

Samenvatting onderzoek

Burgers en ondernemers in de knel

Digitale Kooi en stelselkwaliteiten

Door: Stichting Kafkabrigade – Arjan Widlak

Korte samenvatting van het onderzoek

Problemen van burgers en professionals helpen zichtbaar te maken wat de kwaliteiten van een ideaal stelsel van gegevensuitwisseling zou zijn. Daarom is in dit onderzoek enerzijds gekeken aan de hand van twee concrete casussen naar problemen die burgers en professionals ervaren. Aan de hand van die problemen is gezocht naar dieperliggende oorzaken. In hoeverre zien we in deze casus “digitale kooien” ontstaan? Dit zijn obstructies voor de burger of voor een overheidsprofessional om te voorzien op welke feiten een beslissing is gebaseerd en waar die vandaan komen. Of dit zijn obstructies om een onjuiste beslissing of handeling te herstellen of zelfs maar terug te vinden.

Anderzijds kijken we in dit onderzoek naar een alternatieve configuratie van gegevensuitwisseling of een alternatief coördinatiemechanisme om de sterktes en zwaktes van beide systemen te kunnen vergelijken vanuit het perspectief van concrete problemen van burgers en professionals.

Deze beschrijving is gebaseerd op de tussenrapportage van het onderzoek.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

Problemen van burgers en professionals helpen zichtbaar te maken wat de kwaliteiten van een ideaal stelsel van gegevensuitwisseling zouden zijn. De eerste casus gaat over een Surinaamse arts die zijn specialisatie wil voltooien in een Nederlands ziekenhuis en gedurende bijna vijf maanden geen huis kan huren, geen salaris kan ontvangen, niet elektronisch kan betalen en noodgedwongen slechts kan toekijken in de operatiekamer.

Wat zijn de problemen die we hier zien? Op concreet niveau zien we:

- *Inclusie* - inschrijving in een registratie, het verkrijgen van een dienst of het kunnen voldoen aan een verplichting is vaak afhankelijk van inclusie elders – van verschillende andere registraties, diensten of verplichtingen.
Voordat de arts zijn salaris kan ontvangen, moet hij een bankrekening hebben, daarvoor een controle ondergaan, een BSN hebben, een inschrijving bij de gemeente, daarvoor een afspraak, een controle ondergaan, een IND-pas, ook daarvoor een afspraak hebben enzovoorts. Het zijn – in de praktijk – sequentiële afhankelijkheden; een hordeloop.
- *Termijnen* – en overschrijding daarvan – versterken deze administratieve uitsluiting. Deze arts heeft alles op tijd geregeld, maar kan gedurende vijf maanden vrijwel niets.
- *Exclusie* – uitschrijving of verlies van een recht of dienst – werkt door gegevensuitwisseling als een noodknop en leidt direct tot verlies van rechten of diensten elders.
Ook als hij tijdig verlenging aanvraagt, kan hij nu – zoals eerder – buiten zijn schuld niet tijdig een verblijfsvergunning krijgen, zijn inschrijving verliezen en start de hordeloop opnieuw.



De tweede casus beschrijft een gepensioneerd man die enkele winkels verhuurt, maar er niet in slaagt om een energielabel aan te vragen voor één van deze winkelruimtes. Het lukt hem niet om het adres toe te laten voegen in de Basisregistratie adressen en gebouwen. Hij vreest nu een boete.

Deze casus biedt ook zicht op problemen van professionals. Op concreet niveau zien we deels dezelfde problemen:

- Een BAG-registratie kan invloed hebben op veel andere diensten, nu en in de toekomst. Maar hoe die registratie samenhangt met andere registraties, met specifieke eisen en gevolgen is vaak zeer moeilijk te doorgronden. Zeker voor burgers, maar ook voor professionals.
- Zwakke koppelingen – door niet-gebruik van sleutels of een zwakkere historie – bij afnemers kan makkelijk tot problemen leiden of gebrek aan inzicht leiden.
- Uitzonderingen zijn noodzakelijk, maar moeten ook terug te halen zijn: dit is je feedback.

