



**Staat  
van de  
Uitvoering**

# Onderzoek privacy/AVG-dilemma's bij gegevensuitwisseling in de publieke dienstverlening

*Eindrapport, mei 2024*

# Aanleiding en doel

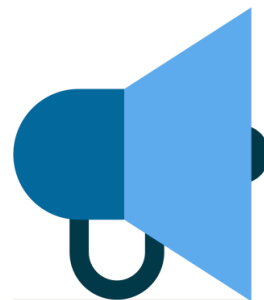
## Aanleiding

In de eerste editie van de Staat van de Uitvoering (hierna: SvdU) signaleerden we dat publieke dienstverleners veel problemen ervaren met het delen van gegevens. Naast allerlei technische problemen constateerden we dat er veel onduidelijkheid is over de interpretatie van privacywetgeving en de AVG.

Veel organisaties zijn geneigd om aan de veilige kant te zitten en nemen daarom vaak het standpunt in dat gegevens niet gedeeld mogen worden met een andere organisatie. Tegelijk zijn er voorbeelden waar publieke organisaties niet terughoudend zijn.

## Doel

Om meer inzicht te krijgen in de dilemma's waarvoor functionarissen gegevensbescherming (FG's), privacy officers staan en de afwegingen die zij maken hebben wij, samen met AI-bureau Councyl, een keuze-experiment uitgevoerd.



### OPROEP 5

**Breng gegevensuitwisseling tussen publieke dienstverleners nu echt op gang**

# Kern van het onderzoek

## Centrale vraag

Welke afwegingen maken FG's, privacy officers en juridisch adviseurs in hun advies om gegevens te delen? Welke criteria wegen het zwaarst en zien we verschillen tussen groepen?

## Aanpak

Met een AI (*artificial intelligence*)-keuzemodel hebben wij zo'n 50 FG's en privacy officers van landelijke uitvoeringsorganisaties, gemeenten en de Rijksoverheid 21 fictieve scenario's voorgelegd.

Concreet zijn deelnemers gevraagd of ze de gegevens zouden delen met een andere partij (interne afdeling of externe organisatie). Op basis van kunstmatige intelligentie (*machine learning*) hebben we beslisgedrag geanalyseerd en gekeken welke (van 10) criteria zij het zwaarst meewegen, zonder dat hiervoor historische data nodig zijn. Tijdens een verdiepende sessie zijn de resultaten geduid door professionals.

## Tien criteria\*

1. Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?
2. Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?
3. Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
4. Waren de betrokkene(n) verplicht om de gegevens aan uw organisatie te verstrekken?
5. Wat is de verhouding tussen u (als verstrekende partij) en de betrokkene(n)?
6. Wat zijn de mogelijke gevolgen voor de betrokkene(n)?
7. Zijn er specifieke passende waarborgen getroffen?
8. Hoe gevoelig zijn de gegevens?
9. Van hoeveel betrokkene(n) die bij de organisatie bekend zijn, worden de gegevens uitgewisseld?
10. Om hoeveel verschillende persoonsgegevens per betrokkene gaat het?

\*Zie bijlage 1 voor verdere toelichting en de waarden per criteria.

# Belangrijkste inzichten

1

In de beoordeling van de 21 scenario's zien we dat verschillend wordt geadviseerd over gegevensdeling. Er is een zichtbaar verschil in interpretatie tussen professionals.

2

Het zelfbeeld van “rekkelijken” en “preciezen” is niet volgens verwachting.

3

Hoe langer professionals werkzaam zijn binnen hun organisatie, hoe minder negatief wordt geadviseerd. Dit effect speelt niet bij het aantal jaar ervaring binnen privacy vakgebied.

3

Het meest doorslaggevende criterium om gegevens te delen is of er een verband met het doel van gegevensverzameling is, gevolgd door de wettelijke taak van de organisatie. De hoeveelheid betrokkenen van wie gegevens worden gedeeld blijkt niet relevant voor de keuze van gegevensdeling.

4

Met name bij de gevolgen voor betrokkenen zijn grote verschillen in weging zichtbaar. Het aantal jaar ervaring, de functie en organisatie waar professionals werkzaam zijn, zijn bepalend voor het meewegen van dit criterium.

Via [deze link](#) zijn alle resultaten uit het keuzemodel beschikbaar.

