

Opnieuw fatale remedies

Een kritische reflectie op datatransities in het sociaal domein

Liesbet van Zoonen

SOC 15 (1): 19–43

DOI: 10.5117/SOC2019.1.002.VANZ

Abstract

Dutch municipalities are increasingly experimenting with ‘big data’ as an instrument for social policy. This movement pertains to the design of municipal data warehouses, dashboards and predictive analytics, the latter mostly to identify risk of fraud. This transition to data-driven social policy almost completely takes place out of political and social view, and escapes democratic decision making. In this article I show in detail how these three emerging practices are based on disputable quality of data and analytic models, and how they tend to transgress the recent EU GDPR about privacy and data protection. I also assess that key stakeholders in this data movement, i.e. the citizens whose data are used and the benefit officers who take this data in, are not actively informed let alone invited to participate. As a result, a practice of top-down monitoring, containment and control is evolving, despite the desire of civil servants in this domain to do ‘good’ with data. In the conclusion, I explore several data and policy alternatives, to prevent ‘big data’ become another ‘fatal remedy’ in social policy.

Keywords: big data, sociaal domein, uitkeringen, participatie, digitale omgevingsvisie

Woord vooraf

Dit artikel is een uitgebreide bewerking van het actualiteitencollege dat ik eind 2018 voor de Nederlandse Vereniging voor Sociologie hield. Het is gebaseerd op de verschillende onderzoeksprojecten die we in ons Leiden-Delft-Erasmus Centre for BOLD (Big, Open en Linked Data) Cities uitvoeren.¹

Daarin doen we onderzoek voor, door en met burgers en bestuurders, en zijn we vooral op zoek naar manieren om stedelijke data van diverse soort (uit registers, surveys, sociale media, sensoren enzovoort) voor de publieke zaak in te zetten, en in het bijzonder voor kwetsbare groepen in de stad. We bevinden ons met die missie in het goede gezelschap van een scala aan data- en sociale wetenschappers zoals verzameld in het VSNU Programma de Digitale Samenleving (VSNU 2018), data-activisten in organisaties als Waag Society in Amsterdam of Set-Up in Utrecht, kritische journalisten van bijvoorbeeld *De Correspondent* of de bezorgde burgers van Bits of Freedom en Privacy First. Ook internationaal wemelt het van de ideeën om ‘data for the public good’ in te zetten: we denken aan de stad Barcelona, het Data Justice Lab in Cardiff, de ‘Playable City’ in Bristol of het ‘Programmable City’ project van Rob Kitchin in Maynooth.

Niemand van ons ontken de potentie van data om maatschappelijke problemen beter te begrijpen oplossingen te formuleren en uit te proberen, maar we erkennen ook dat de huidige ontploffing van data en datapraktijken zelf een bron van nieuwe en grote problemen is. Als sociaalwetenschapper in dit veld zou ik me kunnen verliezen in theoretische reflecties op de dataficering van zo’n beetje alles om ons heen en de controlemechanismen die er het gevolg van zijn. Ik zou beginnen bij Foucaults panopticum, om al snel op te merken dat zijn metafoor achterhaald is omdat data ons aan meerdere surveillanceregimes tegelijk onderwerpen. Daarom zou ik misschien Deleuze en Guattari tevoorschijn trekken om met Haggerty en Ericson (2000) over ‘surveillance assemblage’ te spreken. En ik zou natuurlijk de aandacht richten op de groeiende hoeveelheid ‘sousveillance’-initiatieven waarin burgers terugkijken en de systemen aan hun eigen controle en dataficering onderwerpen (Mann, Nolan en Wellman 2003). Wat dat betreft raad ik de Klaagrobot van Set-Up aan (Beerends 2018). Ik lees dat soort werk graag, maar ik blijf achteraf altijd zitten met het probleem dat ik er niet *precies* achter kom hoe de betreffende technologieën en data werken. Bovendien sta ik in gesprek met mensen die in een echte datapraktijk werken vaak zonder overtuigende argumenten; die zijn namelijk zelf ook allemaal tegen ‘Big Brother’ en hebben soms ook van Foucault gehoord, maar zeggen onveranderlijk dat wat zij doen iets heel anders is.

Daarom wil ik in dit artikel de theorie achterwege laten en zo nauwkeurig mogelijk beschrijven wat er momenteel op een specifiek terrein in Nederland gaande is, het zogenaamde ‘sociaal domein’ van de Nederlandse gemeenten, waarin onder meer de diensten voor de uitkeringen en de jeugdzorg ondergebracht zijn. In dat sociaal domein zijn talloze gemeentes bezig om uit te vinden of en hoe ze iets met ‘big data’ kunnen. Een

nauwkeurige beschrijving van die initiatieven mondt onvermijdelijk uit in kritiek, zoals we zullen zien; kritiek waar gemeentes in hun uitvoering wat mee kunnen, die onze eigen onderzoekspraktijk verbetert, en die stof geeft tot maatschappelijke reflectie, debat en mogelijk interventie. De titel is ontleend aan het boek van Engbersen (2009) – die hem op zijn beurt van Sieber (1981) had – over de onbedoelde en soms perverse gevolgen van sociaal beleid.

Datatransities in het sociaal domein

In de laatste vijf jaar hebben diverse Nederlandse gemeenten zich gebogen over de vraag wat 'big data' kan betekenen voor de succesvolle uitvoering van gemeentelijke taken in het sociaal domein. Deze belangstelling maakt niet alleen deel uit van een algemener discours dat zegt dat problemen met 'big data' beter in beeld komen en beter beheersbaar worden, maar is ook het gevolg van de decentralisatie van 2015. Toen droeg de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, de bijstand en de zorg aan langdurig zieken en ouderen aan de gemeenten over. De maatregel was bedoeld om overheidshulp dichterbij de mensen te brengen en ook doeltreffender en goedkoper te maken. Na drie jaar constateren de landelijke, regionale en gemeentelijke overheden echter dat deze transitie nog niet klaar is en nog niet iedereen heeft bereikt; een extra inspanning onder het motto 'Merkbaar beter in het sociaal domein' is nodig (IPB 2018: 20). De bezuinigingsambitie wordt ook nog niet gehaald en anno 2017 zijn de kosten eerder gestegen dan gezakt. De verwachting voor 2018 en 2019 is niet anders (vgl. Bekker 2018; Steiner 2018a,b).

In deze context is het niet verwonderlijk dat de diverse overheden permanent op zoek zijn naar instrumenten om de uitvoering en kosten van het sociaal domein onder controle te krijgen. Een beter gebruik van bestaande en nieuwe soorten data, in combinatie met slimme datakoppeling en analysetechnieken (in dit artikel samengevat als 'big data') wordt alom gezien als een van de grootste beloften. Zo stelt de directeur van de Vereniging Nederlandse Gemeenten dat data 'inzicht bieden in de werkelijkheid en de mogelijkheid geven om beleid weloverwogen aan te passen als het niet goed gaat' (Kriens 2016: geen pagina). Data bieden volgens haar meer handelingsperspectief dan partijpolitieke achtergronden en gemeenten zouden 'data moeten omarmen' (ibid.). De Stichting Stimulansz, een vaste adviespartner voor diverse gemeentes, meldt dat datakoppeling 'u als gemeente [kan] helpen om nog beter, nauwkeuriger en efficiënter te werken.

Bijvoorbeeld bij het opsporen van fraude of het bieden van begeleiding bij schuldhulpverlening' (Stimulansz, website). Diverse grote consultants en kleine, lokale bedrijven bieden hun diensten aan om gemeentes te helpen om hun data en datakoppeling op orde te krijgen en te experimenteren met relevante toepassingen.²

De terminologie van 'nauwkeurigheid', 'efficiëntie' en 'weloverwogen aanpassingen' wekt de indruk dat 'big data' vooral operationele uitvoeringskwesties betreft, waarmee dienstverlening en bedrijfsvoering doelmatiger worden. Gemeenten zijn zich ervan bewust dat bij zo'n verbeterde uitvoering risico's spelen en doen hun uiterste best om zich op de hoogte te stellen van de mogelijke inbreuk op privacy van burgers. Bovendien suggereert een analyse van relevante initiatieven die de VNG over zogenaamd 'datagestuurd' werken liet uitvoeren, dat de gemeentes ook een duidelijke ethiek nastreven bij werken met big data: 'Naar onze ervaring domineren bij gemeenten [...] de perspectieven van dialoog, zelfregie, slim en stapsgewijs uitvinden boven die van willen controleren, uitsluiten en diep persoonlijk willen beïnvloeden' (VNG/Berenschot 2018: 69).

Deze transitie naar datagestuurd werken, speelt zich vrijwel geheel buiten het zicht van politiek en maatschappij af. Kruijer (2018) bespeurde in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 terughoudendheid onder lokale politieke partijen om het sociaal domein tot een verkiezingsissue te maken. De koepel van adviesraden in het sociaal domein adviseerde zijn leden daarom over issues die in de gemeenteraadsverkiezingen konden spelen en welke punten zij op de politieke agenda zouden kunnen beïnvloeden (Handreiking 2017). Van de vijftien voorgestelde beleidsvelden ging geen enkele over data, algoritmes of privacy.

