



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 samen¹. 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.

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



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. 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 concepten². We weten dat kennisvorming en besluitvorming zijn verweven en interacteren³. En ook in deze drie casus zijn partijen van elkaar afhankelijk⁴. 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 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 verandering⁵ 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

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.



individuele perspectief, voor wie in zo'n proces zit, als vanuit een structureel perspectief.

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 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 vervalt, althans in het digitale proces⁶. 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.

⁶ 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.



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 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 stellen⁷, 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 waardeafweging 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-

⁷ Denk aan de datadialogen bij de overheid, begeleidingsethiek, "De Ethische Data Assistent" (Deda) of "Moreel Beraad".



assessment – twee processen die nu los van elkaar staan – is misschien een waarde op zichzelf⁸. 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.

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's⁹) 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, schept de legacy van de nabije toekomst.

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

9 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.