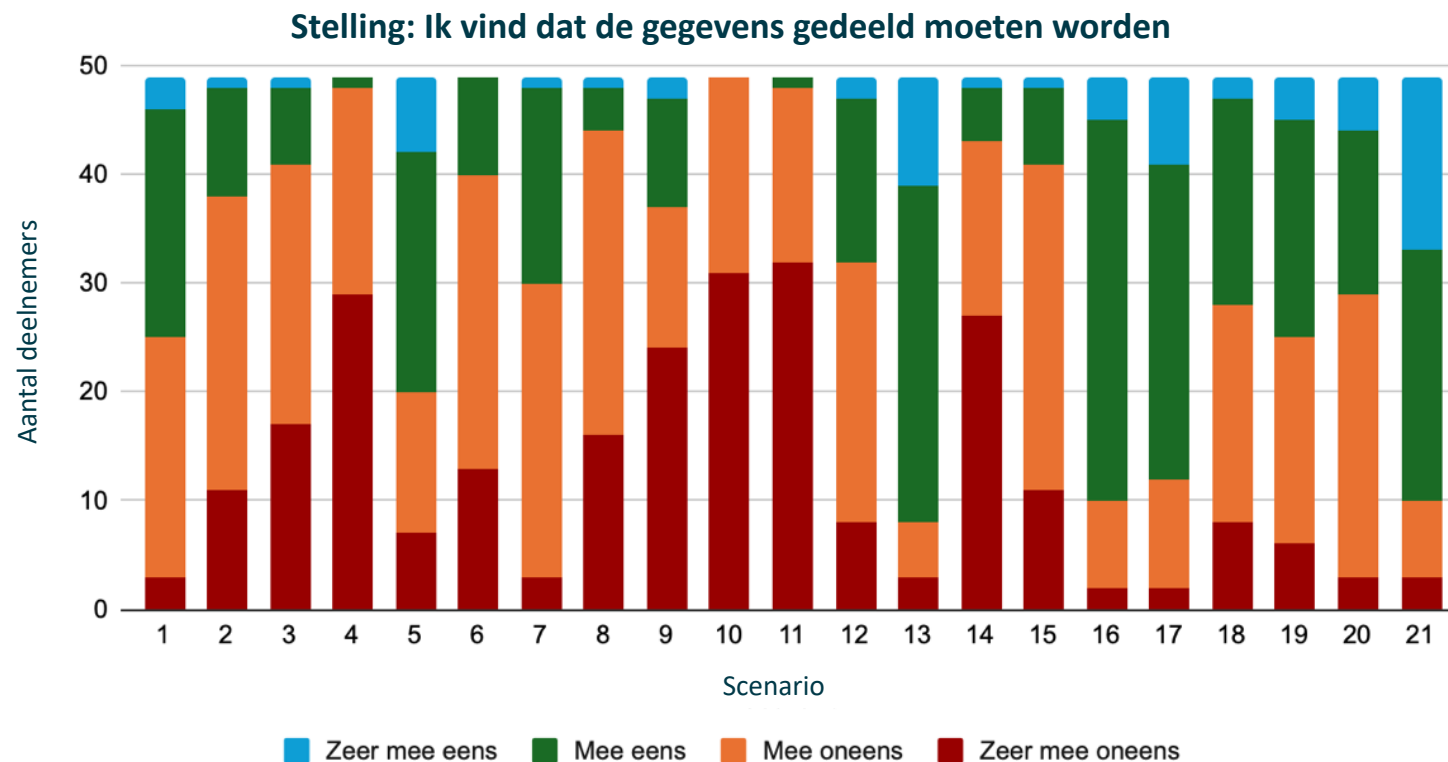
# Aanbevelingen

- 1. *Deel kennis over specifieke casussen.*** Elk advies om gegevens te delen is context- en organisatieafhankelijk. Tegelijkertijd is het belangrijk dat er zoveel mogelijk eenduidigheid is in wanneer gegevens wel of niet worden gedeeld. Om de verschillen in interpretatie te verkleinen is het daarom goed dat FG's, PO's en juridisch adviseurs over de eigen organisatiegrenzen kennis en ervaring delen met elkaar.
- 2. *Geef professionals die nieuw zijn in het vak training om betrokkenen meer centraal te stellen in hun beslissingen.*** Belangrijk is om het menselijk belang van gegevensdeling vanaf de start te benadrukken, zodat startende professionals ethische overwegingen goed in hun advies meewegen. Dit kan het verschil in afwegingen als gevolg van werkervaring binnen de organisatie verkleinen. En het delen van de afwegingen van ervaren professionals aan professionals nieuw in het vak draagt hieraan bij.
- 3. *Toets adviezen met “de virtuele collega”.*** Het keuzemodel levert naast bovenstaande resultaten ook een zogenaamde “virtuele collega” op (zie bijlage 3). Dit geeft inzicht in het percentage deelnemers - professionals uit het vakgebied – die in een specifiek scenario positief zouden adviseren voor gegevensuitwisseling. Bij hun adviezen kunnen professionals dit als referentiekader gebruiken om eigen keuzes te toetsen of voor onderbouwing aan de organisatie. Het model en de bruikbaarheid ervan worden verrijkt als een grotere groep professionals deze invult.



