



Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag

Kwalitatief onderzoek op basis van burger- en uitvoeringservaringen

Projectnummer P0350

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Jildou Talman | Wybrand van der Meulen | Nienke van der Straten | Youri ten Hoeve | Mirjam Engelen

4 maart 2025 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl | TheRevolution | www.therevolution.nl | Andersson Elffers Felix | www.aef.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.



Management-samenvatting

De Wet eenmalige gegevensuitvraag Werk en Inkomen (WEU) werd ingevoerd om de dienstverlening aan de burger in het domein van Werk en Inkomen te verbeteren. Daarom werd in de WEU geregeld dat gegevens die de SUWI-samenwerkingspartners nodig hebben voor hun taken, slechts eenmaal mogen worden uitgevraagd. Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de doeltreffendheid van de WEU, waarbij de uitvoeringspraktijk en de burgerbeleving centraal staan.

Doel van het onderzoek

In dit onderzoek beantwoorden wij de volgende drie hoofdvragen:

1. Wat zijn de effecten van de WEU in de praktijk voor burgers, met andere woorden wat is het burgerperspectief?
2. Hoe wordt de WEU uitgevoerd door UWV, SVB, gemeentelijke sociale diensten, Inlichtingenbureau en BKWI, oftewel: wat is het uitvoeringsperspectief?
3. Hoe is op basis van de antwoorden op vraag 1 en 2 de doeltreffendheid van de WEU te beoordelen (beleidsperspectief)?

Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek zijn aan de hand van diverse methoden data verzameld. We zijn deze evaluatie begonnen met een gestructureerde documentanalyse. Vervolgens zijn semi-gestructureerde

interviews met beleidsmedewerkers van het ministerie, UWV, SVB, IB, BKWI en negen gemeenten/gemeentelijke samenwerkingsverbanden uitgevoerd. De negen gemeenten/gemeentelijke samenwerkingsverbanden waren deels Randstedelijk, deels erbuiten; deels ging het om middelgrote gemeenten en deels om kleine gemeenten¹. Daarna zijn groepsgesprekken gevoerd met professionals van UWV, SVB en acht gemeenten. Tot slot zijn gesprekken gevoerd met ruim honderd burgers op twee werkpleinen van UWV en bij zeven gemeenten. Ook zijn één-op-één acht burgers gesproken die te maken hebben met de SVB.

De WEU is een antwoord op een problematische situatie van vóór 2008

Voordat de WEU in 2007 werd ingevoerd, stond de publieke dienstverlening er heel anders voor dan nu. Het was de tijd dat mensen met 'boodschappentassen aan bewijsmateriaal' naar de balie van een overheidsorganisatie kwamen om een uitkering aan te vragen. De WEU was één van de antwoorden op deze onpraktische manier van werken.

De WEU regelde welke gegevens hergebruikt moesten worden en stelde een verbod op meermaals uitvragen van al bekende gegevens. Het idee was indertijd ook dat er steeds meer gegevens onder deze regels zouden vallen, naarmate de digitalisering van de overheid verder zou vorderen. De WEU bood een (eerste) grondslag voor dergelijke gegevensverwerking.

Burgers ervaren nog altijd administratieve lasten

We hebben voor dit onderzoek ruim honderd burgers kort bevraagd over hun visie op privacy aan de ene kant (dat wil zeggen: controle over hun gegevens) en gegevensuitwisseling aan de andere kant (dat wil zeggen: meer gemak in de dienstverlening). Burgers blijken hier gevarieerde meningen over te hebben. Er zijn burgers die in een ideaal scenario absolute controle willen hebben over hun eigen gegevens en burgers die het liefst alles uit handen geven, omdat ze al genoeg zorgen aan hun hoofd hebben. Tussenvarianten horen we ook, bijvoorbeeld dat burgers vooral een goede uitleg voor gegevensuitwisseling willen.

De WEU is niet bekend bij de burgers die we voor dit onderzoek spraken. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt daarnaast dat er nauwelijks beroep wordt gedaan op de WEU door burgers en dat beroepen op de WEU daarnaast ook zelden door burgers gewonnen worden. Veel burgers die wij spreken, ervaren nog altijd veel administratieve lasten en hebben nog altijd het gevoel dat ze gegevens dubbel of zelfs vaker moeten aanleveren. Dat komt onder andere omdat ze de vergelijking met de situatie in 2007 niet kunnen maken, omdat het onderscheid tussen verschillende domeinen en verschillende overheidsinstanties voor hen niet klip en klaar is en omdat overheidsorganisaties in het domein van werk en inkomen nog steeds gegevens meerdere malen uitvragen.

Het valt op dat dubbele gegevensuitvraag voor burgers vervelend kan zijn, maar dat er vaak grotere problemen spelen dan dat. Het probleem van geen of een te laag inkomen zonder uitkering is in de ogen van burgers veel groter dan het probleem van dubbele gegevensuitvraag. Om hun inkomstekorten op te lossen zijn burgers bereid gegevens te verstrekken wanneer daar om

¹ De gemeenten zijn gekozen op basis van regionale spreiding, grootte, gekozen softwareleverancier en bereidheid tot deelname.

gevraagd wordt. Ze ervaren niet de luxe om zich druk te maken over privacy, wanneer een uitkering op het spel staat.

De uitvoering omarmt de principes van de WEU, maar ervaart knelpunten om de WEU in volledigheid uit te voeren

Het principe van eenmalige gegevensuitvraag wordt breed gedragen in overheidsorganisaties, enerzijds omdat eenmalige gegevensuitvraag efficiënter is voor de uitvoering, anderzijds omdat de je burger daarmee niet overbelast. Maar het feit dat het principe gedragen wordt, betekent nog niet dat de wet altijd precies nageleefd wordt. In de praktijk wordt de WEU meestal deels wel en deels niet nageleefd.

Argumenten om de WEU niet volledig na te leven zitten in de kwaliteit van de data in het Digitaal Klantendossier (DKD), de (onuitgesproken) cultuur van de overheidsorganisaties en in het (expliciete) beleid van de overheidsorganisaties. Deze argumenten maken de precieze naleving van de WEU moeilijk, zo niet onmogelijk. Sommige redenen om de WEU niet na te leven zijn juist gericht op de burger. Een strikte toepassing van de WEU kan – zo zeggen professionals – soms tot nadelige effecten voor de burger leiden, zoals terugvorderingen, een te lage uitkering of een al te afstandelijke bejegening door professionals.

De WEU is doeltreffend geweest, maar sluit niet meer goed aan bij de huidige context

In 2007 was het doel van de WEU het verminderen van administratieve lasten van burgers door een verbod op het meermaals uitvragen van een specifieke set aan gegevens. Met dat doel van 2007 in ons achterhoofd kunnen we beoordelen dat de WEU behoorlijk doeltreffend is geweest. Burgers zijn niet meer genoodzaakt aan de hand van allerlei documenten die ze mee moeten nemen hun uitkering aan te vragen, wel zijn er nog steeds allerlei gegevens nodig om de aanvraag van de uitkering te kunnen doen.

Het onderzoek laat ook zien dat het in 2025 nog altijd niet eenvoudig is voor de overheid om betrouwbare informatie bij de verschillende overheidsorganisaties beschikbaar te maken. Gegevens moeten actueel, juist en precies genoeg zijn om te worden hergebruikt.

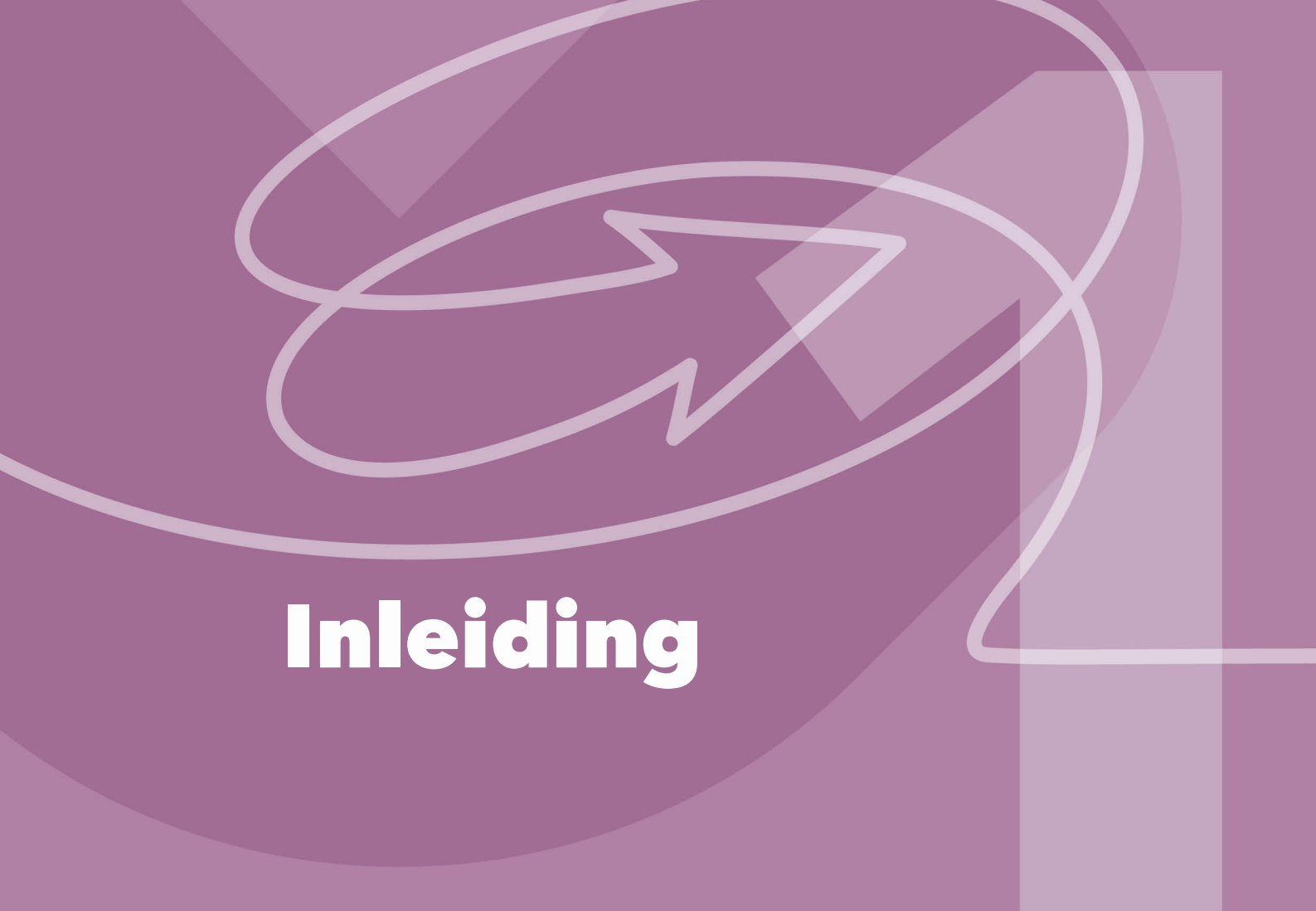
Deze en meer argumenten zorgen ervoor dat de WEU wisselend nageleefd wordt door overheidsorganisaties. Tegelijkertijd vragen we ons als onderzoekers af of optimale naleving van de WEU in de huidige context nog kan bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten voor burgers. En of het verder verminderen van administratieve lastenverlichting voor burgers een door de overheid na te streven doel moet zijn.

Onze conclusie is dat de WEU de SUWI-samenwerkingspartners heeft geholpen gegevensdeling mogelijk te maken en zo administratieve lasten te verminderen. Zo heeft de WEU geholpen publieke dienstverlening blijvend te verbeteren.

Inhoud

Managementsamenvatting

1.	Inleiding	1
1.1	De WEU in het kort	1
1.2	Voorgaande evaluaties van de WEU	2
1.3	Doel- en vraagstelling	4
1.4	Methodologie	5
1.5	Leeswijzer	7
2.	De WEU vanuit juridisch en beleidsperspectief	9
2.1	De WEU beoogde optimale dienstverlening binnen het SUWI-stelsel	9
2.2	De implementatie van de wet	11
2.3	De AVG beschermt de privacy en gegevens van burgers	15
2.4	Het Rijk werkt nu aan de vraag: hoe stellen we burgers in wet- en regelgeving centraal?	15
2.5	Conclusie	16
3.	Ervaringen van burgers met eenmalige gegevensuitvraag	18
3.1	Ruim 100 burgers gesproken voor dit onderzoek	18
3.2	Burgers hebben geen kennis van gegevensuitwisseling	19
3.3	Burgerbeleving: gegevens vaak delen is normaal	20
3.4	Burgers denken genuanceerd over gegevensuitwisseling	21
3.5	Mogelijke verbeterpunten genoemd door burgers	26
3.6	Conclusie	27
4.	De uitvoering van de wet in de praktijk	29
4.1	Eenmalig gegevens uitvragen is in theorie vanzelfsprekend	29
4.2	In de praktijk zijn er knelpunten bij de eenmalige gegevensuitvraag	30
4.3	Mogelijke verbeterpunten genoemd door de uitvoering	36
4.4	Conclusie	37
5.	Doeltreffendheid van de WEU	39
5.1	Het burgerperspectief op de WEU samengevat	39
5.2	Hoe werkt de WEU in de uitvoering	41
5.3	Oordeel over doeltreffendheid van de WEU	42
5.4	Is (het zinvol) de doeltreffendheid te verbeteren?	44
Bijlage 1:	Hoofd- en deelvragen	46
Bijlage 2:	Literatuurlijst	47
Bijlage 3:	Geraadpleegde jurisprudentie	48



Inleiding

De Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU) heeft betrekking op de verschillende samenwerkingspartners in het SUWI-stelsel. Dat zijn bijvoorbeeld UWV, de SVB en gemeenten. De WEU is voor het laatst in 2015 onderzocht op doeltreffendheid, het is daarom tijd opnieuw naar de werking van de WEU te kijken. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft De Beleidsonderzoekers, Andersson Elffers Felix en theRevolution gevraagd de evaluatie van de WEU uit te voeren.

1.1 De WEU in het kort

De Wet eenmalige gegevensuitvraag (WEU) trad op 1 januari 2008 in werking. De WEU voegde zowel in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI) als in andere materiewetten zoals o.a. de Werkloosheidswet, Ziektewet en Participatiewet bepalingen toe. De WEU is ingevoerd naar aanleiding van het rapport "De burger bediend!" van de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI².

Het rapport "De burger bediend!" uit 2005 benoemde twee knelpunten waar de WEU een antwoord op vormde:

- er is een omvangrijke intake die gepaard gaat met veel papier, uitgebreide formulieren en vele bewijsstukken;

² De burger bediend! Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI. Eindrapport. Rotterdam, april 2005.

- de burger moet dezelfde gegevens vaak meermalen aanleveren, al dan niet in een net iets andere vorm.

Deze problemen ontstonden doordat in de dienstverleningsprocessen de burger onvoldoende centraal stond. Om de dienstverlening aan de burger in het domein van Werk en Inkomen te verbeteren, werd in de WEU in 2008 geregeld dat elk gegeven dat de ketenpartners Werk en Inkomen nodig hebben voor hun taken, slechts eenmaal mag worden uitgevraagd. Dat viel uit- een in een aantal elementen:

- Een verbod op dubbele gegevensuitvraag voor UWV, de SVB en gemeenten bij de uitvoering van wetten in het domein van Werk en Inkomen;
- De verplichting voor de ketenpartners om bepaalde gegevens uit het overheidsbrede stelsel van basisregistraties, de polisadministratie van UWV en de verzekerdenadministratie van de SVB te gebruiken;
- Het uitzonderen van bepaalde gegevens van de spontane informatieplicht van de burger bij ministeriële regeling;
- De ontwikkeling van een Digitaal Klantdossier voor de keten van Werk en Inkomen om de "omgekeerde intake" (niet de klant is de primaire bron van informatie, maar de overheid zelf) te faciliteren.

Box 1.1: Samenwerking binnen de Wet SUWI

De Wet SUWI regelt het stelsel Werk en Inkomen. In de wet SUWI is vastgelegd dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB) en de colleges van burgemeester en wethouders (gemeenten) samen werken bij de uitvoering van taken op grond van deze wet, de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening met het oog op een doeltreffende en klantgerichte uitoefening van die taken. Het Inlichtingenbureau (IB) is conform de wet de aangewezen instelling die is belast met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van taken op het gebied van sociale zekerheid. BKWI is apart herkenbaar onderdeel van UWV en is de beheerder van de GeVS, de Gezamenlijke Elektronische Voorzieningen SUWI.

1.2 Voorgaande evaluaties van de WEU

De WEU is twee keer eerder geëvalueerd. In 2010 (drie jaar na invoering van de wet) werd de evaluatie uitgevoerd in drie deelonderzoeken. In 2015 werd de uitvoering van de WEU tussen 2010 en 2014 geëvalueerd. Beide evaluaties lieten zien dat de ketenpartners voortvarend met de WEU aan de slag zijn gegaan, met name bij de aanvraag van uitkeringen.

Bij de evaluatie in 2010 bleek de WEU doeltreffend

De drie deelonderzoeken van de eerste evaluatie waren de volgende: 1) administratieve lastenverlichting voor burgers³, 2) werking eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk⁴ en 3) de elektronische infrastructuur⁵. Deze onderdelen werden los van elkaar onderzocht en beschreven.

Samengevat bleek dat burgers in 2010 inderdaad minder administratieve lasten ervoeren dan vóór de invoering van de WEU. En dat het ingezette pad naar eenmalige gegevensuitvraag, digitalisering en ketensamenwerking via de WEU leidde tot een grotere efficiëntie in de uitvoering en voor burgers. Dit leidde tot tijdswinst voor de burger en voor de ketenpartners, en tot een grotere klantvriendelijkheid. Met andere woorden: de wet bleek doeltreffend.

Bij de evaluatie van 2015 wordt de inlichtingenplicht bij de WEU betrokken

In 2015 werd de WEU geëvalueerd⁶ als onderdeel van de evaluatie van de wet SUWI. Bij deze evaluatie stond de vraag centraal: "In hoeverre is de WEU effectief en wat is ervoor nodig om eventuele belemmeringen weg te nemen?" De evaluatie uit 2015 was een herhaling van perceel 2 van 2010: in hoeverre vragen SVB, UWV en gemeenten daadwerkelijk eenmalig de gegevens uit, dus wordt de WEU *nageleefd* door de ketenpartners? Percelen 1 (burgerbeleving) en 3 (ICT) werden niet herhaald.

