

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences

Dilemma's bij gegevensuitwisseling in de frontlinie van de uitvoering van beleid in het sociaal domein

- Menno Fenger
- Vincent Homburg

Dilemma's bij gegevensuitwisseling in de frontlinie van de uitvoering van beleid in het sociaal domein

Prof. dr Menno Fenger

Dr Vincent Homburg

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus School of Social and Behavioral Sciences

Department of Public Administration and Sociology

Postbus 1738

3000 DR Rotterdam

E: fenger@essb.eur.nl, homburg@essb.eur.nl

Deze rapportage is mogelijk gemaakt door een subsidie van Instituut Gak.



Instituut Gak wil een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de sociale zekerheid in Nederland door financiële ondersteuning van onderzoek, projecten en leerstoelen. Meer informatie is te vinden op www.instituutgak.nl

Rotterdam, februari 2021

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	5
TABELLEN	7
FIGUREN	7
MANAGEMENTSAMENVATTING	9
VOORWOORD	11
HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN ONDERZOEKSONTWERP	13
AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK	13
PROBLEEMSTELLING EN METHODOLOGIE VAN HET ONDERZOEK	15
ONDERZOEKSMETHODEN	16
LEESWIJZER	17
HOOFDSTUK 2: JURIDISCHE EN ORGANISATORISCHE CONTEXT VAN GEGEVENSUITWISSELING IN HET SOCIAAL DOMEIN	19
INLEIDING	19
WETGEVING IN HET SOCIAAL DOMEIN	19
ORGANISATIE VAN DIENSTVERLENING	22
HOOFDSTUK 3: LITERATUURVERKENNING NAAR GEGEVENSUITWISSELING	25
INLEIDING	25
UITGANGSPUNTEN	25
CONCEPT 1: ORIËNTATIE OP DE CLIËNT	29
CONCEPT 2: HULPLIJNEN NAAR KENNIS IN DE ORGANISATIE WAARIN CONSULENTEN WERKZAAM ZIJN	29
CONCEPT 3: SANCTIES BIJ OVERTREDING FORMELE REGELS	30
CONCEPT 4: BELANG VAN VEILIGHEID EN PRIVACY IN DE ORGANISATIE	30
CONCEPT 5: KETENAFHANKELIJKHEID EN INTEGRALE DIENSTVERLENING	30
CONCEPT 6: SCHAARSTE, TIJD EN MOEITE	31
HOOFDSTUK 4: VIGNETTEN EN CONSTRUCTIE VRAGENLIJST	33
INLEIDING	33
METING INSTEMMING MET ACTIE IN VIGNETTES	33
METING CONTROLEVARIABLEN	35
METING CONCEPTEN CLIËNTORIENTATIE, PRIVACYKENNIS, SANCTIE, INFORMATIEVEILIG KLIMAAT, ADMINISTRATIEVE LASTEN	35
HOOFDSTUK 5: RESULTATEN EN ANALYSE	39

BESCHRIJVENDE STATISTIEK STEEKPROEF (KENMERKEN RESPONDENTEN)	39
BESCHRIJVING RESPONS OP VIGNETTEN (SAMENGEVAT)	41
BESCHRIJVENDE STATISTIEK STEEKPROEF (ONAFHANKELIJKE VARIABELEN)	42
ANALYSE RESPONS OP VIGNETTEN	46
HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REFLECTIE.....	57
INLEIDING.....	57
BEANTWOORDING DEELVRAGEN	57
BEANTWOORDING VRAAGSTELLING.....	59
REFLECTIE EN VOORUITBLIK	64
LITERATUUR.....	65
BIJLAGE A.....	69
LEDEN BEGELEIDINGSCOMMISSIE	69
BIJLAGE B.....	70
VIGNETTEN, DILEMMA'S EN REFLECTIEVRAGEN	70

TABELLEN

TABEL 1: DISPOSITIES CONSULENTEN (NAAR ZACKA, 2017)	28
TABEL 2: GEBRUIKTE VIGNETTEN.....	34
TABEL 3: OPERATIONALISATIE AFHANKELIJKE VARIABELE.....	35
TABEL 4: OPERATIONALISATIE CONTROLEVARIABLEN.....	35
TABEL 5: OPERATIONALISATIE ONAFHANKELIJKE VARIABELEN	37
TABEL 6: SAMENVATTING REACTIE OP VIGNETTEN	42
TABEL 7: MOTIVATIES (HELEMAAL) EENS VIGNETTE 1.....	46
TABEL 8: MOTIVATIES (HELEMAAL) ONEENS VIGNETTE 1.....	47
TABEL 9: REGRESSIERESULTATEN VIGNETTE 1	48
TABEL 10: MOTIVATIES (HELEMAAL) EENS VIGNETTE 2	48
TABEL 11: MOTIVATIES (HELEMAAL) ONEENS VIGNETTE 2.....	48
TABEL 12: REGRESSIERESULTATEN VIGNETTE 2	50
TABEL 13: MOTIVATIES (HELEMAAL) EENS VIGNETTE 3.....	50
TABEL 14: MOTIVATIES (HELEMAAL) ONEENS VIGNETTE 3	51
TABEL 15: REGRESSIERESULTATEN VIGNETTE 3	52
TABEL 16: MOTIVATIES (HELEMAAL) EENS VIGNETTE 4	52
TABEL 17: MOTIVATIES (HELEMAAL) ONEENS VIGNETTE 4	53
TABEL 18: REGRESSIERESULTATEN VIGNETTE 4.....	54
TABEL 19: MOTIVATIES (HELEMAAL) EENS VIGNETTE 5	54
TABEL 20: MOTIVATIES (HELEMAAL) ONEENS VIGNETTE 5.....	55
TABEL 21: REGRESSIERESULTATEN VIGNETTE 5	56
TABEL 22: SAMENVATTENDE BEVINDINGEN VIGNETTE-ONDERZOEK.....	59

FIGUREN

FIGUUR 1: VERDELING GENDER IN STEEKPROEF.....	39
FIGUUR 2: VERDELING LEEFTIJD IN STEEKPROEF	39
FIGUUR 3: VERDELING OPLEIDING.....	40
FIGUUR 4: VERDELING FUNCTIEVERBLIJFTIJD IN STEEKPROEF	40
FIGUUR 5: VERDELING AANSTELLINGEN IN STEEKPROEF	41
FIGUUR 6: VERDELING ORIËNTATIE OP DE CLIËNT.....	43
FIGUUR 7: VERDELING PRIVACYKENNIS.....	43
FIGUUR 8: VERDELING SANCTIES.....	44
FIGUUR 9: VERDELING BELANG INFORMATIEVEILIG GEDRAG	44

FIGUUR 10: VERDELING INTEGRALE SAMENWERKING	45
FIGUUR 11: VERDELING SCORE ADMINISTRATIEVE LASTEN.....	46
FIGUUR 12: SPREIDING RESPONS VIGNETTE 1.....	47
FIGUUR 12: SPREIDING RESPONS VIGNETTE 2	49
FIGUUR 13: SPREIDING RESPONS VIGNETTE 3	51
FIGUUR 14: SPREIDING RESPONS VIGNETTE 4.....	53
FIGUUR 15: SPREIDING RESPONS VIGNETTE 5	55

MANAGEMENTSAMENVATTING

In het sociaal domein zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontwikkeld om meer samenhang te brengen in de uitvoering van beleid. Tegelijkertijd is met de komst van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) meer aandacht gegeven aan het beschermen van de privacy van cliënten in het sociaal domein. De komst van de AVG heeft in het beleidsveld geleid tot onzekerheid en handelingsverlegenheid: terughoudendheid met betrekking tot het delen van persoonsgegevens, ook als er behoefte bestaat om persoonsgegevens uit te wisselen. In dit onderzoek wordt op basis van (1) open interviews met consultants en leidinggevenden uit het sociaal domein en (2) een vignettensurvey onder consultants die werkzaam zijn in het in Werk- en Inkomensdomein geconcludeerd dat consultants in verschillende wijze reageren op aan hen aangeboden dilemma's rondom privacy en informatieveiligheid. Deze verscheidenheid kan niet worden verklaard uit een gebrek aan hulplijnen naar kennis met betrekking tot privacyregelgeving, ervaren administratieve lasten of verschillen in aandacht die in organisaties wordt gegeven aan integrale dienstverlening en informatieveiligheid, maar wel aan de professionele oriëntatie van consultants op de noden en de hulpvraag van de cliënt: hoe groter de mate waarin een consultant bereid en/of in staat is daadwerkelijk aandacht te geven aan de noden en hulpvraag van de cliënt, hoe meer de consultant bereid is persoonsgegevens uit te wisselen, en, daarmee minder recht te doen aan de privacybelangen van de betrokken cliënt. Deze constatering leidt tot twee aanbevelingsrichtingen. De eerste is dat *als* binnen uitvoeringsorganisaties de behoefte bestaat privacybelangen van cliënten te beschermen, kennisoverdracht niet volstaat en er een meer fundamentele cultuurverandering inclusief reflectie op de oriëntaties en drijfveren van consultants moet plaatsvinden. De tweede is dat *als* de wetgever in het kader van integrale dienstverlening uitwisseling van persoonsgegevens wil faciliteren, aanvullende wettelijke grondslagen voor uitwisseling van persoonsgegevens wenselijk zijn, zoals thans in het kader van het Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) wordt voorgesteld.

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van een onderzoek naar het uitdagende werk van professionals die werkzaam zijn in het sociaal domein, en meer in het bijzonder naar de dilemma's die consultants Werk en Inkomen ervaren bij het uitvoeren van sociaal beleid. Deze rapportage was niet mogelijk geweest zonder de financiering van Instituut Gak, en op deze plaats willen wij Instituut Gak bedanken voor het vertrouwen dat in ons is gesteld, en met name ook dank uitspreken aan dr Suzanne Lagerveld en dr Judith van der Veer van Instituut Gak voor de begeleiding die wij gedurende de looptijd van het onderzoek hebben mogen ontvangen.

Als onderzoekers hebben wij gedurende onze zoektocht kennis mogen maken met beleidsuitvoerders, leidinggevendenden, adviseurs en bestuurders die ons gedurende interviews, presentaties en informele uitwisselingen deelgenoot maakten van de kunst en kunde van het balanceren van integrale dienstverlening, privacybescherming, doelmatigheid en rechtmatigheid bij het uitvoeren van beleid. Gemaakte afspraken en privacyoverwegingen maken het niet mogelijk eenieder één voor één te bedanken, maar weet dat wij erkentelijk zijn voor de bijdragen die zij hebben geleverd aan dit rapport – waarbij misinterpretaties en onduidelijkheden uiteraard geheel en al voor rekening zijn van de auteurs.

Tot slot willen wij de leden van de begeleidingsadviescommissie, te weten Paul van der Aa, Duco Bannink, en Rik van Berkel, hartelijk danken voor hun inspanningen om conceptrapportages nauwgezet door te lezen en te voorzien van constructieve kritiek.

Rotterdam, 17 februari 2021

Menno Fenger
Vincent Homburg

HOOFDSTUK 1: Inleiding en onderzoeksontwerp

Aanleiding van het onderzoek

Eén van de stuwende beginselen achter de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 was de wens om meer samenhang aan te brengen in beleids- en uitvoeringsprocessen in de domeinen van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen. Meer in het bijzonder werd met de decentralisaties beoogd de schotten tussen de deelterreinen weg te nemen en maatwerk en integrale dienstverlening mogelijk te maken. Zo wordt in de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet aangegeven dat ontschotting van geldstromen gemeenten meer mogelijkheden biedt voor integrale en daarmee effectievere hulp aan jeugdigen en gezinnen, en dat gemeenten hierdoor beter in staat zijn om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders. Om integrale dienstverlening te kunnen leveren, is het soms noodzakelijk om persoonsgegevens uit te wisselen over cliënten, zowel binnen als tussen overheidsorganisatie en andere partijen. Uit de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein in Nederland komen regelmatig geluiden die stellen dat de privacywetgeving de mogelijkheden voor uitwisseling van persoonsgegevens, en daarmee van integrale dienstverlening, belemmert. Vooral de in 2018 van kracht geworden Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) maakt in de ogen van velen gegevensuitwisseling onnodig moeilijk (VNG, 2018; Boogers, 2020). Er bestaat in het sociaal domein veel onzekerheid over de mogelijkheden en onmogelijkheden van uitwisseling van persoonsgegevens in en tussen verschillende organisaties. Het College van B&W is weliswaar aangewezen om integrale zorg in het sociaal domein mogelijk te maken, maar een wettelijke grondslag voor het structureel uitwisselen van persoonsgegevens ten behoeve van die integrale zorg ontbreekt; daarnaast is met de invoering van de AVG een toestemming van een cliënt geen geldige grondslag voor het uitwisselen van persoonsgegevens, omdat een toestemming in vrijheid moet zijn gegeven – waar door de afhankelijkheidspositie van een cliënt in het sociaal domein geen sprake van is. Dit betekent dat er op dit moment geen eenduidige grondslag is voor een structurele uitwisseling van persoonsgegevens in het sociaal domein.

Het is niet alleen het gebrek aan een eensluidende wettelijke grondslag voor het integraal uitwisselen van gegevens in het sociaal domein dat de daadwerkelijke uitwisseling van gegevens ten behoeve van integrale dienstverlening bemoeilijkt. Internationaal onderzoek naar gegevensuitwisseling in het kader van sociaal beleid laat zien dat gegevensuitwisseling wordt bemoeilijkt doordat professionals bij het nemen van concrete beslissingen vaak afwegingen moeten maken tussen beleidsmatige uitgangspunten, professionele normen en waarborgen met betrekking tot privacy van burgers (Bellamy et al., 2008; Busch & Henriksen, 2018; Lips et al., 2011; Roux, 2015). Uit onderzoek dat is uitgevoerd in het Verenigd Koninkrijk (Bellamy et al., 2008), Frankrijk (Roux, 2015) en Nieuw-Zeeland (Lips et al., 2011) blijkt dat niet alleen de wetgeving maar vooral de onzekerheid over de interpretatie van privacywetgeving in uitvoeringsorganisaties gegevensuitwisseling in de weg staan. De factoren die de gegevensuitwisseling door professionals verklaren, lijken daardoor naast juridisch vooral ook professioneel, cognitief, organisatorisch en cultureel van aard te zijn. Ook in de Nederlandse praktijk lijkt deze onzekerheid te bestaan. Beleidsmakers en leidinggevendenden hebben de indruk hebben dat er op basis van privacywetgeving en inhoudelijke wetgeving meer gegevens kunnen en mogen uitgewisseld dan professionals doen maar zij beschikken niet over de kennis om de onzekerheid bij professionals weg te nemen. Daarbij geven leidinggevendenden ook aan soms meer juridische argumenten te willen hebben om met de privacy-officers en functionarissen gegevensbescherming in discussie te kunnen gaan.

Dit onderzoek richt zich op het verklaren van gedragingen en concrete beslissingen van professionals in het sociaal domein om al dan niet persoonsgegevens uit te wisselen. In dit onderzoek richten we ons met name op professionals in het domein van Werk en Inkomen (de gemeentelijke W&I-consulenten). Hierbij zien wij W&I-consulenten als *street-level bureaucrats* die enerzijds gebonden zijn aan wet- en regelgeving, organisatie-protocollen en instructies maar anderzijds ook ruimte hebben om keuzes te maken over de reikwijdte, omvang en wijze van uitwisseling van persoonsgegevens. De bestuurskundige en informatiekundige literatuur beschrijft verschillende theorieën waarmee mogelijke uitkomsten van afwegingen met betrekking tot gegevensuitwisseling door individuele actoren kunnen worden verklaard. Kortom, de wetenschappelijke literatuur levert diverse aangrijpingspunten op voor het verklaren van de wijze waarop W&I-consulenten omgaan met gegevensuitwisseling in het algemeen en uitwisseling van persoonsgegevens in het bijzonder. Tot op heden is echter onbekend of de uit de literatuur afgeleide variabelen daadwerkelijk de gegevensuitwisseling door W&I-

consulenten verklaren, wat de verhouding is tussen verschillende variabelen, en welke aanknopingspunten op basis daarvan kunnen worden gevonden om gegevensuitwisseling te stimuleren. Het onderzoek wil in deze lacunes voorzien.

Probleemstelling en methodologie van het onderzoek

In dit onderzoek richten we ons op keuzes die consulenten maken in dilemma'sche situaties waarin sprake is van een conflict tussen juridische, organisatorische en/of professionele waarden.