# Toelichting inzichten

# Er zijn verschillen in interpretatie bij adviezen voor gegevensdeling



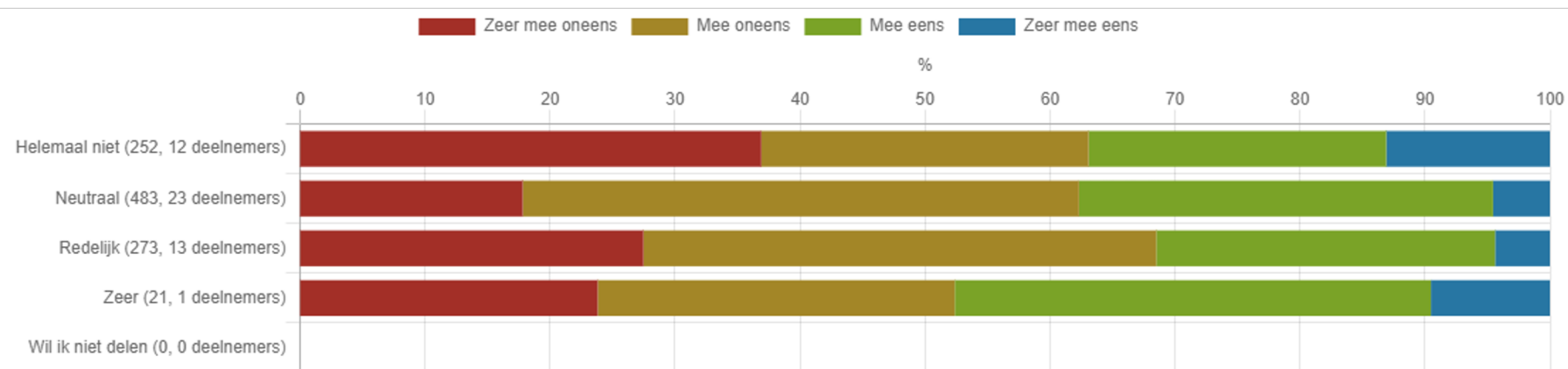
Figuur 1: Aantal deelnemers met beoordeling “zeer mee oneens-zeer mee eens” per scenario.

# Het zelfbeeld van “rekkelijken” en “preciezen” is niet volgens verwachting

De inzet van het keuze-experiment maakt inzichtelijk hoe de zelfbeoordeling van experts zich verhoudt ten opzichte de daadwerkelijke keuzes die ze maken. Opvallend is dat professionals die zichzelf als rekkelijk zien, juist het vaakst sterk tegen het uitwisselen van gegevens zijn.

**Stelling: Ik vind dat de gegevens gedeeld moeten worden**

*Uitgesplitst naar “In welke mate beschouwt u uzelf als terughoudend bij adviesvragen over gegevensuitwisseling?”*



