 7 van categorie 2A (in de kolom ernaast zie je direct welke onderdeel het betreft). Als er geen verdere onderdelen zijn, ben je nu klaar.				
#1928CC	Zijn er meer onderdelen, dan nummer je tussen haakjes door. Voorbeeld: (1)(3) - analyse van het derde onderdeel van regel 3 van categorie 1B (hiervoor zijn dan de eerste twee onderdelen gemaakte).				
#8FD14F					
#DA0063					
#FAC710					
#FEF445					
#FF0000					
#FF5151					
#00FF00					
#C15F05					
#731D00					
#808080					
#6E6E6E					
#B0B7AA					
		Drager van rechten en plichten. Natuurlijke persoon of rechtspersoon. Parsi in een rechtsbetrekking of bij een rechtsfeit.	Voorwerp van een rechtsbetrekking of rechtsfeit met een type of een niet-lystede verschijpingsvorm.	Juridische relatie tussen twee rechts subjecten waarvan het ene rechts subject rechtshebbend is en het andere rechts subject plichthebbend is.	Handeling of gebeurtenis die, of tijdsverloop dat een wijziging in de juridische toestand toewegbrengt. Aan een rechtsfeit zijn rechtsgevolgen verbonden die een rechtsbetrekking kunnen creëren, wijzigen of beëindigen.
1C1(1)	Artikel 4:27 Punten van fietsen en bromfietzen <ul style="list-style-type: none"> 1. Het is verboden op de openbare weg te rijden op een fiets of bromfietz die niet aan de eisen van de wet voldoet. 2. Het is verboden op de openbare weg te rijden op een fiets of bromfietz die niet aan de eisen van de wet voldoet. 3. Het is verboden op de openbare weg te rijden op een fiets of bromfietz die niet aan de eisen van de wet voldoet. 4. Het is verboden op de openbare weg te rijden op een fiets of bromfietz die niet aan de eisen van de wet voldoet. 	De verschillende voertuigen waarvoor het verbod geldt. WA: Rechtsobjecten TNO: Rechtsobjecten	Deze zinsnede staat het verbod op parkeren. WA: Rechtsbetrekking (nader definiëren) TNO: Plicht - zie tabel rechts	Voorwaarde die het verbod nader inleidt voor de bromfietz/ geh. voertuigen. Elk kan nader toelichting in voorwaarden noodzakelijk blijken.	WA: rechtsobjecten TNO: plicht
1C1(2)		De verschillende voertuigen waarvoor het verbod geldt. WA: rechtsobjecten	Deze zinsnede staat het verbod op parkeren. WA: rechtsbetrekking TNO: plicht		

Figuur 6 Screenshot van een deel van de regelgevingsanalyse van de beslisboom fietsparkeren in Miro

Vanwege de eerdergenoemde, suboptimale ondersteuning qua software met Miro, is uiteindelijk besloten de regelgevingsanalyse niet volledig in Miro te documenteren. In plaats daarvan zijn de kernelementen vastgelegd en is gezocht naar betere softwarematige ondersteuning. Uiteindelijk is in het voorjaar van 2023 een aanvullende training Wetsanalyse georganiseerd en hebben drie studenten in het kader van een afstudeeropdracht een vervolg gegeven aan het verder documenteren van de regelgevingsanalyse. Eind 2023 is vervolgens nogmaals een verdiepende training georganiseerd en is hierna de regelgevingsanalyse verder uitgewerkt in de software. Daarbij is de regelgevingsanalyse gebruikt als basis voor een kennismodel, inclusief gegevensmodel en beslisregels. Ten tijde van het afronden van het project is dit traject grotendeels gereed. Mede op basis hiervan zal een verantwoording worden opgesteld en zal deze in het algoritmeregister (algoritmes.overheid.nl) worden opgenomen. De beslisregels kunnen ook via regels.overheid.nl worden gepubliceerd.¹²

¹² Deze zal in de leergemeenschap Digitale vertalingen (www.digitalevertalingen.nl) als een voorbeeldcasus worden gebruikt van hoe een analyse uiteindelijk tot een praktische tool leidt.

2.2.5 Implementatie en monitoring

Alhoewel de fietsboom al geruime tijd grotendeels klaar was om geïmplementeerd te worden, nam het aanschaffen en opnemen van de tooling in de gemeentelijke ICT-infrastructuur geruime tijd in beslag. Een belangrijk deel van de lange periode tot implementatie werd overigens verklaard door het doorlopen van het inkooptraject voor software (de eerste versies van de beslissingsondersteuning werden onder een onderwijslicentie ontwikkeld). De fietsboom is uiteindelijk tijdens de projectperiode op 24 januari 2022 gepubliceerd op de website van de gemeente Amsterdam. Het gebruik van de beslisboom kon in de beginfase niet gedetailleerd worden gemonitord (bijvoorbeeld niet: wat wordt bij welke stap ingevuld, bij welke vraag vallen gebruikers bijvoorbeeld uit de boom, enz.) om meer kwalitatieve inzichten te verwerven. Dit heeft er mee te maken dat de gemeente werkte met een eenvoudigere versie van de software, waarbij de monitormogelijkheid nog ontbrak. Deze is in het najaar van 2023 pas operationeel geworden, toen al met de rapportage was begonnen. Begin 2024 werkt het KIT aan het ontwikkelen van een werkwijze om deze monitormodule optimaal te gebruiken, ter verbetering van de in gebruik zijnde beslisbomen.

De fietsboom was na de lancering in eerste instantie moeilijk vindbaar. Uiteindelijk is de boom op een logischere plaats te op de website geplaatst (medio 2022) én staat er op de kennisgeving van het besluit (die een burger bij het fietsdepot krijgt) een QR-code die linkt naar de pagina waar de fietsboom te vinden is. In 2022 is de beslisboom ongeveer 1000 keer ingevuld gebruikt. In 2023 is deze ongeveer 700 keer ingevuld.

De behandelend juristen zijn gedurende het project geïnterviewd om te zien of zij effect merkten van de geïmplementeerde beslisboom. Over het algemeen waren er geen duidelijke signalen. Dit zou erop kunnen wijzen dat mensen die de boom hebben doorlopen geen bezwaar hebben ingediend. In één specifiek geval mailde een bezwaarmaker dat zijn uitkomst 'veel kans' was en dat hij dus verwachtte dat zijn bezwaar gegrond was. Hij beriep zich op een specifieke formulering van de vraag, die inderdaad voor meerdere uitleg vatbaar was en hierna is aangepast. Dit onderstreepte het belang van uiterst zorgvuldige formuleringen, die vanuit gebruikersperspectief moeten worden beoordeeld.

Alhoewel de beslisboom op de website relatief veel werd gebruikt (1000 keer in 2022/ ca. 20 keer per week), gebeurde dit anoniem en konden deze mensen dus niet worden bereikt. Daarom is geprobeerd mensen te spreken bij het fietsdepot en ze de boom te laten testen. In twee sessies is zijn in totaal 20 mensen gesproken. Opvallend - maar tegelijkertijd te verwachten op grond van het lage bezwaarpercentage - was dat weinig mensen überhaupt overwogen bezwaar aan te tekenen, veelal omdat ze begrepen dat ze fout zaten. Verschillende mensen haalden hun fiets ook op omdat deze was weggeknipt wegens werkzaamheden of een evenement; zaken die civielrechtelijk worden afgehandeld (door een andere afdeling) en niet in de boom. Dit leidde wel tot de conclusie dat dit aspect in de informatievoorziening kon worden verduidelijkt.

Met de mensen die overbleven is de fietsboom doorlopen. Ook hier was de overkoepelde conclusie dat de boom over het algemeen duidelijk en gebruiksvriendelijk was, met enkele aandachts- of verbeterpunten.

Testen fietsdepot

Aandachts- of verbeterpunten die voortvloeiden uit de testen waren vooral dat mensen aangaven wegens een andere reden dan in de beslisboom was opgenomen bezwaar te willen maken. Enkele mensen opperden vooral bezwaar te willen maken wegens het doorknippen van het fietsslot en wegens het feit dat een ander zijn fiets had vastgemaakt aan de fiets die vervolgens werd verwijderd. Het werd als vervelend ervaren dat de aangevoerde reden niet in de beslisboom was opgenomen (in de werkelijke boom wordt deze mensen aangeraden bezwaar te maken, omdat hun reden er niet tussen staat). Ook was er iemand die haar fiets buiten de voorziening had geparkeerd omdat er geen plek was voor haar fiets met een bakje voorop en vond dat de begunstigingstermijn wel erg kort is en het daar – ook na de uitleg in de beslisboom – ook niet mee eens was. Zij gaf aan dat het fijn zou zijn als in de beslisboom dan ook wordt aangegeven waar een fiets met een bakje (of kinderzitje) voorop dan wel kan worden geparkeerd. Een ander gaf aan het niet eens te zijn met het feit dat het niet uitmaakt of je fiets al dan niet in de weg stond. En een persoon die zijn fiets netjes in een voorziening had geplaatst, maar waarbij een ander zijn fiets eruit had gehaald, was zeer verbolgen over de uitleg waarom dit niet tot een gegrond bezwaar leidt.

Aanvullend is er ook nog de mogelijkheid voor bezoekers van de beslisboom om na het doorlopen ervan middels enkele MC-vragen feedback achterlaten. Hier wordt echter zeer beperkt gebruik van gemaakt (<5) en dit heeft geen goed bruikbare informatie opgeleverd.

Overkoepelend is een conclusie van het ontwikkelteam dat er in de communicatie en op de webpagina naar de burger nog meer begrip mag worden getoond (voor de vervelende situatie die een weggehaalde fiets nu eenmaal met zich meebrengt) en meer uitleg worden gegeven over de redenen voor het achterliggende beleid. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan uitleg over het dichtslippen van de stad als niet gehandhaafd wordt en de onmogelijkheid om met een situatie rekening te houden waarin een juist geparkeerde fiets door iemand anders wordt verplaatst. Het nadeel van digitalisering is altijd dat mensen geen menselijke, begripvolle gesprekspartner missen. Een idee is om in de toekomst filmpjes op te nemen in de beslisboom, waarin een Amsterdammer 'op zijn Amsterdams' uitleg geeft bij een bepaalde bezwaargrond. Er moet nog worden onderzocht wat hier binnen het communicatiebeleid en de huisstijl van de gemeente uiteindelijk de mogelijkheden zijn.

2.2.6 Effecten op aantallen

Alhoewel er nog verbeterpunten zijn, wordt de fietsboom door de gemeente gewaardeerd als een instrument om de dienstverlening aan burgers te verbeteren door gepersonaliseerde voorlichting. In het onderzoek is ook onderzocht wat de effecten zijn op de instroom van bezwaren op dit onderwerp door de instroom van bezwaren te vergelijken met de aantallen uit het primaire proces. Bij de interpretatie van de cijfers op dit gebied moet grote terughoudendheid worden betracht. Allereerst omdat de percentages ingediende bezwaren (ten opzichte van de primaire besluiten) zeer klein zijn (< 1%) én er in de voorafgaande periode

lockdowns waren door de Corona-pandemie. Bovendien heeft een deel van de bezwaren betrekking op situaties die niet door de beslisboom worden gedekt.

De onderstaande tabel toont de aantallen bezwaren ten opzichte de aantallen verwijderingen uit het primaire proces. Als gezegd, is de fietsboom in januari 2022 gepubliceerd. In 2022 en 2023 liggen de percentages ingediende bezwaren lager.

Jaar	Aantallen verwijderde fietsen	Aantal bezwaren	Percentage
2020	63246	626	0,99 %
2021	73760	636	0,86 %
2022	65036	437	0,67 %
2023	72692	426	0,59 %

Deze cijfers zijn niet meer dan een indicatie dat de fietsboom een effect heeft op de instroom. De tijdsbelasting van het volledig afhandelen van een bezwaarschrift wordt geschat op ca. 8 uur. Indien een substantieel deel van deze daling veroorzaakt zou zijn door de fietsboom (bijvoorbeeld 30-50%), wordt al een vermindering van personeelsinzet bereikt (van ca. 400-800 uur op jaarbasis), die de ontwikkel- en beheerkosten rechtvaardigt. Omdat de ontwikkeling van de fietsboom voor het juridisch bureau onderdeel is van een meer overkoepelende innovatiestrategie, bleek het overigens niet goed mogelijk om deze kosten exact uit te splitsen. In de opstartfase heeft de afdeling op veel punten ook leergeld betaald en kosten relatief eenvoudige aspecten veel tijd. De ontwikkeling van nieuwe beslissingsondersteuning verloopt hierdoor eenvoudiger en sneller, zie ook hierna. Daarnaast werkt het KIT ook aan professionalisering van het beheer, zie de volgende paragraaf.

2.2.7 Beheer

De ervaring van Amsterdam is dat in de drukte van alledag beheer snel blijkt te kunnen worden verwaarloosd, terwijl dit voor het kwaliteitsmanagement van digitale systemen uiterst belangrijk is. Een ontwikkeling naar digitaal regelbeheer, waarbij de onderliggende regelgevingsanalyses worden beheerd, wordt hierbij voor de toekomst als essentieel gezien. Een regelgevingsanalyse, inclusief gegevensmodel, kan dan ook de unieke bron zijn voor de interpretatie van een regeling en uitvoering door andere afdelingen en in andere processen (primaire afdelingen, communicatie, handhaving, beleid).

Aandachtspunten zijn:

Er zijn formats voor logboeken en een bijbehorende werkwijze in ontwikkeling. Het is de bedoeling dat in de toekomst bij het ontwerpen van nieuwe beslisbomen van begin af aan een logboek wordt bijgehouden. Hierin worden alle versies van de beslisboom, met bijbehorende schermopnames, opgenomen en wijzigingen bijgehouden. In een overleg aan het einde van de onderzoeksperiode zijn de overige aandachtspunten benoemd waaraan vanaf 2024 verder (volledig en consistent) uitvoering zal worden gegeven:

- Het KIT is verantwoordelijk voor het beheer van een beslisboom. Per beslisboom wordt uit het team één hoofdverantwoordelijke aangewezen.

- Er wordt een e-mailadres aangemaakt waarop het team kan worden bereikt.
- Collega's moeten weten voor wat voor soort zaken zij het KIT kunnen bereiken. Dit moet dus (bijv. via intranet en teamoverleggen) worden gecommuniceerd.
- Bij elke beslisboom, zowel die voor intern als die voor extern gebruik, moet op zichtbare en eenvoudige wijze feedback kunnen worden ingediend. Deze feedback moet (het liefst automatisch) worden gerapporteerd.
- De doorgever van de feedback moet op de hoogte worden gesteld (bijv. door een automatische reactie) van wat er met zijn melding gebeurt.
- Het verdient de voorkeur om tijdig op de hoogte te raken van aanstaande wijzigingen die consequenties hebben voor de beslisboom door te investeren in een goede band met de verschillende betrokkenen, denk aan de primaire afdeling, juristen en het management. Dit kan bijv. door regelmatig aan te sluiten bij een werkoverleg.
- Het team houdt een lijst bij waarop alle feedback/wijzigingen/aanpassingen worden genoteerd. Per melding moet de urgentie worden bepaald (denk aan: *z.s.m. verwerken* (bijv. in het geval van een onjuiste uitkomst of onjuiste informatie), *verwerken bij de driemaandelijks update* en *noteren voor de lange termijn*).
- Elke drie maanden en indien nodig vaker, komt een zogenoemde beheergroep bijeen om de gewenste aanpassingen te bespreken. Deze beheergroep moet bestaan uit verschillende betrokkenen, zoals (afgevaardigden van) het KIT, de primaire afdeling (denk aan THOR in het geval van de fietsboom), betrokken juristen en de betreffende webredacteur. Steeds moet worden bepaald in hoeverre testen nodig is.

2.2.8 Het indienen van bezwaren door burgers tegen beslissingen omtrent bestuursdwang voor het verwijderen van verkeerd geparkeerde auto's (doorontwikkeling)

Deze beslisboom kent een sterk vergelijkbaar ontwikkeltraject als de fietsboom. In het kader van de ontwikkeling is ook een eerste prototype door een student gemaakt, waarbij regelgeving en bezwaardossiers uitgebreid en gedetailleerd zijn onderzocht en de boom inhoudelijke juistheid en gebruiksvriendelijkheid is beoordeeld. De opzet en inrichting van de vragenlijst zijn sterk vergelijkbaar.

De bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang (wegslepen van voertuigen) wordt ontleend uit artikel 170 lid 1 Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994), artikel 125 gemeentewet, artikel 2 van het besluit wegslepen van voertuigen en artikel 2 van de wegsleepverordening Amsterdam. Naast de algemene regels van de Awb rondom bestuursdwang, is hier dus een combinatie van landelijke en lokale regelgeving die het juridisch kader vormt.

Alhoewel bij de ontwikkeling van de autoboom, net als bij de fietsboom, de regelgeving zorgvuldig is geanalyseerd en in de boom is verwerkt was er hierbij nog geen regelgevingsanalyse volgens de wetsanalyse-methode verricht. De 'autoboom' is op 21 juni 2022 gepubliceerd. De eerste stappen voor de regelgevingsanalyse te maken zijn in de periode februari-juli 2023 gedaan voor een regelgevingsanalyse volgens de wetsanalyse-methode zijn hierna verricht, onder meer via een afstudeeropdracht van een student. Na afronding van de regelgevingsanalyse voor de fietsboom, zal ook voor de autoboom deze regelgevingsanalyse volledig worden afgerond. Het doel is hiermee de juridisch-inhoudelijke kwaliteit te verstevigen en transparantie en onderhoudbaarheid borgen.

De autoboom is volgens de meest recente cijfers in 2023 1000 keer gebruikt. De ervaringen van de behandelend juridische professionals, de aangeboden feedbackfunctie na de beslisboom wijzen qua gebruiksvriendelijkheid in dezelfde richting als bij de fietsboom.

De effecten op de instroom zijn ook hier onderzocht. Het bezwaarpercentage ligt bij verwijderde auto's aanzienlijk hoger. Als redenen hiervoor worden, op basis van de ervaringen met burgers in bezwaarprocedures, door de professionals van Amsterdam vooral de hogere kosten en impact vermoed. Waar de kosten van een verwijderde fiets € 22,50 zijn, zijn de kosten voor het ophalen van een verwijderde auto minimaal € 373,- (waarbij de kosten met € 30 worden verhoogd per dag dat de auto bij de gemeente is gestald).

Helaas zijn er met betrekking tot verwijderde auto's geen goede cijfers beschikbaar van vóór 2022. De reden hiervoor zijn wijzigingen en integratie van onderliggende registratiesystemen in 2021. Wat precies het effect is van de plaatsing van de autoboom in juni 2022, is hierdoor nog lastiger te duiden dan bij de fietsboom. Opvallend is wel dat er in 2023 een lichte percentuele stijging is, maar de oorzaken hiervan kunnen divers zijn.

Jaar	Aantallen verwijderde auto's	Aantal bezwaren	%
2022	8023	808	10,1 %
2023	8381	1060	12,7 %

2.2.9 Deelconclusie: bezwaartools

Geredeneerd vanuit de kernbegrippen van de centrale vraag (juridisch-inhoudelijk verantwoord, gebruiksvriendelijk en effectief), is het overkoepelende beeld dat de bezwaartools meerwaarde lijken hebben. De tools worden door burgers over het algemeen als *gebruiksvriendelijk* beoordeeld, al zien de ontwikkelaars nog verbetermogelijkheden in de communicatie en benadering van burgers.

De bezwaartools leiden inhoudelijk tot correcte conclusies en middels de professionele regelgevingsanalyses waaraan tot het einde van de onderzoeksperiode is gewerkt – en waaraan vervolg zal worden gegeven - kan transparantie en onderhoudbaarheid worden geborgd. De *juridisch-inhoudelijke kwaliteit* kan daarmee als goed worden beoordeeld. Op de wensenlijst staat hoog dat deze regelgevingsanalyses en uitwerkingen ook worden gebruikt om het informatiemanagement en afstemming tussen de verschillende lagen van de gemeentelijke organisatie (primaire afdeling, handhaving, communicatie, beleid) naar een hoger niveau te brengen.

Het effect van de tools op de instroom is moeilijk beoordelen, mede omdat de bezwaarpercentages (zeer) laag zijn. De tools worden echter relatief veel (honderden keer per jaar) gebruikt. De gemeente ziet de tools als een verbetering ten aanzien van de voorlichting

middels een brochure, waardoor er ook gesproken kan worden van kwaliteitswinst. Ook met betrekking tot de effectiviteit kan er derhalve meerwaarde aanwezig worden geacht. De komende jaren zullen de effecten van de beide bomen zo goed mogelijk nader worden gemonitord, terwijl tegelijkertijd wordt gewerkt aan verbetering. Gedetailleerde effectmetingen blijken in de praktijk complex. Uiteindelijk zal altijd op basis van een combinatie van gegevens en ervaringen een kwalitatief oordeel moeten worden geveld.

Alhoewel de bezwaartools juridisch-inhoudelijk wellicht relatief eenvoudig lijken, bleek het ontwikkeltraject toch complex. Daarbij weegt mee dat deze tools de eerste waren die ontwikkeld werden, waardoor tegen verschillende praktische problemen werd aangelopen. In volgende trajecten zullen deze niet of minder aanwezig zijn. Er zijn nu bijvoorbeeld vaste aanspreekpunten vanuit Juridisch Bureau bij informatievoorziening en communicatie, de software is bekend en er is een min of meer vaste werkwijze ontstaan. Tegelijkertijd moet het beheer nog verder geprofessionaliseerd. Het Juridisch Bureau zal het aantal beslisbomen nog uitbreiden, met vergelijkbare beslisbomen rondom leges en afvalboetes. Ook hiervoor zijn de in onderzoeksperiode al voorbereidende werkzaamheden verricht.

Een complicerende factor vanuit onderzoeksperspectief was dat de inzet van de begeleidende HvA-onderzoeker een zwaartepunt kende in het eerste jaar. Veel onderzoeksactiviteiten bleken meer tijd te vragen dan verwacht, waardoor de planning iets uitliep. Hierdoor is, bijvoorbeeld, het onderzoek van de gebruiksvriendelijkheid van de autoboom niet zo intensief geweest als vooraf gewenst. Bij de gemeentelijke professionals bestond wel de wens om dit te doen, maar ontbrak in de praktijk ook de tijd om dit aspect beter te onderzoeken.

2.3 Advies op maat (doorontwikkeling)

2.3.1 Inleiding

Het Juridisch Bureau behandelt bezwaarschriften en stelt daarvoor bezwaaradviezen voor het betreffende bestuursorgaan op. Hoewel daarbij de mogelijkheid bestond om via de bezwaarschriftenapplicatie Octopus standaard tekstblokken te hanteren, werd daarvan geen gebruik gemaakt. Juristen schrijven hun advies in de praktijk aan de hand van hun eerder geschreven adviezen en die van collega's. Zij putten uit hun eigen collectie overwegingen en indien zij een bezwaargrond niet eerder hebben gezien, vragen zij hun collega's per mail of iemand deze grond al wel eerder heeft behandeld en de betreffende overweging kan toesturen. De toegestuurde overweging wordt vervolgens aangepast naar de betreffende zaak én naar de eigen stijl van de jurist. Signalen wezen erop dat dit de uniformiteit en consistentie van de bezwaaradviezen en daarmee de juridische kwaliteit niet ten goede kwam. Daarom was er vanuit het MT behoefte aan een zogenoemd 'advies op maat'-tool; een hulpmiddel voor het opstellen van bezwaaradviezen, waarbij een jurist middels het doorlopen van een beslisboom standaard tekstblokken en het bijbehorende format kan vergaren. Enkele juristen hebben hiervoor tekstblokken aangeleverd. Deze module is op 26 augustus 2021 aan de juristen van het JB ter beschikking gesteld, maar hoewel het gebruik niet expliciet werd gemonitord (deze mogelijkheid bestond nog niet vanuit de software), leefde de indruk dat deze module weinig tot niet wordt gebruikt. Dit is tijdens gesprekken met de juristen van het JB ook bevestigd. In het deelproject is daarom nader onderzoek gedaan naar oorzaken en mogelijke verbeterpunten.

Onderzoek dossiers en juristen

Om te kunnen vaststellen in welke mate de bezwaaradviezen uniform worden opgesteld, is allereerst dossieronderzoek verricht door de adviezen in omzettingzaken naast elkaar te leggen en te onderzoeken op verschillen. Uit dit onderzoek bleek allereerst dat de adviezen regelmatig niet waren opgeslagen of zeer moeilijk vindbaar waren (zo werd af en toe een advies gevonden in de bijlage van een e-mailbestand). Verder werden er verschillende formats gebruikt. Ook inhoudelijk werden er verschillen aangetroffen, zo werden in de weergave van de bezwaargronden en overwegingen zowel wat betreft opzet als uitvoerigheid verschillen opgemerkt. Ook werd niet altijd op bepaalde jurisprudentie gewezen. Al met al kon worden geconcludeerd dat er geen uniforme, eenduidige adviezen worden opgesteld.