De doelstelling van dit onderzoek is het identificeren van aanknopingspunten voor het verklaren van gegevensuitwisseling tussen W&I-consulenten en partners in het sociaal domein door reacties van W&I-consulenten op vignetten over dilemma's met betrekking tot gegevensuitwisseling te verklaren.

De vraagstelling van dit onderzoek is: welke variabelen verklaren de bereidheid van W&I-consulenten om gegevens uit te wisselen met andere partijen in het sociaal domein, en welke aanbevelingen omtrent gegevensuitwisseling kunnen hieruit worden afgeleid?

Deze vraagstelling is uiteen te leggen in een aantal deelvragen.

- 1 Welke wet- en regelgeving, convenanten en welke typen organisatie-protocollen en instructies liggen ten grondslag aan gegevensuitwisseling in het sociaal domein?
- 2 Met welke concrete partnerorganisaties wisselen W&I-consulenten gegevens uit in het sociaal domein, en in welke vorm (intercollegiaal face-to-face, telefonisch, beveiligde mail, casusoverleg, klantcontactregistratiesystemen) worden gegevens uitgewisseld?
- 3 Welke variabelen zijn volgens de literatuur van invloed op de bereidheid van W&I-consulenten om gegevens uit te wisselen met partnerorganisaties in het sociaal domein?
- 4 Met welke dilemma's en afwegingen worden W&I-consulenten geconfronteerd met betrekking tot het al dan niet uitwisselen van gegevens in het sociaal domein, en welke vignetten kunnen op basis van deze dilemma's en afwegingen worden opgesteld?
- 5 Wat zijn reacties van W&I-consulenten op vignetten waarin dilemma's en afwegingen met betrekking tot gegevensuitwisseling worden geschetst?
- 6 Welke verklaring voor de reacties van W&I-consulenten op de vignetten kan worden geconstrueerd?

- 7 Welke aanknopingspunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen met betrekking tot gegevensuitwisseling door W&I-consulenten in het sociaal domein kunnen worden geïdentificeerd?

Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in drie verschillende, op elkaar voortbouwende fasen.

De eerste fase was een **verkennende fase** waarbij in de periode september tot december 2019 17 gesprekken zijn gevoerd met consulenten en leidinggevenden die werkzaam zijn bij acht gemeenten in Nederland. Deze gesprekken duurden 45 minuten tot 75 minuten per gesprek, waren relatief ongestructureerd en open, en er is getracht zoveel mogelijk ruimte te geven aan consulenten om hun opvattingen over, beweegredenen achter maar vooral ook ervaringen met gegevensuitwisseling in het sociaal domein te delen. De gesprekken zijn getranscribeerd, ter correctie, aanvulling of nuancering voorgelegd aan respondenten, en geanonimiseerd.

De tweede fase betrof een **toetsende** fase. Deze fase heeft plaatsgevonden in de vorm van een vignetten-vragenlijstonderzoek onder W&I-consulenten. Een min of meer conventionele methode om gedrag te verklaren is het bij respondenten meten van overeenstemming met uitspraken als "ik houd me bij het nemen van besluiten aan de voorschriften die voortkomen uit wetgeving". Deze methode kent echter een aantal nadelen.

1. Een realistische context ontbreekt vaak in een korte en bondige formulering van een surveyvraag. Dit roept interpretatieproblemen op (welk type besluiten? welke voorschriften? in welke gevallen? welke gevallen? is dat altijd zo of in specifieke gevallen anders?), waarmee de validiteit van de meting problematisch kan worden;
2. toekomstig gedrag ('prospective behavior') kan niet kan worden gemeten; en
3. vanwege de aard van de vraagstelling in dit onderzoek is er een grote kans op sociaal wenselijke antwoorden ('intimidating concern', Moody et al, 2018).

Een alternatieve werkwijze is het werken met vignetten. Met een vignette wordt een concrete situatie inclusief context geschetst die realistisch en herkenbaar is, en waarin een fictief karakter een uitkomst zoekt uit een dilemma door in de geschetste situatie een beslissing te nemen. Vervolgens wordt aan respondenten gevraagd of zij, als zij zich inleven in de situatie die in het vignette wordt geschetst, hetzelfde zouden besluiten als het fictieve karakter. In dit onderzoek zijn in de verkennende fase vijf situaties

geïdentificeerd en bewerkt tot een compacte situatieschets waarin een fictieve W&I-consulent Marijn wordt geconfronteerd met een dilemma dat zich voordoet in relatie tot een cliënt (Robin, Charly, Elvin of Deniz), waarna Marijn een specifieke uitweg kiest uit het dilemma door een actie te ondernemen. Deze actie is het resultaat van Marijns afweging van verschillende belangen, perspectieven of waarden die in het vignette besloten liggen. De mate waarin respondenten zich kunnen vinden in de beslissing die genomen is in het vignette, is een operationalisatie van de wijze waarop respondenten zich verhouden tot beleidsmatige uitgangspunten, persoonlijk en/of professionele normen en waarborgen met betrekking tot privacy van burgers.

De vragenlijst is uitgezet via gemeenten waarvan emailadressen van directeurs Sociaal Beleid, Werk en Inkomen, een Gemeentelijke Sociale Dienst of een Intergemeentelijk Samenwerkingsverband bij ons bekend waren (de dataverzameling vond plaats gedurende een lock-down, waardoor rechtstreeks contact moeilijk was). Hierbij zijn 39 contactpersonen benaderd, waarvan er 15 positief hebben gereageerd en in de eigen organisatie onder W&I-consulenten een verzoek tot medewerking (inclusief link naar een elektronische vragenlijst) hebben uitgezet. In de periode september 2020 tot november 2020 hebben uiteindelijk 301 respondenten uit 11 gemeenten de vragenlijst geheel ingevuld.

De derde fase betrof een **reflectie- en valorisatiefase** in de vorm van expertgesprekken en een expertmeeting (december 2020 en januari 2021), waarin de duiding en verkenning van implicaties van de onderzoeksresultaten voor de beleidspraktijk centraal stond. In deze fase hebben twee interviews en een expertmeeting plaatsgevonden.

Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In het tweede hoofdstuk gaan we in op de juridische context van gegevensuitwisseling in het sociaal domein en de wijzen waarop gemeenten deze gegevensuitwisseling organisatorisch vormgeven. Hoofdstuk drie gaat in op de resultaten van een literatuurverkenning naar verklaringen voor en dilemma's rondom uitwisseling van gegevens. We presenteren de resultaten van het toetsende onderzoek, met speciale aandacht voor patronen waarmee de reacties van consultants kunnen worden verklaard, in hoofdstuk vier. Deze rapportage wordt afgesloten met conclusies, een reflectie op het onderzoek en aanbevelingen in hoofdstuk vijf.

HOOFDSTUK 2: Juridische en organisatorische context van gegevensuitwisseling in het sociaal domein

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische en organisatorische context van beleid in het sociaal domein, waarmee antwoorden worden gegeven op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek, te weten welke wet- en regelgeving, convenanten en welke typen organisatie-protocollen en instructies liggen ten grondslag aan gegevensuitwisseling in het sociaal domein, en met welke concrete partnerorganisaties wisselen W&I-consulenten gegevens uit in het sociaal domein, en in welke vorm (intercollegiaal face-to-face, telefonisch, beveiligde mail, casusoverleg, klantcontactregistratiesystemen) worden gegevens uitgewisseld?

Wetgeving in het sociaal domein

Huidig kader materiewetgeving en privacywetgeving

Met de in 2015 doorgevoerde decentralisaties in het sociaal domein zijn gemeenten verantwoordelijk voor uitvoering van beleid met betrekking tot jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning. Hiermee is een beleidsmatig uitgangspunt gecreëerd voor coördinatie en integrale dienstverlening in het sociale domein. De inhoudelijke wetgeving die ten grondslag ligt aan het beleid in het sociaal domein bestaat uit:

- de Jeugdwet;
- de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (WMO);
- de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening;
- de Participatiewet; en
- de Wet passend onderwijs.

Daarnaast spelen andere wetten een rol in situaties waarin sprake is van strafrechtelijk optreden tegen fraude of misbruik van voorzieningen, zoals de Wet Politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke (Wjsg) gegevens.

De in 2016 ingevoerde Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG) bepaalt dat voor het verwerken (en mogelijkterwijs uitwisselen) van persoonsgegevens een grondslag

moet bestaan. Boogers *et al.* (2020) concluderen in hun studie naar gegevensuitwisseling in het sociaal domein dat er weliswaar een beleidsmatige verantwoordelijkheid aan gemeenten is toegekend om integrale zorg in het sociaal domein te verlenen, maar dat er geen grondslag is voor de integrale uitvoering van taken in het sociaal domein; vastlegging en uitwisseling van persoonsgegevens in het sociaal domein kan daarom alleen plaatsvinden (1) op basis van een grondslag die expliciet is genoemd in de AVG (waarbij een van de in de AVG genoemde grondslagen inhoudelijke wetgeving is) en (2) met het oog op en beperkt tot gerechtvaardigde doelen. Bij toepassing van wet- en regelgeving op specifieke gevallen, en voor situaties waarin materiewetten geen specifieke regels geven, is de AVG leidend.

De AVG bevat de volgende grondslagen:

- (1) toestemming van de betrokkene (cliënt), mits die toestemming vrijelijk (dus niet onder druk) is gegeven. Toestemming van een cliënt die afhankelijk is, bijvoorbeeld voor het krijgen van een voorziening of uitkering, geldt hierbij *niet* als grondslag omdat deze zich mogelijk in een afhankelijkheidspositie verkeert;
- (2) een overeenkomst waarin is bepaald onder welke condities uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is;
- (3) (wettelijke) verplichtingen die het noodzakelijk maken is om persoonsgegevens vast te leggen of uit te wisselen. Een voorbeeld hiervan is artikel 7.3.8, eerste lid van de Jeugdwet (verplichting aan jeugdhulpverleners tot inrichting van een dossier);
- (4) bescherming van vitale belangen van betrokkenen of andere natuurlijke personen, waarbij het in de praktijk gaat om het handelen in voor een specifieke persoon levensbedreigende situatie waarbij de betrokken persoon niet in staat is toestemming voor gegevensuitwisseling te geven;
- (5) algemeen belang, waarbij taken door publieke dienstverleners worden uitgevoerd op basis van wetgeving; en
- (6) gerechtvaardigd belang, zoals continuïteit van de bedrijfsvoering van organisaties die beleid uitvoeren en/of publieke diensten verlenen.

In materiewetgeving zijn verschillende grondslagen voor uitwisseling van persoonsgegevens met specifieke partijen benoemd. De WMO bevat grondslagen voor uitwisseling van persoonsgegevens tussen het College van B&W en de gemeentelijke toezichthouder WMO (art. 4.3.1, 6.1 en 6.2 Wmo 2016), SVB (art. 2.6.2 Wmo 2015 en artikel 5.2.1 lid 1 onder c. Wmo 2015), aanbieders van maatschappelijke ondersteuning

(artikel 5.2.1 lid 1 onder a. Wmo 2015) en CAK (artikel 5.2.1 lid 1 onder b. Wmo 2015). De AVG (artikel 6 lid 1 onder e) bevat grondslagen voor het uitwisselen van persoonsgegevens met de gemeentelijke toezichthouder, SVB (artikel 8.1.8 Jeugdwet), CAK, aanbieders van jeugdhulp en zorgverleners PGB-J.

In het kader van strafrechtelijke opsporing van fraude in het sociaal domein zijn grondslagen aanwezig voor de uitwisseling van persoonsgegevens tussen BOA's, FIOD, Inspectie SZW, toezichthouders en Openbaar Ministerie.

Perspectief op toekomstige wetgeving

In de onderzoeksrapportage "Vinden en verbinden" concluderen Boogers *et al* dat in geen van de materiewetten een regierol voor gemeenten is benoemd en dat daarmee een generieke grondslag voor informatie-uitwisseling in het sociaal domein ontbreekt. Op dit moment wordt wetgeving voorbereid (conceptwetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein, Wams) waarmee gemeenten een expliciete taak krijgen om integrale dienstverlening vorm te geven in het sociaal domein (bijvoorbeeld in de vorm van casusoverleg na een melding of hulpsignaal, en/of het opstellen van een werkplan). Met deze taak wordt ook een grondslag gecreëerd op basis waarvan persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld tussen (deel)domeinen, of ook met externe partijen. Het conceptwetsvoorstel voorziet ook in het – onder voorwaarden – doorbreken van medisch beroepsgeheim en ambtsgeheim. Met de Wams wordt derhalve beoogd om – indien daartoe een dringende noodzaak is – gegevens uit te wisselen om die burgers zorg te verlenen die daaraan behoefte hebben.

Tijdens de gegevensverzameling van het onderzoek waarover in deze studie wordt gerapporteerd, was de Wams nog niet in werking getreden.

De AVG bevat ook bepalingen (met name artikel 4, punt 12 AVG) die organisaties verplicht om inbreuken in verband met persoonsgegevens (datalekken) te melden bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Er is sprake van een datalek als per ongeluk of op onrechtmatige wijze persoonsgegevens worden vernietigd ('inbreuk op beschikbaarheid'), gewijzigd ('inbreuk op integriteit') of voor onbevoegde personen toegankelijk worden gemaakt ('inbreuk op beschikbaarheid'). Voorbeelden van datalekken zijn het verlies van een USB-stick met niet-versleutelde gegevens, het optreden van een cyberhack, of besmetting van informatiesystemen met ransomware.

Indien een datalek optreedt, moet de organisatie die verwerkingsverantwoordelijke is het datalek beschrijven in een (intern) datalekregister. Als blijkt dat met het datalek gevolgen heeft voor de rechten en vrijheden van betrokken personen, moet het datalek binnen 72 uur worden gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens (artikel 33 lid 1 van de AVG).

Op grond van artikel 37 van de AVG zijn in ieder geval overheidsinstanties en publieke organisaties verplicht om een Functionaris gegevensbescherming (FG, in het Engels Data Protection Officer (DPO)) aan te stellen. Een FG houdt binnen de organisatie toezicht op de toepassing en naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Volgens artikel 38 van de AVG moet een FG over voldoende middelen beschikken om de toezichthoudende taak uit te voeren; hierbij kan worden gedacht aan actieve steun vanuit het managementteam / directie, voldoende tijd om taken uit te voeren, voldoende praktische ondersteuning (budget, faciliteiten en personeel), en heldere communicatie aan al het personeel over het bestaan en het functioneren van de FG.

Organisatie van dienstverlening

Uit de verkennende fase van het onderzoek is gebleken dat consultants die zijn geïnterviewd zich bewust zijn van het bestaan van de AVG en zich een beeld hebben gevormd over de impact die de AVG heeft voor de dienstverlening aan cliënten. Veel van de consultants (meer specifiek: zorgprofessionals met een BIG-registratie en jeugdprofessionals (medici, verpleegkundigen, jeugdbeschermers, paramedici en maatschappelijk werkers) hebben een geheimhoudingsplicht op grond van wetgeving en beroepsregels; leraren, medewerkers kinderopvang en welzijnswerkers kennen geen beroepsgeheim maar moeten zich op basis van beroepsregels houden aan de privacy en vertrouwelijkheid van informatie. De AVG legt overigens de verantwoordelijkheid voor de handhaving van privacywetgeving bij de organisaties die gegevens vastleggen en/of uitwisselen: organisaties die persoonsgegevens beheren moeten kunnen aantonen dat zij voldoen aan de regels van de AVG, en meer in het bijzonder kunnen aantonen welke afwegingen zijn gemaakt bij het vastleggen of uitwisselen van persoonsgegevens; er wordt niet gesproken van een verantwoordelijkheid van een beroepsgroep of voor individuele professionals.

