

Werk aan de winkel voor gemeenten

# Privacy in het sociaal domein, een bron van zorg

DOOR Tineke van den Biggelaar en Arjan Kok

**Hoe bescherm je als gemeente op passende wijze de privacy van burgers die hulp nodig hebben? Dat blijkt lastig. De verwachtingen zijn hoog. Burgers zien graag dat hun privacy wordt gerespecteerd, maar willen ook een overheid die veiligheid garandeert, niet steeds naar de bekende weg vraagt en zuinig omgaat met belastinggeld.**

Gemeenten zijn sinds januari 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, arbeidsparticipatie en zorg voor chronisch zieken en gehandicapten. Gemeenten en hulpverlenende organisaties moeten daarvoor gegevens van burgers verwerken die vaak privacygevoelig zijn. Niet alleen NAW-gegevens en de hulpvraag maar ook gegevens over de lichamelijke en geestelijke gezondheid, het strafrechtelijke verleden en inkomensgegevens worden regelmatig vastgelegd. Dat betekent voor gemeenten een grote extra verantwoordelijkheid. Lokale rekenkamers hebben tot taak de kwaliteit van het gemeentelijke bestuur te onderzoeken. Onlangs hebben de rekenkamers van Amsterdam en Eindhoven onderzoek gedaan naar de privacy van burgers met een hulpvraag.<sup>1</sup>

## De basis

Het college van Burgemeester en Wethouders is verantwoordelijk voor een goede verwerking van persoonsgegevens van burgers, ook als de gegevensverwerking door anderen wordt gedaan voor de gemeente. Het is belangrijk om daar op een passende manier mee om te gaan omdat privacyregelgeving niet mag worden veronachtzaamd, maar de kwaliteit van de hulpverlening ook niet moet gaan lijden onder een te rigide



interpretatie van de regels. Opvallend is dat zowel in Amsterdam als Eindhoven de basis voor een goede omgang met privacy nog onvoldoende op orde is. Zo is het privacybeleid gedateerd (Amsterdam) of ontbreekt (Eindhoven). En is de naleving van de privacyregels in beide steden onvoldoende gewaarborgd. Taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden zijn onvoldoende afgebakend en ingevuld. Naleving van de privacyregels wordt nog niet (Amsterdam) of onvoldoende (Eindhoven) gemonitord.

## Convenant

Voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein is in Eindhoven vorig jaar de stichting WIJeindhoven opgericht. De stichting WIJeindhoven krijgt steeds meer taken en meer medewerkers. De gemeente subsidieert WIJeindhoven en heeft een overeenkomst over de dienstverlening opgesteld. Amsterdam laat de uitvoering grotendeels over aan Samen DOEN teams, de Ouder- en Kindteams of het Wijkzorgnetwerk. In het samenwerkingsconvenant zijn afspraken

gemaakt hoe en vanuit welke visie de verschillende partijen binnen de teams met elkaar samenwerken. Daarnaast zijn leveringsafspraken gemaakt over bijvoorbeeld over de inzet van personeel. Deze teams werken samen met 119 hulpverlenende organisaties en 167 vrijgevestigden. Het is niet helder wie waarvoor verantwoordelijk is bij privacybescherming en informatiebeveiliging. In Amsterdam zijn de afspraken op papier en in hoofdlijnen toereikend. Maar ook daar kan het beter. Er zijn geen afspraken gemaakt over het registreren van persoonsgegevens door hulpverlenende organisaties en vrijgevestigden in hun eigen systemen. Daardoor kunnen te veel gegevens worden verwerkt zonder

bewuste afweging bestaat de kans dat er meer gegevens worden vastgelegd en doorgegeven dan wettelijk mag en nodig is voor de hulpverlening.

