

# Handleiding en annotatie vignetten

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](mailto:fenger@essb.eur.nl), [homburg@essb.eur.nl](mailto:homburg@essb.eur.nl)

Deze handleiding 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](http://www.instituutgak.nl)

Rotterdam, maart 2021

---

## INLEIDING

Ten behoeve van het onderzoek *Dilemma's bij gegevensuitwisseling in de frontlinie van de uitvoering van beleid in het sociaal domein* is gebruik gemaakt van vignetten waarmee reacties van consulenten op dilemma's rondom privacy en gegevensuitwisseling in het sociaal domein zijn gemeten. Bij het construeren van de vignetten hebben de onderzoekers dankbaar gebruik gemaakt van praktijkervaringen van consulenten, zoals opgetekend gedurende interviews. De onderzoekers hebben anekdotes of situatieschetsen vertaald in relatief generieke vignetten. Deze vignetten zijn mogelijk ook bruikbaar voor consulenten, 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 na te gaan hoe de omgang met dilemma's past bij deze waarden. In deze handleiding worden de vignetten daarom nader toegelicht, waarbij commentaren van juridische experts en inhoudelijke deskundigen zijn verwerkt.

---

## VIGNETTE: DREIGENDE HUISUITZETTING

---

Vignette	Beschrijving	Respons in empirisch onderzoek
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.	<b>Herkenbaarheid (schaal van 1-5):</b> M = 4.22, SD = .76 (91.4% eens of helemaal eens). <b>Instemming met de reactie van Marijn (schaal van 1-5):</b> M = 3.12, SD = 1.22 (47.5% eens of helemaal eens).

Kern van het dilemma is dat een cliënt wordt geconfronteerd met een situatie die zowel voor cliënt, samenleving als consulent verstrekende gevolgen kan krijgen (cliënt dreigt dakloos te worden, opvang en herhuisvesting brengt voor de samenleving kosten met zich mee, consulent kan in de nabije toekomst worden geconfronteerd met meer complexe en urgente hulpvraag van een dakloze cliënt), waarbij deze gevolgen afgewend kunnen worden door een actie van Marijn.

Marijns redenering is – terecht of onterecht - dat de inbreuk op de privacybelangen van de cliënt ondergeschikt is aan het grotere belang van huisvesting van de cliënt (er is sprake van neutralisatie van het handelen van Marijn door te verwijzen naar proportionaliteit).

Het uitwisselen van persoonsgegevens in dit vignette kan *niet* worden gerechtvaardigd door één van de AVG grondslagen. Er is geen wettelijke verplichting (AVG artikel 6 lid 1 sub c) en een huisuitzetting is weliswaar ingrijpend voor de betrokkene, maar van een

vitaal belang van cliënt (AVG artikel 6 lid 1 sub d, fysieke of mentale gezondheidsschade) lijkt geen sprake.

Een andere relevante omstandigheid is dat het handelen van Marijn niet noodzakelijkerwijs transparant is voor de betrokken cliënt. Marijn is transparant als hij met de cliënt bespreekt hoe hij de cliënt kan helpen om te voorkomen dat hij zijn huis uitgezet wordt.

Marijn kan de cliënt voorstellen om contact op te nemen met de woonconsulent om te vragen om de huisuitzetting te voorkomen, door aan te geven dat de betalingsproblemen binnen afzienbare tijd worden opgelost. Uiteraard bespreekt Marijn vooraf met de cliënt wat deze aan de woonconsulent zal vertellen. Daarmee heeft de cliënt de controle over wat er met zijn gegevens gebeurt (want cliënt *kan* het hulpaanbod van Marijn weigeren; als de cliënt het aanbod van Marijn aanvaardt, is er een grondslag 'toestemming' (art. 6.1 onder a AVG)).

Als het niet lukt om zo'n gesprek met de cliënt te voeren, en Marijn ervoor kiest om zonder voorafgaand overleg met de cliënt gegevens met de woonconsulent te delen, dan is het zaak dat Marijn de cliënt in elk geval achteraf informeert welke gegevens Marijn aan de woonconsulent heeft verstrekt.

## VIGNETTE: OPVRAGEN BANKGEGEVENS OM WHEREABOUTS TE VERIFIËREN

Vignette	Beschrijving	Respons in empirisch onderzoek
Opvragen bankgegevens cliënt	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.	Herkenbaarheid (schaal van 1-5): M = 4.08, SD = .96 (82.7% eens of helemaal eens)  Instemming (schaal van 1-5): M = 3.17, SD = 1.42 (51.2% eens of helemaal eens)

De kern van het dilemma is dat het opvragen van bankafschriften via de cliënt weliswaar een geaccepteerde praktijk is waarvoor een grondslag (wettelijke verplichting) bestaat, maar dat in dit geval met de pintransacties niet alleen financiële gegevens maar ook locatiegegevens van cliënt worden geopenbaard: de afschriften laten zien op elke momenten in de tijd cliënt zich op welke geografische locaties bevond. De Participatiewet laat ruimte open hoe een gemeente de woonsituatie van een cliënt controleert. Het is dus – juridisch - mogelijk dat het gemeentelijk beleid is om bij de controle op de uitkering niet alleen inzicht te vragen van de cliënt in de bestedingen maar ook te vragen dat cliënt aantoont waar hij pint.