Er werd ook een extra vraag aan de evaluatie van 2015 toegevoegd. Deze luidde: "Onder welke condities kunnen welke gegevens worden uitgezonderd van de plicht van burgers om op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle relevante informatie aan een overheidsorganisatie te verstrekken?" De plicht waarnaar hier verwezen wordt, staat ook wel bekend als de *inlichtingenplicht* (zie de box hieronder).

Box 1.2: inlichtingenplicht

De inlichtingenplicht betekent dat burgers alle relevante informatie die effect zou kunnen hebben op hun recht op uitkering moeten doorgeven aan UWV, de SVB of de gemeente. De informatie die zij moeten doorgeven, betreft bijvoorbeeld het woonadres of wie er tot het huishouden behoren, maar het kan ook gaan om het inkomen of de naam van de werkgever.

Welke informatie uitkeringsgerechtigden precies moeten doorgeven, hangt af van de uitkering die zij ontvangen. Inkomensafhankelijke uitkeringen (zoals de bijstand, de WW, de WIA en de Wajong) kennen bijvoorbeeld een uitgebreidere inlichtingenplicht dan inkomensonafhankelijke uitkeringen (zoals de AOW of kinderbijslag). Vaak is in wetteksten niet precies gespecificeerd om welke gegevens het exact gaat.

De evaluatie van de WEU uit 2015 liet zien dat de WEU behoorlijk goed werd uitgevoerd door de ketenpartners: UWV en SVB vroegen bij de aanvraag van uitkeringen de gegevens in principe niet meer dubbel uit bij burgers. Voor de gemeenten was dit beeld minder eenduidig: een deel van de (met name kleinere) gemeenten vroeg de gegevens die al bekend zijn en opgenomen zijn in Bijlage II toch uit.

³ P. Bex, J. van den Hurk, F. Sieng Goo & D. Marinkovic (2010) Evaluatie Wet WEU perceel 1. Onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve lastenverlichting voor burgers.

⁴ EIM/Panteia (2010) De werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk. Evaluatie perceel 2 WEU.

⁵ Y. Bommeljé, E. Boschker, N. Damen, P.A. Keur, T. Kronenburg, K. Mies & T. Monasso (2010) Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) Perceel 3: Onderzoek naar de inrichting, de werking en het beheer van de elektronische infrastructuur.

⁶ L. Coenen & M. Engelen (2015) Zijn de voorgevulde gegevens juist? Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag over de periode 2010 - 2014.

De uitkomsten van de evaluatie in 2015 zijn vervolgens gebruikt om de Regeling uitzondering inlichtingenplicht op te stellen. Daarin zijn de gegevens opgenomen die niet onder de inlichtingenplicht van een uitkering kunnen vallen, maar die door de ketenpartners uitgewisseld moeten worden. In hoofdstuk 2 van dit rapport lichten we de Regeling uitzondering inlichtingenplicht nader toe.

WEU geen onderdeel geweest van evaluatie Wet SUWI

Tijdens de meest recente evaluatie van de Wet SUWI (2021) is geen onderzoek gedaan naar de WEU. De evaluatie van de WEU uit 2015 is dus het meest recente onderzoek naar de WEU. Wel was er in de evaluatie van de Wet SUWI onder meer aandacht voor de gegevensuitwisseling tussen de ketenpartners. Hieruit kwam naar voren dat:⁷

- De gegevensuitwisseling binnen het SUWI-stelsel betrouwbaar was.
- De verantwoordelijkheidsverdeling voor de gegevensuitwisseling complex is. De positie van BKWI als organisatieonderdeel van UWV, met een eigenstandige sturingsrelatie met SZW en dienstverlening voor zowel UWV, gemeenten als SVB, maakt dat verschillende rollen niet goed te onderscheiden zijn.
- Gegevensuitwisseling geen aandacht heeft gekregen in het toezicht door de Inspectie SZW.

Voor de werkagenda SUWI is een hernieuwde evaluatie van de WEU in 2024 nodig

Onder andere naar aanleiding van de evaluatie van de wet SUWI in 2021 is de Werkagenda SUWI opgesteld. Daarin is aangekondigd dat de WEU in 2024 wordt geëvalueerd. De wet SUWI zelf wordt in 2025-2026 geëvalueerd. Vanwege de werkagenda SUWI – waarbij de burger meer centraal wordt gesteld – vindt het ministerie het belangrijk dat bij de evaluatie van de WEU het burgerperspectief uitgevraagd wordt.

1.3 Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek beantwoorden wij de volgende drie hoofdvragen:

1. Welke effecten van de WEU ervaren burgers in de praktijk, met andere woorden wat is het **burgerperspectief**?
2. Hoe wordt de WEU uitgevoerd door UWV, SVB, gemeentelijke sociale diensten, Inlichtingenbureau en BKWI, oftewel: wat is het **uitvoeringsperspectief**?
3. Hoe is op basis van de antwoorden op vraag 1 en 2 de doeltreffendheid van de WEU te beoordelen (**beleidsperspectief**)?

De hoofdvragen vallen uiteen in enkele deelvragen over het burgerperspectief en het uitvoeringsperspectief. Die deelvragen hebben we opgenomen in Bijlage 1 van dit rapport⁸.

Analysekader gebruikt als hulpmiddel voor het onderzoek

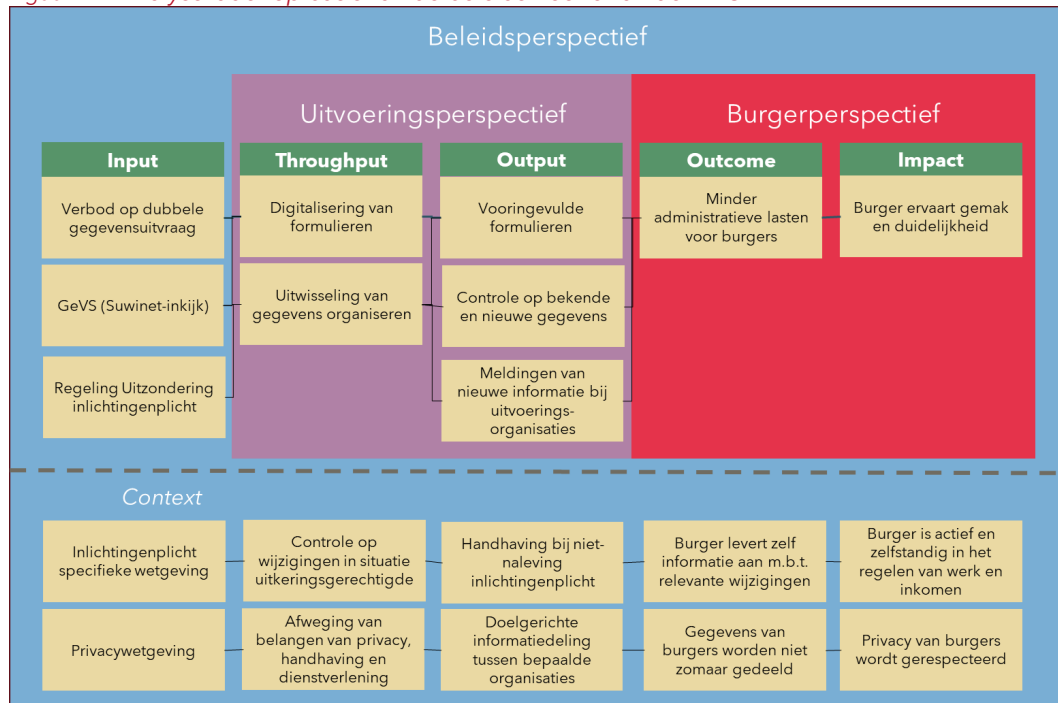
In het onderstaande analysekader is schematisch weergegeven hoe wij de WEU hebben geëvalueerd. Het analysekader geeft de beleidstheorie van de wet weer. Elk blokje is een schakel in een veronderstelde keten om de doelen van de wet te bereiken. Onder in het analysekader is

⁷ Evaluatie SUWI 2021, p. 47-48 en 52.

⁸ Voor dit onderzoek is niet dieper ingegaan op het ICT perspectief. Zo is niet uitgebreid bestudeerd welke software precies wordt gebruikt, wat er wordt overgetypt of automatisch ingelezen en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

aanpalende wet- en regelgeving weergegeven, die parallel aan de WEU uitgevoerd en door burgers ervaren worden.

Figuur 1.1: Analyse kader op basis van de beleidstheorie van de WEU.



De mate waarin de beleidstheorie in de praktijk toegepast wordt en klopt, evalueren we in onderlinge samenhang. Dat wil zeggen dat we niet elk blokje van de beleidstheorie in dit rapport apart bespreken. Wel gaan we per perspectief in op de te onderscheiden schakels in de beleidstheorie.⁹

1.4 Methodologie

Bureaustudie en jurisprudentieonderzoek

We zijn deze evaluatie begonnen met een gestructureerde documentanalyse. Deze documentanalyse dient vooral om de maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen te schetsen die zich in relatie tot de WEU hebben voorgedaan sinds de laatste evaluatie in 2014.

We hebben parlementaire stukken, onderzoeksrapporten en wet- en regelgeving bestudeerd. Daarnaast is literatuur geraadpleegd die ingaat op dienstverlening aan burgers, en op wat burgers verwachten van de overheid.¹⁰

Ter aanvulling op het bureauonderzoek hebben we een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Hiermee brachten we in kaart hoe de rechten en plichten uit de WEU zich in de rechtspraak heb-

⁹ In 1.4 gaan we in op de methodologie, maar hier deze opmerking. We hebben ons beperkt tot gesprekken met uitvoerders, burgers en management. We hebben niet exact voor UWV, SVB en de negen gemeenten in kaart gebracht in hoeverre er sprake is van digitalisering, voorgevulde en controle op de voorgevulde formulieren. Dat betekent dat we ook niet precies in kaart kunnen brengen in hoeverre WEU conform de letter van de wet wordt nageleefd.

¹⁰ Zie bijlage 2.

ben gematerialiseerd. Het jurisprudentieonderzoek heeft plaatsgevonden met behulp van rechtspraak.nl. Het overzicht van geraadpleegde jurisprudentie en de gebruikte zoektermen is te vinden in bijlage 3.

Semi-gestructureerde interviews met beleidsmedewerkers en uitvoerders

Vervolgens hebben we aan de hand van semi-gestructureerde interviews met beleidsmakers en managers de werking van de WEU in de praktijk onderzocht. In deze twaalf gesprekken stond de vraag centraal: op welke wijze zorgen UWV, de SVB en gemeenten dat de WEU in de dagelijkse praktijk invulling krijgt? Ook gingen we in op de belemmeringen die betrokkenen ervaren in de praktijk, op de spanning tussen de AVG, de inlichtingenplicht en de WEU, en op de verbeteruggesties die betrokkenen hebben. Van elk gesprek is schriftelijk verslag gelegd. We hebben ook enkele gesprekken gevoerd met het ministerie van SZW, IB en BKWI.

Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met spreiding naar inwoneraantal en geografische locatie. Gemeenten zijn via nieuwsbrieven, de VNG, het ministerie en het eigen netwerk van onderzoekers benaderd voor deelname. Uiteindelijk zijn gesprekken gevoerd (zoals eerder beschreven op managementniveau) bij de gemeenten Almere, Bronckhorst, Den Bosch, Enschede, Groningen, Helmond en Hengelo (Gld.) en de gemeenschappelijke regelingen ISD Bol (Landgraaf en Brunssum) IJsselgemeenten (Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Zuidplas) en WerkSaam Westfriesland (Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec). Hier zijn ook de focusgroepen en werkpleinbezoeken gehouden.

Focusgroepen met medewerkers van het UWV, SVB en gemeenten

Naast de semi-gestructureerde interviews hielden we twee focusgroepen met medewerkers van respectievelijk UWV en de SVB. De geïnterviewde respondenten (per groep vijf à zes) beoordeelden aanvragen van nieuwe uitkeringen en mutaties bij lopende uitkeringen (van de Participatiewet, de WW, de AIO, de Anw en WIA), soms waren ze ook betrokken bij de re-integratie. De volgende vragen stonden centraal: hoe wordt de intake gedaan? Welke gegevens worden gecontroleerd, en welke gegevens worden uitgevraagd? Medewerkers hebben zichzelf vrijwillig aangemeld voor de focusgroepen. Dezelfde vragen hebben we ook gesteld aan groepjes professionals van de gemeenten die we hebben bezocht of online hebben gesproken.

Werkpleinbezoeken bij gemeenten en UWV

Belangrijke toegevoegde waarde van dit onderzoek is het in beeld brengen van het burgerperspectief op de WEU. We hebben dat gedaan door middel van werkpleinbezoeken bij UWV (op twee locaties) en bij gemeenten (op zeven locaties).¹¹ We hebben op deze manier ruim 100 burgers gesproken over de WEU.¹²

In de praktijk bleken burgers de WEU helemaal niet te kennen. Ook het principe van eenmalige gegevensuitvraag kwam hen niet bekend voor. Daarom hebben we op de werkpleinen bezoekende burgers gesproken over privacy en gegevensdeling. Dat bleken onderwerpen waarover burgers wél hun ervaringen en mening konden delen.

We hebben gebruik gemaakt van de gesprekstoos om latente kennis, behoeften en ervaringen op te halen. De gesprekstoel stimuleert een interactie en start daarmee het gesprek over (in dit geval) een niet tastbaar onderwerp als gegevensverstrekking. We hebben de gedigitaliseerde

¹¹ In Helmond en Den Bosch is alleen met het management gesproken.

¹² De meeste burgers die we spraken, spraken we bij de gemeenten en hadden een uitkering in het kader van de Participatiewet. Bij UWV spraken we mensen met een WW of WIA uitkering.

gegevenstypen die onder de WEU vallen tastbaar gemaakt als fysieke dummy's van dossiermappen in een kratje met alle mappen.

Figuur 1.2: Een foto van de set up op één van de Werkpleinen.



Van alle gesprekken zijn korte geanonimiseerde samenvattingen gemaakt. Gesprekken met bezoekende burgers waren elk circa vijf minuten lang. We hebben zo ruim honderd gesprekken gevoerd over het burgerperspectief.

Diepte-interviews met uitkeringsgerechtigden van de SVB

Om het perspectief van klanten van de SVB op te halen, zijn diepte-interviews gehouden. De SVB heeft ook eigen fysieke loketten, maar op deze locaties komen geen grote aantallen bezoekers per dag. Daarom zijn in plaats van observatiedagen acht uitkeringsgerechtigden in een één-op-één interview gesproken¹³. In deze gesprekken zijn dezelfde onderwerpen aan bod gekomen als bij de observatiedagen. De interviews duurden gemiddeld een halfuur. We hebben daarom de persoonlijke ervaringen van de SVB-klanten en hun perspectief op eenmalige gegevensvraag en de wet in meer detail kunnen uitvragen.

Reflectiesessie met de begeleidingscommissie

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met deelnemers vanuit UWV, de SVB, VNG, IB, BKWI en het ministerie van SZW. De begeleidingscommissie is vijfmaal bijegekomen. Een belangrijke bijdrage van de begeleidingscommissie was een reflectie op onze suggesties en aanknopingspunten voor de toekomst tijdens de vierde bijeenkomst.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat vanaf hier uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat over de wet- en regelgeving, namelijk de WEU en de aanpalende wetten en wetsontwikkelingen. Hoofdstuk 3 betreft het

¹³ Deze mensen hebben een AOW of AIO uitkering of ontvangen kinderbijslag.

burgerperspectief op de principes van de WEU. Hoofdstuk 4 gaat in op het uitvoeringsperspectief op de WEU. In hoofdstuk 5 trekken wij als onderzoekers een conclusie over de doeltreffendheid van de WEU.



De WEU vanuit juridisch en beleidsperspectief

In dit hoofdstuk leggen we uit hoe de WEU in elkaar zit en hoe de beoogde doelen van de WEU gerealiseerd zouden moeten worden. Hiermee beschrijven we de input uit de beleidstheorie.¹⁴ Vervolgens kenschetsen we de beleidsontwikkeling van de afgelopen twintig jaar. Daarbij gaan we ook in op de verhouding van de WEU met de Fraudewet en de AVG.

2.1 De WEU beoogde optimale dienstverlening binnen het SUWI-stelsel

In mei 2005 werd de Wet eenmalige gegevensvraag Werk en Inkomen (WEU) aangekondigd. Het wetsvoorstel volgde op het rapport "De burger bediend!"¹⁵ van de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI. In dat rapport stonden vele positieve conclusies over de informatievoorziening en elektronische dienstverlening binnen het SUWI-stelsel (die waren op dat moment zeer vooruitstrevend), maar werden ook enkele knelpunten aangekaart.

Deze knelpunten betroffen onder meer de enorme hoeveelheid informatie die burgers bij een aanvraag herhaaldelijk moesten aanleveren. Zo bestond een aanvraag voor een bijstandsuitkering uit 40 pagina's met 400 vragen, waarvan er gemiddeld 200 ingevuld moesten worden, aan-

¹⁴ Zie het analysekader op p. 5.

¹⁵ Beschikbaar in het archief van SZW.

gevuld met gemiddeld 70 bewijsstukken. Bovendien werd veelal met papieren dossiers gewerkt, wat ertoe leidde dat het delen van de informatie tussen overheidsorganisaties vaak de behandeling van een aanvraag vertraagde en het risico bestond dat informatie kwijtraakte.¹⁶ In dit onderzoek wordt aan die tijd wel eens gerefereerd als ‘toen mensen nog met boodschappentasen aan bewijsmateriaal bij ons kwamen’.

De WEU was een van de antwoorden op deze knelpunten

De “optimale dienstverlening aan de burger” stond centraal bij de invoering van de WEU.¹⁷ Daarom werden de intake en wijziging van een uitkering, en de gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties zo veel mogelijk gedigitaliseerd. Op die manier moesten overheidsorganisaties als één dienstverleningsketen gaan werken, in plaats van als losse organisatorische eenheden die uitgaan van de bureaucratische werkwijze. Voor deze operatie golden drie uitgangspunten:

- **Gezamenlijke verantwoordelijkheid:** Overheidsorganisaties dragen gezamenlijk zorg voor de instandhouding van de gezamenlijke elektronische voorzieningen (GeVS).
- **Eenmalige gegevensuitvraag:** Gegevens worden slechts één keer uitgevraagd bij de burger. Daarna worden de gegevens door overheidsorganisaties hergebruikt.
- **Transparantie:** Burgers mogen hergebruikte gegevens inzien en waar nodig corrigeren. Dat kan door:
 - Gegevens voor in te vullen op formulieren en aan de burger te presenteren;
 - Gegevens inzichtelijk te maken in een elektronisch digitaal klantdossier.