Het gebrek aan maatschappelijk en politiek debat over 'big data' in het sociaal domein past naadloos in het beeld dat bestuurskundige Hajer (2003) schetst over beleidsterreinen die snel veranderen en waar weinig politieke sturing op is. Dit is volgens Hajer in het bijzonder het geval voor nieuwe maatschappelijke thema's zoals de energietransitie, of de nieuwe technologieën waar 'big data' een onderdeel van is. In afwezigheid van politieke sturing ontstaat er volgens Hajer een *institutionele leegte* waarin diverse actoren, zoals ambtenaren en betrokken burgers, proberen vorm te geven aan de betreffende thematiek. Werkendeweg, aldus Hajer, ontstaat zo een nieuwe bestuurlijke en politieke realiteit: 'actors not only deliberate to get to favourable solutions for particular problems but while deliberating they also negotiate new institutional rules, develop new norms of appropriate behavior and devise new conceptions of legitimate political intervention' (Hajer 2003: 175-176).

Dat roept voor dit artikel de vraag op welke nieuwe regels, normen en interventies door de datatransities in het sociaal domein *werkendeweg* ontstaan en welke gevolgen ze hebben. Om die vraag te beantwoorden, bespreek ik eerst drie dominante verschijningsvormen van big datatoepassingen in het sociaal domein, namelijk het *data warehouse*, het *dashboard* en *predictive analytics*. Vervolgens bespreek ik data-analytische en ethische problemen. Ik hoop te laten zien dat ondanks het gemeentelijk streven naar dialoog en zelfregie er toch een top-down, controlerende praktijk ontstaat, die zijn wortels heeft in de notie van ‘datasturing’. Als tegenwicht verken ik de vraag wat ‘big data’ kan betekenen als dienstverlening het uitgangspunt is, en schets ik de contouren van een BOLD Cities onderzoeksproject waar we dit uitgangspunt gebruiken.

Big datatoepassingen in het sociaal domein

Gemeentes verzamelen en beheren talloze persoonlijke gegevens: om te beginnen uit een aantal basisregistraties (zoals van personen, inkomen, voertuigen), maar ook als resultaat van het verlenen van vergunningen en diensten. Mensen die voor dienstverlening vanuit het sociaal domein in aanmerking komen, zijn verplicht een scala aan persoonlijke gegevens af te geven. Voor uitkeringen en bijstand geldt daarvoor artikel 17 over inlichtingenplicht van de Participatiewet. Daarnaast zijn er ook gemeentes die extra, geanonimiseerde data van commerciële partijen inkopen (bijv. Hartholt 2017). De belangrijkste partner in de big datatoepassingen is het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat over veel gegevens uit het sociaal domein beschikt en zijn expertise aanbiedt aan gemeentes via zijn Urban en Rural Data Centers.³

Al deze gegevens worden op uiteenlopende manieren ingenomen en opgeslagen, en vallen onder de verantwoordelijkheid van verschillende afdelingen in gemeentes. Veel gemeentes in Nederland willen daarom een *data warehouse* inrichten, waarin alle gegevens gestructureerd bij elkaar gebracht worden. De verwachting is dat daarmee ‘gezamenlijke analyses, ‘vroegsignalering’ en ‘bijsturing’ mogelijk worden (Kenniscentrum Vlaamse Steden, geen jaar). Gemeentes lijken echter te onderschatten hoeveel geld en tijd daarmee gemoeid zijn. De gemeente Rotterdam zag af van een opdracht aan een grote consultant om het gemeentelijke datawarehouse voor vijf miljoen euro in te richten. De gemeente Enschede dacht met een opdracht van een half jaar om de data in het sociaal domein op orde te brengen te kunnen volstaan, maar was uiteindelijk 3,5 jaar bezig (De Winter

2018). Volgens de bestuurskundigen Jansen en Van der Voort (2016) ligt de grootste uitdaging niet zozeer bij de data en de analysetechnieken, maar bij de organisatie zelf en de nieuwe coördinatieprocessen die een goed functionerend datawarehouse vereist.

Met een goed ontwikkeld datawarehouse, is de verwachting dat gegevens beter geanalyseerd en gepresenteerd kunnen worden, in het bijzonder in gemeentelijke *dashboards*: een verzameling interactieve en permanent geactualiseerde gegevens die in histogrammen, taartpunten en andere bekende statistische visualisaties gepresenteerd worden. Bekend zijn de Dublin Dashboards die in 2014 van start gingen en voor veel gemeenten een inspiratiebron zijn (Kitchin et al. 2015, 2016). In Nederland maakt het dashboard van de VNG *Waar staat je gemeente* het mogelijk om de eigen gemeente te vergelijken met een andere gemeente of met de rest van Nederland op een uitgebreide serie van indicatoren, waaronder de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein.⁴ De betreffende gegevens zijn afkomstig van de WMO-registraties⁵ die gemeenten halfjaarlijks bij het CBS aanleveren. Het CBS vult deze data vervolgens aan met gegevens over (onder andere) inkomen, huishoudsamenstelling en wijkprofielen. 312 van de 380 gemeenten leverden in 2018 hun gegevens aan. De monitor wordt regelmatig uitgebreid met nieuwe indicatoren zoals onlangs de 'Levensweganalyse' die aangeeft hoe sociale regelingen door de tijd heen gebruikt worden. Data zijn gepseudonymiseerd en geaggregeerd volgens de regels van het CBS, en zijn 'open' zodat gebruikers eigen analyses kunnen maken en visualiseren. Met de monitor hoopt de VNG gemeenten te helpen bij: het signaleren en sturen van ontwikkelingen in het sociaal domein, het herformuleren van beleid, de levering van verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad en de burger en het bieden van inzicht in de eigen gemeentelijke prestaties in het sociaal domein ten opzicht van andere gemeenten.⁶ Een goed dashboard stelt gemeenten bovendien in staat om bestaande trends te extrapoleren en zo een verwachting voor de toekomst te onderbouwen.

De derde, en meest controversiële, gemeentelijke ambitie betreft de mogelijkheden die 'big data' biedt om individueel probleemgedrag te voorspellen. De politie is daarin het verst gevorderd en werkt sinds 2017 met het *Criminaliteits Anticipatie Systeem*, dat op basis van criminaliteitsgeschiedenis, locatiegegevens en andere variabelen tweewekelijks voorspelt of er in een bepaald gebied een grotere kans is op criminaliteit (Politie 2017). Het sociaal domein kent twee landelijke systemen van datakoppeling om vermoedens van fraude te onderzoeken: het

Systeem Risico Indicatie (SyRI), dat zich richt op burgers die mogelijk frauderen met hun uitkering, en het InformatieKnooppunt Zorgfraude, dat zich richt op malafide zorgaanbieders. Beide werken op basis van signalen die betrokken ambtenaren, burgers of instellingen afgeven omdat ze vermoeden dat zich fraude voordoet. Met het *voorspellen* van fraude of ander probleemgedrag in de toekomst wordt vooralsnog alleen geëxperimenteerd. Een bekend voorbeeld komt uit de gemeente Zaanstad die in 2014 een proef hield om huiselijk geweld te voorkomen op basis van gegevens uit politiemeldingen, Basis Registratie Personen, bijstand, schuldhulpverlening, huisverboden en voorzieningengebruik. Het bedrijf dat de data verzamelde en bewerkte kwam tot de conclusie dat de gegevens niet gedetailleerd genoeg waren en bovendien geen patroon lieten zien (Noord-Hollands Dagblad 2015). Andere problemen die gemeenten op deze manier beter hopen te beheersen zijn voortijdig schoolverlaten, schuldenopbouw, frauderisico's en ondermijnende criminaliteit (o.a. Bouma 2016). Het voorspellende proces is in alle gevallen hetzelfde: op basis van patronen uit het verleden worden risicofactoren geïdentificeerd en geprojecteerd op de gehele groep. Wie hoog scoort op die factoren, wordt als mogelijk risico bestempeld. De betreffende gemeentelijke dienst kan vervolgens besluiten of ze deze mensen daadwerkelijk controleert. Volgens VNG/Berenschot is er anno 2018 nog geen enkele gemeente in Nederland waar het gebruik van dit soort 'predictive analytics' standaardpraktijk is geworden, en doet het zich alleen experimenteel en projectmatig voor. Ook in de ons omringende landen worden diverse vergelijkbare verkenningen uitgevoerd (bijv. Andersen 2019; McIntyre en Pegg 2018).

Wat alle drie big datapraktijken gemeenschappelijk hebben, is dat ze in publiek-private samenwerkingen worden uitgevoerd. Geen enkele gemeente in Nederland, misschien met uitzondering van Amsterdam, heeft de expertise en structurele budgetten in huis om zelf een datawarehouse in te richten, een werkend dashboard te ontwerpen en voorspellende systemen te ontwikkelen. Vooral bij de kleinere gemeenten zijn onderzoeksafdelingen verdwenen onder druk van bezuinigingen. Grote en kleine bedrijven zijn in het ontstane gat gesprongen, hebben zich in hoog tempo gespecialiseerd in het sociaal domein en bieden diverse producten aan. Zo hebben multinationals als Deloitte, Accenture en EY gespecialiseerde secties, maar ook het Nederlandse MKB (bijvoorbeeld Eiffel in Arnhem, IO Research in Enschede en Amsterdam en Ynformed in Utrecht) biedt kant-en-klare dashboards of algoritmes.