Tussen professionals en leidinggevenden in de uitvoering van beleid enerzijds en functionarissen gegevensbescherming (FG) anderzijds lijkt sprake te zijn van een kloof die de afgelopen jaren slechts beperkt is overbrugd. FG's rapporteren dat resultaten van

uitgevoerde privacy assessments in beperkte mate worden doorgevoerd in werkwijzen en procedures, en dat consultants in algemene zin moeite hebben zich te beperken in het vastleggen van cliëntgegevens in dossiers. Vanuit de uitvoering wordt wantrouwend gekeken naar FG's als externe actoren die uitwisseling van gegevens, met name ook als die naar de opvatting van consultants plaatsvindt in het belang van de cliënt, frustreren. In de beleving van leidinggevenden en consultants in de uitvoering staat de Functionaris Gegevensbescherming op grote afstand en wordt deze functionaris zelden tot nooit geconsulteerd als zich moeilijke situaties of concrete dilemma's rondom individuele cliënten voordoen. De kwaliteitsmedewerker geldt wel als bron van kennis over wat op welke wijze aan te pakken, en welke afwegingen op welke wijze gedocumenteerd moeten worden. Uit interviews met consultants is verder opgetekend dat uitwisseling van persoonsgegevens tussen verschillende instanties waarmee een cliënt te maken heeft vaak informeel plaatsvindt tijdens multidisciplinaire face-to-face overleggen, al dan niet in aanwezigheid van de cliënt.

HOOFDSTUK 3: Literatuurverkenning naar gegevensuitwisseling

Inleiding

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt: welke variabelen zijn volgens de literatuur van invloed op de bereidheid van W&I-consulenten om gegevens uit te wisselen met partnerorganisaties in het sociaal domein? In dit hoofdstuk presenteren we bevindingen uit verschillende nationale en internationale wetenschappelijke studies om elementen van een verklaring voor het al dan niet uitwisselen van persoonsgegevens door W&I-consulenten te identificeren. Die elementen van een verklaring leiden tot het definiëren van zes concepten die samen een kader vormen voor de analyse van reacties op vignettes in het volgende hoofdstuk.

Uitgangspunten

Kenmerken van consulenten als street-level bureaucrats

Uit de street-level bureaucracy-literatuur in het algemeen (Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Keiser, 2010), en studies naar beleidsuitvoering in het sociaal domein in het bijzonder (Bellamy et al., 2008; van der Aa en van Berkel, 2019) komt een viertal relevante karakteristieken van consulenten naar voren.

- (1) W&I-consulenten hebben bij het uitvoeren van beleid veelal direct contact met verschillende doelgroepen van cliënten (denk aan cliënten met een kleinere en grotere afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder bijvoorbeeld ook moeilijk te bereiken doelgroepen als dak- en thuislozen);
- (2) Bij het uitvoeren van beleid (toekennen van voorzieningen of ondersteuning aan specifieke en vaak unieke cliënten op basis van algemene regels) hebben W&I-consulenten vaak een zekere mate van beleidsvrijheid;
- (3) Invulling van de beleidsvrijheid vereist dat consulenten informatie selecteren en interpreteren met een filter dat wordt gevormd door formele regels (wetgeving en organisatieprotocollen) en door persoonlijke of professionele attitudes en ervaringen (Wood & Vedlitz, 2007);
- (4) Consulenten ontwikkelen door hun ervaring met het omgaan met cliënten 'client assessments' (Keiser 2010; Zacka, 2017) die bestaan uit noodzaak van een

hulpvraag ('hermeneutisch raster': heeft iemand zorg nodig, of simuleert of fraudeert iemand?), affectie met de cliënt ('affectieve afstemming': herkent de consulent zich in de cliënt op een emotioneel of affectief niveau?) en morele sensibiliteit (oriënteert de consulent zich op het collectieve belang en op handhaving van wet- en regelgeving, of stelt hij of zij de cliënt centraal?).

Deze vier karakteristieken leiden tot twee gevolgtrekkingen die hieronder kort worden uiteengezet: (1) bij de uitvoering van beleid worden consulenten geconfronteerd met dilemma's in hun 'client assessments' en zij moeten hierbij afwegingen maken tussen verschillende professionele en formele normen en (2) consulenten ontwikkelen uit hun omgang met cliënten in de loop van de tijd specifieke oriëntaties (ook wel disposities genoemd).

Dilemma's en neutralisatie als uitkomst uit dilemma's

Consulenten voeren beleid uit door algemene regels en normen die vastliggen in wetgeving (zie paragraaf 2.2) toe te passen op concrete hulpvragen van cliënten. Voor consulenten staat vaak de hulpvraag centraal in het handelen: "[e]mpirical research supports the argument that client assessment plays a role in determining street-level bureaucratic behavior" (Keiser, 2010, p. 252; zie ook Lipsky (1980), Maynard-Moody en Musheno (2003)). In veel gevallen leidt toepassing van formele regels tot een passende voorziening voor een cliënt. Het kan vóórkomen dat de concrete situatie van een cliënt, in combinatie met formele regels, een consulent met dilemma's confronteert. In de praktijk kan dit voor consulenten betekenen dat zij bewust afwijken van algemene regels en normen omdat er (1) sprake is van strijdigheid met andere normen, *of*, (2) meer specifiek, dat er (in de ogen van de consulent) sprake is van hogere normen of principiële stellingnames die afwijking rechtvaardigen (Sykes & Matza, 1957; Siponen & Vance, 2010). Kortom, consulenten worden vaak geconfronteerd met een veelheid van (hulp)vragen van cliënten die zich in ingewikkelde situaties kunnen bevinden (denk aan opeenstapeling van financiële, persoonlijke en gezondheidsgerelateerde problemen) en beleidsvrijheid en gebonden handelingsvrijheid worden door consulenten gebruikt om hun werkprocessen te organiseren en doelmatige beslissingen te nemen omtrent (hulp)vragen van cliënten.

Een (triviaal) voorbeeld uit het onderzoek van Bellamy et al. (2008) is dat een hulpverlener die is gespecialiseerd in behandeling van verslaafden nooit gegevens deelde met de politie, omdat hij vond dat zijn taak was om de patiënt zo goed mogelijke zorg aan te bieden en niet diegene op te laten pakken voor het gebruik van illegale middelen; de

norm van adequate zorg krijgt hierbij voorrang boven de norm van vervolging van overtreders. Deze bewuste afwijking van formele regels of voorschriften wordt ook wel *neutralisatie* genoemd (Sykes & Matza, 1957; Siponen & Vance, 2010). Neutralisatie kan worden gedefinieerd als “[t]echniques that offer a way for persons to render existing norms inoperative by justifying behavior that violates those norms” (Moody et al, 2018, p.289). Neutralisatie verklaart waarom sommige consulenten met specifieke professionele en/of persoonlijke waarden andere afwegingen maken in onzekere, complexe en/of dilemma’s dan consulenten met andere professionele en/of persoonlijke waarden (Keiser, 2010).

Disposities

Zacka (2017) stelt op basis van onderzoek naar het uitvoeren van beleid door Amerikaanse street-level bureaucrats dat uitvoerders die in de dagelijkse praktijk contact hebben met cliënten met specifieke hulpvragen, patronen ontwikkelen en leren in de wijze waarop zij omgaan met cliënten. Zacka stelt identificeert vier soorten normen die moeten worden afgewogen:

- Responsiviteit: sluit je aan bij de klant?
- Rechtvaardigheid: houd je ook rekening met het collectieve belang, of het belang van anderen?
- Efficiency: staat je inzet in verhouding tot je resultaten, niet alleen voor één klant, maar voor je hele caseload?
- Respect: benader je cliënten gegeven de machtspositie die je bekleedt?

De ervaringen met het afwegen van deze normen leiden tot drie ideaaltypische rolopvattingen, waarbij Zacka spreekt van ‘pathologie’ als een ideaaltypische rolopvatting die overhand neemt in het handelen van een concrete professional. Deze rolopvattingen, met duiding van de achterliggende kenmerken en valkuilen, zijn weergegeven in Tabel 1.

Dispositie	Kenmerken	Valkuilen
'Afstandelijke bureaucraat'	Regelethiek: gelijke behandeling van (categorieën) cliënten: noodzakelijke zorg moet (effectief) worden verleend, lage affectie met individuele cliënten, nadruk op collectief belang, mogelijk ten kosten van belang van cliënt.	Te grote mate van standaardisering (ook als maatwerk nodig is) Consulent ontwijkt verantwoordelijkheid voor beantwoorden hulpvraag of noden van cliënt Gebrek aan responsiviteit
Zorgverlener	Zorgethiek: Op specifieke cliënt toegespitste dienstverlening: nadruk op behoefte en hulpvraag van cliënt (maatwerk), hoge mate van emotionele affectie, nadruk op belang van cliënt, mogelijk ten koste van collectief belang.	Kan strategische hulpeloosheid en afhankelijkheid uitlokken Paternalisme Tijdsintensief, niet efficiënt Ten koste van andere cliënten
Handhaver	Handhavingsethiek: Nadruk op misbruikgevoeligheid en frauderisico's van dienstverlening, lage mate van emotionele affectie, nadruk op collectief belang, mogelijk ten koste van belang van cliënt.	Blind voor individuele problematiek vooroordelen Tijdsintensief, niet efficiënt Gebrek aan respect?

Tabel 1: disposities consulenten (naar Zacka, 2017)

We zien dat consulenten *street-level bureaucrats* zijn die beleidsvrijheid aanwenden bij het uitvoeren van beleid om hun werkprocessen te organiseren, en dat mate waarin of wijze waarop consulenten zich oriënteren op de cliënt zich vertaalt in de bejegening van de cliënt. Wat in het kader van de thematiek in dit onderzoek opvalt is dat de privacyrechten van cliënten geen onderdeel uitmaken van de disposities van consulenten: noch in de disposities van Zacka, noch in de achterliggende theorievorming omtrent *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980; Maynard-Moody en Musheno, 2003) spelen opvattingen van consulenten over een al dan niet gewenste privacy van cliënten een expliciete rol.

Deze redenering leidt tot het benoemen van zes concepten die gezamenlijk het theoretisch kader vormen waarmee we feitelijke gedragingen van consultants analyseren in het volgende hoofdstuk.

Concept 1: oriëntatie op de cliënt

Van der Aa en van Berkel (2019) hebben eerder onderzoek gedaan naar professioneel handelen binnen gemeentelijke sociale diensten. Zij analyseren professioneel handelen als een confrontatie tussen rechtenethiek en zorgethiek (wanneer horen regels te gelden en wanneer ga je over tot maatwerk?) en identificeren daarbij verschillende mogelijke rollen van consultants, die worden gekarakteriseerd door de mate van formaliteit die wordt gehanteerd, de mate van strengheid die consultants aan de dag leggen, en de professionele afstand die consultants creëren met hun cliënten.

Dit leidt in dit onderzoek tot het identificeren van de eerste concept waarvan verwacht wordt dat deze is gerelateerd aan de bereidheid van consultants om gegevens uit te wisselen: de oriëntatie van de consultant op de behoeften en noden van de cliënt.

Concept 2: hulplijnen naar kennis in de organisatie waarin consultants werkzaam zijn

Street-level bureaucrats in het algemeen en W&I-consulanten in het bijzonder functioneren niet in een vacuüm maar voeren hun werkzaamheden uit in een organisatiecontext waarin (in mogelijk verschillende mate) prioriteiten worden gesteld, beleid wordt uitgevoerd, kennisoverdracht en afstemming plaatsvindt tussen consultants, en interne regels en voorschriften ook worden gehandhaafd. Boogers *et al* (2020) stellen dat consultants in het algemeen op de hoogte zijn van privacywetgeving, en dat zij privacywetgeving belangrijker vinden dan materiewetgeving. Bellamy *et al* (2008), Roux (2015) en Lips *et al* (2011) concluderen dat in uitvoeringsorganisaties in respectievelijk het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nieuw-Zeeland veel onzekerheid bestaat over de interpretatie en wijze van implementatie van privacywetgeving. Wanneer er training worden aangeboden en regelmatige supervisie-overleggen plaatsvinden rondom gegevensuitwisseling, wordt de onzekerheid onder de uitvoerders minder (Bellamy *et al*, 2008).

Deze overwegingen leiden in dit onderzoek tot het identificeren van de tweede concept waarvan verwacht wordt dat deze is gerelateerd aan de bereidheid van consultants om

gegevens uit te wisselen: de beschikbaarheid van 'hulplijnen' naar kennisbronnen over privacyregels.

Concept 3: sancties bij overtreding formele regels

In de literatuur gaan met name de *deterrence theory* en *rational choice theory* nader in op het effect van prikkels (waaronder informele en formele sancties) op gedragingen van individuen, met name ook in organisaties. Straub (1990) onderzocht in de context van informatieveiligheid welke invloed formele en informele sancties hebben op gedragingen van organisatiemedewerkers; ook Siponen et al., (2010) en D'Arcy et al. (2009) onderzochten de handhaving van voorschriften op het gebied van informatieveiligheid en concludeerden dat *sancties* en (gepercipieerde) *pakkans* van invloed zijn op de gedragsintenties van medewerkers in organisaties. Willem & Buelens (2007) en Odom (2014) concludeerden dat prikkels voor individuele medewerkers ook van belang zijn om te verklaren waarom medewerkers gegevens uitwisselen met partnerorganisaties. Deze overwegingen leiden tot het identificeren van het derde concept: de perceptie van de pakkans bij het overtreden van de formele regels met betrekking tot privacy.

Concept 4: belang van veiligheid en privacy in de organisatie

Een vierde concept is het belang dat in de organisatie wordt gehecht aan informatieveiligheid en privacy. De redenering is dat niet alleen kennis met betrekking tot privacyrichtlijnen en het bestaan van sancties, maar ook de perceptie van het belang dat in het algemeen wordt gehecht aan informatieveiligheid en privacy als waarde, bijdragen aan een verklaring van de manier waarop W&I-consulenten afwegingen maken met betrekking tot gegevensuitwisseling.

Concept 5: ketenafhankelijkheid en integrale dienstverlening

Volgens Keiser (2010) functioneren *street-level bureaucrats* in netwerken van onderling afhankelijke organisaties en organisatiedelen: "[s]treet level workers exist in 'micro-networks' of vertical and horizontal relationships, defined by vertical relationships with national organizations and horizontal relationships between these units (...) what occurs in one unit should have an impact on other units because of social and policy feedbacks" (p. 251). In de context van het werken van W&I-consulenten in het sociaal domein wordt hiermee nadruk gelegd op de perceptie van het belang van samenwerking over organisatiegrenzen heen, om meer integrale vormen van dienstverlening mogelijk te maken. Hiermee wordt als vijfde concept geïdentificeerd de perceptie van het belang van afhankelijkheid in netwerken ten behoeve van integraal werken.

Concept 6: schaarste, tijd en moeite

Het registreren van gegevens, in het systeem zetten en ordenen van gegevens kost extra tijd wat boven de normale werkzaamheden komt (Cress & Kimmerle, 2006). Uitvoerders zien het beveiligen en registreren van gegevens als een extra kostenpost wat niet de hoofdtak is van hun werk (Adams & Sasse, 1999). Uit het onderzoek van Albrechtsen (2007) bleek dat wanneer de werkdruk als hoog wordt ervaren, het personeel zich minder bekommert om de veiligheid van gegevens. Bovendien bleek uit het onderzoek van Ardichvill et al., (2003) dat men bang is om extra uitleg en/of verduidelijking te moeten geven aan collega's, omdat ze de gegevens niet correct hebben geregistreerd (Ardichvill et al., 2003). Hierdoor zijn uitvoerders huiverig om gegevens te delen.

Met deze overwegingen wordt het zesde concept geïdentificeerd: de administratieve lasten die voortkomen uit gegevensvastlegging en -uitwisseling.

HOOFDSTUK 4: Vignetten en constructie vragenlijst

Inleiding

In paragraaf 1.3 is kort de toetsende fase van dit onderzoek geïntroduceerd. Aan W&I-consulenten in Nederland zijn vignetten voorgelegd waarin een fictieve consulent een uitweg kiest uit een dilemma's situatie, en in de vorm van een gestructureerde vragenlijst wordt aan consulenten gevraagd in welke mate zij op dezelfde wijze zouden reageren als de fictieve consulent. Daarnaast zijn de concepten waarvan op basis van de literatuur kon worden verwacht dat ze van invloed waren op de uitkomst uit het dilemma, bevroegd. In dit hoofdstuk worden de vijf dilemma's situaties toegelicht die in vignettevorm zijn gepresenteerd aan de consulenten, en wordt uitgelegd hoe de variabelen zijn geoperationaliseerd en hoe de vragenlijst is geconstrueerd.