De WEU stelde doelen op korte, middellange en lange termijn

Het (kleine) doel van administratieve lastenvermindering en het grote doel van de optimale dienstverlening was, in lijn met de uitgangspunten, uitgewerkt in drie stappen. Deze beleidsdoelen moesten op korte, middellange en lange termijn gerealiseerd worden. In hoeverre dit gelukt is, lichten we in de volgende paragraaf toe.

1. **Op korte termijn:** Hergebruik van gegevens door overheidsorganisaties.
2. **Op middellange termijn:** Uitzondering van herbruikbare gegevens op de inlichtingenplicht voor burgers met een uitkering.
3. **Op de lange termijn:** Uitbreiden van eenmalige gegevensuitvraag tot een ‘omgekeerde intake’.

Ten eerste moesten overheidsorganisaties, namelijk UWV, de SVB en gemeenten, de eenmalige gegevensuitvraag realiseren. Door het gebruik van algemene basisregistraties (zoals het GBA, nu BRP) en het inrichten van een Digitaal Klantendossier (DKD) voor elke burger die een aanvraag doet, konden de overheidsorganisaties gegevens die eerder waren uitgevraagd, hergebruiken. Door deze gegevens in voorgevulde aanvraagformulieren op te nemen, hoeven burgers ze niet meer aan te leveren, was het idee.

Vervolgens moest geregeld worden dat burgers met een uitkering herbruikbare gegevens ook niet meer hoeven aan te leveren op basis van de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht houdt in dat burgers relevante feiten en omstandigheden die van invloed zijn op een uitkering moeten melden. Volgens het idee van eenmalige gegevensuitvraag zouden gegevens die al bekend zijn

¹⁶ SZW, *De burger bediend!*, april 2005, p. 14.

¹⁷ *Kamerstukken 2006-2007*, 30970 nr. 3, p. 3.

bij overheidsorganisaties, moeten worden uitgezonderd van de inlichtingenplicht. Welke gegevens een burger niet meer hoeft aan te leveren op basis van de inlichtingenplicht, is pas later vastgesteld; eerst moest de gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties goed worden vormgegeven.¹⁸

Tot slot was het uiteindelijke doel van de WEU de zogenaamde *omgekeerde intake*. Daarmee werd bedoeld: de overheid vult gegevens van de burger in, de burger zelf kan waar nodig aanvullen en corrigeren. In de woorden van de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI: 'Niets vragen, tenzij...' Deze doelstelling houdt in wezen in het uitbouwen van de eerste twee doelstellingen. Hiervoor werd een groeipad voorgesteld waarop steeds meer gegevens slechts eenmalig worden uitgevraagd en vervolgens hergebruikt.

2.2 De implementatie van de wet

Gegevens verzameld door de ketenpartners worden gecombineerd in het Digitaal Klantdossier

De Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI zag dat de omvangrijke intake bij SUWI-ketenpartners inefficiënt was. Datzelfde gold voor het meermalig aanleveren van dezelfde gegevens door burgers – dat kon beter. Met de WEU werd geregeld dat de SUWI-ketenpartners onderling bepaalde gegevens moesten uitwisselen. De ketenpartners werden *verplicht* om deze gegevens te hergebruiken en niet meermaals bij burgers uit te vragen.¹⁹ Welke informatie in aanmerking komt voor hergebruik, wordt bepaald aan de hand van drie eisen:

1. **Beschikbaarheid:** gegevens zijn digitaal te raadplegen;
2. **Kwaliteit:** gegevens zijn juist, actueel en volledig;
3. **Noodzakelijkheid:** de gegevens zijn noodzakelijk voor de uitvoering van wettelijke taken.

De desbetreffende gegevens zijn nader gespecificeerd in zowel de Regeling SUWI Bijlage II als het Besluit SUWI Bijlage II. De twee bijlagen verschillen echter in betekenis. De Regeling SUWI geeft het groeipad aan: het bepaalt welke gegevens uiterlijk aan het eind van 2008, 2009 of 2010 herbruikbaar moeten zijn en richt zich dus op de bronhouder. Het Besluit SUWI bepaalt welke gegevens uit welke bron moeten worden hergebruikt; dit richt zich dus op de gebruiker van de gegevens. Het valt op dat de lijst met gegevens bij de Regeling SUWI specifiek is dan de lijst bij het Besluit SUWI. Aannemelijk is dat dat met de meer algemene beschrijving van gegevens in Bijlage II bij het Besluit SUWI wordt verwezen naar de specifieke gegevens die op grond van Bijlage II bij de Regeling SUWI beschikbaar zijn gesteld.²⁰ Bijlage II van het Besluit is uiteindelijk één keer – in 2010 – uitgebreid met gegevens die eenmalig mogen worden uitgevraagd.²¹

¹⁸ Kamerstukken 2006-2007, 30970 nr. 3, p. 7.

¹⁹ Art. 5.2a Besluit SUWI.

²⁰ Omdat dit onderzoek zich verder hoofdzakelijk betrekking heeft op het hergebruik van gegevens, verwijzen we in het vervolg naar het Besluit SUWI als we over Bijlage II spreken. Waar nodig specificeren we of we over het Besluit of de Regeling spreken.

²¹ Stb. 2010, 856.

Figuur 2.1: Samenvatting van Bijlage II bij het Besluit SUWI en de Regeling SUWI.

	Besluit SUWI	Regeling SUWI
Uit het BRP	Gegevens over de burgerlijke staat (zoals naam, geboortedatum, adres nationaliteit en basisinformatie over ouders, kinderen en partner)	Gegevens over de burgerlijke staat, zoals: - geslachtsnaam; - voornamen; - geboortedatum en -plaats; - geslacht; - etc.
Van het UWV	Informatie over inschrijving bij UWV, werkervaring, beschikbaarheid voor werk, dienstverlening (door UWV), opleiding, uitkering en maatregelen. Via UWV worden ook gegevens over inkomsten uit werk of uitkering vanuit de Polisadministratie verstrekt.	Gegevens betreffende inschrijving, zoals: - datum inschrijving; - inschrijffreden; - datum einde inschrijving; - datum einde geldigheidstermijn inschrijving; - reden einde inschrijving; - etc.
Van de SVB	Informatie over kinderbijslag, Anw, AOW en AIO.	Gegevens betreffende kinderbijslag. - Indicatie thuis-/uitwonend; - Indicatie recht; - Kinderbijslag; - Landencode ISO. Etc.
Van gemeenten	Informatie over de Participatiewet, IOAW, IOAZ en re-integratie door gemeenten (zoals of er loonkostensubsidie wordt ingezet).	Gegevens betreffende Participatiewet: - Begindatum uitkering - Einddatum uitkering - Datum aanvang maatregel - Datum einde maatregel - Reden maatregel - Huisvesting/Leefvorm - Soort normbedrag - Normbedrag Etc.
Van de RDW	Gegevens over de voertuigen waarvoor iemand aansprakelijk is.	Gegevens betreffende de aansprakelijkheid: - Datum registratie aansprakelijkheid; - Datum einde aansprakelijkheid. Etc.
Van DUO	Gegevens over opleiding en diploma's en studiefinanciering	Gegevens betreffende opleiding en diploma, zoals onderwijsdeelname: - datum in- en uitschrijving; - leerjaar; - inschrijvingsvorm.

Deze en andere gegevens worden vastgelegd in een zogenaamd Digitaal Klantdossier (DKD) waartoe – zo was de oorspronkelijke wens – de burger zelf volledig toegang heeft en waaruit publieke organisaties elk een deel van de gegevens mogen gebruiken. SUWI-ketenpartners mogen gegevens uit het Werk- en Inkomensdeel van het DKD gebruiken (en hebben geen inzicht in de andere delen). SUWI-Ketenpartners gebruiken verschillende systemen om het DKD te ontsluiten, maar de meest gebruikte is Suwinet. Door middel van de applicatie Suwinet-Inkijk kunnen zij bovenstaande gegevens handmatig inzien; door middel van de applicatie Suwinet-Inlezen worden bovenstaande gegevens automatisch op formulieren ingevuld. Dit loopt voor de gemeenten via het Inlichtingenbureau als gemeentelijk knooppunt binnen de GeVS.²²

²² De Gezamenlijke Elektronische Voorzieningen SUWI.

Regeling uitzondering inlichtingenplicht bevat minder gegevens dan Bijlage II

Verscheidene wetten in het SUWI-domein bevatten een inlichtingenplicht. Deze inlichtingenplichten houden in dat burgers die een uitkering ontvangen, verplicht zijn om direct uit eigen beweging melding te maken van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op hun recht op de uitkering. Dit omvat bijvoorbeeld wijzigingen in inkomen, vermogen of samenstelling van het huishouden. Dergelijke informatie is vaak al bekend bij bepaalde overheidsorganen. Vanuit het idee van eenmalige gegevensuitvraag moet bekende informatie worden hergebruikt – en hoeft de burger die volgens de WEU dus eigenlijk niet te melden. Hieronder is een voorbeeld gegeven van de inlichtingenplicht zoals die voor de Werkloosheidswet geldt.

Figuur 2.2: Voorbeeld van een inlichtingenplicht uit de Werkloosheidswet. De onderstreepte tekst is met de WEU toegevoegd.

Artikel 25 Werkloosheidswet - inlichtingenplicht

1. De werknemer is verplicht aan UWV op zijn verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mede te delen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de hoogte of de duur van de uitkering, of op het bedrag van de uitkering dat aan de werknemer wordt betaald. Deze verplichting geldt niet, voor zover een recht op uitkering niet geldend kan worden gemaakt als gevolg van een blijvend gehele weigering. Deze verplichting geldt evenmin indien die feiten en omstandigheden door UWV kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor welke gegevens de derde zin van toepassing is.

2. (...)

Met de invoering van de WEU is aan de verschillende inlichtingenplichten toegevoegd dat bij ministeriële regeling wordt bepaald welke gegevens bij andere overheidsorganen moeten worden verkregen in plaats van bij de burger. Die ministeriële regeling is de Regeling uitzondering inlichtingenplicht. De Regeling uitzondering inlichtingenplicht stelt dus vast welke informatie niet meer door uitkeringsontvangers hoeft te worden aangeleverd als zij al een uitkering hebben. De volgende gegevens zijn uitgezonderd van de inlichtingenplicht:

Figuur 2.3: Samenvatting van de Regeling uitzondering inlichtingenplicht

Hoeft burger niet aan UWV te leveren:	Hoeft burger niet aan SVB te leveren:	Hoeft burger niet aan gemeenten te leveren:
AO-wetten en WW: BRP-gegevens, namelijk: verblijfsrecht als vreemdeling, adres.	AOW: BRP-gegevens, namelijk: nationaliteit, burgerlijke staat, adres en overlijden. Ook inkomstenwijzigingen.	Pwet: BRP-gegevens, namelijk: burgerlijke staat, adres.
Toeslagenwet: BRP-gegevens, namelijk: verblijfsrecht als vreemdeling, adres.	Anw: BRP-gegevens, namelijk: nationaliteit, burgerlijke staat, adres. Ook inkomstenwijzigingen.	
	AKW: BRP-gegevens, namelijk: nationaliteit, burgerlijke staat, adres, geboorte en overlijden.	
	AIO: BRP-gegevens, namelijk: nationaliteit, burgerlijke staat, adres en overlijden. Ook inkomstenwijzigingen.	

Het valt op dat de gegevens in de Regeling uitzondering inlichtingenplicht concreet geformuleerd zijn, in tegenstelling tot de gegevens uit de Bijlage II bij het Besluit SUWI. Bovendien bevat de regeling minder gegevens dan Bijlage II. Er zijn dus gegevens die zowel door een burger moeten worden aangeleverd op basis van de inlichtingenplicht, als door overheidsinstanties moeten worden hergebruikt.

Het verschil tussen de Regeling uitzondering inlichtingenplicht en Bijlage II is het gevolg van het feit dat de Regeling uitzondering inlichtingenplicht pas in 2017 is vastgesteld – ruim tien jaar na de invoering van de WEU zelf. Inmiddels was er sprake van een heel andere beleidscontext. De focus van het sociaalezekerheidsbeleid is in die periode meer komen te liggen op fraudehandhaving. Symbool daarvoor staat de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook wel: Fraudewet) uit 2013. De Fraudewet zorgde ervoor dat (al dan niet bewuste) fouten met betrekking tot een uitkering veel zwaarder bestraft werd dan voorheen. Zo ook als de inlichtingenplicht niet werd nageleefd.

De strenge handhaving van de inlichtingenplicht stond echter op gespannen voet met het principe van hergebruik van bekende gegevens.²³ In verschillende rechtszaken bij de Centrale Raad van Beroep hebben uitkeringsontvangers zich erop beroepen dat gegevens die zij niet hadden aangeleverd al bekend waren bij de overheid en dat die gegevens dus niet onder de inlichtingenplicht vielen (zie kader hieronder). De Regeling uitzondering inlichtingenplicht verduidelijkte voor welke gegevens de inlichtingenplicht voortaan niet meer gold. Hierbij werden de gegevens uitgezonderd waarvan men zeker wist dat deze van voldoende kwaliteit waren, dat wil zeggen dat bij de overheid beschikbare gegevens actueel en volledig moeten zijn.²⁴

De WEU in jurisprudentie

Het was de bedoeling van de wetgever dat de burger aan de WEU een recht kon ontleen, "dat hij – waar nodig – kan inroepen tegen de organisaties".²⁵ Met een dergelijk recht is de burger vooral gediend bij vermeende schending van de inlichtingenplicht. In dat geval kan de burger immers worden geconfronteerd met een terugvordering en/of een boete. Wanneer de burger wordt verweten dat hij of zij deze niet heeft nageleefd, zou een dergelijk recht betekenen dat de burger aan de overheidsinstantie kan tegenwerpen dat de desbetreffende gegevens – indien bekend – hergebruikt hadden moeten worden. Door het eerst uitblijven en vervolgens beperkt blijven van de regeling uitzondering inlichtingen is dit echter niet gerealiseerd, laat jurisprudentieonderzoek zien.²⁶

In acht uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van voor 2017 werd opgekomen tegen een besluit om een uitkering stop te zetten en geheel of gedeeltelijk terug te vorderen, omdat er een relevante wijziging van de situatie van de ontvanger had plaatsgevonden en de ontvanger had verzuimd om deze informatie door te geven op grond van de inlichtingenplicht. De ontvangers kwamen in bezwaar en beroep tegen het besluit, en voerden daarbij telkens (onder andere) aan dat zij niet verplicht waren om de gevraagde gegevens aan te leveren. Dit omdat de uitkeringsorganisatie de gevraagde gegevens al kende, of althans behoorde te kennen op grond van de WEU.

In geen van de onderzochte uitspraken was dit beroep succesvol. Steeds oordeelde de CRvB dat de uitzondering op de inlichtingenplicht geen werkingskracht had omdat de ministeriële

²³ Kamerstukken 2014-2015, 17050, nr. 448, p. 3.

²⁴ Kamerstukken 2016-2017, 26448, nr. 576, p. 2-3.

²⁵ Kamerstukken 2006-2007, 30970 nr. 3, p. 6.

²⁶ Zie bijlage 3.

regeling die moet bepalen voor welke gegevens de uitzonderingen gelden, tot die tijd ontbrak. De inlichtingenplicht gold dus onverkort voor alle gegevens. Na 2017 is in zestien zaken bij het CRvB beroep gedaan op de Regeling uitzondering inlichtingenplicht. Steeds oordeelde de CRvB echter dat óf de gegevens niet uitgezonderd worden door de Regeling uitzondering inlichtingenplicht óf dat de regeling ten tijde van het niet-inlichten nog niet in werking was en dus niet van toepassing is. Burgers hebben dus nauwelijks rechten aan de WEU kunnen ontleenen.²⁷

2.3 De AVG beschermt de privacy en gegevens van burgers

In 2018 werd de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in de Europese Unie ingevoerd. De AVG heeft tot doel de privacy van burgers te waarborgen. Daarom moet het verzamelen en gebruiken (verwerken) van persoonsgegevens aan regels voldoen. Zo moeten organisaties transparant zijn over welke gegevens ze verzamelen, waarom, en hoe lang ze deze bewaren. Individuen hebben rechten, zoals het recht op inzage, correctie, en verwijdering van hun gegevens. Persoonsgegevens mogen alleen verwerkt worden op basis van een rechtmatige grondslag, zoals een wettelijke bepaling én voor een specifiek, duidelijk omschreven en rechtmatig doel. Er kan worden aangenomen dat de AVG de bereidwilligheid van gegevensdeling door overheidsorganisaties heeft beperkt. Hoewel het normenkader niet wezenlijk is veranderd, is de algemene perceptie dat de verordening strengere regels heeft gesteld en men komt “de AVG” vaak tegen als argument tegen gegevensdeling.

Gegevensdeling op basis van de WEU is ook gebonden aan de AVG. Met betrekking tot de WEU zijn de belangrijkste principes van de AVG die van rechtmatigheid, doelbinding en transparantie. Met de wet, het besluit SUWI en bijlage II daarvan is een rechtmatige grondslag voor de gegevensdeling gegeven.²⁸ Niettemin mag een overheidsinstantie gegevens slechts gebruiken voor het bepalen van het recht op de uitkering waarvoor de burger zich tot die overheidsinstantie heeft gewend. Tot slot moet de overheidsinstantie transparant zijn welke informatie wordt hergebruikt ter beoordeling van het recht op uitkering en moet de burger de mogelijkheid hebben die informatie te corrigeren. Deze vereisten moeten in de uitvoering worden gerealiseerd.