Er zijn zes juristen die bezwaren inzake omzettingsvergunningen behandelen geïnterviewd over hun werkwijze en de vraag in hoeverre zij advies op maat gebruiken. Ook hebben deze juristen desgevraagd feedback gegeven. Uit deze interviews kwam naar voren dat advies op maat inderdaad niet of nauwelijks wordt gebruikt. Dit heeft verschillende oorzaken. Juristen lijken erg gehecht aan hun eigen werkwijze en gevoel van autonomie. Ze lijken eveneens erg gehecht aan hun eigen schrijven wat betreft hoe uitgebreid iets wordt opgeschreven en gemotiveerd, formuleringen en stijl. Opvallend is dat elke jurist een bepaalde door de gemeente Amsterdam gehanteerde heldere schrijfwijze moet aanhouden, maar dat het dossieronderzoek duidelijk maakt dat dit niet echt gebeurt en dat daar in de praktijk onvoldoende op wordt toegezien. De juristen benoemden soms dat 'elke zaak anders is' en dat zij daarom geen advies op maat gebruiken. Dit lijkt echter weer in tegenspraak met het feit dat zij tekstblokken gebruiken uit eerdere zaken van een collega of zichzelf. Juristen lijken, samengevat, meer autonomie en controle te ervaren door geen standaardtekstblokken uit een systeem te gebruiken maar zelf op zoek te gaan naar standaard teksten in oude adviezen (al dan niet van zichzelf).

Deze observaties moeten in combinatie worden gezien met enkele gebruiksonvriendelijke factoren en andere aandachtspunten. Het niet automatisch kunnen overnemen van zaakgegevens heeft een sterk nadelig effect op de gebruiksvriendelijkheid. Hiernaast werd als belangrijk punt genoemd dat tekstblokken en regelgeving niet up-to-date zijn wegens vele veranderingen in regelgeving; zo zijn er van de Huisvestigingsverordening Amsterdam 2020 in tweeëneenhalf jaar tijd zeven verschillende versies, waarbij het per zaak verschillend is welke versie van toepassing is. Niet al deze versies waren al in advies op maat opgenomen en het beheer van aanpassingen was onvoldoende ingeregeld. Juristen gaven aan dat zij dit niet primair als hun taak zagen en hiervoor ook niet eenvoudig tijd beschikbaar hadden.

Het zou helpend zijn als bijvoorbeeld na het invoeren van de datum van de vergunningsaanvraag in advies op maat de relevante regelgeving (en bijbehorende overwegingen) verschijnt en dat er bijvoorbeeld ook kenbaar wordt gemaakt welke jurisprudentie is gezien, zodat de jurist zeker kan weten dat het betreffende toetsingskader up-to-date is.

Ten slotte wezen de geïnterviewden op enkele juridische onjuistheden in advies op maat (onvolkomenheden in terminologie, zoals een *bezwaar* dat al dan niet ontvankelijk is, i.p.v. een *persoon*). Ze wezen hiernaast op enkele taalfouten en het feit dat sommige overwegingen in

hun visie vriendelijker/ begripvoller kunnen worden geformuleerd. In sommige zaken (omzettingzaken) is er vaak sprake van een meervoudig probleem, waarbij er niet alleen een beslissing rondom een omzettingsvergunning is, maar een omgevingsvergunning. Hierop moet apart worden ingegaan, maar daar voorziet advies op maat nu niet in. De jurist moet dit dus zelf nog handmatig toevoegen.

Op zich is bij de ontwikkeling van advies op maat getracht de gebruikersgroep te betrekken - de tekstblokken in advies op maat zijn ook aangeleverd door enkele juristen -, maar het beeld is dat dit vooral ging via tussentijdse demonstraties en feedback tijdens ontwikkeltraject. De coronaperiode maakte op momenten ook dat er minder intensief persoonlijk contact was. Het systeem is vooral op praktische en technische werking getest binnen het KIT. Achteraan de tool bevindt zich de mogelijkheid voor juristen om feedback te geven, maar die is logischerwijs afhankelijk van gebruik. De focus lag tijdens de ontwikkeling een tijd niet op het verbeteren van de beschikbare module inzake omzettingvergunningen, maar op het alvast ontwikkelen van nieuwe modules over andere onderwerpen, zodat een integrale bezwaartool voor veelvoorkomende bezwaarthema's zou ontstaan. Hierdoor is gebruik niet van de grond gekomen.

2.3.2 Deelconclusie: advies op maat

Advies op maat scoort, samengevat, nog onvoldoende op juridisch-inhoudelijke kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid. Hierdoor wordt het (nog) niet gebruikt en scoort het logischerwijs ook onvoldoende op effectiviteit. Het algemene beeld is dat, door een combinatie van factoren, de organisatorische inbedding nog onvoldoende is. Verschillende aandachtspunten met betrekking tot de juridisch-inhoudelijke kwaliteit moeten nog beter worden geadresseerd, onder andere door het professionaliseren van het beheer en duidelijke taak- en rolverdeling.

Om de gebruiksvriendelijkheid te verhogen heeft het KIT besloten eerst in te zetten op het automatisch kunnen overnemen van zaaksgegevens, zodat dit obstakel in ieder geval is weggenomen. Dit technische aspect organiseren heeft veel tijd gekost en was pas aan het einde van de onderzoeksperiode gereed, waardoor geen verdere onderzoeksactiviteiten zijn verricht. Op de planning van het KIT voor 2024 staat nu om advies op maat met meer aandacht voor draagvlak, beheer en juridisch-inhoudelijke kwaliteit te verbeteren. Daarbij is een idee om met 'gebruikersgroepen' te werken, bestaande uit een afvaardiging van het juristenteam. Zij kunnen gezamenlijk verantwoordelijk worden gemaakt voor het aanleveren van tekstblokken. Deze tekstblokken worden vervolgens voorgelegd aan een webredacteur die de tekst controleert op helder en duidelijk taalgebruik.¹³ Een conclusie is ook dat het gebruik door het management meer moet worden gestimuleerd en, wanneer de inhoudelijke en overige problemen verholpen zijn, *de facto* verplicht moet worden. De vrijblijvendheid en inhoudelijke onvolkomenheden maakten nu dat juridische professionals er begrijpelijkerwijs voor kozen de tool niet te gebruiken. Dit had anders kunnen lopen als gebruik verplicht was geweest (vanuit het oogpunt van de gewenste uniformiteit van stijl, taal en inhoud van adviezen) en/of juristen

¹³ Zie de richtlijnen in de Schrijfwijzer ([Schrijfwijzer - Schrijfwijzer \(amsterdam.nl\)](#)).

zelf eigenaarschap hadden gevoeld voor de tool. Er zou dan een direct belang zijn om te borgen dat de juridisch-inhoudelijke kwaliteit up-to-date blijft. Dit ontbreekt in de huidige situatie.

Het past bij de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen in relatief traditioneel werkende afdelingen, met een jong en nieuw innovatieteam, dat er projecten (tijdelijk) mislukken. Dit deelproject bevestigt het grote belang aan van draagvlak, intensief betrekken van gebruikers en een gedegen organisatorische inbedding van digitale beslissingsondersteuning. De potentiële kwaliteitswinst is nog steeds belangrijk, omdat de huidige situatie qua uniformiteit van adviezen suboptimaal is. Het lijkt daarom nog steeds verstandig om advies op maat te gaan gebruiken. Het informatiemanagement binnen de afdeling kan hiermee naar een hoger niveau worden gebracht. De huidige werkwijze met hergebruik van Word-documenten is niet efficiënt en draagt niet bij aan het streven naar meer uniformiteit. Bij de doorontwikkeling van advies op maat moet met de hiervoor genoemde factoren echter expliciet rekening worden gehouden.



3. Gemeente Utrecht

3.1 Algemeen

De gemeente Utrecht is een van de G4-gemeenten en kent een juridische afdeling van rond de 90 juridische professionals. Een van de aanleidingen voor de betrokkenheid bij het project door de gemeente Utrecht was de deelname van verschillende juridische professionals aan de tweede training rondom digitale beslissingsondersteuning in 2020, zie ook § 2.2.2. Ook hier gold dat professionals vanuit het perspectief van deze kennismaking met digitale beslissingsondersteuning hun eigen praktijk analyseerden op mogelijkheden. Dit leidde onder andere tot een studentopdracht voor beslissingsondersteuning bij de afweging rondom het verschil subsidie-overheidsopdracht, die later zou leiden tot het deelproject bij Hilversum. In combinatie met verdere interne rondvraag werd uiteindelijk besloten tot een overeenkomst rondom vastgoed (en een proces rondom de besluitvorming rondom de Wet Open Overheid. Via een andere route bleek bij Utrecht een project te lopen rondom het oprichten van een Virtueel inkomstenloket, waar behoefte bestond aan een regelgevingsanalyse en een uitwerking van de regelgeving naar gespecificeerde beslisregels, ten behoeve van uiteindelijke digitalisering. Hierbij werd samengewerkt met ICTU, dat het project regels.overheid.nl aan het opzetten was.

Later in het project bleek deze overeenkomst, door ontwikkelingen en een andere digitale procesinrichting bij de afdeling Vastgoed, helaas niet goed meer te passen (zie § 3.2). Omdat er tegelijkertijd binnen de gemeente een actuele wens leefde om het proces rondom de inhuur van extern personeel (via detachering, opdracht, uitzendbasis, enzovoort) te verbeteren, werd dit thema gekozen. Het idee is hierbij om managers toegang te geven tot beslissingsondersteuning die zou bevorderen dat zij hier de juiste keuzes maken. Dit project is dus later in de onderzoeksperiode gestart. Er is een prototype ontwikkeld en op inhoudelijke werking getest, dat volgens planning zal leiden tot implementatie in 2024.

In het project werd gewerkt met software van Flo legal, die gedeeltelijk in het project, in samenwerking met de juridische professionals en onderzoeksteams, werd doorontwikkeld. Dit zorgde enerzijds voor nauwe samenwerking en afstemming met de softwareaanbieder en het gericht inspelen op wensen van de gemeente, maar ook voor vertraging. Dit was een van de redenen dat de ontwikkelde beslisbomen nog niet volledig konden worden geïmplementeerd, terwijl de gebudgetteerde inzet van HvA-onderzoekers al ten einde liep. Enkele personele problemen aan zowel de zijde van de gemeente als de HvA (ziekte, zwangerschap, onderbezetting) droegen er vervolgens aan bij dat de ontwikkeling bij Utrecht tijdelijk stil kwam te liggen. De betrokkenen waren echter nog steeds overtuigd van de potentiële meerwaarde. In het najaar van 2023 is het project daarom met extra inzet van een interne projectleider weer nieuw leven ingeblazen. Dit heeft geleid tot het afronden van het traject rondom de WOO-tool en de start van de implementatie. In 2024 zal, als gezegd, volgens planning ook de inhuurtool worden uitontwikkeld en geïmplementeerd.

Gedurende het project ontstond, op organische wijze, ook uitwisseling van ervaringen tussen Utrecht en Amsterdam, die eraan heeft bijgedragen dat de al aanwezige wensen tot meer

innovatie binnen de afdeling zijn versterkt. De gemeente heeft hiertoe een team Datajuristen opgericht. Parallel aan het project heeft Utrecht instrumenten voor digitale beslissingsondersteuning ('smart documents') ontwikkeld, die onder meer in de bezwaarafhandeling worden ingezet. In de paragrafen hierna worden de deelprojecten afzonderlijk toegelicht.

3.2 Overeenkomst vastgoed

Achtergrond en verantwoording keuze

Bij aanvang van het project bestond bij twee deelnemers aan de tweede training de wens het vergemakkelijken van het opstellen van de Anterieure exploitatieovereenkomst (hierna: Aovk) door het beantwoorden van vragen in software en het automatisch genereren van de Aovk nadat vragen in de software beantwoord zijn. De Aovk is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente Utrecht en een initiatiefnemer (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar of particulier) die betrekking heeft op een concrete gebiedsontwikkeling (in afwijking van het bestemmingsplan van de gemeente). In deze overeenkomst worden onder ander afspraken gemaakt over de kosten voor het wijzigen van het bestemmingsplan en de kosten die gemaakt moeten worden om de ontwikkeling in te passen in de bestaande situatie.

De keuze voor de Aovk was logisch, omdat het een omvangrijke overeenkomst is (65 pagina's) die vaak gesloten wordt (150 per jaar ongeveer) en die veel handmatige aanpassing behoeft. Kort samengevat komt het erop neer dat er ongeveer 150 Aovk's per jaar gesloten worden. Het opstellen hiervan duurt een halve tot een hele dag en, inclusief controle, ongeveer twee tot drie weken. Het gehele proces van het sluiten van een Aovk kan in de praktijk, door veelvuldig overleg tussen partijen, een jaar in beslag nemen.

In het Aovk-proces werd gewerkt met een model in MS Word. Knelpunten die daarbij werden gesignaleerd waren:

- Het gebruiken van het verkeerde model door terug te grijpen op een al eerder ingevuld model. Dit worden regelmatig nieuwe modelovereenkomsten gemaakt dus het kan zijn dat er al een nieuwer model bestaat
- De lengte van het model
- Er zitten vaak kleine slordigheidsfoutjes in die de controleurs tegenkomen en die tijdens de controle aangepast moeten worden, terwijl zij zich beter kunnen richten op de inhoud
- Er is weinig zicht op kosten
- Het is niet zo inzichtelijk op welk moment er een Aovk gecontroleerd moet worden, waardoor het langer kan blijven liggen dan nodig
- Er ontstaan wachttijden op het moment dat de controleurs akkoord moeten geven op de Aovk

Verwachtingen vooraf

Vooraf werd verwacht dat de ontwikkeling en invoering van de digitale beslissingsondersteuning het volgende kon opleveren:

Qua juridisch-inhoudelijke kwaliteit:

- Uniformiteit binnen de opgestelde overeenkomsten
- Zekerheid dat juridische onderdelen niet over het hoofd worden gezien

Qua gebruiksvriendelijkheid:

- Het gemakkelijker opstellen van de Aovk en van vergelijkbare overeenkomsten door het beantwoorden van vragen
- Zekerheid dat alle gebruikers met hetzelfde model werken
- Het fungeren als hulpmiddel tijdens het onderhandelingsproces
- Een kortere overeenkomst

Qua effectiviteit:

- Het creëren van een mogelijkheid waarbij goedkeuring van de grondzakenjurist niet meer nodig is bij toepassing van alle standaard clausules
- Het sneller opstellen van de Aovk en van vergelijkbare overeenkomsten doordat niet alles handmatig hoeft te worden aangepast
- Minder kans op slordigheidsfouten die tijdens controle aangepast dienen te worden waardoor het proces sneller verloopt
- Meer inzicht in (het tijdsverloop van) het proces

De keuze voor de Aovk leek dus logisch en begrijpelijk en het onderzoeksteam heeft in het begin van het onderzoek een uitgebreide procesanalyse gemaakt, onder meer door interviews met alle stakeholders en dossieranalyse. Hierna werd gestart met het modelleren van de overeenkomst in de software. Door de omvang van de overeenkomst was dit een intensieve klus. Halverwege het modelleren van de overeenkomst bleek, onverwacht, dat de Aovk inhoudelijk zou worden herzien. Omdat de planning hiervan onzeker was, heeft het onderzoeksteam, ongeveer halverwege de onderzoeksperiode, besloten om over te gaan op de modellen van de Vereniging raad voor onroerende zaken (hierna: ROZ), in het bijzonder de variant die de gemeente Utrecht als basis gebruikt voor het opstellen van huurovereenkomsten voor winkelruimte, kantoorruimte en woonruimte.

Enige tijd later trad hier echter een volgende, eveneens onverwachte, kink in de kabel op, omdat de afdeling vastgoed in het kader van een innovatietraject verschillende documenten in een ander digitaal documentsysteem bleek te willen onderbrengen. De selectie van het nieuwe model en proces was weliswaar in overleg gegaan met vastgoedprofessionals, maar deze waren niet op de hoogte van de aanstaande systeemwijziging. In eerste instantie leek het alsof de Aovk hierbij ook werd bedoeld om te zetten, maar later bleek dit toch niet de wens van de vastgoedorganisatie. In dezelfde periode kreeg ook een van de twee betrokken juridische professionals een functie buiten de gemeente. Omdat de inzet van de HvA-onderzoeker op dit moment al in de eindfase zat, is besloten haar op andere taken in te zetten en een vastgoedovereenkomst niet langer onder de scope van het onderzoeksproject te houden. De verslaglegging over dit onderdeel is daarom in deze paragraaf rapport beknopt gehouden, alhoewel dit dus niet de intensiteit van de verrichte onderzoeksactiviteiten weerspiegelt.

3.2.1 Deelconclusie: overeenkomst vastgoed

Alhoewel dit deelproject dus niet binnen de onderzoekscope tot implementatie heeft geleid, werd het traject toch als waardevol ervaren. De procesanalyse én de documentanalyse leverden de juristen inzichten in procesverbeteringen en aanscherpingen in overeenkomsten. De gemeente gaat via andere weg ook verder met het digitaliseren van het opstellen van verschillende overeenkomsten rondom vastgoed. Ook het digitaliseren van de Aovk staat nog op de wensenlijst. De gang van zaken herbevestigde het belang van grondig overleg met alle stakeholders bij de afbakening en inrichting van innovatietrajecten en de complexiteit van overleg- en besluitvormingsstructuren binnen een sterk gelaagde gemeentelijke organisatie.

3.3 Besluitvorming Wet open overheid

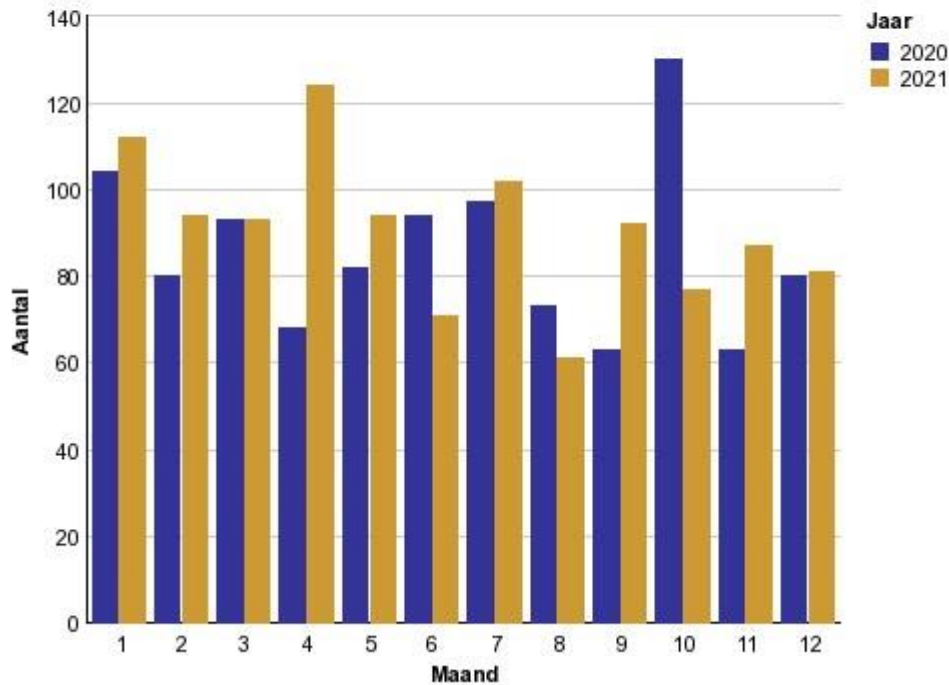
3.3.1 Inleiding

Het tweede deelproject bij Utrecht is gericht op besluitvorming over de Wet Open Overheid (WOO). Ten tijde van de start van het onderzoek gold nog de voorganger: Wet Openbaarheid van Bestuur, maar in het project is logischerwijs geanticipeerd op de aanstaande Wet Open Overheid, die per mei 2022 in werking trad. Het afhandelen van WOO-verzoeken is een relatief grote zaakstroom binnen de juridische afdelingen. Er is een WOO-team dat zich hiermee bezighoudt, waar anno 2024 16 vaste medewerkers¹⁴ (circa 10 fte) werken aan de afhandeling, ondersteund door professionals op afdelingen in de rest van de organisatie. In 2020 en 2021 kwamen rond de duizend verzoeken binnen.

¹⁴ Structureel aangevuld met stagiairs en - regelmatig- tijdelijke inhuur.

Jaartrend

Jaar	Cum aantal huidig jaar	Cum aantal vorig jaar	Vershil huidig - vorig jaar
<u>1088</u>	1.088	1.027	61



Figuur 7 Overzicht aantal Woo-verzoeken

De juridische afdeling oordeelde dat beslissingsondersteuning bij de afhandeling van deze verzoek op verschillende punten verbetering zou kunnen brengen. We lichten dit hierna toe.

Korte bespreking juridisch kader

De Woo is bedoeld om bij te dragen aan een transparante overheid: zo kunnen niet alleen de besluiten maar ook informatie over hun voorbereiding dankzij deze wet na een verzoek daartoe worden openbaar gemaakt voor een ieder. De Woo dient de maatschappelijke controle en de legitimatie van bestuurlijk handelen door de overheid.

Aan het openbaar maken van deze informatie kunnen voorwaarden worden gesteld. Dit betekent dat op het uitgangspunt van de wet, het 'openbaar maken, tenzij ...', een uitzondering kan worden gemaakt. De mogelijke uitzonderingen vinden hun oorsprong in verschillende redenen zoals bedrijfsgevoelige- of concurrentiegegevens, privacy, veiligheid (van de Kroon of Staat). Het belang van openbaarmaking weegt dan niet op tegen het te beschermen belang dat met de openbaarmaking in het geding zou zijn. Het toetsen of bepaalde uitzonderingsgronden aan de orde zijn en de gevolgen daarvan voor de openbaarmaking of verzoeker, vergt van de behandelaar van het verzoek beoordeelt en dat hij bepaalde juridische inhoudelijke afwegingen maakt.

Aan de beoordeling van de vraag of de verzochte informatie daadwerkelijk openbaar gemaakt kan worden, gaan verschillende stappen vooraf. Het verzamelen van mogelijk relevante informatie door de vakafdeling is hierbij een van de belangrijkste stappen. Bij het doorlopen van de verschillende processtappen, van de ontvangst van het verzoek, de interpretatie ervan en de informatie-uitzet (of: informatie-onderzoek), moeten verschillende beoordelingen plaatsvinden: op welke informatie heeft het verzoek betrekking, waar kan die gevonden worden, valt de informatie onder een van de uitzonderingsgronden? De beoordeling van het verzoek en daarmee dus de uitkomst moet in de uiteindelijke beslissing gemotiveerd worden weergegeven.

Organisatorische meerwaarde: verwachtingen en aannames

Bij aanvang van het onderzoek was de globale wens het afdoeningsproces via (één of meer) beslisbo(o)m(en) te stroomlijnen en daarmee direct compliance met de nieuwe Woo te borgen, die op onderdelen wijzigingen met zich meebracht ten aanzien van de Wob. Het oordeel was ook dat het toenmalige afdoeningsproces met bijbehorende processtappen en afwegingen nog onvoldoende eenduidig/gestroomlijnd en inzichtelijk/toegankelijk was. Het (te) grote aantal modeldocumenten was een indicatie dat het proces nog niet optimaal was ingericht. De gemeente haalde mede hierdoor regelmatig termijnen niet, met bijbehorend afbreukrisico en ontevredenheid bij burgers.

De verwachting was dat verbeteringen in dit traject en de inbedding ervan in de organisatie, zouden kunnen leiden tot een vermindering van onnodige stappen, kosten en verbetering van het imago of tevredenheid onder afgehandelde verzoeken. De te ontwikkelen beslisbo(o)m(en) zouden moeten leiden tot een (inhoudelijk) verbeterde en efficiëntere werkwijze bij de afhandeling van de verzoeken tot openbaarheid.

