



5 Narratieven

Dit hoofdstuk is onderdeel van het onderzoek “Omgang met nieuw gegevensverkeer”. In voorgaande hoofdstukken is aangegeven hoe deze casus zijn geselecteerd. Het startpunt van elk deelonderzoek was 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 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 gegevenseffect-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 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 (EZK¹²) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK¹³) 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.”

¹² Het zou vandaag de ministeries van KGG en VRO betreffen.

¹³ Idem.



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 ontvangen¹⁴. 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. 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.

¹⁴ In de context van publieke partijen.



“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 als 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.”