2.4 Het Rijk werkt nu aan de vraag: hoe stellen we burgers in wet- en regelgeving centraal?

Vanaf 2017, na het rapport van de WRR over doenvermogen ‘Weten is nog geen doen’,²⁹ en incidenten die plaatsvonden (denk aan onder andere de toeslagenaffaire) waarbij bleek dat burgers zeer hard gestraft werden voor relatief kleine vergrijpen in de sociale zekerheid of zelfs fouten die zij onbedoeld maken, is het denken in de sociale zekerheid veranderd. Het besef begon in te dalen dat de sociale zekerheid behoorlijk complex is en dat niet iedereen in staat is de regels te allen tijde te begrijpen en na te leven. Terugvorderingen en sancties kunnen mensen die zich al in een (financieel) kwetsbare positie bevinden, nog kwetsbaarder maken. Terwijl in het sociaal

²⁷ Zie ook: [Inlichtingenplicht niet beperkt door eenmalige gegevensuitvraag \(schulinc.nl\)](#) & [WEU blijft wellicht deels dode letter \(schulinc.nl\)](#)

²⁸ Het grondslagenstelsel in de SUWI-wetgeving is complexer dan hier weergegeven. Het voert voor dit onderzoek te ver om daarop in te gaan. Het Ministerie van SZW is ten tijde van het schrijven van dit rapport voornemens om het grondslagenstelsel te vereenvoudigen in een modernisering van de Wet SUWI.

²⁹ Weten is nog geen doen, WRR, Den Haag 2017.

domein de focus was komen te liggen op rechtmatigheid, werd de vraag om vertrouwen, maatwerk en mensgerichtheid groter. De rechtmatigheidsbeweging die in 2013 werd ingezet, werd tot een halt geroepen.

De WEU werd ingevoerd in het kader van gebruiksvriendelijkheid, efficiëntie en de 'nieuwe' elektronische dienstverlening van de SUWI-ketenpartners. In 2025 is de WEU ook weer relevant, omdat de focus nu ligt op meedenken met de (kwetsbare) burger en de burger een helpende hand bieden. Daar is administratieve lastenverlichting onderdeel van. Bekend is bijvoorbeeld dat overheden en dienstverleners met een publieke taak sinds 2022 samenwerken in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Digitale Overheid (MIDO) als één overheid samen om de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) te moderniseren.

De Werkagenda SUWI beschrijft onder andere dat UWV en SVB in overleg met SZW een nieuwe samenwerkingsvisie hebben vastgesteld. Het motto daarvan is "Samen voor de burger". Dit motto past uitstekend bij de al in 2007 ingevoerde WEU die immers vooral tot doel had de (administratieve) lasten van burgers te verlichten en optimale dienstverlening te bieden aan de burger. We zien dit bijvoorbeeld terug in de Wet proactieve dienstverlening SZW die in februari 2024 in internetconsultatie is gegaan. De beleidsontwikkeling en realisatie in het kader van de WEU, beschreven in dit rapport, zijn bruikbaar voor de verdere beleidsontwikkeling op het gebied van dienstverlening.

2.5 Conclusie

Voordat de WEU in 2008 werd ingevoerd, stond de publieke dienstverlening er heel anders voor dan nu. Het was de tijd dat mensen met 'boodschappentassen aan bewijsmateriaal' naar de balie van een overheidsorganisatie kwamen om een uitkering aan te vragen. De WEU was één van de antwoorden op deze manier van werken. Een gezamenlijk digitaal stelsel van basisregistraties en een Digitaal Klantendossier (DKD) maakten gegevens van burgers beschikbaar voor hergebruik.

De WEU regelde welke gegevens hergebruikt moesten worden en stelde een verbod op meermaals uitvragen van al bekende gegevens. Uitkeringsgerechtigden hoefden bovendien ook geen wijziging in hun gegevens te melden, voor zover deze bij overheidsorganisaties al bekend waren. Oorspronkelijk was het idee ook dat er steeds meer gegevens onder deze regels zouden vallen, waarna op de lange termijn zelfs een omgekeerde intake mogelijk zou zijn. De omgekeerde intake is het idee dat een burger alleen een aanvraag hoeft te doen, omdat overheidsorganisatie al over de benodigde gegevens beschikt.

Met de invoering van het DKD en de basisregistraties is inderdaad een enorme administratieve lastenverlichting gerealiseerd – zowel voor burgers als voor de behandelende overheidsorganisaties. Van de grote lange termijnplannen lijkt daarentegen minder terechtgekomen. In een veranderend politiek klimaat is het groeiemodel naar een omgekeerde intake in ieder geval niet gerealiseerd. Ook van het recht op hergebruik hebben burgers weinig profijt gehad, zo blijkt uit de jurisprudentie van de CRvB.

Na een periode waarin fraudehandhaving meer prioriteit kreeg dan optimale dienstverlening, wordt nu weer de vraag gesteld: hoe stellen we de (behoeftes van de) burger centraal? Er is meer aandacht voor gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van publieke dienstverlening.

Het hergebruik van beschikbare gegevens is in ieder geval één van de methoden om dit te bewerkstelligen. Dat vraagt enerzijds een helder regime van grondslagen voor gegevensdeling en anderzijds dat de perspectieven van uitvoerende overheidsorganisaties en burgers worden meegenomen bij verdere ontwikkelingen. In de volgende hoofdstukken belichten de WEU vanuit die perspectieven.



Ervaringen van burgers met eenmalige gegevensuitvraag

In dit hoofdstuk lichten we toe hoe burgers de WEU in de praktijk ervaren. In hoeverre ervaren zij dat ze gegevens eenmalig moeten aanleveren? Wat vinden ze van het hergebruiken van gegevens door de overheid? We gaan in dit hoofdstuk dus in op de blokken outcome en impact van het analysekader: in hoeverre ervaren burgers minder administratieve lasten en meer gemak en duidelijkheid?³⁰ We beschrijven de uiteenlopende ervaringen, verwachtingen en knelpunten die burgers tegenkomen bij het aanvragen en ontvangen van een uitkering in het kader van de sociale zekerheid.

3.1 Ruim 100 burgers gesproken voor dit onderzoek

Zoals toegelicht in paragraaf 1.4 van dit rapport, is het burgerperspectief op verschillende manieren onderzocht. In totaal zijn ruim honderd burgers gesproken op het werkplein van gemeenten en UWV. Daarnaast zijn acht diepte-interviews gedaan met SVB-klanten³¹. Uit de gesprekken blijkt dat er geen verschil is tussen de burgerperspectieven op basis van de uitkering die een respondent ontvangt of de overheidsorganisatie die betrokken is. Er is dan ook geen onderscheid gemaakt in onderstaande resultaten tussen gemeenten, UWV en SVB.

³⁰ Zie p. 5.

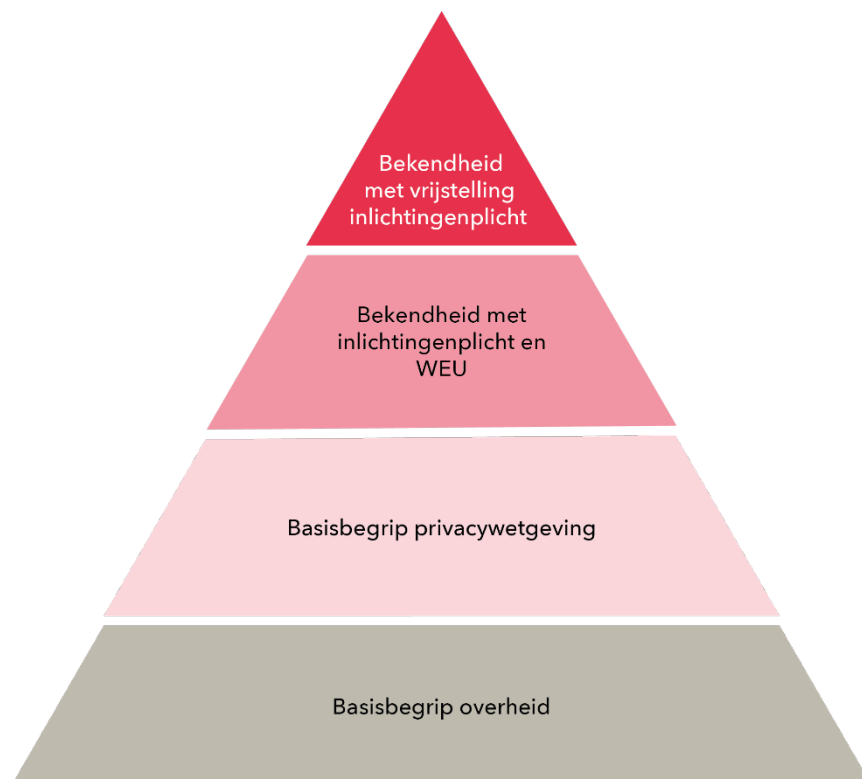
³¹ De burgers die we spraken liepen uiteen in leeftijd van begin 20 jaar oud tot al gepensioneerd. Het waren mannen en vrouwen en ze waren de Nederlandse taal soms uitstekend machtig en soms voerden we de gesprekken in het Engels omdat mensen onvoldoende Nederlands konden spreken.

3.2 Burgers hebben geen kennis van gegevensuitwisseling

Binnen het onderzoek spreken we geen enkele burger die bekend is met de WEU of het concept van eenmalige gegevensuitwisseling. Het is voor de burgers dan ook niet duidelijk welke gegevens zijn vrijgesteld van de inlichtingenplicht en waarom sommige gegevens dit niet zijn.

Figuur 3.1 laat zien dat er voor begrip van de WEU en de invloed van de inlichtingenplicht op deze wet, een mate van basiskennis nodig is die burgers, zo hebben we in diverse onderzoeken ervaren, meestal niet hebben. Zo moet de burger eerst de opbouw van de overheid begrijpen en heeft de burger basiskennis over privacywetgeving, de inlichtingenplicht en de WEU nodig om te snappen wat er wel en niet uitgewisseld wordt en door wie.

Figuur 3.1: Opbouw van kennis van burgers over wet- en regelgeving WEU



Over het algemeen zijn burgers zich niet bewust van het onderscheid tussen verschillende overheidsinstellingen, zo blijkt vaker uit onderzoek en ook tijdens de gesprekken die we voor dit onderzoek uitvoerden. Zij zien de verschillende instellingen (gemeente, UWV, de belastingdienst etc.) als 'de overheid'. Burgers beschouwen de overheid hierbij als een breed begrip, waar vaak ook overheidsorganisaties en gemeentes onder vallen en, in een enkel geval, een ziekenhuis. *"Ik wist voordat ik met jullie sprak niet eens dat de overheid uit meerdere onderdelen bestaat."* Omdat ze de overheid als één geheel beschouwen, gaan burgers er ook van uit dat verschillende onderdelen van de overheid hun gegevens al onderling delen.

Hoewel de meeste geïnterviewde burgers zich in zekere zin bewust zijn van het belang van privacy, missen ze gedetailleerde kennis van relevante privacywetgeving. De meeste geïnterviewde burgers zijn ook niet bekend met de betekenis van de WEU voor hen persoonlijk. Waar de AVG bij sommigen wel bekend is, zijn burgers niet op de hoogte van details over hoe hun gegevens worden beschermd en gedeeld.

Het was voor geen van de gesproken burgers dan ook duidelijk dat bepaalde gegevens zijn vrijgesteld van de inlichtingenplicht, laat staan welke gegevens dat zijn en welke niet. Waarom bepaalde gegevens wel zijn uitgesloten en waarom andere gegevens dat niet zijn, is al helemaal niet bekend. Dit heeft invloed op de ervaren naleving van de WEU vanuit het burgerperspectief. Dit bespreken we in de volgende paragraaf.

Als de respondent zich niet bewust was van het bestaan van meerdere overheidsinstellingen, heeft dat de antwoorden in dit onderzoek mogelijk gekleurd. In dat geval was de respondent in de veronderstelling dat gegevensdeling binnen de overheid vanzelfsprekend was. Bij uitleg van de WEU en de implicaties hiervan, wordt dus logischerwijs vaker gekozen voor gemak dan privacy. Ze wisten niet dat de keuze voor privacy bestond en na uitleg geloven ze er ook niet echt in: *“Privacy van gegevens is een illusie”* en: *“Ze weten toch alles al.”*

3.3 Burgerbeleving: gegevens vaak delen is normaal

De ervaring van de naleving van de WEU verschilt per persoon. Over het algemeen wordt ervaren dat gegevens meermaals worden uitgevraagd bij UWV, SVB en/of de gemeente. Het gaat dan onder andere om adresgegevens, naam, geboortedatum, gegevens over kinderen, opleiding, werkverleden, inkomen en gegevens over de auto.

“Hoe bedoel je vooringevuld? Ik heb nog nooit gezien dat er al vragen zijn ingevuld met bekende informatie. Ik krijg telkens een blanco formulier met dezelfde vragen.”

Mede doordat burgers denken dat ‘de overheid’ één organisatie is, verwachten ze dat de overheid *“alles al weet en zou moeten weten”*. Een veelgehoorde vraag was waarom de informatie die bekend is bij de Belastingdienst, niet alvast wordt ingevuld bij het aanvragen van een uitkering. Het wordt ervaren als inefficiënt en geeft geïnterviewde burgers het gevoel dat de overheid niet zorgvuldig met hun gegevens omgaat. Dit heeft negatieve invloed op de mate waarin de burger ervaart dat hij of zij gegevens slechts eenmaal hoeft aan te leveren.

De gevolgen van het meermaals aanleveren van gegevens is in de meeste gevallen minimaal: *“Mevrouw, ik heb wel meer dingen aan mijn hoofd. Nog een keer mijn adres doorgeven is echt de moeite niet.”* Mogelijk komt dit doordat de administratieve last van bepaalde aanvragen significant is afgenomen door de digitalisering van deze processen. Hierdoor zorgt het dubbel moeten aanleveren van gegevens die onder de WEU vallen hoogstens voor irritatie bij de burger: *“Hoezo weten ze wel dat ik een extra rekeningnummer heb dat ik niet heb opgegeven, maar blijven ze mij vragen naar de waarde van mijn auto?”*

De frustratie ontstaat vooral bij uitkeringen die snel na elkaar worden aangevraagd, zoals bij de AOW en AIO, wanneer er een discrepantie is tussen de gegevens bij verschillende overheidsinstellingen (dus dat iemand bij de ene organisatie als gehuwd geregistreerd staat en bij de andere niet), of als er persoonlijke frustratie ontstaat bij bepaalde gegevens: *“Ik heb een hele oude auto omdat ik niet meer kan betalen, waarom moeten ze dat elke keer checken? Alsof ik de boel belazer.”*

De ervaren frustratie en de verwachtingen van burgers rondom het uitvragen van gegevens en het beheren van deze gegevens, zijn naar alle waarschijnlijkheid ook beïnvloed door de veranderende context van de sociale zekerheid in het algemeen en de WEU in het bijzonder. De WEU werd ingevoerd in een tijd waarin digitalisering nog in de kinderschoenen stond en gegevensuitwisseling vooral een administratief vraagstuk was. In 2025 is de context sterk veranderd: Er zijn meer technologische mogelijkheden, privacyregels zijn strenger en maatschappelijke verwachtingen rondom dienstverlening zijn aan het verschuiven naar een proactieve en maatwerkgerichte aanpak. Respondenten vergelijken de dienstverlening van de overheid meer dan eens met dienstverlening buiten de overheidscontext: het voorinvullen van gegevens bij en de digitale gebruiksvriendelijkheid van webshops heeft ook invloed op de ervaren naleving van de WEU. *“Bij bol.com weten ze al heel lang mijn naam, adres en rekeningnummer. Hoezo lukt het de overheid dan niet om dit alvast in te vullen?”*

3.4 Burgers denken genuanceerd over gegevensuitwisseling

Draagvlak voor doelstelling WEU

Er is over het algemeen draagvlak voor de doelstelling van de WEU – het verminderen van de administratieve lasten voor burgers – maar tegelijkertijd zijn aanpassingen en nuances gewenst.

Een groot deel van de ondervraagde burgers vindt het goed dat de WEU helpt bij het verbeteren van de dienstverlening van overheidsorganisaties. Of dit gemak opweegt tegen de inbreuk op privacy verschilt sterk van persoon tot persoon. Waar sommige ondervraagde burgers het prima vinden als de overheid gegevens van hen bewaart, enerzijds omdat ze vinden dat ze niks te verbergen hebben en anderzijds omdat ze denken dat de overheid toch alles al weet, vinden anderen privacy belangrijker. Redenen hiervoor variëren, van zorgvuldigheid over het bewaken van de eigen privacy tot achterdocht over de intenties van de overheid. Ook culturele redenen kunnen een belangrijke rol spelen: *“Ik wil niet dat de overheid onvoorzichtig omgaat met mijn adres. Ik weet vanuit Rusland wat ze kunnen doen met deze informatie.”*

Wat de ‘gemaksgroep’ en de ‘privacygroep’ delen is een grens voor de gegevens die van hen gedeeld mogen worden. Het verschil tussen geïnterviewde burgers zit voornamelijk in waar die grens ligt. Burgers die aangaven gemak belangrijker te vinden dan privacy, vonden het bijvoorbeeld prima om persoonsgegevens te delen zoals namen, adresgegevens of financiële gegevens, maar trokken een grens bij informatie over bijvoorbeeld seksuele geaardheid of religie. Burger die aangaven privacy belangrijker te vinden trokken deze grens eerder. Zo vonden sommigen het bijvoorbeeld niet oké als de overheid hun adres of financiële gegevens bewaarde. Of burgers het hergebruik van overheidsgegevens als een waardevolle dienst of als een inbreuk op hun privacy ervaren, verschilt dus sterk van persoon tot persoon.

Over het algemeen is te stellen dat het meermaals aanleveren van gegevens in het niet valt bij de andere belangen die er voor de burger spelen. Uitkeringsontvangers bevinden zich in een ondergeschikte positie ten opzichte van de overheid. Hierdoor ervaren ze niet dat ze de luxe hebben om zich druk te maken over het meermaals aanleveren van gegevens. *“Ik wil gewoon dat mijn uitkering wordt goedgekeurd. Als ik daar nog een keer mijn naam of inkomen moet opgeven, dan is dat maar zo.”*

Diverse opvattingen over gegevensdeling en privacy

Wij zien in dit onderzoek vijf verschillende hoofdopvattingen die regelmatig terugkomen. Omdat het hier een kwalitatief onderzoek betreft op basis van een relatief kleine steekproef kunnen we geen precieze uitspraken doen over hoeveel procent van de Nederlandse burger het een of het ander denkt. Wel kunnen we zeggen dat niet alle opvattingen even vaak voorkomen. De eerste twee opvattingen komen het vaakst voor en de laatste het minst vaak.

