

# Nieuw gegevensverkeer verloopt moeizaam door onduidelijke doelen en belangen en een ongestructureerd proces

In de eerste editie van de Staat van de Uitvoering is gesignaleerd dat publieke dienstverleners veel problemen ervaren met het delen van gegevens. Burgers en ondernemers die hun gegevens steeds opnieuw moeten aanleveren. Regelingen die te weinig worden gebruikt. IT-systemen die niet met elkaar communiceren en vaak verouderd zijn.

Veel organisaties zijn geneigd om aan de veilige kant te zitten en nemen daarom vaak het standpunt in dat gegevens niet gedeeld mogen worden met andere organisaties. Welke afwegingen spelen hierin een rol? Om een antwoord te vinden op deze vraag heeft Stichting Kafkabrigade een knelpuntenanalyse gedaan naar nieuw gegevensverkeer, ofwel de koppeling, uitwisseling en/of het gebruik voor een ander doel.

## Knelpuntenanalyse vanuit het perspectief van de professional

Er zijn drie praktijkcasussen geselecteerd waarin zich knelpunten in het gegevensverkeer manifesteren die exemplarisch zijn, waardoor de resultaten van de analyse dus breder relevant zijn. De casussen zijn geanalyseerd vanuit het perspectief van de professional (de zogenaamde protagonist) die in de samenwerking bij gegevensverkeer tegen knelpunten aanloopt. Zo wordt zichtbaar hoe duidelijk de opgave is, hoe gestructureerd het proces is, welke problemen er spelen en waar weerstand ervaren wordt. De volgende casussen zijn onderzocht:

1. **Laatsignalisering (CAK, CJIB, Toeslagen, Belastingdienst).** Inwoners zoeken in het algemeen (te) laat hulp waardoor schulden problematisch kunnen worden. Er is daarom meer aandacht gekomen voor preventie en vroegsignalering. Gemeenten zijn echter niet alleen verantwoordelijk voor preventie maar voor schuldhelpverlening in het algemeen. Een belangrijke groep die al een probleem heeft, is daardoor niet in beeld omdat gemeenten niet over voldoende (tijdige) informatie beschikken.
2. **Werkloosheidswet en Toeslagenwet (UWV).** Jarenlang werd bij een WW-aanvraag automatisch een aanvraag Toeslagenwet ingediend. Later bleek hiervoor geen wettelijke grondslag, als inwoners niet (gemakkelijk) zelf de keuze kunnen maken, terwijl er wel verplichtingen aan verbonden zijn. In de praktijk nam het aantal aanvragen fors af bij inwoners met een inkomen onder het sociaal minimum, mogelijk vanwege beperkt doenvermogen, extra eisen of angst voor terugvordering en boetes. Voor UWV reden om de eerdere werkwijze weer toe te passen.
3. **Energietransitie (Kadaster).** Inzicht in het energieverbruik van verschillende sectoren, zoals scholen of detailhandel, is een belangrijke informatie voor de energietransitie. Met het koppelen van bestaande bronnen, zoals adresseerbare objecten en energie-aansluitingen, kan dit inzicht op macro- of beleidsniveau in grote lijnen wel verkregen worden. Netbeheerders houden het aansluitingenregister bij maar mogen niet optreden als gegevensverwerker volgens de Elektriciteitswet. Bovendien moeten de koppelingen in de toekomst wellicht ook operationeel bruikbaar zijn. Dan zijn de eisen hoger, wat zowel gevolgen heeft voor de kwaliteit van de gegevens als voor de betrokken organisaties en middelen. Dit gaat dus veel verder dan dat wat partijen onderling met een goed gesprek kunnen regelen en vraagt meer dan alleen wettelijke ruimte.

## Drie factoren belemmeren gegevensuitwisseling

Het onderzoek maakt duidelijk dat drie knelpunten de belangrijkste belemmering vormen voor gegevensverkeer:

1. **Het gevoelige of emotionele karakter van het proces.** Dit manifesteert zich zowel bij de betreffende professional als andere actoren. Succes hangt af van macht of brede consensus over belang, doel en middelen, waarbij persoonlijke relaties en organisatiebelangen het proces kunnen verstoren. Ambtenaren aarzelen om te beginnen aan dergelijke trajecten vanwege de kwetsbaarheid en het risico op frustratie.
2. **Onduidelijkheid in en ongestructureerdheid van het proces.** Hoe een afwegingsproces verloopt, is geen vast patroon. En ook welke belangen afgewogen worden, hoe, met wie en hoe dit wordt gemotiveerd is geen vast gegeven. Organisaties hebben nu eenmaal verschillende taken en opdrachten waaruit, logischerwijs, andere kennis, een andere risico-perceptie en andere belangen voortvloeien. Een meer gestructureerd proces, zoals de derde casus laat zien, maakt het proces minder afhankelijk van individuen, minder emotioneel en zorgt voor meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor de betrokken partijen en ruimte om verschillende belangen af te wegen.
3. **Gebrek aan zicht op de belangen en concretisering van het doel.** De AVG biedt geen duidelijk recept voor het afwegen van belangen bij gegevensverkeer, maar een concreet doel is cruciaal. In de casussen ontbreekt vaak duidelijkheid over het specifieke doel en belang, wat leidt tot onduidelijkheid over acties en verantwoordelijkheden. De processen zijn vaak onderhandelend van aard, waarbij beleid en uitvoering door elkaar lopen.