Meting instemming met actie in vignettes

De geneigdheid van respondenten om persoonsgegevens uit te wisselen wordt in dit onderzoek gemeten door aan respondenten vijf vignettes te presenteren, en hen te vragen in welke mate zij dezelfde keuze zouden maken als de fictieve consulent in het vignette. Hiermee wordt gemeten in welke mate de respondent recht doet aan regels die voortkomen uit privacywet- en regelgeving, danwel ervoor kiest om hiervan af te wijken. De vignettes (zie ook bijlage van deze rapportage) zijn ontleend aan door sleutelrespondenten in de veldverkenning geschetste praktijksituaties (Tabel 2).

Vignette	Beschrijving
Dreigende huisuitzetting	Marijn krijgt een telefoontje van een cliënt die op het punt staat uit zijn huurwoning te worden gezet wegens betalingsproblemen en het niet kunnen aantonen van inkomsten. De uitkering van de cliënt is tijdelijk opgeschort maar Marijn weet dat de uitkering spoedig weer worden hervat. Marijn heeft de contactgegevens van Robin, de woonconsulent van de woningbouwvereniging die betrokken is bij de uitzetting, en kan door inkomensgegevens te delen met Robin de uitzetting voorkomen. Marijn vermoedt dat dit echter in strijd is met de AVG. Marijn maakt een afweging en besluit in het belang van de cliënt contact op te nemen met Robin en gegevens te delen.

Vignette	Beschrijving
Opvragen bankgegevens client	Marijn vermoedt dat cliënt Charly veelal op een ander adres verblijft dan Charly's officiële woonadres. Marijn wil niet louter op basis van een vermoeden een fraudeonderzoek opstarten, en wil meer zekerheid. Marijn realiseert zich dat de pintransacties op Charly's bankgegevens inzicht geven in waar Charly zich op welke momenten is geweest, en dat kan helpen om Marijns vermoeden te bevestigen of te ontkrachten. Marijn vermoedt dat het opvragen van bankgegevens toegestaan is op basis van de AVG en kiest ervoor de gegevens op te vragen om meer inzicht te krijgen in de 'whereabouts' van Charly.
Uitwisseling met school / werkgever (conform AVG), professioneel dilemma'sch	Marijn heeft vraagtekens bij de inzet van cliënt Elvin tijdens cursussen die Elvin volgt in het kader van een scholingstraject. Marijn weet niet zeker of het opvragen van de gegevens bij de opleidingsinstantie kan plaatsvinden conform de AVG. Marijn kiest ervoor om telefonisch na te vragen bij de opleidingsinstantie wat de ervaringen zijn met Elvin als cursist: komt Elvin opdagen, hoe gemotiveerd is Elvin, en wat zijn de kansen dat Elvin het traject succesvol gaat afsluiten?
Informatielek	Marijn vindt in de wachtruimte een USB flashdrive op de grond. Omdat hij de USB flashdrive graag wil teruggeven aan de rechtmatige eigenaar kijkt hij wat er op de drive staat, en ziet dat er namen en inkomensgegevens van klanten in een Excelbestand op de drive staan. Marijn weet dat dit kan worden beschouwd als een informatielek en dat dit reputatieschade voor de organisatie kan opleveren. Marijn besluit de Autoriteit Persoonsgegevens in te lichten over het informatielek.
Opvragen ontbrekende gegevens cliënt	Marijn mist nog enkele gegevens over cliënt Deniz om een besluit te kunnen nemen. Marijn verzoekt Deniz per brief deze gegevens aan te leveren. Deniz stuurt binnen een dag foto's van documenten per Whatsapp aan Marijn, waarmee de vragen van Marijn worden beantwoord. Marijn vermoedt dat deze wijze van gegevensverstrekking niet AVG-compliant is, maar dat het opvragen van de gevraagde gegevens via de officiële weg tijdrovend is. Marijn noteert de ontbrekende gegevens van Deniz.

Tabel 2: gebruikte vignetten

De 'instemming' van respondenten wordt gemeten met een score op een single Likert item (1=helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens). Daarnaast werd respondenten

gevraagd te scoren hoe realistisch ze de situatie in het vignette inschatten, en – in enkele woorden – toe te lichten waarom ze al dan niet hetzelfde zouden hebben gedaan als de fictieve consulent in het vignette (Tabel 3).

Construct	Operationalisatie	Waarden
Intentie tot uitwisseling	Ik zou in deze situatie hetzelfde handelen als Marijn.	1=helemaal oneens, 5 = helemaal eens
Realisme	Ik kan me voorstellen dat deze situatie zich in de praktijk voordoet	1=helemaal oneens, 5 = helemaal eens
Toelichting	Open tekst	Latente codering tot enkele hoofdcategorieën

Tabel 3: operationalisatie afhankelijke variabele

Meting controlevariabelen

Zoals gebruikelijk in dit type respondentenonderzoek is een aantal controlevariabelen opgenomen. In dit geval betreft het de variabelen gender, leeftijd, professionele achtergrond (afgeronde beroepsopleiding) en type contract (Tabel 4).

Controlevariabelen	Operationalisatie	Waarden
Gender	Gender waarmee men zich identificeert	M/V/overig
Leeftijd	Geboortejaar	2020 - geboortejaar
Functieverblijftijd (= ervaring)	Jaar sinds wanneer men in huidige functie actief is	2020 – beginjaar functie
Professionele achtergrond	Afgeronde vooropleiding	Verschillende soorten vooropleiding
Type contract	Type contract	Uitzendbasis / tijdelijk / vast

Tabel 4: operationalisatie controlevariabelen

Meting concepten cliëntorientatie, privacykennis, sanctie, informatieveilig klimaat, administratieve lasten

De constructen die zijn beschreven in hoofdstuk drie worden gemeten met single of multiple item Likert schalen en zijn weergegeven in Tabel 5.

Variabele	Operationalisatie	Waarden
Orientatie op client	- Ik vind het in het algemeen van belang cliënten persoonlijke aandacht te geven	Vijfpunts Likert schaal, single item (1-5)
Kennis over privacyrichtlijnen	- Als ik een vraag heb over privacyregels dan weet ik aan wie ik deze kan stellen - Mijn organisatie heeft ervoor gezorgd dat duidelijk is wat privacyregels betekenen voor mijn werk	Vijfpunts Likert schaal, twee items (1-5)
Pakkans en sancties	- Ik zal waarschijnlijk worden gestraft als ik niet voldoe aan de vereisten van privacyregelgeving - Ik moet consequenties ondergaan als ik niet voldoe aan de vereisten van privacyregelgeving - Als ik privacyregelgeving schend, word ik daar binnen de organisatie op aangesproken - Ik word regelmatig aangesproken op de wijze waarop ik met privacyregels omga	Vijfpunts Likert schaal, vier items (1-5)
Belang van privacy en informatieveiligheid in de organisatie	- Binnen mijn organisatie wordt nadruk gelegd op informatieveilig gedrag - Als er binnen mijn organisatie problemen zouden optreden rondom privacy en informatieveiligheid, zou dat reputatieschade met zich meebrengen - Informatieveilig gedrag speelt een belangrijke rol in de dagelijkse werkzaamheden	Vijfpunts Likert schaal, drie items (1-5)
Belang van ketenafhankelijkheid en integrale dienstverlening	- In mijn organisatie leeft het besef dat onze cliënten gebaat zijn bij samenwerking tussen instanties")	Vijfpunts Likert schaal, twee items (1-5)

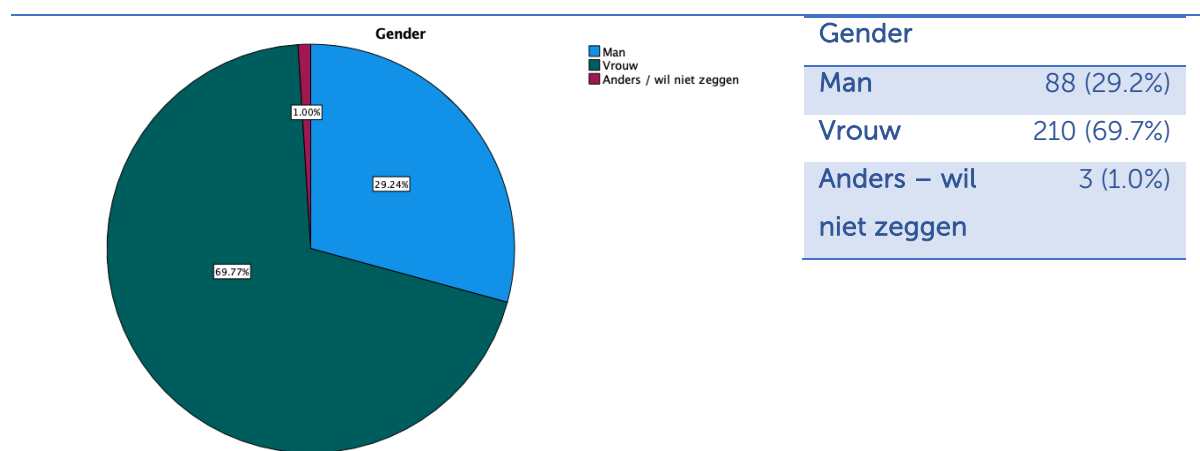
Variabele	Operationalisatie	Waarden
	<ul style="list-style-type: none"> - In mijn organisatie streven we ernaar cliënten niet van het kastje naar de muur te sturen 	
Administratieve lasten registratie	<ul style="list-style-type: none"> - Ik ervaar regelmatig problemen met systemen waarin ik cliëntgegevens vastleg - Het registreren van cliëntgegevens kost mij veel tijd - Ik moet regelmatig puzzelen om de gegevens van cliënten op adequate wijze te registreren 	Vijfpunts Likert schaal, drie items (1-5)

Tabel 5: operationalisatie onafhankelijke variabelen

HOOFDSTUK 5: Resultaten en analyse

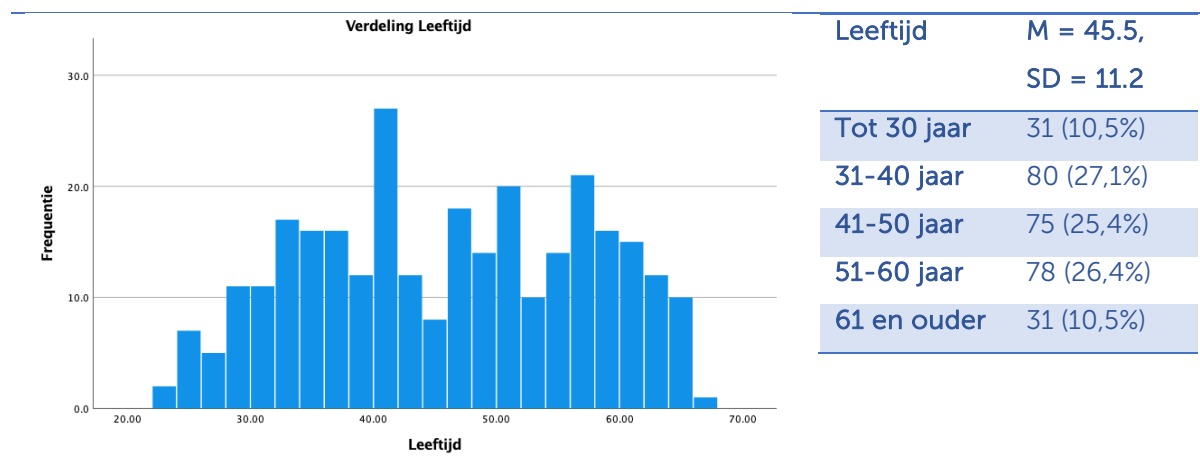
Beschrijvende statistiek steekproef (kenmerken respondenten)

In totaal hebben 301 respondenten alle vragen uit de vragenlijst beantwoord. Uit de verdeling naar gender is te zien dat meer vrouwen (69.7%) dan mannen (29.2%) de vragenlijst hebben beantwoord (Figuur 1). Hoewel er geen exacte cijfers zijn past dit wel bij onze indruk dat de meerderheid van de consultants vrouw is.



Figuur 1: verdeling gender in steekproef

De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 45.5 jaar (standaarddeviatie 11.2 jaar) (Figuur 2).



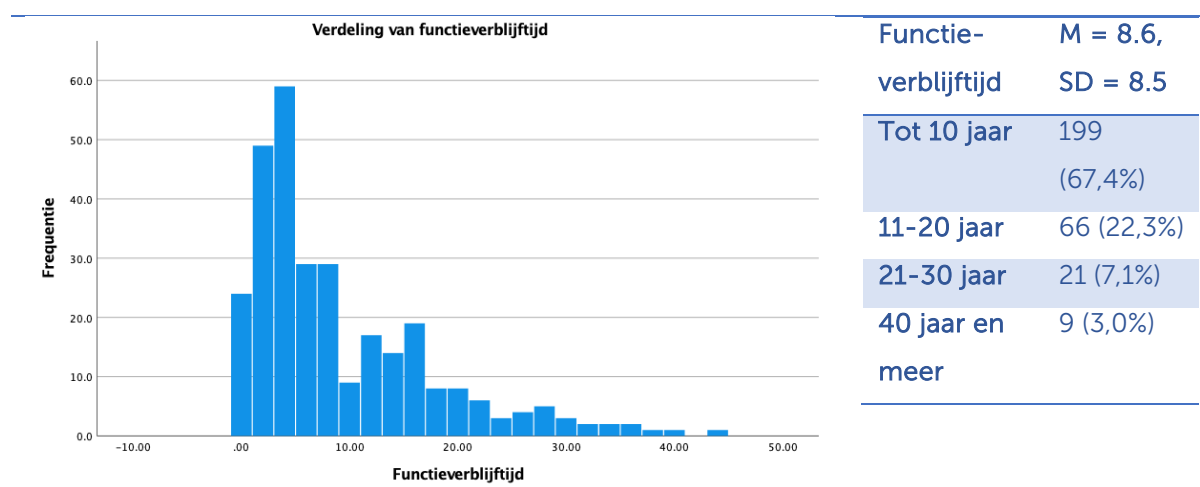
Figuur 2: verdeling leeftijd in steekproef

De professionele achtergrond laat zien dat iets meer dan de helft van de respondenten (58.2%) een opleiding sociaal-juridische dienstverlening, maatschappelijke dienstverlening of sociaal werk heeft afgerond. De overige achtergronden zijn verdeeld over een groot aantal categorieën (Figuur 3), met sociale wetenschappen en economie / commerciële dienstverlening als grootste categorieën.

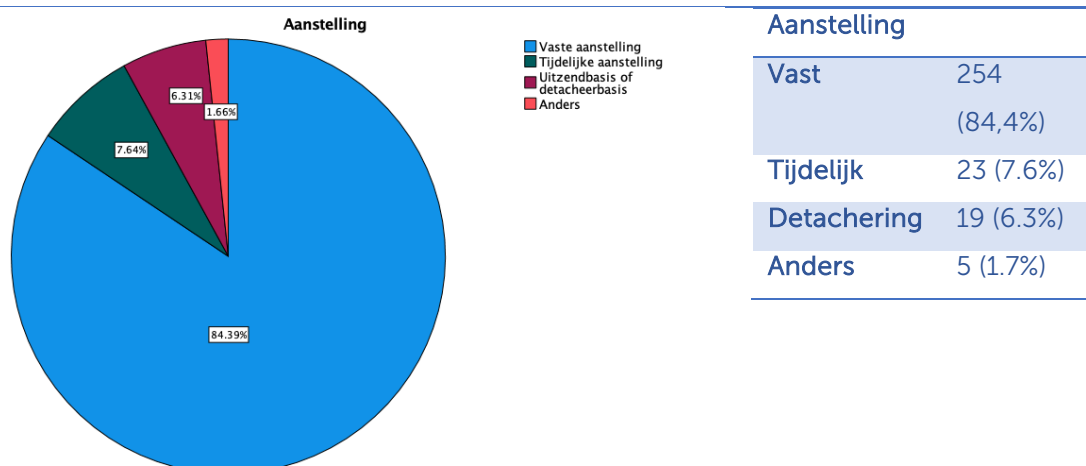
Opleiding / professionele achtergrond	
Sociaal-juridische dienstverlening	86 (28.6%)
Maatschappelijke dienstverlening / sociaal werk	89 (29.6%)
Economie / commerciële dienstverlening	30 (10%)
Sociale Wetenschappen	20 (6.6%)
Anders (gehercodeerd)	
HRM / P&O	15 (4.9%)
Bestuurs- of bedrijfskunde	7 (2.3%)
Juridisch algemeen	10 (3.3%)
Voortgezet onderwijs	8 (2.6%)
Niet geclassificeerd, overig	36 (11.9%)

Figuur 3: verdeling opleiding

De berekende functieverblijftijd is gemiddeld 8.6 jaar (standaarddeviatie 8.5 jaar) (Figuur 4).