Overheid is verantwoordelijk voor een goede dienstverlening

Deze groep ziet het als verantwoordelijkheid van de overheid dat ze krijgen waar ze recht op hebben. *"De overheid moet zorgen dat ik krijg waar ik recht op heb,"* werd letterlijk gezegd. Ze vinden het logisch dat de overheid bekende gegevens onderling deelt en hergebruikt, om de

dienstverlening zo eenvoudig mogelijk te maken.

Deze groep wordt gekenmerkt door een hoog vertrouwen in de overheid en heeft, naar inschatting van de onderzoekers, een lager doenvermogen.

"Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen dat ik krijg waar ik recht op heb en dit zo eenvoudig mogelijk te maken."



Zo geeft een respondent aan dat het zelf doorgeven van gegevens lastig is: *"Ik hou van controle, maar gezien mijn omstandigheden ga ik voor gemak. Anders zie ik dingen over het hoofd."*

Ook de hoeveelheid aan uitkeringen en stressfactoren in iemands leven heeft invloed op dit perspectief. Zo kan iemand meer behoefte hebben aan het verlichten van administratieve lasten als diegene geen mentale ruimte heeft voor het beschermen van de privacy. *"Gemak is in gesprekken met de gemeente belangrijker. Je zit dan al in een complexe situatie, waardoor je door de bomen het bos niet meer ziet."*

Ik heb niets te verbergen

"Het interesseert mij niet wat de overheid weet en doet met de gegevens. Ik heb toch niets te verbergen?"



Respondenten geven vaak aan 'niets te verbergen te hebben', waardoor mensen meer belang hechten aan eenvoudiger dienstverlening dan het beschermen van hun gegevens. Hoewel er veel overlap zit in de perspectieven, is er nuance te vinden in de redenen achter deze opvatting.

Een van de meest voorkomende redenen is het ontbreken van een 'dubbellevens' of illegale activiteiten. Respondenten geven aan dat ze, zolang ze niets verkeerd doen, ook niets te verbergen hebben. Ze zien het delen van hun gegevens als een logisch gevolg van een eerlijk en transparant leven. Een respondent verwoordde het als volgt: *"Ik heb geen dubbellevens, dus heb niet echt iets te verbergen."* Een man met een migratieachtergrond zag privacy als een luxe die hij zich, als immigrant, niet kan permitte-

ren: *"Ik kom hier als politiek vluchteling en ik weet hoe mensen in Nederland naar immigranten kijken. Ik wil vooral bewijzen dat ik niets te verbergen heb, anders denken ze dat ik een terrorist ben of dat ik niet wil integreren. Privacy is niet voor mij."*

Ook een groot vertrouwen in de overheid kan ten grondslag liggen aan dit perspectief. Deze burgers vertrouwen erop dat de overheid goed omgaat met hun gegevens. Ze vertrouwen erop dat hun informatie veilig wordt behandeld. Een respondent zei het als volgt: *"Ik vertrouw de overheid als geheel ook wel, er zijn wetten en professionals om ervoor te zorgen dat ze goed met mijn gegevens omgaan."*

Voor enkelen weegt, in overeenstemming met het doel van de WEU, het gemak van het onderling delen van gegevens zwaarder dan de bezorgdheid over privacy. Ze zien het als een manier om administratieve rompslomp te vermijden en vinden het prettig als de overheid hun gegevens al heeft en hergebruikt.

Ook gewoonte kan een rol spelen bij dit perspectief. Sommige respondenten zijn opgegroeid in een tijd waarin de overheid een grotere rol speelde in het leven van burgers en hebben geen slechte ervaringen met het delen van gegevens. Ze zijn het gewend en zien er geen probleem in. Een respondent zei: *"Ik ben geboren in de jaren '80. Toen was het normaal dat de overheid veel voor je doet. Ik ben het gewend, ik heb er nooit last van gehad en heb niets te verbergen."*

Basisgegevens delen, privacygevoelige gegevens opnieuw uitvragen



Deze groep stelt voorwaarden aan de gegevensdeling. Zoals hierboven beschreven, ervaren zij een grens welke gegevens wel of niet gedeeld mogen worden. Welke gegevens niet gedeeld mogen worden, verschilt sterk per persoon en is onder andere afhankelijk van persoonlijke ervaringen en opvattingen.

Deze groep wil niet alleen controle over privacygevoelige gegevens, maar ook over gegevens die mogelijk foutgevoelig zijn. Ze zijn bang voor fouten in systemen en de gevolgen daarvan. Een respondent zei: *"Als ik een fout maak, dan weet ik in ieder geval dat ik het zelf was."* Berichten in de media over fouten die zouden worden gemaakt door de overheidsorganisaties hebben effect op deze groep. Zij maken zich dan meer zorgen over hun privacy en wat de

consequenties zouden kunnen zijn van gegevensdeling.

In veel gevallen blijkt de grens welke gegevens wel of niet gedeeld mogen worden rekbaar. Zo tonen geïnterviewde burgers flexibiliteit in hun opvattingen wanneer duidelijk is wat de reden is voor de gegevensuitwisseling, als er actief toestemming wordt gevraagd voor het uitwisselen van de gegevens of als er sprake is van doelbinding. Zo toont een respondent veel meer begrip voor gegevensuitwisseling van de RDW, wanneer wij als onderzoekers uitleggen welke invloed dit heeft op de vermogensberekening.

Deze mensen hebben vaak behoefte aan transparantie. Ze willen inzicht in hoe hun gegevens worden opgeslagen, gedeeld en gebruikt. Daarnaast willen ze weten welke instanties toegang

hebben tot hun informatie en met welk doel. Het liefst willen deze burgers om expliciete toestemming gevraagd worden voor het delen van de gegevens. Ze geven aan dat ze liever moeite doen om zelf hun gegevens aan te leveren, dan dat ze het risico lopen dat er iets misgaat.

Controle over gegevens is een illusie

Er is een groep die in theorie graag controle zou willen hebben over de eigen gegevens, maar dit in de praktijk niet (meer) realistisch acht.

De behoefte aan controle komt meestal vanuit een gevoel van twijfel en wantrouwen richting de overheid. Versterkt door misstanden van de afgelopen jaren, zoals de toeslagenaffaire, zijn burgers banger geworden voor datalekken en misbruik van hun gegevens door de overheid. Er is

bezorgdheid dat er meer informatie wordt gedeeld dan nodig, met consequenties die zij niet kunnen overzien. In de woorden van een respondent: *“Dingen die je vertelt kunnen je op een later moment achtervolgen.”*

“Ik wil controle over mijn gegevens, maar zie dat als een illusie. De overheid weet toch alles al.”



De behoefte aan controle over de gegevens wordt niet (meer) als iets haalbaars ervaren. Veel respondenten geloven dat de overheid al over al hun gegevens beschikt. Dit idee wordt gevoed door de vooringevulde formulieren van de Belastingdienst. Burgers denken dat deze gegevens ook binnen de overheid vrijuit kunnen worden gedeeld. Een veelgehoorde quote is dan ook: *“Ze weten tegenwoordig toch alles over je”*. Of een stapje verder: *“De overheid is één groot construct, wanneer ze het nodig hebben vinden ze de gegevens wel.”* Ze ervaren een gevoel van onmacht en leggen zich erbij neer dat de overheid toch al veel van hen weet.

Ook de recente datalekken in de media dragen bij aan het gevoel dat controle over gegevens een illusie is: *“Die privacy is ook maar wat het waard is, er worden ook veel gegevens gehackt en data gelekt en zo.”* De digitalisering en datalekken buiten de context van de overheid versterken dit gevoel: *“Tegenwoordig worden je gegevens gewoon aan allerlei partijen doorverkocht. Het lijkt mij sterk dat hier nog iets tegen te doen is.”*

Baas over alle gegevens

De laatste groep wil graag de baas zijn over alle gegevens die worden gedeeld met de overheid en tussen overheidsinstellingen. De redenen hiervoor zijn vergelijkbaar met de vorige groep. Ze komen vaak voort uit een verlangen naar controle, privacy en het voorkomen van fouten of misbruik. Ook binnen deze groep zitten verschillen in het gedachtengoed. Voor de één is controle een sterke wens, de ander ziet het als recht en de derde als noodzaak.

De meest persoonlijke reden is het verlangen naar autonomie over de eigen gegevens. Dit komt voort uit een fundamenteel verlangen naar privacy en het zelf in de hand hebben van persoonlijke informatie. Een respondent verwoordde het als volgt: *"Voor mij is het belangrijker dat ik zelf*



controle heb over mijn gegevens. Ik vind dat privé, ik heb liever niet dat dat gedeeld wordt zonder toestemming. Hoe ik heet, waar ik woon, mijn leeftijd, dat wil ik allemaal zelf in de hand houden. Het is mijn moeder wel eens overkomen dat de gemeente allemaal gegevens van haar had die ze niet had doorgegeven, bij de aanvraag van toeslagen (toeslagen-affaire gerelateerd). Ze had dit ervaren als zeer onprettig, omdat ze het gek vond dat mensen opeens allemaal dingen van haar leken te weten."

Een andere redenering achter dit perspectief is de angst voor fouten en misbruik. Bij deze mensen heerst een angst voor fouten in het systeem en het potentiële misbruik van persoonlijke informatie door de overheid of andere instanties. Respondenten zijn bang dat verkeerde informatie in systemen kan leiden tot nadelige gevolgen, zoals verkeerde

uitkeringen of discriminatie bij instanties. Deze angst is vaak gebaseerd op slechte ervaringen met gegevensuitwisseling. Zo heeft een respondent tot een maand voor het interview drie verschillende BSN-nummers gehad en was er onduidelijkheid over zijn huwelijksstatus. *"Bij de ene overheidsinstelling staat dat ik getrouwd ben met mijn vrouw, terwijl in de BRP staat dat ik alleenstaand ben. Ik heb zelfs mijn trouwakte al meerdere keren opgestuurd, maar ze willen het niet aanpassen. Ik heb dan liever dat ze elke keer opnieuw mijn gegevens vragen, want blijkbaar lukt het de overheid niet om dit onderling goed te delen."*

Ook de ervaringen met datalekken en de recente datalekken in de media zijn bij deze groep van invloed op de behoefte om baas te zijn over eigen gegevens. Dit is vergelijkbaar met de groep **'Controle over gegevens is een illusie'**.

De behoefte aan controle over eigen gegevens is sterker bij gevoelige informatie zoals financiële gegevens en informatie over de re-integratiestatus. Dit is vergelijkbaar met de groep **'Basisgegevens delen, maar privacygevoelige gegevens opnieuw uitvragen'**. Respondenten zijn bang dat deze gegevens mogelijk verkeerd geïnterpreteerd of gebruikt kunnen worden.

Redenen voor het aannemen van een perspectief

Hoewel niet altijd duidelijk is waarom iemand een bepaald perspectief heeft op gegevensuitwisseling, hebben we in dit onderzoek wel enkele indicatoren gezien die van invloed kunnen zijn op de opvatting. Mogelijke verklaringen zijn:

- **Denk- en doenvermogen.** Niet iedereen heeft de intellectuele vaardigheden om de complexe sociale zekerheid te doorgronden. Mensen zijn afhankelijk van hun uitkering en hebben om die reden geen visie op het eenmalig uitvragen van gegevens. Er is ook een groep met mensen die een verminderd doenvermogen hebben omdat ze zich in een stressvolle situatie bevinden. Bovendien zijn er ook veel uitkeringsontvangers die het Nederlands (of Engels) niet goed beheersen om te kunnen communiceren met de overheid.
- **Begrip van de werking van de 'overheid'.** Zoals eerder toegelicht, heeft het begrip van de werking van de overheid grote invloed op het standpunt dat burgers innemen. Als je niet

weet dat de overheid uit verschillende overheidsinstellingen bestaat, leidt dat tot minder bezorgdheid over privacy bij de uitwisseling van gegevens tussen deze instellingen.

- **Negatieve persoonlijke ervaringen hebben een sterke invloed op het perspectief.** Vooral negatieve persoonlijke ervaringen zorgen voor een sterkere behoefte aan controle over eigen gegevens.
- **Berichtgeving over negatieve ervaringen in de media**, zoals de toeslagenaffaire of datalekken, heeft het vertrouwen in de overheid geschaad. Het wordt niet meer als vanzelfsprekend gezien dat de overheid zorgvuldig en rechtvaardig omgaat met gegevens. En daarom hechten mensen meer aan privacy.
- **Culturele achtergrond** heeft een wisselende, maar sterke invloed op het perspectief. Dit kan komen door persoonlijke ervaringen met een autocratische buitenlandse overheidsinstelling en/of de hoop dat het juist in Nederland allemaal goed is geregeld.
- **Ervaringen met overheidsinstellingen buiten de WEU.** Aangezien voor veel mensen de overheid één geheel is, hebben interacties met overheidsinstellingen die niet onder de wet SUWI vallen ook invloed op het perspectief. Zo geeft het voorinvullen van de belastingaangifte het idee dat de overheid alles van je weet (terwijl de Belastingdienst geen SUWI-partij is). Bij nieuwkomers heeft hun ervaring met de IND een sterke invloed, omdat de IND de eerste overheidsinstelling is waar deze mensen mee te maken krijgen. Deze ervaring kan het vertrouwen dat ze hebben in de overheid als geheel sterk beïnvloeden of zelfs helemaal bepalen.

3.5 Mogelijke verbeterpunten genoemd door burgers

De burgers die we voor dit onderzoek gesproken hebben zien verschillende mogelijkheden om de dienstverlening rondom gegevensuitwisseling te verbeteren. Deze suggesties zijn afhankelijk van hun perspectief op gegevensuitwisseling. De meeste suggesties komen uit de groepen die enigszins controle willen over hun eigen gegevens.

Selectieve gegevensdeling met vinkjes

Een terugkerende suggestie is het gebruik van vinkjes om zelf te bepalen welke gegevens gedeeld mogen worden. Een deel van de burgers wil de mogelijkheid hebben om per type gegeven aan te geven of het gedeeld mag worden. Dit willen ze maar één keer hoeven te bepalen, niet bij elke aanvraag opnieuw. Dit geeft hen meer controle en maakt het systeem flexibeler.

Transparantie over gegevensdeling

Zeker de mensen die controle over hun gegevens willen houden hebben behoefte aan transparantie over hoe gegevens worden gerapporteerd, opgeslagen, gedeeld en verzonden. Burgers willen weten met wie hun gegevens worden gedeeld, waarom dat gebeurt, en hoe de gegevens worden gebruikt. Dit kan zorgen voor meer vertrouwen in de overheid. Ook zijn er mensen die willen weten welke gegevens de overheid van hen heeft. Veel mensen weten niet dat je dit soort informatie nu al via mijnoverheid kunt zien. Ook weten ze niet dat informatie die daar staat in de meeste gevallen niet wordt uitgewisseld.

Uitleg over relevantie van gegevens

Respondenten vinden het belangrijk dat wordt uitgelegd waarom bepaalde gegevens relevant zijn. Vooral bij gegevens die niet meteen relevant lijken, willen ze graag begrijpen waarvoor de informatie dient. Dit help om het nut van de gegevensdeling in te zien en er meer begrip voor te hebben.

Mogelijkheid tot correctie

In principe hebben burgers – zo staat in de WEU – de mogelijkheden om correcties door te geven. In dit hoofdstuk hebben we enkele voorbeelden genoemd waar dat mis is gegaan, zoals meer dan één burgerservicenummer bij een burger of het verkeerd geregistreerd staan van de burgerlijke staat. De correctiemogelijkheid werkt blijkbaar niet overal goed. Burgers willen graag de mogelijkheid hebben hun gegevens te corrigeren als ze verkeerd geregistreerd staan.

Eenvoudiger maken van de dienstverlening

Het aanvragen van een uitkering of toeslag wordt door veel mensen als ingewikkeld ervaren. Zeker voor mensen die niet digitaal vaardig of laaggeletterd zijn of de Nederlandse taal niet beheersen. In de woorden van een respondent: “Overheid, maak het nou niet zo ingewikkeld.” Het zou deze burgers helpen als de overheid in eenvoudige en duidelijke taal communiceert over gegevensdeling en formulieren.

Scheiding tussen basisgegevens en gevoelige gegevens

Veel burgers vinden dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen basisgegevens, zoals naam en adres, die gemakkelijk gedeeld kunnen worden, en gevoelige gegevens, zoals informatie over hun inkomen en re-integratiestatus. Aangezien er geen heldere scheidslijn bestaat tussen deze twee typen gegevens, wordt door burgers geadviseerd om de burger zelf te laten kiezen wat er wel en niet gedeeld wordt.

3.6 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat er geen eenduidig burgerperspectief is op de WEU. Burgers kennen de WEU of het principe van eenmalige gegevens uitvraag binnen het domein van werk en inkomen niet. Hoewel de wet bedoeld is om administratieve lasten te verminderen, verschilt de ervaring per persoon en situatie. Sommige burgers verwachten dat overheidsinstanties hun gegevens al onderling delen en ervaren het herhaald aanleveren van informatie als onnodig en inefficiënt. Anderen vinden het dubbel verstrekken van gegevens geen probleem, omdat ze zich geen zorgen maken over privacy, ze hebben gewoon hun uitkering nodig. Daarmee is het de vraag of de oorspronkelijke doelstellen van de WEU (het verminderen van administratieve lasten voor burgers) in de huidige context het best passende doel is. We gaan hier in hoofdstuk 5 nog dieper op in.

Daarnaast spelen verschillende opvattingen over privacy, gemak en controle een rol. Waar de ene groep gemak belangrijker vindt en weinig bezwaar heeft tegen gegevensuitwisseling, hecht een andere groep veel waarde aan autonomie en transparantie. Dit leidt tot uiteenlopende verwachtingen over wat de overheid zou moeten doen met persoonlijke gegevens.

Hoewel er draagvlak is voor het doel van de WEU, zien burgers nog ruimte voor verbetering, zoals duidelijkere communicatie over welke gegevens al gedeeld worden, meer transparantie en een betere afstemming tussen overheidsinstanties.



De uitvoering van de wet in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de UWV, SVB en gemeenten³² in de praktijk de WEU vormgeven, dit hoofdstuk gaat dus over de throughput en de output.³³ We beschrijven de argumenten om eenmalige gegevensuitvraag te borgen en vervolgens de tegenargumenten om de WEU toch niet op de letter nauwkeurig uit te voeren. In onze conclusie vellen we een oordeel: wordt de WEU in de praktijk toegepast door overheidsorganisaties?