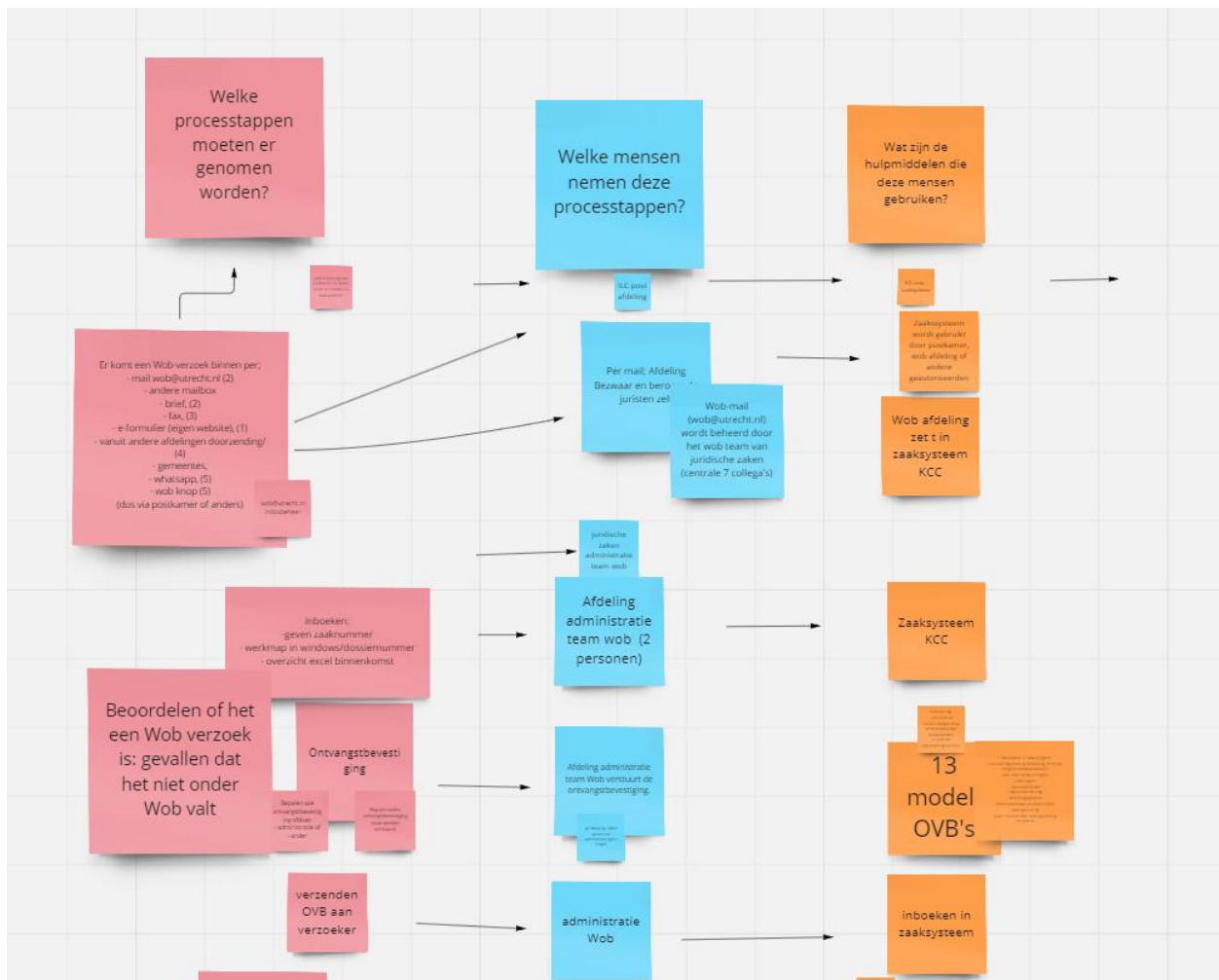
3.3.2 Verloop ontwikkeltraject

Achtereenvolgens zijn de volgende fases in het onderzoek doorlopen: procesanalyse, regelgevingsanalyse, ontwikkelen beslisbo(o)m(en) en ontwikkelen smartdocuments. De verschillende fases worden hieronder toegelicht.

Procesanalyse

De eerste fase van het onderzoek betrof het in kaart brengen van het volledige werkproces en bijbehorende stromen binnen de gemeente Utrecht. Hiertoe is alle beschikbare informatie over het proces bestudeerd en vonden, deels online, enkele zogenaamde 'brown paper-sessies' plaats met de bij het onderzoek betrokken medewerkers. Op die manier zijn de werkstromen van de verzoeken in kaart gebracht. Dit betrof de verschillende medewerkers die met dergelijke verzoeken in aanraking komen, maar ook de verschillende systemen bij de afhandeling ervan worden gebruikt. Denk daarbij aan het zaakssysteem, Octobox (een systeem voor o.a. het automatisch anonimiseren) et cetera. Leidend waren daarbij bij elke processtap zogenaamde W-vragen: wie, wat, waar, wanneer en hoe.

De resultaten van de procesanalyse zijn inzichtelijk gemaakt met behulp van de 'online tool' Miro. De analyse verduidelijkte welke organisatieonderdelen betrokken zijn en hoe zij met elkaar verbonden zijn, vanaf het moment dat een verzoek tot openbaarheid bij de gemeente binnenkomt tot het moment dat het uiteindelijke besluit is bekendgemaakt, inclusief wat hun rol en taak is en op welke manier zij daaraan uitvoering geven.



Figuur 8 Screenshot deel Miro-board. Uit: werksessie t.b.v. procesanalyse

Verspreid over een aantal weken in januari 2022 zijn verder organisatiebreed verschillende interviews afgenomen: zowel centrale als decentrale Wob (nu: Woo)-medewerkers zijn geïnterviewd, maar ook management, ondersteuning en medewerkers betrokken bij de technische ondersteuning van de uitvoering. Door medewerkers gebruikte systemen zijn doorlopen en hun gebruik geobserveerd. Zo ontstond een beeld van de werkafspraken en de zogenaamde impliciete regels en zijn de huidige afspraken en werkwijze, mogelijkheden, moeilijkheden en knelpunten daarin, vanaf het moment van binnenkomst van een verzoek in een analysedocument verwerkt.

Op basis van deze informatie zijn in februari 2022 een aantal feedbackrondes met sleutelfiguren gehouden. De uitkomst hiervan was dat er niet zozeer behoefte bestond aan één of meer beslisbomen die met name de juridisch-inhoudelijke afwegingen ondersteunde, maar vooral aan 'smart documents' die de juiste afwegingen direct ook gebruiksvriendelijk en effectief in burgergerichte documentatie konden vastleggen. Deze zouden dan ook de grote hoeveelheid modeldocumenten kunnen vervangen. Zo waren er voor alle verschillende situaties die zich kunnen voordoen bij de ontvangstbevestiging (extra informatie, verduidelijking verzoek, wel/geen derden betrokken, enz.) alleen al meer dan tien modeldocumenten. Dit bleek niet goed werkbaar,

waardoor medewerkers in de praktijk regelmatig zelf invulling gingen geven aan de inhoud van documenten. Vanuit het oogpunt van het terugdringen van een onnodig gebrek aan uniformiteit en eenduidige communicatie naar de burger was dit onwenselijk.

Regelgevingsanalyse

Naast de procesanalyse en afbakening werd het juridisch kader van de toepasselijke wet- en regelgeving in kaart gebracht. Oorspronkelijk was beoogd daarin zowel de wet- en regelgeving van vóór (dus de Wob) als ná de wetwijziging (dus de Woo) mee te nemen. Dit ten behoeve van het kunnen vergelijken en inspringen op veranderingen. Bijbehorende kamerstukken, literatuur, jurisprudentie en beleidsdocumentatie van gemeente Utrecht zouden daarvoor van belang zijn. Ook de (al dan niet impliciete) ‘regels’ die bij de gemeente Utrecht worden gehanteerd, zouden worden meegenomen: denk daarbij aan kaderstukken en/of -documentatie en (interne) afspraken. Indien nodig zouden ‘nieuwe regels’ worden geëxpliciteerd, bijvoorbeeld wanneer bestaande regels en beleid onvoldoende duidelijk zijn om tot een werkende beslisboom te komen. Het plan om ook (oude) Woo regelgeving gedetailleerd in kaart te brengen werd uiteindelijk geschrapt. De regelgevingsanalyse bleek waardevol, maar tijdrovend. De wijziging van de wet bleek ook niet van dien aard dat die de organisatie voor vragen stelde die niet reeds aan bod kwamen in het onderzoeken van de Woo.

De belangrijkste uitgangspunten van de Woo zijn aan de hand van de elementen uit de wetsanalyse-methode en het bijbehorende juridische analyse-schema in beeld gebracht met behulp van Miro. De analyse nam de processtappen, van de ontvangst van het verzoek, informatieverzameling en de beoordeling van uitzonderingsgronden, als scenario.

ID	REGEL TEKST	BELANGRIJK VOOR...									
	<p>Letten op verschillen Een artikel/regel/paragraaf in de analyse vergelijken in meerdere documenten. Bijvoorbeeld om te zien of er verschillen zijn in de tekst van de analyse en de wet/regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als er meerdere documenten zijn die dezelfde tekst bevatten.</p> <p>2021-1 - analyse van het eerste onderdeel van regel 7 van artikel 18 van de Woo. Het eerste onderdeel van artikel 18 van de Woo is: "De eerste vijf kolommen zijn gereserveerd voor wettelijke bepalingen, rechtspraak, rechtspraak of rechtspraak". De overige kolommen zijn: "De eerste vijf kolommen zijn gereserveerd voor wettelijke bepalingen, rechtspraak, rechtspraak of rechtspraak".</p>	MARKERING A Rechtsbrekking	MARKERING B Rechtspraak	MARKERING C Rechtspraak	MARKERING D Voorwaarde	MARKERING E Voorwaarde	MARKERING F Voorwaarde	MARKERING G Voorwaarde	MARKERING H Voorwaarde	MARKERING I Voorwaarde	MARKERING J Voorwaarde
		juridische relatie tussen twee rechtspraak en andere rechtspraak	toewijzing van een rechtsbrekking of rechtspraak met een kopie of niet fysieke verspreiding	Zorgen voor rechtspraak en andere rechtspraak. Naamloze persoon of rechtspraak. Het is een rechtsbrekking of het is rechtspraak.	Conditie bij een rechtsbrekking, rechtspraak, rechtsbrekking, rechtspraak of anderszins. Het is een rechtsbrekking of het is rechtspraak.	Conditie bij een rechtsbrekking, rechtspraak, rechtsbrekking, rechtspraak of anderszins. Het is een rechtsbrekking of het is rechtspraak.	Conditie bij een rechtsbrekking, rechtspraak, rechtsbrekking, rechtspraak of anderszins. Het is een rechtsbrekking of het is rechtspraak.	Conditie bij een rechtsbrekking, rechtspraak, rechtsbrekking, rechtspraak of anderszins. Het is een rechtsbrekking of het is rechtspraak.	Conditie bij een rechtsbrekking, rechtspraak, rechtsbrekking, rechtspraak of anderszins. Het is een rechtsbrekking of het is rechtspraak.	Conditie bij een rechtsbrekking, rechtspraak, rechtsbrekking, rechtspraak of anderszins. Het is een rechtsbrekking of het is rechtspraak.	Conditie bij een rechtsbrekking, rechtspraak, rechtsbrekking, rechtspraak of anderszins. Het is een rechtsbrekking of het is rechtspraak.
181(1)		beschrijven het recht... informatie... informatie... informatie...	Ziet op toegang tot publieke informatie	Ziet op een voor...	Ziet op het hebben hebben van... informatie... informatie... informatie...	Ziet op het hebben hebben van... informatie... informatie... informatie...	Ziet op het hebben hebben van... informatie... informatie... informatie...	Ziet op het hebben hebben van... informatie... informatie... informatie...	Ziet op het hebben hebben van... informatie... informatie... informatie...	Ziet op het hebben hebben van... informatie... informatie... informatie...	Ziet op het hebben hebben van... informatie... informatie... informatie...
182(1)											
182(2)											

Figuur 9 Screenshot regelgevingsanalyse Woo

De regelgevingsanalyse bleek nuttig om goed grip te krijgen op alle relevante juridische aspecten voor de te ontwikkelen smart documents, onder meer de juiste grondslagen te kunnen vermelden. Ook hier gold dat door de gebruiksonvriendelijkheid van het werken in Miro, nadat de belangrijkste aspecten waren geanalyseerd, niet alle details verder zijn uitgewerkt.

Ontwikkelen smartdocuments

De potentiële meerwaarde van de te ontwikkelen documentgeneratoren werd dus onder meer aanwezig geacht in het harmoniseren van de communicatie. De focus kwam daarmee te liggen op enkele specifieke momenten in het proces waarin wordt gecommuniceerd: zowel met mensen binnen als buiten de organisatie (ontvangstbevestiging, verzoek tot precisering, opvragen zienswijze en het besluit). Dit zijn allen 'communicatiemomenten', waar, zie hiervoor, tot dan toe medewerkers door het ontbreken van adequate ondersteuning soms een individuele invulling gaven. Hierdoor werkte, tot op zekere hoogte, 'ieder voor zich'.

De documenten moesten ruimte bieden aan het verwerken van de uitkomsten van verschillende afwegingen en scenario's. Het ontwikkeltraject richtte zich op het aan de hand van de juiste vragen genereren van documenten waarin alle voor de communicatie relevante omstandigheden eenduidig zijn verwoord. De focus lag op drie verschillende momenten: 1. de ontvangst van het verzoek en de eventueel benodigde verduidelijking van het verzoek (de 'precisering'), 2. het vragen van een zienswijze over de voorgenomen openbaarmaking van informatie en 3. het besluit op het verzoek.

Voor de ontwikkeling van deze smart documents werd gebruik gemaakt van de door de gemeente Utrecht gecontracteerde 'builder' van FloLegal. De doorontwikkeling van de software van FloLegal vond plaats gedurende het traject. De onderzoekers traden tijdens het bouwen van de smart documents regelmatig in overleg met de beheerder van de software om verbeteringen in de software te bespreken.

3.3.3 Testen

Testteam

In de procesanalyse waren de stakeholders van het proces geïdentificeerd, zoals de medewerkers van het Woo-team, maar ook de decentrale behandelaars van de informatie verzoeken, administratief medewerkers van binnen en buiten het Woo team. Al deze betrokkenen zijn vanuit hun rol op verschillende manieren bij het afdoeningsproces van de binnenkomende informatie verzoeken betrokken en maakten zodoende als beoogd gebruiker en professional onderdeel uit van het testteam.

Testrondes

Er zijn verschillende testrondes gehouden met de professionals. De eerste testronde was gepland in september 2022 en betreft een zogenaamde 'zandbak' testronde. De tweede testronde was in oktober 2022 gepland en betreft een 'dossier' testronde. Naar aanleiding van de eerste testresultaten is het prototype aangepast ten behoeve van de tweede testronde, met gebruikmaking van verschillende realistische dossiers. Professionals kregen toegang tot een testomgeving waarin zij de documenten aan de hand van een vragenlijst kunnen genereren. Tijdens het doorlopen van de vragenlijst zijn de professionals door de HvA onderzoekers geobserveerd, die daarbij noteerden wat hen opviel. Professionals werd gevraagd hun gedachten bij het doorlopen van de testomgeving hardop uit te spreken. De bevindingen zijn door de onderzoekers van de HvA verzameld.

Het algemene beeld was dat professionals de potentiële meerwaarde van de tool duidelijk zagen. Ze misten nog wel een bepaald overzicht ervaren bij het doorlopen van de documentgenerator en de vragen. Zo noemden de professionals bij verschillende vragen mogelijke complicaties (“maar het kan ook net anders zijn”), waarbij men er kennelijk nog niet op vertrouwd was dat de bewuste nuancering elders door de vragen is ondervangen. Soms leek een opgenomen nuance, in de formulering van de vraagstelling en antwoordopties, de professional te ontgaan of men vatte de vraag anders op dan bedoeld. Tenslotte waren er enkele eenvoudige tekstuele aanpassingen te identificeren of gaven de reacties van de testpersonen aanknopingspunten voor versimpeling of een aanpassing in de volgorde van de vragen of verduidelijking van de weergave daarvan in het gebruikersscherm. Bij het formuleren van de vragen bleek er een voortdurend spanningsveld tussen de vereiste bruikbaarheid en duidelijkheid aan de ene kant en gewenste nuance en complexiteit aan de andere kant. Het werken met scenario’s en het testen met proefpersonen zijn onmisbaar om hier de juiste balans te vinden. Het grote voordeel van een intern gerichte tool die binnen een klein team zal worden gebruikt is hierbij wel dat deze werkenderwijs kan worden aangescherpt en dat feedback eenvoudig kan worden opgehaald.

3.3.4 Implementatie en monitoring

Uit de testrondes vloeiden nog enkele aanpassingen voort. In de tussentijd liep het traject om de software in de ICT-infrastructuur te integreren. Hierbij zorgde, onder meer, de certificering op het gebied van veiligheid voor vertraging. In combinatie met de, parallel aan het project lopende doorontwikkeling van de software, duurde het project enkele maanden langer dan gedacht. De gebudgetteerde periode van de HvA-onderzoekers was verstreken, waarna bovendien één van de betrokken HvA-onderzoekers tijdelijk uitviel en de ander een nieuwe functie kreeg. In combinatie met piekdruk bij het Woo-team bleven de afronding en implementatie, die eigenlijk al vrijwel gereed waren, liggen. Monitoring heeft hierdoor in de praktijk niet plaatsgevonden. Najaar 2023 is besloten het project, mede door inzet van een nieuwe interne projectleider, weer op te starten. Kort voor einde van de onderzoeksperiode is de Woo-tool afgerond. Begin 2024 wordt deze geïmplementeerd en zal de tool in de praktijk worden gemonitord.

3.3.5 Deelconclusie: Woo-tool

Op basis van het ontwikkeltraject en de gebruikerstesten is de verwachting dat de tool tot daadwerkelijke verbeteringen zal leiden. De tool lijkt gebruiksvriendelijker dan het moeten werken met een groot aantal modellen en zorgt daarmee waarschijnlijk ook voor meer efficiëntie. Bovendien zorgt de tool naar de burger voor een grotere uniformiteit in communicatie in verzoeken en besluiten, hetgeen vanuit algemene juridische kwaliteit wenselijk is. Er lijkt voldoende draagvlak en enthousiasme bij de Woo-medewerkers. De verwachting is bovendien dat middels de managementinformatie die de tool genereert er nieuwe niveaus van kwaliteitsmanagement mogelijk worden.

Over de tool is in het kader van de week *Grip op informatie* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten door de HvA-onderzoekers en juridische professionals van de gemeente een presentatie gegeven. Uit de reacties bleek veel interesse in de mogelijkheden van de tool kennis te nemen. Begin 2024 zullen ontwerp en toelichting op de tool via de HvA ter beschikking worden gesteld.

3.4 Het aanvragen van individuele inkomenslooslag door burgers

Bij de gemeente Utrecht bleek tijdens het project een experiment te lopen, mede in samenwerking met de gemeente Amersfoort en ICTU, om een Virtueel Inkomstenloket op te richten. Het idee hierachter is om alle inkomensondersteunende regeling waar inwoners van de gemeente - in een financieel kwetsbare positie - voor in aanmerking kunnen komen in één virtueel loket samen te brengen. Een inwoner zou hier kunnen inloggen met zijn Digid, waarna hij de over hem beschikbare data ophaalt vanuit mijnoverheid.nl, en in een eigen omgeving deze data gematcht kunnen worden met de voorwaarden van regelingen. Zo zouden suggesties kunnen worden gedaan voor welke regelingen de inwoner in aanmerking komt. Idealiter zouden regelingen waaraan de inwoner na het indienen van een aanvraag vrijwel direct kunnen worden toegekend.

In het project was door de initiatiefnemers veel tijd besteed aan het uitwerken van het concept en het zorgen dat aan verschillende technische randvoorwaarden werd voldaan. Inmiddels was binnen het project ook de overtuiging ontstaan dat voor het goed functioneren het wenselijk was dat voor de te incorporeren regelingen een regelgevingsanalyse zou worden verricht, met behulp van de wetsanalyse-methode (of vergelijkbaar). Als eerste, wenselijke regeling werd de individuele inkomenslooslag genoemd. Dit is een toeslag op het inkomen, voor personen die langdurig op een laag inkomen zitten.

Omdat de wetsanalyse-methode ook in de andere deelprojecten tot waardevolle resultaten leidde en de Belastingdienst bereid bleek bij te dragen, werd besloten om voor het Virtueel Inkomstenloket een analyse te verrichten. Daarbij was duidelijk dat, gezien het nog experimentele en verkennende karakter van het Virtueel Inkomstenloket, de analyse niet al direct tot daadwerkelijke implementatie zou leiden. Het doel was vooral om meer ervaring op te doen met de methode, omdat deze methode (of vergelijkbare methoden) bij het ontwerpen van digitale beslissingsondersteuning wordt gezien als een belangrijke bouwsteen voor duurzame, transparante en onderhoudbare systemen en daarmee als een pijler voor juridisch-inhoudelijke kwaliteit. In een reeks sessies met HvA-onderzoekers, gespecialiseerde professionals van de Belastingdienst en een ervaren juridische specialist van de gemeente werd een groot deel van de analyse verricht. De verschillende voorwaarden die uit de analyse voortvloeien werden daarbij uitgewerkt naar een zgn. DMN-notatie.

Ook hier gold dat de analyse tot waardevolle inzichten leidde. In het samenspel tussen landelijke regelingen, verordening en beleidsregels werden verschillende kleinere onvolkomenheden en onvolledigheden ontdekt, die tot verbetering van de regelgeving zouden kunnen leiden. Tegelijkertijd kon niet worden gewerkt met software, zodat de analyse ook in een combinatie van Powerpoint, Excel en Miro werd verricht. Dit herbevestigde de wens voor effectievere ondersteuning van dergelijke analyses, waarin pas aan het einde van het project kon worden voorzien (zie ook hiervoor § 1.5.1). Begin 2024 wordt door het onderzoeksteam gewerkt aan het volledig documenteren van de analyse in de iKnow-suite (PNA groep), inclusief het uitwerken naar gespecificeerde beslisregels. Hierna kan deze analyse ook via regels.overheid.nl worden gedeeld.

De ervaringen dat uit dergelijke analyses direct verbeterpunten voortvloeien voor de kwaliteit van regelgeving die ervaringen rondom de analyse zijn onder meer verwerkt in een artikel voor het Tijdschrift van Wetgevingsjuristen.¹⁵

3.5 Inhuren van tijdelijk extern personeel

Terwijl het project rondom de Aovk vertraging opliep, bleek er een wens in de organisatie om een veelvoorkomend probleem te adresseren middels digitale beslissingsondersteuning. In de praktijk levert het inhuren van tijdelijk personeel door managers van afdelingen binnen de brede, gemeentelijke organisatie regelmatig vragen op. Vanuit juridisch perspectief speelt hier onder meer de vraag wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst of opdracht. Daarbij zijn er verschillende opties die elk hun eigen interne, administratieve route en verplichtingen kennen. Voor verschillende varianten is bijvoorbeeld het gebruik van het interne Marktplaatsplein verplicht, terwijl voor andere vormen in principe wordt uitbesteed aan een vaste partij.

Het volgen van de juiste weg is van belang voor het beheersen van arbeidsrechtelijke risico's. Mogelijke nadelige gevolgen van het kiezen van een verkeerde route zijn het onbedoeld aangaan van arbeidsovereenkomsten, naheffingen vanuit Belastingdienst of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering en mogelijke strijd met aanbestedingsregelgeving. Vanuit de organisatie is het (bijdragen aan het) beheersen van deze risico's in de praktijk een gedeelde verantwoordelijkheid van, onder meer, de afdeling Inkoop, Human Resources en Juridische Zaken. Vanuit deze drie stafafdelingen werd het initiatief gedragen om hiervoor digitale beslissingsondersteuning te ontwikkelen, met als gebruikersdoelgroep de tientallen managers (>50) van de verschillende organisatieonderdelen en teams van de gemeente. Bij aanvang was daarbij, door het latere startmoment, duidelijk dat het niet binnen de projectperiode zou lukken om tot implementatie en monitoring te komen. Desalniettemin werd het verkennen van de thematiek – die bij veel overheidsorganisaties op vergelijkbare wijze speelt – zinvol en inzichtgevend geacht.

Er bestonden voor het volgen van de juiste route binnen Utrecht al verschillende instructies en checklists, zoals een handleiding Marktplaatsplein en een processchema voor het inhuren van een externe medewerker, maar deze waren niet voor alle afdelingen die zich met hetzelfde proces bezighouden bruikbaar. Het was dus belangrijk te bepalen welke afdeling de beslissingsondersteuning zou gaan gebruiken, maar ook in welke fase zij dat zouden gaan doen en op welke hoofdvraag nu eigenlijk antwoord moest worden gegeven. De regels zijn bijvoorbeeld anders als het gaat om inhuren ten opzichte van het verlengen van een externe medewerker. Daarnaast heeft in de praktijk een medewerker vaak al een persoon in gedachte om in te zetten en kunnen in die situatie andere vragen gesteld worden dan wanneer dit niet het geval is.