Figuur 4: verdeling functieverblijftijd in steekproef



Figuur 5: verdeling aanstellingen in steekproef

De overgrote meerderheid van de respondenten (84.4%) verricht werkzaamheden op basis van een vaste aanstelling (Figuur 5).

Beschrijving respons op vignetten (samengevat)

De respons op de vignetten kan worden beschreven met twee grootheden: de mate waarin respondenten de beschreven situatie als realistisch beoordelen, en de waarin respondenten aangeven hetzelfde te zullen doen als de Marijn, de hoofdpersoon in de vignetten, als ze met dezelfde situaties zouden worden geconfronteerd. Deze respons wordt in Tabel 6 samengevat.

Vignette	Realisme (M), score op een schaal van 1-5	Gelijke reactie (M, SD), score op een schaal van 1-5
Dreigende huisuitzetting	M = 4.22, SD = .76 (91.4% eens of helemaal eens)	M = 3.12, SD = 1.22 (47.5% eens of helemaal eens); Hogere score = hogere non compliance privacywetgeving
Verificatie whereabouts met PIN-transacties	M = 4.08, SD = .96 (82.7% eens of helemaal eens)	M = 3.17, SD = 1.42 (51.2% eens of helemaal eens) Hogere score = hogere non compliance privacywetgeving

Vignette	Realisme (M), score op een schaal van 1-5	Gelijke reactie (M, SD), score op een schaal van 1-5
Verificatie inspanning scholingstraject	M = 4.20, SD = .69 (92.4% eens of helemaal eens)	M = 3.54, SD = 1.12 (66.9% eens of helemaal eens) Hogere score = hogere non compliance privacywetgeving
Verloren USB stick met persoonsgegevens	M = 3.62, SD = 1.07 (64.4% eens of helemaal eens)	M = 2.79, SD = 1.31 (32.5% eens of helemaal eens) Hogere score = hogere compliance privacywetgeving
Informeel gegevens per brief, verzoek formele bevestiging	M = 3.91, SD = .91 (80.7% eens of helemaal eens)	M = 2.89, SD = 1.22 (37,2% eens of helemaal eens) Hogere score = hogere compliance privacywetgeving

Tabel 6: samenvatting reactie op vignetten

De samenvattende tabel laat twee dingen zien.

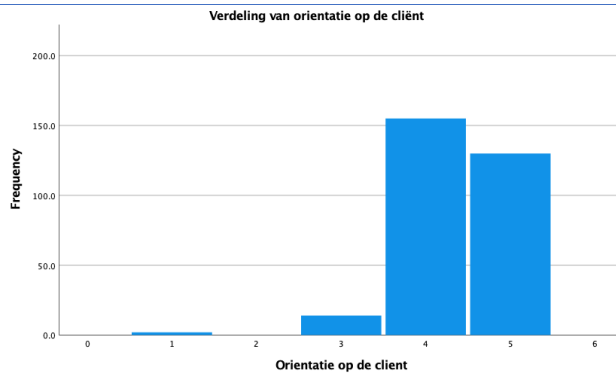
Ten eerste geeft voor elk van de vignetten de meerderheid aan het eens of helemaal eens is met de uitspraak dat de afgebeelde situatie realistisch is.

Ten tweede laten de scores op instemming ('gelijke reactie') zien dat er een aanzienlijke spreiding is in de mate waarin respondenten aangeven hetzelfde te hebben gedaan als Marijn. Dit onderstreept de idee dat de vignetten daadwerkelijk dilemma's beschrijven, waarvoor geldt dat de geschetste uitkomsten verschillend worden beoordeeld, en zeker niet als triviale beslissingen kunnen worden beschreven.

Beschrijvende statistiek steekproef (onafhankelijke variabelen)

De oriëntatie op de cliënt laat een gemiddelde score zien van $M = 4.37$ ($SD = .63$). Er is geen sprake van een significant verschil tussen organisaties [$F(290,10) = 1.487$, $p = n.s.$], er is geen significant verschil met leeftijd [$r = .107$, $p = n.s.$], niet met functieverblijftijd [$r = .014$, $p = n.s.$], niet met opleiding [$F(296, 4) = .365$, $p = n.s.$] (Figuur 6).

Orientatie op de
client
(vijfpuntsschaal,
één item)

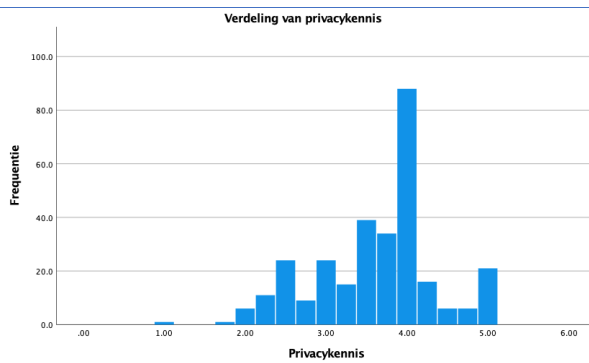


$M = 4.37, SD = .63$

Figuur 6: verdeling oriëntatie op de cliënt

Privacykennis laat een gemiddelde score zien van $M = 3.61$ ($SD = .74$). Er is geen significant verschil met organisatie waarin respondenten werkzaam zijn [$F(290, 10) = 1.852, p = n.s.$], wel met leeftijd [$r = .238, p < 0,001$], niet met functieverblijftijd [$r = .103, p = n.s.$], niet met opleiding [$F(296,4) = 1.023, p = n.s.$] (Figuur 7).

Privacykennis
(vijfpuntschaal, vier
items, C.A. = .853)

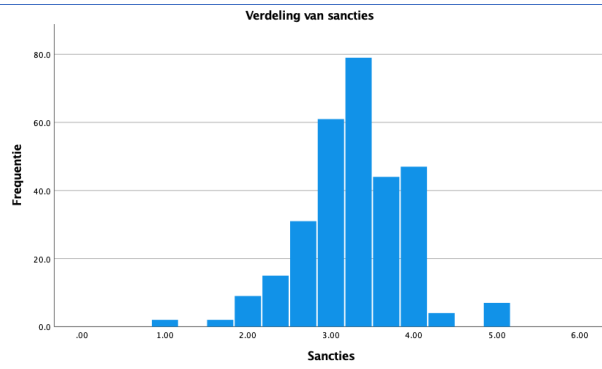


$M = 3.61, SD = .74$

Figuur 7: verdeling privacykennis

Sancties laat een score zien van $M = 3.28$ ($SD = .62$). Er is geen significant verschil met organisatie waarin respondenten werkzaam zijn [$F(290, 10) = 1.800, p = n.s.$], niet met leeftijd [$r = .016, p = n.s.$], wel met functieverblijftijd [$r = .134, p < 0,05$], niet met opleiding [$F(296,4) = .701, p = n.s.$] (Figuur 8).

Sancties voor medewerker bij overtreding privacyregels (vijfpuntschaal, drie items¹, C.A. = .642)

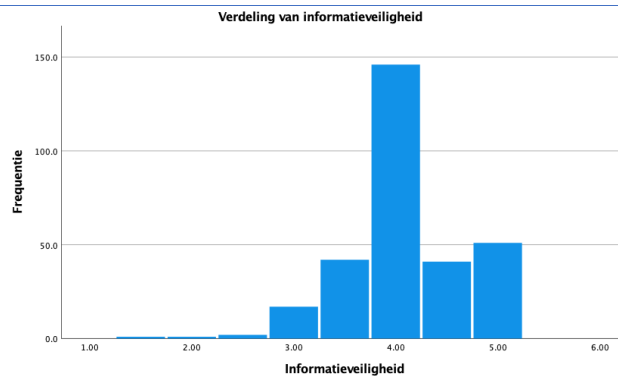


$M = 3.28, SD = .62$

Figuur 8: verdeling sancties

Belang van informatieveilig gedrag is $M = 4.08$ ($SD = .58$). Wel significant verschil met organisatie waarin respondenten werkzaam zijn [$F(290, 10) = 2.644, p < 0,01$], wel met leeftijd [$r = .137, p < 0,05$], niet met functieverblijftijd [$r = .057, p = n.s.$], niet met opleiding [$F(296, 4) = .447, p = n.s.$] (Figuur 9).

Belang informatieveilig gedrag (vijfpuntschaal, twee items², C.A. = .681)



$M = 4.08, SD = .58$

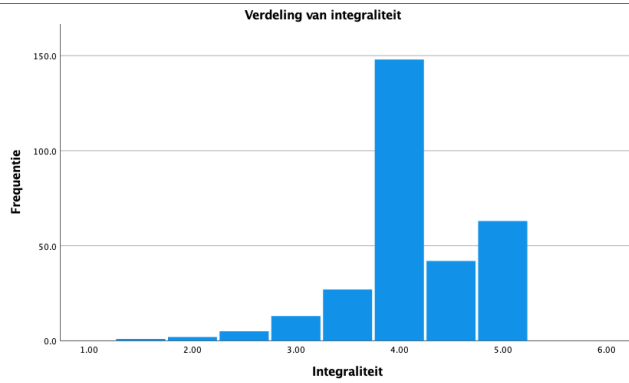
Figuur 9: verdeling belang informatieveilig gedrag

¹ Gebaseerd op sanctie1 ("Ik moet consequenties ondergaan als ik niet voldoe aan de vereisten van privacyregelgeving"), sanctie2 ("Als ik privacyregelgeving schend, word ik daar binnen de organisatie op aangesproken"), en sanctie3 ("Ik word regelmatig aangesproken op de wijze waarop ik met privacyregels omga"),

² Op basis van veiligheid1 ("Binnen mijn organisatie wordt nadruk gelegd op informatieveilig gedrag") en veiligheid3 ("Informatieveilig gedrag speelt een belangrijke rol in de dagelijkse werkzaamheden")

Het belang van integrale samenwerking en ketenafhankelijkheid scoort $M = 4.08$ ($SD = .61$). Er is geen significant verschil met organisatie waar respondenten werkzaam zijn [$F(290, 10) = 1.166$, $p = n.s.$], niet met leeftijd [$r = -.042$, $p = n.s.$], niet met functieverblijftijd [$r = .03$, $p = n.s.$], niet opleiding [$F(296, 4) = 1.628$, $p = n.s.$] (Figuur 10).

**Integrale
samenwerking
(vijfpuntsschaal,
twee items³, C.A. =
.684)**



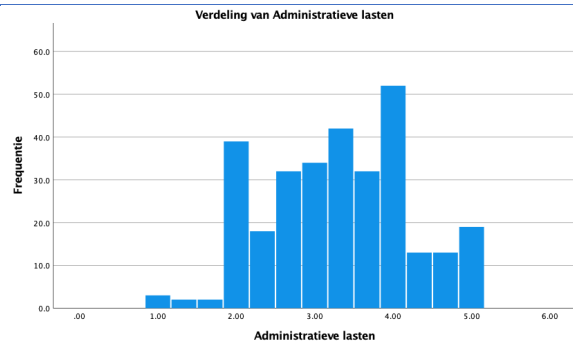
$M = 4.14$, $SD = .61$

Figuur 10: verdeling integrale samenwerking

De administratieve lasten van gegevensvaststelling en -uitwisseling laten een gemiddelde score zien van $M = 3.30$ ($SD = .91$). Er is sprake van een significant verschil tussen respondenten die werkzaam zijn bij verschillende organisaties [$F(290,10) = 4,162$, $p < 0,001$], er is geen significant verschil met leeftijd [$r = -,048$, $p = n.s.$], niet met functieverblijftijd [$r = -,042$, $p = n.s.$], niet met opleiding [$F(296, 4) = 1.164$, $p = n.s.$] (Figuur 11).

³ Op basis van integraal1 ("In mijn organisatie leeft het besef dat onze cliënten gebaat zijn bij samenwerking tussen instanties") en integraal2 ("In mijn organisatie streven we ernaar cliënten niet van het kastje naar de muur te sturen")

Administratieve lasten (vijfpuntsschaal, drie items, C.A. = .791)



M = 3.30, SD = .91

Figuur 11: verdeling score administratieve lasten

Analyse respons op vignetten

Vignette 1: dreigende huisuitzetting

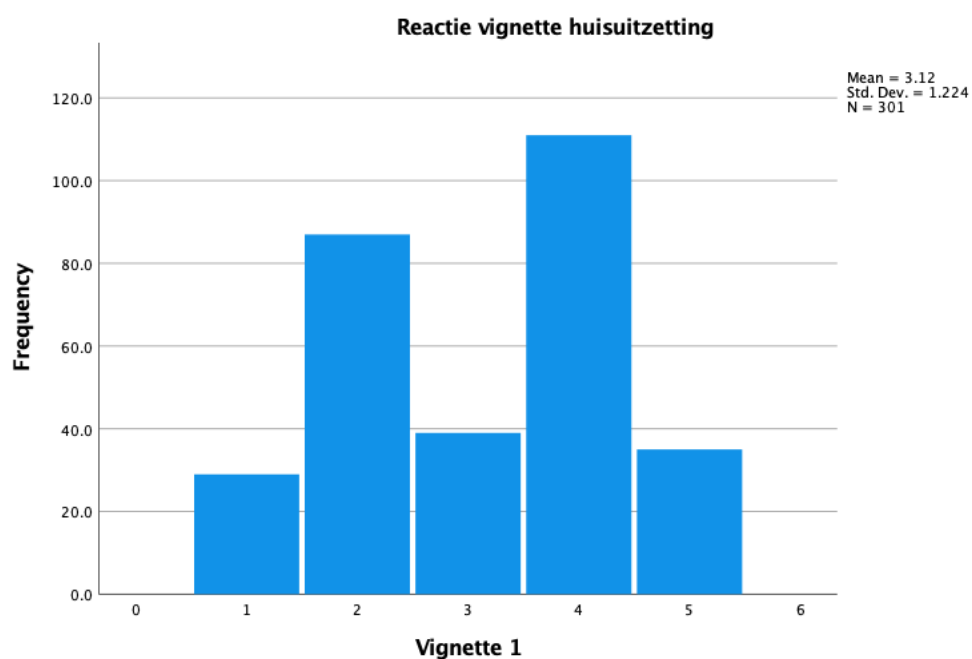
Uit de reacties van mensen die het helemaal eens of eens zijn met Marijns reactie kan worden afgeleid dat respondenten het belang van de cliënt sterk laten meewegen in het oordeel al dan niet in te stemmen met Marijns reactie om gegevens te delen, waarbij de 'instemmers' sterk denken vanuit het belang van de cliënt (al dan niet na diens instemming, Tabel 7), terwijl de respondenten die het helemaal oneens of oneens zijn met Marijns reactie, de bal bij de cliënt lijken te leggen om het probleem rond de huisuitzetting op te lossen (Tabel 8).

Motivaties 'helemaal eens' of 'eens': redenen waarom respondent ook informatie zou delen met de woningbouwcoöperatie om uitzetting te voorkómen	Aantal keer genoemd
Het is in het belang van de cliënt om te handelen als Marijn	98
Mits cliënt instemt	74
Zwaarwegend maatschappelijk belang (maatschappelijke kosten) om te handelen als Marijn	26
AVG is erg complex	4
Dit probleem kan proactief worden opgelost	2

Tabel 7: motivaties (helemaal) eens vignette 1

Motivaties 'helemaal oneens' of 'oneens': redenen waarom respondent <u>geen</u> informatie zou delen met de woningbouwcoöperatie om uitzetting te voorkómen	Aantal keer genoemd
Ik zou het de cliënt laten delen / laten oplossen	150
Intern laten afhandelen, is niet mijn verantwoordelijkheid	10
Ik zou een driegesprek organiseren, maar niet zomaar informatie delen	8
Ik denk dat dit niet mag conform AVG	8
Eerst advies AVG deskundige	2

Tabel 8: motivaties (helemaal) oneens vignette 1



Figuur 12: spreiding respons vignette 1

Figuur 12 laat zien dat er sprake is van een spreiding van reacties. Analyse van de data laat zien dat er geen verschil bestaat tussen de instemmingsreactie van respondenten en de organisatie waar respondenten werkzaam zijn (ANOVA, $F = .862$, $p = n.s.$).

De regressieanalyse laat zien dat de reactie wordt verklaard door de mate waarin de respondent is georiënteerd op de noden en behoeften van de cliënt (positieve correlatie), en de mate waarin er in de organisatie belang wordt gehecht aan privacy en informatieveilig gedrag (negatieve correlatie) (Tabel 9).

	Model 1	Model 2
Geslacht	-.108	-.103
Leeftijd	.047	.058
Clientorientatie		.134*
Privacykennis		-.024
Sancties medewerker		-.103
Informatieveilig gedrag		-.162*
Integrale samenwerking		-.071
Administratieve lasten		-.029
F	2.244	3.202**
R ²	.015	.082

Tabel 9: regressieresultaten vignette 1

Vignette 2: Verificatie whereabouts met PIN-transacties

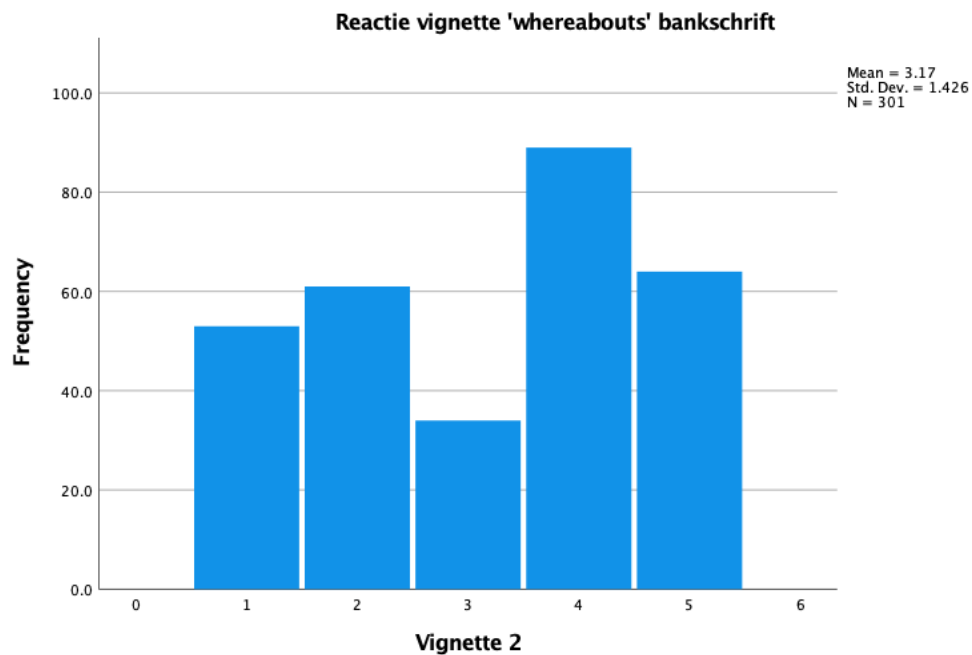
De respondenten die instemmen met Marijns maatregel om de 'whereabouts' van een cliënt te verifiëren met PIN-transacties noemen vaak dat dit een bekende praktijk is (Tabel 10). Respondenten die niet Marijns actie onderschrijven stellen dat dit een taak voor een andere afdeling of consulent is (handhaving of rechtmatigheidsonderzoek), of, in mindere mate, dat er sprake is van niet passend of oneigenlijk gebruik (Tabel 11).

Motivaties 'helemaal eens' of 'eens': redenen waarom respondent ook informatie zou opvragen om 'whereabouts' te controleren	Aantal keer genoemd
Valide reden in het kader van rechtmatigheidsonderzoek / is staande praktijk	73
Dit gebeurt standaard	1

Tabel 10: motivaties (helemaal) eens vignette 2

Motivaties 'helemaal oneens' of 'oneens': redenen waarom respondent geen informatie zou opvragen om 'whereabouts' te controleren	Aantal keer genoemd
Is taak voor handhaving / afdeling inkomen, niet voor dienstverlening	37
Dit is oneigenlijk gebruik	24
Ik zou eerst de klant vragen / informeren	11
Niet passend in het kader van dienstverlening	9
Ik zou eerst vragen aan kwaliteitsmedewerker of dit is toegestaan	3
Ik zou dit eerst navragen bij collega's	2

Tabel 11: motivaties (helemaal) oneens vignette 2



Figuur 13: spreiding respons vignette 2

Analyse van de data laat zien dat er een significant verschil bestaat tussen de instemmingsreactie van respondenten en de organisatie waar respondenten werkzaam zijn (ANOVA, $F = 10.773$, $p < .001$).

De regressieanalyse laat zien dat er significante negatieve impact is van oriëntatie op de cliënt en negatieve impact van administratieve lasten. Met andere woorden: respondenten met een grotere aandacht voor de cliënt zijn minder geneigd de 'whereabouts' te controleren op basis van PIN-transacties, en respondenten die grotere administratieve lasten ervaren zijn ook geneigd dit minder te doen (Tabel 12).

	Model 1	Model 2
Geslacht	-.131*	-.114
Leeftijd	.008	.026
Clientorientatie		-.198**
Privacykennis		.024
Sancties medewerker		.041
Informatieveilig gedrag		-.027
Integrale samenwerking		.068
Administratieve lasten		-.117*
F	2.617	3.131**
R ²	.018	.081

Tabel 12: regressieresultaten vignette 2

Vignette 3: Verificatie inspanning scholingstraject

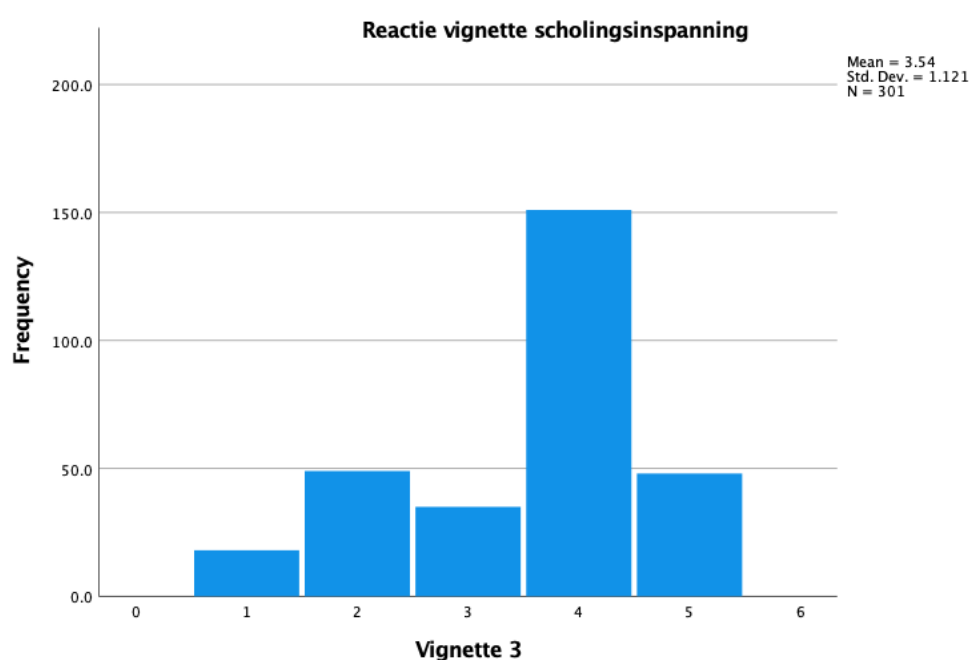
Respondenten die instemmen met Marijns reactie motiveren hun keuze in het algemeen met de onderbouwing dat er sprake is van maatregel passend gedrag, en/of dat de Participatiewet een grondslag biedt (Tabel 13). Respondenten die niet instemmen met Marijns initiatief geven in meerderheid aan dat zij dit niet zouden doen zonder dit met cliënt te bespreken (Tabel 14).

Motivaties 'helemaal eens' of 'eens': redenen waarom respondent ook informatie zou opvragen om scholingssinspanning te controleren	Aantal keer genoemd
Dit is maatregel passend gedrag, passend of noodzakelijk	89
Participatiewet biedt grondslag	14
Ja, mits in bijzijn van cliënt	6
Is aan school om te bepalen of dit is toegestaan, ik zal dit minimaal proberen	5
Instituut is ketenpartner, dit is toegestaan	4

Tabel 13: motivaties (helemaal) eens vignette 3

Motivaties 'helemaal oneens' of 'oneens': redenen waarom respondent <u>geen</u> informatie zou opvragen om scholingsinspanning te controleren	Aantal keer genoemd
Niet zonder dit eerst met cliënt te bespreken	21
Scholingsinstituut zal dit (toch) niet delen (tenzij gemeente opdrachtgever is)	8
Is niet toegestaan	4
Eerst intern navragen	2

Tabel 14: motivaties (helemaal) oneens vignette 3



Figuur 14: spreiding respons vignette 3

Analyse van de data laat zien dat er geen verschil bestaat tussen de instemmingsreactie van respondenten en de organisatie waar respondenten werkzaam zijn (ANOVA, $F = 1.701$, $p = n.s.$).

De regressieanalyse laat zien dat er significante positieve impact is van cliëntoriëntatie; respondenten met een grotere mate van aandacht voor de cliënt zijn eerder geneigd de scholingsinspanning van cliënten te controleren dan respondenten met een geringere mate van aandacht voor de cliënt (Tabel 15).

	Model 1	Model 2
Geslacht	-.035	-.040
Leeftijd	-.080	-.106
Clientorientatie		.145*
Privacykennis		.102
Sancties medewerker		-.033
Informatieveilig gedrag		-.098
Integrale samenwerking		-.114
Administratieve lasten		.107
F	1.003	2.256*
R ²	.007	.059

Tabel 15: regressieresultaten vignette 3

Vignette 4: verloren USB stick

Respondenten die aangeven dat de AP wordt ingelicht bij het vinden van een verloren USB-stick lijken dit vooral te motiveren door aan te geven dat dit de 'juiste' weg is (al dan niet nadat de leidinggevende is ingelicht) (Tabel 16). Respondenten die niet instemmen met Marijns actie lijken dit vooral te motiveren door aan te geven dat de kwestie anderszins kan worden afgehandeld (door de drive af te geven bij de afdeling gevonden voorwerpen, of 'de organisatie' (inclusief balie), Tabel 17).

Motivaties 'helemaal eens' of 'eens': redenen waarom respondent ook

AP inlicht over dit datalek

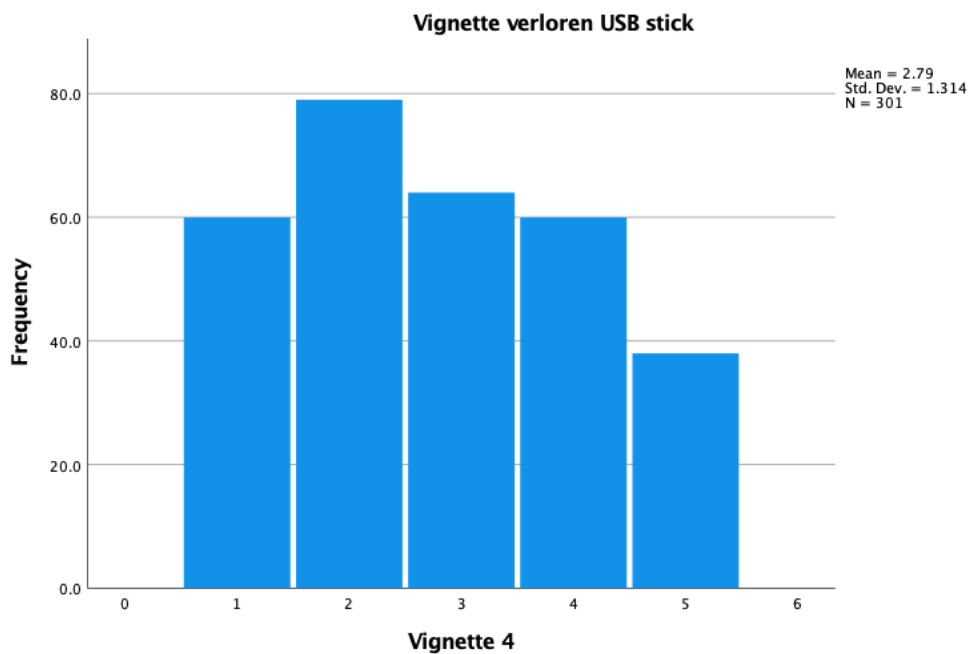
Dit is de juiste weg	23
Ik licht (ook) mijn leidinggevende in	10
Ik laat het (ook) de organisatie afhandelen	2
Ik laat het (ook) checken door de ICT afdeling	2

Tabel 16: motivaties (helemaal) eens vignette 4

Motivaties 'helemaal oneens' of 'oneens': redenen waarom respondent niet AP inlicht over dit datalek

Ik geef de USB-drive af bij ICT of gevonden voorwerpen	34
Laten afhandelen door 'de organisatie'	34
Ik licht mijn leidinggevende in en laat deze beslissen hoe e.e.a. is af te handelen	26
Ik lever de USB-drive af bij de balie	11
Ik kijk zelf en retourneer de USB-drive bij de eigenaar	8
Ik stuur een mail rond en vraag van wie de USB-drive is	3

Tabel 17: motivaties (helemaal) oneens vignette 4



Figuur 15: spreiding respons vignette 4

Analyse van de data laat zien dat er geen verschil bestaat tussen de instemmingsreactie van respondenten en de organisatie waar respondenten werkzaam zijn (ANOVA, $F = 1.396$, $p = n.s.$).

De regressieanalyse laat zien dat er significante positieve impact is van sancties: hoe groter de kans op sancties bij normoverschrijdend gedrag, hoe groter de kans dat het incident wordt gemeld (Tabel 18).

	Model 1	Model 2
Geslacht	.018	.041
Leeftijd	.081	.099
Clientorientatie		-.067
Privacykennis		-.038
Sancties medewerker		.190**
Informatieveilig gedrag		-.033
Integrale samenwerking		-.007
Administratieve lasten		-.051
F	.947	1.619
R ²	.006	.043

Tabel 18: regressieresultaten vignette 4

Vignette 5: schriftelijke bevestiging

Respondenten die (evenals Marijn) geen schriftelijke bevestiging vragen van een Whatsapp-bericht lijken met name te verwijzen naar de keuze die de cliënt maakt (en impliciet verwijzen naar de verantwoordelijkheid van de cliënt in deze, Tabel 19).

Respondenten die wel vragen om schriftelijke bevestiging wijzen met name op het bestaan van alternatieve elektronische kanalen, en lijken de melding via Whatsapp niet te accepteren (Tabel 20).

Motivaties 'helemaal eens' of 'eens': redenen waarom respondent geen schriftelijke bevestiging vraagt (en Whatsapp informatie accepteert)

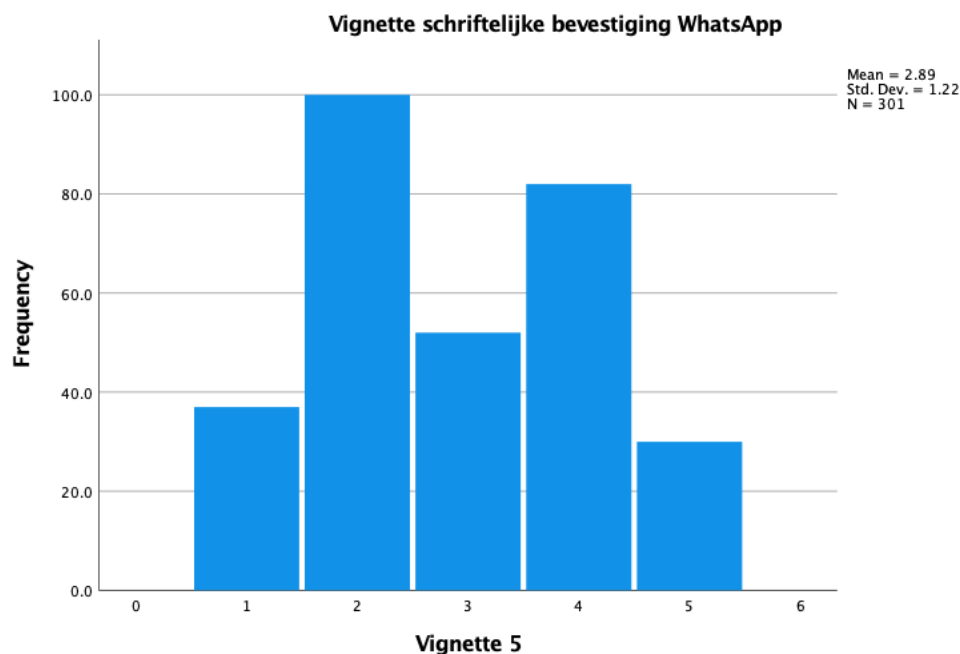
Cliënt mag dit doen (het is het risico van de cliënt)	76
Ik gebruik nooit Whatsapp (voor werkdoeleinden)	6
Schriftelijke bevestiging voegt niets toe	3
Whatsapp is veilig genoeg	1

Tabel 19: motivaties (helemaal) eens vignette 5

Motivaties 'helemaal oneens' of 'oneens': redenen waarom respondent schriftelijke bevestiging vraagt (en Whatsapp informatie niet accepteert)

We hebben andere kanalen (Esuite of post)	17
Whatsapp is onvoldoende	16
Ik heb twijfels bij de veiligheid van Whatsapp	10
Registratie van Whatsapp is lastig	7

Tabel 20: motivaties (helemaal) oneens vignette 5



Figuur 16: spreiding respons vignette 5

Analyse van de data laat zien dat er geen verschil bestaat tussen de instemmingsreactie van respondenten en de organisatie waar respondenten werkzaam zijn (ANOVA, $F = 1.674$, $p = n.s.$).

De regressieanalyse laat zien dat er significante impact is geslacht, significante positieve impact van administratieve lasten en negatieve significante impact van privacykennis (Tabel 21).

	Model 1	Model 2
Geslacht	.139*	.127*
Leeftijd	-.021	.014
Clientorientatie		-.050
Privacykennis		-.147*
Sancties medewerker		.087
Informatieveilig gedrag		.062
Integrale samenwerking		-.011
Administratieve lasten		.135*
F	3.041*	2.426*
R ²	.020	.064

Tabel 21: regressieresultaten vignette 5

HOOFDSTUK 6: Conclusies, aanbevelingen en reflectie

Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we antwoorden op de deelvragen en vraagstelling en formuleren we aanbevelingen voor onderzoek en praktijk. Tevens reflecteren we op opzet en bevindingen van het onderzoek, en werpen we een blik op de toekomst van privacy in relatie tot integrale dienstverlening in het sociaal domein.

Beantwoording deelvragen

Het antwoord op de eerste deelvraag, 'welke wet- en regelgeving, convenanten en welke typen organisatie-protocollen en instructies liggen ten grondslag aan gegevensuitwisseling in het sociaal domein?' is dat in het sociaal domein een aantal materiewetten wordt uitgevoerd, te weten de Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (WMO), de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Participatiewet en de Wet passend onderwijs. De in 2016 ingevoerde Algemene verordening gegevensverwerking (AVG) bepaalt dat gegevensuitwisseling een grondslag behoeft; het College van B&W is verantwoordelijk voor het verlenen van integrale zorg in het sociaal domein, maar een grondslag voor het uitwisselen van gegevens ten behoeve van integrale zorg tussen organisaties die beleid uitvoeren ontbreekt; vastlegging en uitwisseling van persoonsgegevens in het sociaal domein kan daarom alleen plaatsvinden (1) op basis van een grondslag die expliciet is genoemd in de AVG (waarbij een van de in de AVG genoemde grondslagen inhoudelijke wetgeving is) en (2) met het oog op en beperkt tot gerechtvaardigde doelen.

Het antwoord op de tweede deelvraag is dat W&I-consulenten met name informatie ontlenen aan gesprekken met cliënten en documenten die door cliënten worden aangeleverd. Daarnaast kan er sprake zijn van een multidisciplinair overleg (al dan niet in aanwezigheid van de cliënt) waarin informeel informatie wordt uitgewisseld.

Materiewetgeving biedt daarnaast een aantal grondslagen op basis waarvan informatie kan worden uitgewisseld met scholingsinstituten, aanbieders van zorg en zorgverzekeraars, CAK, SVB, CIZ.

De derde deelvraag betreft variabelen die volgens de literatuur van invloed zijn op de bereidheid van W&I-consulenten om gegevens uit te wisselen met partnerorganisaties in het sociaal domein. Op basis van literatuurstudie zijn de volgende variabelen

geïdentificeerd: oriëntatie van de consultant op de cliënt, privacykennis, perceptie van pakkans (sancties) bij overtreding van regels, klimaat van informatieveilig gedrag in de organisatie, belang dat in de organisatie wordt gehecht aan integrale samenwerking, en administratieve lasten van gegevensvastlegging en -uitwisseling.

De vierde deelvraag betreft de dilemma's en afwegingen waarmee W&I-consulenten worden geconfronteerd met betrekking tot het al dan niet uitwisselen van gegevens in het sociaal domein. De beantwoording van deze deelvraag maakt gebruik van literatuur op het gebied van street-level bureaucrats en Zacka's typologie waarbij drie disposities worden geïdentificeerd waartussen consultants zich bewegen: de 'afstandelijke bureaucraat', de zorgverlener en de handhaver.

De reacties van W&I consultants op vijf vignetten laat zien dat de geconstrueerde situaties daadwerkelijk als dilemma's worden ervaren (in de zin dat respondenten verschillend reageren op maatregelen en acties die door een gefingeerde consultant worden geïnitieerd), en dat de geschetste situaties in het algemeen als herkenbaar worden beschreven.

	Maakt organisatie uit?	Significante impact van	Geen (significante) impact van
Vignette 1: dreigende huisuitzetting	Nee	Oriëntatie op de cliënt (professionele oriëntatie) Informatieveilig gedrag (klimaat)	Privacykennis Sancties Integrale samenwerking Administratieve lasten
Vignette 2: bankafschrift t.b.v. controle whereabouts	Ja	Oriëntatie op de cliënt (professionele oriëntatie) Administratieve lasten	Privacykennis Sancties Informatieveilig gedrag Integrale samenwerking
Vignette 3: verificatie scholingsinspanning	Nee	Oriëntatie op de cliënt (professionele oriëntatie)	Privacykennis Sancties Informatieveilig gedrag Integrale samenwerking Administratieve lasten

Vignette 4: gevonden USB-stick	Nee	Sancties (pakkans)	Clientorientatie Privacykennis Informatieveilig gedrag Integrale samenwerking Administratieve lasten
Vignette 5: schriftelijke bevestiging WhatsApp documenten	Nee	Privacykennis Administratieve lasten	Clientorientatie Sancties medewerker Informatieveilig gedrag Integrale samenwerking

Tabel 22: samenvattende bevindingen vignette-onderzoek

In drie van de vijf vignetten speelt de oriëntatie van de consulent op de cliënt een grote rol bij het verklaren van de omgang van de consulent met de dilemma's, en daarmee met de wijze waarop de consulent omgaat met de privacybelangen van cliënten, en in twee van de vijf vignetten spelen administratieve lasten een rol in deze verklaring. Consulenten geven aan soms nadrukkelijk voor de belangen van de cliënt te staan en daarmee diens privacyrechten soms terzijde te schuiven, en/of hechten grote waarde aan de toestemming die een cliënt al dan niet geeft om persoonsgegevens uit te wisselen (met name in vignette 1, ook vignettes 2, 3 en 5).

Organisatiekenmerken zoals de beschikbaarheid van 'hulplijnen' naar informatiebronnen met betrekking tot privacykennis, een klimaat van informatieveiligheid, en het belang dat de organisatie hecht aan integraal werken spelen veel minder dan op basis van literatuur werd verwacht een rol in de verklaring van de omgang van consulenten met de dilemma's.

Dit leidt tot de conclusie dat de belangrijkste verklaring voor de uitwisseling van persoonsgegevens van cliënten in dilemma's de oriëntatie van consulenten op de cliënt is, in combinatie met de administratieve lasten die het motiveren van de afwijking met zich meebrengt. Toegang tot kennis, en aspecten van het organisatorisch klimaat van informatieveiligheid en integraal werken zijn hierbij minder van belang (Tabel 22).

Beantwoording vraagstelling

Alvorens de hoofdvraag te beantwoorden, presenteren we vier overwegingen waarmee de bevindingen uit dit onderzoek in een bredere context worden geplaatst.

1. Uit de literatuur kan worden afgeleid dat consultants zijn te beschouwen als street-level bureaucrats, die een zekere mate van beleidsvrijheid kennen om hun werkprocessen zodanig te organiseren dat ze complexe hulpvragen (denk aan vragen van cliënten die te maken hebben met uitdagingen op verschillende leefgebieden zoals werk, financiën en gezondheidsproblemen) adequaat tegemoet kunnen treden. Zij voeren vaak verschillende materiewetten uit, waarbij met de AVG wetgeving is toegevoegd die eenduidige normen stelt aan het organiseren van werkprocessen: geen uitwisseling van persoonsgegevens als er geen grondslag voor bestaat. Hiermee beoogt de wetgever de privacybelangen van cliënten te beschermen. Het beschermen van de privacybelangen van cliënten past tot op heden niet of moeizaam in oriëntaties op cliënten ('disposities') die W&I-consultanten door scholing, training en werkervaring hebben ontwikkeld.
2. Twee jaar na het van kracht worden van de AVG zien wij bij W&I consultants verschillende interpretaties en werkwijzen met betrekking tot dilemma's die zich voordoen bij de uitvoering van beleid. In alle onderzochte organisaties zien we dat consultants – op basis van een verscheidenheid aan motieven – *andere* beslissingen nemen als uitkomst uit de dilemma's die aan hen worden gepresenteerd. Een gedeelte professionele standaard die voorschrijft wat gewenst en/of acceptabel gedrag inhoudt, ontbreekt in alle onderzochte organisaties.
3. Er bestaat een kloof tussen beleidsuitvoerders en leidinggevenden die werkzaam zijn binnen de dienstverlening in het W&I-domein en privacy officers (PO) en functionarissen gegevensbescherming (FG). Vanaf de werkvloer van het sociaal domein worden functionarissen gegevensbescherming (die de handhaving van privacywetgeving als voornaamste taak hebben) argwanend bejegend, en worden privacy assessments als bedreigend ervaren voor de kwaliteit en uitvoerbaarheid van dienstverlening aan cliënten. Consultants geven aan dat uitwisseling van persoonsgegevens vooral ook gebeurt in het belang van de cliënt. Functionarissen Gegevensbescherming daarentegen kijken enigszins wantrouwend naar de gewoonten en werkwijzen die zijn ontstaan in de uitvoering van beleid in het W&I-domein.
Overigens wordt ook wel aangegeven dat sinds het van kracht worden van de AVG de wederzijdse verwachtingen naar elkaar zijn toegegroeid en dat de kloof stapje voor stapje wordt overbrugd.
4. Uit de interviews met consultants en experts in respectievelijk de verkennende fase en de in de reflectie- en valorisatiefase is gebleken dat privacywet- en

regelgeving regelmatig als gespreksonderwerp terugkeert bij teambesprekingen, en er ook tal van initiatieven zijn om kennis over privacybepalingen over te dragen (denk aan cursussen, inclusief e-learningmodules). Privacykennis, inclusief het bestaan van 'hulplijnen' naar kennis over hoe om te gaan met de privacybelangen van cliënten, is echter niet van invloed op de keuzes die consulenten maken als ze met dilemma's worden geconfronteerd. Uitwisseling van persoonsgegevens op wijzen die niet in overeenstemming zijn met AVG bepalingen of de geest van de AVG (denk aan informeel overleg of intercollegiaal contacten) voorziet in een gevoelde informatiebehoefte van consulenten, zonder welke consulenten hun werkprocessen niet of moeilijker kunnen organiseren. Terugkerend op het concept van neutralisatie (zie hoofdstuk drie van deze rapportage), zien we de norm van recht doen aan hulpvragen van cliënten en het kunnen organiseren van werkprocessen voorrang krijgt boven het beschermen van de privacybelangen van cliënten.

Deze overwegingen leiden tot de beantwoording van de vraagstelling. Als we de bevindingen uit het verkennend onderzoek en het toetsende onderzoek (waarbij we de bevindingen met betrekking tot de vijf vignetten combineren), dan blijkt dat de belangrijkste variabele voor de bereidheid van W&I-consulenten om persoonsgegevens uit te wisselen, de oriëntatie van consulenten op de cliënt te zijn: hoe groter de mate waarin een consulent bereid en/of in staat is daadwerkelijk aandacht te geven aan de noden en hulpvraag van de cliënt, hoe meer de consulent bereid is persoonsgegevens uit te wisselen, en, daarmee, minder recht te doen aan de privacybelangen van de betrokken cliënt. Privacykennis, en een klimaat van informatieveiligheid en integrale dienstverlening zijn *niet* van invloed op de wijze waarop consulenten uitwegen kiezen uit dilemma's waarin privacybelangen van cliënten een rol spelen.

Op basis van deze overwegingen kunnen wij de centrale vraag van het onderzoek beantwoorden. De centrale vraag luidt: 'welke variabelen verklaren de bereidheid van W&I-consulenten om gegevens uit te wisselen met andere partijen in het sociaal domein, en welke aanbevelingen omtrent gegevensuitwisseling kunnen hieruit worden afgeleid?' Het antwoord op deze vraag bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste: van de door ons onderzochte variabelen heeft alleen de oriëntatie van consulenten op de cliënt een significante invloed op de uitwisseling van persoonsgegevens door consulenten, indien zij met dilemma's rondom privacy en gegevensuitwisseling worden geconfronteerd. Hiermee kan worden geconcludeerd dat niet zozeer het van kracht worden van de AVG,

maar veel meer de bij consulenten door opleiding, training en ervaring gegroeide oriëntatie op cliënten verklarend is voor de wijze waarop consulenten omgaan met uitwisseling van persoonsgegevens en de behartiging van privacybelangen van cliënten. Hoewel uit gesprekken en uit de literatuur naar voren komt dat de AVG belemmerend werkt voor gegevensuitwisseling, blijkt een aanzienlijk deel van de respondenten – in reactie op de vignetten – te kiezen voor het uitwisselen van persoonsgegevens. Dit duidt erop dat consulenten in de praktijk pragmatische uitwegen kiezen uit dilemma's rondom gegevensuitwisseling en privacy.

Ten tweede: privacybelangen van cliënten zijn in de huidige werkprocessen van W&I consulenten – wellicht onbedoeld of onbewust - kwetsbaar. Met de AVG is nadrukkelijk aandacht gegeven aan het beschermen van de privacy en digitale integriteit van cliënten. De reacties van respondenten laat op dilemma's laat zien dat consulenten bij het organiseren van werkprocessen en dienstverlening in het sociaal domein, niet eenduidig privacybelangen voorop stellen. Deze oriëntatie van consulenten kan niet worden verklaard vanuit kennistekort of gebrek aan aandacht voor een informatieveilig klimaat.

In dit onderzoek zijn wij op zoek gegaan naar dilemma's bij de uitwisseling van persoonsgegevens om op grond hiervan uitspraken te kunnen doen over de rol die de AVG speelt bij integraal werken in het sociale domein. De praktijk die uit dit onderzoek naar voren komt, is er één die zeer herkenbaar is in het werk van uitvoerende medewerkers: het werk van street-level bureaucraten bestaat uit het afwegen van verschillende belangen en normatieve uitgangspunten in een concrete situatie. Soms doen ze dit om de cliënt in hun ogen een dienst te bewijzen, soms om hun werk beheersbaar te houden of soms om zichzelf te beschermen tenen sancties. Hupe en Hill (2007) noemen dit de *balancing act* van de street-level bureaucraten. Dit zien we dus ook in dit onderzoek: W&I-consulenten maken een *professionele afweging* van allerlei verschillende belangen, waaronder het privacybelang van hun cliënt.

Op grond van deze conclusies komen wij tot een aanbevelingsrichting die aansluit op deze praktijk. Of het nu juridisch mag of niet, of we het wenselijk vinden of niet W&I-consulenten maken afwegingen tussen verschillende belangen. Bij die afwegingen speelt de privacy van de klant slechts een beperkte rol, al is deze niet helemaal afwezig. De AVG maakt gegevensuitwisseling soms lastig, maar niet onmogelijk. Als de consulent van mening is dat gegevensuitwisseling op dat moment de beste beslissing is, zoekt hij daarvoor een methode, desnoods in strijd met de regels maar bij voorkeur binnen – of

net op - de grenzen van de regels. Het maken van afwegingen is een groot deel van de praktijk van de consulent, en uitvoeringsorganisaties moeten er in het algemeen op kunnen vertrouwen dat consulenten *de goede afwegingen* maken. Dat doen zij door het professionaliseren van hun medewerkers, door intervisie- en reflectiebijeenkomsten, door het stimuleren van methodisch werken en door toetsing van de kwaliteit.

Gegevensuitwisseling is een onmisbaar onderdeel van die praktijk, en goed geïnformeerde consulenten die op de hoogte zijn van het belang van privacybescherming en de daarbij behorende wetgeving, zijn noodzakelijk om *de juiste afweging* te kunnen maken. Dit vraagt dus vooral om vertrouwen in de professionaliteit van de consulenten, en om een organisatiecultuur en een werkwijze waarin privacybescherming een onderdeel is van die professionaliteit.

Als uitvoeringsorganisaties privacybelangen van cliënten nadrukkelijker een plaats willen geven is kennisoverdracht van privacywet- en regelgeving niet voldoende; uitkomsten uit dilemma's komen voort uit door opleiding, training en ervaring gegroeide oriëntaties op cliënten en zijn daarmee onderdeel van de beroepscultuur. Tegelijkertijd zien we dat deze beroepscultuur geen eensluidende professionele standaarden bevat waarin privacybelangen van cliënten een plaats vinden. Om deze privacybelangen (digitale integriteit) van cliënten een plaats te geven, is het noodzakelijk in organisaties maar ook in de beroepsgroep van W&I-consulenten een professionele dialoog op te starten. Deze dialoog moet ook nadrukkelijk de noodzaak van terughoudendheid van bevraging en verwerking van privacygevoelige gegevens adresseren, en uiteindelijk gericht zijn op het verkennen, bediscussiëren en bekrachtigen van professionele standaarden de bandbreedte bepalen van privacybewust professioneel gedrag. Deze professionele standaarden zijn richtinggevend voor professioneel handelen, en maken het tevens mogelijk om – indien de situatie daarom vraagt – verantwoording over professioneel handelen in concrete situaties eenduidig te verantwoorden.

Met deze aanbevelingen sluiten wij aan op de *praktijk van dit moment*. In reactie op kritiek van verschillende kanten dat de AVG gegevensuitwisseling in het sociale domein belemmert, heeft het kabinet aangegeven de gegevensuitwisseling in het sociale domein te willen vergemakkelijken via de Wams. De consultatie over dat wetsvoorstel is inmiddels afgerond. *Als* de wetgever integrale dienstverlening in het sociaal domein gemakkelijker wil maken, zou het creëren van grondslagen in de wetgeving op basis waarvan uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk wordt gemaakt inderdaad een goede oplossing kunnen zijn. Toch past in onze ogen daarbij ook enige terughoudendheid op

basis van dit onderzoek. Wij zien nu reeds dat consultants hun interpretatie van wat in het belang is van de cliënt regelmatig plaatsen boven de privacy van de cliënt. Daarom vraagt uitbreiding van de wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling in het sociale domein ook om waarborgen aan de kant van de cliënt en terughoudendheid aan de kant van de consultants. Kortom: ook na invoering – of misschien zelfs wel *juist* na invoering van de Wams – blijft het noodzakelijk privacy-bewust professioneel gedrag van consultants verder te faciliteren.

Reflectie en vooruitblik

Dit onderzoek heeft getracht op basis van interviews, expertgesprekken en een vignette-survey te verklaren hoe en waarom W&I-consultants omgaan met privacybelangen als zij worden geconfronteerd met dilemma's.

We hebben nadrukkelijk gekozen voor het voorleggen van dilemma's aan consultants om daarmee een zekere mate van uniformiteit aan dilemma's voor te leggen, als basis voor het kunnen construeren van een verklaring voor de omgang van W&I-consultants met deze dilemma's.

De onderzoeksresultaten laten zien dat we nog veel niet weten. De statistische analyse laat zien dat oriëntatie van consultants op de noden en behoeften van cliënten significant van invloed is op de reacties van consultants op dilemma's, en dat kennis, of organisatieklimaat (informatieveiligheid, integrale dienstverlening) *geen* invloed hebben op reacties. Deze bevindingen sturen aan op het voeren van een professionele dialoog omtrent gewenste en noodzakelijke standaarden over hoe professionals niet alleen om dienen te gaan met hulpvragen en noden van cliënten, maar ook hoe recht kan worden gedaan aan de informationele integriteit van cliënten.

Tegelijkertijd moeten we ook accepteren dat we slechts een beperkt gedeelte van de spreiding van gedragingen kunnen verklaren. Er zijn nog talrijke variabelen die uitkomsten uit dilemma's verklaren. Toekomstig onderzoek zal zich moeten richten op het identificeren van deze variabelen en het toetsen van de invloed van deze variabelen. We denken dat het gebruik van vignettes voor dit vervolgonderzoek van grote waarde is en ook voor het aansturen van de genoemde professionele dialoog van grote waarde zal blijken te zijn.

Literatuur

Aa, P. van der & Berkel, R. van (2019). Opvattingen over 'professioneel handelen' in de uitvoering van gemeentelijke arbeidsre-integratie (Deelrapport in het kader van het onderzoek 'Versterking methodisch werken via HRM'). Rotterdam / Utrecht: Hogeschool van Rotterdam / Universiteit Utrecht.

Adams, A. & Sasse, M. (1999). Users are not the enemy. *Communications of the ACM*, 42, 41-46.

Albrechtsen, E. (2007). A qualitative study of users' view on information security. *Computer & Security*, 26, 276-289.

AlKalbani, A., Deng, H., Kam, B., & Zhang, X. (2017). Information Security compliance in organizations: an institutional perspective. *Data and Information Management*, 1(2), 104-114.

Ardichvill, A., V. Page and T. Wentling, 2003. Motivation and barriers to participation in virtual knowledge-sharing communities practice. *Knowledge Management*. 7: 64-77.

Baines, S., Gannon-Leary, P. & Walsh, S. (2004). 'FrAMeWork for Multi-agency Environments: Final Report of the Learning and Evaluation Strand'. Newcastle: University of Newcastle.

Bellamy, C., Perri, Raab, C., Warren, A., & Heeney, C. (2008). Information-sharing and confidentiality in social policy: Regulating multi-agency working. *Public Administration*, 86(3), 737-759.

Bock, G.W., Zmud, R.W., Kim, Y.G. and Lee, J.N (2005) Behavioral Intention Formation in Knowledge Sharing: Examining the Roles of Extrinsic Motivators, Social-Psychological Forces, and Organizational Climate. *MIS Quarterly, Information Technologies and Knowledge Management*, 29, 87-111.

Boogers, M. Commandeur, A., Donders, P., van Hilten, R., Vink, H., Zand, R van 't. (2020). Gegevensuitwisseling ten behoeve van integraal werken in het sociaal domein vanuit het gemeentelijk perspectief Werk en Inkomen. Amersfoort: BMC.

Busch, Peter André and Henriksen, Helle Zinner. Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-level Discretion. *Information Polity*, 23(1), 3-28.

Cleaver, H., Cleaver, D., Cleaver, D., & Woodhead, V. (2004). Information Sharing and Assessment: The Progress of 'Non-trailblazer' Local Authorities. *Royal Holloway, University of London: London*.

Cress, U., & Kimmerle, J. (2008). A systemic and cognitive view on collaborative knowledge building with wikis. *International Journal of Computer-Supported Collaborative Learning*, 3(2), 105.

D'Arcy, J., Hovav, A., and Galletta, D. (2009). User awareness of security countermeasures and its impact on information systems misuse: a deterrence approach, *Information Systems Research*, 20, 1, 79-98

Gil-Garcia, J. R., Chengalur-Smith, I., & Duchessi, P. (2007). Collaborative e-government: Impediments and benefits of information sharing projects in the public sector. *European Journal of Information Systems*, 16, 121-133.

Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2): 279-299.

Kankanhalli A. Teo H.-H. Tan B. C. & Wei K.-K. (2003). An Integrative Study of Information Systems Security Effectiveness. *International Journal of Information Management* 23(2) 139-154

Keiser, L.R. (2010), Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, 70: 247-257.

Kim, S., & Lee, H. (2006). The impact of organizational context and information technology on employee knowledge-sharing capabilities. *Public administration review*, 66(3), 370-385.

Lips, A. M. B., O'Neill, R. R., & Eppel, E. A. (2011). Cross-agency collaboration in New Zealand: An empirical study of information sharing practices, enablers and barriers in managing for shared social outcomes. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 255-266.

Lipsky, Michael (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Expanded Edition*. The Russell Sage Foundation: New York, NY

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Moody, G. D., Siponen, M., Pahnla, S. (2018). Toward A Unified Model Of Information Security Policy Compliance. *MIS Quarterly: Management Information Systems*, 42(1), 285-311.

Odom, K., S. (2014). "Information Sharing Tears of Irony: An Exploratory Study of the Information Sharing Paradox in the Intelligence Community." Dissertation, Georgia State University

Rommel, J., & Christiaens, J. (2009). Steering from ministers and departments: Coping strategies of agencies in Flanders. *Public Management Review*, 11(1), 79-100.

Roux, L. (2015). Public service values and e-administration: An explosive mix? illustration drawing on the case of the family allowance funds (caisses d'Allocations familiales) in France1. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 227-244.

Siponen, Mikko, and Anthony Vance (2010), Neutralization: New Insights Into The Problem Of Employee Information Systems Security Policy Violations. *MIS Quarterly*, 34, 487-512.

Siponen, M., Pahnla, S., and Mahmood, M.A. (2010) Compliance with information security policies: An empirical investigation, *Computer*, 43, 2, 64-71.

Straub, D. (1990). Effective IS Security: An Empirical Study. *Information Systems Research*, 1(3), 255-276.

Sykes, G. M., & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review*, 22, 664–670. <https://doi.org/10.2307/2089195>

Thomas, R., & Walport, M. (2008). *Data Sharing Review Report*. London: Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC).

VNG (2018). Brief Verzameloverleg 28 mei 2018.

<https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2018/20180528-brief-parlement-verzameloverleg-isd.pdf>

Willem, A., & Buelens, M. (2007). Knowledge sharing in public sector organizations: The effect of organizational characteristics on interdepartmental knowledge sharing. *Journal of public administration research and theory*, 17(4), 581-606.

Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Cambridge, MA: Belknap Press.

Bijlage A

Leden begeleidingscommissie

Dr Paul van der Aa, lector inclusieve arbeid, Hogeschool Rotterdam

Dr Duco Bannink, universitair hoofddocent Faculteit der Sociale Wetenschappen, afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie), Vrije Universiteit

Dr Rik van Berkel, universitair hoofddocent Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht

Bijlage B

Vignetten, dilemma's en reflectievragen

Ten behoeve van het survey is gebruik gemaakt van vijf vignetten waarmee dilemma's bij de uitvoering van beleid is gepresenteerd aan respondenten. Deze vignetten zijn tevens bruikbaar voor consultants, leidinggevend en adviseurs om dilemma's te verkennen, te reflecteren op welke waarden (doelmatigheid, rechtmatigheid, privacybescherming en kwaliteit van dienstverlening) van belang zijn bij het uitvoeren van beleid, en hoe de omgang met dilemma's past bij . Om deze reden zijn de vignetten met de vragen in deze bijlage opgenomen. Een handleiding over de wijze waarop deze vignetten (en andere) vignetten kunnen worden gehanteerd zal beschikbaar worden gesteld via de Kennisbank van Instituut Gak.

Vignette	Beschrijving	Vragen
Dreigende huisuitzetting	Marijn krijgt een telefoontje van een cliënt die op het punt staat uit zijn huurwoning te worden gezet wegens betalingsproblemen en het niet kunnen aantonen van inkomsten. De uitkering van de cliënt is tijdelijk opgeschort maar Marijn weet dat de uitkering spoedig weer worden hervat. Marijn heeft de contactgegevens van Robin, de woonconsulent van de woningbouwvereniging die betrokken is bij de uitzetting, en kan door inkomensgegevens te delen met Robin de uitzetting voorkomen. Marijn vermoedt dat dit echter in strijd is met de AVG. Marijn maakt een afweging en besluit in het belang van de cliënt contact op te nemen met Robin en gegevens te delen.	<p>Ik kan me voorstellen dat deze situatie zich in de praktijk voordoet</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (5) = eens (6) = helemaal eens</p> <p>Ik zou in deze situatie hetzelfde handelen als Marijn</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (7) = eens (8) = helemaal eens</p> <p>Kunt u in enkele woorden uw antwoord toelichten?</p>

Vignette	Beschrijving	Vragen
Opvragen bankgegevens client	<p>Marijn vermoedt dat cliënt Charly veelal op een ander adres verblijft dan Charly's officiële woonadres. Marijn wil niet louter op basis van een vermoeden een fraudeonderzoek opstarten, en wil meer zekerheid. Marijn realiseert zich dat de pintransacties op Charly's bankgegevens inzicht geven in waar Charly zich op welke momenten is geweest, en dat kan helpen om Marijns vermoeden te bevestigen of te ontkrachten. Marijn vermoedt dat het opvragen van bankgegevens toegestaan is op basis van de AVG en kiest ervoor de gegevens op te vragen om meer inzicht te krijgen in de 'whereabouts' van Charly.</p>	<p>Ik kan me voorstellen dat deze situatie zich in de praktijk voordoet</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (4) = eens (5) = helemaal eens</p> <p>Ik zou in deze situatie hetzelfde handelen als Marijn</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (4) = eens (5) = helemaal eens</p> <p>Kunt u in enkele woorden uw antwoord toelichten?</p>
Uitwisseling met school / werkgever (conform AVG), professioneel dilemma'sch	<p>Marijn heeft vraagtekens bij de inzet van cliënt Elvin tijdens cursussen die Elvin volgt in het kader van een scholingstraject.</p> <p>Marijn weet niet zeker of het opvragen van de gegevens bij de opleidingsinstantie kan plaatsvinden conform de AVG. Marijn kiest ervoor om telefonisch na te vragen bij de opleidingsinstantie wat de ervaringen zijn met Elvin als cursist: komt Elvin opdagen, hoe gemotiveerd is Elvin, en wat zijn de kansen dat Elvin het traject succesvol gaat afsluiten?</p>	<p>Ik kan me voorstellen dat deze situatie zich in de praktijk voordoet</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (4) = eens (5) = helemaal eens</p> <p>Ik zou in deze situatie hetzelfde handelen als Marijn</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (4) = eens (5) = helemaal eens</p> <p>Kunt u in enkele woorden uw antwoord toelichten?</p>

Vignette	Beschrijving	Vragen
Informatielek	<p>Marijn vindt in de wachtruimte een USB flashdrive op de grond. Omdat hij de USB flashdrive graag wil teruggeven aan de rechtmatige eigenaar kijkt hij wat er op de drive staat, en ziet dat er namen en inkomensgegevens van klanten in een Excelbestand op de drive staan. Marijn weet dat dit kan worden beschouwd als een informatielek en dat dit reputatieschade voor de organisatie kan opleveren. Marijn besluit de Autoriteit Persoonsgegevens in te lichten over het informatielek.</p>	<p>Ik kan me voorstellen dat deze situatie zich in de praktijk voordoet</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (4) = eens (5) = helemaal eens</p> <p>Ik zou in deze situatie hetzelfde handelen als Marijn</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (4) = eens (5) = helemaal eens</p> <p>Kunt u in enkele woorden uw antwoord toelichten?</p>
Opvragen ontbrekende gegevens cliënt	<p>Marijn mist nog enkele gegevens over cliënt Deniz om een besluit te kunnen nemen. Marijn verzoekt Deniz per brief deze gegevens aan te leveren. Deniz stuurt binnen een dag foto's van documenten per Whatsapp aan Marijn, waarmee de vragen van Marijn worden beantwoord. Marijn vermoedt dat deze wijze van gegevensverstrekking niet <i>AVG-compliant</i> is, maar dat het opvragen van de gevraagde gegevens via de officiële weg tijdrovend is. Marijn noteert de ontbrekende gegevens van Deniz.</p>	<p>Ik kan me voorstellen dat deze situatie zich in de praktijk voordoet</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (4) = eens (5) = helemaal eens</p> <p>Ik zou in deze situatie hetzelfde handelen als Marijn</p> <p>(1) = helemaal oneens (2) = oneens (3) = neutraal (4) = eens (5) = helemaal eens</p> <p>Kunt u in enkele woorden uw antwoord toelichten?</p>