4.1 Eenmalig gegevens uitvragen is in theorie vanzelfsprekend

Het uitvoeren van de WEU is vanzelfsprekend en is onderdeel van de bestuurlijke opdracht

Ongeveer 17 jaar na de inwerkingtreding van de Wet eenmalige gegevensuitvraag Werk en Inkomen is het principe van eenmalige gegevensuitvraag voor verschillende uitvoeringsinstanties vanzelfsprekend geworden. Het voelt voor deze organisaties dan ook niet meer dan logisch dat

³² Van belang om op te merken bij dit hoofdstuk is dat de uitvoering bij UWV en bij SVB behoorlijk gestandaardiseerd is. De professionals gebruiken binnen UWV en binnen SZW dezelfde protocollen. Dat geldt niet voor de uitvoering in de 342 Nederlandse gemeenten. De uitvoeringsprocessen van elke gemeente of groep van samenwerkende gemeenten zijn op maat gemaakt en verschillen behoorlijk. Deze constatering is niet nieuw en volgt bijvoorbeeld ook uit het onderzoek naar tekorten en overschotten bij de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten, zie het rapport <https://beleidsonderzoekers.nl/wp-content/uploads/2023/10/Rapportage-onderzoek-meerjarige-tekorten-en-overschotten-21-juni.pdf>.

³³ Zie het analysekader op p. 5.

bij hen bekende gegevens worden hergebruikt. Een van de geïnterviewden zegt daar het volgende over:

“Je staat er bijna niet meer bij stil dat de wet er is. Eenmalige gegevensuitvraag is in zekere zin onderdeel van de uitvoering geworden. Het hoort bij de bestuurlijke opdracht die overheidsorganisaties beogen uit te voeren.

Een belangrijk deel van de uitvoerend professionals staat niet stil bij het feit dat zij werken volgens de WEU wanneer zij gegevens uit het DKD hergebruiken. Het hergebruiken van gegevens die al bij SUWI-ketenpartners bekend zijn, is voor hen onderdeel van de dagdagelijkse praktijk. Het is de norm geworden. Vaak is de WEU zelf niet bekend bij de gesprekspartners, maar wordt er binnen de organisatie wel volgens de principes van de WEU gewerkt. Dit geldt niet voor alle organisaties. Er zijn bijvoorbeeld gemeentelijke organisaties die de intake persoonlijk doen en niet digitaal en bij deze persoonlijke intake worden alle gegevens uitgevraagd. In paragraaf 4.2 gaan we hier verder op in.

De WEU biedt een wettelijke grondslag voor digitalisering en maakt het proces zo gemakkelijk mogelijk voor burgers

De ontwikkeling van deze denkwijze hangt samen met de ontwikkeling van de digitalisering in de sociale zekerheid, die in gang gezet lijkt te zijn met de ingang van de WEU en de daarmee samenhangende opkomst van systemen als Suwinet. Als gevolg van deze trend is het delen van gegevens binnen organisaties vergemakkelijkt. De WEU bood een grondslag voor deze ontwikkeling. Inmiddels is lastig te zeggen of de digitale systemen zonder de grondslag die de WEU biedt, de huidige vorm hadden aangenomen. Het is plausibel dat de WEU *richting* heeft gegeven aan de digitalisering van de sociale zekerheid.

Deze ontwikkelingen die mede door de WEU in gang zijn gezet, vinden voor een groot deel buiten het zicht van burgers plaats, zo heeft hoofdstuk 3 ons ook laten zien. Burgers kennen de WEU niet en zien niet dat de WEU richting heeft gegeven aan de digitalisering. Volgens de overheidsorganisaties zijn burgers ook niet zo bezig met wat er achter de schermen gebeurt. Tegelijkertijd heeft de digitalisering van de sociale zekerheid zonder meer bijgedragen aan de efficiëntie van dat stelsel. We zijn de tijd van ‘boodschappentassen aan bewijsstukken’ voorbij. Het is lastig te zeggen of de sociale zekerheid voor burgers momenteel eenvoudig is, maar de administratieve lasten zijn in de afgelopen 17 jaar door de digitalisering zeker afgenomen. Dit werd ook al vastgesteld in de evaluatie van de WEU in 2010.³⁴

4.2 In de praktijk zijn er knelpunten bij de eenmalige gegevensuitvraag

Tegelijkertijd pakt het in de praktijk niet altijd zo uit zoals de letter van de wet voorschrijft. Er zijn in de praktijk verschillende argumenten die ertoe kunnen leiden dat de WEU niet wordt nageleefd. Vanuit het beleid van een organisatie of vanuit de overtuiging van een professional zijn deze argumenten vaak goed uit te leggen. Het niet naleven van de WEU leidt dan tot een uitvoeringspraktijk die volgens hen beter is. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de verschillende argumenten (en daarmee knelpunten) die een (volledige) uitvoering van de WEU in

³⁴ P. Bex, J. van den Hurk, F. Sieng Goo & D. Marinkovic (2010) Evaluatie Wet WEU perceel 1. Onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve lastenverlichting voor burgers.

de weg kunnen staan. Vanwege deze knelpunten maken overheidsorganisaties keuzes in de uitvoering van de WEU, waardoor bepaalde gegevens wel hergebruikt worden en bepaalde gegevens niet. Enerzijds heeft dit te maken met wat er technisch mogelijk is. Maar het heeft ook te maken met het feit dat een strikte uitvoering van de WEU soms nadelig uit kan pakken voor burgers, zo zeggen de organisaties. We lopen de knelpunten hieronder één voor één langs.

Het verdient aandacht dat de verschillende overheidsorganisaties niet in dezelfde mate met de onderstaande knelpunten te maken krijgen. Voor sommige (afdelingen van) organisaties is het eenvoudiger om de WEU uit te voeren omdat de wet- en regelgeving die zij uitvoeren minder complex van aard is dan bij andere overheidsorganisaties. Zo zijn de kinderbijslag en AOW eenvoudiger uit te voeren dan de AIO, Participatiewet en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Voor de kinderbijslag en AOW gelden immers minder voorwaarden; er zijn daarmee minder gegevens nodig voor het verstrekken van de betreffende uitkering.

Knelpunten in de data

Uitvoerders hebben meer detail nodig

De reikwijdte van de formulering 'gegevens over' in Bijlage II bij het Besluit is onduidelijk.³⁵ Hoe algemener een gegeven is omschreven in het dossier, hoe eerder een professional ervoor kiest gegevens opnieuw en met een hoger detailniveau uit te vragen. Algemeen geformuleerde gegevens brengen een risico op fouten met zich mee, waardoor de voorkeur van professionals uitgaat naar het dubbel uitvragen van gegevens. Meestal is dat in de vorm: "Ik zie hier dat u twee kinderen heeft, kunt u me over hen iets meer vertellen?" Professionals maken voortdurend afwegingen of de gegevens die ze in het systeem vinden voldoende actueel en kloppend zijn om te gebruiken bij de beslissingen die ze moeten nemen.

Bruikbaarheid van gegevens; verschillende definities van inkomen

In de praktijk kan het zo zijn dat de gegevens die staan vermeld in het DKD, niet bruikbaar zijn voor de verwerker van de gegevens. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is dat samenwerkingspartners vanuit UWV bruto inkomstengegevens ontvangen, terwijl voor de vaststelling van het recht op een Participatiewet-uitkering (gemeenten) en van het recht op een AIO-uitkering (SVB) de netto inkomstengegevens nodig zijn. Gemeenten en SVB kiezen er daarom voor om burgers toch om salarisstroken te vragen.

Het is belangrijk te vermelden dat het vervangen van het bruto inkomen door het netto inkomen het probleem volgens verschillende uitvoerders bij gemeenten nog niet zou oplossen. Zij moeten immers ook weten wat het vakantiegeld is, of er een dertiende maand is en of er sprake is van andere aanvullingen. Alleen een salarisstrook vermeldt al deze informatie³⁶.

³⁵ Overigens is het zo dat Bijlage II van de Regeling SUWI concreter is beschreven dan Bijlage II van het Besluit SUWI. In de Regeling SUWI wordt behoorlijk precies beschreven wat er onder 'gegevens' verstaan wordt, dat geldt niet voor het Besluit SUWI, zie ook par. 2.2.

³⁶ Overigens levert het informatieproduct Ondersteuning Inkomstenberekening Bijstand van het Inlichtingenbureau gemeenten hierbij ondersteuning.

Meldingen bij wijzigingen worden niet altijd gebruikt

Vanaf de aanvraag van een uitkering moet een burger aan de Inlichtingenplicht voldoen. De Regeling uitzondering inlichtingenplicht zorgt er echter voor dat burgers niet alle wijzigingen in hun situatie dubbel hoeven door te geven. In Figuur 2.3 (in hoofdstuk 2) is een samenvatting van deze regeling weergegeven. Het gaat met name over gegevens uit de BRP, zoals adres, de geboorte van een kind, een huwelijk of scheiding, enzovoorts.



Indien een burger deze wijzigingen doorgeeft bij de afdeling Burgerzaken van de gemeente, worden deze wijzigingen ook automatisch doorgegeven aan de relevante sociale dienst/afdeling Werk en Inkomen. De sociale dienst/afdeling Werk en Inkomen ontvangt dan ook een wijzigingsmelding via IB. De wijziging kan immers gevolgen hebben voor het recht op of de hoogte van de uitkering.

Niet alle organisaties reageren op de meldingen zoals de WEU dat heeft bedoeld. Sommige organisaties leggen de meldingen terzijde en verwachten van de burger alsnog een melding van de wijziging. We horen hiervoor twee verklaringen:

- Het principe van de inlichtingenplicht krijgt bij een organisatie prioriteit. Als de burger een uitkering wil blijven ontvangen, verwacht de organisatie dat diegene zelf aan alle elementen van de inlichtingenplicht voldoet.
- De meldingen van wijzigingen komen soms te laat en leiden tot terugvorderingen. Om de burger te beschermen vragen sommige overheidsorganisaties de burger daarom toch zélf wijzigingen door te geven³⁷. De actualiteit van gegevens draagt bij aan het kloppend maken van een dossier, maar kan ook problemen voorkomen, zoals het voorbeeld in de box hieronder laat zien:

Box 4.1 Voorbeeld van hoe niet-actuele gegevens in de praktijk tot problemen kunnen leiden

Een burger ontvangt een uitkering van UWV, maar werkt er parttime naast, met wisselende uren. Daarom is er ook sprake van wisselende inkomsten. Al met al is het inkomen onvoldoende om rond te komen, wat betekent dat de burger in dit voorbeeld ter aanvulling een uitkering blijft ontvangen. Deze aanvulling wordt verrekend met de inkomsten van de burger. Deze verrekening vindt achteraf plaats. Tegelijkertijd vindt het regelmatig plaats dat werkgemers pas laat de loonaangifte doen. Als er tegelijkertijd een aantal maanden volledig is uitgekeerd, kan dat met terugwerkende kracht leiden tot een terugvordering. Deze terugvordering kan ertoe leiden dat een burger in de financiële problemen komt. Daarom vragen professionals de gegevens over inkomsten op bij de burger.

Goede dienstverlening wordt mede mogelijk gemaakt door gegevens buiten het domein werk en inkomen

UWV en SVB geven in hun meest recente knelpuntenbrieven aan dat ze op het gebied van gegevensuitwisseling tegen grenzen aanlopen. Wat hen betreft zit er meer rek in gegevensuitwis-

³⁷ Bij de SVB is het bijvoorbeeld niet toegestaan om boetes of maatregelen op te leggen op basis van meldingen die via de gegevensuitwisseling komen, die kunnen immers al verouderd zijn.

seling. Ruimere en/of duidelijkere grondslagen voor gegevensdeling – ook buiten het SUWI-systeem dragen volgens overheidsorganisaties bij aan een betere dienstverlening aan burgers en het voorkomen van fouten en handhaving.³⁸

Verschillende professionals wijzen erop dat het bepaalde informatie die gevoelig ligt wel meerdere keren uitgevraagd wordt bij burgers. Het gaat om gegevens over de gezondheid en gegevens over schulden. Mensen schamen zich ervoor als in de schulden zitten en vinden het lastig om daarover te vertellen en om er hulp bij te vragen. Dat geldt ook voor gezondheidsgegevens, terwijl die met name voor werkconsulenten/arbeidsdeskundigen relevant zijn. Gezondheidsgegevens en schulden vallen niet onder de WEU. Veel van de uitvoerders die wij hebben gesproken hebben hier overigens begrip voor. Deze gegevens zijn immers zeer privacygevoelig. Voor burgers kan het wel aanvoelen alsof ze meerdere keren over deze gevoelige onderwerpen moeten praten, terwijl ze deze informatie liever voor zich houden.

Niet alle gegevens over inkomen vallen onder de WEU, terwijl ze voor het vaststellen van het recht op een uitkering wel relevant zijn. Toeslagen en bedrijfswinsten (als de burger ondernemer is) vallen niet onder het domein werk en inkomen, en daarmee niet onder de WEU. Deze inkomensgegevens kunnen echter wel leiden tot verrekeningsproblematiek, als ze niet goed doorgegeven worden. Als de Belastingdienst ook onder de WEU zou vallen – menen sommige professionals – zou het niet meer nodig zijn salarisstroken op te vragen bij werknemers en zouden ondernemers niet meer zelf hun inkomsten hoeven doorgeven. Dat zou de verrekeningssystematiek minder foutgevoelig maken. Maar dat betekent dat de Belastingdienst ook maandelijks over de juiste gegevens zou moeten beschikken en dat is op dit moment in de praktijk niet zo.

Knelpunten in de cultuur

Mensbeeld leidt tot een andere uitvoering van de WEU

Tussen en binnen overheidsorganisaties en gemeenten zijn verschillen waarneembaar in hoe ze de burger tegemoet treden. Dat houdt in dat de overheidsorganisaties kunnen verschillen op basis van welk mensbeeld zij hun processen inrichten. Met name bij gemeenten zien we grote verschillen in hoe zij de burger benaderen.

Zo zijn er organisaties die de burger eerder wantrouwend benaderen. Bij deze organisaties ligt de focus op de inlichtingenplicht en op het controleren van de gegevens die de burger aanlevert (dat komt neer op de burger wijzen op fouten wanneer diens aangeleverde gegevens niet overeenkomen met wat er in het DKD staat). Bij deze organisaties is er een sterkere nadruk op rechtmatigheid. Dit maakt dat ze ervoor kunnen kiezen om bepaalde gegevens bij de burger dubbel – of zelfs vaker – uit te vragen.



“Het is allemaal digitaal. De inschrijfformulieren zijn blanco. Er is niets voor de klant van tevoren ingevuld. Als de aanvraag wordt ingediend, dan moet de klant alle gegevens indienen. Dan wordt daarna gecontroleerd of dat ook echt klopt.”

³⁸ Zie UWV. (2024). Knelpuntenbrief 2024. UWV. Amsterdam & Sociale Verzekeringsbank (SVB). (2024). Knelpuntenbrief IV: Internationale dienstverlening onder druk. SVB. Amstelveen.

Andere organisaties benaderen de burger vanuit vertrouwen. Bij deze organisaties is het leveren van een prettige dienstverlening aan burgers prioriteit. Deze organisaties proberen vaak rekening te houden met het doenvermogen van burgers en proberen niet méér van burgers te vragen dan wat zij op een bepaald moment aankunnen. Daarop passen zij ook hun processen aan, aanvraagformulieren zijn bijvoorbeeld minimaal. Het komt ook voor dat juist deze organisaties met het oog op hun inwoners terugvorderingen willen voorkomen (die hebben immers negatieve impact op het doenvermogen), en dat zij daardoor gegevens voor de zekerheid dubbel uitvragen.

Beleid gaat uit van een mensbeeld en dat mensbeeld wordt overgenomen door de uitvoerders van het beleid. We zien bij sommige overheidsorganisaties dat beleid alweer aangepast is, maar dat een oud mensbeeld nog altijd leeft bij uitvoerders. Er zijn ook overheidsorganisaties waarbij het mensbeeld per afdeling uiteenloopt. Afdelingen met een sterke focus op rechtmatigheid (bijvoorbeeld een team Intake) zien het daarbij vaak als hun taak om te controleren en waar nodig gegevens opnieuw op te vragen bij de burger.

Bekendheid van de WEU is beperkt, bekendheid van AVG des te groter



Veelal zijn de professionals die wij hebben gesproken niet op de hoogte van de hoed en de rand van de WEU. Na doorvragen valt op dat vrijwel alle professionals wel bekend zijn met het principe van eenmalige gegevensuitvraag. Maar, geven de respondenten toe, het was hen niet bekend dat er een wet ten grondslag ligt aan dit principe.

Ook als men de WEU wel herkent, weet men niet dat het om een verbod gaat. Eerder als een mogelijkheid: deze gegevens zijn bekend, zou je ze niet liever hergebruiken? En wanneer wij onderzoekers respondenten vertellen dat de WEU een verbod behelst, verbazen zij zich er soms over dat er geen handhaving plaatsvindt op dit verbod.

Daarnaast zijn de geïnterviewde professionals niet bekend met de exacte specificaties van de gegevens die eenmalig mogen worden uitgevraagd. Zij kennen het principe van eenmalige uitvraag, maar weten niet precies op welke gegevens dit principe precies betrekking heeft. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde gegevens wel worden uitgevraagd bij de burger, ondanks het feit dat het gegeven wel is opgenomen in bijlage II van het Besluit SUWI.

Wat bovendien opvalt in de gesprekken met professionals is dat zij op het gebied van gegevensdeling bekender zijn met de AVG dan de WEU. Overheidsorganisaties organiseren ook trainingen en bijeenkomsten over de AVG, waardoor de AVG goed op het netvlies staat van professionals. Uit angst voor de consequenties van de AVG kiezen sommige professionals en overheidsorganisaties ervoor juist géén gegevens met elkaar te delen. Tijdens interviews vinden professionals het ook moeilijk te benoemen wat wel mag (volgens de WEU) en wat niet mag (volgens de AVG). In de praktijk zien we dat de consequenties van het niet naleven van de AVG veel ernstiger lijken te zijn voor de uitvoering dan de consequenties van het niet strikt toepassen van de WEU, het gevolg is dat gegevens meer dan één keer worden uitgevraagd.

"De WEU zegt me weinig, de AVG des te meer. Daar wordt gewicht op gelegd."