¹⁵ Meuwese, A.C.M., Timmer, I. (2022). *Law smells. Over digitale vertalingen van regelgeving en de uitvoeringspraktijk*. In *RegelMaat 2022(38)*. Boom Juridische Uitgevers.

Figuur 10 Voorbeeld vraag capaciteitsbehoefte met vertakking als de gebruiker iemand op het oog heeft

In verschillende sessies zijn met vertegenwoordigers van de drie afdelingen de hoofdlijnen van het doel (doelgroep, inhoud, belangrijkste uitkomsten en voorwaarden) besproken. Op basis hiervan is door een HvA-onderzoeker allereerst een schets op papier gemaakt, die ter controle is voorgelegd. Uit de eerste reactie van Utrecht volgde dat de insteek toch anders zou worden, waardoor bepaalde, voor de meeste medewerkers niet te beantwoorden vragen over onder andere salarisschalen eruit zouden vallen. De hoofdvraag werd daarom: *'Hoe kan ik invulling geven aan mijn capaciteitsbehoefte?'*. De beslissingsondersteuning moest uitvragen hoe de gebruiker voor ogen had dat het werk zou worden uitgevoerd, zodat hij of zij op basis daarvan antwoord kreeg op de vraag welke vorm daarbij past.

Zowel intern beleid als nationale wetgeving en zeer recente jurisprudentie zijn hierin meegenomen. Voor de beoordeling van de juiste route zijn, onder meer, de beoogde werkzaamheden, wijze van aansturing, vrijheid in werktijden e.d. van belang. Deze dienden dus verwerkt te worden in de vragenlijst, waarbij een balans moet worden gezocht tussen het aantal vragen, de tijdsduur van het invullen en de juridische juistheid. De Belastingdienst heeft tientallen vragen om te bepalen of iemand een echte zelfstandige is, maar zo veel vragen stellen past niet bij het doel van de beslissingsondersteuning van Utrecht. Daarom zijn de vragen gecategoriseerd en worden de belangrijkste elementen uitgevraagd als extra controle als de gebruiker aangeeft al iemand op het oog te hebben. Om tot een conclusie te komen, zijn door de onderzoeker algoritmen opgesteld die bepalen hoe de gegeven antwoorden tot een conclusie leiden. Dit is uitgebreid getest.

2. Jouw antwoorden en ons advies	
Werving of inkoop	
Je zoekt iemand voor tijdelijke invulling.	
Verlenging	
Er loopt nu geen opdracht, dus het gaat niet om verlenging.	
Inhuur of uitbesteding	
Je zoekt niet iemand omdat je tijdelijk handen tekort komt of een tekort hebt aan specifieke kennis.	
Je hebt iemand nodig voor een specifiek eindresultaat. Dit is bijvoorbeeld een rapport of een advies.	
Je wil dat degene die het werk gaat doen, dat zelf doet. Hij/zij mag zich niet zomaar laten vervangen.	
Je wil je keuze voor een aanbieder baseren op de beschrijving van het eindresultaat of de termijn waarbinnen dit resultaat wordt opgeleverd. Je hebt ook eisen aan degene die het werk zal uitvoeren.	
Uitbesteding	
Uit de antwoorden op vragen over hoe je wil dat het werk wordt uitgevoerd, volgt dat daar uitbesteding bij past. Voor uitbesteding kan je Marktplein niet gebruiken. Je moet de reguliere inkoopprocedure volgen. Je kan daarvoor ondersteuning vragen bij de decentrale inkoop.	

Figuur 11 Voorbeeld rapport met eindconclusie en te nemen vervolgstap

Inhuur	
<i>Echt zelfstandig?</i>	
	* Je wil alleen sturen op het resultaat en dus geen invloed uitoefenen op hoe het werk wordt uitgevoerd.
	* Degene die het werk gaat uitvoeren moet af en toe op bepaalde tijden en/of bij bepaalde activiteiten aanwezig zijn.
	* Degene die je wil inhuren, hoeft op een uitzondering na niet op kantoor/de werkplek aanwezig te zijn.
	* De Gemeente zal alle dingen die nodig zijn voor de uitvoering van het werk verzorgen.
	* De in te zetten persoon is ingeschreven bij de KvK.
	* De in te zetten persoon kan andere opdrachtgevers hebben. Hij/zij werkt dus niet meestal 40 uur per week.
	--> Hoe jij de uitvoering van het werk voor je ziet, past bij een zelfstandige.
Je kan de ZZP'er die je op het oog hebt gaan inhuren. Wijs hem of haar op de procedure. Hij of zij moet zich op Marktplein aanmelden als gegadigde.	

Figuur 12 Voorbeeld afweging en conclusie 'echte zelfstandige'

De HvA-onderzoeker heeft de uiteindelijke versie op basis van dat eerste commentaar en verder onderzoek van (beleids)stukken gemaakt, dit geprogrammeerd in Legal Logic en deze versie is in eerste instantie getest door twee leidinggevenden van de stafafdelingen. Zij gaven aan onder de indruk te zijn en hadden hoofdzakelijk taalkundige opmerkingen en wat vragen. Nadat ook deze verwerkt waren, zijn nog de grondslagen van de individuele vragen toegevoegd als bronnen. Alleen gebruikers die zijn ingelogd krijgen de grondslag van de desbetreffende vraag (dus op welke regel of welk beleid de vraag gebaseerd is) te zien als zij hun muis bewegen over het icoon.



Figuur 13 De grondslag van de vraag wordt als bron weergegeven

Aan het einde van de onderzoeksperiode heeft Utrecht de beslissingsondersteuning omgezet naar de eigen software. Hiermee zullen in 2024 gebruikerstests plaatsvinden, ter aanscherping en verhoging gebruiksvriendelijkheid. Volgens planning zal in het voorjaar van 2024 met de verschillende afdelingen de implementatie en monitoring worden voorbereid. Communicatie en borging van het gebruik door de grote, diverse doelgroep is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

4. Provincie Gelderland

4.1 Algemeen

De provincie Gelderland heeft als organisatie met circa 1500 medewerkers een juridische afdeling van circa 25 juridische professionals, naast verschillende decentrale juridische professionals. Ook bij de provincie Gelderland is voorafgaande aan het project een training gegeven waaraan een teammanager, zeven verschillende juridische professionals van de afdeling, in combinatie met twee IV-professionals, hebben deelgenomen. Ook hier vloeiden ideeën uit voort voor de ontwikkeling van digitale beslissingsondersteuning. Uiteindelijk was de wens van de provincie om voor drie processen een instrument te ontwikkelen, elk met een verschillend karakter.

Bij de provincie Gelderland werd gewerkt met de software van Legal Logic. Een HvA-onderzoeker, tevens verbonden aan de UvA waar de betreffende software is ontwikkeld, begeleidde het traject vanuit het onderzoeksteam. Deze onderzoeker was ook een van de docenten tijdens de training. Met betrekking tot alle drie instrumenten heeft implementatie en monitoring plaatsgevonden in de periode januari tot en met mei 2022.

Een van deze instrumenten betrof beslissingsondersteuning voor de afdeling subsidies. Hieraan was inhoudelijk een van de decentraal gepositioneerde juridische professionals betrokken. De provincie stelde een interne projectleider aan, om de verschillende deelprojecten te begeleiden. De ontwikkeling van het instrument rondom subsidies bleef, omdat deze buiten de bevoegdheid van de juridische afdeling viel, buiten de scope van de projectleider, maar er werd wel zoveel mogelijk gezamenlijk opgetrokken.

Aan het deelproject rondom subsidies was een deadline verbonden (verbonden aan de inwerkingtreding van de nieuwe regel), die maakte dat de provincie zo snel mogelijk aan de slag wilde. Om de projecten zoveel mogelijk gezamenlijk te laten lopen, was er ook bij andere deelprojecten de wens zo snel mogelijk te starten. De provincie startte met het project hierdoor weliswaar na goedkeuring van de subsidieaanvraag, maar voor de formele startdatum, waardoor in de beginfase de begeleiding door de HvA-onderzoeker nog niet optimaal kon worden geboden. Met name bij het instrument rondom subsidies maakte de vereiste spoed dat de onderzoeksstappen minder goed konden worden doorlopen dan gewenst.

Er waren derhalve verschillende factoren die begeleiding en planning bemoeilijkten. De lockdowns tijdens de corona-pandemie, waardoor in een aantal cruciale periodes er slechts online contact kon zijn, compliceerden eveneens de onderzoeksbegeleiding. Door de vroege start ontstond er bij de provincie in het algemeen een verschil in planning met de gemeenten in het project. Rond het einde van de monitorperiode eindigde ook de interne projectleiding; ruim een jaar eerder dan in de oorspronkelijke onderzoeksopzet eigenlijk was voorzien. Op dit moment heeft de provincie de verschillende deelprojecten geëvalueerd. Hierna nam de betrokkenheid van de provincie bij het project af. In vergelijking met de mate van uitwisseling tussen de andere partnerorganisaties heeft mede hierdoor met de provincie ook minder uitwisseling plaatsgevonden. De provincie heeft in de eindevaluatie van het project zelf eveneens

geconcludeerd dat de planning van en wisselwerking met het project en de andere deelnemende overheidsorganisaties door een combinatie van factoren niet optimaal is verlopen.

Aan inbedding van de instrumenten werd in de projectperiode door de ICT-afdeling wat minder eisen gesteld, in lijn met het 'pilotkarakter'. Uiteindelijk heeft de provincie na de evaluatie besloten het gebruik van de intern gerichte instrumenten niet te continueren. Van twee van de drie instrumenten werd geoordeeld dat zij te weinig meerwaarde opleverden. Het behouden en beheren van de benodigde software ná de pilotfase voor het laatste, relatief eenvoudige instrument werd te bewerkelijk geacht en niet kostenefficiënt. Desalniettemin waren deelresultaten voor de provincie waardevol. In de genoemde eindevaluatie benoemde de provincie, onder meer, de volgende relevante punten:

- *De ontwikkeling van de instrumenten leidt tot samen optrekken (met meerdere collega's en verbinding tussen afdelingen) heeft een meerwaarde. Leren met en van elkaar.*
- *De procesanalyses die in het kader van het project zijn gemaakt, zijn waardevol en inzichtelijk. Dit zou vaker moeten gebeuren, ook wanneer het niet tot een instrument leidt.*
- *Benodigde ondersteuning door ICT-afdeling bleek meer dan verwacht, is vooraf niet over afgestemd (bijv. over keuze systeem en gevolgen daarvan). Het I-portfolio heeft beperkt ruimte voor ondersteuning van dit type innovatie.*
- *Huisstijl geeft beperkingen bij inrichten van systeem en documenten.*
- *Beslisbomen kunnen belangrijke rol spelen in dienstverlening. Het beeld bestaat wel dat instrumenten die direct veel meerwaarde opleveren mogelijk vooral in processen buiten juridische afdeling liggen, die veelal interne adviezen geeft waarbij er veel beleids- en interpretatieruimte is. Bij de afdelingen die vaker direct met inwoners/organisaties werken zoals Subsidieverlening en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving hebben instrumenten naar verwachting een grotere meerwaarde.*

Hierna geven we een korte toelichting op de verschillende deelprojecten.

4.2 Vaststellen subsidies

4.2.1 Verloop ontwikkeltraject

De eerste tool was verbonden aan een wijziging in/ aanscherping van het beleid rondom de vaststelling van subsidies. Na afloop van een subsidieperiode dient een subsidie definitief te worden vastgesteld. De beleidsregel zag op misbruik en oneigenlijk gebruik van verleende subsidies. Het doel van dit beleid is om na te gaan of de subsidieontvanger het vertrouwen dat de provincie in hem heeft gesteld dat hij de activiteiten conform de subsidieverstreking uitvoert, al dan niet terecht is. Blijkt dat het vertrouwen is geschaad, dan moet er handhavend worden opgetreden. Controle hiervan vindt op twee momenten plaats, namelijk bij de vaststelling van de subsidie en bij een wijziging in de subsidie na bijvoorbeeld een melding of steekproef,

Inhoudelijk bleek het ontwikkelen van deze subsidietool complex, omdat er naast het aflopen van voorwaarden ook relatief ingewikkelde berekeningen moesten plaatsvinden. Deze berekeningen waren afhankelijk van het subsidiebedrag en eventueel geconstateerde gebreken in verantwoording en besteding van het bedrag. De verschillende grondslagen kenden elk weer

verschillende verplichtingen en in de praktijk zou het zo kunnen zijn dat een subsidieontvanger zich aan meer verplichtingen niet had gehouden. Dit had tot gevolg dat de gebruiker van de subsidietool steeds de gelegenheid moest hebben meer antwoordmogelijkheden van toepassing te laten zijn en de daarbij behorende vervolgvragen moest kunnen beantwoorden.

De beleidsregels schreef voor ieder nalaten van een verplichting een specifiek kortingspercentage voor. Wel heeft de beleidsmedewerker steeds de mogelijkheid gebruik te maken van zijn of haar discretionaire bevoegdheid, zoals vereist volgens artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht, en kan dit percentage ofwel lager ofwel op 0% worden vastgesteld. Het gewenste getal moest in de subsidietool kunnen worden ingevuld.



Ten slotte bepaalde de regeling dat de van toepassing zijnde verlagingspercentages bij elkaar op moesten worden geteld, met dien verstande dat het bedrag met niet meer dan 100% kan worden verlaagd:

Indien er meerdere extra verlagingen op grond van het eerste lid of tweede lid worden opgelegd, worden deze, met uitzondering van onderdelen a en b, onderdeel ii, van het eerste lid die betrekking hebben op dezelfde wijziging, bij elkaar opgeteld.

Art. 3 lid 3 van de Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Gelderland 2021

Uiteindelijk is door een intensieve samenwerking tussen RAAK-onderzoekers en een projectteam van de provincie Gelderland een werkende tool ontwikkeld met 82 optionele vragen en bijpassende rekenregels. Na het beantwoorden van de vragen kreeg de gebruiker direct het totale kortingspercentage inclusief verantwoording te zien en kon hij/zij tot actie overgaan.

Provincie Gelderland

Beleidsregel M&O <input checked="" type="checkbox"/>	<h3>Resultaat</h3> <p>Er is niet voldaan aan enig andere verplichting die betrekking heeft op de verzameling of het verstrekken van gegevens of inlichtingen. Eigenlijk moet de subsidie met 5% extra worden verlaagd, maar je antwoorde dat de korting niet moet worden opgelegd. 0,00 %</p> <p>Er is niet voldaan aan de verplichting om bewijsstukken aan te leveren. Eigenlijk moet de subsidie met 100% extra worden verlaagd. Er is in overleg voor een afwijkend percentage gekozen waarmee de subsidie extra moet worden verlaagd. Dat percentage is: 3,00 %</p> <p>De totale korting die moet worden opgelegd is: 3,00 %</p> <p>De misbruik of oneigenlijk gebruik van de subsidie moet worden geregistreerd. Registreer in het register M&O (link k:/schijf) de volgende gegevens:</p> <ul style="list-style-type: none">• aan welke verplichting(en) is/zijn niet voldaan;• het bedrag waarop de subsidie conform de aanvraag moet worden vastgesteld danwel het vastgestelde subsidiebedrag, en• de op grond van de beleidsregel toegepaste maatregel(en).
> Reden voor toepassing beleidsregels	
> Herzien subsidiebedrag	
> Evenredigheid herziening	
> Strafbaar feit	
Resultaat	
Begin opnieuw	<h3>Documenten</h3> <p> Gegeven antwoorden.pdf</p> <hr/> <p> Rapport: M&O.pdf</p> <hr/> <p><input checked="" type="checkbox"/> Of ontvang deze documenten per mail</p> <hr/> <p>Begin opnieuw</p>

Figuur 14 Resultaat na beantwoorde vragen

Perc100D = 1	Er is niet voldaan aan de verplichting een aanvraag tot vaststelling tijdig in te dienen of de verplichting een financieel verslag (indien van toepassing een jaarrekening) of een activiteitenverslag of een accountantsverklaring bij de aanvraag tot vaststelling te voegen. Eigenlijk moet de subsidie met 100% extra worden verlaagd. Er is in overleg voor een afwijkend percentage gekozen waarmee de subsidie extra moet worden verlaagd. Dat percentage is:	NwPerc100D	Answer
--------------	--	------------	--------

QuestionNumber	ReferralCode	MainCategory	SubCategory	TemplateCategory	Question	Explanation	AnswerType	Answer1	Follow-upQuestion1
18	NwPerc100D	Beleidsregel M&O	Evenredigheid vaststelling		Met welk percentage is na raadpleging van een jurist besloten de subsidie lager vast te stellen?		14	invullen	19

Figuur 15 Impressie bronbestand subsidietool

Ook de grondslagen en verdere verantwoording van de subsidietool zelf zijn gedocumenteerd, zodat bij mogelijke wijzingen in wet-, regelgeving of in jurisprudentie de vragen in de tool zouden kunnen worden aangepast:

ID	ARTIKEL/ REGEL	HYPERLINK	GELDIGHEID	RELEVANTIE
INFO		Gebruik wetten.nl als bron.	Kopieer de geldigheid uit bron (doorgaans bovenaan de regeling) en plak hierin. Dit gegeven kan worden gebruikt om periodiek en systematisch te kunnen nagaan of de beslissboom nog actueel is.	Beschrijf hier in korte zinnen of steekwoorden waarom de regel van belang is voor context, afbakening, vorm, inhoud en/of uitkomst van de beslissboom. <i>Bijvoorbeeld: artikel bevat basisdefinitie 'bestuurlijke aangelegenheid'. Of: 'uit artikel volgt wanneer aparte overeenkomst noodzakelijk is'.</i>
1	Artikel 4:5 Awb	wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 (overheid.nl)		Diverse sancties kunnen pas worden opgelegd nadat de subsidieontvanger in de gelegenheid is gesteld het gebrek te herstellen.
2	Titel 4.2 Awb	wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 (overheid.nl)		Subsidietitel van de Awb is in zijn volledigheid van toepassing.
3	Artikel 4:37 Awb	wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 (overheid.nl)		Beslisboom voorziet in sancties voor het niet voldoen aan verplichtingen. Deze bepaling biedt de grondslag voor het opleggen van eenvoudige doelgebonden verplichtingen.
4	Artikel 4:38 Awb	wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 (overheid.nl)		Beslisboom voorziet in sancties voor het niet voldoen aan verplichtingen. Deze bepaling biedt de grondslag voor het opleggen van doelgebonden verplichtingen.
5	Artikel 4:39 Awb	wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 (overheid.nl)		Beslisboom voorziet in sancties voor het niet voldoen aan verplichtingen. Deze bepaling biedt de grondslag voor het opleggen van niet-doelgebonden verplichtingen.
6	Artikel 4:44 Awb	wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 (overheid.nl)		Voordat een sanctie kan worden opgelegd voor het niet tijdig indienen van een aanvraag tot vaststelling, moet aanvrager eerst in de gelegenheid worden gesteld het gebrek te herstellen.
7	Artikel 4:45 Awb	wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 (overheid.nl)		Deze bepaling schrijft voor dat de activiteiten moeten plaatsvinden overeenkomstig de aan de subsidie verbonden verplichtingen.
8	Artikel 4:46, lid 2, sub b, Awb	wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537 (overheid.nl)		Deze bepaling biedt de grondslag om de subsidie lager vast te stellen (sanctie opleggen) als niet is voldaan aan de verplichtingen.

ID	UITSPRAAK	HYPERLINK	DATUM UITSPRAAK	RELEVANTIE
INFO	Gebruik het ECLI-nr.	Voorkeursbron is rechtspraak.nl		Beschrijf hier in korte zinnen of steekwoorden waarom de uitspraak van belang is voor context, afbakening, vorm, inhoud en/of uitkomst van de beslisboom. <i>Bijvoorbeeld: specificeert wanneer er sprake is van 'publieke verantwoordelijkheid'</i>
1	ECLI:NL:RVS:2019:928	ECLI:NL:RVS:2019:928, Raad van State, 201800704/1/A2 (rechtspraak.nl)	27 maart 2019	Kortingpercentages vastleggen in beleidsregels geaccepteerd.
2	ECLI:NL:RVS:2009:BJ6097	ECLI:NL:RVS:2009:BJ6097, voorheen LJN BJ6097, Raad van State, 200808878/1/H2 (rechtspraak.nl)	26 augustus 2009	Toepassing evenredigheidsbeginsel
3	ECLI:NL:CBB:2011:BQ8474	ECLI:NL:CBB:2011:BQ8474, voorheen LJN BQ8474, College van Beroep voor het bedrijfsleven, AWRB_09/828 (rechtspraak.nl)	7 juli 2011	Toepassing evenredigheidsbeginsel
4	ECLI:NL:RVS:2008:BD2138	Uitspraak 200704864/1 - Raad van State	21 mei 2008	Toepassing evenredigheidsbeginsel

Figuur 16 Overzicht grondslagen en verantwoording vragen

De betrokken juridische professional heeft het grootste deel van de inhoudelijke toelichtingen geschreven. Vanuit het onderzoeksteam was een belangrijke observatie dat veel van de toelichtingen nog een te juridisch karakter hadden. Om die reden heeft er een overleg plaatsgevonden met een communicatieadviseur werkzaam op de afdeling subsidieverlening en heeft zij een eerste versimpeling aangebracht. In de snelle ontwikkeling was er te weinig tijd voor om hierbij nog meer wijzigingen aan te brengen en de teksten nog meer toe te snijden op de subsidiemedewerkers. Hierna is getest met subsidiemedewerkers, die de tool als nuttig en bruikbaar ervoeren.

4.2.2 Deelconclusie: vaststellen subsidies

Uiteindelijk is de subsidietool in de periode januari tot en met mei 2022 97 keer gebruikt. Daarbij was er sprake van afnemend gebruik in de tijd. In de evaluatie werd geconcludeerd dat het systeem wel meerwaarde had om de subsidiemedewerkers, met name in de beginperiode van de nieuwe beleidsregel, te ondersteunen bij het afhandelen van vaststellingen. Naarmate de ervaring en kennis bij hen toenam werd de behoefte bij de medewerkers om de tool te gebruiken ter ondersteuning minder groot. Het systeem zou dan eventueel nog meerwaarde kunnen hebben voor nieuwe medewerkers (die door natuurlijk verloop incidenteel in dienst treden). Voor dit gebruiksdoel zou de inhoud en software dan echter wel moeten worden beheerd én zou er voldoende meerwaarde moeten zijn ten opzichte van reguliere inwerktrajecten. Al met al werd er hierdoor te weinig meerwaarde aanwezig geacht en is uiteindelijk in maart 2023 besloten dat er onvoldoende behoefte was om het subsidiesysteem ook na de pilotfase in de lucht te houden.

4.3 Wegwijzer opstellen van officiële besluiten en documenten

4.3.1 Inleiding

Een instrument met een meer praktisch karakter was een hulpmiddel om medewerkers de juiste sjablonen te laten kiezen. Medewerkers raakten regelmatig de weg kwijt in de diverse modeldocumenten, voor verschillende typen besluiten en officiële documenten van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. De afweging welk document voor welke handeling moet worden gebruikt is juridisch geladen en, onder meer, verbonden aan de bevoegdheidsverdeling binnen de provincie. De juridische afdeling heeft, vanuit het oogpunt van juridische kwaliteit, een verantwoordelijkheid om correct gebruik te bevorderen en ondersteunen. Het verkeerd gebruiken van sjablonen leidde regelmatig tot onnodige misverstanden en herstelwerk. Er was derhalve een duidelijke organisatiebehoefte om dit proces beter te ondersteunen.

De bedoelde documenten worden bij de provincie via andere software (Xential) opgesteld. Deze software is primair gericht op opstellen van documenten middels standaardtekstblokken, aangevuld met maatwerkteksten, en bood niet de mogelijkheid om een aparte 'wegwijzer' te maken om de juridisch juiste route te volgen. Logischerwijs was idealiter de situatie dat deze sjablonenwijzer niet apart, in andere software dan de sjablonen zelf, zou worden gepositioneerd. Integratie van de twee systemen werd echter in het kader van het project niet haalbaar geacht.