Kwaliteit, ethiek en privacy

De big datatoepassingen die momenteel in het sociaal domein worden uitgevoerd, hebben twee samenhangende problematische kanten: de kwaliteit van de gegevens en de analytische modellen waarmee gewerkt wordt zijn discutabel, en de vraag naar ethische en privacykaders is onbeantwoord.

In de context van alle fraude-experimenten geldt allereerst dat onduidelijk is of een onrechtmatigheid in de gegevens wijst op fraude, administratieve ongeletterdheid of falende gemeentelijke bureaucratie. Eubanks (2018) beschrijft bijvoorbeeld hoe een automatiseringsproces in de Amerikaanse staat Indiana de aanlevering van persoonsgegevens dusdanig bemoeilijkte dat ruim een miljoen mensen hun uitkeringen kwijtraakten omdat ze de regels niet konden volgen. In Nederland liet het advocatencollectief Sociaal Verhaal zien dat er gemeenten zijn die de bijstandsaanvraag doelbewust moeilijk maken door extreem veel gegevens op te vragen (Rubio 2018). Het consumentenprogramma Radar stelde in 2017 aan de orde dat een vrouw met een bijstandsuitkering die voor haar demente moeder zorgt van fraude werd beticht omdat ze het spaargeld van haar moeder niet had opgegeven bij haar inkomsten. Uit de reacties bleek dat veel mensen hetzelfde probleem hadden (Radar 2017). Deze voorbeelden laten zien dat de meting van de afhankelijke variabele 'frauderisico' op basis van bestaande fraudegevallen niet valide is; je weet immers niet of er een correcte of foute interpretatie van een administratieve onregelmatigheid achter zit. Alle voorspellende analyses met die variabele worden daarmee onbetrouwbaar.

Meer in het algemeen geldt dat er weinig zicht is op de wijze waarop gemeenten de registratie van gegevens in het sociaal domein organiseren en verwerken. Het deel van de gegevens dat bij het CBS huist, voldoet aan de internationale standaarden van het CBS. Maar in het sociaal domein wordt veel meer geregistreerd en gebruikt, bijvoorbeeld in de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) die door de GGD in Amsterdam ontworpen is, en in een aantal grote steden in het bredere sociaal domein gebruikt wordt. Met de ZRM worden kenmerken van cliënten in dertien domeinen van het dagelijks leven gescoord van 'acute problematiek' tot 'volledig zelfredzaam'. Het is een instrument om hulpverleners te ondersteunen, maar het is geen adequaat middel voor valide en betrouwbare dataverzameling. De scores worden door medewerkers gegeven op basis van subjectieve oordelen van klantmanager en collega's, zelfrapportage en ongestandaardiseerde brondocumenten ('de administratie' zoals de Handleiding ZRM⁷ stelt). De kansen op meetfout worden zo gestapeld, zoals de GGD Amsterdam (2015: 21) zelf constateert: 'Een aantal ZRM-klantprofielen

toont mogelijk aan dat hulpverleners niet op een correcte manier de ZRM scoren: er zijn profielen gevonden die je niet verwacht als zijnde een groep mensen die zorg vraagt binnen het Sociaal Domein. Daarnaast waren [...] veel domeinen niet gescoord.' Ook andere manieren waarop in het sociaal domein gegevens worden verzameld, zoals in het keukentafelgesprek of in de verslagen van klantmanagers, zijn bedoeld als hulpmiddel voor de dienstverlening en niet voor systematische dataverzameling en analyse.

Met onbetrouwbare en zwak valide gegevens geldt het oude 'gigo'-adagium uit de statistiek: 'garbage in – garbage out', en daar helpt noch een goede data-infrastructuur (warehouse) noch een geavanceerd dashboard of predictive analytics aan. Op die twee laatste punten is er nog een ander probleem en dat geldt de beschikbaarheid en keuze van de indicatoren en de kwaliteit van de analytische modellen. Dat merkte de gemeente Zaanstad al in haar poging tot voorspelling van huiselijk geweld: de beschikbare en geselecteerde indicatoren bleken geen samenhang te vertonen. Het Zaanse voorbeeld laat zien dat de kwaliteit van een voorspelling staat of valt met de kwaliteit van de indicatoren en de onderliggende, op het verleden gebaseerde analyses. Hoewel een aantal algemene verbanden tussen sociale kwetsbaarheid en andere variabelen bekend is (met opleidingsniveau als belangrijke rode draad), levert de wetenschappelijke stand van zaken nog niet voldoende detail op om met zekerheid zinvolle indicatoren en historische patronen in de algoritmes op te nemen (vgl. Keuzenkamp 2017). Voor zover de uitslag van experimenten met voorspellende analysetechnieken in het sociaal domein bekend is gemaakt, lijken de resultaten niet zelden triviaal of misleidend te zijn: studieresultaten zijn de beste voorspellers van schooluitval (vgl. Kuijer 2015); het aantal gesprekken dat een bijstandsgerechtigde (niet) met een klantmanager heeft, voorspelt frauderisico het beste; de meeste meldingen over zwerfvuil in de gemeente Amsterdam komen uit de sjieke Concertgebouwbuurt.⁸

Het zal duidelijk zijn dat er nogal wat uitdagingen zijn voor de data-praktijken in het sociaal domein. Voor de zich wereldwijd ontwikkelende 'big data' in de publieke én private sector, hebben datawetenschappers vier kwaliteitsnormen ontwikkeld, die in Nederland door de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten als richtlijnen zijn overgenomen (VSNU 2018). Data moeten FAIR zijn (findable, accessible, interoperable, reusable), algoritmes moeten FACT zijn (fair, accurate, confidential, transparent) en de infrastructuur moet ROBUST zijn (resilient, open, beneficial, user-oriented, secure, trustworthy). De big dataprojecten in het sociaal domein voldoen bij lange na niet aan die drie technische normen, maar ook niet aan de vierde, meer mensgerichte norm, die SHARED-waarden⁹

voorlegt; een afkorting voor het principe dat dataprojecten geen bestaande ongelijkheden moeten versterken en burgers met uiteenlopende achtergronden op een positieve manier moeten ondersteunen. Een vergelijkbare set aan principes komt van dataprofessionals en -activisten die zich in het TADA-manifest hebben uitgesproken voor verantwoord datagebruik. Amsterdam is de eerste gemeente die deze principes in 2018 heeft opgenomen in het coalitieakkoord.¹⁰

De overschrijding van de datanormen in het sociaal domein, laat zich beeldend toelichten als we het geval uit het programma Radar van de mevrouw die mantelzorg verleende aan haar dementerende moeder en diens spaargeld niet opgaf, nog eens bekijken vanuit het idee dat het een databron zou kunnen zijn:

- een onvolkomenheid in de gegevensverstrekking wordt als fraude aangemerkt (niet valide gegeven ≠ FAIR);
- een dergelijke onterechte aanwijzing blijkt vaker voor te komen, maar niet altijd of overal (onsystematisch gegeven ≠ ROBUST);
- er wordt een onbetrouwbaar gegeven in het algoritme opgenomen dat daardoor niet eerlijk noch nauwkeurig voorspelt (≠ FACT);
- mantelzorgers komen in de risicoprofielen terecht en worden gestigmatiseerd als potentiële fraudeurs (≠ SHARED).

Deze problematiek van datakwaliteit, keuzes voor indicatoren en voorin genomen algoritmes is op vele manieren in kaart gebracht en bekritiseerd (o.a. Blauw 2018; Eubanks 2018; Kitchin et al. 2015; Noble 2018). Ook in gemeentelijke organisaties worden dergelijke kritische gesprekken gevoerd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de agenda's van de Kenniswerkplaats Urban Big Data van de gemeente Rotterdam en het Datalab van de gemeente Amsterdam.¹¹

Daarnaast besteden gemeenten veel aandacht aan het vraagstuk van privacy en data-eigendom, zeker na de invoering van de nieuwe Europese privacywetgeving in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in mei 2018. In het sociaal domein is de vooralsnog onopgeloste vraag of en hoe de AVG zich verhoudt met lid 1 van artikel 17 van de Participatiewet, die de informatieplicht van uitkeringsgerechtigden vastlegt: 'de belanghebbende doet [...] op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand'. Dat voorschrift staat op gespannen voet met kernprincipes uit de AVG, zoals dataminimalisatie en bewaarbeperking. Bovendien laat de term 'redelijkerwijs' veel ruimte voor individuele interpretatie van

medewerkers in het sociaal domein die, zo blijkt onder meer uit de casuïstiek van de Nationale en de Amsterdamse Ombudsman¹², met regelmaat teveel informatie vragen (vgl. Van Zoonen 2018). Wat betreft de uitvoeringspraktijk in het sociaal domein, verhoudt de gemeentelijke beweging naar dashboards en voorspellende analyses in het sociaal domein zich slecht tot de kernwaarden 'doelbinding' en 'beperking van verwerking' uit de AVG; de afgifte van persoonlijke gegevens in het sociaal domein is bedoeld om ondersteuning te verwerven en niet om in big dataprojecten fraude op te sporen. Sommige privacydeskundigen gaan nog een stap verder en stellen dat onder nieuwe Europese privacywet, vrijwel elke vorm van 'big data' illegaal is geworden (Swire 2019).