Op een meer abstract niveau zien we *gelijktijdig*:

1. *Er zijn meerdere lagen waarin normatieve keuzes gemaakt worden.*
Omdat wet- en regelgeving uit verschillende domeinen samenkomt in de processen en registraties van individuele organisaties, raken wettelijke eisen makkelijk verstrengeld. Zo kunnen diensten van elkaar afhankelijk worden, ook als ze dat juridisch niet zijn. Schijnbare ruimte in regelgeving vereist vaak ruimte door regelgeving of door rechten voor burgers.
2. *Vermenging van rechtsgebieden, zonder escalatiemechanisme.*
Implementatie van wetgeving is een opgave die organisaties individueel krijgen, terwijl zij in werkelijkheid niet onafhankelijk functioneren. Want het gebruik van gegevens van anderen, is het delegeren van een deel van het proces naar andere organisaties in andere domeinen. Het signaleren van problemen – feedback – als botsende regels of juist ontbrekende kaders is vaak niet het probleem. Het probleem is een besluitvormingsproces dat daadwerkelijk leidt tot het dichten van dergelijke normatieve tekorten.
3. *Voortdurende verandering, zonder overkoepelend kader.*
Verandering van wetgeving compliceert registraties. Traceerbaarheid en verantwoording vereist dan een overkoepelend kader dat beschrijft en vastlegt hoe de bestaande registratie wordt gewijzigd en de automatisering daarvan. Nu modelleren, automatiseren en registreren we in feite slechts een deel van wat er gebeurt; niet de transformatie zelf. Maar het modelleren van gegevensuitwisseling over organisaties heen en verandering daarin is iets dat nog in de kinderschoenen staat.

Een alternatieve configuratie

De Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid in België is op de eerste plaats een verwijsregister. Ze slaat zelf geen gegevens op, maar bestaat uit:

1. Beschikbare gegevens – welke organisatie heeft welke gegevens voor welk doel?
2. Toegangsautorisaties – wie heeft toegang tot welke informatie?
3. Directory van personen – welke organisaties hebben welke gegevens over wie?

De Kruispuntbank heeft een sterk juridisch kader en behandelt tevens alle beleidsinitiatieven en procesveranderingen. Zij is daarmee in een positie om problemen met botsende kaders of normatieve tekorten te adresseren, vrij van politieke inmenging.

De Kruispuntbank is in feite een overzicht van gegevensstromen, waar dit overzicht in Nederland ontbreekt. Omdat een centraal punt toegang verleent, is het ook praktisch mogelijk om met zekerheid democratische keuzes op het vlak van gegevensuitwisseling te effectueren. Voor meer zaken, zoals het gebruik van authentieke gegevens, geldt dat zekerheid niet met regelgeving (alleen), maar door de architectuur controleerbaar en traceerbaar wordt georganiseerd. De rechten van een burger zijn voor het gehele netwerk in één keer vast te stellen. En het is mogelijk om burgers proactief te informeren over welke rechten ze zullen ontvangen. Omdat gegevens via één route lopen is het gebruik van een meta-standaard of gedeelde (deel-)standaarden vrijwel vanzelfsprekend.

De sterke coördinatie echter is tegelijk beperkt tot de voorwaarden voor de samenwerking. Dat maakt tegelijkertijd een grote autonomie van de deelnemende organisaties mogelijk. Coördinatie en autonomie *lijken* tegengesteld, maar coördinatie kan – denk aan de verkeersregels – ook juist de voorwaarde zijn voor een grotere mate van autonomie door afgenomen transactiekosten, afhankelijkheid en overleg.

Aanbevelingen en tips (op basis van het eerste deel, dit is een tussenrapportage)

1. Accepteer dat er een happy flow is én een stroom aanvragen die vraagt om oordeelsvorming.
Dit is geen maatwerk, maar voorkomt maatwerk.
2. Accepteer dat uitzonderingen altijd noodzakelijk zullen zijn, maar ook dat uitzonderingen moeten leiden tot reflectie én besluitvorming.
3. Organiseer de ruimte die de wet lijkt te bieden, want het perspectief noch het belang van de burger is vertegenwoordigd bij de implementatie.
4. Vervang wetgeving met problemen niet door wetgeving waarvan we de problemen nog niet kennen. Gebruik punt 2 voor het meer chirurgisch oplossen van bestaande problemen. Dat verlaagt de omloopsnelheid van wetgeving.