Het instrument is in samenspraak met de inhoudsverantwoordelijke ontwikkeld. Door een team van drie personen is aan de slag gegaan en is uiteindelijk de sjablonenwijzer opgeleverd. Een HvA-onderzoeker beantwoordde slechts enkele vragen en het team was nauw betrokken bij de evaluatie- en besprekingsmomenten. In januari 2022 is het prototype getest op een voor de gehele organisatie representatieve groep collega's door middel van een uitnodiging daartoe per mail. De collega's werd gevraagd vier opdrachten te doorlopen, de uitkomst te noteren en op te schrijven wat opviel. De resultaten waren positief en de aanpassingen niet fundamenteel. De geplande livegang op 1 maart 2022 kon daarom doorgaan.

Testblad Beslisboom Welk sjabloon moet ik gebruiken voor agendering GS?

Ingevuld door

Toelichting

Hieronder een viertal opdrachten. Loop de beslisboom aan de hand van deze opdrachten door noteer het resultaat. Maak waar nodig gebruik van de helpteksten en links naar informatie. Noteer ook zaken die je daarbij opvallen (zoals schrijffouten, onduidelijke teksten en links die niet werken). Wees kritisch!

Onderaan het document is een veld waarin je je algemene opmerkingen en suggesties kunt noteren.

De beslisboom kun je openen via <https://keuzehulp.gelderland.nl/Home/index/2>

Opdracht 1

Een gemeente heeft plannen met een perceel en daarbij moeten een aantal bomen op oude bosgrond worden omgekapt. De provincie is de aangewezen partij om een vergunning te verlenen en dat kan op mandaat worden afgehandeld door de afdelingsmanager. Maar het ligt nogal gevoelig en dus vraagt de gedeputeerde jou om eerst in GS te polsen hoe het college hier tegen aan kijkt. Welk(e) sjabloon/sjablonen gebruik je voor agendering in GS?

Resultaat:

Opmerkingen:

Opdracht 2

Provinciale Staten hebben schriftelijke statenvragen gesteld over busdiensten die geschrapt gaan worden. Je wordt gevraagd om voor de beantwoording te zorgen. Ter toelichting is door de betreffende busmaatschappij aanvullend informatie verstrekt. Deze informatie is als vertrouwelijk

Figuur 17 Testblad sjablonenwijzer met een deel van de vier opdrachten

4.3.2 Deelconclusie: wegwijzer opstellen van officiële besluiten en documenten

De sjablonenwijzer is in de monitorperiode (van vijf maanden) 53 keer gebruikt; gemiddeld derhalve ca. 2-3 keer per week. Bij de stakeholders werd geoordeeld dat deze in een praktische behoefte (bij organisatie en gebruikers) voorzag. Tegelijkertijd was het onhandig dat de wegwijzer in andere software was opgenomen dan de documenten zelf. Het gebruiksgemak was hierdoor niet optimaal. In het licht van het feit dat bij de andere twee projecten onvoldoende meerwaarde aanwezig werd geacht, is besloten de tool niet te continueren.

4.4 Ondersteuning afhandeling Woo-verzoeken

4.4.1 Inleiding

Ook bij Gelderland is, ten slotte, een instrument ontwikkeld ter ondersteuning van de afhandeling van Woo-verzoeken (voorheen: Wet Openbaarheid van Bestuur). De insteek was hier anders dan bij de gemeente Utrecht. De provincie stond voor ogen een instrument te ontwikkelen dat meer als een kennismanagementsysteem moest dienen voor de verschillende stappen in de afhandeling van Woo-verzoeken. Voornaamste gebruikers zouden de Woo-coördinatoren zijn. Omdat dit systeem in karakter afweek van de andere, geselecteerde processen was het vanuit onderzoeksperspectief interessant te bezien of dit meerwaarde zou kunnen hebben.

De ontwikkeling van dit systeem bleek complex. In eerste instantie werd een hulpinstrument voor het (toen nog) Wob-team ontwikkeld voor advies over de handelswijze als een verzoek tot openbaarmaking binnenkomt. Daarbij kwam de vraag op, of deze inrichting wel tot voldoende gebruik zou leiden. Als coördinatoren de handelswijze zouden kennen, zouden zij er immers geen gebruik van maken. De feedback van een test onder collega's leverde verschillende inzichten op. De voornaamste inhoudelijke boodschap was allereerst dat bepaalde routes in de vragen verder moesten worden uitgewerkt. Het algehele beeld was dat er binnen het team en de coördinatoren sprake was van verschuivende wensen en behoeften, waardoor er onvoldoende richting was. De inhoudelijk meest betrokken professional van Gelderland is nog enkele keren aangehaakt bij overleggen van Utrecht en Amersfoort, om te kijken of dit zou kunnen leiden tot een nieuwe, meer effectieve insteek. Omdat de ontwikkeling van de WOO-tool (met een andere insteek) bij Utrecht voorspoediger verliep, werd niet meer actief doorontwikkeld en was er dus slechts een gedeeltelijk kennismanagementsysteem.

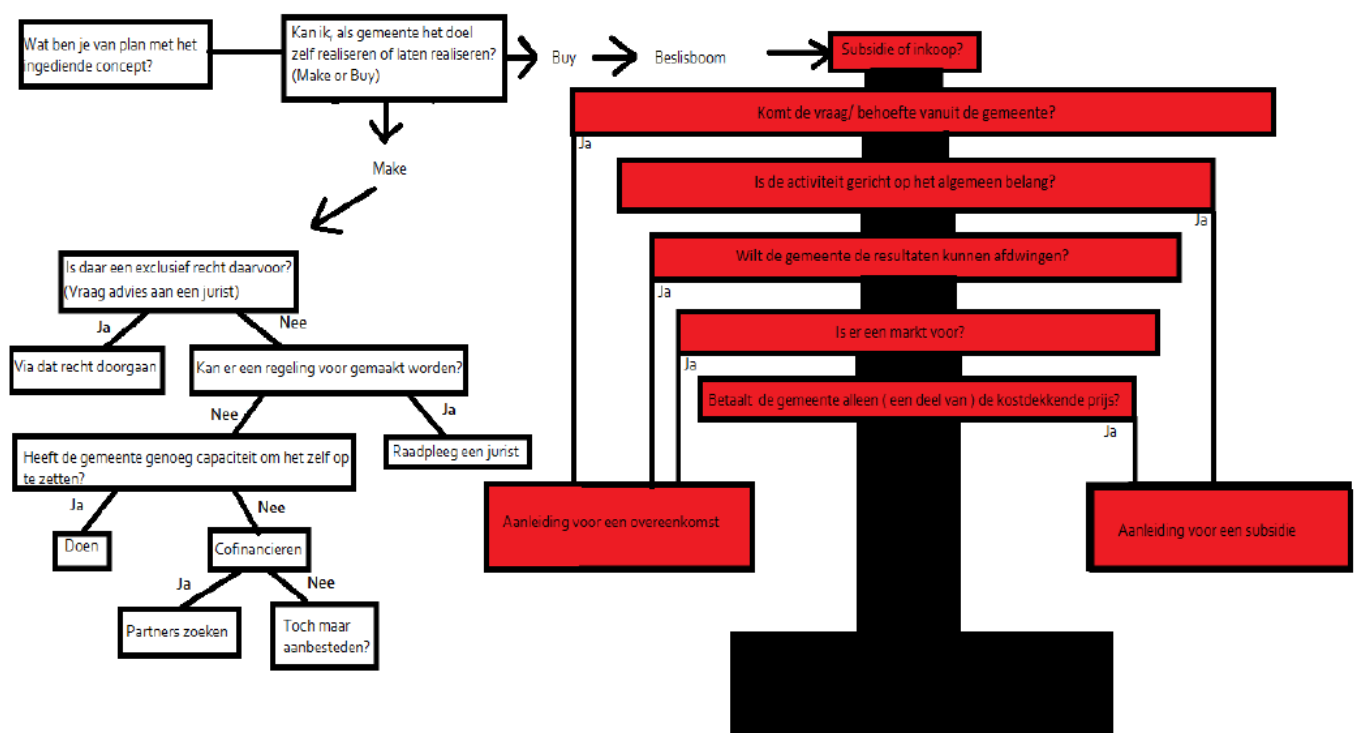
4.4.2 Deelconclusie: ondersteuning afhandeling Woo-verzoeken

Dit gedeeltelijke kennismanagementsysteem is vanaf het moment dat deze beschikbaar was in een half jaar slechts 17 keer geraadpleegd. Alhoewel het raadplegen deze keren door de Woo-coördinatoren mogelijk waardevol was, werd dit vanuit de organisatie begrijpelijkerwijs te weinig geacht. De overige signalen van de gebruikers wezen er ook op dat de ondersteuning slechts beperkt voorzag in reële behoeften. De conclusie was dan ook dat dit systeem onvoldoende voorzag in een organisatorische behoefte, noch in een individuele behoefte van gebruikers. Besloten werd dan ook het systeem niet te continueren.

5. Gemeente Hilversum

5.1.1 Algemeen

In de voorbereiding, vanaf 2017, op dit onderzoeksproject werd bij verschillende (partner)organisaties (o.a. Amsterdam, Utrecht, Hilversum en provincie Gelderland) de afweging rondom 'subsidie of inkoop' genoemd als een terugkerende vraag waar digitale ondersteuning wenselijk zou kunnen zijn. Voor deze afweging circuleren in vrijwel alle overheidsorganisaties op papier afwegingskaders en beslisbomen. Deze vorm van ondersteuning wordt als niet ideaal beschouwd. Een afweging die met behulp van een dergelijk instrument wordt gemaakt wordt bijvoorbeeld niet automatisch gedocumenteerd en de vormgeving is veelal niet optimaal.



Figuur 18 Voorbeeld van een afwegingskader uit de gemeentelijke praktijk: een *weegschaal* subsidie of opdracht

Een studente HBO-Rechten maakte bij de gemeente Utrecht in 2018 een eerste prototype. In een scholingstraject voor juridische professionals bij Gelderland werd een andere variant gemaakt om deze afweging te ondersteunen. In vervolg hierop werd in 2019, door HvA en UvA, een prototype ontwikkeld dat deze afweging ondersteunt, inclusief ondersteunende website (finstrument.webflow.io). Dit prototype werd ontwikkeld met en getest door verschillende professionals van Amsterdam, Hilversum en Utrecht en positief beoordeeld.

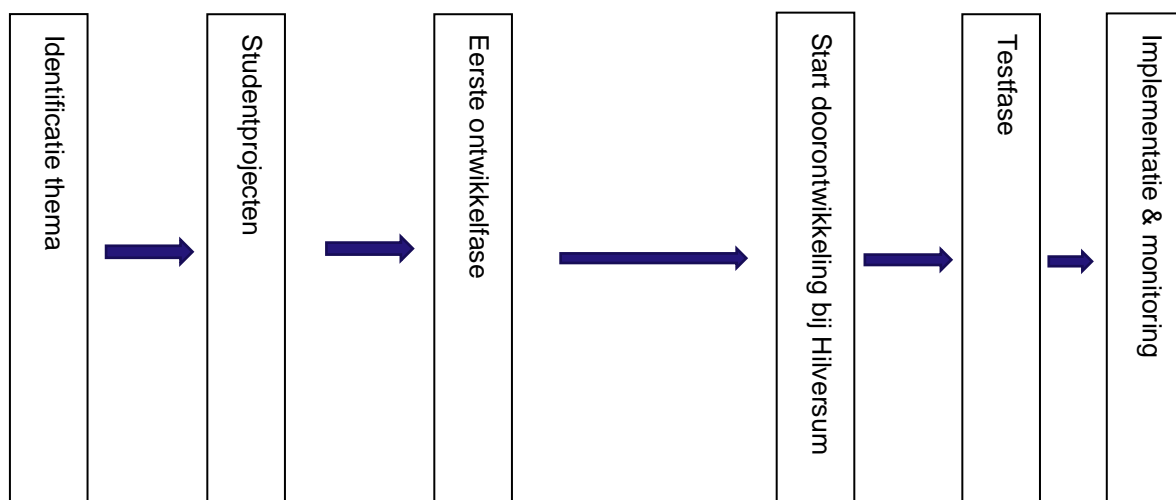
In 2019 werd de eerste subsidieaanvraag voor dit onderzoeksproject ingediend. In afwachting van de uitslag werden geen verdere ontwikkelwerkzaamheden verricht aan het prototype. De eerste subsidieaanvraag werd afgewezen, maar nadat de tweede subsidieaanvraag werd

toegekend, werd in het kader van dit project met de partnerorganisaties de afweging nog steeds als zeer relevant en potentieel geschikt beoordeeld. Afgesproken werd dat het prototype in eerste instantie binnen de gemeente Hilversum verder zou worden ontwikkeld. Een afweging hierbij was dat subsidiecoördinator, inkopers en juristen bij deze gemeente in één, relatief klein, team verenigd zijn (team JIS). Het project is vanuit dit team opgezet, met een senior-inkoper als interne projectleider aan de zijde van Hilversum. Vanaf circa mei tot november 2022 heeft bij Hilversum doorontwikkeling van de beslissingsondersteuning, inclusief aanpassing aan situatie Hilversum, plaatsgevonden, zie hierna. Begin 2023 is de beslissingsondersteuning geïmplementeerd.



Figuur 19 Screenshot van de startpagina van de beslissingsondersteuning

Het hiernavolgende schema toont de chronologische volgorde van gebeurtenissen.



In de volgende subparagrafen geven we een toelichting op het juridisch kader, de verwachte organisatorische meerwaarde, het ontwikkeltraject, implementatie en blikken we in de deelconclusie vooruit naar het vervolg.

5.1.2 Korte bespreking juridisch kader

Op grond van de aanbestedingswetgeving zijn overheidsorganisaties verplicht om bij overheidsopdrachten (boven bepaalde drempelbedragen) een aanbestedingsprocedure te volgen. Een overheidsopdracht is volgens artikel 1.4 van de Aanbestedingswet een *schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel tot het verrichten van werken, leveringen of diensten*. In de praktijk wordt er vaak kortweg gesproken van ‘inkoop’. Daarmee wordt dan bedoeld dat er sprake is van een opdracht die *ingekocht* of (boven de drempelbedragen) *aanbesteed* moet worden.

Een subsidie wordt in artikel 4:21 Algemene wet bestuursrecht gedefinieerd als: *de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten*.

Bij een (zuivere) subsidie is het wettelijke uitgangspunt dat de keuze om de subsidiabele activiteit te verrichten bij de subsidieontvanger ligt. Een subsidie is mede hierdoor geen overheidsopdracht, omdat daarbij sprake is van wederzijds afdwingbare verplichtingen. Uitzondering is een subsidie waarbij een uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten, die de subsidieontvanger verplicht tot het verrichten van de subsidiabele activiteit. Omdat er in dit geval sprake is van een afdwingbare overeenkomst, valt een dergelijke subsidie onder het begrip overheidsopdracht.

Subsidie en overheidsopdracht zijn zogenaamde materiële begrippen, hetgeen betekent dat het niet uitmaakt hoe partijen iets noemen, maar dat de feitelijke situatie en vormgeving bepalend is voor de vraag of gesproken moet worden van een overheidsopdracht of subsidie. Wanneer een verkeerde route wordt gekozen, kan dit vervelende of vertragende gevolgen hebben, waarbij er bovendien vaak sprake is meerkosten. Deze risico's doen zich met name voor wanneer voor een subsidietraject is gekozen - met bijbehorende inrichting en procedurele stappen - terwijl er voor een inkoop-/aangebestedingsprocedure had moeten worden gekozen. Externe partijen kunnen een overheidsorganisatie dan aanspreken op het niet volgen van de correcte procedure (vanzelfsprekend met het doel zelf in aanmerking te komen). Problemen doen zich regelmatig voor wanneer een overheidsinstantie in het kader van een experiment of pilot met een organisatie in zee is gegaan en dit hierna wil doorzetten. Het is dan juridisch veelal niet mogelijk om, zonder procedure waarin andere partijen de mogelijkheid wordt geboden mee te dingen, met de ‘pilotpartij’ in zee te gaan.

Wanneer een verkeerde procedure wordt gevolgd, kan een account een uitgave als onrechtmatig aanmerken. Ook fiscaal zijn er verschillen. Bij subsidie is veelal geen BTW verschuldigd, bij een overheidsopdracht wel. Het correct volgen van de regels rondom subsidie en

overheidsopdrachten minimaliseert bovendien het risico op worden aangesproken voor het verlenen van onterechte staatssteun. Tot slot kan een overheidsorganisatie ook worden aangesproken door de toezichthouder op het niet volgen van de aanbestedingsregels.

5.1.3 Organisatorische meerwaarde: verwachtingen en aannames

Gemeenten en provincies financieren zeer veel initiatieven, organisaties en activiteiten en interacteren op allerlei manieren met de samenleving. In de praktijk doen zich regelmatig situaties voor waarin op voorhand niet direct duidelijk is of een bepaalde relatie eerder als overheidsopdracht of als subsidierelatie moet of kan worden vormgegeven. Er zijn met betrekking tot de vormgeving vaak verschillende scenario's of routes mogelijk. De inschatting vooraf bij Hilversum was dat er per jaar enkele tientallen malen situaties zijn waarin de afweging rondom subsidie-overheidsopdracht niet direct duidelijk is, waardoor interne discussies ontstaan. Bij de provincie Gelderland (waar eerder door professionals een eenvoudig prototype voor dezelfde afweging was gemaakt) was een onderbouwde inschatting dat rond deze afweging per jaar > 100 vragen worden gesteld. Bij Amsterdam is voor de afweging een aparte adviesgroep subsidie-inkoop ingericht, waar de meest complexe vragen worden behandeld. Deze bevindingen onderstrepen dat het zich regelmatig voordoet dat de afweging niet eenvoudig is en dat specialistisch advies nodig is.

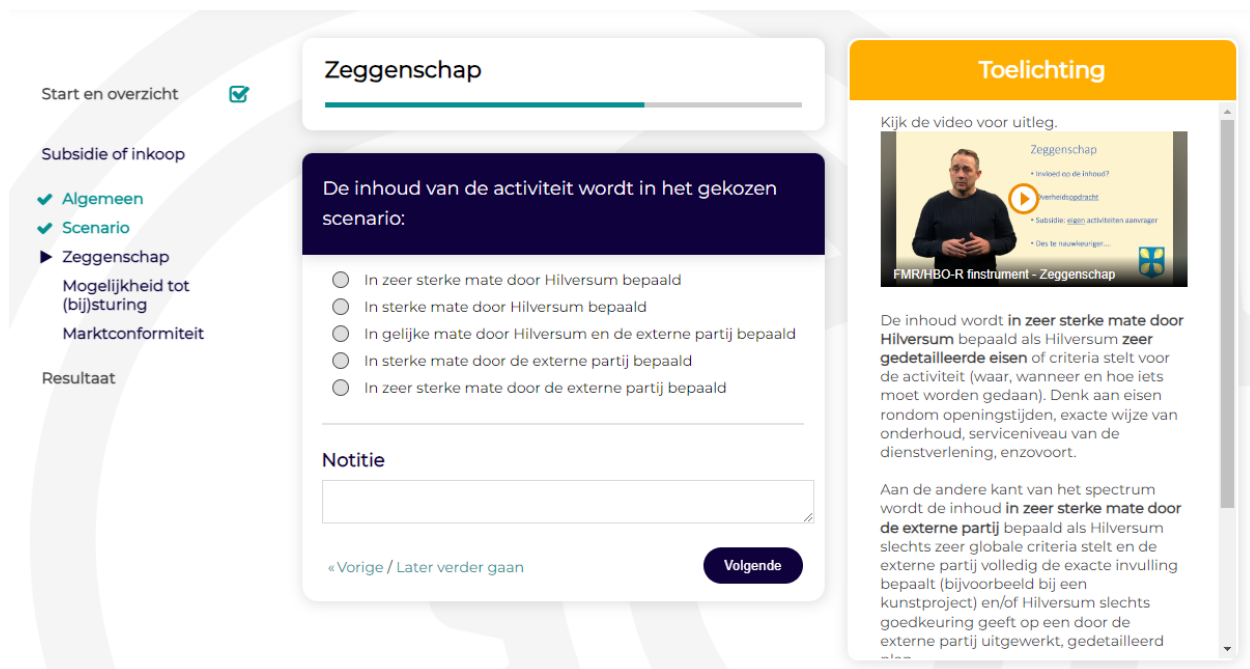
In de praktijk ontstaat veelal een idee, wens of behoefte bij een overheidsorganisatie waarna een beleidsproces wordt opgestart dat uiteindelijk kan leiden tot een inkoop- of subsidietraject. Het proces kan ook beginnen door een verzoek van een externe partij, die een financieringsbehoefte heeft voor een activiteit die past bij beleidsdoelen. In veel gevallen zijn in de beginfase van een subsidie- of inkooptraject alleen beleidsadviseurs, (team)managers of bestuurders betrokken, die het juridisch kader niet altijd tot in detail kennen. Er leven bij hen regelmatig, bijvoorbeeld door contacten met organisaties of wensen vanuit de samenleving, al sterke wensen voor een bepaalde vormgeving. Een specialistisch adviseur (jurist, inkoper of subsidiespecialist) wordt vaak pas later of alleen in complexe gevallen of later betrokken. De partnerorganisaties wezen erop dat er hierdoor regelmatig tijd en inspanningen worden besteed aan routes die soms later niet de juiste blijken. Soms leidt dit ook al tot vergaande beslissingen of toezeggingen, waardoor risico's ontstaan. De verwachting vooraf was dat een ondersteunende tool dergelijke verspillingen zou kunnen terugbrengen en risico's zou kunnen verminderen. Als logische randvoorwaarde werd aangenomen dat genoemde professionals de tool weten te vinden en dat de tool voor hen werkbaar en gebruiksvriendelijk is. Daarnaast zou de tool meerwaarde kunnen hebben in het (automatisch) documenteren van beslissingen/ verantwoordingen van keuzes; iets wat in de huidige praktijk maar beperkt gebeurt. Hiermee kan de verantwoording van beslissingen worden geprofessionaliseerd en een kennisbank worden opgebouwd die toekomstige beslissingen vergemakkelijkt.

5.1.4 Verloop ontwikkeltraject

Zoals hiervoor vermeld, werd in 2019 al een prototype ontwikkeld en getest met gemeentelijke professionals. Dit prototype was primair ontwikkeld vanuit het perspectief om in een gevorderde situatie, met veel duidelijkheid over de feiten en veelal al een voorkeur of idee over een bepaalde route, te toetsen welke route aangewezen was en bestond uit een reeks van 22 vragen. Van deze

vragen diende een professional, afhankelijk van de gegeven antwoorden, slechts een deel te beantwoorden (bijvoorbeeld 10 of 12 vragen). Het idee was toen al dat in het besluitvormingsproces een instrument met een meer oriënterend karakter waardevol zou zijn en dat dit een wat andere formulering en inrichting van de vragen zou vergen.

Bij de start van dit onderzoek werd de (door)ontwikkeling en implementatie van dit prototype weer opgepakt en in Hilversum besproken met verschillende professionals van team JIS en de managers van de afdeling Leef- en vestigingsklimaat en Sociaal domein. Uit die gesprekken bleek de wens om een meer oriënterend instrument te hebben, dat vroeg in het besluitvormingsproces gebruikt kan worden. Tegen deze achtergrond zijn vragen geherformuleerd. Vanuit het oogpunt van gebruiksvriendelijkheid werd in de loop van de herontwikkeling besloten om ondersteunende, toelichtende video's toe te voegen, in aanvulling op de toelichtende teksten. Mede omdat het bekijken van dergelijke video's extra tijd kost, werd besloten het aantal vragen terug te brengen, zodat de tool sneller doorlopen kon worden. Uiteindelijk zijn in dit prototype de drie belangrijkste juridische criteria herleidbaar verwerkt naar vragen die op een vijfpuntsschaal gescoord konden worden.



Figuur 20 Screenshot van de eerste inhoudelijke vraag, inclusief toelichting

De keuze voor de criteria geschiedde op basis van een analyse van wetgeving, literatuur en jurisprudentie en is gevalideerd door een hoogleraar Subsidierecht en een inhoudelijk expert van de gemeente Amsterdam. In de validatiesessies werd de tool met verschillende scenario's doorlopen en werden de uitkomsten gecontroleerd op juridische juistheid. De criteria die getoetst moeten worden hebben een zeer open karakter. De uitdaging in het ontwikkelproces was deze open criteria te vangen in vragen die voor beleidsprofessionals beantwoordbaar zijn. Op basis van de combinaties van antwoorden komt de tool door weging van de scores tot een indicatie.

Gegeven de 'openheid' van de normen kan er snel sprake zijn van een grijs gebied. Doel is vooral duidelijke situaties uit te filteren. Bij twijfel verwijst de tool door voor nader advies.

Resultaat

Overheidsopdracht redelijke mate van zekerheid

Je combinatie van gegeven antwoorden leidt, met een vrij hoge mate van zekerheid, tot de conclusie dat er sprake zal zijn van een overheidsopdracht. De aanbestedingsregels zijn dan van toepassing. De hoogte van het bedrag van de opdracht bepaalt vervolgens welke route precies gevolgd moet worden.