Om wie gaat het eigenlijk?

Gegeven de vele problemen die er nog zijn met de big data-aanpak in het sociaal domein, spreekt men in veel gemeentes voorlopig liever van 'informatiegestuurd werken' dan van 'datasturing' (vgl. VNG/Berenschot 2018). Desalniettemin lijkt het einddoel voor de Nederlandse gemeenten hetzelfde: een stapsgewijze ontwikkeling naar datasturing als 'het nieuwe normaal' waarbij het gebruik van dashboards en voorspellende analyses is ingebed in de reguliere processen van een gemeente (ibid.). De uitdagingen met betrekking tot datakwaliteit, ethiek en privacy worden alom beschouwd als belangrijke uitvoeringskwesties die op termijn en met geduld opgelost kunnen worden (vgl. Van Zoonen 2019).

De context, het doel en de processen waarmee datasturing in het sociaal domein zijn ingezet, produceren echter meer dan alleen uitvoeringsproblemen; er zijn ook fundamentele en ideologische vraagstukken. De beweging naar 'big data' komt voort uit de urgente gemeentelijke behoefte die na de decentralisatie is ontstaan om controle over de budgetten en de dienstverlening in het sociaal domein te verwerven. De daarvoor benodigde infrastructuur en kennis zijn in weinig gemeenten aanwezig en daarom wordt de hulp van grote of kleine consultants ingeroepen. Bij dergelijke uitbestedingen is de vraag of de belangen van gemeente en consultant parallel lopen, of de opgedane kennis in de gemeentelijke organisatie blijft en of het uitbestede project op termijn in de gemeentelijke processen kan worden opgenomen. In een studie naar de uitbesteding van ICT-diensten, concluderen Delen en collega's (2016) dat slechts zestig procent succesvol is. Daarnaast wordt in dit soort publiek-private samenwerking de belangrijkste partner in het sociaal domein vergeten:

de burgers die de ondersteuning nodig hebben; de cliënten in de terminologie van de gemeenten.

Wettelijk zijn gemeenten verplicht om cliënten op allerlei manieren te bevragen over hun ervaringen en te betrekken in de manier waarop ze ondersteund worden. In het kader van de WMO krijgt deze verplichting onder meer vorm via een jaarlijkse enquête met tien voorgecodeerde standaardvragen over toegankelijkheid, kwaliteit en effect van de ondersteuning. De uitkomsten kunnen door die standaardisering vergeleken worden tussen gemeenten en door de tijd heen. Op het VNG-dashboard is voor de meeste gemeenten te zien hoe de cliënten de dienstverlening vanuit de WMO scoren; in de vijf grote gemeenten zeiden in 2018 zo'n 75% van de cliënten tevreden te zijn over de dienstverlening.¹³ Ter vergelijking: de hoeveelheid klanten die in 2018 aangaf tevreden te zijn over de NS ligt 10% hoger, op 84% (Halfjaarcijfers, 2018); het percentage mensen dat in 2017 meldde tevreden te zijn over hun laatste contact met de politie lag aanzienlijk lager op 61% (Veiligheidsmonitor, 2017). Naast de tevredenheidsenquêtes, kent de WMO evenals de Participatiewet de vereiste dat cliënten kunnen meepraten over de uitvoering van de wet. Veel gemeenten hebben dat ingevuld door één of meerdere cliëntenraden in te stellen, naar analogie met de cliëntenraden in de zorg. Omdat gemeentes op dit punt hun eigen ruimte en bevoegdheid hebben verschilt de invulling sterk per gemeente en is er veel discussie over de kritische positie die deze raden richting de gemeenten kunnen innemen. De Landelijke Cliëntenraad en de FNV Uitkeringsgerechtigden hebben bijvoorbeeld een aantal gevallen gesignaleerd waarin kritische cliëntenraden door gemeentes gehinderd worden in hun taakuitoefening (Willen 2018).

In de keuze, gebruik en toepassing van datatechnieken door gemeenten spelen cliënten en cliëntenraden voor zover ik heb kunnen zien geen enkele rol. Ze komen niet in de diverse beleidsstukken voor en hun deelname stuit in de praktijk op tegenstand. Toen een lid van de Rotterdamse cliëntenraad Werk & Inkomen verzocht om de gemeentelijke gegevens te mogen gebruiken die ons onderzoeksteam en gemeente-onderzoekers verwerkten in een big data-onderzoek over uitkeringsgerechtigden, werd dat vanuit de gemeente geweigerd omdat men niet zeker wist of zoiets onder de nieuwe AVG wel mocht. De cliëntenraad wilde de data gebruiken om meer inzicht te krijgen in het lot van oudere werklozen zodat ze daar activiteiten voor kon ondernemen.¹⁴ De weigering om de cliëntenraad deel te laten nemen aan de analyse van gemeentelijke data is vanuit twee perspectieven opvallend: ten eerste is het verzoek direct in de geest van de open data-ideologie die nationale en lokale overheden hebben omarmd. Immers, zo stelt het Landelijk Expertisecentrum Open Overheid 'inwoners moeten de kans

krijgen hun betrokkenheid om te zetten in concrete acties door gebruik te maken van Open Data.¹⁵ Men zou kunnen aanvoeren dat het in de big data-projecten in het sociaal domein niet om open data gaat. De gemeenten geven bedrijfsleven en wetenschap echter wél toegang tot deze data. Dat een vertegenwoordigend orgaan van de mensen over wiens gegevens deze projecten gaan niet mee kan doen, is – ten tweede – direct in tegenspraak met een advies van de Adviesraad voor Wetenschap en Technologie die in 2012 al betoogde dat succesvolle innovaties in steden alleen tot stand komen door een zogenaamde quadruple helixsamenwerking van overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen én burgers (AWT 2012). De innovaties waar de gemeenten naar op zoek zijn voor het sociaal domein, worden echter zonder de direct betrokkenen ontworpen en ontwikkeld.

Invulling van de institutionele leegte

Ik heb nu in zoveel mogelijk detail laten zien met welke doelen, instrumenten en actoren gemeenten ‘big data’ introduceren in het sociaal domein. Hoewel de betrokken overheden zowel landelijk als lokaal de wens hebben geuit om de dienstverlening in het sociaal domein te verbeteren (IPB 2018: 20) en liever in termen van dialoog en zelfregie over ‘big data’ spreken dan in termen van controle (VNG/Berenschot 2018), lijkt het er toch op dat de ontstane praktijken desalniettemin sterk gericht zijn op top-downmonitoring, beheersing en controle. Cliënten worden groepsgewijs en soms individueel aan die processen onderworpen zonder dat ze ervan weten. De snelheid van de ontwikkeling van dashboards en de vele experimenten om met datatechnieken frauderisico's te voorspellen, getuigen daarvan, samen met de totale afwezigheid van cliënten in het ontwerp van deze datapraktijken. De gemeenten doen het met grote of kleine bedrijven en kennisinstellingen, maar weten de door henzelf gewenste dialoog met cliënten over het gebruik van hun persoonlijke gegevens geen vorm te geven. Zij kunnen eventueel via onderzoek naar klanttevredenheid of de cliëntenraden reageren, maar de manier waarop de gemeenten datatechnieken in het sociaal domein hebben ingezet, laat weinig ruimte voor een actieve, initiërende en gelijkwaardige inbreng van de cliënten die de data leveren.

Al doende dreigt zo een situatie te ontstaan die vanuit de juridische kaders van de AVG en het sociaal domein, de kwaliteitsprincipes van het verantwoord datagebruik en algemene ethische normen onwenselijk is, en ook door niemand gewenst wordt. Daar zijn verschillende redenen voor aan te geven die onder meer te maken hebben met een begrijpelijke hang naar

snelle resultaten (vgl. Mamman en Saffu 1998), de moeilijk ontkoombare dwang van dagelijkse organisatorische processen in gemeenten (bijv. Ten Bos 2016), en met ongelijke machts- en kennisposities in de quadruple helix (vgl. Deakin, Mora en Read 2018). Wat we echter ook moeten herkennen is dat de notie van ‘datasturing’ deze dynamiek veroorzaakt. Engelbert (2019) bespreekt hoe het woord ‘sturing’ suggereert dat iets of iemand richting gaat geven. Het concept strookt met het gangbare idee dat moderne overheden moeten sturen in plaats van volgen, en dat dergelijke sturing mogelijk en uitvoerbaar is. Engelbert stelt verder dat het discours van *sturing* een gezamenlijke inspanning van, bijvoorbeeld, burgers en bestuurders onmogelijk maakt omdat samen sturen immers letterlijk onmogelijk is, zoals het bekende gezegde over twee kapiteins op één schip al uitdrukt. Meijer (2015) analyseert het specifiekere begrip ‘datasturing’ op dezelfde manier met een cockpit als metafoor. Tegenover datasturing stelt hij het beeld van de vogelzwerm; individuen, groepen, instanties of kleine bedrijven verzamelen, produceren en delen hun gegevens met elkaar om zo hun directe behoeften aan burenhulp, gereedschappen, kennis of diensten op te lossen. Volgens Meijer passen dergelijke nieuwe deelpraktijken goed bij het discours over de participatiesamenleving waarin burgers zelf hun leven en omgeving vorm geven.