Zo'n controle is mogelijk zonder dat er een verdenking van fraude is. Uiteraard vergt het wel goede voorlichting en communicatie vooraf over het controlebeleid.

Ook hierbij geldt dat Marijn hierover transparant communiceert met de cliënt, en dus de gegevens bij hem opvraagt in plaats van achter de rug van cliënt om bij de bank.

Als Marijn bewijs wil verzamelen voor het aantonen van fraude, dan kan dat een reden zijn om bepaalde gegevens juist niet bij de cliënt op te vragen. De cliënt kan immers bewijsmateriaal verdoezelen. Dat geldt overigens niet voor pintransacties. Dit is 'wilsonafhankelijk' bewijsmateriaal omdat de cliënt deze – historische - bankgegevens niet zelf kan bewerken.

Marijns redenering is dat met het opvragen van afschriften op relatief eenvoudige wijze kan worden vastgesteld of de 'whereabouts' van Charly in overeenstemming zijn met diens officieel geregistreerde woonadres. In de situatie die het vignette beschrijft, is sprake van een 'grijs gebied' waar de consulent zich enerzijds goed kan en moet oriënteren op de situatie waar de cliënt zich in bevindt, en anderzijds moet beslissen wanneer er sprake is van een vermoeden van fraude en overdracht naar een toezichthouder / sociaal rechercheur aan de orde is.

Cruciaal voor het interpreteren van de situatie in dit vignette is wat de reden is voor Marijn om te vermoeden dat de cliënt op een nader adres verblijft dan het officiële adres.

Als er geen concrete aanleiding is om te vermoeden dat Charly mogelijk ergens anders woont dan waar Charly geregistreerd staat, is er voor Marijn weinig aanleiding om de bankgegevens op te vragen (zelfs met lichte uitvraag). Als er daarentegen wel degelijk een reden is (op basis van andere signalen) dat Charly elders verblijft, dan ligt het meer voor de hand om op basis van de bepalingen van hoofdstuk 5 van de Algemene Wet Bestuursrecht een toezichthouder / sociaal rechercheur nader onderzoek te laten doen naar de woonplaats van Charly, aangezien een toezichthouder over ruimere bevoegdheden beschikt om een dergelijk onderzoek uit te voeren.

## VIGNETTE: VERIFIËREN OPLEIDINGSINSPANNING

Vignette	Beschrijving	Respons in empirisch onderzoek
Uitwisseling met school / werkgever	<p>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?</p>	<p><b>Herkenbaarheid (schaal van 1-5):</b> M = 4.20, SD = .69 (92.4% eens of helemaal eens)</p> <p><b>Instemming (schaal van 1-5):</b> M = 2.79, SD = 1.31 (32.5% eens of helemaal eens)</p>

Het dilemma van de situatie wordt gevormd doordat er enerzijds een grondslag bestaat voor het verifiëren van activiteiten van cliënten om te voldoen aan een re-integratieverplichting (afhankelijk van wat is vastgelegd in het convenant of contract tussen gemeente en opleidingsinstantie, in combinatie met scholing als tegenprestatie zoals genoemd in de Participatiewet), maar dat de mate van detail van de op te vragen informatie mogelijk niet 'matcht' met het doel van de uitvraag.

Marijns redenering kan zijn dat het opvragen van Elvins gedrag en motivatie een gerechtvaardigde en passende wijze is om te beoordelen of Elvin voldoet aan de eisen van de tegenprestatie zoals die is omschreven in de Participatiewet.

Om de situatie in het vignette te kunnen interpreteren is het van belang om duidelijkheid te verkrijgen over het doel van het opvragen van de informatie van de opleidingsinstantie: is er reden om te veronderstellen dat Elvin zich onttrekt aan zijn scholingstraject, of is er reden om te veronderstellen dat het scholingstraject niet bij Elvin past en er mogelijk een ander traject moet worden opgestart? In het eerste geval is het opvragen van aanwezigheid toereikend; in het tweede geval kan het van belang zijn ook de motivatie en prestaties van Elvin te bespreken. Opvragen van de informatie is toegestaan, maar welke informatie wordt gedeeld is afhankelijk van Marijns motivatie. Het is daarom van belang voor Marijn om (in Elvins dossier) te motiveren met welk oogmerk de informatie wordt opgevraagd. Daarnaast geldt dat het omwille van de transparantie van het handelen van

Marijn van belang is dat Marijn Elvin inlicht welke informatie is opgevraagd, en waarom dat is gebeurd.