Bij een overheidsopdracht is een inkooptraject de standaard (via een vorm van aanbesteding, afhankelijk van de hoogte van het bedrag). Een alternatieve route is een subsidie met een uitvoeringsovereenkomst, waarvoor dan ook meer partijen in aanmerking moeten kunnen komen. In beide procedures dient er zoveel mogelijk een gelijk speelveld en gelijke kansen te worden gecreëerd voor partijen die de opdracht willen verrichten. Om meer zekerheid te verkrijgen is het verstandig de situatie nog even door te lopen met een inkoopadviseur. Neem contact op via inkoop@hilversum.nl

Documenten

- De door jou gegeven antwoorden en de eindconclusie: [Rapport_.pdf](#)
- Alleen de gegeven antwoorden en gemaakte notities: [Gegeven_antwoorden_.pdf](#)

Figuur 21 Een screenshot van een deel van de resultaatpagina van de beslissingsondersteuning

Testresultaten

In juli 2022 werd een eerste testronde georganiseerd. Na een eerste korte feedbackronde van professionals van team JIS werden vijf testsessies georganiseerd met professionals van de afdelingen Leef- en vestigingsklimaat en Sociaal domein. De deelnemers waren als beleidsprofessional betrokken bij de volgende inhoudelijke domeinen:

- Schuldhulp/ armoedebeleid
- Welzijn
- Kunst en cultuur
- Energie en klimaat
- Economie

Vooraf was op verschillende terreinen (cultuur, welzijn, energie) een aantal casussen beschreven die professionals als uitgangspunt konden nemen bij de beantwoording. In de sessies werden ook variaties op deze casussen getest. Daarnaast was er in enkele sessies ruimte om eigen casuïstiek te bespreken. In eerste instantie was voor de sessies 45 minuten ingepland. Dit bleek iets te kort. Als er geen uitlopruimte was, was er daardoor niet altijd ruimte voor het testen van veel variaties of eigen casuïstiek. Niet elke deelnemer had ook geschikte eigen casuïstiek..

Gedurende de testen werden op basis van de reacties soms al direct kleine aanpassingen of verduidelijkingen in toelichtingen of vraagstelling aangebracht, wanneer bleek dat die verwarring

opriepen (als voorbeeld: van 'beleidsdoelen' in een toelichting werd 'beleidsdoelen van Hilversum' gemaakt, om verwarring met beleidsdoelen van een externe partij te voorkomen).

Het algemene beeld was dat een grote meerderheid professionals de potentiële meerwaarde van de tool zag. Professionals vonden de vragen wel lastig te beantwoorden, door het abstracte karakter, de onzekerheid die nog bestond over de casussen en de veelheid aan variaties die in de praktijk kan ontstaan. Sommige vragen bleken nog te ingewikkeld geformuleerd, waarbij de reacties van de testpersonen aanknopingspunten gaven voor versimpeling.

Regelmatig vatten de testpersonen de vragen anders op dan bedoeld. Bij een casus over het financieren van cultuureducatie binnen scholen (via inkoop dan wel subsidie), vroeg een professional zich bij een variant waarin financiering via de school werd beoogd zich bijvoorbeeld bij de vraag over de verhouding tussen betaling en prestatie af of ze nu de betaling van Hilversum aan de school als uitgangspunt moest nemen, of de betaling van een school aan een externe partij (bijvoorbeeld een organisatie voor kunsteducatie). Ze koos voor het laatste, waar de vraagstelling in de tool betrekking heeft op de eerste situatie.

Op basis van de testresultaten van de eerste ronde heeft een evaluatie plaatsgevonden met de stakeholders en team JIS. Hierop is besloten het scenariokarakter van de tool te benadrukken. Om meer houvast te geven werd in de nieuwe versie de te toetsen relatie (tussen Hilversum en de partij of partijen die gefinancierd worden) in de toelichting ook visueel getoond.

In september 2022 hebben nog een drietal testsessies plaatsgevonden met professionals, om de gemaakte aanpassingen te beoordelen. Ook hier bleek dat, alhoewel deelnemers vragen rondom de kernthema's soms verkeerd opvatten, dat zij dan bij de einduitkomst wel bij de goede indicatie uitkwamen (maar dan wel met een mindere gradatie van zekerheid) zat. Deelnemers gaven ook aan dat de tool hen meer inzicht gaf in de te maken afwegingen en te hanteren criteria. Daarbij werd wel regelmatig enige onvrede met de inhoud van de regels zelf, omdat deelnemers soms het gevoel hebben dat deze de ideale oplossing in de weg zit.

5.1.5 Implementatie en monitoring

Eind 2022 was de beslissingsondersteuning gereed voor implementatie. Met het JIS-team werd de werkwijze rondom implementatie besproken. Met behulp van de ICT-afdeling werd een link op een pagina op het intranet geplaatst, zodat de tool gebruikt kon worden. Geoordeeld werd dat inzet van de tool idealiter begeleid zou geschieden. Inzet leek vooral van meerwaarde als er sprake was van een initiatief waarbij medewerkers (beleidsprofessionals, managers) aan een subsidieroute dachten. Wanneer gelegenheden zich zouden voordoen, zou de subsidiecoördinator van JIS het instrument kunnen inzetten. Deze professional was echter op interim-basis werkzaam en kreeg kort na de implementatie een andere opdracht buiten de gemeente. Tegelijkertijd ging de inkoopcoördinator die het traject tot dan toe inhoudelijk had begeleid met langdurig ouderschapsverlof tot einde voorjaar 2023. Daarmee was er intern geen directe overdracht of ondersteuning van de vervanging en waren de belangrijkste sleutelspelers binnen Hilversum tijdelijk uitgevallen of niet goed op de hoogte. In dezelfde periode kampte het HvA-team eveneens met personele problemen. Door deze combinatie van factoren kwam het in de praktijk amper tot gebruik van de beslisboom. De monitorfunctie toonde slechts enkele keren

gebruik aan, waarvan waarschijnlijk enkele keren slechts ter verkenning. Tegelijkertijd werd de beslissingsondersteuning door de betrokkenen nog steeds potentieel als van meerwaarde wordt beschouwd.

Op het moment dat dit speelde (voorjaar 2023) was er nog slechts beperkt beschikbare onderzoekstijd vanuit het HvA-team beschikbaar. Deze is op dat moment vooral ingezet om de projecten bij Amsterdam en Utrecht, waar mogelijk, verder te brengen. Het deelproject bij Hilversum heeft daarom niet meer de aandacht kunnen krijgen die het verdiende. De gebruiksperiode van de software bij Hilversum liep hierna af, waardoor het deelproject geen doorgang meer kon vinden. Er is concrete belangstelling vanuit het sociaal domein bij de Gemeente Amsterdam om de beslissingsondersteuning alsnog in de praktijk te kunnen testen. Inhoudelijk kan de beslissingsondersteuning eenvoudig worden overgezet van de software van Legal Logic naar Berkeley Bridge. Het voordeel in de situatie van Amsterdam is dat vanuit het Juridisch Bureau ondersteuning kan worden geboden in het beheer van de beslissingsondersteuning. Voordeel is bovendien dat er bij Amsterdam meer professionals zijn die op regelmatige basis over dit vraagstuk adviseren. Daarmee is de omgeving minder kwetsbaar voor personele problemen.

5.1.6 Deelconclusie: subsidie of inkoop

Door een combinatie van factoren is de implementatie suboptimaal verlopen en heeft geen gebruik plaatsgevonden. De omgeving van Hilversum, als relatief kleine gemeente, zorgde voor een grote afhankelijkheid van sleutelspelers, waardoor het deelproject kwetsbaar was voor personele problemen. Qua inhoud en vormgeving verwachten verschillende stakeholders en het onderzoeksteam nog steeds dat de beslissingsondersteuning in een organisatorische behoefte kan voorzien. De vele ondersteunende instrumenten (op papier) die hiervoor bij veel overheden worden gebruikt ondersteunen deze aanname.

Een goede borging en integratie in (advies)processen is echter van groot belang voor het realiseren van meerwaarde. Dit blijkt complex. Vraagstukken waarover de beslissingsondersteuning doen zich in kleine tot middelgrote gemeenten niet zeer vaak voor. Waarschijnlijk was de schatting dat de vraag 'subsidie-opdracht' bij Hilversum, op een wijze waarbij de beslissingsondersteuning nut zou hebben, tientallen keren per jaar voorkomt iets aan de hoge kant. In een deel van de gevallen zal de afweging hierbij bovendien relatief eenvoudig zijn, waardoor aan de beslissingsondersteuning geen behoefte is. In de rest van de gevallen is het van belang door een goede bekendheid bij medewerkers, actieve promotie door sleutelspelers én logische inbedding in advies- en besluitvormingsprocessen gebruik te bevorderen, dan wel af te dwingen (bijvoorbeeld via verplichte documentatie van de afweging). In de context van Hilversum was dat in dit project – waarin de nadruk lag op (door)ontwikkeling een testen van het instrument – nog niet haalbaar. Overkoepelend beschouwd was aan randvoorwaarden voor succes bij dit deelproject nog onvoldoende voldaan. Via samenwerking met andere organisaties (mogelijk: Amsterdam) zal, met inachtneming van deze aandachtspunten, een nieuwe poging worden gedaan.

6. Analyse

6.1 Algemeen

In dit hoofdstuk analyseren en vergelijken we de belangrijkste resultaten uit de deelprojecten. In totaal zijn er in het kader van het onderzoek 11 deelprojecten opgestart bij de verschillende partners. In elk project hebben de factoren: juridisch-inhoudelijke kwaliteit, effectiviteit en gebruiksvriendelijkheid een richtinggevende rol gespeeld bij de onderzoeksactiviteiten en ontwikkeling. Door het verrichten van deze activiteiten en de aandachts- en verbeterpunten die hierbij zijn ervaren, is zicht ontstaan op de factoren die bijdragen aan een goed ontwerpproces. Door het geheel zijn de elementen voor een beantwoording van de centrale vraag aanwezig.

Zoals in hoofdstuk 1 toegelicht was de praktijkvraag bij aanvang hoe binnen de praktijk van decentrale overheden **zinnvolle en verantwoorde** digitale beslissingsondersteuning voor juridische processen kan worden ontworpen. Onder *zinnvol* wordt verstaan: meerwaarde voor de eigen organisatie en/of voor de burgers en organisaties waaraan gemeenten en provincies hun publieke diensten leveren. *Verantwoord* houdt in dat de beslissingsondersteuning zowel juridisch-inhoudelijk verantwoord als gebruiksvriendelijk is. In de praktijk kan eigenlijk geen *duurzame meerwaarde* ontstaan als aan deze laatste twee aspecten niet wordt voldaan.

In dit hoofdstuk vullen we dit begrip meerwaarde nader in aan de hand van vier factoren. Deze zijn gedurende de onderzoeksperiode als relevante factoren zijn geïdentificeerd. Deze analyse ondersteunt de beantwoording van de centrale vraag in het volgende hoofdstuk.

Vooraf was het onderzoeksteam zich ervan bewust dat het totaal van 11 deelprojecten ambitieus was, in combinatie met de onderzoeksperiode van twee jaar én het feit dat in veel gevallen verschillende randvoorwaarden bij aanvang van het project nog georganiseerd moesten worden. Een belangrijke reden voor deze keuze was echter risicospreiding, zodat tegenvallers konden worden opgevangen. Bij de gekozen onderzoeksopzet – die als actieonderzoek kan worden gekenschetst – dient immers rekening te worden gehouden met de complexiteit van het werken in de dagelijkse praktijk van organisaties en de vertragingen of tegenvallers die hierbij kunnen optreden. In een relevant deel van de projecten is inderdaad, veelal door een combinatie van organisatorische en personele factoren, vertraging ontstaan. Verschillende oorzaken voor vertraging lagen buiten de invloedssfeer van het onderzoeksteam én de betrokken juridische afdeling. Een nauwere focus en minder deelprojecten had kunnen betekenen dat in alle projecten vertraging was opgetreden. Naast risicospreiding was een belangrijk voordeel van de brede selectie dat het onderzoeksproject een breed beeld heeft opgeleverd van de mogelijkheden in de decentrale overheidspraktijk. Ondanks vertraging en tegenslag in deelprojecten kan door de onderzoeksopzet een onderbouwd antwoord op de centrale vraag worden gegeven en zijn waardevolle inzichten opgedaan.

Versterkende factor bij vertraging was wel dat de HvA-onderzoekers vanuit de onderzoeksplanning vooral onderzoeksuren hadden in de periode tot voorjaar 2023. Hierna verliepen deelprojecten – waar door andere oorzaken vertraging was opgelopen - na dit moment trager. In verschillende deelprojecten is daarom nog geen implementatie bereikt. Vertraging betekent niet dat deelprojecten uiteindelijk niet alsnog tot implementatie zullen leiden. Verschillende deelprojecten worden na afloop van de formele onderzoeksperiode alsnog voortgezet, waarbij in 2024 alsnog nog implementatie zal worden bereikt. Ook deelprojecten waarin wél implementatie werd bereikt, maar waarin tot te weinig meerwaarde werd geconcludeerd, zijn vanuit onderzoeksperspectief overigens (zeer) waardevol geweest voor het beantwoorden van de centrale vraag. Hetzelfde geldt voor de deelprojecten waarin tijdens de onderzoeksperiode geen implementatie werd bereikt. Ook hier zijn wel waardevolle inzichten opgedaan en konden prototypes van systemen op veel punten voldoende worden geëvalueerd.

Inzet juridische professionals versus HvA

Het idee achter de onderzoeksopzet was dat de juridische professionals bij de partnerorganisaties, vanuit hun juridisch-inhoudelijke expertise, een hoofdrol zouden vervullen en de HvA-onderzoekers vooral zouden ondersteunen en begeleiden. De juridische professionals zouden, in de woorden van de aanvraag, inhoudelijk de *architecten van de beslissingsondersteuning* zijn. Omdat de ontwikkeling soms trager verliep dan verwacht, verschoven plannings en hadden juridische professionals niet altijd zoveel tijd (meer) beschikbaar als nodig. Bovendien vraagt het ontwikkelen van beslissingsondersteuning vaardigheden die moeten worden ontwikkeld en niet altijd al voldoende aanwezig zijn. De trainingen en toelichtende bijeenkomsten die veel van de juridische professionals vooraf hadden gevolgd, zorgden voor toename van de vaardigheden, maar verdere ontwikkeling bleek nodig. Daarbij geldt ook dat de ene juridische professional meer aanleg heeft voor het ontwikkelen van digitale beslissingsondersteuning dan de andere. De HvA-onderzoekers hebben daarom in het algemeen een grotere rol gespeeld dan vooraf verwacht.

Het algemene beeld dat uit het onderzoek voortvloeit is dat juridische afdelingen nog maar beperkt een cultuur hebben waar systematisch wordt gewerkt aan optimalisatie van dienstverlening en processen. Beperkte capaciteit en het ontbreken van kennis en vaardigheden bij veel juridische professionals zijn hieraan debet. In de praktijk vraagt het inzetten van (meer) digitale beslissingsondersteuning daardoor om een intensief verandertraject, waarbij onder meer (verandering van) organisatiecultuur, beroepshouding van juridische professionals, opleiding, ICT, procesmanagement en communicatie een belangrijke rol spelen. Het onderzoeksproject heeft aan deze veranderingen bijgedragen, maar alle partnerorganisaties kunnen hierin, in mindere of meerdere mate, nog stappen zetten. Gemeenten Amsterdam en Utrecht zijn op dit gebied, met de ingezette veranderingen en het oprichten van het KIT (Amsterdam) en team Datajuristen (Utrecht), het verst.

6.2 Factoren goed ontwerpproces

6.2.1 Multidisciplinariteit

In de onderzoeksopzet was al meegenomen dat de ontwikkeltrajecten een multidisciplinair karakter moesten hebben. Het onderzoek heeft echter bevestigd hoe belangrijk het voor een

goed ontwerp- en ontwikkeltraject is om vroegtijdig alle relevante afdelingen en belanghebbenden te betrekken. We lichten, op basis van de ervaringen in het project, enkele van de belangrijkste benodigde afdelingen en disciplines toe.

- ICT-functie

Betrokkenheid vanuit de ICT-functie is allereerst nodig voor basiseisen rondom integratie in de ICT-infrastructuur en digitale veiligheid. De verschillende partnerorganisaties hadden, met uitzondering van Amsterdam, voorafgaande aan de onderzoeksperiode nog geen geschikte software. Bij alle organisaties was er wel software aanwezig voor het opstellen van documenten in primaire processen, maar deze software biedt niet eenvoudig de mogelijkheden die noodzakelijk zijn voor het type digitale beslissingsondersteuning dat in dit project centraal stond. De vereiste inkooptrajecten blijken in de praktijk tijdrovend te zijn. Tijdig aanhaken van de ICT-afdeling is om die reden essentieel. Om praktische redenen hebben Gelderland en Hilversum in het onderzoek ervoor gekozen om op pilotbasis de software te gebruiken die door onderzoekspartner UvA is ontwikkeld (Legal Logic).

In veel gevallen blijkt de juridische afdeling niet hoog op de agenda te staan van de prioriteitenkalender van ICT-afdelingen. De natuurlijke focus van deze afdelingen lijkt veelal te liggen op primaire afdelingen en inrichting van basisdienstverlening. Voor verdere professionalisering en ontwikkeling naar meer volwassenheid van juridische afdelingen is meer aandacht voor passende ICT onmisbaar. De ideale situatie is dat er vaste aanspreekpunten zijn en dat jaarlijks een voldoende budget voor innovatie en ontwikkeling beschikbaar is.

Interoperabiliteit (samenwerking tussen systemen) is een algemeen knelpunt om tot optimalisatie van dienstverlening te komen. Zo is het in de praktijk vaak tijdrovend om gewenste datakoppelingen eenvoudig aan te brengen, waardoor systemen minder gebruiksvriendelijk zijn dan gewenst.

- Communicatie

Met name voor extern gerichte beslissingsondersteuning is aansluiting bij de huisstijl, qua vormgeving en taalgebruik, doorgaans een logisch vereiste. Dergelijke kaders kunnen, vanuit het oogpunt van het ontwikkelen van de ideale beslissingsondersteuning, beperkingen stellen. Vroegtijdige betrokkenheid vanuit een afdeling communicatie om de juiste kaders te hanteren én deze professionals in staat te stellen prototypen te toetsen is daarom noodzakelijk. Voor intern gerichte beslissingsondersteuning gelden er veelal minder beperkingen. Ook dan is duidelijke interne communicatie en vindbaarheid van beslissingsondersteuning een belangrijke factor voor succes. Communicatieprofessionals kunnen hierbij ondersteunen.

- Beleid en uitvoering

Bij het bepalen van de organisatorische behoefte, individuele behoeften van professionals en – eventueel – ervaringen en wensen van burgers of organisatie buiten de gemeentelijke organisatie is betrokkenheid vanuit de gehele keten gewenst. Het is dan ook raadzaam om

inhoudelijke beleidsprofessionals en (liefst: ervaren) uitvoeringsprofessionals te betrekken bij de ontwikkeling en hen op verschillende punten in het proces te consulteren.

- Management en bestuur

Zoals in de volgende paragraaf ook nog nader wordt toegelicht is organisatorische borging van digitale beslissingsondersteuning een belangrijke factor voor meerwaarde. Daarvoor zijn verschillende afdelingen noodzakelijk, maar management en bestuur hebben ook een belangrijke rol. Met name waar het gaat om het actief bevorderen van verantwoorde digitalisering, de rol die digitale beslissingsondersteuning kan spelen in het bevorderen van professioneel kwaliteits- en risicomangement én het bieden van transparantie over gebruikte algoritmen zijn strategische keuzes en draagvlak vanuit het bestuur belangrijk.

Al de genoemde afdelingen dienen tijdig te worden betrokken, idealiter nog voor definitieve selectie van processen. De selectie van de vastgoedovereenkomst van Utrecht zou bijvoorbeeld anders zijn gemaakt als er met alle belanghebbende afdelingen en professionals vooraf uitgebreider overleg was geweest.

6.2.2 Ondersteunende software (gebruik en beheer)

Zoals hiervoor al toegelicht, is passende software een onmisbare factor voor digitale beslissingsondersteuning. Bij de inkoop en implementatie in ICT-infrastructuur (alsmede het voldoen aan veiligheidseisen) is ondersteuning door de ICT-afdeling noodzakelijk. Voor het type beslissingsondersteuning dat in het onderzoek centraal stond, is software noodzakelijk die complexe beslisbomen en documentgeneratoren mogelijk maakt. In totaal is software van drie verschillende aanbieders gebruikt. Een gedegen beoordeling van kwaliteit en gebruiksvriendelijkheid van de software is buiten de onderzoeksopzet gehouden, omdat dit ten koste zou gaan van andere onderzoeksactiviteiten en er een risico aanwezig is dat dit leidt tot (mogelijk onterechte) aanbevelingen voor bepaalde typen commerciële software.

In het algemeen bleek het voor de juridische professionals die in het onderzoek met de verschillende softwarevarianten werkten in relatief korte tijd aan te leren om beslisbomen en documentgeneratoren grotendeels zelfstandig in de software te programmeren. Voor complexere aspecten was aanvullende ondersteuning nodig, die in het onderzoek vanuit de leveranciers werd geboden. Een kleine minderheid van de in het onderzoek betrokken juridische professionals had overigens duidelijk affiniteit met het werken met software en onderzocht zelfstandig en actief de mogelijkheden. Een meerderheid wilde wel betrokken zijn bij juridische en procesanalyses, maar werkte liever niet zelf met de software.

Het beeld met betrekking tot het gebruik van de software is bovendien: *'use it, or lose it'*. Wanneer de software enige tijd niet meer wordt gebruikt, gaan aangeleerde praktische kennis en vaardigheden over het gebruik verloren. Hieruit volgt dat het voor duurzaam beheer praktisch noodzakelijk is om binnen een juridische afdeling gespecialiseerde beheerders aan te wijzen (*'superusers'*), die regelmatig met de software werken. Zij zullen door regelmatig gebruik automatisch ook complexere vaardigheden ontwikkelen, waardoor steeds minder ondersteuning nodig zal zijn. Omdat dergelijke functies op juridische afdelingen nu nog niet bestaan, betekent

dit een wijziging van de personele inrichting van juridische afdelingen. Het beheer van de beslisbomen, dat via de software plaatsvindt, kan dan ook inhoudelijk plaatsvinden vanuit de juridische afdeling. Beheer is een belangrijke factor voor de effectiviteit van systemen, dat in de dynamiek van alledag snel te weinig aandacht kan krijgen.

Het geheel vraagt, op onderdelen, om een andere inrichting van juridische afdelingen, met meer professionals die op het snijvlak van recht en ICT werken. Denkbaar is ook dat er hybride functies ontstaan, waarbij de verantwoordelijkheid tussen een IT/IV-afdeling en juridische afdeling wordt gedeeld. Bij de gemeenten Amsterdam en Utrecht zijn gedurende onderzoeksperiode stappen gezet naar een andere personele bezetting. Deze situatie zal zich de komende jaren verder ontwikkelen. Dit vraagt een visie op langere termijn en intensief veranderingmanagement, waarin vanuit de juridische afdeling meer aandacht komt voor systematisch procesmanagement middels ICT.

Dat er nu gewerkt wordt met verschillende softwarevarianten en er geen standaarden zijn voor het specificeren van de onderliggende *beslisregels* van digitale beslissingsondersteuning compliceert potentiële uitwisseling tussen gemeenten. Deze problematiek wordt breder onderkend. Vanuit o.a. de Expertisegroep regelbeheer (een samenwerkingsverband van verschillende grote uitvoeringsorganisaties) wordt gezocht naar mogelijkheden tot standaardisatie. Deze ontwikkeling is van groot belang voor de decentrale overheidspraktijk, waar uitwisseling tussen organisaties op nog veel grotere schaal mogelijk is dan tussen uitvoeringsorganisaties. Eén uitwerking van een bepaalde wettelijke regeling kan potentieel bij alle gemeenten worden hergebruikt. Vanuit het lectoraat Legal Management & Technology worden deze ontwikkelingen gevolgd en zal worden bijgedragen aan deze discussie. De onderzoeksresultaten en ontwikkelde prototypen kunnen hierbij input zijn.