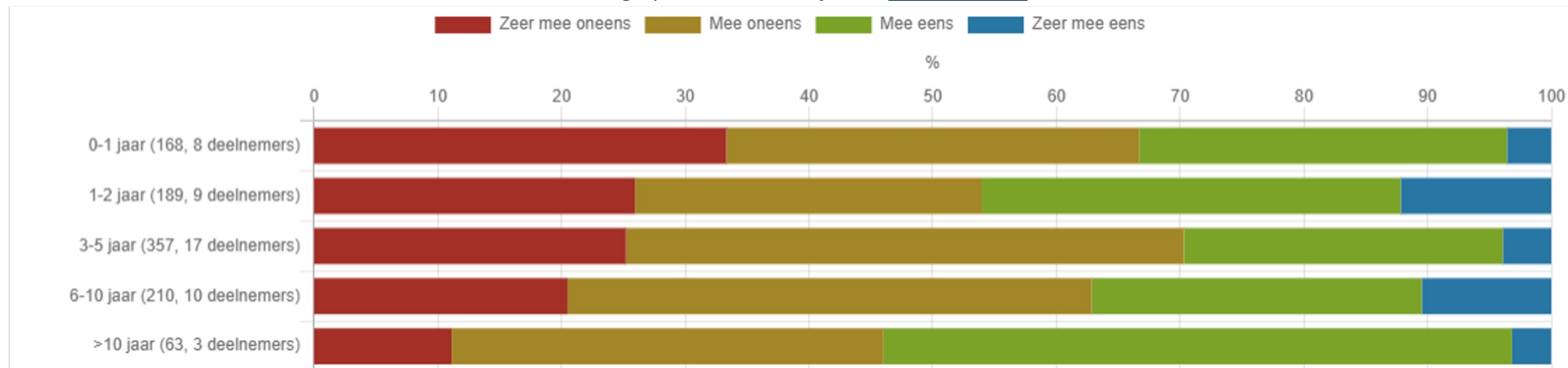
*Figuur 2: Percentage scenario's met beoordeling “zeer mee oneens-zeer mee eens” per categorie, uitgesplitst naar terughoudendheid bij gegevensuitwisseling.*



# Hoe langer werkzaam binnen de organisatie, hoe minder negatief wordt geadviseerd

Stelling: Ik vind dat de gegevens gedeeld moeten worden

*Uitgesplitst naar aantal jaar in huidige functie*



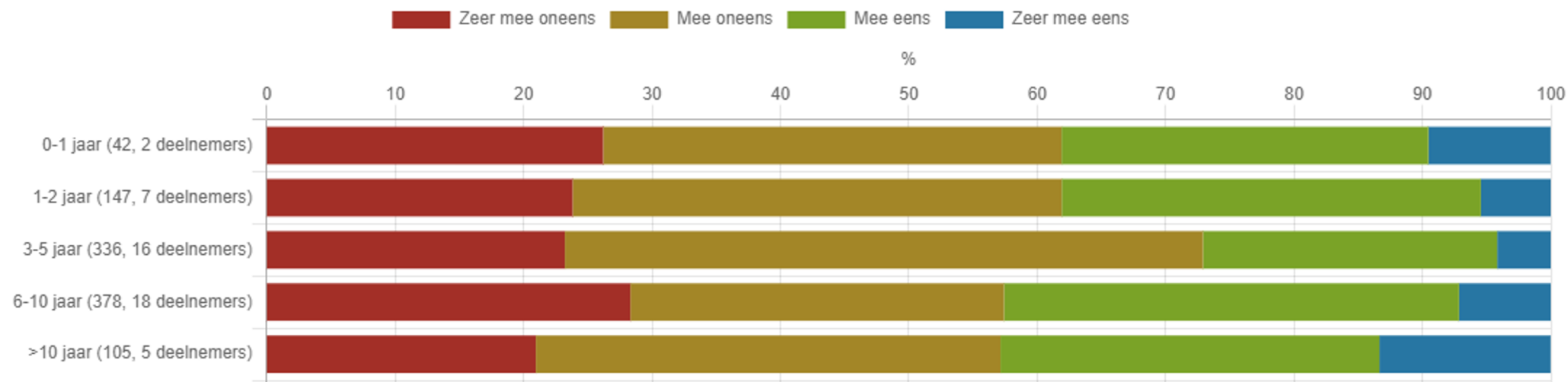
Figuur 3: Percentage scenario's met beoordeling "zeer mee oneens-zeer mee eens" per categorie, uitgesplitst naar aantal jaar in huidige functie.

## ...maar dit effect speelt niet bij het aantal jaar ervaring binnen privacy vakgebied

Goed begrip van de organisatiecontext zorgt ervoor dat professionals risico's en het doel van gegevensdeling beter kunnen duiden. Professionals met veel ervaring binnen het vakgebied moeten bij een nieuwe organisatie alsnog de organisatiecontext leren kennen. Dit kan verklaren waarom er geen grote verschillen te zien zijn in het aantal jaar werkzaam binnen het vakgebied, maar wel bij het aantal jaar werkzaam binnen de huidige functie.