Het begrip ‘datasturing’ in het sociaal domein brengt het discours van sturing en de retoriek van ‘big data’ samen met een heel specifieke uitkomst: het suggereert dat feitelijke gegevens en de patronen die daarin te herkennen zijn, de sturing verzorgen. Bestuurlijke inzichten, beleid, ambtelijke kennis, of wensen van burgers hebben daarin geen vanzelfsprekende plaats: er wordt immers niet gesproken van bestuurlijke, beleidsmatige, ambtelijke of burgersturing. De data bepalen de richting, bestuurders en ambtenaren varen mee en burgers zijn überhaupt niet aan boord, hoewel ze wel mede-eigenaar van het schip zijn; het vaart immers op hun gegevens.

Nemen we Hajers observatie dat in institutionele leegtes door de overwegingen en handelingen van diverse actoren nieuwe regels en normen ontstaan, en nieuwe ideeën over legitieme interventies, dan kunnen we concluderen dat het datagestuurde werken in het sociaal domein (datawarehouse, dashboards en voorspellende statistieken) onder het masker van rationele doelmatigheid gaandeweg zomaar een harde politieke realiteit zou kunnen produceren: gemeentes verzamelen maximale kennis over hun cliënten in het sociaal domein met als doel hun eigen processen en budgetten te monitoren en risicogedrag van hun cliënten te voorspellen. Daarmee overtreden gemeenten waarschijnlijk de nieuwe privacywet. Eveneens zullen er onvermijdelijk fouten voor individuele gevallen uit voortkomen,

vanwege het gebrek aan kwaliteit van de gegevens en de analytische modellen. De groep cliënten als geheel wordt bovendien door de ingezette 'big data'praktijken impliciet neergezet als financieel en beheersmatig problematisch; de wensen en behoeften die zij zelf hebben richting het sociaal domein passen niet bij de notie van datasturing en worden daarmee onzichtbaar. Die dynamiek wordt nog eens versterkt door de afwezigheid van cliënten of hun vertegenwoordigende instanties in het ontwerp van de nieuwe dataprocessen.

Zonder duidelijke interventie vanuit de wet, politiek, ambtenarij of burgerij, is dit het scenario waar datasturing in het sociaal domein toe kan leiden. Het is in feite een controlescenario dat niemand actief wenst of nastreeft, maar zoals ik hopelijk heb laten zien, kan het werkendeweg ontstaan door de wijze waarop doel, instrumenten en processen van datasturing geformuleerd zijn en uitgevoerd worden. Welke van deze elementen moeten veranderen om een ander scenario te krijgen?

Cliëntgestuurd werken

Diverse, vooral over de Verenigde Staten schrijvende auteurs betogen dat het gebruik van 'big data' in het sociaal en publieke domein vrijwel zeker tot onwenselijke scenario's leidt (bijv. Eubanks 2018; McNeill 2016). Dit is een conclusie die ik hier nog niet wil trekken, omdat de Europese regelgeving en de Nederlandse SHARED-datanormen erop gericht zijn om datapraktijken te ontwikkelen die bijdragen aan menselijke waardigheid en sociale harmonie, en waarin privacy in al zijn betekenissen gewaarborgd is.¹⁶ Ik verken daarom een ander scenario voor het sociaal domein waarin 'big data' nog steeds een rol speelt. Dat scenario wordt door wetenschappelijke, beleidsmatige en juridische overwegingen ingegeven: in wetenschappelijke reflecties op nieuwe technologieën wordt hun mogelijke toepassing meestal in twee richtingen geformuleerd: ten behoeve van controle of ten behoeve van dienstverlening. Lyon (2006) spreekt bijvoorbeeld van 'care' tegenover 'control'; ik heb zelf ooit de termen 'service' tegenover 'surveillance' gebruikt (Van Zoonen 2016). De analyse van de datapraktijken in het sociaal domein laat zien dat ze ongemerkt in de richting van de controletoeepassingen bewegen, terwijl de gemeentelijke verkenning van data-technieken voor een betere dienstverlening veel zeldzamer is. Vanuit het decentralisatiebeleid zou dienstverlening echter een belangrijke toepassing moeten zijn; het was immers ingezet om de dienstverlening dichterbij de mensen te brengen. Daarnaast stuit een dienstverleningstoepassing

van 'big data' in het sociaal domein misschien op minder grote problemen met de AVG: cliënten van het sociaal domein geven hun data af omdat ze financiële of andere ondersteuning nodig hebben en datatechnieken die op dienstverlening zijn gericht lijken daarmee te voldoen aan het criterium van 'doelbinding'.¹⁷

Het voor de hand liggende alternatieve scenario om datatechnieken te ontwikkelen voor het sociaal domein begint daarom bij het doel de dienstverlening aan cliënten te verbeteren. Dat kan niet zonder cliënten vanaf het allereerste stadium bij het ontwerp van dergelijke projecten te betrekken. Het gaat tenslotte om hun behoeften en de ondersteuning die zij ontvangen. Op welke wijze kan dat vorm krijgen en welke cliënten moeten dat precies zijn?

De WMO Monitor Cliëntervaring is een te algemeen instrument om actieve inbreng van cliënten te verwerven en vraagt overigens ook niet naar de ervaringen van cliënten met de dataverwerking van gemeenten en uitkeringsinstanties. De cliëntenraden zijn een voor de hand liggende partner, maar zij zeggen zelf niet altijd voldoende gevoed te worden door hun achterban (Cuelenare en Mulder 2017). Naast de bij wet verplichte cliëntenraden, zijn in de afgelopen jaren ook talloze burgerinitiatieven en vrijwilligersnetwerken ontstaan, onder meer via werklozencafés, sollicitatieplatforms en stadskamers. Zij geven met elkaar de participatie vorm die het ideaal (of ideologie, zo men wil) van de participatiesamenleving afdwingt, en beschikken gezamenlijk over een breed scala aan lokaal gewortelde ervaringen en suggesties voor verbetering van de dienstverlening in het sociaal domein. Deze informele netwerken delen informatie met elkaar op een manier die doet denken aan Meijers eerder genoemde notie van de vogelzwerm. Het is een wereld van ervaringskennis en gesitueerde oplossingen waarin duidelijke behoeften aan betere dienstverlening bestaan en eisen aan de omgang met persoonlijke gegevens worden gesteld.

Dat wil niet zeggen dat die wensen zich eenvoudig en eenduidig laten kennen, ophalen en formuleren, ook al omdat 'big data' in deze gremia vrijwel onbekend is. Het is zowel een participatie- als een ontwerpopdracht om mensen in staat te stellen deel te nemen aan de ontwikkeling van datatechnieken in het sociaal domein. Voor burgerparticipatie zijn tal van goede instrumenten ontwikkeld, die in termen als *living labs*, *hackatons of govjams* gevat worden. Hoewel deze in de regel bevolkt worden door professionals, ambtenaren en techniekstudenten, is een principieel onderdeel van deze ontwerpmethoden dat ervaringen en belevingen van eindgebruikers vanaf het begin meegenomen worden in het gezamenlijk ontwerp. In gemeentelijke gebiedsontwikkeling zijn ontwerpmethoden al bijna

standaard geworden om burgers vanaf het eerste moment hun nieuwe omgeving te laten co-creëren. Dat is inmiddels ook wettelijk verplicht gesteld in de aankomende Omgevingswet. Waar het sociale vraagstukken betreft en de participatie van kwetsbare burgers, is er veel minder ervaring, al werden in een van de govjams die jaarlijks met de gemeente Rotterdam plaatsvinden, ook mensen die schuldenproblemen hebben betrokken, en deden in een andere govjam voormalig delinquenten mee (Van Waart et al. 2016).