Knelpunten in inrichting en beleid

Digitalisering en voorinvulling van formulieren gebeurt niet overal en niet altijd

De mate waarin de uitvoering van de WEU effectief is in het aanvraagproces hangt samen met de mate waarin de aanvraag digitaal plaatsvindt. Bij een digitale aanvraag is het immers mogelijk om bepaalde gegevens voor in te vullen, of in sommige gevallen zelfs weg te laten uit de aanvraag, omdat deze al bij de gemeente of sociale dienst bekend zijn. Dit is in lijn met de conclusie uit de vorige evaluatie van de WEU uit 2015.³⁹

Het is echter niet voor iedere burger mogelijk om het digitale aanvraagproces te doorlopen. Sommige mensen zijn minder digitaal vaardig, of beheersen het Nederlands onvoldoende. Er zijn ook aanvragers van een uitkering zonder adres, zij kunnen nooit een digitale aanvraag indienen. En er zijn gemeenten die ervoor gekozen hebben hun aanvraag primair op papier te laten plaatsvinden. Ze kunnen die keuze maken omdat ze het belangrijk vinden hun inwoners eerst één-op-één te leren kennen of omdat ze proberen de instroom in de bijstand te beperken of een combinatie van beide factoren. We zien in dit onderzoek een voorbeeld van een gemeente die ook het aantal gegevensvragen op het papieren formulier heeft geminimaliseerd (en deze gegevens in een later stadium zelf aanvult). Meestal zijn papieren formulieren echter niet voorinvuld, overheidsorganisaties zien ook geen manier om dat te regelen.

We zien in dit onderzoek ook gemeenten waar de aanvraag van een uitkering begint met een voorgesprek, níét met het invullen van een formulier. In het voorgesprek passeren al bepaalde onderwerpen de revue. Het voorgesprek kan er bijvoorbeeld op gericht zijn uit te sluiten dat er sprake is van voorliggende voorzieningen.

Zowel een papieren aanvraag als een voorgesprek voordat er een formulier wordt ingevuld, betekent dat in de praktijk de WEU niet wordt nageleefd omdat dat de burger de uitgevraagde gegevens in kwestie in een eerder stadium al heeft doorgegeven (omdat het aanvraagformulier niet is aangepast op bekende informatie) of dat de burger in een later stadium bepaalde gegevens opnieuw moet aanleveren.

Signalen dat niet alle softwarepakketten uitvoering van de WEU mogelijk maken

De meeste gemeenten die wij voor dit onderzoek spreken, maken gebruik van hetzelfde softwarepakket. We voeren twee casusonderzoeken uit waarbij sprake is van een ander softwarepakket bij een andere softwareleverancier. Eén van deze gemeenten laat weten dat zij in een traject zijn om voorinvulling van formulieren mogelijk te maken, maar dat de softwareleverancier nog wacht op een wetwijziging (waarmee waarschijnlijk op de Participatiewet in Balans wordt gedoeld). Tot dat traject doorlopen is, of totdat een wetwijziging het volgens de softwareleverancier mogelijk maakt, is voorinvulling niet mogelijk. De andere gemeente zegt dat bij de inwerkingtreding van dit softwarepakket een aantal jaar geleden de gegevens nog niet actueel genoeg waren om te gebruiken en dat daarom de WEU in de praktijk niet wordt toegepast. Deze gemeente is wel bezig met een nieuwe aanbesteding voor software waarbij er meer gebruik gemaakt gaat worden van reeds bekende gegevens. We kunnen aan de hand van dit onderzoek niet zeggen hoe vaak de softwareleverancier naleving van de WEU in de weg staat.



³⁹ L. Coenen & M. Engelen (2015) Zijn de vooringevulde gegevens juist? Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag over de periode 2010 - 2014.

Gegevens zijn een ingang om het gesprek aan te gaan

In dit onderzoek zien we dat veel professionals die zich richten op re-integratie, ernaar streven hun kandidaten zo goed mogelijk te leren kennen. Dit streven speelt in mindere mate bij professionals die zich richten op het verstrekken van de uitkering (bijvoorbeeld inkomensconsulenten). We spreken ook inkomensconsulenten die het belangrijk vinden een burger goed te leren kennen.



Re-integratieconsulenten en sommige inkomensconsulenten vinden het belangrijk een goede verstandhouding met de burger op te bouwen. Zo kunnen ze een burger beter ondersteunen. Dat kan een persoonlijke overtuiging zijn of het beleid van de organisatie. Een goede verstandhouding opbouwen kan betekenen dat je als professional vraagt naar 'de bekende weg'. Dat houdt in dat de professional gegevens die al in DKD staan nogmaals uitvraagt.

Strikt genomen betekent dit dat de WEU niet wordt nageleefd. Maar – geven de respondenten aan – een strikte naleving van de WEU zou ofwel resulteren in een gebrek aan kennis over een kandidaat, ofwel in een zeer afstandelijke relatie tussen de kandidaat en de professional. De citaten laten zien hoe professionals hiermee omgaan in de praktijk.

"Kinderen vraag ik altijd wel uit, want dat heeft heel veel invloed op of ze kunnen werken of niet. Of ze bijvoorbeeld ziek zijn, speciaal onderwijs, enzovoorts. Er zijn veel alleenstaande moeders die trajecten volgen. Dan is het belangrijk om dat nog een keer uit te vragen. Daarbij zijn kinderen ook een goede ingangsvraag om vertrouwen mee te winnen. Mensen vertellen graag over hun kinderen."

"Je hebt soms die info nodig om een gesprek te starten. Je zit hier, hebt uitkering aan moeten vragen. Hoe komt het dat je uitkering hebt aangevraagd? Terwijl het op het formulier staat. Dat is gewoon een manier om een gesprek erover te hebben, zonder dat het een kruisverhoor wordt."

4.3 Mogelijke verbeterpunten genoemd door de uitvoering

In deze paragraaf beschrijven we de verbeterpunten binnen de WEU die geïnterviewde leidinggevenden en uitvoerders zelf hebben aangekaart. Het gaat om de volgende verbeterpunten:

Zorg ervoor dat alle softwarepakketten gegevensuitwisseling mogelijk maken

Twee gemeenten die meededen aan dit onderzoek, hadden een andere softwareleverancier dan de meest gebruikte leverancier. Een van deze softwareleveranciers stelt – zo vertellen medewerkers van de gemeente ons – dat gegevensuitwisseling tussen SUWI-samenwerkingspartners op dit moment niet wettelijk is toegestaan⁴⁰. Dat heeft effect op de mate waarin de gemeente de WEU kan uitvoeren. Het is ons onbekend in hoeverre dit knelpunt landelijk speelt.

⁴⁰ Deze veronderstelling van de softwareleverancier is onjuist.

Om de WEU goed uit te voeren, is werkende software essentieel. Het is daarom goed om hierover gesprekken te voeren met verschillende softwareleveranciers die in het land werkzaam zijn.

Registreer inkomstengegevens zowel bruto als netto

Voor de AIO (SVB) en bijstandsuitkering (gemeenten) zijn netto inkomstengegevens nodig, terwijl vanuit UWV inkomsten bruto in systeem worden gezet. Uitvoerders van in ieder geval de AIO en de bijstandsuitkering vragen daarom salarisstroomjes bij burgers uit. Het kan helpen om inkomsten zowel bruto als netto in de systemen te hebben.

Uitvoerders wijzen ons er echter ook op dat de netto inkomsten nog altijd niet informatief genoeg zijn. Daaruit blijkt namelijk niet hoeveel vakantietoelage iemand ontvangt, of er een derdiende maand uitbetaald wordt, enzovoorts. Die informatie is wel noodzakelijk voor het bepalen van de hoogte van een inkomensafhankelijke uitkering.

Verbreed de WEU

Met name bij de SVB zien we dat er behoefte is aan verbreding van de WEU. Nu valt alleen het domein werk en inkomen onder de WEU, maar ook gegevens uit andere domeinen kunnen nuttig zijn zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor gegevens over toeslagen en inkomsten uit een onderneming.

4.4 Conclusie

In het bovenstaande hebben we beschreven dat het principe van eenmalige gegevensuitvraag breed wordt gedragen in overheidsorganisaties, enerzijds omdat eenmalige gegevensuitvraag efficiënter is voor de uitvoering, anderzijds omdat de je burger daarmee niet overbelast. Maar het feit dat het principe gedragen wordt, betekent nog niet dat de wet altijd precies nageleefd wordt. In de praktijk wordt de WEU meestal deels wel en deels niet nageleefd.

Er zijn verschillende redenen denkbaar die een strikte uitvoering van de WEU bemoeilijken, zo niet onmogelijk maken. Sommige redenen om de WEU niet na te leven zijn juist gericht op de burger. Een strikte toepassing van de WEU kan – zo zeggen professionals – soms tot nadelige effecten voor de burger leiden, zoals terugvorderingen, een te lage uitkering of een al te afstandelijke bejegening door professionals.

Dit onderzoek vond plaats bij de SVB, UWV en bij negen gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden. We zien met name bij gemeenten een heel diverse uitvoeringspraktijk. De gemeenten maken allemaal andere keuzes bij het al dan niet strikt toepassen van de WEU. We zien dat gemeenten de WEU allemaal in zekere mate wel naleven, maar zelden volledig en precies volgens de letter van de wet.

Figuur 4.1: Samenvatting van redenen om de WEU wel of niet toe te passen



Bij de SVB en UWV spelen bepaalde van de hierboven uitgelegde argumenten in mindere mate: in ieder geval maakt de door hen gebruikte software gegevensuitwisseling mogelijk en beide organisaties bieden standaard digitale aanvraagformulieren aan⁴¹. Andere knelpunten kunnen ook bij SVB en UWV spelen – op organisatieniveau, maar ook onder individuele professionals. We zien bij SVB de grootste behoefte om verdere uitbreiding van de gegevens die worden uitgewisseld, zodat de professionals daar hun werk beter en meer integraal kunnen uitvoeren.

⁴¹ Dit geldt echter niet voor de AIO, de Wajong en de WIA.



Doeltreffendheid van de WEU

In dit hoofdstuk integreren we de bevindingen die in de hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn beschreven en trekken we conclusies over de doeltreffendheid van de WEU. In de eerste twee paragrafen is een korte samenvatting van de belangrijkste rode draden uit de eerdere hoofdstukken gegeven. We gaan in op de wijze waarop de burger de WEU beleeft en hoe de professionals werken met de WEU. Paragraaf 5.3 geeft het oordeel over de doeltreffendheid van de WEU. Tot slot gaan we in op de vraag of de doeltreffendheid van de WEU verder te verbeteren is en in hoeverre dit zinvol is.

5.1 Het burgerperspectief op de WEU samengevat

De WEU is niet bekend bij burgers

Voor dit onderzoek hebben we ruim honderd burgers gesproken op werkpleinen en tijdens één-op-één interviews. Al snel kwamen we erachter dat de WEU onder burgers niet bekend is. Het principe van eenmalige gegevensuitvraag is voor de meesten van hen nieuw. We hebben hen daarom gevraagd naar hun eigen ervaringen met gegevensuitwisseling en privacy, en wat zij belangrijk vinden in de dienstverlening.

Het is niet altijd zo dat burgers kiezen voor gemak, sommigen zijn zeer gehecht aan hun privacy

Wanneer burgers een afweging moeten maken tussen controle over hun eigen gegevens (privacy) en gemak in de dienstverlening (gegevensuitwisseling), liggen hun voorkeuren verschillend. Er zijn burgers die graag maximale controle houden over hun gegevens en er zijn burgers die zonder meer kiezen voor gemak, soms omdat zij een groot vertrouwen hebben in de overheid, soms omdat zij veel andere zorgen aan hun hoofd hebben of een laag doenvermogen hebben. Er zijn ook burgers die bereid zijn de controle over hun gegevens over te dragen aan de overheid, mits goed uitgelegd wordt waarom juist die gegevens noodzakelijk zijn. Voorkeuren lijken samen te hangen met denk- en doenvermogen, begrip van de werking van de overheid, eerdere negatieve ervaringen met de SUWI-samenwerkingspartners en met andere overheidsorganisaties, berichtgeving in de media en culturele achtergrond.

Burgers ervaren niet dat gegevens slechts eenmalig worden uitgevraagd

Veel burgers laten weten dat zij wel degelijk het gevoel hebben dat hun gegevens momenteel dubbel uitgevraagd worden. Daar kunnen meerdere redenen voor zijn. De eerste reden is dat de WEU niet (in zijn volledigheid) nageleefd wordt door overheidsorganisaties in het domein werk en inkomen. De tweede reden is dat zij hun gegevens eerder hebben gedeeld met organisaties buiten het domein werk en inkomen, en die vervolgens opnieuw moeten delen met organisaties binnen het domein werk en inkomen. Ook dat voelt voor een burger als dubbele gegevensuitvraag, want voor velen is het onderscheid tussen die domeinen niet helder. De burger ziet eigenlijk maar één overheid.

Burgers maken zich niet druk over dubbele gegevensuitvraag

Burgers maken zich zelden echt druk over dubbele gegevensuitvraag. Een enkeling vindt het vervelend om meer dan één keer hetzelfde verhaal te vertellen en snapt niet waarom dit nodig is. De meeste burgers leveren gegevens echter meerdere malen aan zonder dat ze daar vraagtekens bij plaatsen. Ze zien het meermalig aanleveren van gegevens als een soort noodzakelijk kwaad: als je een uitkering wilt, moet je nou eenmaal vervelende dingen doen. Sommige respondenten vertellen dat er zoveel zorgen in hun levens spelen, dat dubbele gegevensuitvraag wel het laatste is waar ze over nadenken.

Omdat uitkeringsgerechtigde burgers zich in een afhankelijkheidsrelatie bevinden, kunnen overheidsorganisaties veel van hen vragen. Burgers voelen zich niet in een positie om daar tegenin te gaan. Het kan immers gebeuren dat je uitkering gekort wordt of niet wordt toegekend als je protesteert tegen bepaalde voorwaarden. Voor uitkeringsgerechtigde burgers heeft de uitkering meestal meer prioriteit dan hun gelijk halen. De WEU en de bijbehorende Regeling uitzondering inlichtingenplicht bewerkstelligen wat dat betreft ook nauwelijks een afdwingbaar recht voor burgers.

Administratieve lasten beginnen pas echt als de uitkering al loopt

Burgers bevestigen dat het aanvragen van een uitkering complex kan zijn, maar dat het om incidentele administratieve lasten gaat die daarna ook weer voorbij zijn. Even op je kiezen bijten en het is over. Als je eenmaal een uitkering hebt, spelen er andere administratieve lasten. Het op tijd opsturen van salarisstroomkjes (in het geval van inkomensafhankelijke uitkeringen) kost ook

moeite en tijd.⁴² Daar hebben noch de WEU en de Regeling uitzondering inlichtingenplicht iets aan veranderd.

5.2 Hoe werkt de WEU in de uitvoering

De WEU is niet bekend bij de uitvoering, de principes wel

We hebben voor dit onderzoek gesproken met managers en professionals die werkzaam zijn bij UWV, SVB en negen gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Tijdens deze gesprekken werd duidelijk dat de WEU een onderwerp is waar in de praktijk weinig over wordt gesproken. Het werken volgens de principes van de WEU – waarbij benodigde gegevens worden opgehaald uit het DKD – is voor veel professionals vanzelfsprekend.

Tegelijkertijd pakt het in de praktijk niet altijd zo uit zoals de letter van de wet voorschrijft. Er zijn verschillende argumenten die ertoe leiden dat de WEU niet wordt toegepast zoals bedoeld. De oorzaken hiervan kunnen bijvoorbeeld liggen in de uitvoeringspraktijk van de organisatie of aan de overtuigingen of wijze van werken van professionals. We lichten dit hierna toe.

Toepassing van de door gemeenten hangt af van de inrichting van het werkproces

Voor bij gemeenten zien we een diverse werkpraktijk, dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de WEU wordt nageleefd. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten waarin het beleid voorschrijft de uitkeringsaanvraag te starten met een (voor)gesprek met de aanvrager, niet met het invullen van een formulier. In het voorgesprek passeren allerlei onderwerpen de revue. Het voorgesprek kan er bijvoorbeeld op gericht zijn te onderzoeken of er sprake is van voorliggende voorzieningen of dat de burger rechtstreeks naar werk kan worden begeleid. Na het voorgesprek vindt de formele uitkeringsaanvraag plaats en vult de burger allerlei gegevens in, dit zijn gegevens die tijdens het voorgesprek ook al (deels) besproken zijn. Deze – naar ons gevoel als onderzoekers – prettige persoonlijke intake leidt er de facto toe dat de gegevens eerst informeel worden uitgevraagd en vervolgens opnieuw formeel in een aanvraag worden ingevuld, en daarmee dus niet éénmalig worden uitgevraagd.

Hetzelfde speelt wanneer een burger in gesprek gaat over re-integratie. Uiteraard weet de professional vrij precies hoeveel kinderen de burger heeft en wanneer deze geboren zijn, toch gebruikt de professional vaak de vraag ‘Heeft u kinderen?’ om in gesprek te komen met de burger, vertrouwen te winnen en te spreken over re-integratie. Formeel mag dit gegeven conform de WEU niet opnieuw worden uitgevraagd.

Toepassing WEU hangt ook af van het gehanteerde mensbeeld

We zien bij de overheidsorganisaties die we spreken dat er verschillende mensbeelden leven en dat er verschillen waarneembaar zijn in hoe ze de burger tegemoet treden, dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de WEU wordt toegepast. Dit speelt vooral bij gemeenten die elk hun proces op een eigen manier hebben ingericht.

- Zo zijn er organisaties die de burger eerder wantrouwend benaderen. Bij deze organisaties ligt de focus op de inlichtingenplicht en op het controleren van de gegevens die de burger aanlevert (dat komt neer op de burger wijzen op fouten wanneer diens aangeleverde gegevens niet overeenkomen met wat er in het DKD staat).

⁴² Dit is met informatieproduct Ondersteuning Inkomstenberekening Bijstand (OIB) van het Inlichtingenbureau deels op te lossen.

- Andere organisaties benaderen de burger vanuit vertrouwen. Deze organisaties proberen niet méér van burgers te vragen dan wat zij op een bepaald moment aankunnen. Daarop passen zij ook hun processen aan, aanvraagformulieren zijn bijvoorbeeld minimaal en er wordt maximaal van het DKD gebruik gemaakt.
- Anderzijds kan dit mensbeeld er ook toe leiden dat organisaties met het oog op hun inwoners terugvorderingen willen voorkomen (die kunnen immers een negatieve impact hebben op het doenvermogen), en dat zij daardoor gegevens voor de zekerheid dubbel uitvragen.