## VIGNETTE: INFORMATIELEK

Vignette	Beschrijving	Respons in empirisch onderzoek
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.	<p><b>Herkenbaarheid (schaal van 1-5):</b> M = 3.62, SD = 1.07 (64.4%% eens of helemaal eens)</p> <p><b>Instemming (schaal van 1-5):</b> M = 2.79, SD = 1.31 (32.5%% eens of helemaal eens)</p>

In algemene zin geldt dat indien een datalek wordt opgemerkt, onmiddellijk maatregelen moeten worden getroffen om schade aan betrokkenen te beperken. Daarna moet in veel gevallen (tenzij de kans op schade klein is, bijvoorbeeld als sprake is van versleutelde informatie op de gegevensdrager) het datalek worden gemeld aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

In dit geval hangt veel af van welke instructie (meldingsprocedure) de organisatie in kwestie heeft verspreid. Het is in z'n algemeenheid van belang dat individuele medewerkers niet zelf kijken en beoordelen of er sprake is van een daadwerkelijk lek, maar dat de USB-flashdrive wordt afgeleverd bij een meldpunt en de Functionaris Gegevensbescherming beoordeelt of er sprake is van een lek, en als dat zo is, hier melding van maakt bij de Autoriteit Persoonsgegevens (danwel dit incident opneemt in een intern register). Relevante omstandigheden om iets al dan niet te melden aan de Autoriteit Persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld of de gegevens al dan niet zijn versleuteld, en of uit camerabeelden (indien deze beschikbaar zijn) al dan niet blijkt dat bezoekers of medewerkers de USB-flashdrive in handen hebben gehad tussen het moment waarop de



flashdrive werd verloren en het moment waarop Marijn de flashdrive vond. Dit is een beoordeling die moet plaatvinden door de Functionaris Gegevensbescherming, en niet door de vinder van de USB-flashdrive.

## VIGNETTE: ACCEPTEREN DOCUMENTEN PER WHATSAPP

Vignette	Beschrijving	Respons in empirisch onderzoek
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 <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><b>Herkenbaarheid (schaal van 1-5):</b> M = 3.91, SD = .91 (80.7% eens of helemaal eens)</p> <p><b>Instemming (schaal van 1-5):</b> M = 2.89, SD = 1.22 (37,2% eens of helemaal eens)</p>

In de situatie die is beschreven in het vignette accepteert Marijn documenten die door Deniz per Whatsapp worden aangeleverd. Marijns overweging om Whatsapp als communicatiekanaal te accepteren kan voortkomen uit de acceptatie van Whatsapp in het dagelijkse verkeer (inclusief professionele communicatie), en/of uit Marijns inschatting dat als Deniz wordt verzocht de gegevens via gebruikelijke kanalen aan te leveren, Deniz dit niet of veel later zal doen.

De beoordeling van de aanvaardbaarheid is afhankelijk van een aantal omstandigheden: wat zijn de protocollen van de organisatie waarin Marijn werkzaam is, en maakt Marijn gebruik van een privé-telefoon of van een zakelijke telefoon?

Uitgangspunt is dat Marijn zijn cliënten stimuleert en zo nodig faciliteert om gebruik te maken van beter beveiligde communicatiekanalen. Als dat niet lukt, dan kan WhatsApp in uitzonderlijke situaties een oplossing zijn.

WhatsApp is in de regel geen officieel / formeel communicatiekanaal voor de gemeente in besluitvormingsprocedures. Er zijn niet zozeer directe privacybezwaren, maar wel indirecte (omdat WhatsApp onderdeel is van Facebook). Tevens zijn er IT-security bezwaren om via WhatsApp te communiceren.

Voor gezondheidsgegevens gelden specifieke regels (NTA7516 als norm voor veilig berichtenverkeer) en is het gebruik van WhatsApp formeel niet toegestaan. In de praktijk blijkt dit overigens moeilijk te voorkomen, om de redenen die in dit vignette worden benoemd, zoals bij jongeren in kwetsbare positie.

Indien Marijn gebruik maakt van een privé-telefoon is het lastig voor een Chief Information Security Officer (CISO) om toezicht uit te oefenen op de implementatie van informatieveiligheidsbeleid, en dat maakt deze keuze problematisch. In dit geval ligt het voor de hand dat Marijn aan Deniz vraagt om later de documenten in fysieke vorm mee te nemen zodat Marijn ter plekke kopieën kan maken, danwel dat Marijn Deniz vraagt gebruik te maken van veilige communicatiekanalen. Verschillende instanties werken met apps die even gebruikersvriendelijk zijn als Whatsapp maar waarvoor geldt dat ze veilige communicatie mogelijk maken; als Marijns werkgever beschikt over deze apps en protocollen deze apps toestaan, kan Marijn Deniz wijzen op deze mogelijkheid.