In analogie met de co-creatie voor de fysieke leefomgeving, wordt inmiddels ook steeds vaker nagedacht over het inclusieve ontwerp van digitale ruimtes waar het op dezelfde manier gaat om de vraag hoe je een omgeving maakt waar je graag wilt zijn (bijv. Bolsenbroek 2018). Voor het alternatief dienstverleningsszenario in het sociaal domein dat we hier proberen te ontwikkelen, zou het moeten gaan over het ontwerp van ‘data-ruimtes’ en de insluiting van burgers daarbij. Hoe ontwerp je een data-ruimte die zowel stevig (en dus aan alle FAIR-, FACT- en ROBUST-waarden voldoet) als SHARED is, en waarin mensen bewust en graag met hun gegevens verblijven. Een zeldzaam voorbeeld van zo’n zoektocht komt uit het Verenigd Koninkrijk waar in 2013 vier nationale datacentra zijn opgericht om een scala aan overheidsgegevens beschikbaar te maken voor wetenschappelijk onderzoek. Via een serie datadialogen met burgers probeerden de initiatiefnemers, waaronder het Britse Office of National Statistics, uit te vinden welke opvattingen zij hebben over dergelijke uitgebreide opening en koppeling van overheidsgegevens. De tweedaagse dialogen bestonden uit een informerende fase waarin de deelnemers uitgebreid werden voorgelicht over datatechnieken, en een opiniërende fase waarin hun opvattingen en suggesties voor verantwoord gebruik van de data werden besproken. De dialogen lieten zien dat het goed mogelijk was om gewone burgers te informeren over datatechnieken en dat ze duidelijke prioriteiten konden stellen over hun betrokkenheid en privacydilemma’s; de Britse burgers definieerden transparantie daarbij als belangrijkste waarde (Cameron et al. 2013).

Een dienstverleningsexperiment

De laatste vraag om te stellen is of zo’n dienstverleningsbenadering van ‘big data’ in het sociaal domein vergelijkbare problemen oplevert als de zich ontwikkelende controlepraktijken. Ik reflecteer daartoe (hopelijk net zo kritisch als hierboven) op de kwaliteit, ethiek en cliëntparticipatie in een van onze eigen onderzoeksprojecten over de mogelijkheden van ‘big data’ om gepersonaliseerde reïntegratiestrategieën naar betaald werk te

ontwikkelen, in analogie met de gepersonaliseerde strategieën die onder meer in de commerciële, politieke en medische sector gebruikelijk zijn.¹⁸ De achterliggende gedachte is dat met 'big data' maatwerk in de ondersteuning kan ontstaan en cliënten niet onderworpen worden aan strategieën die in voor hun specifieke geval niet nuttig zijn. Het onderzoek wordt gefinancierd in het kader van het ZonMw-kennisprogramma 'Vakkundig aan het werk' waar de vragen wat voor wie werkt, wat niet en waarom, centraal staan.¹⁹ We formuleerden ons onderzoeksproject in overleg met ambtelijke vertegenwoordigers uit het sociaal domein van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag). Het project bestaat uit vijf onderdelen: welke data zijn interessant om te gebruiken vanuit wetenschappelijk en gemeentelijk perspectief; zijn deze data beschikbaar en bij welke instantie; is het financieel, praktisch en ambtelijk mogelijk om deze data te koppelen voor gebruik en analyse; met welke analytische technieken kunnen patronen en voorspellende indicatoren worden vastgesteld; en wat vinden cliënten er eigenlijk van dat hun data op deze manier gebruikt worden?

Ook in ons project werd gaandeweg duidelijk dat de validiteit en betrouwbaarheid van veel gemeentelijke datasets niet hoog genoeg was om mee te nemen in het onderzoek. In de uiteindelijke analyses zijn slechts twee gemeentelijke datasets over klantgesprekken en ondernomen acties om te re-integreren gebruikt. Het overgrote deel van de gegevens komt uit de microdata van het CBS. Ook voor ons gold dat het ophalen, opschonen, voorbereiden en bewerken van de gegevens zodat koppeling en analyse mogelijk werden, langer duurde dan gedacht. Daarbij speelde ook mee dat het dat we niet snel een onderzoeker hadden gevonden die over de benodigde kennis en vaardigheden beschikte. Het tekort aan 'data scientists' is een breed erkend probleem en degenen die er zijn vinden hun weg sneller naar het bedrijfsleven dan naar de wetenschap of overheid (VSNU 2018). Om die reden is ook een onderzoeker van de gemeente Rotterdam in het projectteam opgenomen, zodat de opgedane expertise in de organisatie achterblijft.

Wat betreft de ethische en privacyvraagstukken geldt allereerst artikel 89 van de nieuwe AVG, die stelt dat persoonsgegevens kunnen worden verwerkt voor wetenschappelijk onderzoek, als ze worden onderworpen aan passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Voor ons onderzoek waren dat er drie: we zijn gehouden aan de academische codes die voorschrijven dat dit soort onderzoek door een ethische reviewcommissie moet worden beoordeeld, die de activiteiten niet alleen aan de wet toetst maar ook aan de gedragscodes die aan de Nederlandse

universiteiten gelden over eerlijkheid en zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, controleerbaarheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid (VSNU 2014). Daarnaast is met de gemeente Rotterdam een zogenaamde ‘bewerkerovereenkomst’ gesloten, waarin externe partijen die met gemeentelijke data werken zich verplichten voldoende waarborgen voor privacy, veiligheid en geheimhouding in het project in te bouwen, dit ter toetsing door de gemeentelijke privacy-officer. Ten slotte gelden voor het gebruik van de microdata van het CBS strikte technische en ethische regels, die onder meer behelzen dat gegevens niet uit de CBS-omgeving geëxporteerd mogen worden.

In ons onderzoek zijn datadialogen met cliënten van het sociaal domein uit de vier grote gemeenten opgenomen. Daarin volgen we het Britse voorbeeld en bieden we met een speciaal ontworpen ‘databasespel’ een allereerste inzicht in pseudonymiseren, datakoppelen en voorspellende statistiek, waarna een aantal gespreksrondes volgt over privacy, transparantie en controle over je eigen data. In vier dialoogronden met vertegenwoordigers uit cliëntenraden en vrijwilligers uit het informele circuit in Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Utrecht, hebben we vergelijkbare verhalen gehoord over gemeentelijke en andere uitkeringsinstellingen die onzorgvuldig omgaan met de gegevens van cliënten, die vele malen om hetzelfde vragen, die cliënten onheus bejegenen en onder druk zetten, en onjuiste informatie verstrekken. Er was daarom onder onze gesprekspartners bijzonder veel wantrouwen richting de uitkeringsinstanties, en tegenover alles wat het ‘systeem’ verder aan hen wil opdringen. Hoewel geen van de deelnemers onze integriteit betwijfelde, geloofde niemand dat gemeentes in staat zouden zijn op een vertrouwenwekkende manier met de nieuwe datatechnieken om te gaan. Er was vooral veel zorg over verdere automatisering van de ondersteuning, en dat ‘zo’n rekenprogramma dan gaat voorschrijven wat je moet doen’. Wat betreft de koppeling van hun gegevens, maken onze deelnemers zich weinig zorgen omdat de gemeente ‘toch alles al van hen weet’; hun privacy is al verloren gegaan op het moment dat ze een uitkering moesten aanvragen. Transparantie is daarentegen wel een duidelijke wens, omdat geen enkele van onze gesprekspartners wist wie, op welk moment en waarom in hun gemeentelijke gegevens mag kijken (zie ook Van Zoonen 2018).

De datadialogen kunnen dus duidelijk richting geven aan een eventueel ontwerp van gepersonaliseerde re-integratiestrategieën op basis van ‘big data’technieken, maar ze vertellen in het bijzonder dat vanuit cliënten gereedeneerd ‘big data’ niet de meest voor de hand liggende manier is om de kwaliteit van het sociaal domein te verbeteren. Op de vaste openingsvraag

in de datadialogen om één gouden tip te geven aan gemeenten om hun dienstverlening te verbeteren, kwamen antwoorden die vooral met de interactie aan het 'loket' te maken hebben, zoals een vaste klantmanager, continuïteit in de aanpak, een respectvolle behandeling en minder dwang. Dit is in overeenstemming met de signalen die cliëntenraden al eerder en vaker hebben laten horen (o.a. Cuelenare en Mulder 2017: 13).

Tot slot

Ter afsluiting wil ik nog een paar dingen expliciet naar voren halen en problematiseren. Er is een sterke beleidsmatige, budgettaire en discursieve druk om het streven naar datasturing in het sociaal domein door te zetten. Daarmee worden allerlei andere gesprekken verdrongen, bijvoorbeeld of er alternatieve middelen zijn om de dienstverlening te verbeteren en tekorten weg te werken, en of de financiële en kennisinvesteringen die nodig zijn om een betrouwbaar en valide datasysteem op te zetten, te onderhouden én onderdeel te maken van de gemeentelijke organisatie, opwegen tegen de verwachte opbrengsten. Onze gesprekken met cliënten suggereren bovendien sterk dat datasturing, of het nu voor controle- of dienstverleningsdoeleinden ingezet wordt, een instrument is van 'het systeem'; illustratief is dat het ZonMw-programma 'Vakkundig aan het werk' op zijn site vermeldt dat het is opgezet op verzoek van het ministerie van SZW, in samenwerking met Divosa, VNG, UWV en VWS, en dat het op vragen van de gemeenten antwoord moet geven. Cliëntvertegenwoordigers lijken pas in een later stadium bij de kennisdeling vanuit het programma te zijn betrokken. Ons eigen onderzoek lijdt in feite aan hetzelfde probleem; we hebben de vraagstelling zonder actieve inbreng van cliënten geformuleerd omdat we niet zeker wisten of het voorstel gehonoreerd zou worden en hoe het onderzoek daadwerkelijk zou verlopen.