6.2.3 Werken met scenario- en gebruikerstesten, monitoring

Naast een multidisciplinaire aanpak is het werken met scenario's een van de belangrijke onderdelen van een goed ontwerpproces. Scenario's zijn logischerwijs essentieel bij het testen op correcte uitkomsten, maar geven ook richting aan het ontwikkelproces. Scenario's dienen representatief te zijn voor de uitvoering. Scenario's kunnen worden afgeleid op historische casuïstiek en/of bedacht door experts en (uitvoerings)professionals. In het ontwikkelproces zijn hierna gebruikerstesten essentieel, waarbij een focus kan liggen op gebruiksvriendelijkheid. Gebruikerstesten kunnen ook leiden tot verfijning of aanscherping van vooraf bedachte scenario's. De mate van intensiteit van gebruikerstesten verschilde per deelproject. In alle gevallen waarin er implementatie heeft plaatsgevonden, zijn vooraf ook gebruikerstesten verricht. Deze bleken in alle gevallen tot waardevolle – kleinere of grotere – aanpassingen te leiden.

6.3 Meerwaarde

6.3.1 Vier factoren

In de loop van het project is vanuit het onderzoeksteam gezocht naar terminologie en begrippen om de meerwaarde van systemen beter te duiden. Hierbij is uiteindelijk een indeling ontstaan in vier factoren, die in een kwadrant kunnen worden geplaatst. Zij werken op elkaar in en kunnen worden gebruikt om het al dan niet ontstaan van (een mate van) meerwaarde van digitale beslissingsondersteuning te verklaren. Het kwadrant is niet bedoeld voor een strikt kwantitatieve toepassing (waarbij het vermenigvuldigen van scores leidt tot een eindscore), maar als een hulpmiddel dat een kwalitatieve beoordeling ondersteunt en zo een handvat biedt voor constructieve discussie. In het algemeen geldt wel: hoe hoger de score op verschillende factoren, hoe eerder er sprake zal zijn van meerwaarde. Een sterk negatieve score op een van de factoren kan er echter voor zorgen dat er geen meerwaarde ontstaat. Het kwadrant geeft daarmee richting en kan bijvoorbeeld helpen bij het prioriteren welk aspect van digitale beslissingsondersteuning, indien mogelijk, verbeterd moet worden om tot meerwaarde te komen.

De vier factoren zijn:

1. De mate waarin digitale beslissingsondersteuning (DBO) voorziet in een behoefte van de organisatie

Voorbeelden van organisatorische behoeften (voortvloeiend uit de publieke taakstelling van decentrale overheden) zijn:

- Verbeteren van juridische kwaliteit (in brede zin) en verminderen van juridische risico's. Bijvoorbeeld door het harmoniseren van beslissingen (qua inhoud, taal of stijl) en/of het verkleinen van de kans op fouten.
- Vergroten inzicht in (onderdelen van/ afwegingen bij) beslissingen. Ter verbetering van inzicht en mogelijkheden voor proactief risico- en kwaliteitsmanagement
- Verbeteren informatievoorziening aan burgers
- Verkorten afhandelingsduur/ beslistermijnen
- Vergroten toegankelijkheid dienstverlening. Bijvoorbeeld door aanvullende mogelijkheid 24/7 digitale dienstverlening, in plaats van persoonlijke dienstverlening.
- Verminderen tijdsbesteding professionals en kosten.

In het algemeen geldt dat de organisatorische behoefte doorgaans groter zal zijn bij processen met een groot volume. Alhoewel het niet eenvoudig te kwantificeren valt, is het beeld dat ondergrens kan zijn dat een DBO pas wordt ingezet in een proces dat minimaal circa 80-100 keer per jaar wordt doorlopen. Dit aantal kan lager zijn wanneer het belang van het proces erg groot is (en DBO bijvoorbeeld besluitvorming met grote financiële belangen ondersteunt). In het algemeen zal gelden dat, des te lager het aantal, des te belangrijker het is dat gebruik van de DBO actief wordt bevorderd en ondersteund (zie hierna onder factor 4). Gebeurt dit niet – bijvoorbeeld omdat gebruik facultatief is – dan zal een DBO snel uit beeld raken.

2. De mate waarin de DBO voorziet in een behoefte van een individuele gebruiker

Een DBO kan extern of intern gericht zijn. Bij externe gerichte DBO zijn burgers (of: organisaties) de belangrijkste gebruiker. In dit geval is overheidsbeleid dat de digitale weg nooit de enige is. Idealiter is DBO zo gebruiksvriendelijk ontworpen dat deze in een groot deel van de gevallen burgers of organisaties adequaat, rechtvaardig en efficiënt ten dienste is. Een design-benadering, waarbij de ontwikkelaars zich continu in de positie van de gebruiker verplaatsen, gecombineerd met grondig testen, is hiervoor essentieel.

Als de DBO intern gericht is, is de gebruiker een professional. Een organisatorische behoefte (onder 1) hoeft niet direct overeen te komen met een individuele behoefte van een professional. Een professional kan op individueel niveau een behoefte tot autonomie en vrijheid van handelen voelen, waarin hij zich beknot voelt door het streven vanuit de organisatie naar harmonisatie. Beslissingsondersteuning die wel sterk in een individuele behoefte voorziet (bijvoorbeeld vereenvoudigen van handelingen, verlichten administratieve druk) wordt vanuit een interne motivatie daadwerkelijk gebruikt. Omgekeerd geldt dat, wanneer er geen goede aansluiting is bij een gebruikersbehoefte, een interne motivatie vaak ontbreekt. In die gevallen zal het gebruik dan vanuit de organisatie sterk moeten worden bevorderd of verplicht (factor 4). Zeker wanneer de gebruiksvriendelijkheid (zie factor 3) niet goed is kan gebruik voor gebruikers dan als belastend worden ervaren. Zij kunnen een neiging krijgen de tool niet te gebruiken ('work arounds') of zelfs om over te gaan tot vormen van 'sabotage'.

Voorbeelden van behoeften van individuele professionals zijn:

- Kennisbehoeften. Behoefte aan richtlijnen/ advies rondom handelingsperspectief in (complexe) zaken waarin bij de professional handelingsverlegenheid bestaat;
- Ondersteuning bij/ versnelling van routinematige werkzaamheden;
- Verminderen administratieve lasten;
- Vergemakkelijken communicatie met interne of externe afnemer (burger, collega, externe organisatie) van juridisch proces.

3. De mate waarin een DBO gebruiksvriendelijk is

We onderscheiden deze factor van de hiervoor beschreven individuele behoefte van een professional. Met gebruiksvriendelijkheid bedoelen we op een meer praktisch niveau dat de interface van een systeem voor gebruikers prettig werkt (intuïtief, overzichtelijk, begrijpelijk, enz.). Onder meer de bekende heuristieken van Nielsen – in het kader van webdesign – en de ISO-standaard 25010 (met een onderdeel dat ziet op de *usability* van softwaresystemen) geven hiervoor handvatten. In verschillende deelprojecten bleek dat huisstijl en ICT-infrastructuur dit aspect soms negatief kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat toelichtingen beknopt moesten blijven of technisch niet zo toegevoegd konden worden als gewenst.

Vraagstelling is binnen gebruiksvriendelijkheid één van de belangrijkste aspecten. Het formuleren van goede vragen, die afgestemd zijn op de doelgroep, werd door het onderzoeksteam benoemd tot 'een 21^e-eeuws ambacht'.

Voorbeelden van zaken die gebruiksvriendelijkheid van de interface negatief kunnen beïnvloeden zijn:

- Slechte vindbaarheid, onduidelijke navigatie, niet-intuïtieve vormgeving
- Algemeen: onnodige handelingen, bezien vanuit het gebruiksdoel. Bijvoorbeeld het moeten switchen tussen systemen, of het moeten invullen van gegevens uit een ander systeem.
- Geen heldere indeling, geen heldere instructies met betrekking tot gebruik.
- Specifiek met betrekking tot toelichtingen, vragen en vraagstelling:
 - o Een te groot aantal vragen, waardoor een lange invulduur ontstaat.
 - o Opnieuw moeten invoeren van reeds bekende gegevens.
 - o Dubbelingen in vragen.
 - o Ontbreken van toelichting bij vragen
 - o Toelichting die onvoldoende is toegesneden op de doelgroep.

Digitale beslissingsondersteuning heeft hiernaast vaak een schriftelijke output, zoals een advies, beslissing of contract. Ook hier moet worden gestreefd naar helder taalgebruik dat aansluit bij de doelgroep. In de praktijk zijn hiervoor binnen decentrale overheidsorganisaties veelal interne richtlijnen beschikbaar.

4. De mate waarin gebruik van de DBO door/ vanuit de organisatie wordt bevorderd, geborgd en ondersteund

Met deze factor bedoelen we de mate waarmee een organisatie bevordert dat van de DBO in het beoogde proces gebruik wordt gemaakt. Dit kan variëren van het onontkoombaar maken (als de DBO de enige manier is om iets aan te vragen of te doen), het – in gevallen waarin er wel een alternatieve manier is - verplicht stellen (inclusief handhaving) tot het vrijblijvend/faciliterend aanbieden tot verplicht stellen van gebruik. Deze factor omvat ook:

- Het ondersteunen door de ICT-organisatie en inhoudelijk (bijvoorbeeld een helpdesk waar vragen gesteld kunnen worden)
- Het organiseren van communicatie rondom de implementatie (over bijvoorbeeld doel, nut en werkwijze).
- Het (verplicht of facultatief) aanbieden van scholing/ training aan medewerkers
- Het integreren van de resultaten van de DBO in vaste, periodieke rapportages (als onderdeel van kwaliteitsmanagement)

Bovendien omvat deze factor ook het professioneel onderhouden van het systeem en het adequaat en tijdig verwerken van noodzakelijke wijzigingen. Een goed gedocumenteerd ontwerp en koppelingen met onderliggende regelgeving zijn hiervoor belangrijke elementen.

Onderstaand kwadrant visualiseert de wisselwerking tussen meerwaarde van een DBO en de vier factoren.



6.3.2 Beoordeling deelprojecten

In de hiernavolgende tabel zijn de deelprojecten van het onderzoek gescoord op de vier factoren. Het deelproject rondom de individuele inkomstenstoeslag (zie § 3.4) is buiten beschouwing gelaten, omdat dit deelproject vooral is opgenomen om ervaring op te doen. Elke factor is hierbij indicatief gescoord op een schaal van ++ naar --. De inhoudelijke onderbouwing van de scores wordt in de tabel kort toegelicht. Voor een nadere inhoudelijke onderbouwing van de scores wordt verwezen naar de behandeling in de voorgaande hoofdstukken.

	Geselecteerde processen	Implementatie?	Organisatorische behoefte	Behoeft individuele gebruiker	Bevordering/ borging/ ondersteuning	Gebruiksvriendelijkheid	Eindoordeel meerwaarde (in huidige vorm)
1	Bezwaren tegen bestuursdwang verkeerd geparkeerde fietsen (Amsterdam)	Ja	++	++	+	+	
<p><i>Verbeterd informatievoorziening aan burgers. Vermindert – waarschijnlijk – aantal kansarme bezwaren. Gebruik is relatief hoog, gebruiksvriendelijkheid kent nog verbeterpunten maar wordt door gebruikers wel positief beoordeeld. Nog enkele verbeterpunten bij organisatorische ondersteuning.</i></p>							
2	Bezwaren tegen bestuursdwang weggesleepte auto's (Amsterdam)	Ja	++	++	+	+	
<p><i>Zelfde beoordeling als onder 1.</i></p>							
3	Opstellen beslissingen op bezwaar omzettings-vergunningen (Amsterdam)	Ja	++	+/-	-	-	
<p><i>Behoeft bij individuele gebruikers soms (ten onrechte?) niet parallel met organisatorische behoefte (harmoniseren beslissingen qua stijl, verbeteren kwaliteitsmanagement). Organisatorische borging en gebruiksvriendelijkheid in huidige versie nog onvoldoende.</i></p>							
4	Overeenkomst vastgoed	Nee	+	++	--	--	
<p><i>Organisatorische behoefte (harmoniseren en vereenvoudigen opstellen overeenkomst) op zichzelf aanwezig. Sterke behoefte bij individuele gebruikers. In project niet succesvol (daarom rood), maar DBO wordt wel uitgevoerd in ander systeem (daarom groen).</i></p>							
5	Besluitvorming behandeling WOO-verzoeken (Utrecht)	Nee	++	+	Nnb	+	Nog geen eindoordeel
<p><i>Ontwikkeltraject vertraagd, nog geen implementatie. Duidelijke organisatorische behoefte, nauwe betrokkenheid gebruikers bij ontwikkeling. Gebruiksvriendelijkheid in testen positief beoordeeld. Verwachtingen van implementatie zijn positief (daarom groen)</i></p>							
6	Tijdelijke inhuur professionals (Utrecht)	Nee	++	+	Nnb	Nnb	Nog geen eindoordeel

<i>Deelproject is pas later in onderzoekstraject opgenomen, daarom ontwikkeltraject nog niet volledig afgerond en nog geen implementatie. Duidelijke organisatorische behoefte, draagvlak bij verschillende stafafdelingen. Organisatorische borging nog nader uitwerken. Verwachtingen van doorontwikkeling en implementatie zijn positief (daarom groen).</i>							
7	Advies subsidie-overheidsopdracht (Hilversum)	Ja	++	-	-	+	
<i>Organisatorische behoefte duidelijk aanwezig. Gebruiksvriendelijkheid in verschillende testen wel positief beoordeeld. Aantallen zijn wel laag (ca. 20-30 keer per jaar?). Organisatorische borging (of: bevordering/ ondersteuning) moet dan sterk zijn, maar was in deelproject relatief licht. Doorontwikkeling bij Amsterdam met meer aandacht voor deze belangrijke factoren (aantallen zijn daar waarschijnlijk ook hoger).</i>							
8	Vaststellen subsidie (Gelderland)	Ja	++	+/-	-	+/-	
<i>Organisatorische behoefte aanwezig, met name in beginfase. Individuele behoefte professionals nam af met stijgen kennisniveau. Gebruiksvriendelijkheid matig, omdat er met verschillende systemen moest worden gewerkt.</i>							
9	Sjablonenwijzer (Gelderland)	Ja	++	+	+/-	+/-	
<i>Alhoewel relatief lage complexiteit, relevante organisatorische behoefte aanwezig. Ook behoefte bij individuele professionals. Gebruiksvriendelijkheid matig, omdat er met verschillende systemen moest worden gewerkt. Eindoordeel inhoudelijk positief (daarom groen), maar geen voortzetting in verband met niet continueren software (daarom rood)</i>							
10	Ondersteuning afhandeling WOO-verzoeken (Gelderland)	Nee	-	--	--	--	
<i>Te lage organisatorische behoefte en te lage behoefte bij individuele professionals. Dit werkte door in gebruiksvriendelijkheid. Daarom ook geen sterke organisatorische ondersteuning.</i>							

De resultaten geven gezamenlijk duidelijke aanwijzingen dat digitale beslissingsondersteuning kan bijdragen aan:

- Betere informatievoorziening aan en realistischere verwachtingen van burgers bij het indienen van bezwaarschriften voor veelvoorkomende procedures;
- (Lichte) efficiëntiewinst, beter geharmoniseerde documenten én meer inzicht bij het opstellen van veelvoorkomende juridische documentatie, zoals beslissingen (op bezwaar) of contracten.
- Het begeleiden van niet-juridische, gemeentelijke professionals bij het maken van juridische afwegingen of het opstellen van veelvoorkomende documentatie.

In het algemeen geldt dat het verbeterde, overkoepelende inzicht dat door de digitale afhandeling ontstaat daarnaast waardevolle aanknopingspunten biedt om het kwaliteitsmanagement bij deze processen verder ondersteunen.

6.4 Regelgevingsanalyse en relatie tot meerwaarde

In de voorgaande paragraaf werd de meerwaarde van de DBO zelf beoordeeld. Zoals in de bespreking van de verschillende deelprojecten al benoemd, is het verrichten van een systematische, gedetailleerde regelgevingsanalyse een belangrijk onderdeel van het

ontwerpproces. In deze analyse wordt de regelgeving ontleed, doorlopen aan de hand van scenario's en uitgewerkt tot gespecificeerde beslisregels, inclusief specificaties van benodigde gegevens. Voor het bieden van transparantie over de werking én de onderhoudbaarheid van het systeem is dit een belangrijke stap. In het onderzoek bleek wel dat ondersteunende software hiervoor onmisbaar is. Daarom is contact gelegd met verschillende aanbieders die hiervoor software aanbieden of ontwikkelen (PNA, IAM4 en TNO). In de eindfase van het project is met twee projecten geëxperimenteerd om tot een volledig en professioneel gedocumenteerde analyse te komen.

De regelgevingsanalyses werden niet alleen als nuttig ervaren voor het ontwikkeltraject van de DBO, maar bleken, zie ook hoofdstuk 2 en 3) ook te leiden tot aanknopingspunten voor het verbeteren van regelgeving. Dit aspect bevestigt dat aandacht voor deze manier van analyseren ook voor de kwaliteit van regelgeving en de praktijk van regelgevingsjuristen van belang kan zijn. Regelgevingsjuristen van Amsterdam bleken dan ook zeer geïnteresseerd in deze werkwijze. Ten tijde van het schrijven van dit rapport wordt binnen Amsterdam gezocht naar mogelijkheden om bij nieuwe regelgeving al op voorhand de wetsanalyse-methode (of vergelijkbaar) in te zetten om tot betere regelgeving én faciliteren van de uitvoering te komen. Deze werkwijze wordt ook op rijksniveau bevorderd, mede naar aanleiding van de motie Veldhoen, die in de Eerste Kamer is aangenomen.

[Home](#) | [Wegwijzer](#) | [Contact](#)



[Over de Eerste Kamer](#) ▾ [Kamerleden](#) ▾ [Activiteiten](#) ▾ [Kamerstukken](#) ▾

☰ 🔊 Lees voor ▶

CXLVII, F

Motie-Veldhoen (GroenLinks) c.s. over codering van algoritmen binnen het wetgevingsproces

Inhoud

» Kerngegevens

» Bijzonderheden

» Uitvoering

In deze motie wordt de regering verzocht een nieuwe werkwijze van het wetgevingsproces te onderzoeken waarbij in geval van wetgeving die door of met behulp van algoritmen wordt uitgevoerd, de kaders voor de daaraan ten grondslag liggende codes door de wetgever zelf worden uitgeschreven en zo onderdeel zijn van de parlementaire behandeling.

▶ [motie](#) 📄

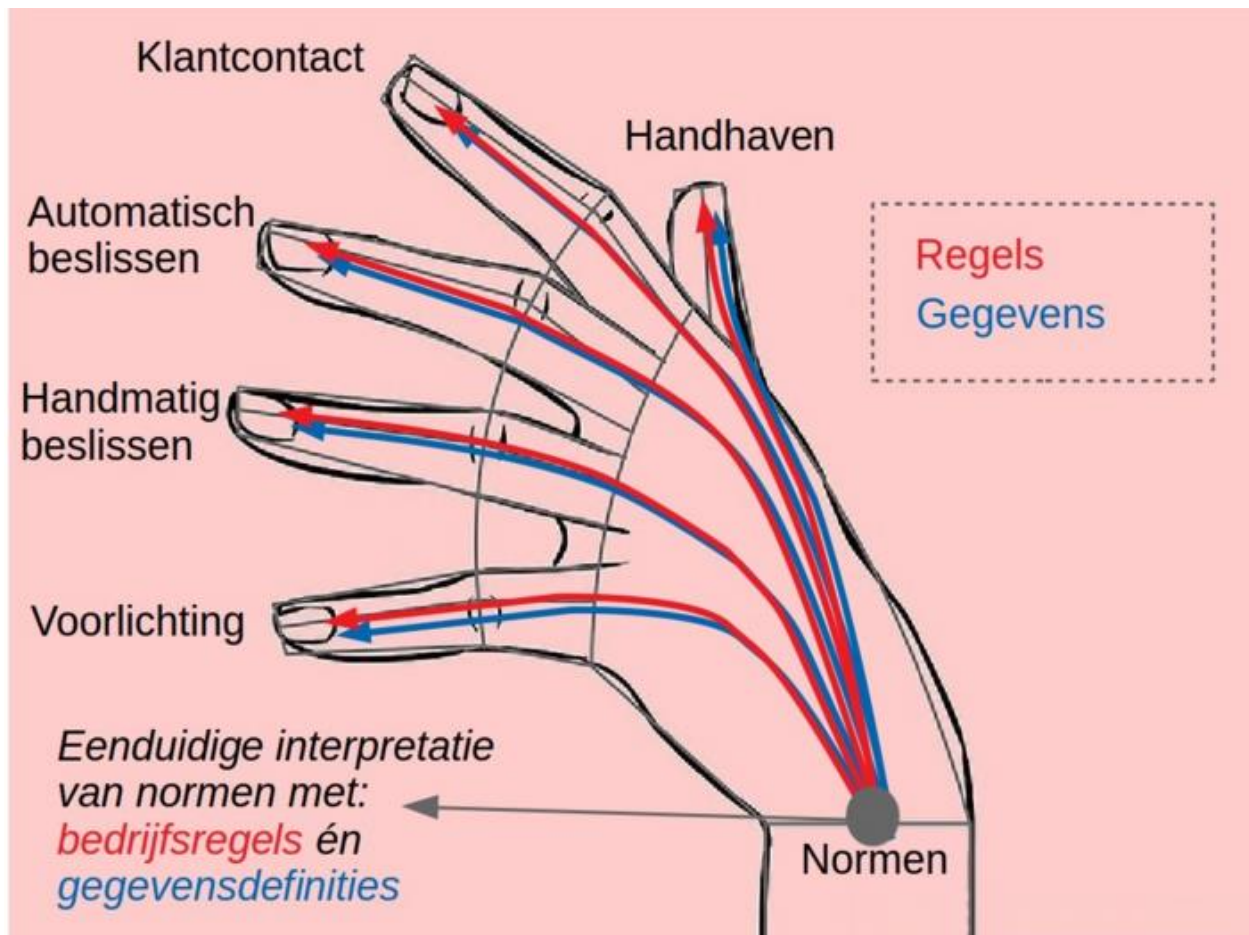
Figuur 22 Screenshot van de vermelding van de motie Veldhoen op website Eerste Kamer

De staatssecretaris van digitale zaken, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken, heeft naar aanleiding van deze motie opdracht gegeven tot het opstellen de Leidraad uitvoeringsgericht wetgeven, waarin onder meer naar Wetsanalyse en Norm engineering zal worden verwezen. Deze kan worden gezien als een nadere uitwerking van de al verplichte aandacht voor uitvoering door middel van ICT volgens het beleidskompas.



Figuur 23 Screenshot van de stappen van het beleidskompas, bron: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

Regelgeving is altijd van belang voor meerdere afdelingen binnen een organisatie, zoals een primaire afdeling, communicatie, handhaving en beleid. In de praktijk ontstaan regelmatig (kleine of grotere) verschillen in interpretaties van regelgeving tussen afdelingen, die tot klachten of van bezwaren van burgers of miscommunicatie kunnen leiden. Het beeld is dat de regelgevingsanalyses een belangrijk onderdeel kunnen worden van het zogenoemde *regelbeheer* binnen organisaties. In de praktijk van grote uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, UWV, SVb, DUO wordt aan dit thema al langer systematisch aandacht besteed. Binnen de decentrale overheidspraktijk is dit thema echter veel minder bekend. Onderstaande visualisatie uit de Leidraad toont hoe een regelgevingsanalyse het uitvoeren van en voorlichten over regels op verschillende niveaus van een organisatie kan ondersteunen.



Figuur 24 Bron:https://www.noraonline.nl/wiki/Leidraad_Regelbeheer_Van_wet_naar_loket

De meerwaarde van de regelgevingsanalyse gaat daarmee verder dan alleen een bouwsteen voor de DBO. De feedback- of verbeterfunctie naar de regelgeving en de potentiële rol die analyses kunnen spelen in het regelbeheer over afdelingen heen hebben eveneens grote meerwaarde. Ook hiervoor is wel een grootschalig verandertraject noodzakelijk, waarbij verschillende afdelingen betrokken zijn.

Dat regelgevingsanalyses op verschillende niveaus en wijzen meerwaarde kunnen hebben maakt dat de kosten van de tijd en middelen die ermee gepaard gaan eerder de investering waard zijn. Gelet op de beperkte tijd en middelen die juridische afdelingen hebben voor innovatie, dienen inspanningen in verhouding te staan tot opbrengsten. Het beeld is dat voor uitleg over de werking van een DBO en de onderhoudbaarheid niet altijd een volledige analyse met een zeer hoge mate van detail noodzakelijk is. Voor, bijvoorbeeld, een eenvoudige contractgenerator kan waarschijnlijk een relatief globale analyse volstaan. Relevant is ook of een DBO intern of extern gericht is én in welke mate transparantie noodzakelijk is. De diepgang van een analyse kan dus worden afgestemd op de context. De komende jaren zullen, gelet op de aandacht voor het thema, decentrale overheden hier meer ervaring mee kunnen opdoen.