### Stelling: Ik vind dat de gegevens gedeeld moeten worden

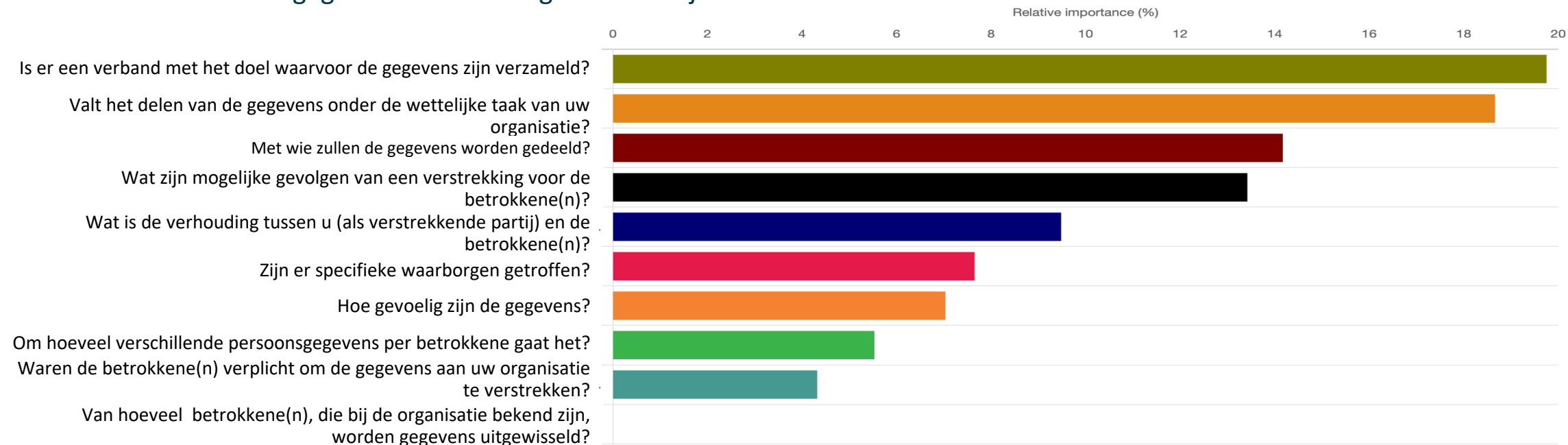
*Uitgesplitst naar aantal jaar werkzaam in privacy vakgebied*



*Figuur 4: Percentage scenario's met beoordeling "zeer mee oneens-zeer mee eens" per categorie, uitgesplitst aantal jaar in privacy vakgebied.*

# Meest doorslaggevende criterium is verband met het doel van gegevensverzameling; hoeveelheid betrokkenen blijkt niet relevant

Dit figuur laat zien welke criteria het zwaarst wegen. Het verband met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevens zijn verzameld blijkt het zwaarst te wegen, gevolgd door de wettelijke taak van de organisatie. Opvallend is dat hoe gevoelig de gegevens zijn, om hoeveel verschillende persoonsgegevens het gaat en of er verplichte verstrekking speelde, veel minder zwaar wegen. En de hoeveelheid betrokkenen waarover gegevens worden uitgewisseld blijkt helemaal niet relevant voor de keuze.



Figuur 4: Belang van criteria op volgorde.

# Ervaren professionals stellen vaker de betrokkene centraal

Professionals met minder ervaring in het vakgebied, houden zich meer vast aan de wettelijke regels en kaders en wegen mogelijke gevolgen voor betrokkene(n) minder zwaar mee in hun keuze. Meer ervaring geeft je een stevigere positie: meer zicht op de risico's en het doel van gegevensdeling. Dit geeft meer ruimte om de burger centraal te stellen en scherp te krijgen wat de gevolgen zijn van het delen van de gegevens voor betrokkenen.

## Top 4 meest impactvolle criteria per groep

### 1-2 jaar ervaring in vakgebied

- 1 Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?
- 2 Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
- 3 Zijn er specifieke passende waarborgen getroffen?
- 4 Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?

### >10 jaar ervaring in vakgebied

- 1 Wat zijn mogelijke gevolgen van een verstrekking voor de betrokkene(n)?
- 2 Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?
- 3 Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
- 4 Zijn er specifieke passende waarborgen getroffen?