Vanuit de SHARED-principes over 'big data' zou je alle gemeentelijke belanghebbenden bij de initiële vraagformulering van een 'big data'project moeten betrekken. Een discours van 'sturing' zal daarbij niet behulpzaam zijn, omdat het sterk suggereert dat er één enkele actor richting geeft; dat kunnen data zijn, dat kunnen cliënten zijn, maar de term maakt gezamenlijkheid moeilijk. Ik haal opnieuw de analogie met het ruimtelijke domein aan waar gebiedsontwikkeling, met alle haken en ogen van dien, ook vanaf het eerste moment met bewoners, bedrijven, bestuurders en kennisinstellingen wordt aangegaan. Het is een analogie die tot een metafoor van een betrouwbare dataruimte voor het sociaal domein leidt, waarin de

gemeente, de cliënten, bedrijven en kennisinstellingen gezamenlijk verblijven, opgaven herkennen en oplossingen formuleren. Die metafoor leidt tot heel andere vragen dan het scenario van datasturing, zoals: is het een open of gesloten ruimte, wat gaan we in die ruimte doen, wie mogen in de ruimte verblijven en meedoen, wie heeft een sleutel of is er een conciërge; hoe richten we de ruimte in, hoe maken we hem aangenaam? Een andere toepasselijke metafoor is die van een 'data commons', naar analogie met de gezamenlijke weidegrond (de 'meent') waarop in premoderne tijden alle dorpsgenoten hun vee konden houden (De Graaf en Stikker 2018). Het woord gemeente is ermee verbonden en in goed Nederlands zouden we misschien kunnen spreken van een 'datameent', waarin burgers hun eigen gegevens inbrengen, controleren en zo nodig delen.²⁰

Ondanks alle goede wil en ethisch besef in het sociaal domein van de gemeenten gaat de zich ontwikkelende datasturing tot ongewenste uitkomsten leiden. Wat dat betreft kunnen we de datatransitie in het sociaal domein voorlopig typeren als een 'fatale remedie', de term die socioloog Godfried Engbersen naar Nederland bracht²¹ om de perverse gevolgen van beleidsinterventies te typeren. De verleiding is groot om hier nog wat sterkere termen aan toe te voegen²², maar ik wil me echter beperken tot een dringende oproep aan gemeentes, bedrijven en wetenschappers om stil te staan bij de impliciete, ongemerkte gevolgen van hun data-praktijken en -experimenten. Aan ons eigen team leg ik bij deze de verplichting op om met een handzame lijst van geboden en verboden te komen voor SHARED datapraktijken in het sociaal domein, zodat we de potentie van data ten volle voor de publieke zaak in kunnen zetten. Maar dat is voor een volgende keer.²³

Noten

- 1 www.boldcities.nl.
- 2 De VNG biedt met de website Pilotstarter een overzicht van deze en talloze andere experimenten, <https://depilotstarter.vng.nl/projecten?thema=62>.
- 3 In januari 2019: Den Haag, Eindhoven, Groningen, Heerlen, Kempen, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Schagen, Venlo, Zwolle.
- 4 <https://www.waarstaatjegemeente.nl/>.
- 5 Wet Maatschappelijke Ondersteuning.
- 6 <https://www.vngrealisatie.nl/producten/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein>.
- 7 <https://www.forensischewegwijzer.nl/web/uploads/2017/08/Handleiding-Zelfredzaamheid-Matrix-1.pdf>
- 8 Persoonlijke communicatie met de auteur, uit de gemeenten Rotterdam en Amsterdam.
- 9 SHARED: Sustainable, Harmonious, Affective, Relevant, Empowering, Diverse.

- 10 <https://tada.city/over-ons/>.
- 11 <http://urbanbigdata.nl/>, <https://www.meetup.com/nl-NL/DataLab-Amsterdam/events/past/>.
- 12 www.nationaleombudsman.nl, www.ombudsmanmetropool.nl, zoekterm 'privacy' of 'wijkteam'.
- 13 <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein/Cliëntervaring-Wmo-1093/>, laatst bekeken op 3-2-2019. Via deze tool kunnen de uitkomsten van diverse gemeenten in Nederland vergeleken worden.
- 14 Persoonlijke observatie en communicatie.
- 15 <https://www.open-overheid.nl/open-data/>, laatst bekeken op 3-2-2019.
- 16 Onder het containerbegrip privacy worden bijvoorbeeld ook steeds vaker transparantie en eigendom van/controle over de eigen persoonsgegevens gerekend.
- 17 Ik moet hierbij aantekenen dat ik geen juristen ben, en dat deze argumentatie in de praktijk gecompliceerder kan zijn.
- 18 Projectleider: dr. Merel Schuring (Erasmus MC). Teamleden: prof. dr. Lex Burdorf (Erasmus MC); Beril Yildiz MA (Erasmus MC); prof. dr. Liesbet van Zoonen (Erasmus Universiteit); prof. dr. Marike Knoef (Universiteit Leiden); drs. Frans Moors (Onderzoek en Business Intelligence, gemeente Rotterdam); drs. Maarten van Kooij, (Werk en Inkomen, gemeente Rotterdam); Luuk Schokker MA, Merlina Slotboom MA (Centre for BOLD Cities).
- 19 <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/werk/programmas/programma-detail/vakkundig-aan-het-werk/>.
- 20 Zie in het bijzonder het door de EU gefinancierde DECODE-project van Barcelona en Amsterdam, waarin de Waag Society een toonaangevende rol speelt: <https://www.decodeproject.eu/>.
- 21 De term is ontleend aan het werk van Sam Sieber (1981) *Fatal remedies*.
- 22 Men denke aan 'slaapwandelen naar de controlestaat', of 'de weg naar de hel is geplaveid met goede bedoelingen'. Wie daarnaar op zoek is, verwijs ik naar het werk van Evgeny Morozov in *The Guardian* en *New Republic*.
- 23 Op www.boldcities.nl zullen we hierover rapporteren.

Literatuur

- Andersen, T. (2019) Legal experts: Gladsaxe's algorithm violates personal data law. *Version 2, IT news*. <https://www.version2.dk/artikel/juridiske-ekspertes-gladsaxes-algoritme-overtraeder-persondata-lov-1087407>, laatst bekeken op 6-2-2019.
- AWT (2012) De quadruple helix: de triple helix voorbij? Verslag van het AWT Symposium Quadruple Helix en Innovatiebeleid. Verkregen op 3 februari 2019, <https://docplayer.nl/1189900-De-quadruple-helix-de-triple-helix-voorbij.html>.
- Beerends, S. (2018) Een klaagrobot geeft de burger macht. *Trouw*, 9 november, <https://www.trouw.nl/opinie/een-klaagrobot-geeft-de-burger-macht-ac33ae97d/>.
- Bekker, H. (2018) Gemeenten: Rijk moet tekorten sociaal domein bijpassen. *Binnenlands Bestuur*, 27 juni, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeenten-rijk-moet-tekorten-sociaal-domein.9591412.lynkx>.
- Blauw, S. (2018) *Het best verkochte boek ooit (met deze titel)*. Amsterdam: De Correspondent.
- Bolsenbroek, A. (2018) Inclusief ontwerp en digitale ruimte. *Publiek Denken*, 26 juni, <https://publiekdenken.nl/opinie/algemeen/inclusief-ontwerp-en-de-digitale-ruimte/>.