7. Conclusie

7.1 Algemeen

In dit hoofdstuk beantwoorden we, op basis van onderzoeksresultaten en analyse, de centrale vraag van het onderzoek. Het onderzoek heeft een breed spectrum aan mogelijke toepassingen van digitale beslissingsondersteuning binnen decentrale overheden verkend en intensieve inzicht gegeven in de succesfactoren en aandachtspunten die voor het ontwerpen van digitale beslissingsondersteuning relevant zijn. De onderzoeksopzet kenmerkte zich door actieonderzoek en een intensieve samenwerking tussen onderzoekers en professionals uit de praktijk.

In totaal zijn 11 deelprojecten uitgevoerd. Eén van de deelprojecten (rondom de Individuele inkomstenstoeslag) had vooral tot doel om ervaring op te doen met de wetsanalyse-methode, waarbij implementatie geen doel was. In zes van deze elf projecten is een digitale beslissingsondersteuning ontwikkeld en geïmplementeerd. In twee van de elf gevallen werd implementatie niet gehaald, maar vindt doorontwikkeling plaats en zal implementatie alsnog plaatsvinden. In twee deelprojecten is van implementatie afgezien, omdat verwacht werd dat de beslissingsondersteuning te weinig meerwaarde zou opleveren, of omdat er voor een andere route werd gekozen. In het

De centrale vraag van dit onderzoek was:

Welke factoren dragen bij aan juridisch-inhoudelijk verantwoorde, gebruiksvriendelijke en effectieve beslissingsondersteuning voor juridische processen? Welke factoren bevorderen een goed ontwerpproces?

De centrale vraag werd uitgesplitst naar verschillende deelvragen, die relevante subthema's bestrijken:

1. Hoe kan de juridische-inhoudelijke kwaliteit van beslissingsondersteuning bij de ontwikkeling van beslissingsondersteuning worden geborgd?
2. Welke factoren dragen bij aan een gebruiksvriendelijke ondersteuning van juridische processen door beslissystemen?
3. Welke vormen van beslissingsondersteuning zijn in de praktijk van gemeenten en provincies effectief? Welke kenmerken hebben de onderliggende processen van deze effectieve vormen?
4. Welke factoren bevorderen een goed ontwerpproces?

In de volgende paragraaf beantwoorden we eerst de deelvragen. Hierna komen we tot een beantwoording van de centrale vraag. Ten slotte reflecteren we op de opbrengsten en beperkingen van het onderzoek.

7.2 Beantwoording deelvragen

De *eerste deelvraag* had betrekking op het borgen van de juridisch-inhoudelijke kwaliteit in de ontwikkeling. Daaronder wordt niet alleen verstaan dat de digitale beslissingsondersteuning tot juridisch correcte antwoorden of documenten leidt, maar ook dat – in het bijzonder voor instrumenten met een publiekrechtelijk karakter - recht wordt gedaan aan bestuursrechtelijke beginselen van, onder meer, transparantie en motivering. Een antwoord kan daarbij overigens ook zijn dat wordt doorverwezen voor nader advies. Met name voor ingewikkelde afwegingen kan dit een belangrijk middel zijn om in eenvoudigere gevallen gebruikers een betrouwbaar oordeel te geven en in complexere gevallen door te verwijzen.

Op basis van de ervaringen in het onderzoek zijn het werken met realistische scenario's – die gezamenlijk representatief zijn voor de uitvoeringspraktijk - en het uitvoeren van een systematische regelgevingsanalyse, inclusief uitwerking naar beslisregels en gegevensmodel, essentieel voor het bereiken van juridisch-inhoudelijke kwaliteit. In de onderzoeksaanvraag werd in verband met het ontwerpen van beslissingsondersteuning de parallel getrokken met het ontwerpen van een huis. Juridische professionals zouden, in combinatie met andere professionals, hierbij als architecten van digitale beslissingsondersteuning moeten fungeren. De uitwerking van de regelgevingsanalyse zou in deze metafoor kunnen worden gezien als een belangrijk onderdeel van de bouwtekening. Methoden als Wetsanalyse en Calculemus-Flint bieden hiervoor handvatten. Inzicht in deze uitwerkingen is een belangrijke voorwaarde om de gewenste transparantie en traceerbaarheid naar onderliggende regelgeving te kunnen bieden én om onderhoudbaarheid van systemen te garanderen.

De *tweede deelvraag* had betrekking op de factoren die bijdragen aan gebruiksvriendelijkheid van digitale beslissingsondersteuning. Hierbij zijn een groot aantal aspecten van belang, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij algemene principes en standaarden rondom *user experience design*, *usability*, gebruiksvriendelijkheid van webpagina's en principes van gebruikersgericht taalgebruik en overheidscommunicatie. Enkele van de belangrijkste aspecten benoemen we hieronder:

- Goede vindbaarheid van de beslissingsondersteuning voor gebruikers, duidelijke navigatie, intuïtieve vormgeving
- Geen onnodige handelingen voor de gebruiker
- Heldere indeling, gebruiksinstructies en verwachtingenmanagement
- Met betrekking tot toelichtingen, vragen en vraagstelling:
 - o Een balans tussen het aantal vragen en invulduur (die niet te lang moet worden)
 - o Zoveel mogelijk hergebruiken van reeds bekende gegevens (conform overheidsbeleid).
 - o Geen dubbelingen of herhalingen in vragen.
 - o Duidelijke toelichting bij vragen, afgestemd op de doelgroep

- Met betrekking tot de output van beslissingsondersteuning (zoals een advies, beslissing, contract): helder taalgebruik dat aansluit bij de doelgroep.

In het algemeen is het formuleren van goede vragen en heldere toelichtingen en het opstellen van heldere documentatie een van de belangrijkste uitdagingen bij het ontwikkelen van goede digitale beslissingsondersteuning. Complexe juridische onderwerpen moeten correct, maar begrijpelijk worden vertaald. Hierbij kan geleerd worden van andere contexten waar complexe juridische materie moet worden omgezet naar begrijpelijk taalgebruik, zoals bijvoorbeeld de Klare taal-projecten in rechtspraak en stress-sensitieve communicatie in sociale dienstverlening.

De *derde deelvraag* heeft betrekking op het begrip effectiviteit en de kenmerken van processen waar digitale beslissingsondersteuning zinvol is. Gedurende het onderzoek ontstond ter beantwoording hiervoor een analytisch kader, waarmee door een wisselwerking van vier factoren de meerwaarde (en daarmee de effectiviteit) van digitale beslissingsondersteuning kan worden verklaard. Deels overlappen de factoren met de eerdere deelvragen. De vier factoren zijn (zie uitgebreider hoofdstuk 6):

1. De mate waarin digitale beslissingsondersteuning (DBO) voorziet in een behoefte van de organisatie
2. De mate waarin de DBO voorziet in een behoefte van een individuele professional
3. De mate waarin een DBO gebruiksvriendelijk is
4. De mate waarin gebruik van de DBO door/ vanuit de organisatie wordt bevorderd, geborgd en ondersteund

Onderstaand kwadrant visualiseert de wisselwerking tussen meerwaarde van een DBO en de vier factoren. Hoe hoger de score op verschillende factoren, hoe eerder er sprake zal zijn van meerwaarde. Praktisch beschouwd lijken vooral processen met een behoorlijk volume (richtsnoer: minimaal > 80-100 keer per jaar) kansrijk. Ook wanneer enkele factoren hoog scoren, kan een sterk negatieve score op een andere factor ervoor zorgen dat er toch geen meerwaarde ontstaat.



Qua karakter zijn verschillende gebruikstoepassingen mogelijk, zoals:

- Niet-juridische professionals ondersteunen wanneer zij besluiten moeten nemen of (complexe) juridische afweging moeten maken
- Burgers die een juridische procedure willen starten helpen bij het formuleren van een klacht of bezwaar en inschatten van kansen
- Juridische professionals ondersteunen bij het opstellen van complexe of omvangrijke documentatie .

Omdat decentrale overheden een grote diversiteit aan taken hebben waarbij juridische aspecten van belang zijn, is er een breed spectrum aan mogelijke gebruikstoepassingen, op een diversiteit aan beleidsterreinen. In de context van de nieuwe Omgevingswet – een beleidsterrein dat bewust buiten de onderzoeksopzet is gehouden – zal digitale beslissingsondersteuning, als gevolg van het nieuwe stelsel - steeds meer worden ingezet ter ondersteuning van aanvragen en besluitvorming. Dit kan een impuls geven aan digitalisering van deze processen op andere gebieden. De resultaten van het onderzoek ondersteunen dat er in de decentrale overheidspraktijk, onder voorwaarden, mogelijkheden zijn.

De *vierde deelvraag* had betrekking op de factoren die een goed ontwerpproces bevorderen. Allereerst is een belangrijke bevinding dat juridische afdelingen van decentrale overheden veelal beperkte tijd en ruimte voor innovatie hebben. Tijd vrijmaken voor optimalisatie van dienstverlening en (interne) processen middels digitale beslissingsondersteuning is in de praktijk

dan ook niet eenvoudig, terwijl dit een logische en essentiële factor is voor het vormgeven van een goed ontwerpproces. Op een gemiddelde juridische afdeling hebben veel juridische professional ook weinig tot geen kennis en ervaring op het gebied van het ontwerpen van digitale beslissingsondersteuning en gerelateerde methoden, zoals Wendbare wetsuitvoering of procesanalyses. Een factor bij een goed ontwerpproces is dat er vanuit de juridische afdeling medewerkers kunnen meewerken aan ontwikkeling van digitale beslissingsondersteuning die over passende kennis en (digitale) vaardigheden bezitten. Binnen grotere juridische afdelingen is het eenvoudiger om dergelijke voorwaarden te creëren. Bij de gemeenten Amsterdam en Utrecht zijn gedurende de onderzoeksperiode verdere stappen genomen om de personele en organisatorische inrichting van de afdeling hierop aan te passen. Voor overheidsorganisaties met kleinere juridische afdelingen zou samenwerking met andere afdelingen, of centrale ondersteuning van decentrale overheden, mogelijk een oplossingsrichting bieden, zie ook hierna.

Voor een goed ontwerpproces is multidisciplinaire samenwerking tussen afdelingen hiernaast essentieel. Afhankelijk van de context is het belangrijk dat tijdig organisatieonderdelen Communicatie, ICT/ IV, Beleid en Bestuur in het ontwerpproces worden betrokken.

Vanuit het perspectief van beheersing van regeldruk en effectieve inzet van beperkte, juridische capaciteit lijkt toenemende inzet van verantwoorde digitale beslissingsondersteuning wenselijk.

7.3 Beantwoording centrale vraag

Samengevat kan de centrale vraag als worden beantwoord:

Voor juridisch-inhoudelijk verantwoorde, gebruiksvriendelijke en effectieve digitale beslissingsondersteuning is een systematische en goed gedocumenteerde werkwijze bij het vertalen van regelgeving naar het digitale instrument essentieel, waarbij realistische en representatieve scenario's richting geven. In het ontwerpproces is multidisciplinaire samenwerking (vanuit verschillende organisatieonderdelen: Juridisch, Communicatie, Beleid, ICT/IV) noodzakelijk, waarbij de exact benodigde samenwerking afhankelijk is van de context en aard van de te ontwikkelen beslissingsondersteuning. Gebruiksvriendelijkheid van de beslissingsondersteuning moet worden bereikt door in het ontwerpproces continu oog te hebben voor gebruikersbehoeften, geborgd door gebruikerstesten. Ondersteunende software is een belangrijke component, waarbij het ontbreken van standaarden voor regelspecificaties van onderliggende beslisregels en gegevensmodellen - en een volwassen praktijk hieromtrent binnen de overheidspraktijk – een belemmerende factor is voor effectief delen van resultaten van ontwerpprocessen. Effectiviteit van beslissingsondersteuning wordt bepaald door de meerwaarde die het systeem heeft. Deze meerwaarde wordt in hoge mate bepaald door een wisselwerking tussen vier factoren: de mate waarin een systeem voorziet in organisatorische behoeften (1), behoeften van individuele gebruikers (2), de gebruiksvriendelijkheid (3) en de mate waarin gebruik wordt bevorderd en ondersteund (4).

7.4 Reflectie

In de laatste paragraaf van dit rapport reflecteren we op enkele van de belangrijkste resultaten en conclusies. Het project biedt duidelijke aanwijzingen dat digitale beslissingsondersteuning kan

bijdragen aan het juridisch-inhoudelijk verantwoord, gebruiksvriendelijk en effectief laten verlopen van juridische processen of dienstverlening, waarbij verbetering mogelijk is ten opzichte van ‘analoge’ afhandeling. Alhoewel efficiëntiewinst bereikt kan worden, is het vooral waardevol dat ook de juridische kwaliteit van afhandeling kan verbeteren. Betere informatievoorziening aan burgers, harmoniseren van ongewenste verschillen en het verminderen van fouten of gebrek aan kennis bij afwegingen zijn doelen die op zichzelf nastrevenswaardig zijn. Dat daarbij ook efficiëntiewinst bereikt kan worden (qua snelheid, of besparingen in tijd) is waardevol, maar secundair aan betere processen of dienstverlening. Dit zal ook bijdragen aan meer draagvlak bij betrokken juridische professionals, die doorgaans veel waarde hechten aan juridische kwaliteit en hierdoor vaak eerder gedreven worden dan door efficiëntiewinst.

Het onderzoek heeft tegelijkertijd duidelijk gemaakt dat het ontwikkelen van digitale beslissingsondersteuning – van het type dat centraal stond in het onderzoek – voor juridische afdelingen een complexe taak is. De investering die hiervoor gedaan moet worden is vaak groter dan de gemiddelde innovatiecapaciteit van afdelingen, ook wanneer gebruik van de beslissingsondersteuning uiteindelijk tot besparingen kan leiden die de investering overstijgen. Een complicerende factor hierbij is dat ondersteuning door ICT/IV-afdelingen doorgaans beperkt is, omdat beschikbare capaciteit vaak bestemd is voor primaire processen. Er gaan door deze combinatie van factoren ‘hoge kosten voor de baten’ uit, die voor een individuele juridische afdeling niet altijd eenvoudig op te brengen zijn. Dit wordt verder versterkt door het feit dat zittende juridische professionals doorgaans niet over de voor ontwikkeling van digitale beslissingsondersteuning benodigde kennis en ervaring beschikken (digitale vaardigheden, kennis van methoden als Wetsanalyse/ Norm Engineering, procesmanagementvaardigheden, enzovoort). Systematische inzet van digitale beslissingsondersteuning vraagt dus ook wijzigingen in de personele inrichting van juridische afdelingen.

Gelet op de overeenkomsten in wettelijke taken en interne processen zou aan een relevant deel van de hiervoor genoemde bezwaren tegemoet kunnen worden gekomen door (veel) meer centrale ondersteuning, bijvoorbeeld vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten of het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Wanneer centraal goed uitgewerkt en onderbouwde ‘digitale halffabrikaten’ worden voorbereid, kunnen ontwikkelkosten sterk worden teruggebracht. Studentopdrachten voor de VNG rondom modelverordeningen, die in de periferie van het onderzoek zijn uitgevoerd, versterken dit beeld. Ondersteuning zou ook kunnen worden geboden door het centraal aanbieden van software. Ook het bevorderen van standaarden voor regelspecificaties kan voor de toekomst een belangrijke impuls geven. De meerwaarde van dergelijke halffabrikaten, ondersteund door gedetailleerde regelgevingsanalyses, heeft niet alleen betrekking op instrumenten voor juridische afdelingen, maar kan impact hebben op veel verschillende niveaus binnen de praktijk van decentrale overheden (primaire afdelingen, handhaving, communicatie, beleid, enzovoort) en de uitvoering van regelgeving faciliteren en vereenvoudigen.

De Hogeschool van Amsterdam zal de komende jaren aan deze ontwikkelingen allereerst (blijven) bijdragen door verder onderzoek. Ontwikkelingen worden op de voet gevolgd en waar mogelijk vertaald naar het onderwijs. De leergemeenschap Digitale vertalingen (www.digitalevertalingen.nl), die als een directe spin-off van dit onderzoek kan worden beschouwd, zal hierbij een belangrijke rol spelen. De ontwerpen van de ontwikkelde

beslissingsondersteuning, waar implementatie heeft plaatsgevonden, zullen via, onder meer, de website van de Hogeschool van Amsterdam, onderzoeksprogramma Legal Management & Technology beschikbaar worden gesteld. Wanneer meer gedetailleerde verantwoordingen (omdat onderdelen nader worden uitgewerkt in samenwerking met partnerorganisaties) beschikbaar komen zullen deze worden toegevoegd. De deelnemende organisaties zijn bovendien alle bereid hun ervaringen op dit gebied te delen met andere overheidsorganisaties.

Bijlage: gebruikte software

RAAK PROJECT | DESIGN BESLISSYTEEMEN

Analyse: april 2022

ARBEIDSMARKTRESEARCH UvA B.V. (ARR)/ LEGAL LOGIC

ARR is an integrated services [/] LegalTech provider connected to the UvA Holding B.V [/]. Their name has been changed to Legal Logic as per 2023. They provide a combination of legal advisory, knowledge support (& education) and technical know-how together with their own decision-support and document automation web application. The system is not provided as is, legal advisors and knowledge management experts at ARR support clients in the design process and offer bespoke customer service lines [/]. They also design tools for clients.

Via a web application, tools can be designed and shipped to production. Decision-support, or document-generation tools can be set up (for the most part) in Microsoft Excel, then uploaded to the web application, where additional settings can be specified. The ARR system operates on a decision-tree structure to generate documents, or decision-support tools. The tools are in the format of questionnaires [/].

More info: <https://magontslag.nl/>

Used in the project by

- Gemeente Hilversum
- Gemeente Utrecht
- Provincie Gelderland

BERKELEY BRIDGE

Berkeley Bridge is a knowledge-based systems provider in the Netherlands, specialised in legal documents automation and decision-support (tools/applications). It provides a desktop-based application (drag-and-drop, panel-based GUI [/]), operating on the basis of decision-tree structures which organisations can use to create their own, domain-specific applications/tools. The tools tend to be in the format of questionnaires. A separate application may be used for publishing the models [/] for the applications constructed with the system (Berkeley Publisher). Berkeley Bridge is used in sectors ranging from legal, operating, healthcare and government. [/]

More info: <https://www.berkeleybridge.com/>

Documentation: <https://documentation.berkeleypublisher.com/>

Currently used by:

- Gemeente Amsterdam

FLO LEGAL

FloLegal is a LegalTech IT solutions provider in the Netherlands, specialised in legal documents automation and decision-support (tools/applications). It provides a web-based application

Eindrapport: Ontwerpen van digitale beslissingsondersteuning

Legal management & Technology | Faculteit Maatschappij en Recht |

Centre of Expertise Applied AI – versie Definitief

2024 Hogeschool Amsterdam

(table-centric GUI [1]), operating on the basis of decision-tree structures which organisations can use to create their own, domain-specific applications/tools. The tools are in the format of questionnaires. FloLegal offers extensive case-by-case support and rolls out features on demand for clients. The system is currently in BETA mode.

More info: <https://flolegal.nl/>

Documentation: on request

Currently used by:

- Gemeente Utrecht

KEY FEATURES OVERVIEW

THE MAIN FEATURES OFFERED BY THE SYSTEM-SERVICE PROVIDERS

		ARR B.V.	Berkeley Bridge	Flo Legal
		Web app	Desktop app	Web app
Views				
Table	Model, or parts of the model are represented and can be viewed and/or edited as a table in app.	No.	No.	Yes
		Not available in web app.	Not available in desktop app.	Nested and linked tables, with multi-column options
		Available via .xlsx (Excel) template sheet that is uploaded into the system.	Excel table add-on available for datasets linking only.	Excel table add-on possibly on request
Tree/Graph	Model, or parts of the model are represented and can be viewed and/or edited as a tree/graph	Yes.	Yes.	No.
		Available in web app.	Available in web app.	
		Not editable.	Editable.	
Code/IDE	Model, or parts of the model are represented and can be viewed and/or edited in a set programming/scripting/markup language	Yes.	n/a	Yes
		Some tool-specific content and behaviours, must be specified with HTML/CSS/JS. Specific fields for this are provided inside the web app.		Access/User rights control - on request access
Design				
Model meta	Features for specifying data/information about the model (e.g. descriptive, administrative, structural, reference, legal metadata)	Yes.	Yes.	Yes

		Limited tool meta can be specified inside the web app (e.g. author, date etc.), or within the .xlsx template. Custom meta can be implemented (on request)	Tool meta can be defined and customised by user.	Tool meta can be defined and customised by user.
		Accessible to legal designers, maintainers and developers. Accessible to end-users when explicitly specified.	Accessible to legal designers, developers. Accessible to end-users when explicitly specified.	Accessible to legal designers, developers. Accessible to end-users when explicitly specified.
Referencing	Features for referencing legal sources (on which the rules are based).	Yes.	Yes.	Yes.
		Special fields in .xlsx template reserved for referencing	Fields where referencing is introduced can be specified by user.	Fields where referencing is introduced can be specified by user.
		No (external) data linking possible.	External data linking possible.	External data linking possible.
		No automatic formatting.	No automatic formatting.	Automatic formatting possible
Trees/Questionnaires	Designing questionnaires/tools in the system.	Yes.	Yes.	Yes.
		Spreadsheet-based (Excel)	Own GUI (graphical-user-interface)	Own GUI (graphical-user-interface)
		Questionnaires are designed in a standardised Excel spreadsheet. The spreadsheet is then uploaded onto the web-app to generate a tool.	Questionnaires are designed with the tree/graph representation at hand. Questions, answers, paths, data etc. are specified via fields in specific panels in the UI.	Questionnaires are designed with the table representation at hand. Questions, answers, paths, data etc. are specified via fields in the table. Additional controls are included for certain features in the design via other UI components (e.g. yes/no controls - radio/tickbox etc.)
End-user support	Features for supporting end-user in the completion of the questionnaire (e.g. explanations)	Yes.	Yes.	Yes.
		Special fields in .xlsx template reserved for explanations geared at end-user.	Possible, via GUI.	Possible, via GUI.

		Position is set.	Different positions and types of interaction/designs (e.g. via drop-down, within question body etc.) can be chosen.	Position is set.
		Media supported: text, image, video, link.	Media supported: text, image, video, link, data visualisations, maps.	Media supported: text, image, video, link, data visualisations, maps on request.
Results	Features for the provision and specification of 'tool' results to end-users	Yes.	Yes.	Yes.
		Specified in the .xlsx template and the web app, for individual tools	Specified in the app, for individual tool.	Specified in the app, for individual tool.
		Downloading and/or sharing results possible.	Downloading and/or sharing results possible.	Downloading and/or sharing results possible.
		Document generation possible.	Document generation possible.	Document generation possible.
Documentation				
System documentation	Documentation for users (e.g. designers), developers etc.	Yes	Yes	Yes
		Documentation available separately for legal experts & developers.	One public environment for docs	Limited documentation available on request
		Developer & legal expert docs. not accessible publicly	Docs. partially accessible publicly	Trainings and bespoke support (customer success manager)
Customer support	Support and/or helpdesk for customers.	Yes	Yes	Yes
		Case-by-case, bespoke support for use of system by experts is provided to clients.	Case-by-case support for use of system by experts is provided to degree.	Case-by-case support for use of system by experts is provided via a customer success manager
		Legal tech & practice support provided (separately)	No legal tech & practice support provided (separately)	No legal tech & practice support provided (separately)
		No custom features, or plugins support is provided. The system is generally provided as is.	Custom features and/or plugins support is provided. Some new features in stack are additional (for a fee).	Custom features and/or plugins support is provided on a case-by-case basis
Testing & Insights				

Regression testing	Tests to ensure that previously developed and tested software still performs as desired after a change has been made.	Yes	Yes	Yes
		Regression testing conducted within web app, upon .xlsx template upload.	Regression testing conducted, in app, when connected to relevant web features (Berkele publisher).	Yes, module on request/custom.
End-user behaviour	(Generally quantitative) insights about how end-users behave when using tools made with the systems at hand (e.g. drop-off points, clicks, views, time to complete etc.)	Yes	Yes	Yes
Path insights	(Generally quantitative) insights about how end-users move through the different routes, what routes are most frequent etc.	Yes	Yes	Yes
Tool analytics	General insights about tool usage (e.g. times used, views, downloads, purchases if applicable etc.)	Yes	Yes	Yes