En wettelijke taak is niet van belang voor groep met >10 jaar ervaring

# FG stelt betrokkene eerder centraal dan privacy officer of jurist

## Top 4 meest impactvolle criteria per groep

### Functionaris gegevensbescherming

- 1 Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
- 2 Wat zijn mogelijke gevolgen van een verstrekking voor de betrokkene(n)?
- 3 Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?
- 4 Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?

### Juridisch adviseur

- 1 Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
- 2 Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?
- 3 Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?
- 4 Om hoeveel verschillende persoonsgegevens per betrokkene gaat het?

### Privacy officer

- 1 Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?
- 2 Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?
- 3 Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
- 4 Wat is de verhouding tussen u (als verstrekende partij) en de betrokkene(n)?

De functionaris gegevensbescherming (FG) stelt betrokkene eerder centraal dan privacy officer of jurist. Mogelijk zijn privacy officers vaak pragmatischer ingesteld en meer geneigd om de organisatie te helpen om gegevensuitwisseling mogelijk te maken, waar een FG vaak sterk(er) rekening houdt met de gevolgen voor betrokkene(n), zowel positief als negatief.

# Professionals Rijk wegen gevolgen betrokkenen minder mee dan uitvoering en gemeenten

## Top 4 meest impactvolle criteria per groep

### Rijksoverheid

- 1 Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?
- 2 Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
- 3 Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?
- 4 Om hoeveel verschillende persoonsgegevens per betrokkene gaat het?

Gevolgen voor betrokkene(n) is van klein belang voor de Rijksoverheid

### Gemeente

- 1 Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?
- 2 Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
- 3 Wat zijn mogelijke gevolgen van een verstrekking voor de betrokkene(n)?
- 4 Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?

### Uitvoeringsorganisatie


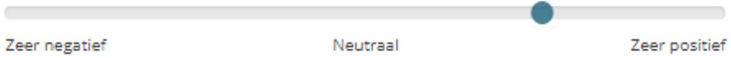
- 1 Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?
- 2 Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?
- 3 Wat zijn mogelijke gevolgen van een verstrekking voor de betrokkene(n)?
- 4 Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?

Tussen de verschillende organisaties valt op dat de gevolgen voor betrokkenen weinig meeweegt bij de Rijksoverheid, terwijl dit bij uitvoeringsorganisaties en gemeenten een van de belangrijkste criteria is. Dit is mogelijk te verklaren doordat de afstand tot betrokkenen bij de Rijksoverheid is de afstand het grootst is. Organisaties die in de dagelijkse praktijk te maken hebben met betrokkenen wegen de gevolgen zwaarder mee in hun keuze.



# Bijlagen

# Bijlage 1. Criteria en waarden keuze-experiment

Criteria	Waarde
Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?	<input type="checkbox"/> Een externe partij met een niet commercieel karakter, niet behorend tot de overheid <input type="checkbox"/>
Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?	<input type="checkbox"/> Ja, maar indirect <input type="checkbox"/>
Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/>
Waren de betrokkene(n) verplicht om de gegevens aan uw organisatie te verstrekken?	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/>
Wat is de verhouding tussen u (als verstrekende partij) en de betrokkene(n)?	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/>
Wat zijn de mogelijke gevolgen van een verstrekking voor de betrokkene(n)?	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/>
Zijn er specifieke passende waarborgen getroffen?	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/>
Hoe gevoelig zijn de gegevens?	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/>
Van hoeveel betrokkene(n), die bij de organisatie bekend zijn, worden de gegevens uitgewisseld?	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/>
Om hoeveel verschillende persoonsgegevens per betrokkene gaat het?	<input type="checkbox"/>  <input type="checkbox"/>

- 21 scenario's met wisselende waarden per criteria
- Na elk scenario kregen respondenten de volgende stelling voorgelegd: **"Ik vind dat de gegevens gedeeld moeten worden."**
- Antwoordkeuzes: zeer mee oneens, mee oneens, mee eens, zeer mee eens



# Bijlage 2. Geschetste context bij de scenario's en uitvraag eigenschappen

## Context

- De toepasselijke wetgeving stelt geen expliciete beperkingen aan het verdere gebruik van deze gegevens.
- Er enkel noodzakelijke gegevens worden gedeeld
- De ontvangende partij een legitiem belang en een AVG-grondslag heeft
- De betrokkene(n) heeft/hebben geen (expliciete) toestemming gegeven voor de gegevens-uitwisseling