- Bos, R. ten (2016) Over de bestendigheid van bureaucratie, ofwel: waarom waarden en transitie moeilijk samengaan. In: Transitiecommissie Sociaal Domein (red.) *De decentralisaties in het sociaal domein. Wie houdt er niet van kakelbont?* <https://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/documenten/publicaties/2016/01/21/transitiecommissie-sociaal-domein-essaybundel-spread>.
- Bouman, K. (2016) Niet alles wat mogelijk is moet je willen. *De Groene Amsterdammer*, 15 juni, <https://www.groene.nl/artikel/niet-alles-wat-mogelijk-is-moet-je-willen>.
- Cameron, D., S. Pope en M. Clemence (2013) *Dialogue on data. Examining the public's view on using administrative data for research purposes*. Ipsos/MORI Social Research Institute, <https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/1970-01/sri-dialogue-on-data-2014.pdf>.
- Cuelenare, B. en J. Mulder (2017) *Ervaringen cliëntenraden met de participatiewet*. <https://www.rijksverheid.nl/binaries/rijksverheid/documenten/publicaties/2017/12/08/ervaringen-clientenraden-met-participatiewet/ervaringen-clientenraden-met-participatiewet.pdf>.
- Deakin, M., L. Mora en A. Reid (2018) The research and innovation of Smart Specialisation Strategies: The transition from the Triple to Quadruple Helix. In: *Proceedings of the 27th International Scientific Conference on Economic and Social Development*, pp. 94-103.
- Delen, G.P.A.J., R.J. Peters, C. Verhoef en S.F.M. van Vlijmen (2016) Lessons from Dutch IT-outsourcing success and failure. *Science of Computer Programming*, 130: 37-68.
- Engbersen, G. (2009) *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas.
- Engelbert, J. (2019) Burgers, big data en ethiek in de stad. Lezing op het symposium Van Wie is de Stad? Erasmus School of Social and Behavioral Science en gemeente Rotterdam, 23 januari.
- Eubanks, V. (2018) *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press.
- GGD Amsterdam (2015) ZRM Klantprofielen in het sociale domein. Verkregen op 25 januari 2019, <https://www.zelfredzaamheidmatrix.nl/post/zrmpublicatie/zrm-klantprofielen-in-het-sociaal-domein/>.
- Graaf, J. de en M. Stikker (2018) Slimme Amsterdammer, eis uw digitale rechten op. *Het Parool*, 12 januari, <https://www.parool.nl/opinie/-slimme-amsterdammer-eis-uw-digitale-recht-op~a4556555/>.
- Haggerty, K.D. en R.V. Ericson, R. V. (2000) The surveillant assemblage. *The British journal of sociology*, 51(4): 605-622.
- Hajer, M. (2003) Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy sciences*, 36(2): 175-195.
- Halfjaarcijfers (2018) Halfjaarcijfers NS: reizigers reizen vaker op tijd en meer tevreden. <https://nieuws.ns.nl/halfjaarcijfers-ns-reizigers-vaker-op-tijd-en-meer-tevreden/>.
- Handreiking (2017) Op weg naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018. Koepel Adviesraden Sociaal Domein. Verkregen op 22 januari 2019, https://www.koepeladviesradensociaaldomein.nl/sites/default/files/bestanden/handreikinggemeenteraadsverkiezingen_april2017.pdf.
- Hartholt, S. (2017) Data brengen de burger in beeld. *Binnenlands Bestuur*, 23 juni, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/achtergrond/achtergrond/data-brengen-de-burger-in-beeld.9572969.lynkx>.
- IBP (2018) Programmastart IBP. Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda. Verkregen op 22 januari 2019, https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/attachments/programmastart_ibp.pdf.
- Janssen, M. en H. van der Voort (2016) Big data klaar voor gebruik?. *Bestuurskunde*, 25(1):16-20

- Kenniscentrum Vlaamse steden (geen jaar) Ontwikkelen van een data warehouse. Verkregen op 23 januari 2019, <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/2017-2021/obm/Paginas/ontwikkelenvaneendatawarehouse.aspx>.
- Keuzenkamp, S. (2017) Professionals staan op een heel smal stukje grond. *Zorg+ Welzijn*, 23(12): 8-10.
- Kitchin, R., T.P. Lauriault en G. McArdle (2015) Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1): 6-28.
- Kitchin, R., S. Maalsen en G. McArdle (2016) The praxis and politics of building urban dashboards. *Geoforum*, 77: 93-101.
- Kriens, J. (2016) Commentaar: Sturen met data. Vereniging Nederlandse Gemeenten. Verkregen op 21 januari 2019, <https://vng.nl/producten-diensten/vng-magazine/vng-magazine-nummer-9-2016/sturen-met-data>.
- Kruiter, A. (2018) Gemeenteraadsverkiezingen: dit thema wordt onderbelicht door alle politieke partijen. *Brainwash, podium voor onverwachte ideeën*. Verkregen op 21 januari 2019, <https://www.brainwash.nl/bijdrage/gemeenteraadsverkiezingen-dit-thema-wordt-onderbelicht-door-alle-partijen>.
- Kuijjer, M. (2015) Het voorspellen van voortijdig schoolverlaten. Een Machine-Learning onderzoek. Stageverslag Vrije Universiteit Amsterdam, https://beta.vu.nl/nl/Images/stageverslag-kuijjer_tcm235-543677.pdf.
- Lyon, D. (red.) (2006) *Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*. London: Routledge.
- Mamman, A. en K. Saffu (1998) Short-termism, control, quick-fix and bottom line: Toward explaining the Western approach to management. *Journal of Managerial Psychology*, 13(5/6): 291-308.
- Mann, S., J. Nolan en B. Wellman (2003) Sousveillance: Inventing and using wearable computing devices for data collection in surveillance environments. *Surveillance & society*, 1(3): 331-355.
- McIntyre, N. en D. Pegg (2018) Data on thousands of children used to predict risk of gang exploitation. *The Guardian*, 17 september, <https://www.theguardian.com/society/2018/sep/17/data-on-thousands-of-children-used-to-predict-risk-of-gang-exploitation>.
- Meijer, A. (2015) Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blij burger? Oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt Hoogleraar Publiek Management, in het bijzonder Publieke Innovatie. Universiteit Utrecht, <http://albert-meijer.nl.server43.firstfind.nl/Bestuur%20in%20de%20datapolis.pdf>.
- Noble, S.U. (2018) *Algorithms of Oppression: How search engines reinforce racism*. NYU Press.
- Noord-Hollands Dagblad (2015) Wijken verkennen via de computer. Verkregen op 25 januari 2019, <https://www.bigdata.company/artikel-huiselijk-geweld-monitor/>.
- O'Neil, C. (2016) *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. Broadway Books.
- Politie (2017) Criminaliteits Anticipatie Systeem verder uitgerold bij Nationale Politie. Verkregen op 25 januari 2019, <https://www.politie.nl/nieuws/2017/mei/15/05-cas.html>.
- Radar (2017) Bijstandsuitkering kwijt door pinpas van demente moeder. Verkregen op 26 januari 2019, <https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/item/bijstandsuitkering-kwijt-door-pinpas-van-demente-moeder/>.
- Rubio, A.I. (2018) 'Aanvragen bijstand bij gemeente expres lastig'. *Algemeen Dagblad*, 11 april, <https://www.ad.nl/rotterdam/aanvragen-bijstand-bij-gemeente-expres-lastig-a62e30aa/>.
- Sieber, S. (1981) *Fatal remedies. The ironies of social intervention*. New York: Plenum Press.
- Steiner, B. (2018a) Ruimte en Risico's. Een verkenning van de financiële gevolgen van het Interbestuurlijk Programma voor het sociaal domein. Utrecht: Divosa, https://www.divosa.nl/sites/default/files/onderwerp_bestanden/rapport-ibp-en-financien-sociaal-domein.pdf.

- Steiner, B. (2018b) Sociaal domein kostte in 2017 4,4% meer dan begroot. Rekening 2017 past in meerjarige stijging uitgaven sociaal domein. Utrecht: Divosa, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2018/10/divosa-rapport-gemeentelijke-financien-sociaal-domein-rekening-2017.pdf>.
- Stimulansz (website) Big data in het sociaal domein. Verkregen op 22 januari 2019, <https://www.stimulansz.nl/advies/big-data/>.
- Swire, P. (2019) Privacy and security in smart cities. Presentation to the Centre for BOLD Cities, Leiden, 29 januari.
- Veiligheidsmonitor (2017) Centraal Bureau voor de Statistiek. Verkregen op 21 januari 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/09/veiligheidsmonitor-2017>.
- VNG/Berenschot (2018) Datagedreven sturing bij gemeenten. https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2018/datagedreven_sturing_bij_gemeenten_lr.pdf.
- VSNU (2014) De Nederlandse gedragscode wetenschapsbeoefening. http://www.vsnunl.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_%282014%29.pdf.
- VSNU (2018) *De digitale samenleving: een onderzoeksagenda*. <https://www.thedigitalsociety.info/wp-content/uploads/2018/04/VSNU-Digital-Society-Research-Agenda.pdf>.
- Wart, P. van, I. Mulder en C. de Bont (2016) A participatory approach for envisioning a smart city. *Social Science Computer Review*, 34(6): 708-723.
- Willen, S. (2018) LCR: Bescherm cliëntenraden tegen vijandige colleges. *Binnenlands Bestuur*, 26 november, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/lcr-bescherm-clientenraden-tegen-vijandige.9602109.lynkx>.
- Winter, E. de (2018) Einde van een mooie opdracht bij de gemeente Enschede. LinkedIn, 30 december, <https://www.linkedin.com/pulse/einde-van-een-mooie-opdracht-bij-de-gemeente-enschede-eelco-de-winter/>, laatst bekeken op 23-1-2019.
- Zaanstad (2014) Big Data Adventure Jeugdteams. Presentatie op Divosa Najaarscongres. https://www.divosa.nl/sites/default/files/bijeenkomst_bestanden/divosa_najaarscongres_2014_presentatie_18_big_data_adventure.pdf.
- Zoonen, L. van (2016) Privacy in smart cities. *Government Information Quarterly*, 33(3): 472-480.
- Zoonen, L. van (2018) Datadromen in het sociaal domein. *Sociologie Magazine*, juni: 20-22.
- Zoonen, L. van (2019) Big Dienstverlening in het sociale domein. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, maart, in druk.

Over de auteur

Liesbet van Zoonen is academisch directeur van het Leiden-Delft-Erasmus Centre for BOLD Cities. Ze is opgeleid als politicoloog en methodoloog, werkte als hoogleraar Communicatiewetenschap (Universiteit van Amsterdam) en Cultural Studies (Loughborough University, UK) en is tegenwoordig als hoogleraar Sociologie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. E-mail: vanzoonen@essb.eur.nl

