



# KAFKA BRIGADE

## **OMGANG MET NIEUW GEGEVENSVERKEER**

Met handvatten voor een constructiever gesprek over gegevens.



## 1 Managementsamenvatting en leeswijzer

In dit onderzoek zijn drie initiatieven voor nieuw gegevensverkeer onderzocht. Met woord gegevensverkeer nemen we koppeling, uitwisseling en/of gebruik voor een ander doel samen<sup>1</sup>. Hierbij is gebruik gemaakt van de eerste stappen van de Kafka Methode. Onderdeel van elk is een casusonderzoek vanuit het perspectief van de ambtenaar die zo'n vraagstuk voor zich krijgt. Een korte schets van de context, gevolgd door een samenvatting van elk van de drie narratieven is te vinden in hoofdstuk 5.

Als volgende stap zijn in de contra-expertise de perspectieven van andere actoren in dit proces opgehaald. Een voorlopige analyse geeft overzicht van de verschillende perspectieven op het probleem. De voorlopige analyse is bedoeld om – als onderdeel van dit actie-onderzoek – het gezamenlijke gesprek te faciliteren en versnellen. In één casus, de tweede casus, was er bij twee belangrijke actoren geen tijd voor een interview en/of geen behoefte aan een gezamenlijk gesprek. In een andere casus, de laatste, loopt de contra-expertise nog. In de eerste casus zijn alle stappen doorlopen inclusief een collectief functioneringsgesprek dat heeft geresulteerd in een gezamenlijk plan van actie. Een volledige beschrijving van elk van de casus is te vinden in hoofdstuk 6, een beknopt overzicht is te vinden in de overkoepelende analyse in hoofdstuk 7.

Elk van deze drie casus is te zien als een momentopname of "ronde" in een langer lopend besluitvormingsproces. We zien in deze casus dat besluitvormingsprocessen over gegevens complexe besluitvormingsprocessen zijn. Complex duidt hier op een element van onzekerheid of onvoorspelbaarheid. Het zijn complexe processen, omdat er allerlei mogelijke opties zijn en keuzes gemaakt (moeten) worden met onzekere informatie. De bestaande kennis geeft geen volledige duidelijkheid over nut, noodzaak en gevolgen. Dat geldt voor het hier-en-nu, maar de complexiteit van het probleem kan ook überhaupt te groot zijn. Onderzoek en experiment kan die onzekerheid vrijwel altijd verminderen, maar gegevensverkeer is daarnaast vrijwel altijd ook een omstreden vraagstuk. Daarin is gegevensverkeer niet anders dan vele andere vraagstukken in het openbaar bestuur. Dat betekent dat een proces van collectieve wilsvorming moet worden georganiseerd waarbij verschillende partijen andere ambities en prioriteiten (kunnen) hebben. Onderzoek en experiment en of dat er moet komen wordt al snel een instrument in die belangenstrijd. Deze belangenstrijd of onderhandeling kan – afhankelijk van het belang en de status – leiden tot een uitkomst of voorstel dat wordt voorgelegd aan een vertegenwoordigend orgaan. Maar of het komt tot een voorstel is ook onderdeel van de belangenstrijd.

Het beeld dat een concreet doel gegeven is vanuit het beleid dat de belangenafweging heeft gemaakt en overdraagt aan de uitvoering, is dus niet wat we zien in deze casus.

---

<sup>1</sup> Het woord gegevensverwerking is nog breder en er zou in deze tekst ook gegevensverwerking gelezen kunnen worden.



Hier zien we wat daaraan vooraf gaat of in elk geval kan gaan. In deze gevallen zien we dat de uitvoering een belang agendeert. Dat kan een maatschappelijk belang zijn dat de uitvoering waarneemt, zoals in de eerste casus. Dat kan een belang zijn bij de kwaliteit van de uitvoering, zoals in de derde casus. Het kan ook zijn dat er consensus is over een algemeen doel, zoals minder niet-gebruik in de tweede casus. Maar wanneer dat doel concreet gemaakt wordt, blijken de wegen te scheiden. De belangen die elk in ogenschouw wil nemen en af wil afwegen, verschillen.

Dat besluitvorming zo werkt, is niets nieuws. Naar de “strijd om het beleid” is veel onderzoek gedaan. De capaciteit om effectieve samenwerking te realiseren om te komen tot probleemoplossing is het onderwerp van vele studies en concepten<sup>2</sup>. We weten dat kennisvorming en besluitvorming zijn verweven en interacteren<sup>3</sup>. En ook in deze drie casus zijn partijen van elkaar afhankelijk<sup>4</sup>. Het is vanwege de onderlinge afhankelijkheid dat partijen het gesprek willen initiëren.

Tegelijk zou de vorming van beleid niet slechts een onderhandeling of belangenstrijd moeten zijn. Juist van de bureaucratie willen we mogen verwachten dat besluitvorming ook een rationeel-analytische activiteit is. En dat het samenstel van beginselen van behoorlijk bestuur de afweging van belangen leidt. Beide vereisen dat belangen niet eenzijdig worden nagestreefd, maar geïnventariseerd en de relevantie ervan ten minste wordt overwogen.

Zowel het element van initiatief als het element van structuur en organisatie, horen bij besluitvorming. Initiatief hoort bij onderhandelen, bij verandering en verbetering. En structuur hoort bij organisatie, bij rationalisering en rechtstatelijkheid. Waarden die we van groot belang vinden stellen we zeker door de aandacht daarvoor te organiseren. Geen geld zonder een begroting vooraf en verantwoording achteraf. Dat hebben we georganiseerd. Andersom komt het scheppen van publieke waarde niet tot stand zonder initiatief. Het zijn individuele mensen die een publiek belang belichamen, coalities smeden – want alleen kom je niet ver – en strategisch handelen om anderen op een onvermijdelijke pad van verandering<sup>5</sup> te zetten, al is dat oncomfortabel. Beide elementen zijn nodig, maar elk kan tekort schieten en tot disfuncties leiden.

Hieronder benoemen we drie elementen uit de overkoepelende analyse van hoofdstuk 7. Daarop volgt wat we kunnen leren en verbeteren, zowel vanuit zowel het individuele perspectief, voor wie in zo'n proces zit, als vanuit een structureel perspectief.

2 Van Buuren (2006) maakt in zijn proefschrift over “Competente besluitvorming” een opsomming op pagina 51, aan de hand van concepten zoals “institutionele capaciteit”, “collaborative capacity” en “organiserend vermogen”.

3 Zie bijvoorbeeld Hoppe (2003): Werken op de grens tussen wetenschap en politiek.

4 Zie bijvoorbeeld De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999): Management in netwerken.

5 Deze frase is geïnspireerd op een uitspraak van socioloog Linda Kaboolian van Harvard Law School.



### *Overkoepelende analyse*

De drie casus zijn heel verschillend en konden niet in dezelfde mate worden uitgediept. Toch kunnen we een aantal interessante overeenkomsten en verschillen benoemen. Deze waarnemingen werden veelal ook herkend vanuit andere trajecten zo gaven deelnemers aan in de diverse interviews die gehouden zijn in deze drie trajecten, met een expert en in de gesprekken met de klankbordgroep.

1. Het gevoelige of emotionele karakter van het proces
2. De onduidelijkheid in of ongestructureerdheid van het proces en de belangafweging daarin
3. Het gebrek aan zicht op de belangen en concretisering van het doel

#### *1. Het gevoelige of emotionele karakter van het proces*

Elk van de casus laat zien dat de trajecten een zekere gevoeligheid hebben. In de eerste twee casus maken de narratieven invoelbaar dat deze trajecten een emotioneel karakter hebben. En dat geldt niet alleen voor de protagonisten. Bij de derde casus is het veel minder emotioneel, maar ook daar speelt gevoeligheid. Vanuit de uitvoering is er een zorg en een behoefte om zaken die als belangrijk worden gezien te agenderen vanuit een positie waarin de macht om aandacht zeker te stellen ontbreekt. Deze gevoeligheid – het moeten balanceren tussen het doen bewegen van de ander en gelijktijdig het niet verstoren van een goede verstandhouding in een relatie van afhankelijkheid – zien we ook in de eerste casus.

#### *2. De onduidelijkheid of ongestructureerdheid van het proces*

In elk van de casus wordt een belang ingebracht vanuit initiatief. Het gegevensverkeer of juist de wijze van omgang met (het) gegevensverkeer is nodig voor de realisatie van dat belang. De protagonist(en) krijgt dit op z'n bord, maar ziet dit ook als een publieke waarde en kiest ervoor om dit belang te vertegenwoordigen en medestanders te zoeken. In de eerste casus gaat het de protagonist om de beleidseffectiviteit. In concreto vraagt de protagonist – in de context van een beleid gericht op preventie – om de groep met de grootste problematiek niet te vergeten. In de tweede casus gaat het de protagonisten om bestaanszekerheid. In concrete willen zij mensen in het hier-en-nu niet onder het sociaal minimum laten zakken. In de derde casus gaat het de protagonisten om de beleidseffectiviteit op langere termijn. Meer concreet willen zij de gegevenskwaliteit zeker te stellen door aandacht te vragen voor interoperabiliteit – het vermogen tot samenwerken – van zowel registraties als de uitlijning van organisaties en hun verantwoordelijkheden.



In alle gevallen is dit een proces van agenderen, informeren, overtuigen en het faciliteren van overleg. Dat is een proces dat niet vanzelfsprekend leidt tot een een besluit op een vastgestelde termijn. Welke belangen afgewogen worden, hoe, met wie en hoe dit wordt gemotiveerd, ook dat is niet gegeven. We zien dat dit een relatief ongestructureerd proces is. Wel zien we dat de derde casus duidelijk gestructureerder is. Die structuur maakt het proces minder afhankelijk van individuen, minder emotioneel en schept tevens ruimte om belangen van diverse aard – zowel tekortkomingen als belangen of *incentives* van betrokkenen – naar voren te brengen.

### *3. Gebrek aan zicht op de belangen en concretisering van het doel*

De veronderstelling is vaak – zeker bij meer geformaliseerde afwegingen, zoals gegevensimpactinschattingen of de AVG – dat doel en middel gegeven zijn. In de casus zien we juist dat de doelen en/of middelen nog niet uitgekristalliseerd zijn. Tegelijk gaat het gesprek wel over posities die partijen innemen over doelen en middelen. Deelnemers duiden een “probleem” in termen van een barrière voor een weinig concreet doel of een kenmerk dat het middel zou moeten hebben. In de eerste casus bijvoorbeeld duidt de protagonist het probleem als het gebrek aan wettelijke ruimte om gegevens te matchen bij de innende partijen, zonder dat dan duidelijk is wat die partijen concreet gaan doen met dat gegeven. De tweede casus werd aanvankelijk gepresenteerd als een probleem dat zou gaan over “een woordje in de wet”, dat ertoe zou leiden dat je burgers geen aanvullende uitkeringen mag aanbieden bij een aanvraag van in dit geval WW. Bij die positie werd echter niet duidelijk dat de keuze van burgers wordt overgenomen en de mogelijkheid om de aanvullende uitkering niet aan te vragen verval, althans in het digitale proces<sup>6</sup>. We zien in de casus een soms (erg) weinig constructief karakter van proces en gesprek. Eigenlijk gaat het gesprek over een verschil in belangen, maar het gesprek wordt gevoerd via ingenomen posities. Dit maakt het begrijpelijk waarom de partijen soms langs elkaar heen praten en zich wederzijds niet gehoord en begrepen voelen.

Impliciet gaat het gesprek over de vraag welk publiek belang precies gediend moet worden, maar zonder dat het vanzelfsprekend is dat de belangen van de verschillende partijen op tafel komen. Tegelijk is zicht op de verschillende belangen essentieel voor zowel een constructieve dialoog als een transparante en evenwichtige afweging.

### *Een kwetsbaar proces in termen van voortgang en kwaliteit van belangenafweging*

Elk van bovenstaande factoren maakt het proces kwetsbaar in termen van voortgang. Vrijwel elke gesprekspartner gaf aan te herkennen dat dergelijke processen afhankelijk

<sup>6</sup> Het is wel mogelijk om alleen een WW-uitkering aan te vragen via een aanvraag op papier. Ook kan tegen een digitale aanvraag WW, waarbij ook een aanvraag Tw moet worden gedaan, vervolgens bezwaar worden gemaakt.



zijn van initiatief en persoonlijke relaties en dat het makkelijk gebeurt dat één persoon of één organisatie – bijvoorbeeld vanwege een eerdere ervaring of een tegenstrijdig belang – het proces lastig tot onmogelijk kan maken. Wie betrokken is bij het proces en op welk moment heeft ook een wat toevallig karakter. Een gesprek met de functionaris gegevensbescherming in het stadium waarin de collectieve wilsvorming nog kneedbaar is en er creatief nagedacht kan worden is in deze casus geen vanzelfsprekendheid.

Elk van bovenstaande factoren maakt het proces ook kwetsbaar in termen van de kwaliteit van de belangenafweging. Als alleen de belangen op tafel komen waarmee deelnemers zich identificeren, dan wordt de afweging al snel eenzijdig. Ook van een serieuze of evenwichtige afweging van de belangen die geraakt kunnen worden – de risico's – in het beoogde reguliere proces – het proces zoals bedoeld – lijkt nauwelijks sprake, noch van de risico's in onbedoelde omstandigheden.

En dit alles is misschien ook niet verbazend in een context waarin de voorwaarden om het goed te doen er niet of nauwelijks zijn. Er is geen recept voor dit proces, geen methode voor de belangenafweging, geen visie op een "juiste" manier van gegevensverkeer en geen "best practice" voor de praktische uitvoering die laat zien hoe je een uitwisseling organiseert op een deugdelijke manier, die bijvoorbeeld overzicht of corrigeerbaarheid zeker stelt.

### *Kan het beter?*

Als we erkennen dat er sprake is van een belangenstrijd en als we erkennen dat naarmate een proces minder gestructureerd is het meer de kenmerken heeft van een onderhandeling, geeft ons wel aangrijpingspunten voor verbetering.

Hoewel er allerlei methoden zijn die je vertellen welk proces je kunt doorlopen en welke vragen je jezelf kunt stellen<sup>7</sup>, ligt de nadruk daarin niet op hoe je waarden concreet tegen elkaar afweegt. Ook ligt de nadruk niet op de fase waarin het doel in feite nog moet volgen uit het publieke belang dat gediend moet worden. Daarom is er in hoofdstuk 8 een aanzet voor een methode voor een gestructureerde waarde-afweging die meer op het snijvlak ligt van beleid en uitvoering of van het te dienen publieke belang en het concretiseren van – alternatieve – doelen en middelen. Het bijeenbrengen van het gesprek over doel en belang met de gegevensimpact-assessment – twee processen die nu los van elkaar staan – is misschien een waarde op zichzelf<sup>8</sup>. En in hoofdstuk 9 vindt de lezer een aanzet om – aan de hand van wat we weten over onderhandelen – te leren hoe we een onderhandeling meer integratief en gestructureerd kunnen maken.

<sup>7</sup> Denk aan de datadiologen bij de overheid, begeleidingsethiek, "De Ethische Data Assistent" (Deda) of "Moreel Beraad".

<sup>8</sup> En het (centraal) publiceren van gegevensimpactassessments zou de kwaliteit daarvan ten goede kunnen komen. Ook dit zou een waarde op zichzelf zou kunnen zijn.



De aanzetten in hoofdstuk 8 en 9 zijn bruikbaar vanuit een individueel perspectief – voor wie in de context zit van het proces van nieuw gegevensverkeer. Uiteraard zitten in beide ook handvatten om dergelijke processen meer structureel te verbeteren. Inspiratie zou daarbij opgedaan kunnen worden uit de wereld van de standaardisatie. Ook daar gaan partijen in onderhandeling, ook daar is een belangenstrijd en hebben partijen zowel een individueel belang als een collectief belang dat uitgelijnd moet worden. Standaardisatie-organisaties (SDO's<sup>9</sup>) organiseren daarvoor enerzijds de rol van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter heeft door zijn kennis gezag en in staat is kennis en feiten een convergerende rol te laten spelen. Hij neemt de rol om de belangen achter de posities tijdig op tafel te krijgen en om misbruik van procedures te voorkomen. Anderzijds organiseren zij onafhankelijk de voortgang en documentatie van het proces. Beginselen die we in een overheidscontext vooral kennen als rechtsbeginselen – denk aan transparantie, rationaliteits- of geschiktheidsbeginsel, zorgvuldigheid en motivering – spelen ook daar een rol voor de legitimiteit. Echter daar moeten ze zorgen dat deelnemers daarna ook daadwerkelijk de standaard omarmen. Want in die context is geen wettelijk gezag dat dwingt. SDO's hebben daarom hun proces ook gestructureerd. Ook hier is dat denkbaar. In de derde casus zien we dat deelnemers dit ook al zelf ter hand hebben genomen.

En naast het onderhandelingsproces zelf zijn er meer elementen die generiek zijn en op z'n minst een best practice zouden kunnen gebruiken. Er is nu geen overzicht van gegevensstromen. Elke nieuwe onderling overeengekomen gegevensstroom draagt bij aan het verlies van grip op de informatiehuishouding, overzicht en beheersing van gevolgen. Het zou goed zijn als er ten minste een beeld was van waar en hoe overzicht wordt gehouden van nieuwe overeenkomsten. Dat geldt ook voor een visie op de technische uitvoering. Hoe zorg je voor een opzet die maakt dat gegevensverkeer – en zeker uitwisseling en koppeling – traceerbaar is, corrigeerbaar en met ruimte om af te wijken in onvoorziene gevallen? Het huidige gebrek aan dergelijke beelden van hoe het goed te doen en op een meer universele manier, scheidt de legacy van de nabije toekomst.

---

<sup>9</sup> Standard Development Organisations (SDO's) zijn er in allerlei vormen, nationaal (zoals NEN in Nederland of NIST in de Verenigde Staten), nationale agentschappen, internationaal gebaseerd op verdragen of juist geïnitieerd door een private speler of sector of een privaat consortium (zoals W3C). Wat ze overeen hebben is dat hun rol het faciliteren van een op consensus gericht proces is.



## 2 Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting en leeswijzer.....	2
3	Aanleiding en vraag.....	9
4	Over de aanpak en over dit document.....	9
5	Narratieven.....	13
6	Contra-expertise, voorlopige analyses, collectief functioneringsgesprek en actieplan van de drie casus.....	22
7	Overkoepelende analyse.....	36
8	Aanzet tot een methode voor een gestructureerde waarde-afweging....	41
9	Constructiever onderhandelen over gegevensverkeer.....	45





### 3 Aanleiding en vraag

De Staat van de Uitvoering is een nieuwe institutie waarin de uitvoering tweejaarlijks rechtstreeks “terugpraat” naar het parlement. Belangrijk, omdat veel waarnemingen alleen in de uitvoering gedaan kunnen worden. Waarnemingen die nodig zijn om problemen voor burgers weg te nemen. Of waarnemingen om problemen in de effectiviteit van het beleid op een meer klinische manier weg te nemen.

In het kader van de Staat van de Uitvoering wordt ook onderzoek gedaan. Dit traject is onderdeel van zo’n onderzoek. De vraag bij dit onderzoek was om een bijdrage te leveren aan de knelpuntenanalyse gegevensuitwisseling door onder de bredere noemer van “omgang met gegevensuitwisseling” te kijken naar enkele casus. Omdat er niet altijd letter sprake van was van uitwisseling, maar soms van koppeling en/of gebruik voor een ander doel gebruiken we een bredere term. Met het woord gegevensverkeer nemen koppeling, uitwisseling en/of gebruik voor een ander doel samen<sup>10</sup>.

In dit onderzoek kijken we daarom naar drie (potentieel) nieuwe vormen van gegevensverkeer. Enerzijds was de vraag om aan de hand van die casus in beeld te brengen wat er gebeurt in zo’n traject: waar lopen mensen tegenaan die daarmee bezig zijn en hoe duidelijk is het voor hen wat er moet gebeuren als zij zo’n vraagstuk voor zich krijgen? Anderzijds is de vraag om via dat onderzoek het doorlopen van zo’n traject, de reflectie daarop of het gesprek om tot een gezamenlijke probleemanalyse en aanpak te komen te versnellen.

### 4 Over de aanpak en over dit document

De aanpak die is doorlopen is in essentie de volgende:

1. Verkenning van knelpunten en casus
2. Casusselectie
3. Casusonderzoek
4. Contra-expertise en voorlopige analyse
5. Collectief functioneringsgesprek
6. Eindverslag met rode lijnen door de casus en oplossingsrichtingen

Bij verschillende stappen hebben we een klankbordgroep betrokken. De klankbordgroep is samengesteld uit mensen die achtergrondkennis hebben vanuit verschillende perspectieven: gemeenten, uitvoeringsorganisaties, beleid (BZK/JenV), regeringscommissaris informatiehuishouding, Werk aan de uitvoering (wau) en de Staat van de Uitvoering zelf.

<sup>10</sup> De term gegevensverwerking is nog breder. Er zou ook gegevensverwerking gelezen kunnen worden.



## 4.1 Verkenning van knelpunten en casus

Aan de hand van twee voorlopige versies van de notitie over de versnellingsaanpak gegevensdeling van het Netwerk van publieke dienstverleners<sup>11</sup> (NPD), input vanuit de Staat van de Uitvoering en een overzicht van Future City Foundation zijn lijsten opgesteld van casus en knelpunten. Deze lijsten zijn besproken met de klankbordgroep. Doel van deze reflectie was drieledig: om te reflecteren op geschiktheid van de casus, de herkenbaarheid en relevantie van de knelpunten en waar er voldoende relatie is tussen deze twee. De bedoeling was namelijk om casus te onderzoeken met exemplarische knelpunten, ofwel knelpunten die niet zozeer representatief zijn vanuit een kwantitatief perspectief, maar representatief voor (een minderheid aan) casus die als probleem wordt ervaren. Een exemplarische casus moet behulpzaam kunnen zijn bij verbetering van een categorie casus waarin dat probleem wordt ervaren. Knelpunt die veel organisaties zeggen te ervaren is samen te vatten als “geen grondslag”, de moeilijkheid van de afweging van proportionaliteit, de lastigheid van de operationalisatie van het doel of de ervaring van “juridisch gesteggel”.

## 4.2 Casusselectie

De casusselectie is tot stand gekomen vanuit het streven om, naast exemplarische knelpunten, ook diversiteit aan te brengen in de casus. De wens was om bepaalde onderwerpen terug te laten komen, zoals schuldproblematiek en niet-gebruik, en verschillende soorten actoren, zoals naast zelfstandig bestuursorganen ook lokaal bestuur. Daarnaast was ook medewerking binnen de organisatie een selectiecriteria. In elk geval medewerking aan een casusonderzoek, zodat ten minste een ervaring zou kunnen worden gedocumenteerd. Na overleg met de klankbordgroep zijn drie casus geselecteerd.

## 4.3 Casusonderzoek en narratieven

Om een beeld te verkrijgen van hoe nieuw gegevensverkeer tot stand komt, is het perspectief van een ambtenaar gebruikt als casus. Dat kan vanuit een initiatief zijn – een ambtenaar die ziet dat het anders of beter kan – of vanuit een opgave – iemand die dit als opgave krijgt in een organisatie. Door het beschrijven van de stappen die zo iemand doorloopt en de mensen die hij spreekt en de problemen die hij ervaart, kunnen we een beeld verkrijgen waarin we ons kunnen inleven. Zo wordt zichtbaar hoe duidelijk de opgave is, hoe gestructureerd zo'n proces is, waar hij weerstand ervaart en wanneer en wat hij als probleem ervaart. Dit subjectieve beeld, aangevuld met documentatie die de protagonist verstrekt, leggen we vast in een narratief. In het volgende hoofdstuk zijn de drie narratieven van de drie casus te vinden.

<sup>11</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/06/25/versnellingsaanpak-gegevensdeling-npd>



#### 4.4 Voorlopige analyse op basis van contra-expertise

Op het casusonderzoek volgt de contra-expertise. De mensen die de protagonist spreekt, willen we ook interviewen. Op de eerste plaats om een breder beeld te krijgen, een beeld van de verschillende perspectieven op hetzelfde initiatief. Tevens is dit een gelegenheid om de tijdlijn te verifiëren en een meer intersubjectief beeld te verkrijgen van hoe het proces is verlopen.

Op basis van de contra-expertise maken we een voorlopige analyse. De voorlopige analyse heet "voorlopig", omdat de voorlopige analyse behulpzaam moet zijn bij het voeren van een gezamenlijk gesprek, de volgende stap in deze methode. De analyse die de deelnemers gezamenlijk maken is de "echte" of gezamenlijke analyse. Niet in alle gevallen zal het mogelijk zijn om een versnellingsgesprek te voeren of om tijdig – binnen de doorlooptijd van het onderzoek – een gesprek te voeren dat opgenomen kan worden in dit eindverslag. Bij het schrijven van dit eindverslag zijn voor één casus alle stappen doorlopen, loopt bij één casus de contra-expertise nog en was er bij één casus geen animo om gezamenlijk in gesprek te gaan.

De voorlopige analyse brengt de verschillende gezichtspunten in kaart. Dit kan helpen om beter te begrijpen waar andere actoren vandaan komen, wat hun motieven en belangen zijn, maar ook om alle deelnemers snel op een gelijk kennisniveau te brengen. Want vanwege de positie van elk van de actoren, verschillen ze in hun opgave en hun belangen én daardoor ook in de kennis waarover ze beschikken. Feiten kunnen behulpzaam zijn om een meer gestructureerd, rationeel en op consensus gericht gesprek te kunnen voeren.

#### 4.5 Collectief functioneringsgesprek

Het collectief functioneringsgesprek is een "snelkookpan", gericht op een (meer) gezamenlijk perspectief op het vraagstuk en een handelingsperspectief voor gezamenlijke vervolgstappen. In essentie bestaat dit gesprek uit twee delen. Een eerste deel gaat over de vraag wat het probleem eigenlijk is. Soms kan dat zelfs betekenen dat dit deel start met een gesprek over wat de feiten zijn, wanneer die betwist zijn. Het eerste deel moet eindigen in één of meer problemen die de verschillende actoren – die nodig zijn voor een oplossing – zien als iets dat in elk geval geadresseerd moet worden. Zo'n gezamenlijke kern is het startpunt voor het tweede deel van het gesprek.

Het tweede deel gaat over oplossingen. En dan met name over de vraag wat ieder in zijn of haar positie kan doen om een eerste stap te zetten richting een oplossing. Eisen, behoeftes of vragen aan het handelen van anderen moeten altijd verbonden zijn aan toezeggingen over het eigen handelen. In één van de drie casus is ook een collectief functioneringsgesprek gevoerd dat resulteerde in een gezamenlijke probleemanalyse en een lijst van actiepunten voor elk van de deelnemers.



## 4.6 Eindverslag met rode lijnen door de casus en oplossingsrichtingen

De bovenstaande stappen zijn (deels) doorlopen in drie heel verschillende contexten met verschillende deelnemers en heel verschillende opgaven. In dit eindverslag benoemen we die verschillen, trekken we juist ook rode lijnen door de casus en benoemen we typische kenmerken die samenhangen met het gedeelde onderwerp, gegevensverkeer. Eén van de drie casus loopt nog terwijl dit eindverslag geschreven wordt en wordt betrokken voor zover informatie nu beschikbaar is. Aan de hand van de rode lijnen wordt in een laatste hoofdstuk een overkoepelende analyse gemaakt.



## 5 Narratieven

In het voorgaande is aangegeven dat in overleg met de opdrachtgever en klankbordgroep drie casus zijn geselecteerd. Het resultaat daarvan is een narratief. Dat is een verhaal vanuit één perspectief, in dit geval door de ogen van een ambtenaar die dit als vraagstuk voor zich krijgt en dat uitnodigt tot oordeelsvorming. De perspectieven van andere betrokkenen komen naar voren in de volgende fase, de voorlopige analyse. Hieronder zijn de casusbeschrijvingen samengevat, de volledige narratieven zijn te vinden in bijlage A. De namen in de narratieven zijn pseudoniemen.

### 5.1 Laatsignalering

#### 5.1.1 Context

Met de komst van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) – oorspronkelijk in juli 2012 – hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Sinds januari 2021 hebben gemeenten ook de plicht tot vroegsignalering. Dit laatste moet voorkomen dat betalingsachterstanden uitgroeien tot problematische schulden.

Het CAK int geld, zoals de zorgpremie wanneer mensen die niet betalen aan hun zorgverzekeraar. Sinds 2017 heeft het CAK de bevoegdheid om gegevens van burgers uit te wisselen met gemeenten en doet dit met burgers die in de wanbetalersregeling terecht komen nadat zij zes maanden hun zorgpremie niet betalen. Dit is een groep van 200.000 mensen, die ook wel bekend is als de “CAK-lijst”.

De protagonist hieronder is adviseur van de Raad van Bestuur van het CAK.

#### 5.1.2 Samenvatting narratief Laatsignalering

“In 2000 heb ik zeven clubs bij elkaar geroepen om te kijken: zitten de mensen in onze achterstandsbestanden ook elders in de problemen? We hebben elk op de knop gedrukt en onze achterstandsbestanden van 2018 aan het CBS gegeven. De uitkomsten waren *shocking*. Er was vooral een grote overlap bij vier organisaties, het CAK, het CJIB, Toeslagen en de Belastingdienst. Dat is ook wel logisch. De andere drie waren verstrekkende organisaties. Zij kunnen schulden verrekenen met uitkeringen. Belangrijker is wat we vonden. Er waren 60.000 mensen met een schuld van meer dan 10.000 euro, maar we weten dat niet van elkaar. Ik vond dat SZW – als coördinator op het schuldendomein – hier wat mee moest doen. Maar destijds was er geen gevoel van urgentie.”

“In 2021 dachten we met de vier innende organisaties: laten we dit nog eens herhalen, maar dan ook met enkele bestanden van grote steden. We dachten: die 60.000



mensen zouden toch bekend moeten zijn bij hun gemeente? De gemeente is tenslotte verantwoordelijk voor de integrale schuldhulpverlening. In de bestanden van Amsterdam, Tilburg, Den Haag en de Kredietbank Nederland bleek nog geen 10% van de mensen voor te komen uit onze 60.000. We weten dat het zo is, maar we weten niet wie het zijn.”

#### *Wat willen de vier innende partijen?*

“Die 60.000 is een deelverzameling van 200.000 wanbetalers. De inning loopt allemaal via het CJIB. Als het CJIB dat nu matcht, dan hebben we al goed ingezoomd. Dat is nog altijd een groep van ongeveer 100.000 mensen. Als het CJIB die kleinere groep nu door Belastingdienst en Toeslagen laat matchen op overlap en weer teruglevert, dan weten we – met BSN – precies om wie het gaat.”

“Je kunt dan twee dingen doen. Ten eerste gezamenlijke dienstverlening. Of als dat niet lukt, doorgeven aan de gemeente met de boodschap: hier moet je actief hulp aanbieden bij mensen thuis. Dat laatste zou je kunnen vormgeven met artikel 10 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de experimenteerbepaling. Daar zit nu niet het probleem.”

#### *Wat is het probleem?*

“Het probleem zit bij de matching. Daar krijgen we de handen niet voor op elkaar. We zijn een paar jaar bezig en hebben het op verschillende tafels gelegd. Er is enthousiasme bij de grote steden. Amsterdam doet al veel met onze gewone lijst. Maar het coördinerend ministerie – Sociale Zaken – heeft twijfels bij de toegevoegde waarde. Wij denken daar anders over, omdat die lijst heel groot is. Een gebundelde lijst geeft veel preciezer aan waar de mensen met de grootste problemen zitten. En dat is relevant, want de capaciteit om huisbezoeken te doen is ook maar beperkt.”

#### *Wat zijn de overwegingen?*

“We weten dat gemiddeld mensen pas laat hulp zoeken. Dan hebben ze een schuld van 14.000 euro bij 13 schuldeisers. Dat is heel problematisch. Daar wil je eerder bij zijn. Maar het hangt natuurlijk af van je mensbeeld wat je doel is. Wij doen het primair om mensen te helpen. Dat neemt niet weg dat je natuurlijk ook ondermijning gaat aantreffen, briefadresfraude, overbewoning, uitkeringsfraude. Al is dat natuurlijk niet bij het matchen, maar bij het huisbezoek. Toch is de vraag wel: wil je dat? Gevoelsmatig lijkt toezicht in strijd met hulpverlening. Maar je gaat ook het foute aantreffen, teveel brievenbussen, teveel kamertjes. Wat doe je dan als hulpverlener?”



“Er zijn juridische overwegingen. Voor de Belastingdienst is het moeilijk. Zij zitten met artikel 67, de geheimhoudingsbepaling van de Algemene wet rijksbelastingen. Daarnaast is de vraag hoe je het juridisch vastlegt. Misschien kun je dat regelen met een uitvoeringsbesluit onder de AVG, zodat je het in algemene zin kunt regelen voor vier organisaties.”

“Er is gekeken naar technische mogelijkheden om gebruik te maken van privacy enhancing technologies (PET), zodat de individuele uitkomsten alleen door de gemeenten kunnen worden ingezien en niet door de matchende organisaties. Maar over hoe de techniek moet worden vormgegeven als we gegevens beschikbaar stellen, daar is nog niet over nagedacht. Laten we eens beginnen met een kleinschalig experiment.”

“Geld is niet het probleem. Er is niets bij deze mensen te halen en de vier organisaties hebben capaciteit en geld beschikbaar gesteld voor een experiment. Want het belangrijkste is toch te beseffen dat schuldproblematiek een groot probleem is. Dat is een groot probleem voor mensen zelf én het is een maatschappelijk probleem met alles wat eruit voortvloeit, zoals de druk op de geestelijke gezondheidszorg. Het succes van gemeenten is beperkt, omdat die datasets zo groot zijn. Je kunt slimmer met data omgaan door specifiek te zijn en zoveel mogelijk eerst naar de ergste gevallen te kijken. Die 60.000 dus.”

## 5.2 Automatisch aanvraag combineren

### 5.2.1 Context

Als mensen een aanvraag Werkloosheidswet (WW) doen, schat het systeem op basis van het dagloon in of er waarschijnlijk ook recht is op Toeslagenwet (Tw). Deze regeling vult het inkomen van mensen met een uitkering aan tot het sociaal minimum. Als er waarschijnlijk recht is op deze aanvulling, volgen vragen naar de aanvullende gegevens die daarvoor nodig zijn. Burgers doen dan altijd een gecombineerde aanvraag WW/Tw. Als de organisatie eind 2021 een nieuw systeem ingericht, kijken ze daarbij opnieuw naar de wet- en regelgeving. Als gevolg daarvan krijgen burgers vanaf dat moment expliciet de vraag of ze ook een aanvraag Toeslagenwet willen indienen voordat aanvullende vragen volgen. Als blijkt dat het aantal aanvragen Toeslagenwet sterk daalt, keert de organisatie in juni 2022 terug naar de oorspronkelijke situatie. Met de toevoeging van een duidelijke melding dat mensen bezwaar kunnen maken, doet iedereen die waarschijnlijk recht heeft op Toeslagenwet per definitie een gecombineerde aanvraag bij de aanvraag van WW.

De protagonisten zijn respectievelijk beleidsadviseur en consultant WW aan de uitvoeringskant bij het UWV.



## 5.2.2 Samenvatting narratief aanvraag combineren

“Tien jaar lang werden mensen automatisch in een aanvraag Toeslagenwet gezet. Dan is de drempel zo laag mogelijk. Tijdens het bouwen bleek dat we vanuit juridisch perspectief mensen niet zonder expliciete vraag vooraf in een aanvraag voor de Toeslagenwet mochten zetten. We moeten eerst expliciet aan de aanvrager de vraag stellen of ze die aanvraag wel willen doen. Hoewel we via de Stand van de Uitvoering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wel toestemming kregen om de werkwijze voort te zetten in december 2021 wilden we toch tegemoet komen aan het juridische perspectief binnen UWV. Dus voegden we de vraag toe of mensen een Toeslagenwet wilden aanvragen.”

“Maar al snel zagen we het aantal aanvragen flink dalen, terwijl het aantal WW-aanvragen niet op die manier daalde. We hebben daarom die vraag weer verwijderd en zetten mensen weer automatisch in de aanvraag Toeslagenwet. We stellen de vragen die daarvoor nodig zijn, mensen doen dan altijd een gecombineerde aanvraag en wij beoordelen dan op basis van die gecombineerde aanvraag of ze recht hebben op WW of op beide regelingen. Hiermee kunnen we armoede en financiële problemen zoveel mogelijk helpen voorkomen.”

“Wel hebben we explicieter gemaakt waar mensen mee hebben ingestemd voordat ze hun aanvraag versturen. En dat ze natuurlijk in bezwaar kunnen mochten ze toch geen Toeslagenwet willen. Ook kunnen mensen die niet een gecombineerde aanvraag willen doen, een papieren aanvraag WW doen.”

### *De start van een felle discussie*

“Wij hadden het aanvraagproces ingeregeld in overleg met de wetgevingsjuristen. Parallel waren we ons proces aan het beschrijven voor onze gegevens-effect-rapportage. Dat is een rapportage waarin we onze werkwijze uiteen zetten, zodat vervolgens onder andere kan worden gekeken of dit aan de privacy vereisten voldoet.”

“En ik was bezig met een memo over niet-gebruik, ook daarin stond de werkwijze beschreven. Daardoor werd voor de juridische afdeling helder hoe de werkwijze in elkaar stak en welke gegevens we daar uitvragen en verwerken.”

Het UWV heeft twee juridische afdelingen en een functionaris gegevensbescherming met een eigen kleine staf. Naast de wetgevingsjuristen die zich bezig houden met de wetten die het UWV zelf uitvoert is er een afdeling die zich richt op andere juridische zaken, waaronder ook de Algemene verordening gegevensverwerking (AVG).

“De functionaris gegevensbescherming en beide juridische afdelingen kwamen samen en gaven aan dat onze werkwijze niet mocht, omdat hier geen wettelijke grondslag voor bestaat. Wij gaven aan dat dit een situatie was zoals we die tien jaar hadden





gehad. Maar de oude situatie was van voor de tijd dat er een functionaris gegevensbescherming was als een extra waarborgfunctie en van voor het bestaan van de AVG. Het werd een discussie die de organisatie in tweeën deelde en voor veel mensen ook emotioneel werd. Dit kwam doordat hier ook een principiële discussie achter school omtrent het recht op inkomenszekerheid versus het recht op privacy. En dat is eigenlijk nog steeds zo.”

Omdat het voorkomen van niet-gebruik en voldoen aan wet- en regelgeving niet goed samen leek te gaan werd het vraagstuk voorgelegd aan de Raad van Bestuur. Het bestuur gaf opdracht aanvullend onderzoek te doen, waarbij de vraag was waarom cliënten geen Toeslagenwet aanvragen.

“We hebben daarom een steekproef gedaan om die vraag te beantwoorden. Daaruit bleek dat mensen veelal niet in staat waren de regels te overzien en een bewuste keuze te maken of ze waren bang voor terugvorderingen. Ook het woord toeslag helpt niet mee na de toeslagenaffaire. Daarnaast bleek dat zelfs als we mensen telefonisch informeren dat wij denken dat ze recht op een uitkering Toeslagenwet hebben, ze toch vaak de stap niet nemen om de aanvraag te doen. Zelfs de mensen die aan de telefoon hadden gezegd dat ze zullen doen.”

“Als gevolg van een ingrijpende levensgebeurtenis, zoals ontslag, kunnen mensen een beperkt doenvermogen hebben. Traditioneel is het altijd zo geweest dat we een brief mogen sturen en informatie op de website zetten, maar ook niet meer. Met die standaardmanieren kunnen ze niet altijd uit de voeten. Dat leidt ertoe dat je op een andere manier moet kijken naar de weging tussen grondrechten als bestaanszekerheid en het recht op privacy. Je ziet dat cliënten het echt nodig hebben. Daar ligt een maatschappelijke rol die je als UWV kunt pakken. Op basis daarvan heeft de Raad van Bestuur uiteindelijk besloten om in dit geval bestaanszekerheid zwaarder te laten wegen.”

### *De afweging van de privacy-risico's*

“Als je kijkt naar het uitvoeringsproces, dan is een risico dat de cliënt zich niet bewust is van het feit dat hij Toeslagenwet aanvraagt. En dat hij ook de rechten en plichten niet kent die daarbij horen. Dus misschien geeft hij gedurende de looptijd van de uitkering niet door wanneer zijn levenssituatie is gewijzigd. En dat is belangrijk, want er geldt een inlichtingenplicht. Als het inkomen van je partner daalt, of je gaat scheiden, dan komen wij de cliënt later overvallen met terugvorderingen of maatregelen. Maar dat hebben we inmiddels onderzocht. We hebben getoetst hoeveel terugvorderingen er waren toen het een expliciete vraag was en hoeveel terugvorderingen er waren toen wij het afdwongen. Daarin zit geen verschil. Wij vonden het al een theoretisch risico, maar dat is nu wel gebleken.”



“En stel de cliënt heeft door dat hij gegevens moet afstaan, zodat het UWV kan beoordelen of hij recht heeft op Toeslagenwet. En stel dat wil hij niet. Op dat moment kan hij ook zijn digitale aanvraag WW niet afronden. Dan zijn er mensen bang dat de cliënt daarom ook geen WW aanvraagt. Ook dat vonden wij een theoretisch risico. Want de cliënt heeft geld nodig. Er is nooit bewijs gevonden dat dat de situaties is.”

### *Een meer juridisch perspectief*

“Juridisch zijn het eigenlijk twee punten. Je hebt enerzijds in de Toeslagenwet zelf de eis dat het een expliciete aanvraag moet zijn. Traditioneel is dat geïnterpreteerd als dat je pas wat mag doen, nadat er een aanvraag van de cliënt ligt. Maar betekent dat nu ook dat je de cliënt voor die tijd niet mag helpen om tot een aanvraag te komen? Want dat is eigenlijk wat we doen. Maar voor dat deel is een expliciete wettelijke grondslag nodig. Een wetswijziging is daarom nodig.”

“Het andere punt is de AVG. De cliënt moet andere gegevens doorgeven dan bij de WW-aanvraag nodig zijn om vast te stellen of hij mogelijk recht heeft de toeslag. Dat zijn gegevens, zoals of er een medebewoner is en wat het gezinsinkomen is. Omdat we dit zo uitvragen in de digitale aanvraag WW, wordt dat gezien als een gegevensverwerking voor een ander doel, waar dus geen wettelijke grondslag voor is.”

“Een diepere oorzaak achter dit probleem is natuurlijk de complexiteit van de Toeslagenwet. Die wet kent andere rechten en verplichtingen, andere inkomsten die opgegeven moeten worden. Daarom zijn er ook andere en veel meer gegevens nodig. Dat is natuurlijk erg verwarrend voor cliënten en vormt een drempel om een Toeslagenwet aan te vragen.”

### *Naspel*

“Er is nu bijna een kaderwet met een meer algemene grondslag. Dan komt er nog een algemene maatregel van bestuur waarin precies staat om welke gegevensverwerkingen het gaat. Het ministerie wil wel voortgang maken.”

“Ik ben echt wel blij dat we dit hebben doorgezet en dit hebben bereikt. Maar vraag niet hoe. Het heeft echt wel jaren van m'n leven gekost.”

## **5.3 Koppeling van adresseerbare objecten en energie-aansluitingen**

### **5.3.1 Context**

Om de energietransitie te realiseren hebben allerlei spelers behoefte aan kwalitatief hoogwaardige gegevens. In het programma VIVET is het Kadaster één van de partijen



die samenwerken om dit mogelijk te maken. Het toerekenen van energieverbruik aan verschillende sectoren, zoals scholen of detailhandel is een voorbeeld van zo'n prangende vraag in de informatievoorziening. De ministeries van Economische Zaken (EZK<sup>12</sup>) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK<sup>13</sup>) hebben deze vraag neergelegd bij VIVET. Het koppelen van twee registers kan het gevraagde inzicht geven. Dat is enerzijds de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Daarin staan objecten met een adres. De gemeente is bronhouder van de BAG, maar het Kadaster beheert dit register en maakt het beschikbaar. In het centraal aansluitingenregister zijn aansluitingen op het elektriciteits- en gasnet te vinden. Netbeheerders houden dit register bij. Wel zijn er veel meer aansluitingen dan adresseerbare objecten.

De protagonisten zijn enerzijds een adviseur en onderzoeker en anderzijds een adviseur strategie en beleid.

### 5.3.2 Samenvatting narratief koppeling adresseerbare objecten en energie-aansluitingen

“De governance van VIVET is destijds zo georganiseerd dat deze vraag werd beoordeeld door een stuurgroep. Uit een selectie van de vragen besluiten de opdrachtgevers – EZK en BZK – welke vragen door VIVET opgepakt kunnen worden. Toen de vraag bij VIVET lag, hebben wij ons als Kadaster afgevraagd hoe wij onze rol zien. Er zit bij ons een toetsing op waarin we kijken vanuit verschillende disciplines of we een vraag moet oppakken. De juridische kant – past het bij onze wettelijke taak – is daarbij zwaarwegend. Nu waait de wind anders, maar zes jaar geleden was het uitvoeren van onderzoeksopdrachten in de productie iets dat bekeken werd met een vrij juridische blik. Vanuit strategisch perspectief kijken we daar breder tegenaan.”

#### *Een gezamenlijk onderzoek*

“We hebben hier samen met het CBS naar gekeken. Dat is een noodzakelijke partij, omdat zij als enige de verbruiksgegevens van de netbeheerders ontvangen<sup>14</sup>. Dus ga je op zo'n moment eerst met het CBS om tafel. Onderling bespraken we het probleem van energieverbruik niet kunnen opdelen naar adressen en sectoren. Daaruit volgt een plan van aanpak. Daarin staat hoe je dat wilt onderzoeken. We zijn bij een pilot gebied gekomen waar een actieve energiecoöperatie was die wilde meedenken. Zo komt er een meer concreet plan om hoe je de koppeling wilt onderzoeken.”

“Gedurende zo'n project loop je tegen allerlei zaken aan. Zaken waarbij we in dit geval de netbeheerder wilden betrekken. Maar die moet dan nog veel interne afwegingen maken voor het delen van aansluitingen binnen zo'n pilot. Daar zat een eerste knelpunt.

<sup>12</sup> Het zou vandaag de ministeries van KGG en VRO betreffen.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> In de context van publieke partijen.



Netbeheerders mogen niet optreden als gegevensverwerker volgens de Elektriciteitswet. Vanuit die hoedanigheid zijn ze terughoudend.”

### *Nieuw gebruik is nieuwe wensen, eisen en verantwoordelijkheden*

“Je loopt ook tegen technische issues aan. De bulk kunnen we met een bepaalde systematiek goed koppelen. Maar wat uitvalt, daar zit de uitdaging. In het centraal aansluitingenregister kan een locatie allerlei vormen hebben. Een klok op straat bijvoorbeeld, heeft geen adres. En in elke registratie zitten fouten. Door factoren als deze krijg je een afweging tussen koppelingspercentage en de kwaliteit van de koppeling. In het onderzoek hebben we workarounds benoemd om met de beperkingen om te gaan in het hier en nu. Daarbij doe je aannames die je moet toetsen bij netbeheerders, de energiecoöperaties of het CBS. Het is een zoektocht naar een methodiek om die koppeling zo betrouwbaar mogelijk te realiseren.”

“Maar voor een structurele oplossing is meer nodig. Is die netbeheerder degene die een afweging moet maken? Zou hij dat binnen het bestaande juridische kader moeten doen? Er ligt nu een plan en een handreiking voor de netbeheerders om die koppeling structureel en voor heel de organisatie bij te werken en bij te houden. Maar daarvoor hebben ze geen incentive. Het kost hen tijd, maar levert hen niet veel op.”

### *Niet alles is in samenwerking te regelen*

Bovenstaande is een vrij universeel verschijnsel. Je weet logischerwijs van te voren niet waar een gegeven nog meer voor gebruikt gaat worden. Op het moment dat een gegeven hergebruikt wordt, komen er nieuwe eisen aan de gegevens. Nieuwe eisen betekent meer werk voor de bron.

“Of het nu over het notariaat gaat of over netbeheerders, je ziet allerlei bewegingen om het beter te organiseren. Zoals wettelijke mogelijkheden voor gegevensdeling die meegaan in de energiewet. Maar met wettelijke ruimte alleen is het nog niet geregeld. Er moeten ook verantwoordelijkheden toebedeeld worden, welke partijen gaan investeren, hoe worden ze gecompenseerd? Om minder te werken met workarounds en om de gegevenskwaliteit te verbeteren zijn aanpassingen van de registraties nodig. Maar dat regel je niet zomaar in onderlinge samenwerking.”

### *Kwaliteit op uitvoeringsniveau is kwaliteit op individueel niveau*

“Het onderzoek is door de doelgroepen met veel interesse gelezen. Wij kunnen agenderen, knelpunten aangeven en analyseren hoe je ze kunt oplossen. Maar departementen moeten er zelf invulling aan geven. Het is niet fout om soms te kiezen



voor een oplossing op korte termijn. Suboptimale oplossingen of dataproducten kunnen helpend zijn voor een beleidsmedewerker. Maar er komt een punt dat je de stap moet nemen naar de uitvoering. En de vraag of die woningen nu wel of niet van het gasnet af moeten, die kun je niet beantwoorden met een geaggreerde niet-herleidbare dataset.”

### *Eén-tweetje*

“Er is dus enerzijds het fenomeen dat de juridische beperkingen voor het gegevensgebruik soms erg strikt zijn. Een gemeente die overweegt een warmtenet in een buurt te leggen, kan goed beargumenteren dat ze gegevens willen gebruiken uit het register met Kabels en Leidingen. Er is nu wat wettelijke ruimte gemaakt om de registratie te gebruiken voor andere doelen.”

“Maar anderzijds is het wel zo dat áls je gegevens hergebruikt er nieuwe eisen ontstaan. Die data wordt niet bijgehouden voor dat doel. En dat is niet alleen een juridisch probleem. De bronhouders houden informatie voor een ander doel niet altijd bij. Het kost ze tijd en het voorkomt geen graafschade. Je ziet dat de beleidsdoelstellingen voor een breder gebruik sneller gaat dan de operationalisatie in taken voor organisaties, nieuwe verantwoordelijkheden en uiteindelijk dus ook hoe die bronhouders de dataset bijhouden voor het nieuwe gebruik. En dat bepaalt de kwaliteit van de informatie.”

“Het is misschien wel goed om te zeggen dat wij als VIVET een construct zijn dat identificeert wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Wij hebben niet het mandaat en de zeggenschap om derden aan eventuele nieuwe eisen en verplichtingen te houden. We leggen dit bij een partij die wel voor een structurele oplossing moet zorgen.”



## 6 Contra-expertise, voorlopige analyses, collectief functioneringsgesprek en actieplan van de drie casus

De voorlopige analyse is een inventarisatie van perspectieven op het vraagstuk dat ten dienste staat van een collectief functioneringsgesprek. In zo'n gesprek maken de deelnemers zelf een gezamenlijke analyse van wat het probleem is en wat ieder kan doen om een stap te zetten in de richting van een oplossing. De voorlopige analyse brengt voor de deelnemers de verschillen in perspectief in beeld en geeft inzicht waaruit die verschillen voortkomen. Verschillen in perspectief hangen doorgaans samen met de rol en positie van organisaties en daarmee de verschillen in kennis en de belangen en behoeften van organisaties. Vooraf kennis nemen van die verschillen, brengt deelnemers meer op een gelijk kennisniveau en kan het gesprek aanzienlijk versnellen.

Van niet alle drie de casus is (nog) een voorlopige analyse beschikbaar. In het geval van de laatste casus komt die nog beschikbaar, maar dit traject is wat vertraagd. Gelijktijdig liep een uitvraag van het Netwerk van Publieke Dienstverleners rond knelpunten bij gegevensuitwisseling en om medewerkers niet teveel te belasten is daarom pas een start gemaakt nadat dit was afgerond. Voor de voorlaatste casus is geen voorlopige analyse beschikbaar, omdat de Raad van Bestuur van het UWV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geen tijd hadden voor een interview en/of geen behoefte aan een gezamenlijk gesprek. Daarom is in de tweede casus naast het perspectief van de protagonisten alleen het perspectief van de juridische afdelingen beschikbaar. Voor de eerste casus laatsignalering is wel een voorlopige analyse beschikbaar en heeft in deze casus heeft het collectief functioneringsgesprek ook al plaatsgevonden.

### 6.1 Casus Laatsignalering

In deze casus zijn alle beoogde stappen doorlopen. Alle partijen uit het narratief waren bereid tot een interview en tot deelname aan een gezamenlijk gesprek. Er is een voorlopige analyse gemaakt om alle deelnemers op een gelijk kennisniveau te brengen over de verschillende perspectieven op het probleem. Er is een collectief functioneringsgesprek geweest om te komen tot een gedeeld beeld van probleem en oplossing. Dat gesprek was ook succesvol in de zin dat het heeft geleid tot een deelde probleemanalyse, een gedeeld beeld van de oplossing en concrete stappen die partijen hebben toegezegd op zich te nemen om te komen tot de uitvoering daarvan.

#### 6.1.1 Contra-expertise

In de contra-expertise zijn de perspectieven opgehaald van de drie overige incasso-partijen, CJIB, Belastingdienst en Toeslagen en de hoogste leidinggevende van de



protagonist, die samen het vraagstuk op tafel leggen. Daarnaast zijn de perspectieven opgehaald van de gemeente Amsterdam en twee ambtenaren van het coördinerend Ministerie.

Niet alles wat in de contra-expertise naar voren is gekomen, is opgenomen in de voorlopige analyse. Reden daarvoor is dat de voorlopige analyse moet bijdragen aan een goed gezamenlijk gesprek. De belangrijkste observaties die niet zijn opgenomen in de voorlopige analyse zijn:

1. Het proces tot dan toe verloopt stroef waar het gaat om de interactie tussen beleidsdepartement en de uitvoeringsorganisaties.

Verschillende uitvoeringsorganisaties ervaren onbegrip. Zij schrijven dat toe aan de houding van het ministerie en meer in het algemeen aan grote afstand tussen de “beleidstoren” en de praktijk. Een beleving die de twee grote uitvoeringsorganisaties ook wel in hun eigen organisatie ervaren. Waarbij de vraag die wordt ervaren – “Waarom zeuren jullie zo?” – alleen gepareerd kan worden door problemen heel concreet en tastbaar te maken. Andersom is dat niet anders. Bij het coördinerend departement wordt ongeduld ervaren, omdat in hun beleving maar niet duidelijk wordt wat de incasso-partijen nu eigenlijk willen.

2. Vrijwel alle partijen gaven aan dat de omgang met gegevensverkeer is veranderd.

Alle partijen geven aan dat de omgang met gegevens is veranderd, maar daarin zijn twee groepen te onderscheiden. Enerzijds zijn er de kleinere organisaties die aangeven dat verschillende schandalen, zoals het Toeslagenschandaal en de gijzelingen<sup>15</sup>, aanleiding zijn om het beter te willen doen. Zij willen eerder knelpunten signaleren, gegevens ook gebruiken ten behoeve van de burger en in dit specifieke traject beter aandacht besteden aan mensen die niet kunnen betalen. Een voorzichtiger houding bij gegevensverkeer zien zij als een knelpunt voor een uitvoeringswens die zich vertaalt in een wetgevingswens. Anderzijds de grote organisaties die vanwege dezelfde redenen aangeven juist voorzichtiger te zijn geworden en in de eigen organisatie een expliciete grondslag nodig te hebben. Tegelijk vinden ze elkaar in hun wens om responsiever wetgeving.

3. Belangenafweging en technische vormgeving gegevensverkeer

Geen van de partijen geeft aan met (privacy) juristen te hebben gesproken over de belangenafweging die gemaakt moet worden bij eventueel nieuw gegevensverkeer. Ook de technische inrichting van de gegevensverkeer en de invloed die dat kan hebben op eventuele risico's die het gegevensverkeer met zich meebrengen voor burgers komen niet naar voren. Ieder geeft aan dat een meer operationele visie in dit traject

<sup>15</sup> Op 7 april 2015 stond op de voorpagina van NRC dat het CJIB 130.000 gijzelingsverzoeken aan de rechters verstuurdde verstuurdde in 2014, zonder onderscheid tussen niet kunnen en niet willen betalen.



nog afwezig of troebel is. En ze geven aan dat er in het algemeen geen beeld is van wanneer je gegevensverkeer op welke manier moet inrichten om dit “goed” te doen en dat er geen routine of methode is om tot een goede inrichting te komen. Sommigen duiden dit als positief en geven aan “werkende-weg” te willen ontdekken wat er operationeel nodig is en pas als de behoefte uitkristalliseert een technische inrichting beter en concreter uit te willen werken, om zo flexibiliteit te behouden.

### 6.1.2 Voorlopige analyse

De voorlopige analyse bestond uit vier onderdelen:

1. uiteen zetten waaruit de begripsverwarring tussen partijen bestaat  
De gevonden probleemgroep past niet in de definitie van vroegsignalering uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Maar om pragmatische redenen worden zowel probleem als oplossing toch gepresenteerd als passend in dat kader gepresenteerd.
2. een inventarisatie van gezichtspunten op waarom de nieuwe kennis zou moeten aanzetten tot actie, ofwel het (algemeen) belang achter de doelen
3. een inventarisatie van beoogde doelen van de partijen met eventueel gegevensverkeer
4. een inventarisatie van elementen voor een belangenafweging bij gegevensverkeer

#### *Begripsverwarring*

Er is een belangrijke begripsverwarring die in de voorlopige analyse uit elkaar is getrokken. De casus werd geformuleerd in termen van de Wgs. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) adresseert weliswaar het brede thema schuldhulpverlening en legt daarvoor een zorgplicht bij gemeenten. Echter het beleid en de herziening van de wet in 2021 zijn enkel gericht op vroegsignalering. Deze vroegsignalering is geoperationaliseerd in

- een grondslag om enkelvoudige gegevens aan te leveren,
- in gegevens die signalen zijn ofwel indicaties dat er een schuldenprobleem zou kunnen ontstaan en
- een experimenteerartikel waarvan het evaluatiecriterium gericht is op een “beter” signaal of een “nieuwe doelgroep”.

Het probleem dat de vier incassopartijen identificeren past niet binnen dat beleidsframe en niet binnen het experimenteerartikel. Het gaat hier om laatsignalering





bij overheden op basis van feitelijke gegevens van mensen die al een problematische schuld hebben. Daarnaast levert het CAK ook al een extra enkelvoudig signaal, op basis van een aparte wettelijke grondslag, waarvan deze groep een deelverzameling is.

Het initiatief voor een experiment met een nieuwe uitwisseling van gegevens werd echter toch geformuleerd in termen van de Wgs: meervoudige en feitelijke gegevens worden in het vocabulaire van de Wgs een "signaal" genoemd en het gewenste experiment wordt binnen het bestaande experimenteerartikel geplaatst. Andersom wordt het probleem van deze groep gediskwalificeerd op basis van het feit dat het CAK al een enkelvoudig signaal levert, op basis van een aparte wettelijke grondslag, waarvan deze groep een deelverzameling is. Door aan te geven dat deze groep al bekend is, want ooit eerder geleverd, was de discussie tot dan toe weinig productief. Zelfs over feiten werd getwist. Daarom is in de voorlopige analyse een flinke stap teruggezet om stap voor stap te kunnen bouwen aan een meer gedeeld beeld van de werkelijkheid.

#### *Het waarom: verschillende perspectieven op het belang van handelen*

Uit de gesprekken bleek een waaier aan perspectieven op het belang. Waarom zou er iets gedaan moeten worden met de kennis die uit het onderzoek naar voren kwam? Welk appèl doet de nieuwe kennis uit het onderzoek op de betrokken partijen?

- **Onderzoeksplicht**  
Voor de een was dit primair een onderzoeksplicht: beter weten wie deze groep is en beter onderzoeken of voor deze groep een handelingsperspectief ontwikkeld moet en kan worden.
- **Prioriteren**  
Voor verschillende anderen was de kennis uit het onderzoek een opgave om te prioriteren, maar met verschillende achterliggende gedachten of waarden. Voor de één was dat primair moreel: de groep met een groter probleem moet evident eerst aandacht krijgen. Voor de ander pragmatisch: de capaciteit is beperkt en dus is dit kennis om effectiever je middelen in te zetten.
- **Zorgplicht**  
Een volgende zag een verplichting in deze kennis: de gemeente heeft zorgplicht en moet dus die in staat gesteld worden om die plicht uit te voeren.
- **Gezamenlijke dienstverlening**  
De kennis werd ook gezien als een signaal dat samenwerking nodig is bij de inning om erger te voorkomen.



- Ketensamenwerking en differentiëren in beleid  
En hierin werd een opgave gezien om te differentiëren in het beleid: want nu weten we dat er een wereld bestaat tussen vroegsignalering en escalatie.

### *Verschillende perspectieven op het doel waarvoor het middel gegevensverkeer nodig is*

Net zoals er veel verschil in perspectief was op welk appèl de kennis uit het onderzoek nu precies doet, was er veel verschil in welk doel nu precies bereikt moest worden met het leveren van welke gegevens. Ook in de mate waarin dat doel concreet gemaakt kon worden was veel verschil. Wel konden er twee lijnen getrokken worden door de verschillende doelen in relatie met gegevensdeling:

- gegevens voor onderzoek en gegevens voor operationele uitvoering
- wie matcht en wie heeft toegang tot het resultaat van matching

Alle perspectieven droegen de wens om onderzoek in zich. Waar die onderzoeksdoelen te beantwoorden zijn met statistisch onderzoek is er eigenlijk geen probleem. Maar er zijn ook vragen die niet met statistisch onderzoek te beantwoorden zijn, maar alleen met experiment. Een experiment vraagt om individuele gegevens, zodat die bruikbaar zijn voor de operatie. En binnen dat experiment zijn er doelen die zich richten op handelingsopties voor de incassopartijen en handelingsopties voor gemeenten.

Een aanpak die alleen vraagt om het handelen van de gemeente vraagt niet om matching elders of toegang tot het resultaat van matching elders dan bij de gemeente. Tenslotte is dan nergens anders een individueel beeld nodig. Alleen een aanpak die vraagt om gezamenlijke dienstverlening van de incassopartijen – al dan niet in samenwerking met de gemeenten – zou dat vereisen.

De verschillende doelstellingen zijn als volgt omschreven in de voorlopige analyse min of meer in volgorde van concreetheid:

- *testen of een “ander gesprek” leidt tot acceptatie van schuldhelpverlening*  
Het “gesprek” is een belangrijk begrip voor de gemeente. Burgers moeten vrijwillig schuldhelpverlening en de bijbehorende verplichtingen aanvaarden. Met wie in een vroeg stadium geen hulp aanvaardt voer je een ander gesprek juist voor escalatie.
- *rechtszekerheid en vertrouwen door vastleggen duidelijk doel en randvoorwaarden*  
Juist omdat in de voorfase ook naar voren is gekomen dat toezicht en dienstverlening kan samenvloeien, was het voor verschillende deelnemers een doel om specifiek te zijn in waarvoor en waartoe gegevens gebruikt mogen worden.



- *analyses maken, interventies ontwikkelen en testen door incassopartijen*  
Bij de incassopartijen bestaat bij sommigen meer behoefte aan verdere duiding en bij andere om interventies te testen.
- *samenwerking na overdracht aan de gemeente*  
Voor handelingsopties voor de gemeente na overdracht zijn samenwerkingsafspraken nodig met de incassopartijen. Te denken valt aan terugkeren naar het oorspronkelijke bedrag en voorkomen dat de financiële ruimte die de ene partij schept wordt ingenomen door de andere.

Geen van deze doelstellingen is erg concreet of uitgewerkt. Diverse partijen geven aan dat die concreetheid gevonden moet worden in een experiment. Daarnaast wordt investeren in een concrete uitwerking niet zinvol gevonden als niet eerst duidelijk is of er bereidheid is bij het ministerie om een experiment mogelijk te maken.

#### *De belangenafweging bij gegevensverkeer*

De deelnemende partijen identificeren de volgende elementen die nodig zijn voor een zorgvuldige afweging bij het voorgenomen gegevensverkeer:

- *toegevoegde waarde*  
Of elk van de doelen of deelaanpakken tot toegevoegde waarde leiden, moet beproeft worden. De verwachting is dat dat het geval zal zijn omdat:
  - het een andere groep betreft waarvoor eerder geen goede oplossing werd gevonden
  - de overheid een belangrijke schuldeiser is naast vaste-lasten-partners
  - de partijen achter incasso en deurwaarders de mogelijkheid schept mensen een keuze te bieden voor escalatie
  - het gaat om feitelijke en individuele gegevens
  - het gaat om gegevens die bruikbaar zijn in de operatie
  - een ander gesprek gevoerd kan worden
- *de alternatieve situatie*
  - als mensen *geen* keuze krijgen voorgelegd, worden er ook gegevens uitgewisseld, maar dan ten behoeve van incasso en executie

In de voorlopige analyse zijn daarnaast ook de volgende punten benoemd, waarnaar gevraagd is in de interviews:

- zijn er alternatieve middelen waarmee het doel bereikt kan worden?



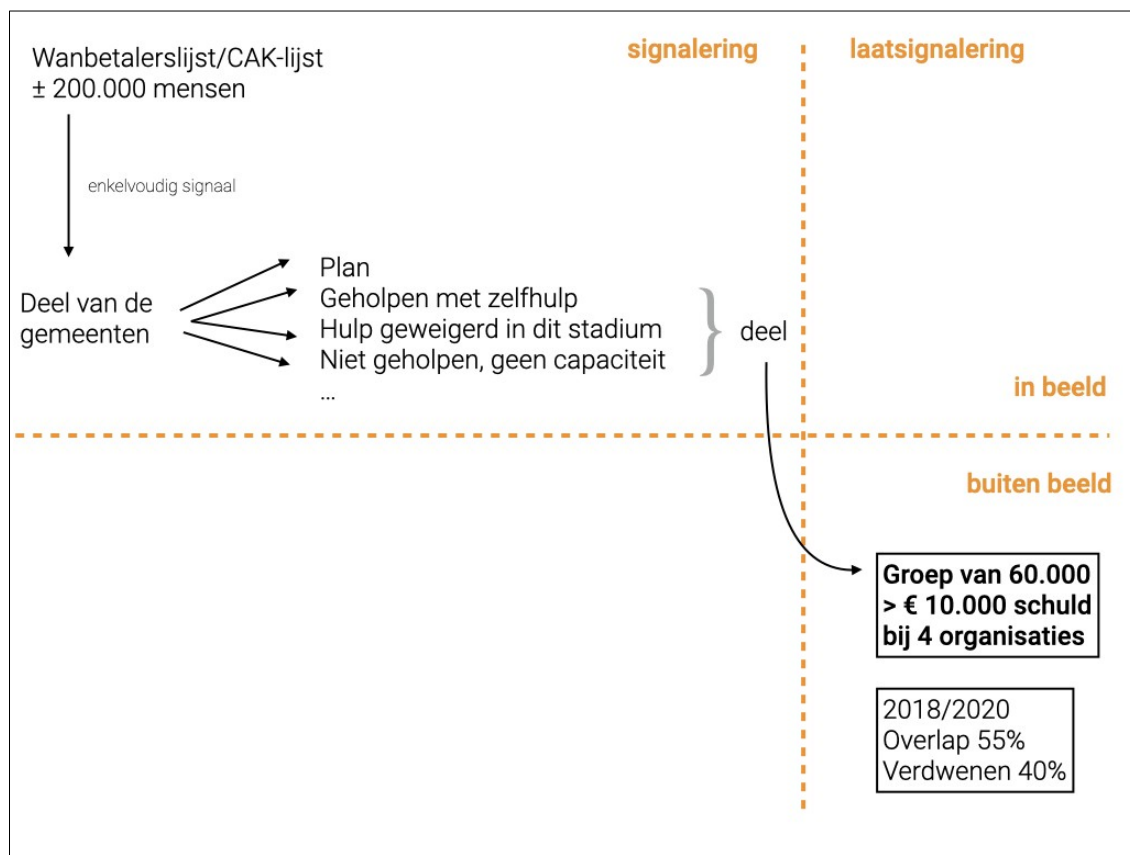
- is de uitvoering professioneel en welke risico's brengt de voorgenomen uitvoering met zich mee die meegenomen moeten worden in de vraag naar proportionaliteit?

### 6.1.3 Collectief functioneringsgesprek

In de casus laatsignalering heeft een gezamenlijk versnellingsgesprek plaatsgevonden. Daarin zijn de partijen gekomen tot een gezamenlijke feitenbasis, een gedeelde analyse en een actieplan.

#### *Een gezamenlijk beeld van de werkelijkheid*

In de onderstaande afbeelding is samengevat welk beeld de partijen delen. Er is een groep van 60.000 mensen die meer dan 10.000 euro schuld heeft bij de vier incassopartijen gezamenlijk, die in het CBS onderzoek over 2018 en 2020 naar voren komt. Die groep is ooit operationeel in beeld geweest bij de gemeenten die de wanbetalerslijst van het CAK ontvangen. Maar niet iedereen volgt het ideale pad waarbij (vroeg)signalering leidt tot een plan, hulp en het succesvol voorkomen van een problematische schuld. Een deel weigert hulp, wordt geholpen met zelf hulp of wordt niet geholpen door gebrek aan capaciteit. Deze groep verdwijnt weer buiten beeld in operationele termen. Een deel van die groep zoekt laat hulp en heeft langdurig een problematische schuld, maar een andere groep komt duidelijk ook weer uit deze situatie. Alle partijen hebben elkaar weten te vinden in de constatering dat dit een andere groep is, die niet valt onder de noemer vroegsignalering. En alle partijen hebben elkaar weten te vinden dat dit in elk geval erkenning en aandacht vraagt.



### Gedeelde feitenbasis

- Er is een apart te onderscheiden groep van 60.000 mensen met duidelijk zwaardere problemen dan nu operationeel – dat wil zeggen individueel benaderbaar – in beeld komen via de vroegsignalering.
- Deze groep is ooit in beeld geweest, maar is nu voor 90% niet meer in beeld bij gemeenten en kan nu niet met de bestaande middelen operationeel in beeld gebracht worden voor gemeenten.
- Deze groep valt wel onder de zorgplicht als het gaat om integrale schuldhulpverlening. Een groot deel zoekt laat hulp, een groot deel zit langdurig in de problemen en tegelijk is er ook duidelijk een groep die weer uit de problemen komt.

### Gezamenlijke analyse: gedeeld beeld van het probleem

De partijen zijn ook tot een gedeeld beeld van het probleem gekomen. Daarbij zijn problemen geïdentificeerd voor burgers, problemen in cultuur of perceptie,



organisatieproblemen en problemen rond samenwerking en uitlijning. In de tabel hieronder zijn deze problemen benoemd, zoals ze door de gezamenlijke partijen zijn geformuleerd:

A Probleem voor de burger	B Cultuurproblemen en perceptieverschillen
<p>De groep met het oudste probleem wordt</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• niet opnieuw benaderd,</li><li>• betaalt meer,</li><li>• krijgt boete op boete en</li></ul> <p>is op dit moment lastig te bereiken voor persoonlijk contact</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De afwezigheid van zicht op een oplossing nu zorgt voor huiver om het probleem te adresseren, terwijl</li><li>• anderen juist verwachten een ander (beter) gesprek te kunnen voeren kort voor escalatie.</li><li>• We staan onvoldoende naast de burger omdat we onvoldoende vragen en weten hoe deze burgers zelf hun probleem zien.</li><li>• We kijken te ongenueanceerd tegen het vraagstuk schuldhulpverlening aan met weinig gedifferentieerd beleid. Er is alleen landelijk innen en wat niet lukt gaat naar de gemeente.</li></ul>
C Organisatieproblemen	D Samenwerkings- en uitlijningsproblemen
<ul style="list-style-type: none"><li>• Er is een verantwoordelijkheidsprobleem. Er is niet overal voldoende prikkel voor sociale incasso, met name bij (een deel van) de zorgverzekeraars.</li><li>• Er is vaak wel een adres, maar een telefoonnummer is nodig voor persoonlijk contact.</li><li>• Er is een capaciteitsprobleem – bij afwezigheid van telefoonnummers – om mensen persoonlijk te benaderen.</li><li>• Gemeentelijke capaciteit is beperkt.</li><li>• Zowel de schuldeiser als de gemeente kan deze mensen nu niet bereiken.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De innende partijen en de gemeenten werken niet complementair.</li><li>• De kwaliteitseis aan de schuldeiser voor sociale incasso is onvoldoende duidelijk en onvoldoende vastgelegd.</li><li>• Er is een effectiviteitsprobleem: we lopen wel op kleine bedragen, maar niet op grote en oudere problemen.</li></ul>

### *Gezamenlijk beeld van de oplossing*

Ook hebben de partijen elkaar weten te vinden in een gezamenlijk beeld van een eerste stap in de richting van een oplossing. De kern daarvan is het gezamenlijk

- vormgeven van een verbindende stap die zorgt voor complementariteit tussen enerzijds sociale incasso en anderzijds overdracht aan gemeenten.

Om dat te realiseren moeten een aantal zaken duidelijk en expliciet gemaakt worden en beproeft in een experiment. Het gaat dan om:

- het expliciet maken van de verplichtingen aan sociale incasso
- uniformiteit aanbrengen in het dienstverleningsperspectief van de innende partijen
- expliciet te maken wanneer het acceptabel is om niet in te vorderen
- expliciet beleid te maken voor laatsignalering



- een experiment laatsignalering mogelijk te maken
  - met gemeenten
  - voor een periode van 4 jaar
  - voor schulden boven de 5000 euro
  - waarvoor de gemeente in staat wordt gesteld enkelvoudige gegevens te combineren gericht op een kwalitatief hoogwaardig signaal
- en eventueel te kijken naar out-of-the box ideeën als een ambtshalve schuldhulpverleningsplan
- De deelnemers zijn van mening dat de wettelijke ruimte moet worden geschapen voor het matchen van enkelvoudige signalen, die worden aangeleverd aan de gemeente via een selectie bij de innende partijen op leeftijd (ouder) en omvang van de schuld.

Hiervoor is ook een actieplan geformuleerd. Elk van de deelnemende partijen heeft toegezegd om concrete taken op zich te nemen om deze stappen te zetten.

## 6.2 Casus automatisch aanvraag combineren

Anders dan in de casus laatsignalering is in deze casus geen volledige contra-expertise doorlopen. Twee belangrijke partijen hadden geen tijd of waren niet bereid tot een interview en hadden geen behoefte aan een gezamenlijk gesprek. De vorm waarin dat gebeurde verschilde. Soms leidde een verzoek tot geen respons op email of slechts tot een enkelregelig mailtje van een ondersteunend medewerker dat er geen tijd was. In een ander geval tot een mailwisseling die niet had misstaan in de serie "Yes Minister". Daarbij had het karakter sir Humphry kunnen zeggen dat het maken van een afspraak een heel geschikte manier is om geen afspraak te maken. Om vervolgens uit te leggen dat het maken van een afspraak een proces is, dat zo lang gerekt kan worden als nodig om geen afspraak te maken.

Net als in de vorige casus is in de contra-expertise getracht de perspectieven op te halen van de partijen waarmee de protagonist te maken heeft gehad. Dat is wel gelukt waar het gaat om de twee juridische afdelingen binnen het UWV.

### 6.2.1 Contra-expertise

Net als in de vorige casus komt wrijving naar voren tussen de verschillende partijen in de vorm van kwalificaties over het proces en de rol van andere betrokkenen. De belangrijkste observatie buiten de voorlopige analyse hieronder is dat de juristen van beide afdelingen zich niet werkelijk gehoord voelen. Het narratief wordt herkend in de zin dat het een herkenbaar beeld oproept van "de discussie die al jaren wordt gevoerd".



Maar het beeld dat de organisatie alles probeert te doen voor klanten, maar juristen op de rem trappen roept ongemak op. Tegelijk geven zij beide aan dat als de protagonisten hen als lastig ervaren, dat misschien ook niet slecht is, want het gaat ten slotte ook ergens over. Maar datgene waar het over gaat, dat lijkt maar niet werkelijk gehoord te worden, zo ervaren zij. En dat de inspanningen om dat gesprek te voeren tot niks hebben geleid ervaren zij als frustrerend.

### 6.2.2 Voorlopige analyse

Een voorlopige analyse is niet gemaakt ten behoeve van een gezamenlijk gesprek, omdat daar geen zicht op was. Voor zover die gemaakt kan worden, is die incompleet, omdat niet alle partijen tijd wilden maken. Tegelijk is wel duidelijk dat er – ondanks een gezamenlijk startpunt – een duidelijk verschil in perspectief is.

#### *Startpunt: een gedeeld probleem en een gedeelde norm*

Qua startpunt lopen de beelden niet uiteen. Alle partijen onderschrijven dat er sprake is van onderuitnutting. En alle partijen delen ook een normatief punt: onderuitnutting is onwenselijk. De eensgezindheid stop daar echter. Er is een gebrek aan een gedeelde feitenbasis, een verschillend perspectief op zowel probleem als oplossing en een verschil in mensbeeld.

#### *Verskil in visie op de feiten*

Waar de protagonisten spreken over een gecombineerde aanvraag, spreken de juristen over ambtshalve beschikken. Waar de protagonisten menen dat er toestemming is verkregen voor een gedoogsituatie, menen de juristen dat daarvan geen sprake is. Waar de protagonisten menen dat er een wetswijziging aankomt die de huidige werkwijze legitimeert, menen de juristen dat dat niet het geval is en het ministerie ook niet zover wil gaan om ambtshalve beschikken mogelijk te maken.

#### *Een verschil in visie op de oplossing*

Voor de protagonisten uit het narratief bestaat hulp uit het zo laagdrempelig mogelijk maken van het verkrijgen van geld via de Toeslagenwet. Het probleem is gelegen in het feit dat mensen worden aangetast in hun bestaanszekerheid wanneer ze onder het sociaal minimum leven en dus in armoede. Een probleem dat wordt veroorzaakt door de complexiteit van de aanvraag in combinatie met het gebrek aan doenvermogen. De oplossing is daarom de aanvraag te combineren met een aanvraag ww. Mensen





hebben geld nodig en worden zo over de drempel getrokken om ook alle informatie aan te leveren die nodig is voor het beoordelen van een recht op Toeslagenwet.

Voor de juristen echter ligt er in een aanvraag Toeslagenwet een reëel risico. Er zitten ook nadelen aan voor de burger. De eisen zijn hoger. Niet alleen worden er meer gegevens uitgevraagd, daar worden mensen nu toch toe gedwongen. Ook is er een inlichtingenplicht, waarbij het regelmatig onduidelijk is wat daaronder valt. Mensen lopen een risico op terugvorderingen, zeker wanneer burgers te maken hebben met meerdere regelingen ontstaan er complexe interacties. Alleen kijken naar de vraag of iemand meer krijgt op het moment van toekenning vinden zij een beperkte blik op de vraag of dit in het voordeel is van de burger.

### *Vershil in mensbeeld*

Daarnaast is er een verschil in mensbeeld. Het mensbeeld van de protagonisten is sterk geïnspireerd door enerzijds het onderzoek naar doenvermogen van de WRR en anderzijds armoedeproblematiek en bestaanszekerheid. In het perspectief van de juristen kunnen burgers wel degelijk zelf een keuze maken en is het misschien ook niet zo dom om voor een vaak beperkt bedrag niet te kiezen voor hogere eisen en een hoger risico.

### *Vershil in visie op wat pro-actieve dienstverlening is*

De protagonisten zien in de gecombineerde aanvraag een positieve rol die je als uitvoeringsorganisatie kunt pakken in het versterken van de bestaanszekerheid van mensen. De gecombineerde aanvraag is een vorm van pro-actieve dienstverlening, die noodzakelijk blijkt omdat traditionele middelen tekort schieten.

Voor de juristen is er een verschil tussen pro-actieve dienstverlening en het overnemen van de keuze van mensen. Pro-actieve dienstverlening is wel het onderkennen dat iemand mogelijk recht heeft, informeren, ondersteunen en vragen waarom iemand geen gebruik maakt van de mogelijkheden. Het is eigenlijk alles behalve het ontnemen van de keuzevrijheid van mensen omdat dit ook reële negatieve consequenties kan hebben voor mensen.

### *Waarde-afweging*

De elementen voor een waarde-afweging die naar voren komen worden op een verschillende manier gepositioneerd. Voor de protagonisten is het in essentie een keuze tussen bestaanszekerheid en privacy. Waarbij privacy vooral gezien wordt als vragen naar gegevens of een recht op geheimhouding. De primaire tegenstelling in de



formulering van de juristen is die tussen een beperkte verbetering van de bestaanszekerheid enerzijds en keuzevrijheid anderzijds. Zij richten zich niet op privacy als een recht op geheimhouding, maar als risico's die een gevolg zijn van de keuze om ambtshalve te beschikken. Een gevolg is dat mensen in het reguliere proces worden onderworpen aan hoge eisen, strenge controles, complexere belastingaangiftes en eventuele terugvorderingen. Gevolgen die ze niet meer kunnen ontwijken door geen aanvraag te doen of met een ja/nee button, maar alleen via bezwaar of een papieren route.

### *Mitigeren en van discussie naar dialoog*

Net als in de vorige casus zou het hier kunnen lonen om een stap terug te zetten. Om de discussie om te zetten in een dialoog lijkt het ook hier nuttig om eerst te werken naar een gezamenlijk beeld van de werkelijkheid. Wat zien we allemaal als feit en welke vraag moeten we stellen om die gedeelde feitenbasis te verbreden? Er lijkt duidelijk ruimte om een creatiever gesprek te voeren dan over twee inmiddels ingegraven posities. Zijn er andere opties? Welke risico's kunnen worden gemitigeerd? Hoe consequent zijn we in het wegnemen van belemmeringen vanwege beperkt doenvermogen? Doen we dat alleen bij de ww? Alleen bij de aanvraag en niet bij het bezwaar? Kunnen we dit misschien nog anders vormgeven, zodat de keuzevrijheid niet volledig wordt weggenomen? Echter op dit moment lijkt een constructieve dialoog (nog) niet mogelijk.

## **6.3 Koppelen van adresseerbare objecten en energie-aansluitingen**

In de derde casus is alleen nog het narratief beschikbaar. De contra-expertise is net gestart. Toch kunnen een aantal dingen al voorzichtig worden benoemd over deze casus. Deze casus verschilt in vele opzichten van de vorige twee. Ten eerste omdat de vraag op de korte termijn niet gaat om individuele gegevens die bruikbaar zijn voor de operatie, maar om statistische gegevens bruikbaar voor het beleid. Tegelijk is duidelijk dat op termijn ook hier naar gegevens voor de operatie toegewerkt zal moeten worden.

Ten tweede zien we dat het proces hier meer gestructureerd is. Binnen het samenwerkingsverband is er iets van een organisationele routine waarmee dit soort vragen naar nieuw gegevensverkeer worden opgepakt. Een routine die misschien niet volledig of perfect is, maar het wel tot een veel sneller proces lijkt te maken met minder frictie en emotie. Ten derde legt de governance van het samenwerkingsverband het initiatief via institutionele weg bij het beleid en is het aan de uitvoering die de vraag op te willen pakken.



**KAFKA**  
BRIGADE

## ☰ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9

Tegelijk wordt in deze casus een fenomeen heel expliciet dat het opmerken waard is: hergebruik stelt nieuwe eisen aan gegevens. Netbeheerders houden een gegeven bij dat ze zelf gebruiken en met kwaliteitscriteria gericht op het eigen gebruik. Echter als een nieuwe afnemer dit gegeven gaat gebruiken, dan is dat meer werk voor de bron. Werk waarbij de bron geen eigenbelang heeft, noch een formele of wettelijke opdracht. En dus stelt dit weer eisen aan het beleid, zeker als deze nieuwe koppeling op termijn bruikbaar moet zijn op operationeel niveau. Dan wordt het veel belangrijker dat het gegeven op individueel niveau altijd van hoge kwaliteit is. Nieuw gebruik leidt tot een appèl om verantwoordelijkheden opnieuw vast te stellen en organisaties opnieuw uit te lijnen.



## 7 Overkoepelende analyse

De drie onderzochte casus van nieuw gegevensverkeer zijn heel verschillend. Bovendien konden ze in dit onderzoek niet in dezelfde mate worden uitgediept. Toch kunnen we veel interessante observaties benoemen. Observaties die in de diverse interviews die gehouden zijn in deze drie trajecten, met een expert en in de gesprekken met de klankbordgroep werden herkend vanuit andere trajecten. Hieronder bespreken we de volgende elementen die in het oog springen:

1. Het gevoelige of emotionele karakter van het proces
2. Onduidelijkheid in en ongestructureerdheid van het proces
3. Gebrek aan zicht op de belangen en concretisering van het doel

### 7.1 Het gevoelige of emotionele karakter van het proces

Elk van de casus laat zien dat de trajecten een zekere gevoeligheid hebben. De eerste twee casus maken, zeker in de narratieven, invoelbaar dat deze trajecten ook een sterk emotioneel karakter hebben. Dat geldt voor de protagonisten, maar ook voor de andere betrokken actoren. Bij de derde casus is dit veel minder emotioneel, maar ook daar speelt gevoeligheid. Vanuit de uitvoering is er een zorg en een behoefte om zaken die als belangrijk worden gezien te agenderen vanuit een positie waarin de macht om aandacht daarvoor zeker te stellen ontbreekt. Deze gevoeligheid zien we ook in de eerste casus. De uitvoeringspartijen ervaren afhankelijkheid van beleid om voldoende aandacht te verkrijgen voor waarden die zij van belang achten.

Succes in trajecten als deze vereist ofwel macht ofwel het vinden van een vrij brede consensus over belang, doel en middelen. Dit laatste maakt succes in belangrijke mate afhankelijk van individuele mensen en hun onderlinge relaties. Onbegrip en wrijving kan een proces makkelijk frustreren. De breedte van de benodigde partijen maakt dat maakt dat organisatiebelangen een proces kunnen traineren en dat de relaties tussen enkele mensen een proces kunnen frustreren vanuit persoonlijke wrijvingen. Dit fenomeen werd door vrijwel alle gesprekspartners benoemd als universeel. Omdat het processen zijn die zo makkelijk getraineed kunnen worden, zo gaven zij aan, is het niet erg aantrekkelijk om aan te beginnen voor individuele ambtenaren. Je moet zoveel afstemmen, je kwetsbaar opstellen en een ander kan het proces relatief makkelijk frustreren. Het volgende punt vult deze observaties aan.

### 7.2 De onduidelijkheid of ongestructureerdheid van het proces

Hoe ongestructureerder een proces, hoe meer het proces het karakter heeft van een onderhandeling. In een onderhandeling komen de belangen naar voren van de deelnemende partijen. Elke rationele partij – in de klassieke economische zin –



onderhandelt om zijn positie te verbeteren en verlaat de onderhandelingstafel of frustreert het proces als de status quo te prefereren is boven de uitkomst van de onderhandeling. Wie in een onderhandeling andere belangen wil vertegenwoordigen of het algemeen belang kan dat alleen doen zonder risico voor de eigen positie door het proces te structureren. Dat wil zeggen door eerst een gesprek te voeren over uitgangspunten, randvoorwaarden, hoe te komen tot een gedeelde kennisbasis en een wijze van beslissen.

Niet alle waarden die van belang zijn, komen als vanzelfsprekend op tafel. Dat is simpelweg omdat niet elk belang vertegenwoordigd is. Het collectieve belang van onderhandelende partijen is niet hetzelfde als het algemeen belang. Het structureren, organiseren of institutionaliseren van besluitvormingsprocessen is een manier om zeker te stellen dat waarden die niet als vanzelfsprekend op tafel komen een rol kunnen spelen.

Het organiseren van het proces kan ook helpen om feiten en kennis niet tot een selectief of strategisch element te maken, maar tot een gedeeld en convergerend element. Organisaties verschillen logischerwijs in wat ze weten, zien, kunnen en willen. Ze hebben nu eenmaal een verschillende positie, een verschillende opdracht en waaruit andere kennis, een andere risico-perceptie en andere belangen voortvloeien. Het organiseren van het gesprek kan het logisch en vanzelfsprekend maken dat kennis gedeeld wordt en belangen op tafel komen. Zo kan een proces minder persoonsafhankelijk en rationeler gemaakt worden.

We zien op dit vlak een groot verschil tussen de casus. In de derde casus is sprake van een veel georganiseerder proces. Kennis wordt gepubliceerd. Interpretaties van wetgeving worden gedocumenteerd en gepubliceerd. Er is een proces gedefinieerd dat niet geheel gestructureerd is, maar wel in belangrijke mate. Wie deelneemt in dit proces weet veel beter welke stappen te zetten en wat te verwachten van de andere partijen.

### *Begripsverwarring*

In de eerste casus zien we begripsverwarring. Aanvankelijk zijn diverse feiten omstreden. Probleem en de oplossing worden "geframed" in de definities van het bestaande beleidskader. De partijen staan niet gezamenlijk tegenover het probleem, want er is geen gedeeld beeld van het probleem. Ook in de tweede casus zien we dat de feiten omstreden zijn. Onderzoek heeft niet het karakter van bouwen aan een gedeelde feitenbasis, maar van het bouwen aan strategische argumenten. Er is geen echte dialoog en ook niets of niemand die daarvoor zorgt of dat vanzelfsprekend maakt. Dat is heel anders in de derde casus. Er is zowel begrip voor de positie als de belangen van de andere partijen. Dat neemt de verschillen niet weg. Er zijn zorgen, ook



over de mate waarin die belangen beleefd, gevoeld en behartigd worden. Er is echter meer rationaliteit, vertrouwen en vanzelfsprekendheid dat een constructief gesprek gevoerd kan worden.

### *De rol van de wet en van juristen*

Opvallend is dat in de eerste twee casus niet in een vroeg stadium met privacy-juristen wordt gesproken. In de eerste casus zeggen deelnemers daarvoor nog geen aanleiding te zien, want er is nog geen consensus. In de tweede casus start het gesprek als een privacy impact assessment wordt geschreven nadat het proces is ingericht.

Allereerst maakt dit een discussie waarschijnlijker dan een constructieve dialoog met de mensen die deze belangen vertegenwoordigen in de organisatie. Maar belangrijker is misschien de vraag hoe het belang dat privacy-juristen vertegenwoordigen wordt gezien en hoe de mensen die dat belang vertegenwoordigen worden gezien. Gaat dat over het belang van gegevens en geheimhouding vertegenwoordigd door mensen die een georganiseerde hindermacht zijn tegenover “echte” belangen, zoals armoede of schuldhulp? Of gaat dat over de afweging van reële gevolgen en gevaren in het leven van mensen, zoals het risico op boetes en terugvorderingen voor wie de inlichtingenplicht niet volledig overziet? En is het afwegen van alternatieven en mitigeren van risico’s nuttig om te doen met mensen die daarvoor kennis kunnen inbrengen? Het lijkt alsof de uitwisseling van gegevens wordt gezien als iets dat alleen handig en nuttig is, in principe geen onverwachte of onherstelbare gevolgen heeft en daarom ook geen echte waarde-afweging is, maar slechts een hindernis.

### *De technische vormgeving*

De technische vormgeving van gegevensverkeer kan zeer bepalend zijn voor de gevolgen en zeker de onverwachte en/of onherstelbare gevolgen voor burgers. Een slechte inrichting van het gegevensmanagement kan organisaties juist een onjuist beeld geven en onbedoelde gevolgen moeilijk of niet herstelbaar. Voor een waarde-afweging kan een beeld van hoe gegevens worden uitgewisseld daarom juist belangrijk zijn.

Van hoe je nieuw gegevensverkeer – en zeker de specifieke vormgeving van koppeling en uitwisseling – “goed” doet, is nergens is een algemeen beeld. In de eerste twee casus is het geen onderdeel van het gesprek. In de eerste casus lijkt het niet nodig, want er is tenslotte nog geen consensus. In de tweede casus gaat het alleen over de interactie met een formulier. In de derde casus is de technische vormgeving de kern van het traject en is duidelijk dat “goed” een onderzoekstraject en afweging is die al speelt op geaggregeerd niveau en alleen belangrijker wordt op individueel niveau.



### *De termijn*

De eerste casus is gericht op een pilot en werkende weg ontdekken wat operationeel nodig is. Na het collectief functioneringsgesprek is de gezamenlijke analyse dat de pilot een wettelijke basis behoeft. In de tweede casus zien we dat de praktijk en de afweging in de uitvoering leidend is en verwacht wordt dat de wet een sluitstuk zal zijn. In de derde casus is een pragmatische oplossing gerealiseerd op de korte termijn voor de beleidsvraag in het hier en nu. De lange termijn en wat er voor nodig is om dat goed te regel, wordt inhoudelijk aangekaart.

Het gebrek aan responsiviteit van wetgeving is in het algemeen een veelgehoord knelpunt. De behoefte om sneller te kunnen handelen dan de doorlooptijd van wetgeving toestaat, zeker als experiment of pilot wordt vaak benoemd. Daarbij hoort de wens om kortcyclisch wetgeving aan te kunnen passen als knelpunten blijken in de uitvoering. De derde casus laat zien dat wetgeving in de zin van ruimte niet de responsiviteit biedt voor de goede vormgeving van nieuw gegevensverkeer. Bij die wetgeving moet ook nagedacht worden over het laten aansluiten van de registraties aan de eisen die het nieuwe gebruik stelt, het inrichten van de verantwoordelijkheden en het uitlijnen van de belangen.

Er is geen beeld van hoe een proces eruit zou moeten zien, dat beantwoordt aan alle eisen die nieuw gegevensverkeer stelt, op de korte en op de lange termijn. Maar het is duidelijk dat alleen al een globaal beeld daarvan, een ideaal, enorm behulpzaam zou zijn. Zo'n beeld kan richting geven.

### **7.3 Het gebrek aan zicht op belang en concretisering van het doel**

De AVG, noch andere wetten, geven een recept voor een belangenafweging bij nieuw gegevensverkeer. Wel is duidelijk dat een concreet doel wordt veronderstelt duidelijk te zijn. Daarin vindt je de grondslag en de risico's die moeten worden afgewogen voor zowel de gevolgen die beoogd zijn als de eventuele onbedoelde gevolgen. Maar wat opvalt in deze casus is dat er iets voorafgaat aan een concreet doel. Dat is een meer algemeen doel en consensus over welk belang precies behartigd moet worden.

In de eerste casus is het meest zichtbaar dat het belang op een zeer algemeen niveau is geformuleerd. Er moet iets met deze groep mensen met een groot probleem. Wat er precies moet en bij welke organisatie, daarvoor moeten de "handelingsperspectieven" nog ontwikkeld worden. Echter een concreet beeld van wat je gaat doen, is vrijwel allesbepalend. Het is bepalend voor wie individuele gegevens nodig heeft, voor wie de gegevens matcht, voor wie gegevens overdraagt aan de gemeente en hoe. Ook in de tweede casus zien we dat belang en concreet doel uiteen lopen. Over het belang dat gediend moet worden is brede consensus: niet gebruik is onwenselijk. Maar wat je



**KAFKA**  
BRIGADE

☰ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9

vervolgens concreet gaat doen, daarover geen consensus. In de derde casus is het belang helder en in zekere zin ook wat er concreet moet gebeuren. Echter dat betekent niet dat alles wat voor dat concrete doel nodig is – in het ideale geval – ook daadwerkelijk gebeurt. Er wordt gedaan wat binnen de bestaande context haalbaar is. Al is tevens in beeld gebracht wat er nodig is in die context om het concrete doel beter te kunnen uitvoeren.

In theorie weegt het beleid – al dan niet via de politiek – de belangen af en produceert beleid waarin de uitvoering van een concreet doel is geformuleerd. We zien hier dat het initiatief in alle gevallen niet vanuit het beleid komt. Wat precies het belang is dat gediend moet worden moet nog afgestemd worden of in elk geval bevestigd of bekrachtigd worden. Daarna kan pas duidelijk worden wat het concrete doel is, wie gaat of moet wat doen. Voor een waarde-afweging is helderheid nodig over het concrete doel of ten minste over enkele alternatieven. Voor een gegevens-impact-assessment wordt een concreet doel als input verondersteld. In de praktijk lopen blijkbaar deze zaken en de rol van uitvoering en beleid door elkaar in één grote onderhandeling. Het is daarom dat in het volgende kopje een voorzet is gedaan voor een wat meer gestructureerde en methodische afweging op een wat hoger abstractieniveau.





## 8 Aanzet tot een methode voor een gestructureerde waardeafweging

De AVG, noch andere wetten, geven een recept voor een belangenafweging bij nieuw gegevensverkeer. Er zijn diverse methoden om een ethische afweging te maken en er is onderzoek gedaan naar methoden om zo'n afweging te structureren. Echter de premisse is dat het beleid een bepaald concreet doel stelt, terwijl dat niet altijd zo is. En bovendien is beleid niet altijd volledig doordacht als het gaat om gegevensdeling. Daarom is hier een aanzet gemaakt tot een methode van belangenafweging die deze elementen bij elkaar brengt op een wat hoger abstractieniveau dan bestaande methoden om een waardeafweging te maken.

### 8.1 Belang

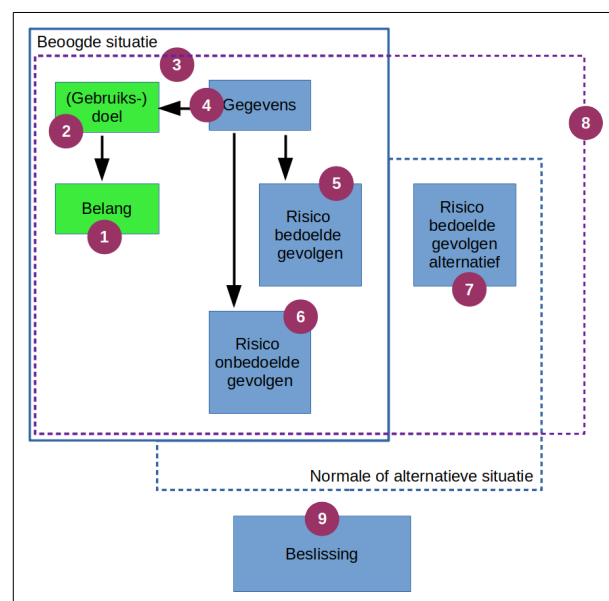
Het is in deze casus duidelijk dat het gesprek niet begint met een heel concreet gebruiksdoel. Het gesprek begint met een meer algemeen belang. Er is een publiek belang dat de staat of een overheid wil dienen. Wel is duidelijk dat hier al een grote diversiteit in perspectieven kan optreden. Hoe duidelijker en eenduidiger het waarom geformuleerd kan worden, hoe eenvoudiger de afweging én ook de latere concretisering en uitvoering. Als er meerdere belangen gediend moeten worden, dan is het behulpzaam om de afwegingen hieronder apart te maken. Zo blijft welke afweging eenvoudig en navolgbaar.

### 8.2 Concretiseren van het gebruiksdoel: wat ga je concreet doen?

Een doel als "gezamenlijke dienstverlening" is geen gebruiksdoel. Een gebruiksdoel is concreet, zoals "de burger inzicht geven in zijn schuldpositie bij de overheid" of "de burger thuis of telefonisch benaderen met een aanbod tot een plan voor schuldhulpverlening". Een gebruiksdoel is ook begrensd. Zonder duidelijke grenzen aan het gebruiksdoel kunnen later geen risico's in kaart worden gebracht of gemitigeerd.

### 8.3 Is er een wettelijke taak of moet die er komen?

Overheden kunnen alleen handelen (en zeker regels stellen) als dat als taak is vastgelegd. Zo'n taak kan ook voortkomen uit andere taken of meer algemene rechtsprincipes. Echter binnen organisaties wordt het ook een stuk makkelijker om





daadwerkelijk uitvoering te geven aan een bepaalde opgave als daarvoor een duidelijke wettelijke opdracht is.

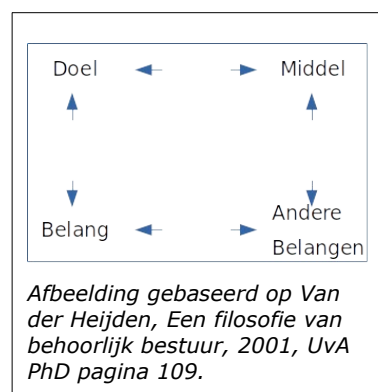
## 8.4 Gegevens nodig?

Is er voor het doel gegevensverkeer nodig? En zo ja: leiden die gegevens ook daadwerkelijk tot het doel? Zijn die gegevens geschikt voor het doel? Zijn er betere gegevens? Zijn de gegevens noodzakelijk of kan dat ook anders of beter?

Het mag duidelijk zijn dat hoe concreter het doel is geformuleerd, hoe makkelijker deze vraag te beantwoorden is.

Deze vragen zijn het equivalent van bestaande beginselen die de kern van de waarde-afweging kleiner moet maken. De kern van de waarde-afweging is: is het middel proportioneel in het licht van de te dienen belangen en de andere belangen die geraakt worden?

Maar als het middel niet leidt tot het doel, dan zijn we klaar. Als de gegevens niet geschikt zijn voor het doel, dan zijn we klaar. Als de gegevens niet noodzakelijk zijn, maar het kan anders of beter of met minder inbreuk op andere belangen, dan zijn we klaar. Door deze vragen eerst te beantwoorden, wordt het subjectieve element in de kern van de waarde-afweging kleiner.



## 8.5 Risico's van bedoelde gevolgen

### 8.5.1 Wat zijn de risico's?

Wat zijn de risico's voor burgers in het normale proces in de beoogde situatie? Het wordt vaak moeilijk gevonden om onder woorden te brengen wat die risico's zijn. Voor de hand liggende vragen zijn of het uitwisselingsproces compleet is. Kan correctie en herstel worden uitgevoerd of kunnen fouten een eigen leven gaan leiden? Want ook fouten zijn onderdeel van een normaal proces. Kan er sprake zijn van interactie-effecten, waardoor wetten via gegevensverkeer (en zeker koppeling en uitwisseling) tot complexere en ondoorzichtige situaties leiden met eventuele negatieve gevolgen? Is de informatievoorziening voor burgers op orde? Kan een burger inzicht krijgen in z'n eigen situatie? Is de informatie voor burgers gezaghebbend en daarmee bruikbaar om een situatie aan te tonen, eventueel bij de rechter?

### 8.5.2 Zijn de risico's te mitigeren?

Ook risico's zijn doorgaans georganiseerd. Kan een andere, betere of professionelere uitvoering van het gebruiksdoel de risico's mitigeren? Kan een betere afstemming



interactie-effecten voorkomen? Zijn er afspraken te maken over goede procedures voor correctie en herstel bij fouten?

Juist risico's in het proces als bedoeld – in het reguliere proces – worden vaak moeilijk gevonden om onder woorden te brengen en ontbreken ook regelmatig in DPIA's. Het publiceren van DPIA's en bij voorkeur centraal zou de kwaliteit op dit punt kunnen verhogen, inclusief de mogelijkheden om die risico's te mitigeren.

Expert gegevens-ethiek

## 8.6 Risico's van onbedoelde gevolgen

Voor onbedoelde gevolgen gaat het om dezelfde vragen, maar nu voor situaties die als uitzondering worden gezien, of in elk geval als onbedoeld. Typische voorbeelden van onbedoelde gevolgen zijn situaties rond gegevensbeveiliging.

## 8.7 Risico's bedoelde gevolgen in de normale of alternatieve situatie

Als de beoogde situatie *niet* wordt gerealiseerd, wat gebeurt er dan? Zijn de risico's van de bedoelde gevolgen in de alternatieve situatie misschien groter of hoger of nadeliger? Denk aan de situatie waarin je gegevens uitwisselt om burgers een keuze te bieden juist voordat een schuld situatie escaleert. De alternatieve situatie is de situatie waarin de zaak escaleert. Wat gebeurt er dan in termen van gegevensverkeer en met welke risico's?

## 8.8 Is het geheel proportioneel?

Zijn de risico's in verhouding tot het te bereiken gebruiksdoel? Is er altijd of een reëel risico op het schenden van (rechts-)principes die niet geschonden mogen worden? Wordt bijvoorbeeld iemands mogelijkheid ontnomen om een vrije keuze te maken, maar draagt hij wel de gevolgen van de keuze die voor hem gemaakt wordt?

## 8.9 Beslissing motiveren en registreren

Wordt de beslissing goed gemotiveerd? Wordt de verantwoordelijkheid voor dit geheel goed belegd? Wordt verantwoording afgelegd en geëvalueerd of de nieuwe uitwisseling ook het beoogde doel bereikt?



**KAFKA**  
BRIGADE

☰ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9

Wordt het gegevensverkeer (en met name uitwisseling) toegankelijk vastgelegd, zodat het nieuwe gegevensverkeer niet bijdraagt aan het verder verliezen van overzicht van gegevensstromen door overheid en burgers?



## 9 Constructiever onderhandelen over gegevensverkeer

Over onderhandelen zijn boekenkasten vol geschreven. En niets wat hieronder staat is nieuw of origineel. Dat betekent echter niet dat we ons altijd rekenschap geven van wat in principe bekend is. Zeker in de “strijd om het beleid” kan makkelijk het beeld ontstaan dat het vertegenwoordigen van een belang dat niet vertegenwoordigd is, een ander publiek belang of het algemeen belang per definitie ten koste gaat van het belang dat je op dat moment vertegenwoordigt. Terwijl er wel degelijk strategieën zijn die kunnen helpen voorkomen dat het probleem van de mensen aan tafel wordt opgelost ten koste van de groepen die niet aanwezig zijn of het algemeen belang.

Hieronder wordt kort benoemd welke twee soorten onderhandeling er in de basis zijn, hoe ze gerelateerd zijn en hoe ze gerelateerd zijn aan het individueel of organisatiebelang, het collectief belang en het algemeen belang. Om vervolgens enkele concrete tips te benoemen voor wie in een onderhandelingsituatie zit, om tot meer constructieve, meer creatieve en meer gebalanceerde uitkomsten te komen.

### 9.1 Twee soorten onderhandelingen

Allereerst is het belangrijk om op te merken dat er grenzen zijn aan wat je kunt bereiken in onderhandeling. Anders dan we in Nederland wel eens lijken te denken is niet alles in onderling overleg of samenwerking te regelen. Belangen kunnen wederzijds uitsluitend zijn of teveel vereisen van het individuele belang van één van de partijen, waardoor het naïef wordt te verwachten dat een juiste oplossing – vanuit publiek perspectief – wordt bereikt. Dit is precies wat in de derde casus naar voren wordt gebracht. Soms is gezag nodig of een herverdeling van verantwoordelijkheden. In zo’n geval kan besluitvorming nodig op een hoger niveau voorkomen een slecht compromis – een compromis waar vooral partijen die niet aan tafel zitten last van hebben – het eindresultaat is.

#### 9.1.1 Distributieve onderhandelingen

Distributieve onderhandelingen gaan over het claimen van waarde. Een typisch voorbeeld is onderhandelen over de prijs van een tweedehands auto. De winst voor de één, is het verlies voor de ander. Dat de partijen een heel ander belang hebben bij de auto – de één wil met de beste prijs vanaf, de ander wil de auto op de goedkoopste manier kopen – maakt dat er in potentie overeenstemming mogelijk is.

#### 9.1.2 Integratieve onderhandelingen

Integratieve onderhandelingen gaan over het scheppen van waarde. In zo’n geval worden verschillen benut om waarde te scheppen die geen van de partijen individueel kan realiseren. Gegevensverkeer en met name uitwisseling is een typisch voorbeeld,



omdat gegevens een niet-rivaliserend goed zijn in een publieke context. Wie gegevens weggeeft, kan ze zelf nog altijd gebruiken. Tegelijk is de inwinning duur en het gebruik goedkoop, wanneer een interface eenmaal tot stand is gebracht. De kosten die hiermee bespaard worden zijn geldelijk en kunnen daarom verdeeld worden. Dit is een belangrijke drijvende kracht achter de proliferatie van gegevensuitwisseling en -koppeling.

### 9.1.3 De relatie tussen distributieve en integratieve onderhandelingen

Distributieve onderhandelingen gaan over posities. Dat wil zeggen een vertaling van het belang dat iemand vertegenwoordigd of een organisatie heeft naar een meer concrete invulling met de kennis die de organisatie zelf heeft. De aanvankelijke positie van één van de partijen in de eerste casus is dat gegevensuitwisseling al geregeld is, mede omdat het niet tot de eigen kennis behoort dat en hoe een bepaalde groep weer uit beeld verdwijnt.

Bij integratieve onderhandelingen is het relevant de belangen<sup>16</sup> te kennen achter de posities. Vaak is het zo dat verschillende posities botsen, maar de verschillen tussen organisaties juist benut kunnen worden om het verschil in belang te overbruggen. Verschil in belang gaat samen met verschil in positionering van de organisatie en daarom met verschil in kennis, financiering, risico-perceptie en meer. Dit schept ruimte voor ruil – wat kostbaar is voor de één is goedkoop voor de ander om te geven – coproductie – wat geen individueel tot stand kan brengen kunnen ze samen wel – en vele, vele andere vormen van waarde-creatie door samenwerking. Maar dit vraagt tijd, vertrouwen en een goede relatie.

Belangrijker nog is om te beseffen dat na een integratieve fase altijd ook een distributieve fase volgt. De waarde moet daarna ook verdeel worden, zowel in termen van kosten als van baten.

### 9.1.4 Individuele, collectieve en publieke belangen

Het proces van onderhandeling is gericht op het uitlijnen van individuele belangen met een collectief belang. Elk investeert tijd en levert mogelijk ook een deel van het individuele belang in. Vanuit een rationele-actor bezien – zuiver gericht op het eigenbelang – loont dit alleen als de collectieve uitkomst het eigenbelang ook dient en meer dan erin is geïnvesteerd.

Dit illustreert dat het collectieve belang niet hetzelfde is als het publieke belang. Publieke waarden kunnen heel krachtige argumenten zijn, maar worden vaak ook gebruikt bij het vertegenwoordigen van eigenbelang. Wie in staat is zijn belang te formuleren – “te *framen*” – in termen van “veiligheid” bijvoorbeeld, is veel lastiger tegen te spreken, ook zonder dat dit belang is begrensd of afgewogen tegen andere publieke

<sup>16</sup> Belangen zijn waarden in de context van verdeling.



belangen. Bovendien is het vaak eenvoudig om een probleem op te lossen in onderhandeling ten koste van belangen die niet vertegenwoordigd zijn. Onderhandelen leidt zeker niet als vanzelf tot vertegenwoordiging van publieke belangen.

## 9.2 Van distributieve naar integratieve onderhandeling

De weg naar integratieve onderhandeling kan lang zijn. Zeker wanneer partijen zich ingegraven hebben, er meer sprake is van discussie, van conflict of een conflict ook persoonlijk is geworden, er sterke vooroordelen over elkaar leven of partijen überhaupt niet (meer) in gesprek willen is dit het geval. Er zijn vele strategieën en modellen<sup>17</sup> om in zo'n geval toch tot een gesprek te komen. Typische elementen zijn het zoeken naar een "sponsor" die kan zorgen dat partijen toch in gesprek gaan, het gesprek voeren via neutrale tussenpersonen en voorstellen laten formuleren door een derde in plaats van door de betrokken partijen zelf.

Neutraal voorzitterschap kan het vergemakkelijken om op zoek te gaan naar de belangen achter de posities. Ook is het voor een neutrale partij makkelijker om de veronderstellingen achter zowel posities als gepercipieerde belangen te (laten) onderzoeken en kennis een convergerende rol te laten spelen. Het opbouwen van een gedeelde kennis- of feitenbasis is daarbij belangrijk.

Uiteraard kan echt creatief werk op basis van verschillen, pas plaatsvinden als er een goede werkrelatie tot stand gebracht is en er voldoende vertrouwen is. Want uiteindelijk vraagt het scheppen van waarde altijd samenwerking, het delen van kennis. En om dit duurzaam te kunnen doen, vraagt dit ook om openheid over de belangen die worden nagestreefd.

## 9.3 Ruimte scheppen voor het publieke belang

Veel van het bovenstaande is in feite een "proxy" voor structuur. Wanneer het verloop van een proces vanzelfsprekend is, is non-participatie of obstructie doorgaans geen issue meer. Hetzelfde geldt voor wanneer een proces vertrouwd kan worden, omdat deelnemers weten dat het verloop open, eerlijk en redelijk is. Maar structuur kunnen deelnemers ook zelf scheppen, door vooraf te bepalen hoe het gesprek gevoerd wordt. En dit maakt het tevens mogelijk meer ruimte te scheppen voor andere belangen dan het organisatiebelang of het collectieve belang.

Iedereen zal herkennen dat in een onderhandelingsproces maar beperkte ruimte is om eisen te stellen. Een extra wens die je naar voren brengt is *jouw* wens. Echter een gesprek is ook op te delen in fasen. In een eerste fase zou juist gesproken kunnen worden over de randvoorwaarden en grenzen die spelen op het vlak van het publiek of

---

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld het "Interpersonal Facilitator Model" of het "Interface Conflict Solving Model".



algemeen belang om zo te voorkomen dat ze “invreten” op het eigenbelang en daarom in het geheel niet op tafel komen of alleen als “*frame*” voor het eigenbelang.

#### *Concrete tips*

- Organiseer het proces, doe dit samen, vraag commitment en documenteer de overeenstemming
  - Stel termijnen en bedenk ook wanneer en hoe het proces eindigt
- Vraag een onafhankelijke derde het proces te begeleiden en documenteren
  - Zoek een sponsor voor een onafhankelijke derde, die eventueel kan zorgen dat mensen zich niet aan het proces en de consensus daarover onttrekken
- Zorg voor een fase die ruimte geeft aan het publiek belang
  - benoem de belangen die “gehoord” moeten worden, juist als die niet vertegenwoordigd zijn
- Start het gesprek over de belangen van de gesprekspartners, niet over de posities
  - Maak gebruik van de verschillen in kennis, mogelijkheden en risico-perceptie om betere oplossingen te vinden dan de posities van elk
- Bedenk dat het altijd makkelijker is om het eens te worden over iets dat je niet wilt, over een probleem, dan over een alomvattende toekomstvisie ten positieve.
  - Begin klein, begin met het probleem en werk via kleine oplossingen en gedeeld succes naar meer vertrouwen en grotere oplossingen.
- Documenteer de consensus!
  - Deel succes