De al eerder uitgevraagde gegevens zijn niet altijd bruikbaar

We geven hierna een kort overzicht van de andere knelpunten met de WEU die we hebben opgehaald gedurende het onderzoek.

- We merken dat de data die worden gedeeld niet altijd precies passen op de informatie die benodigd is om bijvoorbeeld het recht op een uitkering te kunnen bepalen. Dit betekent dat de beschikbare gegevens volgens de professionals niet altijd precies passen op wat de professional nodig heeft en daarom worden gegevens opnieuw uitgevraagd. Denk bijvoorbeeld aan de precieze hoogte van het inkomen van iemand met een flexibele baan én een uitkering.
- Soms maakt een organisatie ook een bewuste keuze om gegevens niet opnieuw te gebruiken. Zo zien we dat niet alle organisaties IB-signalen gebruiken en verwachten dat burgers alle belangrijke wijzigingen zelf doorgeven.
- Digitalisering en voorinvulling van formulieren gebeurt niet overal en niet altijd. Zeker bij papieren formulieren wordt niet altijd informatie voorgevuld. Burgers die minder digitaal vaardig zijn, hebben vaak een voorkeur voor zo'n papieren formulier.
- Sommige softwarepakketten zijn niet toegerust op het voorinvullen van al uitgevraagde informatie.

Er wordt spanning ervaren tussen de WEU en de AVG

Wat tot slot opvalt in de gesprekken met professionals, is dat zij op het gebied van gegevensdeling bekender zijn met de AVG dan de WEU. Uit angst voor de consequenties van de AVG kiezen sommige professionals en overheidsorganisaties ervoor juist géén gegevens met elkaar te delen. We zien dat de consequenties van het niet naleven van de AVG veel ernstiger lijken te zijn voor de uitvoering dan de consequenties van het niet strikt toepassen van de WEU. Het gevolg is dat gegevens meer dan één keer worden uitgevraagd.

5.3 Oordeel over doeltreffendheid van de WEU

In deze paragraaf geven we als onderzoekers ons oordeel over de doeltreffendheid van de WEU. Voor dit oordeel hebben we de informatie die is opgehaald bij burgers, uitvoerders en beleidsmakers gecombineerd met de informatie uit de bestaande (juridische) literatuur.

De WEU geeft de wettelijke grondslag voor hergebruik van gegevens

De WEU heeft een grondslag gegeven om de digitale infrastructuur neer te zetten die het hergebruik van gegevens mogelijk maakt. In die zin is de WEU doeltreffend en nuttig geweest. Toch trekken nu verscheidene beleidsmedewerkers bij zowel het ministerie als de organisaties die we gesproken hebben de toegevoegde waarde van de WEU in twijfel.

Sinds de invoering is het wettelijk stelsel van grondslagen voor gegevensdeling en hergebruik in de materiewetten complex(er) geworden. De rol van de WEU is in dat stelsel niet vanzelfsprekend en duidelijk. Er is behoefte ontstaan aan een helder, vereenvoudigd grondslagenstelsel voor het delen en hergebruik van gegevens. Dit stelsel moet bovendien niet alleen van toepassing zijn op het domein werk en inkomen, maar op het bredere sociaal domein. De positie en functie van de WEU in zo'n (ver)nieuw(d) stelsel is nu nog niet evident.

Langetermijndoelen zijn niet gerealiseerd

Bij de invoering van de WEU waren er grote dromen en ambities die niet allemaal waargemaakt zijn. Het groei-model bleek geen lang leven beschoren en de omgekeerde intake is voor de meeste uitkeringen niet verwezenlijkt⁴³. Bijlage II bij het Besluit SUWI is eenmaal herzien in 2010 en de Regeling uitzondering inlichtingenplicht werd in 2017 vastgesteld – in een andere beleidscontext dan tien jaar daarvoor. Niet langer waren administratieve lastenverlichting en optimale publieke dienstverlening het streven. Fraudehandhaving en rechtmatige bestedingen van gemeenschapsgeld hadden sinds de invoering van de Fraudewet voorrang gekregen. De Regeling uitzondering Inlichtingenplicht was weer een stapje richting minder administratieve lasten. Het laat zien hoe lastig het is om een bestendige koers uit te zetten voor de publieke dienstverlening als de politieke wind anders gaat waaien.

Administratieve lasten zijn desondanks wél verlicht

Niettemin is de WEU doeltreffend geweest in het verlichten van de administratieve lasten voor burgers die een uitkering aanvragen. Door de oprichting van het Digitaal Klantendossier en de verplichting om specifieke gegevens te hergebruiken is de tijd van boodschappentassen vol papieren bewijsstukken voorbij.

De tragiek van dit succes is dat zaken die toen niet vanzelfsprekend waren, dat nu wel zijn: alles went. Burgers ervaren de aanvraagprocedure van een uitkering niet met de situatie van twintig jaar geleden in hun achterhoofd. Ze ervaren dat ze behoorlijk vaak dezelfde informatie moeten aanleveren, dit zien ze echter als vanzelfsprekendheid. Ze zijn immers afhankelijk zijn van de gemeente, UWV of SVB voor hun financiële bestaanszekerheid. De SUWI-samenwerkingspartners passen de WEU in principe wel toe, maar tijdens gesprekken met professionals merken we ook dat er in de praktijk diverse redenen zijn om toch gegevens nogmaals uit te vragen.

Het verbod op dubbele gegevensuitvraag is vrijblijvend

Hoewel het principe van eenmalige gegevensuitvraag breed geland is bij overheidsorganisaties, is het in de praktijk nauwelijks afdwingbaar. In de eerste plaats hebben burgers het gevoel dat zij zich niet in de positie bevinden om hergebruik van eerder aangeleverde gegevens af te dwingen. Bij de aanvraag van een uitkering staat de ongelijkwaardige verhouding met de overheid hieraan in de weg. Gedurende een uitkering maakt de geringe inhoud van de Regeling uitzondering inlichtingenplicht dat óók al bekende informatie niettemin moet worden aangeleverd.

In de tweede plaats zijn er geen institutionele waarborgen om hergebruik van gegevens te garanderen. Hergebruik van gegevens is bijvoorbeeld geen aandachtspunt voor de Nederlandse Arbeidsinspectie. Dit alles maakt dat eenmalige gegevensuitvraag, hoewel breed geland in de organisaties, ook behoorlijk vrijblijvend is. Eenmalige gegevensuitvraag wordt door geïnterviewde professionals eerder gezien als mogelijkheid dan als verplichting.

⁴³ De AOW, WW en AKW lopen wel grotendeels geautomatiseerd.

Is de WEU doeltreffend?

In 2007 was het doel van de WEU het verminderen van administratieve lasten van burgers door een verbod op het meermaals uitvragen van een specifieke set aan gegevens. Met dat doel van 2007 in ons achterhoofd kunnen we beoordelen dat de WEU behoorlijk doeltreffend is geweest. Burgers zijn niet meer genoodzaakt aan de hand van een enorme stapel papier hun uitkering aan te vragen.

Maar er is ook het nodige in de context veranderd:

- In 2008 was de digitale interactie met de overheid beperkt, terwijl in 2025 vrijwel alle uitkeringen- en toeslagenaanvragen online verlopen. DigiD is in 2005 ingevoerd, wat in veel opzichten een belangrijke basis heeft gevormd voor online dienstverlening. De WEU werd in deze periode ingevoerd en heeft zeker effect gehad op de invoering van Suwinet en de in-kijkmogelijkheden. De digitalisering van de aanvraag van uitkeringen en toeslagen is sindsdien steeds verder ontwikkeld. De 'tijd van de boodschappentassen vol met bewijsstukken', en daarmee de hoge administratieve last voor burgers, is vanwege de verdere digitalisering voorbij.
- Door de opkomst van AI en technische ontwikkelingen om gegevens automatisch te verwerken en te koppelen, hebben burgers steeds vaker de verwachting dat overheidsinstanties onderling gegevens delen.
- In 2005 speelde privacy een minder prominente rol in het publieke debat. Bewustzijn over het belang van privacy is sindsdien toegenomen, mede door de invoering van de AVG en door mediaberichten over datalekken bij de overheid.

Het onderzoek laat ook zien dat het in 2025 nog altijd niet eenvoudig is voor de overheid om betrouwbare informatie bij de verschillende overheidsorganisaties beschikbaar te maken. Gegevens moeten actueel, juist en precies genoeg zijn om te worden hergebruikt. Tegelijkertijd gelden nog steeds de eisen van de AVG aan gegevensdeling. Het verminderen van administratieve lasten betekent ook dat overheidsorganisaties over betrouwbare gegevens moeten beschikken en er rechtmatig mee om moeten gaan. Dat zijn beide randvoorwaarden voor een goede naleving van de WEU, en pas bij een goede naleving van de WEU kan de WEU doeltreffend zijn.

Onze conclusie is dat de droom van een omgekeerde intake niet gerealiseerd is, maar dat door realistische 'tussendoelen' te stellen, de WEU wel de organisaties in samenwerking heeft geholpen gegevensdeling mogelijk te maken en zo de publieke dienstverlening blijvend te verbeteren.

5.4 Is (het zinvol) de doeltreffendheid te verbeteren?

Voor ons als onderzoekers resteren twee vragen.' (Hoe) is de doeltreffendheid van de WEU te verbeteren?' is onze eerste vraag. De tweede vraag die we ons stellen luidt: 'Is het zinvol de doeltreffendheid van de WEU te verbeteren?'

Op de eerste vraag is het antwoord niet eenvoudig te geven. We hebben met name in het vierde hoofdstuk van dit rapport laten zien dat de naleving van de WEU niet bij alle organisaties even goed is. Het principe van eenmalige gegevensuitvraag is weliswaar breed geland in uitvoeringsorganisaties; het is veelal onderdeel van de cultuur dat niet informatie die al bekend is niet nogmaals wordt opgevraagd bij burgers. Die cultuur heeft een breder effect dan de WEU en de bijlagen van de Regeling en het Besluit SUWI. Niettemin zijn in diezelfde praktijk er ook diverse

redenen om de wet niet in zijn volledigheid uit te voeren. Dan worden toch gegevens die reeds beschikbaar zijn bij de burger uitgevraagd.

De doeltreffendheid van de WEU is in theorie te verbeteren door te zorgen voor een betere naleving van de wet. We vragen ons echter af of een betere naleving van de WEU in 2025 bijdraagt aan het oorspronkelijke doel van de WEU, namelijk het verminderen van administratieve lasten voor burgers. Professionals hebben diverse redenen om gegevens opnieuw uit te vragen. Het voorkomen van terugvorderingen of het maken van persoonlijk contact zijn daarbij redenen die regelmatig genoemd worden. Het strikter naleven van de WEU zou in sommige opzichten tot een minder persoonsgerichte dienstverlening kunnen leiden.

We menen dat er slechts marginale winst is behalen door binnen het domein werk en inkomen het verbod op dubbele gegevensuitvraag uit te breiden. De problemen waar met name gemeenten nog tegenaan lopen moeten waarschijnlijk met andere instrumenten dan wetgeving worden opgelost.

We zien voordelen van een verbetering van de werking van de WEU voor professionals. Dienstverlening kan efficiënter worden wanneer er meer gegevens beschikbaar zijn en/of wanneer de beschikbare gegevens beter aansluiten op wat professionals nodig hebben in de uitvoering. Zo lijkt het in overleg met de softwareleveranciers verbeteren van de ontsluiting van DKD-gegevens meer soelaas te kunnen bieden. Ook kunnen heldere wettelijke grondslagen mogelijk bijdragen aan het vereenvoudigen van gegevensdeling.

Dit onderzoek laat echter ook zien dat burgers daarmee niet per se een administratieve lastenverlichting ervaren – of hooguit slechts kortstondig. De mate waarin de burger baten ervaart van een efficiëntere dienstverlening is vooraf niet te voorspellen. Wij werpen daarom de vraag op of administratieve lastenverlichting als doelstelling past bij de behoeften die uitkeringsgerechtigden hebben. Zou dit leiden tot een grotere tevredenheid van de burger of een als beter ervaren dienstverlening? Wanneer overheidsorganisaties daadwerkelijk beter willen aansluiten bij de behoefte van burgers, dan is meer integraal werken – zo is onze conclusie op basis van dit onderzoek – de meest belangrijke verbetermogelijkheid. Dat staat gelijk aan het doorbreken van de verkokering die we zowel bij het Rijk als binnen de diverse overheidsorganisaties zien. Dat betekent niet alleen dat de SUWI-samenwerkingspartners beter samenwerken binnen het domein van werk en inkomen, maar dat zij ook aansluiting zoeken bij andere domeinen (bijvoorbeeld het brede sociale domein). Dan zou de burger die leeft in de wereld van 2025 beter te bedienen zijn.

Bijlage 1: Hoofd- en deelvragen

Hoofdvraag 1: Wat zijn de effecten van de WEU in de praktijk voor burgers, met andere woorden wat is het burgerperspectief?

1. Ervaren burgers dat ze meerdere malen dezelfde informatie moeten aanleveren bij UWV, SVB en/of gemeenten? Welke soort gegevens betreft dit? Op welk moment in het dienstverleningsproces ervaren burgers dit?
2. Welke gegevens moeten burgers aanleveren waarvan zij denken dat de overheid deze al zou moeten hebben? Wat is het gevolg daarvan?
3. Is het burgers duidelijk welke gegevens zijn vrijgesteld van de inlichtingenplicht en waarom sommige gegevens dat niet zijn?
4. Wat vinden burgers van de doelstelling van de WEU?
5. Willen burgers meer inzicht in welke gegevens de overheid hergebruikt? En zo ja, hoe dan?
6. Beschouwen burgers het hergebruik van overheidsgegevens als een dienst of als een inbreuk op hun privacy?
7. Welke mogelijkheden zien burgers om de dienstverlening op dit punt verder te verbeteren?

Hoofdvraag 2: Hoe wordt de WEU uitgevoerd door UWV, SVB, gemeentelijke sociale diensten, Inlichtingenbureau en BKWI, oftewel: wat is het uitvoeringsperspectief?

1. Op welke wijze geven UWV, SVB en gemeenten in de praktijk invulling aan de WEU? Wat heeft de regeling uitzondering inlichtingenplicht betekend voor de praktijk van UWV, SVB en gemeenten?
2. Welke belemmeringen doen zich in de praktijk voor die het eenmalig uitvragen en hergebruik van gegevens aan burgers in de weg staan? En wat is daarvan de oorzaak? Zijn deze belemmeringen weg te nemen, en zo ja, op welke wijze?
3. Welke invloed heeft de invoering van de AVG gehad op de uitvoering van de WEU? Heeft dit geleid tot meer voorzichtigheid? Is het hergebruiken van gegevens echt niet conform de AVG? Of is het meer een excuus dat gebruikt wordt om niet precies uit te hoeven zoeken wat de betekenis van de AVG voor de WEU is?
4. Hoe is de WEU te verbeteren volgens UWV, SVB en gemeenten?
5. In hoeverre is het vanuit uitvoeringsperspectief denkbaar om nog meer gegevens onder de WEU onder te brengen?
6. Hoe moet - volgens de uitvoering - worden omgegaan met het hergebruik van gegevens die gedurende de looptijd van een uitkering wijzigen en die gevolgen hebben voor het recht op een uitkering?

Hoofdvraag 3: Hoe is op basis van de antwoorden op vraag 1 en 2 de doeltreffendheid van de WEU te beoordelen (beleidsperspectief)?

Bijlage 2: Literatuurlijst

Onderzoeksrapporten

- De burger bediend! Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI. Eindrapport. Rotterdam, april 2005.
- Burgerperspectief proactieve dienstverlening, Motivaction, Amsterdam 26 maart 2024.
- Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie: De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat, De Beleidsonderzoekers en SEO, Leiden 10 maart 2021.
- Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid, WRR, Den Haag 2017.
- Zijn de vooringevulde gegevens juist? Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag over de periode 2010 – 2014, Panteia, Zoetermeer 13 juli 2015.
- Evaluatie van de Wet eenmalige gegevensuitvraag Werk en Inkomen (WEU) Perceel 3: Onderzoek naar de inrichting, de werking en het beheer van de elektronische infrastructuur, Zenc, Den Haag 29 november 2010.
- De werking van de eenmalige gegevensuitvraag in de praktijk. Evaluatie WEU perceel 2, EIM, Zoetermeer 6 december 2010.
- Onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve lastenverlichting voor burgers. Evaluatie WEU perceel 1, Sira Consulting, Nieuwegein 29 november 2010.

Kamerstukken

- *Kamerstukken 2023-2024*, 34352, nr. 319.
- *Kamerstukken 2016-2017*, 26448, nr. 576
- *Kamerstukken 2014-2015*, 17050, nr. 448
- *Kamerstukken 2006-2007*, 30970 nr. 3.
- *Stb.* 2010, 856.

Bijlage 3: Geraadpleegde jurisprudentie

Op rechtspraak.nl zijn 8 uitspraken vindbaar met de zoekterm WEU en 16 uitspraken met de zoekterm “Regeling uitzondering inlichtingenplicht” en het filter “Instantie: Centrale Raad van Beroep”. Deze zaken zijn hieronder opgesomd.

Uitspraken op zoekterm ‘WEU’:

- Hoge Raad 3-1-2017, ECLI:NL:HR:2017:225
- CRvB 26 maart 2013 ECLI:NL:CRVB:2017:3515
- CRvB 13-10-2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3515
- CRvB 1-10-2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1916
- CRvB 23-12-2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4992
- CRvB 8 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3085
- CRvB, 22-7-2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2473
- Rb Den Haag, d.d. 12 januari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:664

Uitspraken op zoekterm “Regeling uitzondering inlichtingenplicht” met het filter “Instantie: Centrale Raad van Beroep”:

- CRvB 12-12-2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2411
- CRvB 21-11-2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2236
- CRvB 06-11-2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2114
- CRvB 27-06-2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1267
- CRvB 27-09-2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1921
- CRvB 02-05-2023, ECLI:NL:CRVB:2023:911
- CRvB 21-07-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1822
- CRvB 08-07-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1671
- CRvB 04-05-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1024
- CRvB 28-04-2021, ECLI:NL:CRVB:2021:997
- CRvB 01-12-2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3052
- CRvB 18-09-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3011
- CRvB 03-09-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2898
- CRvB 23-04-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1398
- CRvB 05-03-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:778
- CRvB 07-08-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2461

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl