



De AVG en energietransitie

Van hinderpaal naar hefboom



Sergej Katus
PMP Bestuurszaken

Mr. S.H. Katus
info@pmpartners.nl
www.pmpartners.nl

Haarlem, 26 maart 2026

De aanleiding voor de sessie ligt in een terugkerend vraagstuk bij gemeenten. In het kader van de energietransitie, en met name bij de aanpak van energiearmoede, worstelen gemeentemedewerkers met de toepassing van de AVG. Hoe selecteer je gericht doelgroepen, zonder de grenzen van de wet te overschrijden? Die vraag staat centraal tijdens een themadag van het Servicepunt Duurzame Energie. In de praktijk blijkt dat de AVG vaak wordt ervaren als belemmering voor het delen en benutten van gegevens, terwijl juist datagebruik nodig is om inwoners effectief te bereiken.

Sergej Katus is gevraagd om duiding te geven. De sessie begint met een inventarisatieL

- de AVG wordt ervaren als rem in plaats van richtinggever, vaak gebruikt als 'spelbreker' of excuus om nee te zeggen
- dit leidt tot handelingsverlegenheid en bureaucratie, mede door onzekerheid over de juiste uitleg van de regels
- projecten vertragen en frustratie neemt toe
- dit botst met verwachtingen van inwoners, die de gemeente als één geheel zien en datadeling verwachten
- het vertrouwen neemt af en de overheid oogt versnipperd en klantvriendelijk
- DPIA-trajecten duren lang en werken regelmatig als showstopper
- privacyfuncties staan vaak op afstand van de uitvoering en missen kennis van primaire processen
- het gevolg is terughoudendheid en snelle 'nee's', juist waar datadeling nodig is om kwetsbare groepen tijdig te bereiken

Unierecht



Toepassing AVG

1. De doelstelling is leidend
2. De wet is *as-is*
3. Alle talen tellen
4. De logica is leidend
5. Samenhang is heilig
6. EU-wetgeving *overrulet* nationaal recht*

* *Tenzij vrije beleidsruimte*



The Digital Europe Programme

ametrniku
rådgiveren
pooblašćena
encarregado
pareigūnas
responsabile
speciālists
functionaris
responsabilul
pověřenec
ametrniku
длъжностното
officer
inspektor
responsabile
speciālists
functionaris
responsabilul
pověřenec
délégué
vastaava
beauftragte
υπεύθυνος
službenik
delegado
zodpovedná
ombud
tiszttviselő

De spreker, Sergej Katus, is oprichter van het Utrechtse AVG-expertisebureau PMP en Functionaris Gegevensbescherming voor meerdere gemeenten, de Universiteit Utrecht en de publieke omroep. Hij positioneert zijn rol nadrukkelijk binnen het Unierecht: de AVG moet worden geduid naar bedoeling, letter en systematiek. Niet zijn persoonlijke opvatting staat centraal, maar de verordening zelf. In dat opzicht rekent hij zich tot de 'preciezen', niet tot de 'rekkelijken'.

Maar juist die precieze lezing maakt zichtbaar dat de AVG geen dichtgetimmerd stelsel is, maar een kader dat richting geeft en ruimte biedt voor doelgericht handelen door gemeenten.

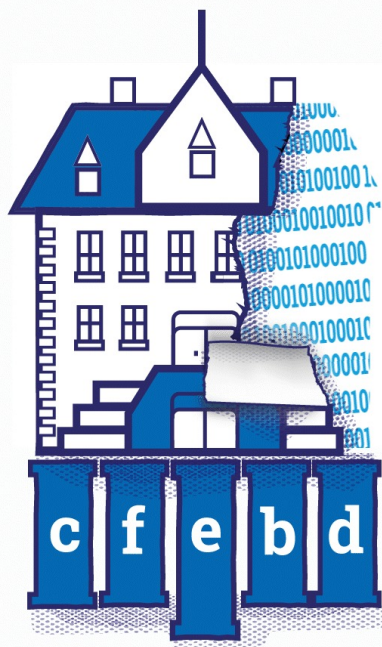


Katus plaatst het vraagstuk in een bredere context. De geïnterviewde knelpunten spelen niet alleen in de energietransitie, maar raakt de overheid in de volle breedte. Hij wijst op de toeslagenaffaire als illustratie van wat er misgaat wanneer informatie niet goed stroomt en databestanden vervuild raken. Niet te veel datagebruik was daar het probleem, maar een gebrek aan kwaliteit, samenhang en corrigerend vermogen.

Ook bij gemeenten in het sociaal domein ziet hij dezelfde spanning terug. Binnen de Jeugdwet en de Wmo draait het bij bemoeizorg en vroegsignalering juist om het tijdig kunnen beschikken over alle relevante informatie. Zonder dat inzicht wordt ingrijpen te laat of blijft het uit. Hetzelfde zie je bij openbare orde en veiligheid.

De bedoeling van de AVG is dat data en informatie juist wél moet worden gedeeld. Weliswaar met waarborgen omkleed, maar zonder blokkades zolang het gaat om de zorgzaamheid voor inwoners die ja van gemeenten mag verwachten.

Grondslagen



Tijdens de sessie wordt de problematiek scherp zichtbaar rond één typisch AVG-woord: grondslag. Aanleiding is een praktijkvoorbeeld waarin een DPIA zou zijn afgewezen omdat 'er geen grondslag was'. Daarmee verschuift het gesprek direct naar een juridisch label, nog voordat duidelijk is wat er inhoudelijk speelt.

Katus corrigeert dat. In artikel 35 AVG, dat de DPIA regelt, komt het begrip grondslag niet eens voor. De DPIA gaat over risico's, impact en passende maatregelen – niet over het 'goedkeuren' van een grondslag. Door die begrippen te vermengen, raakt de discussie uit koers.

Volgens hem laat dit zien hoe het debat ontspoord. Het woord grondslag wordt te snel ingezet, vaak buiten de context waarin het thuishoort. Zo word een complex vraagstuk gereduceerd tot een simpele ja/nee-vraag.

Dat wijst op een dieper probleem: onduidelijkheid over wat grondslagen binnen de AVG werkelijk betekenen. Ter illustratie verwijst hij naar een uitspraak van de Raad van State over de afvalpas. Daar werd betoogd dat een grondslag ontbrak en dat sprake was van een privacyinbreuk. De Raad maakte daar korte metten mee. Gemeenten hebben een wettelijke taak om afval in te zamelen. Die taak vormt zelf de basis voor de benodigde gegevensverwerking.

Niet gegevensverwerking heeft een grondslag nodig maar de gemeente: 'zijn wij hier wel van?'. Naast de Gemeentewet en materiewetgeving als de Participatiewet, heb je dan altijd nog de besluitvorming door het college en de raad.

Realiseer je bovendien ook meteen dat in de AVG besloten ligt dat de persoonsgegevens helemaal niet *van* personen zijn, maar van de gemeente. Het woord 'persoonsgegeven' betekent alleen maar dat gegevens persoonsgerelateerd zijn – en niet meer dan dat. Uit dezelfde logica vloeit voort dat gemeenten helemaal niet van toestemming afhankelijk is zijn. Toestemming is de 'vluchtstook' voor de gevallen dat je zonder legitieme reden toch iets met persoonsgegevens gaat doen.

Vandaar dat de 'a' in het bovenstaande plaatje ontbreekt. Gemeenten verwerken persoonsgegevens hoofdzakelijk op grond van artikel 6.1c AVG (algemeen belang en openbaar gezag). Niet 6.1a (toestemming).



Milieu Effecten Toets (DPIA)



Katus zet de DPIA nadrukkelijk neer als iets anders dan een invuloefening. In werkelijkheid zet de AVG aan tot het doen van een milieueffectentoets voor de digitale leefomgeving. Om dat tastbaar te maken, verwijst hij naar een juridische klassieker: het Kelderluik-arrest uit 1965. Een café-eigenaar liet een kelderluik openstaan op een plek waar bezoekers langsliepen. Iemand viel erin. De Hoge Raad oordeelde dat de eigenaar aansprakelijk was, omdat het risico voorzienbaar was en eenvoudig te voorkomen. Wie gevaar kan voorzien, moet handelen.

Die lijn trekt Katus door naar de AVG. Ook bij gegevensverwerking draait het om voorzienbaarheid. Wat kan er misgaan? Wie kan daardoor worden geraakt? En welke maatregelen zijn nodig om schade te voorkomen? De DPIA is daarvoor het instrument. Geen afvinklijst, maar een manier om vooraf keuzes expliciet te maken. Niet of iets 'mag', maar hoe je het zorgvuldig organiseert.

Dat vertaalt zich in drie stappen. Eerst het risico benoemen: waar zitten de kwetsbaarheden? Vervolgens het beheersen: welke maatregelen zijn nodig om die risico's te beperken? En ten slotte het leren: welke inzichten levert dit op voor volgende toepassingen?

Volgens Katus had juist dit denken veel ellende kunnen voorkomen. De toeslagenaffaire is daarvan het bekendste voorbeeld: niet het gebruik van data als zodanig ging mis, maar het ontbreken van een systematische doordinking van voorzienbare risico's en effecten. Maar dezelfde patronen ziet hij terug op gemeentelijk niveau, met name in het sociaal domein. Daar lopen mensen vast in systemen, worden signalen gemist of grijpen processen te hard in.

Datagebruik heeft altijd effect. De vraag is niet óf, maar hoe. Organisaties moeten die effecten sturen, schade voorkomen en hun keuzes kunnen uitleggen. Dat is waar de DPIA voor bedoeld is: de ontwikkeling van een handboek voor een maatschappelijk verantwoorde aanpak. In de AVG heet dat dataprotectie by design.

Laten we stoppen met privacy



Katus legt de vinger bij wat hij ziet als het onderliggende probleem: de term 'privacy'. Volgens hem wordt die in de praktijk te gemakkelijk gebruikt, terwijl het woord zelf niet voorkomt in de wettekst van de AVG. Daarmee frame je een Unierechtelijke verordening op een manier die niet strookt met de Europese rechtsorde.

Die privacyframing werkt door in de praktijk. Zodra gegevensverwerking wordt neergezet als een 'inbreuk op de persoonlijke levenssfeer', verschuift het perspectief naar wat niet mag. Het gesprek krijgt een negatieve lading en organisaties worden terughoudend. De AVG wordt zo ervaren als een beperking, in plaats van het handelingskader dat de verordening in werkelijkheid biedt.

'Naleving AVG' betekent in die lezing: terug naar de bedoeling. Niet spreken in termen van 'privacy', maar in termen van verantwoordelijkheid, zorgvuldigheid en effect. Daarmee verschuift de focus van vermijden naar organiseren. De kern is dat de AVG geen verbodswet is, maar een kader dat richting geeft. Wie dat kader leest zoals het bedoeld is, ziet ruimte om te handelen — mits de effecten worden doordacht en beheerst.

Ruimte voor delen van data



Katus benadrukt dat de AVG juist ruimte biedt voor datadeling, samenwerking en hergebruik van informatie, mits dit zorgvuldig gebeurt en in lijn is met de bedoeling van de wet. In zijn lezing is dat geen bijzaak, maar een voorwaarde voor effectieve dienstverlening en het vervullen van maatschappelijke taken.

Die ruimte begint bij het uitgangspunt van de Europese Unie zelf: vrij verkeer. Niet alleen van goederen, diensten en kapitaal, maar ook van data. Gegevens moeten kunnen stromen om publieke taken goed uit te voeren.

Daaruit volgt ook een verplichting. Organisaties moeten beschikken over toereikende en relevante informatie. Dataminimalisatie betekent niet zo min mogelijk data, maar de juiste hoeveelheid: de optimale dataset die nodig is om het werk goed te doen.

Ook hergebruik past in die systematiek. Informatie die voor het ene doel is verzameld, kan vaak voor een verwant doel worden ingezet. Zeker binnen de context van een gemeente die haar inwoners ondersteunt. Het gaat daarbij niet om willekeur, maar om samenhang en uitlegbaarheid. Toestemming is in die situaties niet het vertrekpunt.

Katus legt daarnaast nadruk op samenwerking. Publieke opgaven vragen om ketens van organisaties die informatie delen en gezamenlijk risico's beheersen. Het kunstmatig opknippen van die ketens werkt contraproductief en belemmert de uitvoering. Waar informatie niet stroomt, ontstaan fouten, gemiste signalen en burgers die buiten beeld blijven. Niet zelden met ingrijpende gevolgen.

De kern is dat datadeling geen risico op zichzelf is, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende overheid. Mits georganiseerd binnen de kaders van de AVG, met aandacht voor kwaliteit, samenhang en effect.

Bedoeling



4.5.2016

NL

Publicatieblad van de Europese Unie

L 119/1

Artikel 1 – Onderwerp en doelstellingen

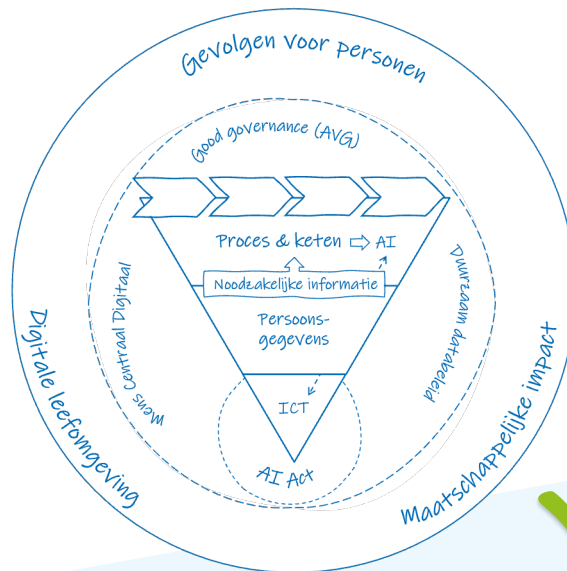
1. Bij deze verordening worden regels vastgesteld betreffende de **bescherming van natuurlijke personen** in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het **vrije verkeer van persoonsgegevens**.
2. Deze verordening **beschermt [alle] grondrechten** en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens.
3. Het vrije verkeer van persoonsgegevens in de Unie wordt **noch beperkt noch verboden** om redenen die verband houden met de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens.

De AVG gaat niet over gegevensbescherming maar bescherming van personen: mens centraal digitaal. Katus haal in dat verband overweging 4 AVG aan: verwerking van persoonsgegevens moet ten dienste van de mens staan. Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft geen absolute gelding, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en in evenredigheid tegen andere rechten en vrijheden, zoals recht op waardigheid, recht op wonen en recht op sociale bijstand.

Daarmee kantelt ook het perspectief. Gegevensverwerking is niet per definitie een probleem, maar vaak juist een voorwaarde om mensen daadwerkelijk te helpen. Zonder informatie geen toegang tot voorzieningen, geen gerichte ondersteuning en geen effectieve publieke dienstverlening.

De opdracht is daarmee helder: niet minder doen met data, maar beter. Zodanig dat de mens centraal blijft staan en de digitale leefomgeving gezond blijft. In zijn woorden: groen produceren met data.

Naleving AVG



De groep rondt af met een duidelijke conclusie. De AVG biedt ruimte om gegevens doelgericht in te zetten voor publieke taken. Die ruimte wordt nu onvoldoende benut. Tegelijk is helder dat de stap van inzicht naar uitvoering groot is. De bestaande privacycompliance-cultuur, ingesloten aannames en werkwijzen staan verandering in de weg.

Dit vraagt om nieuwe schoolvorming: anders leren kijken, anders leren werken. Inzichten moeten worden omgezet in praktijk. Dat vraagt om samenwerking over afdelingen en organisaties heen, een consistent gesprek over datagebruik en het doorbreken van terugkerende discussies. De inzet is een gezamenlijke, lerende aanpak. Niet ieder voor zich, maar samen ontwikkelen wat werkt. Met als doel: de AVG toepassen als werkend kader voor uitvoering, zonder onnodig energieverlies.