## Eigenschappen

1	Bij welk type organisatie bent u werkzaam?	Rijksoverheid, Provincie, Gemeente, Uitvoeringsorganisatie (landelijk), Uitvoeringsorganisatie (regionaal), Anders, Wil ik niet delen
2	Wat is uw functie?	Functionaris gegevensbescherming, Privacy officer, Juridisch adviseur, Anders, Wil ik niet delen
3	Hoeveel jaar vervult u al uw huidige functie?	0-1 jaar, 1-2 jaar, 3-5 jaar, 6-10 jaar, >10 jaar, Wil ik niet delen
4	Hoeveel jaar ervaring heeft u binnen het privacy vakgebied?	0-1 jaar, 1-2 jaar, 3-5 jaar, 6-10 jaar, >10 jaar, Wil ik niet delen
5	Hoe vaak per jaar moet u gemiddeld advies verstrekken met betrekking tot vraagstukken over gegevensuitwisseling?	0-5 keer, 6-10 keer, 11-20 keer, >20 keer, Wil ik niet delen
6	In welke mate beschouwt u uzelf als terughoudend bij adviesvragen over gegevensuitwisseling?	Helemaal niet, Neutraal, Redelijk, Zeer, Wil ik niet delen

# Bijlage 3. Voorspelmodel “virtuele collega” (1)

Criteria	Waarde
Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?	Een andere overheidsorganisatie
Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?	Ja, maar indirect
Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?	Doelen vallen binnen hetzelfde domein
Waren de betrokkene(n) verplicht om de gegevens aan uw organisatie te verstrekken?	-
Wat is de verhouding tussen u (als verstreckende partij) en de betrokkene(n)?	- Ja Nee, maar ze hadden daar wel belang bij Nee
Wat zijn de mogelijke gevolgen van een verstrekking voor de betrokkene(n)?	-
Zijn er specifieke passende waarborgen getroffen?	-
Hoe gevoelig zijn de gegevens?	-
Van hoeveel betrokkene(n), die bij de organisatie bekend zijn, worden de gegevens uitgewisseld?	-
Om hoeveel verschillende persoonsgegevens per betrokkene gaat het?	-

Het keuzemodel ([link](#)) geeft ook inzicht in het percentage deelnemers – professionals uit het vakgebied – dat in een specifiek scenario positief zou adviseren voor gegevensuitwisseling.

Door het invoeren van de waardes passend bij casus van de professional, krijg je als het ware advies van de “virtuele collega”.

## Bijlage 3. Voorspelmodel “virtuele collega” (2)

In deze casus stijgt het percentage deelnemers dat positief adviseert door het aanpassen van de gevolgen voor betrokkene(n) van “*zeer negatief (=53%)*” naar “*positief (=77%)*”.

Gehele groep = 53%

Criteria	Waarde
Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?	Een andere overheidsorganisatie
Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?	Ja, maar indirect
Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?	Doelen komen overeen
Waren de betrokkene(n) verplicht om de gegevens aan uw organisatie te verstrekken?	Nee, maar ze hadden daar wel belang bij
Wat is de verhouding tussen u (als verstrekende partij) en de betrokkene(n)?	Matige afhankelijkheid
Wat zijn de mogelijke gevolgen van een verstrekking voor de betrokkene(n)?	Zeer negatief
Zijn er specifieke passende waarborgen getroffen?	Gemiddeld
Hoe gevoelig zijn de gegevens?	Normaal, niet van gevoelige aard

Gehele groep = 77%

Criteria	Waarde
Met wie zullen de gegevens worden gedeeld?	Een andere overheidsorganisatie
Valt het delen van de gegevens onder de wettelijke taak van uw organisatie?	Ja, maar indirect
Is er een verband met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld?	Doelen komen overeen
Waren de betrokkene(n) verplicht om de gegevens aan uw organisatie te verstrekken?	Nee, maar ze hadden daar wel belang bij
Wat is de verhouding tussen u (als verstrekende partij) en de betrokkene(n)?	Matige afhankelijkheid
Wat zijn de mogelijke gevolgen van een verstrekking voor de betrokkene(n)?	Positief
Zijn er specifieke passende waarborgen getroffen?	Gemiddeld
Hoe gevoelig zijn de gegevens?	Normaal, niet van gevoelige aard
Van hoeveel betrokkene(n), die bij de organisatie bekend zijn, worden de gegevens uitgewisseld?	Een significant deel
Om hoeveel verschillende persoonsgegevens per betrokkene gaat het?	Gemiddeld