In Amsterdam worden professionals van de Samen DOEN en Wijkzorg<sup>5</sup> gestimuleerd om (bijzondere) gegevens over de hulpvragende burger in de Zelfredzaamheidmatrix (ZRM) vast te leggen. Dat gaat bijvoorbeeld om informatie over inkomen, dagbesteding, huisvesting, gezinsrelaties, geestelijke en fysieke gezondheid en verslavings- en justitieverleden. Hulpverleners moeten motiveren wanneer ze die informatie niet registreren. Bovendien moet de informatie elk half jaar worden geactualiseerd om het beleid te kunnen evalueren. Bijna twee

teamleider of aangewezen teamlid.<sup>6</sup> In Amsterdam zijn de autorisaties beter passend voor de functies. Toch kunnen bij een complex zorgdossier soms dertig personen toegang hebben, waaronder twaalf medewerkers van de softwareleverancier. De logs waarin wordt bijgehouden wie op welk moment een dossier inziet of wijzigt worden zelden geanalyseerd. Ook worden privacygevoelige gegevens niet alleen via de registratiesystemen uitgewisseld, maar ook via onbeveiligde mail, telefoon of whatsapp.

### Informereren

In Amsterdam geven de meeste hulpverleners aan de cliënt te informeren over het doel van de gegevensverwerking (79%) en welke gegevens worden gedeeld met andere (93%). Een kwart van de hulpverleners informeert de cliënt niet (goed) over het recht op inzage, wijzigen en verwijderen van gegevens. Cliënten worden ook niet altijd geïnformeerd over regels rondom het delen van gegevens, de toegang tot hun dossier en de geheimhoudingsplicht bij hulpverlening. Zowel in Amsterdam als in Eindhoven lijken sommige hulpverleners toestemming van de cliënt voldoende te vinden om persoonsgegevens te gebruiken en te delen. Het verwerken van persoonsgegevens met toestemming kan echter alleen als de cliënt deze vrijwillig geeft en bij een afhankelijkheidsrelatie tussen cliënt en gemeente is de cliënt niet in staat deze toestemming vrijwillig te geven.<sup>7</sup> Overigens blijkt uit een recent onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens dat dit probleem ook speelt bij 27 van de andere 39 grote steden in Nederland.<sup>8</sup>

### Rechtsbescherming

Voor cliënten is de rechtsbescherming niet duidelijk. Bij wie kan de cliënt terecht met een klacht? Bij de hulpverlener, de hulpverleningsorganisatie, het samenwerkingsverband of toch de gemeente? Het is onduidelijk wat te doen als recht op inzage of correctie van gegevens wordt geweigerd. Dient hiervoor beroep te worden ingesteld bij de bestuursrechter of moet een procedure worden gestart bij de civiele rechter?

### Budget

De nieuwe gemeentelijke taken in het sociaal domein zijn voor gemeenten

dat de gemeente dat weet. In Amsterdam en Eindhoven ontbreken afspraken over hoe de gemeente de naleving van de gemaakte afspraken kan bewaken. Beide gemeenten hebben daarom geen zicht op hoe privacy intern wordt nageleefd door instelling(en).

Zowel met WijEindhoven als met de teams in Amsterdam zijn afspraken gemaakt hoe zij met persoonsgegevens omgaan als zij hulp verlenen. In Eindhoven is dit vastgelegd in een privacystatement<sup>2</sup> van twee pagina's en in Amsterdam in drie soorten privacyprotocollen<sup>3</sup> die zestien pagina's tellen. Voor beide gemeenten geldt dat niet alle medewerkers hiermee bekend zijn. Nieuwe medewerkers worden hierover niet standaard geïnformeerd. In Amsterdam is bovendien het protocol lastig te vinden op internet.

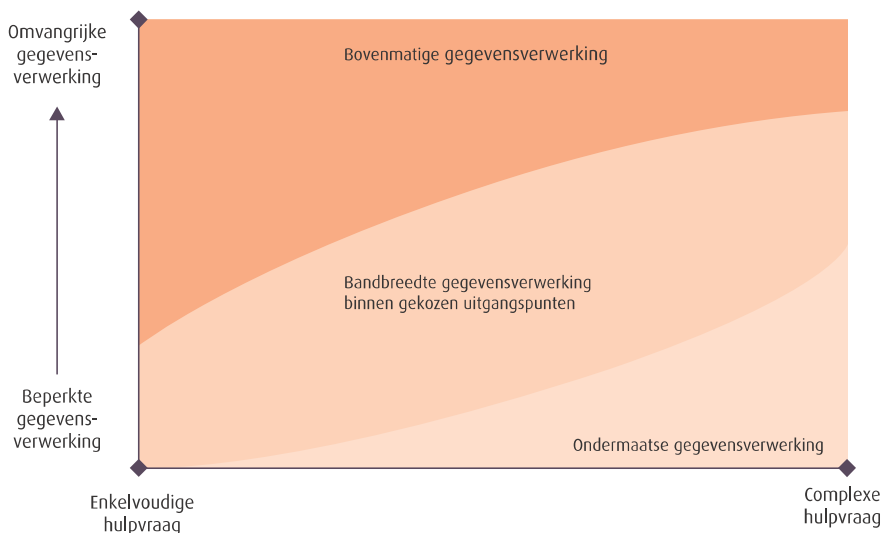
### Triagemomenten

Een helder privacystatement of -protocol en een uitwerking in instructies zijn voor hulpverleners nodig om af te kunnen wegen welke persoonsgegevens wanneer moeten worden vastgelegd. Deze beslissing zou moeten afhangen van de fase van en soort hulpverlening. Zowel in Eindhoven als in Amsterdam ontbreekt aandacht voor deze triagemomenten.<sup>4</sup> Door het ontbreken van een

derde van de hulpverleners van Samen DOEN geeft aan niet zelf te mogen bepalen welke leefdoelstellingen zij invullen. Bij Wijkzorg is dat ongeveer de helft. Ook in Eindhoven worden in de ZRM persoonsgegevens vastgelegd om de hulpvraag te bepalen en wordt de ZRM gebruikt voor beleidsevaluaties. De kans op een bovenmatige gegevensverwerking die in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) neemt hierdoor toe.

### Toegangsrechten

Persoonsgegevens worden vastgelegd in een registratiesysteem. In Eindhoven is dit WijPortal, in Amsterdam RIS. In Eindhoven hebben velen toegang. Naast de medewerkers van de gemeentelijke backoffice hebben alle circa vijfhonderd generalisten toegang tot alle dossiers. Dit is gedaan om snel te kunnen vervangen bij ziekte of noodgeval. Uit oogpunt van privacy wordt landelijk aanbevolen om autorisaties te beperken tot teamniveau. Om bij noodgevallen toegang voor anderen te creëren wordt een *breaking glass* procedure aangeraden. Medewerkers die het dossier van de cliënt van een collega willen raadplegen krijgen dan een mededeling dat ze slechts toegang krijgen na het invullen van de reden waarom ze toegang willen hebben. Dit wordt gelogd en er gaat een signaal naar de



Figuur 1. Bandbreedte voor de gegevensverwerking

complex en uitdagend. Bij deze grote opgave voor beide gemeenten kreeg het primaire proces – leveren van de zorg – bestuurlijke en ambtelijke prioriteit; privacy was slechts een onderdeel. Vanaf de tweede helft van 2015 is de aandacht voor privacy toegenomen. In Amsterdam kwam dit tot uiting door nieuwe privacy gerelateerde documenten, het uitvoeren van een privacy-schouw voor Jeugd en de aankondiging van het college van maatregelen voor de naleving van privacyregels. In Eindhoven is tijdens het onderzoek meer budget vrijgemaakt voor privacy, een tijdelijke functionaris aangesteld en een zogenaamde Privacy Impact Assessment uitgevoerd.

De bovenstaande opsomming zou het beeld kunnen oproepen dat individuele hulpverleners geen oog voor privacy hebben. Uit een enquête (Amsterdam) en interviews met Eindhovense ambtenaren en professionals blijkt het tegendeel. Veelal wordt gewerkt vanuit een intrinsieke motivatie om het goede te doen voor de burger. Bovendien is er aandacht voor de ‘lerende praktijk’, waarbij specifieke casussen worden besproken of collega’s worden geraadpleegd.

De meeste constatering moeten door de ambtelijke organisatie samen met hulpverlenende instellingen worden opgelost. Voor het college van B&W is het van belang om een visie op privacy te ontwikkelen en hierover een discussie te voeren met de gemeenteraad, zodat ambtenaren en hulpverleners meer houvast hebben in de uitvoering en burgers weten waar ze aan toe zijn.

### Visie

Het Amsterdamse college wil dat gegevens niet worden vastgelegd als dat niet hoeft. Eindhoven heeft de ambitie om bewoners zelf eigenaar te maken van de persoonsgegevens. Maar wat betekent dat in de praktijk? Een goede omgang met de privacy van burgers is ingewikkelder dan het op het eerste gezicht lijkt, omdat burgers verschillende en soms lastig verenigbare verwachtingen van gemeenten hebben. Een burger wil een principiële overheid, die geheimen weet te bewaren, maar ook een hulpvaardige overheid die een burger bij een hulpvraag niet steeds opnieuw lastig valt met dezelfde verzoeken om informatie. De burger wil ook een efficiënte overheid die zuinig omgaat met belastinggeld en een sterke overheid die zorgt voor een veilige omgeving, ook als dat in enige mate de privacy van een medeburger aantast. Het college zal daarbij positie moeten kiezen.

De complexiteit van de hulpvraag en de gekozen positie zijn beide bepalend voor omvang van de gegevensverwerking. Naarmate een hulpvraag van een burger complexer wordt zal een gemeente meer gegevens moeten vragen, opslaan en delen. Maar ook de keuze voor een principiële overheid of een hulpvaardige overheid is bepalend voor de gegevensverwerking. Bij de eerste ligt de regie over de gegevensverwerking bij de burger, bij de laatste probeert de gemeente een zo integraal mogelijk beeld van de burger te krijgen en de hulpverlening daarop af te stemmen.<sup>9</sup> Binnen de kaders van de wetten ontstaat hierdoor een bandbreedte voor de gegevensverwerking (figuur 1).

De Wbp verbiedt een bovenmatige én een ondermaatse gegevensverwerking.

### Neverending

Bij alle aandacht voor goede zorg moet een zorgvuldige omgang met cliëntgegevens niet worden vergeten. De technische ontwikkelingen schrijven voort en de nieuwe Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming zal op 20 juli 2016 in werking treden. Daardoor komen er meer en strengere regels. En er komt een moment dat de Autoriteit Persoonsgegevens gaat handhaven.<sup>10</sup> De rekenkamers van Amsterdam en Eindhoven pleiten voor continue aandacht voor de bescherming van de privacy in de hele keten van college, gemeentelijke organisatie, samenwerkingsverbanden, hulpverlenende organisaties tot de individuele hulpverleners. Juist burgers met een hulpvraag hebben daar recht op. ■

**Tineke van den Biggelaar** is secretaris onderzoeker van de Eindhovense rekenkamercommissie.

**Arjan Kok** is projectleider in het onderzoek *privacy voor burgers met een hulpvraag* bij de Metropool Rekenkamer Amsterdam.

### Noten

- 1 Het Eindhovense rekenkamerrapport *Informatieveiligheid en privacy in het sociaal domein. Een open deur?* (april 2016) is te downloaden via [www.eindhoven.nl](http://www.eindhoven.nl). Het rapport Rekenkamer Amsterdam *Privacy van burgers met een hulpvraag* (maart 2016) kan worden gedownload via [www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl).
- 2 Eindhoven.notudoc.nl zoekterm “Bijlage 7 Verklaring Stichting WIJ Eindhoven inzake privacybeleid en omgang persoonsgegevens. pdf”
- 3 Zie bijvoorbeeld [http://www.amsterdam.nl/publish/pages/717218/privacy\\_protocol\\_wijkzorg\\_september\\_2015.pdf](http://www.amsterdam.nl/publish/pages/717218/privacy_protocol_wijkzorg_september_2015.pdf)
- 4 VNG, KING, *Triagekader en –instrument | Privacy in het sociaal domein*, december 2015.
- 5 Voor zover het dagbesteding en ambulante zorg betreft.
- 6 Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding, P 36.
- 7 Cbp, *Advies privacytoets jeugd domein*, 30 oktober 2014, p. 5 en W. Boor en A.M. van de Laar, *Toestemming in de WMO 2015*, Gemeentestem 2015/80
- 8 Autoriteit Persoonsgegevens, *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming*, april 2016, p.17. Het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens heeft plaatsgevonden bij de 4 grote en 37 middelgrote gemeenten.
- 9 BZK, *Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding*, 7 november 2014, p. 24-25.
- 10 NRC, *De gemeente weet alles van je*, 19 april 2016