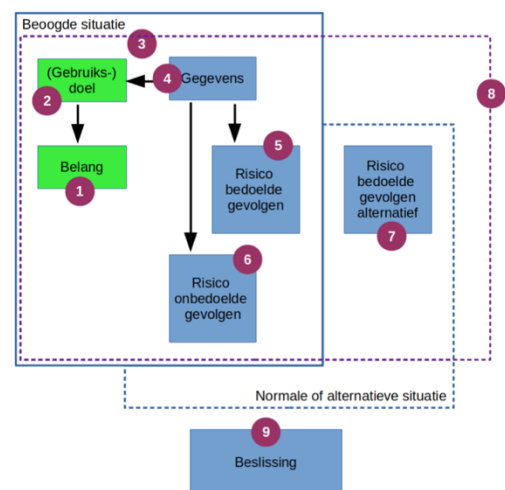
Dat gegevensverkeer – zoals vele vraagstukken in het openbaar bestuur – doorgaans ook een waarden- en belangenstrijd is, mag niet verbazen. Gegevens hebben gevolgen en dus is het ook een verdelingsvraagstuk. Tegelijk is “de strijd om het beleid” geen nieuw onderzoeksterrein. Er is veel bekend en veel te leren over hoe onnodige frictie kan worden voorkomen en de afweging concreter, objectiever en meer voorspelbaar en gedragen kan worden gemaakt.

### In 9 stappen naar een gestructureerde waarde-afweging

De AVG, noch andere wetten, geven een recept voor een belangenafweging bij gegevensverkeer. Er zijn diverse methoden om een ethische afweging te maken en er is onderzoek gedaan naar methoden om zo’n afweging te structureren. Daarbij is de veronderstelling echter dat het gebruiksdoel helder is. Dit onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat er vaak nog geen concreet beleidsdoel is als grondslag voor de beoogde gegevensdeling. Bovendien is beleid niet altijd volledig doordacht als het gaat om gegevensverkeer.

De waarde-afweging blijkt niet te kunnen starten zonder eerst beleidsdoel en gebruiksdoel samen te brengen en te concretiseren. Dat begint met het concretiseren van het beleidsdoel en dit vervolgens uit te werken in concreet gebruik – wat gaan we doen met welke gegevens? Daarmee vind je de elementen waarmee beleid en uitvoering een zinvol gesprek kunnen voeren over nut en noodzaak van het gegevensverkeer.

1. **Belang:** Het gesprek begint met het publiek of algemeen belang dat gediend moet worden. Daarom zijn verschillende perspectieven mogelijk. Hoe duidelijker en concreter het waarom geformuleerd wordt, hoe eenvoudiger de afweging en uitvoering later zijn.



2. **Concretiseren van het gebruiksdoel:** Het gebruiksdoel moet concreet en begrensd zijn, zoals "de burger inzicht geven in zijn schuldpositie". Zonder duidelijke grenzen kunnen risico's niet goed worden ingeschat.
3. **Wettelijke taak:** Overheden kunnen alleen handelen als dit als taak is vastgelegd. Een expliciete wettelijke opdracht maakt de uitvoering binnen organisaties makkelijker.
4. **Gegevens nodig?** Zijn de gegevens noodzakelijk en geschikt voor het doel? Als de gegevens niet bijdragen aan het doel of er betere alternatieven zijn, dan moet het gebruik heroverwogen worden.
5. **Risico's van bedoelde gevolgen:** Identificeer risico's voor burgers in het reguliere proces, zoals fouten en de gevolgen daarvan. Overweeg of betere uitvoering of afstemming de risico's kan verminderen.
6. **Risico's van onbedoelde gevolgen:** Denk na over onbedoelde situaties, zoals problemen met gegevensbeveiliging en beoordeel de mogelijke risico's.
7. **Risico's in alternatieve situaties:** Wat zijn de risico's als de beoogde situatie niet wordt gerealiseerd? Bijvoorbeeld, wat gebeurt er als een schuldsituatie escaleert?
8. **Proportionaliteit:** Zijn de risico's in verhouding tot het doel? Zorg ervoor dat geen (rechts)principes geschonden worden en dat keuzes eerlijk en vrij blijven.
9. **Beslissing motiveren en registreren:** Zorg dat de beslissing goed gemotiveerd, vastgelegd en verantwoord wordt. Het moet duidelijk zijn hoe gegevensuitwisseling bijdraagt aan het beoogde doel.

#### 6 tips om ruimte te creëren voor het publieke belang

1. Organiseer het proces, doe dit samen, vraag commitment en documenteer de overeenstemming.
  - Stel termijnen en bedenk ook wanneer en hoe het proces eindigt.
2. 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.
3. Zorg voor een fase die ruimte geeft aan het publiek belang.
  - Benoem de belangen die "gehoord" moeten worden, juist als die niet vertegenwoordigd zijn.
4. Start het gesprek over de belangen van de gesprekspartners, niet over de posities.
  - Maak gebruik van de verschillen in kennis, mogelijkheden en risicoperceptie om betere oplossingen te vinden dan de posities van elk.
5. 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.
6. Documenteer de consensus.
  - Deel succes.