

Het hemd van het lijf

Onderzoek van de gemeentelijke ombudsman naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die zich met een hulpvraag in het sociaal domein tot de gemeente Rotterdam wenden.

gemeentelijke **Ombudsman**



31 januari 2017



Colofon

Het onderzoeksteam van de
gemeentelijke ombudsman bestond uit

Bart van der Linden (*onderzoeker*)

Hans Breij (*assistent-onderzoeker*)

Wilma de Jager (*coördinator onderzoeken*)

Anne Mieke Zwaneveld (*gemeentelijke ombudsman*)



Het hemd van het lijf

Onderzoek van de gemeentelijke ombudsman naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die zich met een hulpvraag in het sociaal domein tot de gemeente Rotterdam wenden.



Samenvatting

Met ingang van januari 2015 is de uitvoering van een aantal wettelijke zorgtaken door de rijksoverheid overgedragen aan de gemeenten. Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren registreren gemeenten gegevens van mensen die een beroep doen op voorzieningen in het sociaal domein. Het is van groot belang dat de gemeente daarbij voldoende oog heeft voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van haar burgers. Om vast te kunnen stellen of dit het geval is, heeft de gemeentelijke ombudsman een onderzoek op eigen initiatief ingesteld. Daarbij heeft hij zich gericht op twee belangrijke terreinen waarop gemeenten met ingang van 2015 nieuwe verantwoordelijkheden hebben gekregen, namelijk de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de nieuwe Jeugdwet. Deze uitvoering vindt in Rotterdam decentraal plaats, in Vraagwijzers en wijkteams.

De belangrijkste bevindingen van de ombudsman zijn als volgt samen te vatten:

- De Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat het verzamelen van persoonsgegevens proportioneel dient te zijn. De Rotterdamse uitvoeringspraktijk staat hiermee op gespannen voet. Zeker bij enkelvoudige hulpvragen is het lang niet altijd nodig om zoveel persoonsgegevens te verzamelen en vast te leggen als nu gebeurt.
- De ombudsman is bezorgd over het gebrek aan toezicht op de manier waarop medewerkers intakegesprekken houden. Mede gelet op de soms grote verschillen in werkwijze van medewerkers die de ombudsman heeft gesignaleerd, is in dat opzicht verbetering gewenst.
- De manier waarop medewerkers omgaan met medische gegevens, is zorgelijk. De praktijk is doorgaans dat de medewerker van de behandelend arts ongespecificeerd een kopie of een uittreksel van het medisch dossier verlangt. Dat moet specifieker. Het feit dat medische gegevens vaak zonder meer in het digitale cliëntdossier worden opgenomen, is evenmin aanvaardbaar.

- Soms is het nodig dat medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams persoonsgegevens uitwisselen met externe partijen. Hoewel die uitwisseling vaak onvoldoende schriftelijk wordt gespecificeerd, gaan de medewerkers in de dagelijkse praktijk zorgvuldig om met die contacten. Zij melden zulke contacten aan de cliënt en betrekken hem erbij.
- De ombudsman maakt zich zorgen over het grote aantal medewerkers dat is gemachtigd om een digitaal cliëntdossier in te zien. Die medewerkers zijn lang niet allemaal bij de concrete casus betrokken.
- Een belangrijke norm waaraan de gemeentelijke ombudsman de uitvoeringspraktijk heeft getoetst, betreft de informatie die medewerkers aan cliënten geven over de verwerking van hun persoonsgegevens. Het is belangrijk dat die informatie afdoende is en op verschillende manieren wordt gegeven. In de praktijk is dat niet altijd het geval.
- Privacyfunctionarissen van de gemeente hebben in de loop van 2016 themabijeenkomsten over de bescherming van persoonsgegevens in het sociaal domein georganiseerd. Dat is een goede zaak. Daar was ook behoefte aan. De gemeentelijke ombudsman gaat ervan uit dat dergelijke themabijeenkomsten ook in de toekomst zullen blijven plaatsvinden.

Alles overziend komt de ombudsman tot de volgende conclusie.

De decentralisatie van zorgtaken van de rijksoverheid naar gemeenten in 2015 heeft van de gemeente Rotterdam een grote inspanning gevergd. Het streven om tijdig adequate zorg te bieden aan Rotterdammers die zich met een hulpvraag wenden tot Vraagwijzers en wijkteams, stond daarbij voorop. De gemeentelijke ombudsman heeft met waardering geconstateerd dat dat ook de medewerkers op de vier onderzochte locaties zich hiervoor inzetten.

Bij het verschijnen van dit onderzoeksrapport zijn inmiddels twee jaar verstreken sinds de bovengenoemde decentralisatie van taken. Het is tijd om ook de bescherming van persoonsgegevens van Rotterdammers met een hulpvraag verder aan te pakken. Van meet af aan heeft de gemeente daarvoor weliswaar een aantal richtlijnen

en regelingen vastgesteld, maar in de praktijk vinden die nog onvoldoende navolging.

De gemeentelijke ombudsman doet op basis van zijn bevindingen de volgende aanbevelingen:



Aanbevelingen

- 1 Beperk in de werkinstructies het verzamelen en registreren van persoonsgegevens tot die leefgebieden die relevant zijn voor de hulpvraag van de betrokken cliënt.
- 2 Sla medische persoonsgegevens niet langer op in (digitale) dossiers, maar vernietig deze na kennisname of geef ze terug aan de betrokken cliënt.
- 3 Borg dat cliëntdossiers na de wettelijk voorgeschreven termijn daadwerkelijk worden vernietigd en doe dat ook als de intake-procedure wordt afgebroken.
- 4 Gebruik alleen de juiste en meest actuele toestemmingsverklaring voor het uitwisselen van gegevens met derden en vermeld daarop uitdrukkelijk de betreffende instanties.
- 5 Hanteer altijd de met de regionale LHV ontwikkelde modelbrief om cliënten bij hun behandelend arts gericht medische informatie te laten opvragen.
- 6 Beperk de toegangsautorisaties tot de digitale informatie-systemen in het sociaal domein tot medewerkers die bij de betreffende cliënt betrokken zijn en hun directe vervangers.
- 7 Wissel persoonsgegevens uitsluitend beveiligd met anderen uit.

8 Geef cliënten waarvan persoonsgegevens worden uitgevraagd, altijd zowel mondeling als schriftelijk informatie over de manier waarop die gegevens worden verwerkt en over hun privacy-rechten.

N.B. Overweeg in dat verband om alle cliënten steevast een (vereenvoudigde) versie van het al beschikbare *'Informatieblad: Uw gegevens in het sociaal domein'* te verstrekken

9 Vervang op de schriftelijke toestemmingsverklaring de formulering dat de cliënt toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens door een formulering waarmee deze aangeeft daarvan kennis te hebben genomen.

10 Bespreek met cliënten hun al dan niet wenselijke en mogelijke aanwezigheid bij intern multidisciplinair overleg over hun problematiek.

11 Bezie de mogelijkheid om vooruitlopend op het nieuwe Servicecentrum de spreek/werkplekken bij de Vraagwijzer Rotterdam Centrum beter van elkaar af te scherm.

12 Controleer steekproefsgewijs de manier waarop medewerkers persoonsgegevens van cliënten verwerken en daarover met hen communiceren.

In zijn brief van 20 december 2016 heeft de concerndirecteur Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Rotterdam laten weten geen aanvullingen of correcties te hebben op de feitelijke bevindingen in het conceptrapport van de gemeentelijke ombudsman. Verder geeft hij aan: *"Uw aanbevelingen bieden goede aanknopingspunten om onze beleidsuitgangspunten rond de bescherming van persoonsgegevens nog beter voor het voetlicht te krijgen en te implementeren in de dagelijkse praktijk"*. De ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van deze reactie.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	10
1.2	Reikwijdte van het onderzoek	11
1.3	Toetsingskader	12
1.4	Methode van onderzoek	15
1.5	Leeswijzer	18

Hoofdstuk 2 Aard van de verzamelde persoonsgegevens

2.1	Relevante wet- en regelgeving	19
2.1.1	Gegevens van betrokken cliënten	19
2.1.2	Gegevens van mantelzorgers en personen in het sociaal netwerk van betrokkene	21
2.2	Concrete toetsingsnormen	21
2.3	Bevindingen	22
2.3.1	Werkinstructies	22
2.3.2	De uitvoeringspraktijk bij de Vraagwijzers	27
2.3.3	De uitvoeringspraktijk bij de Wmo-medewerkers	28
2.3.4	De uitvoeringspraktijk bij de wijkteams	30
2.4	Oordeel	32
2.5	Aanbeveling	34

Hoofdstuk 3 Het cliëntdossier

3.1	Relevante wet- en regelgeving	35
3.2	Concrete toetsingsnormen	36
3.3	Bevindingen	37
3.3.1	Algemeen	37
3.3.2	Medische gegevens	37
3.3.3	Bewaartermijn	38
3.4	Oordeel	38
3.5	Aanbevelingen	40

Hoofdstuk 4 Uitwisselen van gegevens met derden

4.1	Relevante wet- en regelgeving	41
4.1.1	Landelijke regels en richtlijnen	41
4.1.2	Gemeentelijke regels en richtlijnen	42
4.1.3	Bijzondere regelingen	43
4.2	Concrete toetsingsnormen	45
4.3	Bevindingen	46
4.3.1	Algemeen	46

4.3.2	Uitwisseling van medische informatie	47
4.3.3	Bijzondere regelingen	49
4.3.4	Inzage in dossiers	49
4.3.5	Beveiligde informatie-uitwisseling	50
4.4	Oordeel	51
4.5	Aanbevelingen	52
Hoofdstuk 5 Betrokkenheid van de burger		
5.1	Relevante wet- en regelgeving	54
5.1.1	Landelijke regels en richtlijnen	54
5.1.2	Gemeentelijke regels en richtlijnen	54
5.1.3	De rol van toestemming	55
5.1.4	De behoorlijkheidswijzer van de gemeentelijke ombudsman	56
5.2	Concrete toetsingsnormen	57
5.3	Bevindingen	58
5.3.1	Informatie aan de cliënt	59
5.3.2	Instemming met het verzamelen van persoonsgegevens	60
5.3.3	Aanwezigheid bij multidisciplinair overleg	61
5.3.4	Rechten	61
5.3.5	Accommodatie	61
5.4	Oordeel	63
5.5	Aanbevelingen	65
Hoofdstuk 6 Borging		
6.1	Relevante uitgangspunten	67
6.2	Concrete toetsingsnormen	68
6.3	Bevindingen	68
6.3.1	Training en instructie	68
6.3.2	Toezicht	69
6.3.3	Periodieke evaluatie	70
6.4	Oordeel	70
6.5	Aanbeveling	71
Hoofdstuk 7 Conclusie		
7.1	Conclusies	72
7.2	Aanbevelingen	76
7.3	Tenslotte	78
Bijlage 1	Criteria en toetsingsnormen	80
Bijlage 2	Geraadpleegde personen en instanties	83
Bijlage 3	Afkortingen	88
Bijlage 4	Reactie van de gemeente Rotterdam op het conceptrapport	89
Bijlage 5	Behoorlijkheidsnormen	95

Inleiding

Het hemd van het lijf

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Met ingang van januari 2015 is de uitvoering van een aantal wettelijke taken binnen het sociaal domein door de rijksoverheid overgedragen aan de gemeenten. Het gaat daarbij om taken op het gebied van de jeugdhulp, de maatschappelijke ondersteuning, de arbeidsparticipatie en de zorg voor chronisch zieken en gehandicapten. Om deze taken behoorlijk te kunnen uitvoeren registreren gemeenten gegevens van mensen die een beroep doen op voorzieningen in het sociaal domein. Het is van groot belang dat de gemeente daarbij voldoende oog heeft voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van haar burgers.

Zowel in de Rotterdamse als in de landelijke media en politiek zijn hierover zorgen geuit. Ook bij de gemeentelijke ombudsman Rotterdam zijn klachten binnengekomen. Dit is voor de gemeentelijke ombudsman aanleiding geweest om een onderzoek op eigen initiatief naar dit onderwerp in te stellen.

Op 8 maart 2016 heeft de gemeentelijke ombudsman het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad geïnformeerd over het besluit om een onderzoek te doen naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die zich met problemen in het sociaal domein tot de gemeente Rotterdam wenden.

De gemeentelijke ombudsman is bevoegd een onderzoek op eigen initiatief te doen op grond van artikel 9:26 Algemene wet bestuursrecht. Aan een dergelijk onderzoek hoeft geen specifieke klacht over een gedraging ten grondslag te liggen. Ook zonder klachten over een specifiek onderwerp kan de ombudsman een onderzoek over een bepaald onderwerp starten.

Het onderzoek beoogt:

- inzicht te geven hoe de gemeente Rotterdam de bescherming van persoonsgegevens in het sociaal domein heeft geregeld en hoe

- deze regels zich verhouden tot wettelijke kaders;
- inzicht te geven in de manier waarop de bescherming van persoonsgegevens in de Rotterdamse praktijk wordt gerealiseerd;
- deze uitvoeringspraktijk te toetsen aan de landelijke en lokale regelgeving, alsmede aan de behoorlijkheidsnormen van de gemeentelijke ombudsman; en
- knelpunten in kaart te brengen en eventuele verbetervoorstellen te doen.

1.2 Reikwijdte van het onderzoek

Het sociaal domein is breed en omvat taken op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdhulpverlening, de schuldhulpverlening, de arbeidsparticipatie en de langdurige zorg voor zieken en gehandicapten. Op al deze terreinen zijn kwesties met betrekking tot de privacybescherming van burgers aan de orde. Om de complexiteit van het onderzoek beheersbaar te houden, heeft de gemeentelijke ombudsman ervoor gekozen om de reikwijdte ervan te beperken tot twee belangrijke terreinen waarop gemeenten met ingang van 2015 nieuwe verantwoordelijkheden hebben gekregen, namelijk de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de nieuwe Jeugdwet. Deze uitvoering vindt in Rotterdam decentraal plaats, in Vraagwijzers en wijkteams.

De Vraagwijzer

Rotterdamers die vragen of problemen hebben met hun financiën, het bijhouden van hun administratie, hun functioneren vanwege (geestelijke) gezondheidsproblemen, eventuele juridische kwesties of andere zaken, kunnen een beroep doen op één van de 14 Vraagwijzers binnen de gemeente. Elke Vraagwijzer is bestemd voor de bewoners van een bepaald gebied.

Medewerkers van de Vraagwijzer brengen de hulpvraag in kaart en geven advies¹. Zo nodig verwijzen zij de cliënt naar een wijkteam (bij complexe problematiek), naar een Wmo-medewerker (ten behoeve van een individuele voorziening), naar een sociaal

¹ Bij een deel van de Vraagwijzers waren de vraagwijzerm medewerkers in dienst van de gemeente Rotterdam. Bij een ander deel waren die medewerkers ten tijde van het onderzoek bij de Vraagwijzer gedetacheerd vanuit een externe moederorganisatie.

raadsman, naar een medewerker van de Kredietbank Rotterdam (bij financiële problemen) of naar een andere organisatie binnen of buiten het wijknetwerk.

Behalve de vraagwijzermedewerkers maken de Wmo-dienstverlening, de schulddienstverlening en de sociaal-juridische dienstverlening sinds 2015 organisatorisch deel uit van de Verbrede Vraagwijzer.

Het wijkteam

Kampt een persoon of een huishouden met meervoudige problematiek, dan kan de Vraagwijzer een cliënt doorverwijzen naar een wijkteam. De gemeente Rotterdam heeft 42 wijkteams. Deze teams werken integraal, dat wil zeggen voor zowel volwassenen als jeugdigen en gezinnen. Behalve de Vraagwijzer kunnen ook andere instanties cliënten doorverwijzen naar een wijkteam, zoals bijvoorbeeld het Centrum voor Jeugd en Gezin, het schoolmaatschappelijk werk of de huisarts. Rotterdammers zelf kunnen zich niet rechtstreeks tot het wijkteam wenden.

De uitvoerend medewerkers van de wijkteams hebben hun eigen specialisme, zoals jeugdhulp, gezinscoaching, ouderenzorg, hulpverlening bij een verstandelijke beperking etc.²

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op de manier waarop de Rotterdamse wijkteams en Vraagwijzers persoonsgegevens van burgers verwerken bij het bepalen van de wenselijke ondersteuning in het kader van de Wmo en de Jeugdwet.

1.3 Toetsingskader

Om te kunnen beoordelen of de gemeente de privacy van Rotterdammers die met een hulpvraag een beroep doen op Vraagwijzers en wijkteams afdoende beschermt, hanteert de gemeentelijke ombudsman een referentiekader waaraan hij de uitvoeringspraktijk toetst.

² Deze medewerkers zijn bij de wijkteams gedetacheerd vanuit externe moederorganisaties op het terrein van maatschappelijk werk, (psycho)medische dienstverlening en ouderen- of jeugdzorg. Een deel van de (plaatsvervangend) wijkteamleiders was ten tijde van het onderzoek vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin bij het wijkteam gedetacheerd.

Dit referentiekader is primair gebaseerd op wettelijke vereisten. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is daarbij het voornaamste uitgangspunt. De belangrijkste bepalingen uit de Wbp over het rechtmatig omgaan met persoonsgegevens zijn volgens de website van de Autoriteit Persoonsgegevens als volgt samen te vatten:

- Persoonsgegevens mogen alleen in overeenstemming met de wet en op een behoorlijke en zorgvuldige manier worden verwerkt.
- Persoonsgegevens mogen alleen voor welbepaalde, vooraf uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en vervolgens alleen verder worden verwerkt voor doeleinden die daarmee verenigbaar zijn.
- Degene van wie persoonsgegevens worden verwerkt, moet tenminste op de hoogte zijn van de identiteit van de organisatie of persoon die deze persoonsgegevens verwerkt en van het doel van de gegevensverwerking.
- De gegevensverwerking moet op een passende manier worden beveiligd.
- Voor bijzondere gegevens, zoals over ras, gezondheid en geloofsovertuiging, gelden extra strenge regels.

De Wbp geeft aan dat verwerking van persoonsgegevens uitsluitend mogelijk is als daarvoor inhoudelijk een wettelijke basis is. De Wmo en de Jeugdwet voorzien in de grondslagen voor de gemeentelijke gegevensverwerking waar dit onderzoek zich op richt. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in een april 2016 uitgebracht rapport *'Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming'* aangegeven dat toestemming van burgers die een beroep doen op een sociale voorziening van de gemeente, **geen** grondslag is om persoonsgegevens te verzamelen. Burgers zijn immers afhankelijk van de gemeente voor hulp en kunnen die toestemming niet in vrijheid geven.

Behalve wettelijke criteria waaraan de gegevensverwerking in het sociaal domein moet voldoen, heeft de gemeente Rotterdam zelf regels geformuleerd voor de uitvoeringspraktijk. Deze zijn vastgelegd in de *'Beleidsregel gegevensverwerking in het sociaal domein'* uit 2014 en de *'Regeling gegevensverwerking wijkteams/-netwerken Rotterdam'* uit 2015. De factsheet *'Handreiking privacy*

voor *professionals*' (januari 2015) verwoordt de vier beleidsuitgangspunten voor de gegevensverwerking in het sociaal domein als volgt:

- hulpverleningsperspectief is leidend;
- need to know (geen nice to know);
- toestemming, tenzij; en
- zorg voor betrokkenheid cliënt.

Een derde belangrijk uitgangspunt voor het toetsingskader ten behoeve van dit onderzoek zijn de kernwaarden die de gemeentelijke ombudsman Rotterdam in 2013 heeft vastgelegd in de *'Behoorlijkheidswijzer'*. De in deze wijzer geformuleerde kernwaarden voor behoorlijk overheidsoptreden zijn:

- open en duidelijk
- respectvol
- betrokken en oplossingsgericht
- eerlijk en betrouwbaar

Verder is bij het opstellen van het toetsingskader de jurisprudentie geanalyseerd met betrekking tot zaken waarbij de privacybescherming van burgers in het sociaal domein in het geding was.

Tenslotte is gebruik gemaakt van verschillende handreikingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met betrekking tot privacy in het sociaal domein en de communicatie daarover met burgers³.

Op basis van de bovengenoemde wettelijke uitgangspunten en andere bronnen is het uiteindelijke toetsingskader opgesteld dat de gemeentelijke ombudsman bij zijn onderzoek heeft gehanteerd. In dat toetsingskader zijn de volgende criteria opgenomen waaraan de uitvoeringspraktijk bij de wijkteams en Vraagwijzers is getoetst:

³ Zie o.a. de *'Zelfscan privacy sociaal domein'* (december 2015), het *'Implementatieplan privacy sociaal domein'*, het *'Triagekader en –instrument; Privacy in het sociaal domein'* (december 2015), de *'Handreiking communiceren met burgers over privacy en de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein'* (oktober 2015) en de *'Handreiking voor de professional: het verwerken van persoonsgegevens in het sociaal domein'* (oktober 2015).

1	Vraagwijzers en wijkteams verwerken de juiste persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag.
2	Persoonsgegevens worden correct verwerkt in het cliëntdossier.
3	Bij het delen van persoonsgegevens met derden binnen en buiten het team wordt de privacy van betrokkenen afdoende beschermd.
4	De burger met een hulpvraag wordt afdoende geïnformeerd over en betrokken bij de gegevensverwerking.
5	De gewenste manier van werken is geborgd en wordt regelmatig geëvalueerd.

De vijf algemene criteria zijn verder uitgewerkt in dertig specifieke toetsingsnormen. Bijlage 1 bevat een overzicht van deze normen. In de volgende hoofdstukken worden de normen nader toegelicht. Daarbij zal ook de wet- en regelgeving, waarop de concrete toetsingsnormen zijn gebaseerd, worden betrokken.

1.4 *Methode van onderzoek*

Selectie van onderzoekslocaties

Er is voor gekozen om het onderzoek te richten op een representatieve selectie van Rotterdamse Vraagwijzers en wijkteams. Daarbij zijn twee selectiecriteria gehanteerd:

- 1) In overleg met de gemeente Rotterdam is gezien welke Vraagwijzers en wijkteams al onderwerp van onderzoek waren door andere partijen. Om de belasting voor de organisatie zoveel mogelijk te beperken zijn deze locaties buiten beschouwing gebleven.
- 2) Vervolgens zijn de wijkprofielen van de gemeente Rotterdam⁴ gezien en zijn vier gebieden geselecteerd met uiteenlopende waarden op de sociale index.

Hieruit komen de volgende Vraagwijzers en wijkteams naar voren:

⁴ Zie <http://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2016>.

Onderzoekslocaties

Vraagwijzers

- Hillegersberg/Schiebroek
- Delfshaven
- Feijenoord
- Hoogvliet

Wijkteams

- Hillegersberg Zuid/Hillegersberg Noord
- Delfshaven/Schiemond
- Bloemhof/Vreewijk
- Hoogvliet Zuid

Gegevensverzameling op de vier onderzoekslocaties

Om de voor het onderzoek benodigde informatie te krijgen, zijn vraaggesprekken gehouden met leidinggevenden van de wijkteams (rayonmanagers en teamleiders) en van de Vraagwijzers (incl. vraagwijzercoördinatoren). Verder zijn medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams geïnterviewd.

Dossiers van cliënten van wijkteams en Vraagwijzers zijn eveneens een belangrijke bron van informatie geweest. Daarnaast is een aantal Rotterdammers geïnterviewd die een beroep hadden gedaan op de onderzochte wijkteams en Vraagwijzers. Tenslotte zijn intakegesprekken bijgewoond, vaak bij Rotterdammers thuis. Onderstaand overzicht geeft een beeld van de aantallen geïnterviewden en geraadpleegde dossiers:

Informatiebron	Aantal
Interviews leidinggevenden	19
Interviews medewerkers	25
Bijgewoonde intakegesprekken	26
Geanalyseerde dossiers	37
Interviews cliënten	12

Analyse klachten bij de gemeentelijke ombudsman

In de loop van medio 2015 tot medio 2016 zijn verschillende klachten bij de gemeentelijke ombudsman ingediend waar het verzamelen en/of het delen van persoonsgegevens (mede) een rol speelde. Een deel daarvan had betrekking op procedures in het kader van de Wmo en van de Jeugdwet. Deze klachten zijn ten behoeve van het onderzoek nader geanalyseerd.

Los daarvan zijn enkele Rotterdammers geïnterviewd die zich naar aanleiding van de publiciteit bij de start van dit onderzoek tot de ombudsman hebben gewend om hun mening te geven over de manier waarop de gemeente Rotterdam persoonsgegevens in het sociaal domein verwerkt.

Andere gesprekspartners

Behalve met leidinggevenden en medewerkers op de vier onderzoekslocaties heeft de gemeentelijke ombudsman in het kader van zijn onderzoek met verschillende andere personen binnen en buiten de organisatie van de gemeente Rotterdam gesproken. Deels ging het daarbij om vertegenwoordigers van ketenpartners van Vraagwijzers en wijkteams; anderdeels om andere organisaties die in verband met het onderwerp privacy in het gemeentelijke sociaal domein relevant werden geacht. Bijlage 2 geeft een overzicht van alle gesprekspartners van de ombudsman.

Onderzoek naar de accommodatie van de Vraagwijzers

In de loop van het onderzoek kwam naar voren dat de fysieke omgeving waarin intakegesprekken bij de Vraagwijzers plaatsvinden, sterk wisselt. Bij een deel van de Vraagwijzers vinden die intakegesprekken plaats in een afgesloten spreekkamer. Bij andere Vraagwijzers gebeurt dat in een open ruimte waarbij de cliënt zich in het zicht en/of binnen gehoorsafstand van andere bezoekers van de Vraagwijzer bevindt. Om hiervan in het kader van dit onderzoek een breder beeld te krijgen zijn de accommodaties van **alle** Vraagwijzers binnen de gemeente Rotterdam geschouwd.



1.5 *Leeswijzer*

De volgende hoofdstukken zijn gewijd aan achtereenvolgens de aard van de verzamelde persoonsgegevens, het cliëntdossier, de uitwisseling van persoonsgegevens met derden, de manier waarop de burger wordt geïnformeerd over en wordt betrokken bij het verwerken van persoonsgegevens, en de manier waarop de privacy-bescherming is geborgd.

Elk hoofdstuk begint met een nadere toelichting van de specifieke wet- en regelgeving waarop de normen zijn gebaseerd die de gemeentelijke ombudsman met betrekking tot het onderzoeks- onderwerp heeft gehanteerd. Daarna volgen de feitelijke onderzoeksbevindingen en tenslotte geeft de ombudsman een oordeel over de uitvoeringspraktijk en doet hij aanbevelingen om die praktijk te verbeteren.

In het slothoofdstuk trekt de ombudsman algemene conclusies met betrekking tot de manier waarop de gemeente Rotterdam de persoonlijke levenssfeer beschermt van burgers met hulpvragen in het sociaal domein.

Aard van de verzamelde persoonsgegevens

Het hemd van het lijf

2.1 Relevante wet- en regelgeving

2.1.1 Gegevens van betrokken cliënten

Om hun wettelijke taken op het terrein van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet naar behoren te kunnen vervullen, is het nodig dat gemeenten gegevens verzamelen van burgers die een beroep doen op die wettelijke regelingen. Alleen door onderzoek te doen en daarbij gegevens te verzamelen is het immers mogelijk om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor gemeentelijke hulp en zo ja, welke hulp dan is aangewezen.

Het verzamelen van persoonsgegevens is per definitie een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 van de Grondwet bepaalt dat de persoonlijke levenssfeer van iedereen beschermt dient te worden en alleen kan worden beperkt krachtens een wettelijke voorziening.

Artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens specificeert de mogelijke grondslagen voor het verzamelen van persoonsgegevens. In het geval van de gemeentelijke gegevensverwerking in het sociaal domein zijn de onderdelen c en e van artikel 8 Wbp relevant.

Onderdeel c bepaalt dat verwerking van persoonsgegevens mogelijk is voor de uitvoering van een wettelijke taak. In het kader van de gemeentelijke gegevensverzameling in het sociaal domein, waar dit onderzoek zich op richt, zijn die wettelijke taken verankerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning en in de Jeugdwet. Zowel in de Wmo als in de Jeugdwet is de noodzaak om gegevens te verzamelen nadrukkelijk benoemd.

Onderdeel e van lid 8 van de Wbp maakt gegevensverzameling mogelijk als dat nodig is voor een *'goede vervulling van een publiekrechtelijke taak'*. Daarvan is in dit geval sprake⁵.

⁵ In het rapport *'Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming'* dat de Autoriteit Persoonsgegevens in april 2016 heeft uitgebracht, stelt de Autoriteit nadrukkelijk dat toestemming van de betrokkene in het geval van zorg op basis van de Wmo of de Jeugdwet geen grondslag vormt voor het verzamelen van persoonsgegevens. In het voorgaande hoofdstuk is daar al op gewezen. De betrokkene is immers afhankelijk van de gemeente en er is geen sprake van een vrije afweging om wel of geen gegevens te verstrekken.

Dat er een wettelijke basis is voor de gemeenten om in het sociaal domein gegevens te verzamelen, betekent nog niet dat dit ongebreideld kan gebeuren. Integendeel, artikel 9, lid 1 Wbp bepaalt: *‘Persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen’* en artikel 11, lid Wbp stelt: *‘Persoonsgegevens worden slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn’*.

Op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens staat als antwoord op de fictieve vraag *‘Wat moet ik allemaal vertellen tijdens een zogenaamd keukentafelgesprek?’* het volgende antwoord dat aan duidelijkheid niets te wensen overlaat:

U hoeft in een keukentafelgesprek alleen de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn om uw hulpvraag te beoordelen. U bepaalt zelf wat uw hulpvraag is. Uitsluitend met uw instemming kan uw hulpvraag ook worden uitgebreid naar andere leefgebieden. De gemeente moet onderbouwen welke gegevens om welke reden noodzakelijk zijn. De gemeente mag uw aanvraag niet afwijzen als u niet meer gegevens wilt verstrekken dan noodzakelijk is voor uw hulpvraag.

Voor het verzamelen van zogenaamde bijzondere persoonsgegevens, waaronder gegevens over iemands gezondheid gelden nog striktere wettelijke voorwaarden. Daarop zal in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 nader worden ingegaan.

Het principe van *‘evenredigheid’* dat onderdeel is van de *‘Behorlijkheidswijzer van de gemeentelijke ombudsman’*, sluit aan bij de genoemde uitgangspunten van de Wbp. Dit principe stelt dat de overheid om haar doel te bereiken een middel kiest dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft de bovengenoemde wettelijke vereisten vertaald in onder meer een *‘Handreiking privacy in het sociaal domein voor de professional’* (oktober 2015). De daarin

genoemde eerste *'gouden regel'* is: *'less is more'*, oftewel vergewis je ervan welke persoonsgegevens nodig zijn in verband met de zorgbehoefte van de betrokkene en beperk je tot het verzamelen daarvan.

De privacyregelingen die de gemeente Rotterdam zelf heeft geformuleerd, verwijzen ook naar de bovengenoemde wettelijke criteria waaraan de gegevensverwerking in het sociaal domein dient te voldoen. De *'Beleidsregel gegevensverwerking in het sociaal domein'* uit 2014 geeft aan dat alleen die gegevens die nodig zijn om een bepaald doel te bereiken, mogen worden verzameld. Het motto daarbij is *'need to know'* niet *'nice to know'*. Het hulpverleningsdoel is daarbij leidend.

2.1.2 Gegevens van mantelzorgers en personen in het sociaal netwerk van betrokkene

Om te kunnen bepalen in hoeverre de betrokken burger voor zijn hulpbehoefte een beroep kan doen op personen in zijn sociale omgeving, zal de medewerker van een Vraagwijzer of een wijkteam vaak ook meer willen weten over eventuele mantelzorgers en leden van het huishouden of de familie. Gelet op de bovengenoemde wettelijke eis dat de verwerking van persoonsgegevens proportioneel en relevant moet zijn voor het bepalen van de gewenste zorg, zullen over relevante personen uit iemands omgeving alleen contactgegevens mogen worden vastgelegd en gegevens over de mate van ondersteuning die hij of zij kan bieden. In paragraaf 6.4 van de Memorie van toelichting bij de Wmo is dat ook zo geformuleerd. Terughoudendheid met het registreren van persoonsgegevens staat ook hier voorop.

2.2 Concrete toetsingsnormen

Om te kunnen bepalen of Vraagwijzers en wijkteams de juiste persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag verzamelen heeft de gemeentelijke ombudsman in het verlengde van de boven genoemde wet- en regelgeving concrete toetsingsnormen geformuleerd:

Algemeen criterium: Vraagwijzers en wijkteams verwerken de juiste persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag.

- 1 Er zijn specifieke instructies welke gegevens in welke gevallen mogen worden verwerkt.
- 2 Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn op de hoogte van deze instructies.
- 3 Er worden alleen gegevens verwerkt die direct zijn gerelateerd aan het in het cliëntdossier nauwkeurig omschreven doel van de indicatiestelling en het ondersteuningsaanbod.
- 4 Er worden niet meer gegevens verwerkt dan nodig is voor de indicatiestelling en het ondersteuningsaanbod.
- 5 Gegevens van derden uit het sociale netwerk van betrokkene blijven beperkt tot NAW-gegevens en informatie over de mate van ondersteuning die zij kunnen bieden.

2.3 *Bevindingen*

Hieronder volgen de bevindingen van het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk. De werkinstructies met betrekking tot het uitvragen en registreren van persoonsgegevens komen eerst aan de orde. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de persoonsgegevens die Vraagwijzer-, Wmo- en wijkteammedewerkers in de praktijk verzamelen.

2.3.1 *Werkinstructies*

a. *Vraagwijzermedewerkers*

Als een Rotterdammer een hulpvraag heeft en daarvoor de Vraagwijzer benadert, start de intakeprocedure die is vastgelegd in het *'Handboek Verbrede Vraagwijzer'* (februari 2015). Een vraagwijzerconsulent voert de intake uit. Het intakeproces bestaat uit

twee stappen: (1) Eerst vindt een beperkte uitvraag plaats om te bepalen wat de aard van de problematiek is en of de betrokkene met die vraag aan het juiste adres is. (2) Is dat het geval, dan vindt de zogenaamde 'vraagverheldering' plaats om de aard van de problematiek helder te krijgen.

De instructies schrijven voor dat vraagwijzermedewerkers daarbij de zogenaamde 'zelfredzaamheidsmatrix' (ZRM) invullen. De zelfredzaamheidsmatrix is een checklist waarmee wordt vastgesteld in hoeverre iemand een acceptabel niveau van functioneren heeft op de gebieden waarmee hij in het dagelijks leven te maken heeft. Het instrument is ontwikkeld door de GGD-Amsterdam en de gemeente Rotterdam⁶. De ZRM onderscheidt elf standaardleefgebieden en drie facultatieve leefgebieden die alleen hoeven te worden uitgevraagd als er binnen het huishouden kinderen zijn:

Leefgebieden binnen de ZRM	Vraagstelling
Financiën	Heeft u voldoende inkomen om van rond te komen?
Dagbesteding	Heeft u werk of volgt u een opleiding?
Huisvesting	Heeft u een geschikte woonruimte?
Huiselijke relaties	Gaat alles goed in de thuissituatie?
Lichamelijke gezondheid	Heeft u ergens last van?
Geestelijke gezondheid	Hoe voelt u zich? Maakt u zich ergens zorgen om?
Verslaving	Gebruikt u regelmatig alcohol of drugs?
Activiteiten dagelijks leven	Heeft u hulp nodig bij dagelijkse noodzakelijkheden?
Sociaal netwerk	Kunt u terecht bij uw familie of uw vrienden?
Maatschappelijke participatie	Bent u betrokken bij activiteiten in de buurt?
Justitie	Heeft u wel eens problemen met de politie of justitie?
Sociaal-emotionele ondersteuning	Hebben uw kinderen een veilige thuisomgeving?
Scholing	Gaan uw kinderen naar school?
Opvang	Heeft u opvang voor uw kinderen?

⁶ Zie: 'Handleiding en toelichting bij de Zelfredzaamheid-Matrix', GGD-Amsterdam & gemeente Rotterdam, februari 2013.

De vraagwijzermedewerkers leggen het verslag van de verbrede uitvraag vast in de module *'gespreksleidraad'* in het digitale informatiesysteem MENS CENTRAAL.⁷ Dit informatiesysteem gebruikt de gemeente voor de registratie van het hele zorgproces ten behoeve van volwassen burgers met een hulpvraag in het sociaal domein.

Ook het **niveau** van zelfredzaamheid op de onderscheiden leefgebieden moet worden bepaald. Daarvoor is binnen MENS CENTRAAL een aparte module *'zelfredzaamheidsmatrix'* (ZRM) opgenomen. De ZRM onderscheidt vijf niveaus van zelfredzaamheid. Het laagste niveau op de schaal van één tot vijf is minimale zelfredzaamheid. Het hoogste niveau is maximale zelfredzaamheid.

Het is volgens de instructies verplicht om **alle** leefgebieden binnen de ZRM in te vullen⁸.

Op basis van de (beperkte of brede) intake kan de vraagwijzermedewerker iemand zo nodig doorverwijzen naar één van de aan de Verbrede Vraagwijzer verbonden sociaal raadsliden, naar een Wmo-medewerker (ten behoeve van een individuele voorziening), naar een medewerker van de Kredietbank Rotterdam (bij financiële problemen), naar een wijkteam of naar een andere organisatie binnen of buiten het sociale netwerk van het gebied. In het kader van dit onderzoek verdient de werkwijze van de Wmo- en de wijkteammedewerkers nadere aandacht.

b. Wmo-medewerkers

Wmo-medewerkers, die deel uitmaken van de Verbrede Vraagwijzer, bepalen naar aanleiding van een melding, die al dan niet via de vraagwijzermedewerker is binnengekomen, of iemand in aanmerking komt voor een specifieke, enkelvoudige Wmo-voorziening. Dat gebeurt doorgaans in een zogenaamd keukentafelgesprek bij de betrokkene thuis. Dan worden ook persoonsgegevens geregistreerd. Daarbij maakt het verschil of (1) het om een voorziening gaat waarin gemeenten ook eerder dan 2015 al moesten voorzien - zoals huishoudelijke verzorging, vervoer op maat, hulpmiddelen en woonvoorzieningen - , of dat (2) het om de zorg voor een voorziening gaat die met ingang van 2015 aan de gemeenten is overgedragen, zoals individuele begeleiding, dagbesteding en persoonlijke verzorging.

⁷ *Handleiding Mens Centraal, gemeente Rotterdam; Toegang en casusregie – Vraagwijzers en Wijkteams.* (september 2016).

⁸ Zie ook de *'Richtlijn invullen gespreksleidraad en ondersteuningsplan'* (september 2015).

Ad 1:

Met uitzondering van huishoudelijke verzorging vindt de registratie van persoonsgegevens ten behoeve de eerstgenoemde categorie voorzieningen plaats in het digitale informatiesysteem SOCRATES. Dat gebeurt in een zogenaamde *'Algemene rapportage'*. In die rapportage worden vastgelegd: de hulpvraag, legitimatiegegevens van de betrokkene, de verblijfsstatus in Nederland, de sociale situatie van betrokkene (gezinssamenstelling, sociaal netwerk), de woon-situatie, de financiële situatie (inkomen, eventuele schulden en leningen) en activiteiten (wonen, verplaatsen in en om de woning, vervoer, sporten).

Ad 2:

Het vastleggen van persoonsgegevens ten behoeve van voorzieningen waarvoor de gemeenten pas met ingang van 2015 verantwoordelijk zijn geworden, gebeurt in MENS CENTRAAL.⁹ De Wmo-medewerker moet dan een zelfredzaamheidsmatrix invullen met de eerder genoemde leefgebieden. Volgens de gemeentelijke instructies moeten bij *'nieuwe'* gemeentelijke Wmo-voorzieningen door middel van de ZRM dus veel meer persoonsgegevens worden verzameld dan bij een *'oude'* Wmo-voorziening.

Als al een eerder, bijvoorbeeld door de Vraagwijzer, ingevulde ZRM aanwezig is, dan dient per cliënt beoordeeld te worden of het meerwaarde heeft om deze opnieuw af te nemen of dat er gebruikt gemaakt kan worden van de eerder ingevulde ZRM.¹⁰

c. Wijkteammedewerkers

Is bij een persoon of in een gezin sprake van meervoudige problematiek, dan is het wijkteam de aangewezen instantie om hulp te bieden. Om een ondersteuningsplan te kunnen opstellen is onderzoek nodig en verzamelt een medewerker van het wijkteam persoonsgegevens. Doorgaans gebeurt dat bij mensen thuis in een zogenaamd keuken-tafelgesprek. Gaat het om volwassen Rotterdammers, dan vindt het uitvragen van persoonsgegevens volgens de richtlijnen plaats aan de hand van de eerder beschreven systematiek van de zelfredzaamheidsmatrix. Alle leefgebieden uit de ZRM horen dan te worden uitgevraagd. De gegevens van volwassen cliënten worden vastgelegd in MENS CENTRAAL.

⁹ Dat geldt ook voor de voorziening huishoudelijke verzorging.

¹⁰ Zie: *'Indicatieprotocol integrale ondersteuningsarrangementen Wmo'*, Gemeente Rotterdam, versie 5, juni 2016.

Gaat het om jeugd- en gezinsproblematiek, dan vindt het verzamelen van persoonsgegevens plaats met behulp van een ander digitaal informatiesysteem, nl. het door het Centrum voor Jeugd en Gezin beheerde systeem TOP. Hier wordt geen gebruik gemaakt van de zelfredzaamheidsmatrix en er is dus ook geen uitvraag voorgeschreven van alle 14 leefgebieden uit die matrix. Wijkteammedewerkers die zich richten op jeugd- en gezinsproblematiek verwerken de resultaten van het intakegesprek in een niet voorgestructureerd gespreksverslag dat als een zogenaamde journaalregel in TOP wordt opgenomen.

Dit was tot voor kort de werkwijze van het wijkteam met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens van volwassen en jeugdige cliënten. Inmiddels is er een nieuw en aanvullend instrument beschikbaar gekomen: het Vraaganalyse Instrument, kortweg VAI¹¹. Het VAI was tijdens het onderzoek van de gemeentelijke ombudsman bij twee van de onderzochte wijkteams geïmplementeerd en bij de andere twee nog niet. Het VAI voorziet in gedetailleerde vragenlijsten waarmee de volgende aandachtsgebieden kunnen worden uitgevraagd:

Aandachtsgebieden VAI	Onderwerpen
1. Wonen, werken en de omgeving	1.a. Huisvesting 1.b. Dagbesteding & maatschappelijke participatie 1.c. Financiën 1.d. Sociaal netwerk & cultuur
2. Welzijn volwassenen	2.a. Lichamelijke gezondheid 2.b. Geestelijke gezondheid 2.c. Justitie 2.d. Huiselijke relaties 2.e. Verslaving 2.f. Activiteiten dagelijks leven
3. Ontwikkeling jeugdige(n)	3.a. Emoties & gedrag 3.b. Leren & denken 3.c. Sociale relaties 3.d. Gezondheid 3.e. Opvoeding 3.f. Hulpverlening

¹¹ Het VAI is in opdracht van de gemeente Rotterdam ontwikkeld door het Bureau Frontlijn, de Yulius Academie en het Horizon Instituut voor Jeugdzorg en Onderwijs. Deze drie partijen verzorgen daarbij ook de trainingen voor de medewerkers voor de wijkteams in Rotterdam.

Met de introductie van het VAI beoogt de gemeente meer eenheid van werken te creëren tussen de wijkteammedewerkers van verschillende moederorganisaties, die allemaal hun eigen specifieke expertise hebben en gewend zijn om zich vooral daarop te concentreren. Met het VAI wordt het systematisch uitvragen van leefgebieden ook bij jeugd- en gezinsproblematiek geïntroduceerd. Bij volwassen cliënten was dat met de ZRM-methodiek binnen MENS CENTRAAL al het geval. Bij jeugd- en gezinshulpverlening met registratie in het informatiesysteem TOP nog niet.

Volgens de instructies¹² moeten wijkteammedewerkers **alle** onderwerpen van het VAI aan de hand van zogenaamde kernvragen aan de orde stellen bij de intake van cliënten. Uit het antwoord op de kernvragen kan worden afgeleid of er aan de hand van de meer gedetailleerde vragen uit het VAI moet worden doorgevraagd. Kernvragen bij volwassen cliënten zijn onder meer: *'Is de woning veilig? Heeft u (vrijwilligers)werk? Hoe gaat het met uw administratie? Hoe is het contact met andere familieleden, vrienden of kennissen? Hoe is de sfeer in huis? Heeft u/hebben uw gezinsleden contacten met politie/justitie gehad? Hoe gaat het met uw gezondheid? Zou u zeggen dat er sprake is van een verslaving bij u of een gezinslid?'* Deze vragen komen volgens de instructies bij **iedere** cliënt aan de orde.

2.3.2 De uitvoeringspraktijk bij de Vraagwijzers

Op de vraag of en op welke manier medewerkers van Vraagwijzers zijn geïnstrueerd over het verwerken van persoonsgegevens van cliënten, wordt verschillend gereageerd. Sommige medewerkers verwezen naar ontvangen instructies over het werken met het informatiesysteem MENS CENTRAAL. Anderen hadden deelgenomen aan speciale cursussen met betrekking tot privacybescherming in het sociaal domein. Deze cursussen vonden ook ten tijde van het onderzoek van de gemeentelijke ombudsman plaats. Slechts een enkeling verwees naar de gemeentelijke *'Beleidsregel gegevenswerking in het sociaal domein'*. Nieuwe medewerkers leren het omgaan met persoonsgegevens van cliënten vooral in de praktijk door mee te lopen met meer ervaren vraagwijzermedewerkers.

Bij de Vraagwijzers vindt een eerste intake plaats, waarbij een medewerker de hulpvraag van de betrokkene verkent en vaststelt of

¹² Zie: *'Vraaganalyse Instrument Wijkteams Rotterdam; I. De methodiek'*.

deze met die hulpvraag aan het juiste adres is. De medewerkers leggen dan behalve de hulpvraag alleen de NAW-gegevens van cliënten vast in de vorm van een korte gespreksnotitie.

Is de cliënt aan het juiste adres, dan vindt bij drie van de vier onderzochte Vraagwijzers stelselmatig een verbrede uitvraag van persoonsgegevens plaats met behulp van de ZRM-methodiek. Tijdens de bijgewoonde intakegesprekken bleek dat sommige medewerkers dat doen in de vorm van een open en natuurlijk verlopend gesprek. Anderen lopen de vragen uit de ZRM volgens een vast stramien af. De vraagwijzermedewerkers leggen de antwoorden van de betrokkenen vast in de module *gespreksleidraad* binnen MENS CENTRAAL. Ook leefgebieden die niet met de hulpvraag van de burger te maken hebben, komen bij de verbrede uitvraag aan de orde. Een deel van de medewerkers vraagt dan echt **alle** leefgebieden uit de ZRM uit; anderen slaan leefgebieden die volstrekt niet relevant zijn, over en noteren dan '*niet van toepassing*' in de '*gespreksleidraad*'. De geïnterviewde leidinggevenden en medewerkers gaven verschillende redenen voor het verbreed uitvragen. Eén daarvan is het achterhalen van '*de vraag achter de vraag*'; een ander argument is dat men op die manier de betrokkene zo goed mogelijk wil helpen en wil voorkomen dat die later met een aanvullende hulpvraag komt.

Eén van de vier onderzochte Vraagwijzers heeft er bewust voor gekozen om in beginsel **geen** verbrede uitvraag te doen, maar dat over te laten aan het wijkteam of aan de Wmo-medewerkers.

De geïnterviewde vraagwijzermedewerkers gaven aan dat zij behalve noodzakelijke contactgegevens geen persoonsgegevens vastleggen van mantelzorgers of personen in het sociale netwerk van de betrokkenen. Het dossieronderzoek en de bijgewoonde intakegesprekken bevestigden dit.

2.3.3 De uitvoeringspraktijk bij de Wmo-medewerkers

Toen de Wmo-medewerkers begin 2015 in het kader van de verdere decentralisatie van de Wmo-uitvoering de indicatie zijn gaan stellen voor nieuwe voorzieningen, hebben zij instructies gekregen voor het toepassen van de ZRM-methodiek in het informatiesysteem

MENS CENTRAAL. Medewerkers die nadien in dienst zijn getreden, hebben niet allemaal instructies gehad over het verzamelen van persoonsgegevens. Zij hebben het werk onder de knie gekregen door mee te lopen met ervaren collega's. *'Kwaliteitsmedewerkers'* spelen ook een belangrijke rol bij het inwerken van nieuwe Wmo-medewerkers. Deze kwaliteitsmedewerkers zijn in dienst van een centrale afdeling van de gemeente en controleren al dan niet steekproefsgewijs of de indicatiestelling door Wmo-medewerkers aan de gestelde eisen voldoet.

Tijdens de intakegesprekken die in het kader van het onderzoek werden bijgewoond, bleek dat de manier waarop medewerkers persoonsgegevens verzamelen, sterk verschilt. Een deel van de medewerkers heeft een open gesprek met de betrokkene waarin de persoonsgegevens op een natuurlijke manier aan de orde komen; anderen lopen een vaste vragenlijst af.

Zoals in het begin van deze paragraaf is aangegeven, schrijven de gemeentelijke instructies voor dat Wmo-medewerkers afhankelijk van het soort Wmo-voorziening verschillende sets persoonsgegevens dienen te verzamelen. In SOCRATES wordt een beperkt aantal persoonsgegevens geregistreerd en in MENS CENTRAAL dienen volgens de instructies alle leefgebieden van de ZRM in het keukentafelgesprek aan de orde te komen.

De praktijk laat met betrekking tot de ZRM een wisselend beeld zien. Sommige medewerkers vragen alleen onderwerpen uit die direct of indirect met de zorgvraag van de cliënt te maken hebben. Een probleem daarbij is dat MENS CENTRAAL een volledig ingevulde zelfredzaamheidsmatrix vereist waarbij het niveau van zelfredzaamheid op **alle** leefgebieden moet worden gescoord. Noodgedwongen scoren deze medewerkers bij een onderwerp dat niet is uitgevraagd, dat er sprake is van maximale zelfredzaamheid (= score 5), terwijl de medewerker dat feitelijk niet weet.

De meeste Wmo-medewerkers volgen de gemeentelijke instructies nauwgezet op en verzamelen ook persoonsgegevens die niet direct of indirect met de hulpvraag te maken hebben. Dat betekent dan bijvoorbeeld dat bij intakes van bejaarde Rotterdammers die

huishoudelijke verzorging of dagbesteding nodig hebben, ook wordt geïnformeerd of men in aanraking is geweest met politie of justitie, en of men met een alcohol- of drugsverslaving kampt. Verschillende medewerkers gaven aan dat zij het aansnijden van dit soort gevoelige onderwerpen, die los staan van de oorspronkelijke hulpvraag, lastig vinden.

Bij een enkele Vraagwijzer gaan de Wmo-medewerkers verder dan de gemeentelijke instructies voorschrijven. De betrokken medewerkers gaven aan dat zij de persoonsgegevens die in SOCRATES moeten worden geregistreerd, te beperkt vinden en vullen de uitvraag bij de intake zo nodig aan met andere persoonsgegevens. Bij wijze van voorbeeld kwam in één van de onderzochte dossiers een geval naar voren waarbij een cliënt op leeftijd een kleine woningaanpassing in de badkamer wilde hebben en de Wmo-medewerker onder meer naar eerdere justitiecontacten vroeg.

Evenals de eerder genoemde vraagwijzerm medewerkers gaven de geïnterviewde Wmo-medewerkers aan dat zij behalve noodzakelijke contactgegevens geen persoonsgegevens vastleggen van mantelzorgers of personen in het sociale netwerk van de betrokkenen. Ook dit werd in het dossieronderzoek en tijdens de bijgewoonde intakegesprekken bevestigd.

2.3.4 De uitvoeringspraktijk bij de wijkteams

Medewerkers bij de wijkteams verwerken persoonsgegevens hetzij in het informatiesysteem MENS CENTRAAL (volwassen cliënten), hetzij in het informatiesysteem TOP (jeugd- en gezinsproblematiek). Zij zijn geïnstrueerd in het gebruik van deze systemen. Specifiek op privacyaspecten gerichte cursussen hadden de meeste medewerkers die zijn geïnterviewd, (nog) niet gevolgd.

Vraag Analyse Instrument (VAI)

Zoals al eerder is gemeld, vond min of meer gelijktijdig met de uitvoering van het onderzoek van de gemeentelijke ombudsman de implementatie plaats van het Vraag Analyse Instrument bij de Rotterdamse wijkteams. In het kader daarvan zijn alle

wijkteammedewerkers getraind in het werken met het VAI. Bij verschillende medewerkers met wie het onderzoeksteam van de ombudsman heeft gesproken, heeft de introductie van het VAI het nodige stof doen opwaaien. Vooral medewerkers die voorheen gewend waren aan de niet voorgestructureerde manier van werken in het kader van jeugd- en gezinsproblematiek binnen TOP, gaven aan moeite te hebben met de in hun ogen te brede standaard uitvraag van persoonsgegevens bij het VAI. Zij beperken het verzamelen van persoonsgegevens liever tot de specifieke hulpvraag van de betrokkene(n) en de daarmee samenhangende problematiek. *“Laat ruimte aan de professionals”* is hun standpunt.

Anderen staan positiever tegenover de brede uitvraag in het kader van het VAI: *“Als je de VAI goed uitvoert, heb je wel veel informatie”* is hun stelling.

In de gesprekken met rayonmanagers en leidinggevendenden van wijkteams kwam naar voren dat men het VAI vooral als een hulpmiddel moet beschouwen waarmee de wijkteammedewerker ook op die terreinen waarmee deze niet direct vertrouwd is, relevante vragen kan stellen aan cliënten. Het VAI is in hun ogen niet een *“keihard stramien: zo moet alles”*. Medewerkers moeten het instrument vooral flexibel hanteren, is hun standpunt.

In de praktijk heeft de gemeentelijke ombudsman twee sterk verschillende manieren van werken vastgesteld bij wijkteammedewerkers.

- Medewerkers die zijn gespecialiseerd in jeugd- en gezinsproblematiek en nog niet van het VAI gebruik maken, vragen doorgaans alleen persoonsgegevens uit die direct of indirect met de hulpvraag te maken hebben. In de systeembenadering die deze medewerkers hanteren, past wel dat zij verschillende relevante aspecten van het functioneren van het gezin en de ruimere sociale omgeving uitvragen.
- Wijkteammedewerkers die al wel met het VAI werken, alsmede medewerkers die zijn gespecialiseerd in het begeleiden van complexe problematiek van volwassenen, vragen in de praktijk doorgaans wel **alle** leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix uit. Afhankelijk van de mate van werkervaring gebeurt dat ofwel

in een natuurlijk verlopend gesprek, ofwel aan de hand van een voorgestructureerde vragenlijst. In de dossiers en ook bij de bijgewoonde intakegesprekken bleek dat sommige medewerkers het uitvragen van niet relevant geachte leefgebieden overslaan. Andere medewerkers stellen ook deze leefgebieden aan de orde.

Evenals de medewerkers bij de Verbrede Vraagwijzer leggen medewerkers van wijkteams in de praktijk geen gegevens vast van mantelzorgers of van personen in het sociale netwerk buiten het gezin.

2.4 Oordeel

De Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat het verzamelen van persoonsgegevens proportioneel dient te zijn. In het verlengde hiervan heeft de Autoriteit Persoonsgegevens op haar website aangegeven dat betrokken burgers alleen die gegevens hoeven te verstrekken die noodzakelijk zijn om de hulpvraag te beoordelen. De burger bepaalt zelf wat die hulpvraag is.

De Rotterdamse uitvoeringspraktijk staat op gespannen voet met dit uitgangspunt. Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams die het intakegesprek aan de hand van de zelfredzaamheidsmatrix of met behulp van het Vraaganalyse Instrument voeren, zijn volgens de gemeentelijke instructies verplicht om ook leefgebieden uit te vragen die niet of niet direct met de hulpvraag te maken hebben. Dat impliceert onder meer dat ook bij enkelvoudige hulpvragen in het kader van de Wmo, zoals verzoeken om huishoudelijke verzorging, dagbesteding, individuele begeleiding of persoonlijke verzorging steevast moet worden geïnformeerd naar bijvoorbeeld verslavingsproblematiek en politie- en justitiecontacten. Dit gaat volgens de gemeentelijke ombudsman te ver. Gelet op de actuele hulpvraag is het lang niet altijd nodig om persoonsgegevens over alle leefgebieden te verzamelen. Welke persoonsgegevens wel of niet relevant zijn, vereist een professionele afweging door de betrokken medewerker. Soms is het nodig om door te vragen om de cliënt effectief te kunnen helpen; bijvoorbeeld als iemand een beroep doet op de gemeentelijke schuldhulpverlening maar ook een gokverslaving heeft. Vooral bij wijkteams die zich richten op complexe problematiek, zal het relatief

vaak nodig zijn om problemen in hun onderlinge samenhang uit te vragen. Bij enkelvoudige Wmo-aanvragen zal dat echter verhoudingsgewijs minder vaak voorkomen en is een brede uitvraag lang niet altijd aangewezen.

Belangrijk in dit verband is wat de betrokken burger zelf wil. Nu is het vaak zo dat medewerkers diens instemming niet expliciet vragen bij de verbrede uitvraag. De gemeentelijke ombudsman vindt het wenselijk om die instemming wel expliciet te vragen, bijvoorbeeld door in het intakegesprek aan de orde te stellen of er naast de concrete hulpvraag nog andere zaken zijn waar de burger zich zorgen over maakt en daar vervolgens alleen met diens uitdrukkelijke instemming nader op in te gaan.

Met betrekking tot leefgebieden die niet samenhangen met de hulpvraag en/of waarop de betrokken burger niet uitdrukkelijk nader wenst in te gaan, dienen geen persoonsgegevens te worden vastgelegd. Niet alleen de gemeentelijke werkinstructies, maar ook de *zelfredzaamheidsmatrix* die medewerkers binnen het informatie-systeem MENS CENTRAAL er nu nog toe verplicht om alle leefgebieden in te vullen, dienen hiervoor ruimte te bieden. Nu is het zo dat medewerkers bij het niet uitvragen van een leefgebied noodgedwongen moeten scoren dat iemand op dat terrein volledig zelfredzaam is. Dat hoeft echter niet het geval te zijn.¹³

Tijdens de intakegesprekken bleek dat sommige medewerkers de relevante persoonsgegevens verzamelen in de loop van een open gesprek met de betrokkene waarbij eerst de concrete hulpvraag wordt uitgediept. Anderen doen dat door een gestructureerde vragenlijst af te nemen, in een enkel geval zelfs voordat de hulpvraag van de cliënt zelf is besproken. Vooral meer ervaren medewerkers hanteren de eerstgenoemde manier van werken; een manier van werken die ook minder weerstand oproept bij cliënten.

¹³ De Rekenkamer Amsterdam komt in haar in april 2016 uitgebrachte rapport *'Privacy van burgers met een hulpvraag'* voor wat betreft de gemeentelijke praktijk in het sociaal domein tot een zelfde conclusie: In de Amsterdamse werkinstructies voor medewerkers *'wordt aanbevolen om alle domeinen van de zelfredzaamheidsmatrix uit te vragen en te registreren, waaronder gegevens over het justitiële en gezondheidsverleden In onze ogen is dit de omgekeerde wereld. De Rekenkamer had op grond van de Wbp verwacht dat ambtenaren en professionals werden geïnstrueerd om terughoudend te zijn met het vastleggen van (bijzondere) persoonsgegevens en tijdens het proces meerdere malen zouden afweten of gegevens nog noodzakelijk zijn voor de hulpverlening aan betrokkene'*.



Of medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams op de hoogte zijn van het geldende gemeentelijk privacybeleid en de werkinstructies, is een andere norm waaraan de gemeentelijke ombudsman de praktijk heeft getoetst. Soms bleek dit nog onvoldoende het geval te zijn. Dat de gemeente inmiddels speciale cursussen organiseert om medewerkers hierover beter te informeren, is dan ook positief.

Eveneens positief is het oordeel van de gemeentelijke ombudsman over het verzamelen van gegevens van mantelzorgers en derden uit het sociale netwerk van betrokken burgers. Deze gegevens blijven beperkt tot NAW-informatie en zo nodig informatie over de mate van ondersteuning die zij kunnen bieden.

2.5 Aanbeveling

Aanbeveling 1:

Beperk in de werkinstructies het verzamelen en registreren van persoonsgegevens tot die leefgebieden die relevant zijn voor de hulpvraag van de betrokken cliënt.

De gemeente onderschrijft in haar reactie op het conceptrapport van de ombudsman de noodzaak dat het verzamelen en registreren van gegevens uit een oogpunt van dataminimalisatie proportioneel dient te zijn. In het verlengde daarvan wordt de volgende concrete actie genoemd: *‘Wij zullen de komende tijd extra aandacht geven aan de juiste invulling en toepassing van onze intake-instrumenten. In de teams zal aandacht gegeven worden aan het proportioneel uitvragen en registreren van relevante informatie, waarbij de burger expliciet instemming wordt gevraagd’*. Wellicht ten overvloede wil de ombudsman in dit verband nogmaals benadrukken dat naar zijn mening niet alleen de uitvoeringspraktijk verbetering behoeft, maar ook dat de centraal vastgestelde werkinstructies voor het hanteren van de intakeinstrumenten aanpassing verdienen. Die instructies verplichten medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams nog te zeer om in alle gevallen persoonsgegevens breed uit te vragen.

3.1 Relevante wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk gaat in op de eisen waaraan cliëntdossiers moeten voldoen. Voor een deel hebben deze eisen betrekking op de aard van de persoonsgegevens die mogen worden verwerkt. Dit was het onderwerp van het vorige hoofdstuk. In dit hoofdstuk komen daarop aanvullende (kwaliteits)eisen aan de orde die specifiek betrekking hebben op de dossiervorming. De belangrijkste eisen zijn neergelegd in gemeentelijke regelingen.

De gemeentelijke *'Regeling gegevensverwerking wijkteams/-netwerken Rotterdam'* (april 2015) schrijft in artikel 5, lid 1 onder meer voor dat degene die persoonsgegevens vastlegt:

- feiten en interpretaties scheidt,
- de bron beschrijft als hij ook feiten of interpretaties verwerkt die afkomstig zijn van derden,
- in geval van een interpretatie, de feiten beschrijft waarop de interpretatie is gebaseerd.

Artikel 7, lid 2 van dezelfde regeling bepaalt onder meer: *'Voor zover het medische gegevens betreft, worden deze in een apart deel van het bestand verwerkt en zijn deze alleen raadpleegbaar in het kader de gegeven toestemming en indien en voor zover dit noodzakelijk is voor de behandeling'*.

De door de gemeente opgestelde *'Handreiking privacy voor professionals'* (maart 2015) onderstreept de bovengenoemde eisen en formuleert onder meer: *'Onthoud je van oordeelsvorming en suggestieve formuleringen bij het vastleggen en verstrekken van informatie, wees feitelijk, beschrijf wat je waarneemt, let op actualiteit van gegevens en zorg voor bronvermelding'*.

De bewaartermijn van dossiers is een ander aspect dat de gemeentelijke ombudsman heeft gezien. De Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet stellen de eis dat dossiers van cliënten 15 jaar bewaard moeten blijven.

3.2 Concrete toetsingsnormen

Bovengenoemde voorschriften zijn verwerkt tot de volgende concrete normen waaraan de gemeentelijke ombudsman de uitvoeringspraktijk heeft getoetst:

Algemeen criterium: Persoonsgegevens worden correct verwerkt in het cliëntdossier.

- 1 Er zijn specifieke instructies met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in het cliëntdossier.
- 2 Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn op de hoogte van deze instructies.
- 3 In de cliëntdossiers worden feiten en interpretaties gescheiden; interpretaties worden onderbouwd.
- 4 De bronnen van feiten en interpretaties worden vastgelegd.
- 5 De informatie in de dossiers is actueel en bevat geen informatie uit het verleden van betrokkene die niet langer relevant is.
- 6 Gegevens worden niet langer bewaard dan de wettelijk toegestane termijn van maximaal 15 jaar.
- 7 Medische gegevens worden in een afgescheiden deelbestand opgeslagen.

3.3 *Bevindingen*

3.3.1 *Algemeen*

De eerder genoemde *'Handreiking privacy voor professionals'* geeft concrete instructies voor de manier waarop persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag in de digitale dossiers moeten worden vastgelegd. Lang niet alle geïnterviewde medewerkers hadden die instructies paraat. Dat medische gegevens niet zonder meer mogen worden opgeslagen in het dossier, was bij veel medewerkers van Verbrede Vraagwijzers en wijkteams niet bekend.

In het kader van dit onderzoek zijn bij elkaar 37 dossiers geanalyseerd van cliënten die in het kader van de Wmo en de Jeugdwet een beroep hebben gedaan op de gemeente. Het ging daarbij om dossiers die in de digitale informatiesystemen MENS CENTRAAL (volwassenen), SOCRATES (Wmo-voorzieningen) en TOP (jeugd- en gezinsproblematiek) waren vastgelegd. Uit de analyse van die dossiers bleek dat medewerkers in hun verslagen van intakegesprekken goed onderscheid maken tussen feiten en interpretaties. De verslagen zijn vooral feitelijk en gebaseerd op de informatie die de betrokken burger heeft gegeven of op datgene wat de medewerker tijdens het intakegesprek objectief heeft gesignaleerd. Ook werden in de dossiers geen verwijzingen aangetroffen naar niet langer relevante informatie uit het verleden van betrokkenen. Deze bevindingen gelden voor alle onderzochte Vraagwijzers en wijkteams.

3.3.2 *Medische gegevens*

Het beleid van de gemeente Rotterdam is dat medische gegevens gescheiden van de andere persoonsgegevens moeten worden bewaard. De uitvoeringspraktijk is anders. Als medische informatie nodig is om iemands lichamelijke en/of geestelijke beperkingen vast te stellen, vragen de meeste Wmo- en wijkteammedewerkers aan de betrokken burgers om die informatie zelf bij de huisarts op te vragen. Meestal gaat het dan om een uittreksel uit het medisch dossier. In verreweg de meeste gevallen maakt de medewerker dan een digitale scan van dat dossier en koppelt het pdf-bestand

vervolgens aan het digitale cliëntdossier. Het argument is dan: “*mensen geven die informatie toch uit zichzelf?*”. Iedereen die toegang heeft tot het cliëntdossier kan dan automatisch ook die medische gegevens inzien. Slechts twee van de 25 geïnterviewde medewerkers gaven aan medische informatie die zij van cliënten krijgen, in een apart papieren dossier te bewaren.¹⁴

De gemeentelijke ombudsman heeft hierover ook met vertegenwoordigers van de Landelijke Huisartsen Vereniging gesproken. Zij vinden het niet aanvaardbaar dat veel medewerkers medische gegevens van artsen opnemen in cliëntdossiers.

Tot zover de werkwijze als medische gegevens via de cliënt zelf worden verkregen. Soms wordt een andere weg bewandeld. Dan vraagt de medisch of psychologisch adviseur van de gemeente die informatie op bij de (psycho)medische behandelaar van de betrokkene. De adviseur beoordeelt de ontvangen informatie en stuurt deze vervolgens in een gesloten envelop - met daarop de tekst ‘*medisch geheim*’ - door naar de Wmo- of wijkteammedewerker, vergezeld van een oordeel ten aanzien van de lichamelijke en/of geestelijke beperkingen van de betrokken burger. De verzegelde medische gegevens mogen naderhand alleen door de medisch adviseur of door de cliënt zelf worden ingezien.

3.3.3 Bewaartermijn

Tenslotte is de gemeentelijke ombudsman nagegaan op welke manier is geborgd dat persoonsdossiers na de bewaartermijn van 15 jaar worden vernietigd. Uit contacten met functionarissen van de gemeente bleek dat er zowel wat betreft de papieren dossiers als de digitale dossiers (nog) geen systeem is dat signaleert wanneer de bewaartermijn is verstreken.

3.4 Oordeel

De gemeentelijke ombudsman is te spreken over de objectiviteit van de verslagen van intakegesprekken in de cliëntdossiers die hij heeft ingezien. Die verslagen zijn feitelijk en bevatten geen subjectieve interpretaties van de betrokken medewerker, noch irrelevante informatie uit het verleden.

¹⁴ Eén medewerker meldde dat hij dergelijke informatie na het inzien daarvan ook wel teruggaf aan de betrokken cliënt.

De manier waarop de meeste in het onderzoek betrokken Wmo- en wijkteammedewerkers omgaan met medische informatie is daarentegen zorgelijk. Dat zij medische informatie die de cliënt zelf aandraagt, zonder meer in het cliëntdossier opnemen, is niet aanvaardbaar, ook niet volgens het door de gemeente zelf geformuleerde beleid. Dat veel medewerkers zich daarvan niet bewust zijn, onderstreept het belang van de speciale cursussen met betrekking tot privacybescherming van burgers die de gemeente organiseert.

De gemeentelijke ombudsman is van mening dat medische informatie onder geen beding onderdeel mag worden van het digitale cliëntdossier. De ombudsman vraagt zich af of het niet veel beter zou zijn dat een medewerker medische informatie na inzage vernietigt of teruggeeft aan de cliënt.

Een laatste zorgpunt betreft de bewaartermijn van cliëntdossiers. De Wmo en de Jeugdwet schrijven voor dat cliëntdossiers na 15 jaar vernietigd moeten worden. Daarnaast moeten dossiers worden vernietigd als de hulpvraag niet wordt doorgezet en het niet tot een ondersteuningsaanbod komt. Er is dan immers geen grondslag meer voor het verwerken van de persoonsgegevens van de betrokken burger.¹⁵ Dit is in de praktijk echter niet geborgd. Er is dan ook geen garantie dat vernietiging na 15 jaar of bij het afbreken van de intakeprocedure ook daadwerkelijk plaatsvindt.¹⁶

¹⁵ Dat neemt niet weg dat wel geregistreerd blijft dat er sprake is geweest van een contact met de betrokkene.

¹⁶ Overigens vraagt de gemeentelijke ombudsman zich af waarom cliëntdossiers 15 jaar bewaard moeten blijven, zoals nu in de Wmo en de Jeugdwet is vastgelegd. Artikel 10 van de Wbp bepaalt immers: *'Persoonsgegevens worden niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.'* Een (veel) kortere bewaartermijn dan 15 jaar ligt dan ook voor de hand.



3.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 2:

Sla medische persoonsgegevens niet langer op in (digitale) dossiers, maar vernietig deze na kennisname of geef ze terug aan de betrokken cliënt.

Aanbeveling 3:

Borg dat cliëntdossiers na de wettelijk voorgeschreven termijn daadwerkelijk worden vernietigd en doe dat ook als de intakeprocedure wordt afgebroken.

In haar reactie geeft de gemeente aan: *'Het vernietigen van het volledige dossier na het afbreken van een intake is niet gewenst'*. De ombudsman kan zich voorstellen dat er twijfelgevallen kunnen zijn waarin dat anders ligt, maar herhaalt zijn visie dat als de hulpvraag definitief niet wordt doorgezet, er geen grondslag meer is voor het verwerken van de persoonsgegevens van de betrokken burger. Zoals voetnoot 15 aangeeft, kan wel geregistreerd worden/blijven **dat** er sprake is geweest van een contact met de betrokkene.

Uitwisselen van gegevens met derden

Het hemd van het lijf

4.1 *Relevante wet- en regelgeving*

4.1.1 *Landelijke regels en richtlijnen*

Soms is informatie van derden nodig om te kunnen bepalen op welke wijze iemand met een hulpvraag het beste door een wijkteam kan worden geholpen of om te kunnen bepalen of iemands beperkingen zodanig zijn dat een individuele Wmo-voorziening nodig is. Ook is het soms wenselijk om de aanpak van een probleem af te stemmen met derden en daarmee gegevens te delen. Bij een jeugdige met gedragsproblemen kan het bijvoorbeeld in het kader van de hulpverlening nodig zijn om samen te werken met het schoolmaatschappelijk werk en/of een behandelinstelling. Zulke uitwisselingen van gegevens zijn gebonden aan spelregels.

Zo verplicht artikel 12, lid 2 Wbp de medewerker tot geheimhouding van persoonsgegevens. Deze geheimhoudingsplicht kan alleen worden doorbroken als de betrokkene toestemming heeft gegeven om zijn gegevens met derden te delen.

Omgekeerd zal een derde partij gegevens over de betrokkene pas mogen verstrekken aan een wijkteam- of Wmo-medewerker als de cliënt daarvoor een machtiging heeft gegeven. Immers, die derde partij is ook gebonden aan een geheimhoudingsplicht ten aanzien van persoonsgegevens.

Medische gegevens

De geheimhoudingsplicht geldt eens te meer als de betrokken derde partij een behandelaar is. Die is immers op grond van de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo) gebonden aan een beroepsgeheim. Vaak zal het daarbij om een arts gaan. De LHV en de KNMG hanteren strikte richtlijnen als het gaat om het verstrekken van medische gegevens aan derden. Zo staat in de richtlijn *'Omgaan met medische gegevens'* van de artsenfederatie KNMG onder meer het volgende:

Richtlijnen KNMG m.b.t. het vertrekken van medische gegevens:

- *Vooraf is gerichte toestemming van de patiënt vereist.*
- *De vragende partij geeft zo veel mogelijk aan over welke gegevens hij al beschikt en welke aanvullende informatie hij van de verstrekende arts wil vernemen.*
- *De arts die informatie levert, geeft uitsluitend de gevraagde informatie en beperkt zich tot feitelijke gegevens en bevindingen over de gezondheid van de patiënt.*
- *De communicatie verloopt zo mogelijk schriftelijk en bij voorkeur tussen artsen onderling.*

Als een medewerker van een wijkteam of Vraagwijzer gegevens van cliënten digitaal verwerkt en uitwisselt met anderen binnen of buiten de eigen organisatie, dan is het van belang dat dat op een veilige manier gebeurt. Artikel 13 van de Wbp zegt daarover: *‘De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking’.*

In dit verband heeft de gemeentelijke ombudsman gezien in hoeverre is gewaarborgd dat alleen medewerkers van de gemeente die bij de casus betrokken zijn, toegang tot persoonsgegevens van de betrokken cliënt hebben. Verder heeft de ombudsman geverifieerd of het digitaal uitwisselen van persoonsgegevens met derden buiten het eigen organisatieonderdeel, wel voldoende veilig plaatsvindt.¹⁷

4.1.2 Gemeentelijke regels en richtlijnen

De hiervoor genoemde wettelijke eisen aan het uitwisselen van persoonsgegevens met derden heeft de gemeente Rotterdam verwerkt in haar privacyregelingen.¹⁸ Voor wat betreft de inzage van cliëntdossiers verdient artikel 17 van de *‘Regeling gegevensverwerking wijkteams/-netwerken Rotterdam’* bijzondere aandacht. Dit artikel geeft een limitatieve opsomming van de personen die toegang hebben tot cliëntdossiers, waaronder de geautoriseerde leden van een wijkteam, de wijkteamleider, behandelaars van

¹⁷ De technische beveiliging van de digitale informatiesystemen van de gemeente waarin persoonsgegevens worden vastgelegd, heeft de ombudsman niet onderzocht. Hij beschikt niet over de daarvoor benodigde technische expertise.

¹⁸ *‘Beleidsregel gegevensverwerking in het sociaal domein’* (2014), *‘Regeling gegevensverwerking wijkteams/-netwerken Rotterdam’* (2015) en *‘Handreiking privacy voor professionals’* (2015).

klachten en bezwaarschriften en geautoriseerde personen die coördineren bij crises of incidenten.

In de gemeentelijke privacyregelingen binnen het sociaal domein is transparantie een centraal thema; zowel transparantie ten opzichte van de derde partij waarmee gegevens worden uitgewisseld, als ten opzichte van de betrokken cliënt. De factsheet *'Handreiking privacy voor professionals'* is hierover heel concreet:

- *'Als je informatie aan anderen vraagt: wees duidelijk over je doel, verhelder de context en vraag objectieve informatie'*,
- *'Zorg voor een getekende toestemmingsverklaring als je (medische) gegevens nodig hebt van een behandelaar buiten het wijkteam, als een cliënt niet anoniem besproken wordt in een casusoverleg waar de cliënt zelf niet bij is'*.

4.1.3 Bijzondere regelingen

De regelingen met betrekking tot het uitwisselen van persoonsgegevens met partijen buiten het wijkteam en/of de Vraagwijzer onderscheiden enkele bijzondere situaties. Als jeugdigen en/of veiligheidsrisico's in het geding zijn, gelden in dat verband aparte meldingsregelingen.

a) SISA-melding

SISA staat voor Signaleren en Samenwerken en ook voor Samenwerkings-Instrument Sluitende Aanpak. Het is een digitale verwijzindex risicojongeren in de regio Rotterdam-Rijnmond. In de verwijzindex wordt een jeugdige tot 23 jaar geregistreerd als er een redelijk vermoeden bestaat dat deze wordt bedreigd in de noodzakelijke voorwaarden voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid. In de index worden alleen het Burgerservicenummer en NAW-gegevens vastgelegd, maar geen inhoudelijke dossierinformatie. Partijen die signaleren in SISA, zijn onder meer de wijkteams, jeugdzorg- en onderwijsinstellingen, de politie, de raad voor de kindbescherming en justitiële instanties. Als wijkteams een jeugdige aanmelden in SISA, is daarvoor geen toestemming nodig van de betrokken jongere of diens ouder(s). Wel dienen de jongere en zijn ouders hiervan in kennis te worden gesteld. De Jeugdwet voorziet in een wettelijke basis voor de verwijzindex.

b) Veiligheidsrisico's

Als er sprake is van ernstige risico's voor de lichamelijke of geestelijke veiligheid van een cliënt of van anderen binnen het huishouden, dan geven de Rotterdamse regelingen aan dat - zo nodig zonder toestemming van de betrokkene - een melding kan worden gedaan bij het *Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), Veilig Thuis*. De Wet bescherming persoonsgegevens biedt hiervoor in artikel 8, lid d ruimte '*ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene*'. Omgekeerd kan het AMHK ook gegevens van een cliënt opvragen bij het wijkteam.¹⁹

Zijn er ernstige zorgen over de gezonde ontwikkeling van een jeugdige en slaagt het wijkteam er onvoldoende in om daarbij ondersteuning te bieden, dan kan het wijkteam deze jongere aanmelden bij het Jeugdbeschermingsplein Rotterdam-Rijnmond. Zo nodig kan dat ook zonder toestemming van de betrokkene. Die moet daar wel over worden geïnformeerd.

Een laatste situatie waaraan de gemeentelijke ombudsman in dit verband aandacht heeft besteed, betreft het signaleren van mogelijk strafbare feiten, bijvoorbeeld bij een huisbezoek. In dit kader is artikel 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens relevant. Dat artikel maakt het mogelijk om persoonsgegevens ook voor andere doelen dan de zorg aan de betrokkene te gebruiken, als dat noodzakelijk is voor onder meer de veiligheid van de staat of de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten.

c) Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond (VHRR) is een samenwerkingsverband van partners uit de bestuurlijke, straf-, civiele en zorg-keten. Zij werken samen aan de persoonsgerichte aanpak (PGA) van overlastgevende personen of van personen die strafbare feiten hebben gepleegd of daarvan worden verdacht. Doel van die samenwerking is het voorkomen van criminele recidive. De *'Regeling gegevensverwerking wijkteams/-netwerken Rotterdam'* (2015) geeft in artikel 17, lid 2 aan dat gemeentelijke specialisten die deelnemen aan het casuoverleg van het Veiligheidshuis, toegang hebben tot een beperkt aantal persoonsgegevens van cliënten van wijkteams, namelijk of de betrokkene al dan niet cliënt is van het wijkteam,

¹⁹ In beginsel wordt iemand dan wel geïnformeerd over de verstrekking van gegevens, tenzij daardoor de veiligheid voor de betrokkene en/of leden van het huishouden wordt bedreigd.

wie de casusregisseur is en of het contact nog loopt of inmiddels is afgesloten. Is er sprake van betrokkenheid vanuit het wijkteam, dan kan contact worden gezocht met het wijkteam om in de plannen van aanpak die het Veiligheidshuis opstelt, rekening te houden met de interventies van het wijkteam. De gemeentelijke contactpersoon van het Veiligheidshuis heeft geen inzage in inhoudelijke dossiergegevens. Volgens lid 3 van artikel 17 van de bovengenoemde gemeentelijke regeling moet de betrokken cliënt wel worden geïnformeerd als een check heeft plaatsgevonden.

4.2 Concrete toetsingsnormen

Bovengenoemde voorschriften en regelingen zijn verwerkt tot de volgende concrete normen waaraan de gemeentelijke ombudsman de uitvoeringspraktijk heeft getoetst:

Algemeen criterium: Bij het delen van persoonsgegevens met derden binnen en buiten het team wordt de privacy van betrokkenen afdoende beschermd.

- 1 Er zijn specifieke instructies met betrekking tot het delen van persoonsgegevens binnen en buiten de Vraagwijzer of het wijkteam.
- 2 Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn op de hoogte van deze instructies.
- 3 Als persoonsgegevens van professionals en andere partijen buiten het team worden opgevraagd of met hen worden gedeeld, dan wordt de betrokkene daar tijdig over geïnformeerd en is diens toestemming vereist (incl. delen van gegevens met bv. zorgverzekeraars, politie), waarbij specifiek is aangegeven voor welke gegevensoverdracht de cliënt toestemming verleent en met welk doel.
- 4 Als bijzondere persoonsgegevens van externe professionals moeten worden verkregen, geeft de betrokkene expliciet en

schriftelijk toestemming om de geheimhoudingsplicht op te heffen, waarbij specifiek is aangegeven voor welke gegevens overdracht de cliënt toestemming verleent en met welk doel.

- 5 Indien er sprake is van een ernstige situatie waarbij de veiligheid van betrokkene in het geding is, er signalen zijn van huiselijk geweld en/of kindermishandeling, van een onder toezichtstelling, van een onderzoek naar de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel, van melding in SISA of als er een verzoek is van een PGA-expert of de gemeentelijke interventiespecialist, kan de toestemming achterwege blijven, maar blijft wel de informatieplicht gelden.
- 6 Alleen medewerkers die bij de actuele casus betrokken zijn en over wie de betrokkene is geïnformeerd, kunnen de persoonsgegevens inzien.
- 7 Gegevens worden uitsluitend beveiligd met derden gedeeld.

4.3 *Bevindingen*

4.3.1 *Algemeen*

Voor de uitvoeringspraktijk met betrekking het uitwisselen van persoonsgegevens is een door de gemeente voorgeschreven schriftelijke toestemmingsverklaring leidend. Door dit document te ondertekenen geeft de cliënt toestemming om zijn persoonsgegevens te verwerken en uit te wisselen met anderen. Op de vier onderzoekslocaties bleken zes verschillende versies van die toestemmingsverklaring in omloop te zijn. De varianten verschilden onder andere in de mate van specificatie van de instanties waarmee gegevens worden uitgewisseld. Er zijn verklaringen waarop die instanties helemaal niet kunnen worden vermeld en verklaringen waarop die instanties wel kunnen worden aangegeven (soms zijn die dan geprecodeerd).²⁰

De gemeentelijke ombudsman heeft vastgesteld dat cliënten van

²⁰ Daarnaast is er nog een formulier 'Aanvraag Wmo-voorziening 2015' waarmee de cliënt na ondertekening akkoord gaat met het verstrekken van een beperkt aantal relevante persoonsgegevens aan de zorgaanbieder.

Vraagwijzers en wijkteams in nagenoeg alle gevallen bij hun intake zo'n toestemmingsformulier ondertekenden als er sprake was van gegevensuitwisseling met derden. Daarbij werden echter lang niet altijd de instanties gespecificeerd met wie gegevens zouden worden uitgewisseld, zelfs niet op de toestemmingsformulieren die daarvoor qua lay-out de ruimte boden. Het argument dat medewerkers daarbij gaven, is dat ten tijde van de intake vaak nog niet kan worden gespecificeerd met welke partijen uitwisseling van gegevens gewenst is.

Los van de schriftelijke toestemmingsverklaring heeft de gemeentelijke ombudsman geconstateerd dat de medewerkers op de vier onderzoekslocaties steevast mondeling met de cliënt bespraken met welke partijen informatie zou moeten worden gedeeld. Ook komt het regelmatig voor dat medewerkers in aanwezigheid van de cliënt telefonisch contact opnemen met relevante derden, of dat nader overleg met derden plaatsvindt waar de cliënt fysiek bij aanwezig is.

Ook het omgekeerde komt voor, nl. dat derden medewerkers benaderen om cliëntgegevens te verstrekken. De medewerkers zijn dan terughoudend en bespreken zo'n verzoek altijd eerst met de cliënt.

4.3.2 *Uitwisseling van medische informatie*

Als een wijkteam- of een Wmo-medewerker informatie van een arts of een andere behandelaar van een cliënt nodig heeft om te kunnen bepalen welke zorgvoorziening is geïndiceerd, dan blijken er in de praktijk drie wegen te zijn waarlangs die informatie wordt ingewonnen:

a) via de cliënt zelf

In de praktijk, wordt deze weg het meest bewandeld, zeker door Wmo-medewerkers. De *'Werkbeschrijving voor de medische en psychologische advisering'* (februari 2016) bevat een modelbrief waarop de medewerker kan specificeren welke medische gegevens nodig zijn voor de indicatiestelling. Aan de hand van deze modelbrief kan de cliënt op verzoek van de medewerker gericht informatie opvragen bij zijn of haar arts. De modelbrief is eind 2015 in overleg tussen de gemeente Rotterdam en de regionale LHV-kring van

huisartsen ontwikkeld. Rondvraag heeft de gemeentelijke ombudsman geleerd dat Wmo-medewerkers op de onderzochte locaties deze brief niet kenden en in de praktijk niet hanteerden. Indien gegevens nodig zijn van de arts dan vraagt de medewerker doorgaans ongespecificeerd om een kopie van of een uittreksel uit het medisch dossier.

b) via de medisch of psychologisch adviseur van de gemeente

Als er sprake is van complexe en/of onduidelijke (psycho-)medische problematiek dan kan de medewerker het inwinnen van medische informatie over een cliënt overdragen aan de medisch of psychologisch adviseur van de gemeente. Dit gebeurt ook als artsen of behandelaars informatie niet via de cliënt zelf willen verschaffen. Om het de medisch of psychologisch adviseur mogelijk te maken om medische informatie op te vragen, tekent de cliënt een machtigingsformulier dat de behandelaar ontslaat van zijn geheimhoudingsplicht.

c) door de medewerker

Een enkele medewerker gaf aan zelf contact te zoeken met de huisarts om informatie in te winnen.

Op alle onderzoekslocaties waren er wel leidinggevend en/of medewerkers die signaleerden dat het verkrijgen van medische cliëntgegevens van artsen en behandelaars soms moeizaam verloopt. Omgekeerd gaven de vertegenwoordigers van de regionale LHV-kring van huisartsen waarmee is gesproken, aan dat wijkteams en Vraagwijzers vaak veel te algemene verzoeken om medische informatie doen.²¹ Juist om de vraagstelling aan huisartsen te kunnen specificeren heeft de kring samen met de gemeente de bovengenoemde begeleidende brief voor cliënten ontworpen.

In de inleiding van dit rapport is vermeld dat in de periode van medio 2015 tot medio 2016 verschillende klachten bij de gemeentelijke ombudsman zijn ingediend waar het verzamelen en/of het delen van persoonsgegevens (mede) een rol speelde. Die klachten waren zeer verschillend van aard, maar verhoudingsgewijs de meeste klachten betroffen het ongewenst of onnodig uitvragen van medische gegevens van cliënten.

²¹ Zie ook het persbericht *'Instanties zetten patiënt onder druk om medisch dossier te krijgen'*, dat de Landelijke Huisartsen Vereniging op 16 september 2016 heeft uitgebracht naar aanleiding van een peiling onder 175 huisartsen.

4.3.3 *Bijzondere regelingen*

Eén van de toetsingsnormen bij het onderhavige onderzoek luidt als volgt:

‘Indien er sprake is van een ernstige situatie waarbij de veiligheid van betrokkene in het geding is, er signalen zijn van huiselijk geweld en/of kindermishandeling, van een onder toezichtstelling, van een onderzoek naar de noodzaak van een kindbeschermsmaatregel, van melding in SISA of als er een verzoek is van een PGA-expert of de gemeentelijke interventiespecialist, kan de toestemming achterwege blijven, maar blijft wel de informatieplicht gelden.’

Aan medewerkers van de Verbrede Vraagwijzer en van de wijkteams is gevraagd hoe zij handelen als er sprake is van een ernstige situatie met betrekking tot een cliënt of een gezin. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om schoolverzuim van kinderen, om fraudegevallen of om mogelijke strafbare feiten. Steevast was het antwoord op die vraag dat mogelijke misstanden eerst met de betrokkenen zelf worden besproken en pas in tweede instantie worden gemeld.

Meldingen bij Veilig Thuis of het Jeugdbeschermingsplein werden in dat verband het meest frequent genoemd. De betrokkenen worden altijd geïnformeerd over zulke meldingen. Vertegenwoordigers van het Jeugdbeschermingsplein en van Veilig Thuis waarmee de gemeentelijke ombudsman heeft gesproken, bevestigden dat.

In de praktijk melden wijkteammedewerkers jeugdige cliënten tot 23 jaar standaard aan in de digitale verwijsindex SISA. Twee burgers die de gemeentelijke ombudsman heeft geïnterviewd en bij wie zo’n melding van een minderjarige aan de orde was, gaven aan daar moeite mee te hebben: *“Het stempel ‘is bekend bij de jeugdzorg’ geeft best een ongemakkelijk gevoel”*.

4.3.4 *Inzage in dossiers*

Zoals eerder is gemeld, geeft artikel 17 van de *‘Regeling gegevensverwerking wijkteams/-netwerken Rotterdam’* een limitatieve opsomming van de personen die toegang hebben tot cliëntdossiers. De vuistregel is dat die toegang beperkt dient te zijn tot medewerkers die bij de actuele casus betrokken zijn en over wie de betrokkene is geïnformeerd. De praktijk is anders:

a) MENS CENTRAAL

Wijkteam- en vraagwijzer-medewerkers hebben binnen het gehele gebied waar zij werken toegang tot **alle dossiers** die in MENS CENTRAAL zijn opgenomen. Tot zo'n gebied behoren een Vraagwijzer en verschillende wijkteams. Reden voor deze gebiedsbrede autorisatie is dat medewerkers flexibel inzetbaar moeten zijn ten behoeve van het wegwerken van achterstanden.

b) TOP

TOP is het informatiesysteem waarin wijkteams dossiers van jeugdigen vastleggen. Er is **geen geografische inzagebeperking** binnen Rotterdam in de applicatie TOP ingebouwd. Wanneer de medewerker van een willekeurig ander wijkteam besluit om het dossier inhoudelijk te raadplegen, dan wordt er wel geautomatiseerd een notitie gemaakt van inzage. Deze notitie ontvangt de casusregisseur.

c) SOCRATES

SOCRATES is een informatiesysteem met cliëntgegevens waar Wmo-medewerkers gebruik van maken. Wmo-medewerkers kunnen dossiers van cliënten uit **heel Rotterdam** inzien.

4.3.5 Beveiligde informatie-uitwisseling

De gemeentelijke ombudsman heeft geverifieerd of het digitaal uitwisselen van persoonsgegevens met derden buiten het eigen organisatieonderdeel, wel voldoende veilig plaatsvindt. Interviews met medewerkers lieten in dit opzicht een zeer verschillend beeld zien. Het merendeel zegt mailverkeer waarin ook persoonsgegevens van Rotterdammers zijn opgenomen, niet te beveiligen. Een aantal geïnterviewden zegt dat met MoveIT te doen; dat is een beveiligde vorm van mailverkeer. Medewerkers wijzen er wel op dat deze manier van beveiligen niet erg gebruiksvriendelijk is en dat dergelijk mailverkeer met sommige externe partijen überhaupt niet mogelijk is. Voor het uitwisselen van medische informatie over jeugdproblematiek tussen behandelaars en wijkteams kan inmiddels gebruik worden gemaakt van het beveiligde 'Zorgmail'.²² Voor het uitwisselen van medische informatie over volwassenen kan *Zorgmail* nog niet worden gebruikt.

²² *Zorgmail* is een beveiligde vorm van internetverkeer die binnen de gezondheidszorg al langer wordt gebruikt voor bv. het berichtenverkeer tussen ziekenhuizen en huisartsen.

4.4 Oordeel

De Wet bescherming persoonsgegevens maakt het mogelijk om persoonsgegevens met derden uit te wisselen als de cliënt daarvoor uitdrukkelijk toestemming geeft. Door cliënten daarvoor een toestemmingsverklaring te laten ondertekenen, voldoen de onderzochte wijkteams en Vraagwijzers aan die eis. Het is echter onduidelijk welke van de verschillende versies van het toestemmingsformulier die in omloop zijn, daarbij moet worden gehanteerd. Ook worden daarop lang niet altijd de instanties vermeld waarmee informatie wordt gedeeld.

Hoewel het uitwisselen van persoonsgegevens met derden vaak onvoldoende schriftelijk wordt gespecificeerd, gaan de medewerkers op de onderzoekslocaties in de dagelijkse praktijk zorgvuldig om met die contacten. Zij melden zulke contacten aan de cliënt en betrekken deze erbij.

De medewerkers gaan eveneens zorgvuldig om met signalen van mogelijke misstanden en het zo nodig melden daarvan bij bijvoorbeeld het *'Jeugdbeschermingsplein'* of het *'Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling, Veilig Thuis'*.

De gemeentelijke ombudsman is bezorgd over de manier waarop wijkteams en Wmo-medewerkers medische cliëntgegevens bij artsen en andere behandelaars opvragen. Als gegevens nodig zijn van de arts, dan vraagt de medewerker doorgaans ongespecificeerd om een kopie van of een uittreksel uit het medisch dossier. Dat moet specifieker, vindt de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) en de gemeentelijke ombudsman is het daarmee eens. Om dat te realiseren heeft de gemeente Rotterdam in samenspraak met de regionale LHV-kring een modelbrief ontwikkeld waarop de Wmo-medewerker kan specificeren welke medische gegevens nodig zijn voor de indicatiestelling. Het heeft de gemeentelijke ombudsman verbaasd dat bij een rondvraag langs Wmo-medewerkers op de vier onderzoekslocaties bleek dat deze brief onbekend was en niet werd gehanteerd.

Mede op basis van de eigen richtlijnen van de gemeente heeft de ombudsman de norm geformuleerd dat alleen medewerkers die bij de actuele casus betrokken zijn, persoonsgegevens kunnen inzien.

Het grote aantal medewerkers dat feitelijk is geautoriseerd om digitale cliëntdossiers in te zien, staat hiermee op zeer gespannen voet. Zo kunnen wijkteam- en Wmo-medewerkers die toegang hebben tot respectievelijk de informatiesystemen TOP en SOCRATES, de cliëntdossiers in heel Rotterdam inzien. De autorisatie tot inzage in cliëntdossiers in MENS CENTRAAL is beperkt tot medewerkers in hetzelfde Rotterdamse gebied, maar ook dan gaat het om tientallen medewerkers, van wie de meesten niet bij de casus betrokken zijn. Het argument van de gemeente dat ruime autorisatie nodig is omdat medewerkers flexibel worden ingezet, gaat slechts zeer ten dele op. Een laatste risico dat de gemeentelijke ombudsman signaleert, is dat persoonsgegevens regelmatig onbeveiligd digitaal worden uitgewisseld.

4.5 *Aanbevelingen*

Aanbeveling 4:

Gebruik alleen de juiste en meest actuele toestemmingsverklaring voor het uitwisselen van gegevens met derden en vermeld daarop uitdrukkelijk de betreffende instanties.

Aanbeveling 5:

Hanteer altijd de met de regionale LHV ontwikkelde modelbrief om cliënten bij hun behandelend arts gericht medische informatie te laten opvragen.

Aanbeveling 6:

Beperk de toegangsautorisaties tot de digitale informatiesystemen in het sociaal domein tot medewerkers die bij de betreffende cliënt betrokken zijn en hun directe vervangers.

In haar reactie van 20 december 2016 geeft de gemeente Rotterdam aan dat er in plaats van de informatiesystemen TOP en MENS CENTRAAL op termijn één nieuw systeem komt waardoor de toegangsautorisaties op één en dezelfde wijze ingeregeld kunnen worden. De ombudsman



wijst er echter op dat aanbeveling 5 niet alleen doelt op de informatiesystemen TOP en MENS CENTRAAL, maar ook op het informatiesysteem SOCRATES. Nu is het zo dat Wmo-medewerkers in heel Rotterdam geautoriseerd zijn tot inzage in alle cliëntdossiers in SOCRATES en daarmee in de daarin opgenomen persoonsgegevens.²³

Totdat er sprake is van één nieuw systeem in plaats van TOP en MENS CENTRAAL, zullen voor wat betreft de toegangsautorisaties volgens de gemeente *'praktische keuzen moeten worden gemaakt gelet op de technische (on)mogelijkheden van de huidige systemen die in gebruik zijn'*. Voor wat betreft de toegang tot MENS CENTRAAL wordt vervolgens opgemerkt dat *'daar de kring van gebruikers in principe beperkt blijft tot het betreffende wijkteam en dat alleen na goedkeuring door de casusregisseur of wijkteamleider iemand van buiten het wijkteam in het kader van waarneming toegang kan krijgen'*. De ombudsman kan dat billijken, maar wijst erop dat, voorzover hij heeft begrepen, toegang tot MENS CENTRAAL nu niet is beperkt tot medewerkers van het betreffende wijkteam maar zich ook uitstrekt tot medewerkers van andere wijkteams in hetzelfde gebied. De ombudsman dringt er op aan om de toegang tot MENS CENTRAAL echt te beperken tot medewerkers van hetzelfde wijkteam, en om toegang van anderen, zoals de gemeente ook zelf aangeeft, alleen mogelijk te maken als de casusregisseur of de wijkteamleider daartoe expliciet toestemming heeft gegeven.

Aanbeveling 7:

Wissel persoonsgegevens uitsluitend beveiligd met anderen uit.

²³ In de *Algemene rapportage* die deel uitmaakt van het cliëntdossier in SOCRATES worden vastgelegd: de hulpvraag, legitimatiegegevens van de betrokkene, de verblijfsstatus in Nederland, de sociale situatie van betrokkene (gezinssamenstelling, sociaal netwerk), de woonsituatie, de financiële situatie (inkomen, eventuele schulden en leningen) en activiteiten (wonen, verplaatsen in en om de woning, vervoer, sporten).

5.1 Relevante wet- en regelgeving

5.1.1 Landelijke regels en richtlijnen

Twee onderdelen van de Wet bescherming persoonsgegevens hebben expliciet betrekking op de informatievoorziening aan de burger met een hulpvraag en op diens rechten.

Artikel 33 Wbp bepaalt dat degene die persoonsgegevens verwerkt, de betrokkene inlicht over het doel daarvan en over de manier waarop de gegevens worden verwerkt en gebruikt.

De artikelen 35 en 36 van de Wbp hebben betrekking op de rechten van iemand wiens persoonsgegevens worden verwerkt. Deze rechten zijn:

- het recht op inzage van de persoonsgegevens,
- het recht op amendering en/of aanvulling van die gegevens, en
- het recht op verwijdering daarvan.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) onderstreept het belang van transparantie naar de burger en heeft daartoe in 2015 een *'Handreiking communiceren met burgers over privacy en de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein'* uitgebracht. Daarin zijn drie vuistregels opgenomen:

- 1 *Communiceer via meerdere kanalen (mondeling, website, folder)*
- 2 *Wees transparant*
- 3 *Wijs de burger actief op zijn of haar rechten.*

5.1.2 Gemeentelijke regels en richtlijnen

De regelingen die de gemeente Rotterdam heeft opgesteld met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein, sluiten aan bij de eisen van de Wbp en bij de richtlijnen van de VNG.²⁴ Zo heeft hoofdstuk 4 van de factsheet *'Handreiking privacy*

²⁴ *'Beleidsregel gegevensverwerking in het sociaal domein'* (2014), *'Regeling gegevensverwerking wijkteams/-netwerken Rotterdam'* (2015) en *'Handreiking privacy voor professionals'* (2015).

voor professionals' (2015) als motto: 'Zorg voor betrokkenheid van de cliënt'. Die handreiking is expliciet over de manier waarop die betrokkenheid gerealiseerd moet worden. De volgende aandachtspunten zijn daarbij relevant:

- *Je voert een open gesprek met de hulpvrager over het al dan niet verstrekken/opvragen van gegevens, je vraagt om een reactie en je stelt vast of je al dan niet toestemming hebt.*
- *Je wijst de cliënt op de rechten die hij heeft.*
- *Nodig de cliënt uit voor intern en extern overleg, tenzij dat gelet op de doelen van het overleg niet mogelijk is.*

5.1.3 De rol van toestemming

Een bijzonder punt van aandacht is de vraag of een cliënt al dan niet toestemming moet verlenen voor het verwerken van zijn persoonsgegevens. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is vermeld, hanteert de gemeente Rotterdam een schriftelijke *toestemmingsverklaring*. Door dit document te ondertekenen geeft de cliënt toestemming om zijn persoonsgegevens te verwerken en uit te wisselen met anderen. Op basis van een onderzoek van de privacyregelingen van 41 gemeenten heeft de Autoriteit Persoonsgegevens in april 2016 een rapport uitgebracht over de rol van toestemming van burgers bij het verwerken van persoonsgegevens:²⁵

De rol van toestemming volgens de Autoriteit Persoonsgegevens:
De autoriteit onderscheidt drie vormen van toestemming:

1. *Toestemming als grondslag voor de gegevensverwerking in het sociaal domein*

Zoals ook de gemeente Rotterdam doet, vragen veel gemeenten aan burgers die een beroep doen op een sociale voorziening, toestemming voor het verwerken van persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens stelt echter dat die toestemming **geen** grondslag kan zijn om persoonsgegevens te verzamelen. Burgers zijn immers afhankelijk van de gemeente voor hulp en kunnen die toestemming niet in vrijheid geven.

²⁵ 'Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming' (april 2016).

2. Toestemming voor het doorbreken van de geheimhoudingsplicht

Om te kunnen bepalen welke hulp een cliënt nodig heeft, zal vaak een beroep moeten worden gedaan op informatie van derden over die cliënt. Zo'n derde partij is echter gebonden aan een geheimhoudingsplicht ten aanzien van persoonsgegevens. Dat geldt eens te meer als de betrokken derde partij een behandelaar is die op grond van de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo) is gebonden aan een beroepsgeheim. De geheimhoudingsplicht kan alleen worden doorbroken als de cliënt daarvoor toestemming verleent. In het voorgaand hoofdstuk is hierop nader ingegaan.

3. Toestemming in de zin van instemming met de hulpverlening of ondersteuning

Deze vorm van toestemming valt buiten de scope van dit onderzoek. Toestemming voor hulpverlening hoeft volgens de Autoriteit Persoonsgegevens doorgaans aan minder strenge eisen te voldoen dan de eerder genoemde vormen van toestemming.

De VNG acht het onwenselijk dat gemeenten een algemene toestemmingsverklaring gebruiken waarin de burger toestemming geeft om persoonsgegevens te verwerken: *'Dit creëert een situatie die niet transparant is'*.²⁶

5.1.4 De Behoorlijkheidswijzer van de gemeentelijke ombudsman

De gemeentelijke ombudsman heeft in zijn Behoorlijkheidswijzer een aantal normen geformuleerd die leidend zouden moeten zijn voor de omgang van de gemeente met haar burgers. Als het gaat om de manier waarop burgers worden geïnformeerd over en worden betrokken bij de verwerking van hun persoonsgegevens, zijn de volgende principes relevant:

- transparantie
- goede informatieverstrekking
- goede motivering

²⁶ Zie: *'Handreiking voor de professional: het verwerken van persoonsgegevens in het sociaal domein'* (2015), blz. 5.

- respectvol
- bevorderen actieve deelname door de burger
- fair play

Deze behoorlijkheidsprincipes zijn verwerkt in het toetsingskader ten behoeve van dit onderzoek.

In het inleidende hoofdstuk is gemeld dat in de loop van het onderzoek bleek dat de fysieke omgeving waarin intakegesprekken bij de Vraagwijzers plaatsvinden, sterk wisselt. Om hiervan een breder beeld te krijgen zijn begin augustus 2016 de accommodaties van **alle** Vraagwijzers binnen de gemeente Rotterdam geschouwd. Daarbij is getoetst of intakegesprekken in een voldoende vertrouwelijke omgeving plaatsvinden.

5.2 Concrete toetsingsnormen

Bovengenoemde uitgangspunten en voorschriften zijn verwerkt tot de volgende concrete normen waaraan de gemeentelijke ombudsman de uitvoeringspraktijk heeft getoetst:

Algemeen criterium: De burger met een hulpvraag wordt afdoende geïnformeerd over en betrokken bij de gegevensverwerking.

- 1 Er zijn specifieke instructies hoe burgers dienen te worden geïnformeerd over de gegevensverwerking.
- 2 Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn op de hoogte van deze instructies.
- 3 De betrokkene wordt afdoende en op verschillende manieren geïnformeerd over de gegevensverwerking (waarom, wat er mee gebeurt, met wie de gegevens binnen en buiten het team worden gedeeld, welke partijen inzage hebben in de persoonsgegevens etc.).

4	De betrokkene stemt in met de gegevensverwerking binnen het team.
5	Of en zo ja welke extra gegevens (derden, andere gegevensbestanden) nodig zijn, wordt samen met de cliënt vastgesteld.
6	De betrokkene wordt - bijzondere gevallen uitgezonderd - in de gelegenheid gesteld om aanwezig te zijn bij niet-anonieme in- en externe besprekingen over zijn casus.
7	De betrokkene wordt afdoende geïnformeerd over zijn recht op inzage, amendering en eventuele verwijdering van persoonsgegevens.
8	De betrokkene krijgt binnen de gestelde termijn een reactie op zijn verzoek tot inzage, amendering of verwijdering van persoonsgegevens.
9	Intakegesprekken vinden in een vertrouwelijke omgeving plaats, buiten het zicht en het gehoor van anderen.

5.3 *Bevindingen*

De gemeente Rotterdam geeft in de verschillende regelingen die hierboven in paragraaf 5.1.2. zijn genoemd, instructies hoe medewerkers burgers moeten informeren over het verwerken van hun persoonsgegevens en hoe zij hen daarbij moeten betrekken. De medewerkers die in het kader van dit onderzoek zijn benaderd, zijn hiermee bekend. De vraag is echter of zij de instructies in de praktijk ook daadwerkelijk toepassen. Hieronder wordt in dat verband eerst ingegaan op de informatievoorziening aan de cliënt, daarna op het gebruik van de toestemmingsverklaring, op de participatie van cliënten bij multidisciplinair overleg over hun problematiek, en op de manier waarop zij hun privacyrechten uitoefenen. Tot slot worden de resultaten besproken van het onderzoek naar de accommodatie van de Vraagwijzers.

5.3.1 Informatie aan de cliënt

Als vraagwijzermedewerkers, Wmo-medewerkers en wijkteam-medewerkers persoonsgegevens van hun cliënten verzamelen, dan informeren zij hen doorgaans mondeling over het doel daarvan en over de manier waarop die gegevens digitaal worden geregistreerd. Meestal gebeurt dit aan de hand van de schriftelijke *toestemmingsverklaring* die de burger dient te ondertekenen. Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, geeft de cliënt door dit document te ondertekenen toestemming om zijn persoonsgegevens te verwerken en uit te wisselen met anderen. De onderzoekers van de gemeentelijke ombudsman hebben geconstateerd dat sommige medewerkers tijdens een intakegesprek in het geheel geen nadere mondelinge informatie geven over de verwerking van persoonsgegevens.

De volgende waarnemingen zijn in dit verband eveneens het vermelden waard:

- Op de verschillende varianten van de toestemmingsverklaring, die de ombudsman op de onderzoekslocaties is tegengekomen, staan ook de privacyrechten van burgers vermeld: het recht op inzage, amendering en eventuele verwijdering van persoonsgegevens.
- In de intakegesprekken die onderzoekers van de gemeentelijke ombudsman hebben bijgewoond, attendeerden slechts enkele medewerkers de cliënt ook nog eens mondeling op die rechten. Het meest gehoorde argument om dat laatste achterwege te laten is: *“Het past niet in het karakter van een intakegesprek, waarin je het vertrouwen probeert te winnen”*.
- Daar komt bij dat de Wmo-medewerkers op twee van de vier onderzochte locaties hun cliënten geen toestemmingsverklaring laten ondertekenen. Hetzelfde gold van één van de onderzochte Vraagwijzers. Die cliënten krijgen dan dus ook geen schriftelijke informatie over hun privacyrechten.
- Wijkteam- en Wmo-medewerkers geven de cliënten een afschrift mee van het intakegesprek en/of van het ondersteuningsplan waarin hun persoonsgegevens zijn verwerkt.
- Vraagwijzermedewerkers laten – als daartoe de fysieke mogelijkheid is – de cliënt doorgaans op de monitor van de PC meekijken welke gegevens worden geregistreerd.

- Medewerkers van drie van de vier onderzochte wijkteams gaven de cliënten bij de intake een *Startmap* mee met informatie over het wijkteam. In die map zit onder meer een *'Informatieblad: Uw gegevens in het sociaal domein'*.²⁷ Op dat informatieblad staat nadere uitleg over de verwerking van persoonsgegevens en over de privacyrechten die cliënten kunnen uitoefenen.

5.3.2 *Instemming met het verzamelen van persoonsgegevens*

Zoals hierboven is aangegeven, hanteren de meeste medewerkers van de Verbrede Vraagwijzers en van de wijkteams een toestemmingsverklaring als zij persoonsgegevens uitvragen. Door zo'n verklaring te tekenen geven burgers aan dat zij kennis hebben genomen van de verwerking van hun persoonsgegevens dat zij daar toestemming voor geven.

Tijdens de intakegesprekken die de onderzoekers hebben bijgewoond en ook in de interviews met burgers die zijn gehouden, bleek weinig verzet te zijn tegen het verzamelen van persoonsgegevens; ook niet tegen de verbrede uitvraag op terreinen die niet direct relevant waren voor de hulpvraag. *"Je mag alles van me weten, moppie"*, was een veelzeggende uitspraak van één van de cliënten tijdens een intakegesprek. Ook de cliëntenorganisaties waarmee is gesproken, gaven aan dat er geen signalen waren van breed verzet van cliënten tegen de verwerking van persoonsgegevens door de gemeente. Het privacybewustzijn is over het algemeen gering en het tijdig ontvangen van de gewenste hulp heeft in de fase van de intake meer prioriteit. Enkele respondenten stonden kritischer tegenover de verbrede uitvraag van persoonsgegevens. Hierover is het afgelopen jaar ook een enkele klacht bij de gemeentelijke ombudsman binnengekomen.

Aan de geïnterviewde medewerkers is gevraagd, wat de gevolgen zijn van een eventuele weigering van een cliënt om persoonsgegevens te verstrekken. Alle medewerkers gaven aan dat zij een weigering van een cliënt om bepaalde informatie te verstrekken respecteren, mits dat informatie is die het verlenen van adequate hulp niet in de weg staat. Als de cliënt echter in het geheel geen informatie wil geven en/of de toestemmingsverklaring weigert te

²⁷ Sommige gesprekspartners van de ombudsman lieten zich kritisch uit over de begrijpelijkheid van het informatieblad, vooral voor Rotterdammers met een licht verstandelijke beperking en voor Rotterdammers die het Nederlands onvoldoende machtig zijn.

tekenen, dan wordt het intake-traject afgebroken. In dat geval wordt geen hulp geboden.

Een aparte toetsingsnorm bij dit onderzoek betreft de betrokkenheid van de cliënt bij het verzamelen van extra gegevens (derden, andere gegevensbestanden). Zoals ook in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, is die betrokkenheid er. Derde partijen worden niet zonder instemming van de burger benaderd en regelmatig is de cliënt fysiek aanwezig als medewerkers contact hebben met derden.

5.3.3 Aanwezigheid cliënt bij multidisciplinair overleg

De gemeentelijke instructie is dat cliënten in beginsel moeten worden uitgenodigd om aanwezig te zijn bij multidisciplinair overleg over hun probleem. De praktijk laat een sterk wisselend beeld zien.

Bij intern overleg binnen bijvoorbeeld het wijkteam worden cliënten doorgaans niet uitgenodigd.²⁸ Bij overleg met externe partijen gebeurt dat doorgaans wel.

5.3.4 Rechten

In paragraaf 5.3.1. is gesignaleerd dat cliënten hetzij schriftelijk, hetzij mondeling worden geïnformeerd over hun privacyrechten: het recht op inzage, amendering en eventueel verwijdering van het dossier met persoonsgegevens. De geïnterviewde leidinggevenden en medewerkers gaven aan dat het niet of nauwelijks voorkomt dat burgers inzage vragen in hun dossier, laat staan dat zij amendering daarvan wensen. Verhoudingsgewijs komt het nog het vaakst voor als cliënten een afwijzende beschikking krijgen op een Wmo-aanvraag.

5.3.5 Accommodatie

Vanwege de grote verschillen in fysieke accommodatie van de Vraagwijzer heeft de gemeentelijke ombudsman alle vraagwijzerlocaties begin augustus 2016 geschouwd.

Daarbij is erop gelet in hoeverre cliënten zich tijdens het intakegesprek binnen gehoorsafstand en in het zicht bevinden van andere bezoekers van de Vraagwijzer.

²⁸ *In intern casusoverleg wordt bovendien de cliënt lang niet altijd anoniem besproken.*

Dat kunnen bezoekers zijn die ook een intakegesprek hebben of bezoekers die in de wachtruimte zitten totdat zij aan de beurt zijn.

Van de 14 Vraagwijzers zijn er zes waar de intakegesprekken in aparte spreekkamers plaatsvinden. Het gaat hier om de relatief kleine Vraagwijzers. Hier is de privacy van de cliënten tijdens het intakegesprek gewaarborgd.

Bij de meeste andere Vraagwijzers zijn de spreekgedeelten door middel van schotten van elkaar gescheiden. Voor vertrouwelijke gesprekken kunnen de medewerkers dan uitwijken naar aparte spreekkamers. De mate waarin de schotten in combinatie met de afstand tot andere spreekplekken en tot de wachtruimte privacy bieden, wisselt sterk. Soms kunnen gesprekken door anderen worden beluisterd en bevinden bezoekers van de Vraagwijzer zich in het zicht van anderen. In andere gevallen is de privacy beter geborgd. Twee Vraagwijzers verdienen afzonderlijke vermelding:

- De accommodatie van de Vraagwijzer Rotterdam Centrum biedt heel erg weinig privacy. Daar zitten de bezoekers aan een balie met een minimale afscheiding ten opzichte van andere bezoekers.
- Medewerkers van de Vraagwijzer IJsselmonde hebben doorgaans een eerste intake aan ronde tafels die zich op korte afstand in een open ruimte bevinden. De verbrede uitvraag vindt daar plaats in met glas afgescheiden ruimtes waar ook een PC aanwezig is.

Nagenoeg alle vraagwijzerm medewerkers en leidinggevenden waarmee is gesproken, gaven aan dat voldoende afscheiding tussen de spreekgedeeltes onderling en tussen de spreekgedeeltes en de wachtruimte nodig is om de vertrouwelijke en regelmatig emotionele intakegesprekken te kunnen houden.

Daar staat tegenover dat volledig afgescheiden spreekkamers volgens een aantal gesprekspartners een veiligheidsrisico vormen. De veiligheidsfunctionarissen die bij de Stadswinkels/Vraagwijzers werkzaam zijn, kunnen onvoldoende toezicht houden op datgene wat in de afgesloten spreekkamers gebeurt. Spreekgedeeltes in een open ruimte vormen in dat opzicht een minder groot risico.

De gemeentelijke ombudsman heeft zich voor wat betreft de toekomstige accommodatie van de Vraagwijzers laten informeren over de plannen voor het realiseren van gemeentelijke *Servicecentra*. In die centra krijgen alle gemeentelijke dienstverleningsloketten in een gebied een plaats, inclusief de Vraagwijzers.

Vraagwijzers in de nieuwe servicecentra

In de bouwkundige ontwerpen voor de nieuwe Servicecentra is erin voorzien dat vraagwijzergesprekken plaatsvinden op door schotten afgescheiden spreekwerkplekken of in gesloten spreekkamers, afhankelijk van het soort gesprek. De schotten zijn geluiddempend en scheiden cliënten en medewerkers visueel van anderen. Ze zijn modulair en flexibel aan te passen.

Bij de grotere centra waar dat bouwtechnisch mogelijk is, is de wachtruimte gescheiden is van het gedeelte met de spreekkamers en de spreek-/werkplekken.

5.4 Oordeel

Een belangrijke norm waaraan de gemeentelijke ombudsman de uitvoeringspraktijk heeft getoetst, betreft de informatie die medewerkers cliënten geven over de verwerking van hun persoonsgegevens. Het is belangrijk dat die informatie afdoende is en op verschillende manieren wordt gegeven. In de praktijk is dat niet altijd het geval. Er is weliswaar een *'Informatieblad: Uw gegevens in het sociaal domein'*, maar ten tijde van het onderzoek gaven alleen de medewerkers van drie wijkteams hun cliënten die brochure mee. Vraagwijzerm medewerkers en Wmo-medewerkers deden dat niet. Ook laat een deel van de Wmo-medewerkers hun cliënten geen toestemmingsverklaring tekenen voor het verwerken van persoonsgegevens. Die cliënten blijven daarmee ook verstoken van relevante schriftelijke informatie over hun privacyrechten die op de toestemmingsverklaring is vermeld. Dat is onwenselijk.

Ook onwenselijk is dat sommige medewerkers in de intakegesprekken die zij hebben met cliënten, in het geheel geen nadere mondelinge

informatie gaven over de verwerking van persoonsgegevens en over de privacyrechten die cliënten hebben. Dat kan en moet volgens de ombudsman beter.

De schriftelijke toestemming die medewerkers van cliënten vragen om persoonsgegevens op te slaan en te verwerken, is discutabel. Zoals de Autoriteit Persoonsgegevens in haar onderzoek hiernaar heeft aangegeven, kunnen burgers met een hulpvraag die toestemming namelijk niet in vrijheid geven. Zij zijn voor de gevraagde hulp immers afhankelijk van de gemeente. Dit impliceert dat toestemming als zodanig geen grondslag kan zijn voor de verwerking van persoonsgegevens. De gemeentelijke ombudsman is van mening dat het geven van toestemming weliswaar geen grondslag is voor die verwerking, maar dat het anderzijds een goede zaak is als de cliënt bij wijze van waarborg expliciet en schriftelijk te kennen geeft dat hij is geïnformeerd dat zijn persoonsgegevens worden vastgelegd. Dat hij hiermee instemt, betekent echter niet dat de cliënt de gemeente een vrijbrief geeft voor het verwerken en uitwisselen van persoonsgegevens.

Alle medewerkers en leidinggevenden waarmee de onderzoekers hebben gesproken, gaven aan dat cliënten die weigeren om voor de hulpvraag minder direct relevante persoonsgegevens te verstrekken, toch worden geholpen. Uiteindelijk kan een weigering om informatie te geven er toe leiden dat het hulpverleningstraject wordt afgebroken. In dat geval krijgt de betreffende cliënt geen ondersteuning. Voordat dit gebeurt, dient de cliënt volgens de ombudsman te worden uitgelegd waarom het vragen van gegevens nodig is voor het beoordelen van de hulpvraag. Ook moet de cliënt gewaarschuwd worden voor de gevolgen van een weigering om die gegevens te verstrekken. De ombudsman maakt zich daarbij in het bijzonder zorgen over cliënten bij wie argwaan ten opzichte van anderen deel uitmaakt van de individuele problematiek. Professioneel maatwerk is dan nodig.

In het begin van dit hoofdstuk is verwezen naar de volgende richtlijn van de gemeente: *'Nodig de cliënt uit voor intern en extern overleg, tenzij dat gelet op de doelen van het overleg niet mogelijk is.'* In de praktijk wordt die stelregel wel bij multidisciplinair **extern** overleg

toegepast, maar niet bij **intern** overleg. De gemeentelijke ombudsman meent dat de wenselijke en mogelijke betrokkenheid bij overleg het beste kan worden besproken met de cliënt zelf. Als de cliënt niet zelf betrokken is bij besprekingen, ligt het voor de hand om de individuele problematiek zo veel mogelijk anoniem aan de orde te stellen.

Het onderzoek naar de accommodatie van de verschillende Vraagwijzers binnen de gemeente Rotterdam bracht opvallende verschillen aan het licht in de mate waarin het vertrouwelijke karakter van intakegesprekken is gewaarborgd. Bij veel Vraagwijzers is in dat opzicht ruimte voor verbetering. De toekomstige Servicecentra van de gemeente Rotterdam waarin de Vraagwijzers zullen worden opgenomen, lijken voldoende flexibele mogelijkheden te bieden om de privacy van cliënten te realiseren.

Uitgesproken negatief is de ombudsman over de Vraagwijzer Rotterdam Centrum. Daar hebben de bezoekers van de Vraagwijzer te weinig privacy. Omdat de planning van de nieuwe Servicecentra pas in 2018 in een nieuwe accommodatie voorziet, beveelt de ombudsman aan om te bezien of hier geen tussentijdse oplossing mogelijk is, bijvoorbeeld door het plaatsen van grotere afscheidingen tussen de spreek/werkplekken, zoals ook bij andere Vraagwijzers het geval is.

5.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 8:

Geef cliënten waarvan persoonsgegevens worden uitgevraagd, altijd zowel mondeling als schriftelijk informatie over de manier waarop die gegevens worden verwerkt en over hun privacyrechten. N.B. Overweeg in dat verband om alle cliënten steevast een (vereenvoudigde) versie van het al beschikbare ‘Informatieblad: Uw gegevens in het sociaal domein’ te verstrekken.

Aanbeveling 9:

Vervang op de schriftelijke toestemmingsverklaring de formulering dat de cliënt toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens door een formulering waarmee deze aangeeft daarvan kennis te hebben genomen.



Aanbeveling 10:

Bespreek met cliënten hun al dan niet wenselijke en mogelijke aanwezigheid bij intern multidisciplinair overleg over hun problematiek.

Aanbeveling 11:

Bezie de mogelijkheid om vooruitlopend op het nieuwe Servicecentrum de spreek/werkplekken bij de Vraagwijzer Rotterdam Centrum beter van elkaar af te schermen.

6.1 *Relevante uitgangspunten*

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams persoonsgegevens verwerken van burgers met een hulpvraag in het sociaal domein, en hoe zij daarover met hen communiceren. Daarbij is onder meer getoetst of de uitvoeringspraktijk correspondeert met het beleid en de instructies die de gemeente heeft opgesteld. Dat bleek niet altijd het geval te zijn. Dit hoofdstuk gaat nader in op de vraag op welke manier de gemeente een juiste uitvoering van haar privacyregelingen en –richtlijnen borgt. Onder borging wordt in dit verband verstaan:

Definitie borging:

Het geheel van geplande en systematische acties, nodig om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een dienst voldoet en blijft voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.²⁹

De VNG doet in haar ‘Zelfscan privacy sociaal domein’(2015) daarover de volgende aanbeveling: *‘Het is aan te bevelen om uzelf en samenwerkingspartners periodiek te controleren of het privacy-beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Dit kan door middel van audits, maar ook door middel van intervisie onder professionals.’*

De gemeentelijke ombudsman heeft drie noodzakelijke voorwaarden voor een goede borging van het privacybeleid in zijn onderzoek betrokken: (1) training en opleiding van medewerkers; (2) toezicht op de uitvoering; en (3) periodieke evaluatie.

Bij dit onderdeel van het onderzoek van de gemeentelijke ombudsman past een bijzondere aantekening. Het is niet de taak van de ombudsman om het organisatorisch functioneren van de gemeente door te lichten. Hoe de gemeente ervoor zorgt dat haar beleid juist wordt

²⁹ Zie : <http://www.encyclo.nl/begrip/borging>.

uitgevoerd, is echter een onderwerp dat volgens de gemeentelijke ombudsman niet buiten beschouwing kan worden gelaten. Zonder goede borging bestaat immers onvoldoende zekerheid over die uitvoering en daarmee voor de manier waarop medewerkers de privacy van burgers met een hulpvraag respecteren.

6.2 Concrete toetsingsnormen

Bovengenoemde uitgangspunten zijn verwerkt tot de volgende drie concrete toetsingsnormen:

Algemeen criterium: De gewenste manier van werken is geborgd en wordt regelmatig geëvalueerd.

- 1 Medewerkers worden afdoende geïnstrueerd en getraind in het omgaan met persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag.
- 2 Er is afdoende toezicht of medewerkers op de juiste manier met (persoonsgegevens van) betrokkenen omgaan.
- 3 De wijze waarop de privacy van burgers met een hulpvraag wordt beschermd, is onderwerp van periodieke evaluatie.

6.3 Bevindingen

6.3.1 Training en instructie

Aan de medewerkers van de Verbrede Vraagwijzers en de wijkteams die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, is de vraag gesteld of zij zijn geïnstrueerd in het omgaan met persoonsgegevens van cliënten en in het communiceren daarover. De meeste medewerkers gaven daarop aan dat dat niet het geval is geweest. Nieuwe medewerkers leren het omgaan met persoonsgegevens van cliënten vooral in de praktijk door mee te lopen met meer ervaren medewerkers.

Enkele medewerkers hadden recent een speciale themabijeenkomst over privacy in het sociaal domein bijgewoond. Ten tijde van het onderzoek van de ombudsman hebben vier van dergelijke themabijeenkomsten plaatsgehad voor uitvoerende medewerkers binnen het sociaal domein. De bijeenkomsten werden georganiseerd door privacyfunctionarissen van de gemeente en hadden als belangrijk doel de uitgangspunten van het gemeentelijk privacybeleid over het voetlicht te brengen.

6.3.2 Toezicht

Aan leidinggevenden van de onderzochte wijkteams en Vraagwijzers is gevraagd op welke manier zij toezicht houden op de manier waarop hun medewerkers persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag verwerken en daarover met hun cliënten communiceren. Op die vragen werden verschillende reacties gegeven. Sommige teamleiders gaven aan dat medewerkers elkaar door middel van intervisie scherp houden en dat casuïstiekbesprekingen mede worden gebruikt om elkaars benadering van privacykwesties te bespreken. Daarnaast kan dit onderwerp aan de orde komen in voortgangs- en functioneringsgesprekken die leidinggevenden met hun medewerkers hebben. Er zijn ook teammanagers die in dit opzicht verder gaan en af en toe deelnemen aan een intakegesprek van een medewerker met een cliënt. Daar staat tegenover dat enkele geïnterviewde leidinggevenden nauwelijks toezicht houden op een juist verloop van intakes van cliënten. Zij gebruiken daarvoor argumenten zoals *“De medewerkers zijn al langer in dienst en weten prima hoe zij moeten handelen”* of *“Ik vertrouw op de professionaliteit van mijn medewerkers”*.

Voor de Wmo-medewerkers bestaat een bijzonder manier van toezicht. Kwaliteitsmedewerkers van de gemeente controleren al dan niet steekproefsgewijze of de indicatiestelling door Wmo-medewerkers aan de gestelde eisen voldoet. Daarbij beoordelen zij onder meer welke persoonsgegevens van cliënten worden vastgelegd. Deze kwaliteitsmedewerkers richten zich op de kwaliteit van de indicatiestelling; niet op de manier waarop Wmo-medewerkers privacykwesties bespreken met cliënten.

6.3.3 *Periodieke evaluatie*

Uit de met medewerkers en leidinggevenden gehouden gesprekken kwam naar voren, dat op uitvoeringsniveau nog geen systematische evaluatie had plaatsgevonden van de manier waarop medewerkers omgaan met de privacy van burgers. Dit is wel onderwerp geweest van de hierboven genoemde vier themabijeenkomsten die in de loop van 2016 gemeentebreed zijn gehouden. Deze bijeenkomsten hadden niet alleen tot doel om het gemeentelijke privacybeleid onder de aandacht te brengen van uitvoerend medewerkers, maar ook om van hen te vernemen welke knelpunten zich in de praktijk voordoen.

6.4 *Oordeel*

Dat privacyfunctionarissen van de gemeente in de loop van 2016 themabijeenkomsten over de bescherming van persoonsgegevens in het sociaal domein hebben georganiseerd, is een goede zaak. Daar was ook behoefte aan, omdat de meeste medewerkers eerder geen specifieke instructies hadden gekregen hoe zij met privacy-problematiek moeten omgaan. Dat er tot nu toe vier bijeenkomsten zijn gehouden, betekent dat slechts een beperkt deel van de medewerkers in staat is geweest om zo'n bijeenkomst bij te wonen. De gemeentelijke ombudsman gaat ervan uit dat dergelijke themabijeenkomsten ook in de toekomst zullen blijven plaatsvinden.

De gemeentelijke ombudsman is bezorgd over het gebrek aan toezicht op de manier waarop medewerkers intakegesprekken houden. Mede gelet op de soms grote verschillen tussen medewerkers die de ombudsman in de voorgaande hoofdstukken heeft gesignaleerd, is verbetering gewenst. Dat kan bijvoorbeeld door als leidinggevende af en toe deel te nemen aan een intakegesprek of door op teamniveau af en toe een gerichte themabijeenkomst te organiseren over de bescherming van de privacy van burgers met een hulpvraag. Zo'n bijeenkomst biedt ook de gelegenheid om knelpunten in de uitvoeringspraktijk te signaleren en de aanpak te verbeteren.



6.5 *Aanbeveling*

Aanbeveling 12:

Controleer steekproefsgewijs de manier waarop medewerkers persoonsgegevens van cliënten verwerken en daarover met hen communiceren.

7.1 Conclusies

Met ingang van januari 2015 is de uitvoering van een aantal wettelijke zorgtaken door de rijksoverheid overgedragen aan de gemeenten. Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren registreren gemeenten gegevens van mensen die een beroep doen op voorzieningen in het sociaal domein. Het is van groot belang dat de gemeente daarbij voldoende oog heeft voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van haar burgers. Om vast te kunnen stellen of dit het geval is, heeft de gemeentelijke ombudsman een onderzoek op eigen initiatief ingesteld. Daarbij heeft hij zich gericht op twee belangrijke terreinen waarop gemeenten met ingang van 2015 nieuwe verantwoordelijkheden hebben gekregen, namelijk de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de nieuwe Jeugdwet. Deze uitvoering vindt in Rotterdam decentraal plaats, in Vraagwijzers en wijkteams.

Op basis van wettelijke uitgangspunten en andere bronnen heeft de ombudsman een referentiekader opgesteld waaraan de uitvoeringspraktijk bij vier wijkteams en vier Vraagwijzers is getoetst. Het gaat daarbij om de volgende criteria:

- 1 Vraagwijzers en wijkteams verwerken de juiste persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag.
- 2 Persoonsgegevens worden correct verwerkt in het cliëntdossier.
- 3 Bij het delen van persoonsgegevens met derden binnen en buiten het team wordt de privacy van betrokkenen afdoende beschermd.
- 4 De burger met een hulpvraag wordt afdoende geïnformeerd over en betrokken bij de gegevensverwerking.
- 5 De gewenste manier van werken is geborgd en wordt regelmatig geëvalueerd.

Met betrekking tot de bovenstaande criteria trekt de ombudsman op grond van zijn onderzoek de volgende conclusies:

1. Verwerken Vraagwijzers en wijkteams de juiste persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag?

Het antwoord op deze vraag is overwegend negatief. De Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat het verzamelen van persoonsgegevens proportioneel dient te zijn. In het verlengde hiervan heeft de Autoriteit Persoonsgegevens op haar website aangegeven dat betrokken burgers alleen die gegevens hoeven te verstrekken die noodzakelijk zijn om de hulpvraag te beoordelen. De burger bepaalt zelf wat die hulpvraag is.

De Rotterdamse uitvoeringspraktijk staat op gespannen voet met dit uitgangspunt. Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn volgens gemeentelijke instructies verplicht om ook leefgebieden uit te vragen die niet of niet direct met de hulpvraag te maken hebben. Dat impliceert onder meer dat ook bij eenvoudige hulpvragen in het kader van de Wmo stevast moet worden geïnformeerd naar bijvoorbeeld verslavingsproblematiek en politie- en justitiecontacten. Dit gaat volgens de gemeentelijke ombudsman te ver. Gelet op de actuele hulpvraag is het lang niet altijd nodig om persoonsgegevens over alle leefgebieden te verzamelen.

Belangrijk in dit verband is wat de betrokken burger zelf wil. Nu is het vaak zo dat medewerkers diens instemming niet expliciet vragen bij de verbrede uitvraag. De gemeentelijke ombudsman vindt het wenselijk om die instemming wél expliciet te vragen.

Positief is het oordeel van de gemeentelijke ombudsman over het feit dat van mantelzorgers en derden uit het sociaal netwerk van betrokken burgers slechts de hoogst nodige informatie wordt vastgelegd.

2. Worden persoonsgegevens correct verwerkt in het cliëntdossier?

De gemeentelijke ombudsman is te spreken over de objectiviteit van de verslagen van intakegesprekken in de cliëntdossiers die hij heeft ingezien.

De manier waarop de meeste in het onderzoek betrokken Wmo- en wijkteammedewerkers omgaan met **medische informatie** is daarentegen zorgelijk. Dat zij medische informatie die de cliënt zelf aandraagt, zonder meer in het cliëntdossier opnemen, is niet aanvaardbaar, ook niet volgens het door de gemeente zelf geformuleerde beleid. De gemeentelijke ombudsman is van mening dat medische informatie onder geen beding zonder meer onderdeel mag worden van het digitale cliëntdossier.

Een ander zorgpunt betreft de bewaartermijn van cliëntdossiers. De Wmo en de Jeugdwet schrijven voor dat cliëntdossiers na 15 jaar vernietigd moeten worden. Dit is in de praktijk echter niet geborgd. Er is dan ook geen garantie dat vernietiging na 15 jaar ook daadwerkelijk plaatsvindt. Dossiers dienen ook te worden vernietigd als de intakeprocedure wordt afgebroken. Ook dit is nu niet geborgd.

3. Wordt bij het delen van persoonsgegevens met derden binnen en buiten het team de privacy van betrokkenen afdoende beschermd?

De Wet bescherming persoonsgegevens maakt het mogelijk om persoonsgegevens met derden uit te wisselen met uitdrukkelijke machtiging van de cliënt. Door cliënten daarvoor een toestemmingsverklaring te laten ondertekenen, voldoen de onderzochte wijkteams en Vraagwijzers aan die eis. Op die verklaringen worden echter lang niet altijd de instanties vermeld waarmee informatie wordt gedeeld. Het uitwisselen van persoonsgegevens met derden wordt vaak onvoldoende schriftelijk gespecificeerd. De medewerkers op de onderzoekslocaties gaan in de dagelijkse praktijk wel zorgvuldig om met contacten met derden met wie zij persoonsgegevens uitwisselen. Zij melden zulke contacten aan de cliënt en betrekken hem erbij.

De gemeentelijke ombudsman is bezorgd over de manier waarop wijkteams en Wmo-medewerkers medische cliëntgegevens bij artsen en andere behandelaars opvragen. Als gegevens nodig zijn van de arts, dan vraagt de medewerker doorgaans ongespecificeerd om een kopie van (een relevant gedeelte van) het medisch dossier. Dat moet

specifieker, vindt de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) en de gemeentelijke ombudsman is het daarmee eens. Het heeft de gemeentelijke ombudsman in dat verband verbaasd dat bij een rondvraag langs Wmo-medewerkers op de vier onderzoekslocaties naar voren kwam dat een speciaal voor dat doel ontwikkelde modelbrief onbekend was en niet werd gehanteerd.

De ombudsman maakt zich ook zorgen over het grote aantal medewerkers dat is gemachtigd om een digitaal cliëntdossier in te zien.

Een laatste risico dat de gemeentelijke ombudsman signaleert, is dat persoonsgegevens regelmatig onbeveiligd digitaal worden uitgewisseld.

4. Wordt de burger met een hulpvraag afdoende geïnformeerd over en betrokken bij de gegevensverwerking?

Een belangrijke norm waaraan de gemeentelijke ombudsman de uitvoeringspraktijk heeft getoetst, betreft de informatie die medewerkers cliënten geven over de verwerking van hun persoonsgegevens. Het is belangrijk dat die informatie afdoende is en op verschillende manieren wordt gegeven. In de praktijk is dat niet altijd het geval. De ombudsman geeft daarom in overweging om alle cliënten steevast een (vereenvoudigde) versie van het al beschikbare *'Informatieblad: Uw gegevens in het sociaal domein'* te verstrekken.

De schriftelijke toestemming die medewerkers van cliënten vragen om persoonsgegevens op te slaan en te verwerken, is discutabel. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in een recent onderzoeksrapport aangegeven dat toestemming geen grondslag is voor gegevensverwerking. Burgers met een hulpvraag zijn immers afhankelijk van de gemeente en kunnen die toestemming niet in vrijheid geven. De gemeentelijke ombudsman is van mening dat het geven van toestemming weliswaar geen grondslag is voor die verwerking, maar dat het anderzijds een goede zaak is als de cliënt bij wijze van waarborg expliciet en schriftelijk te kennen geeft dat hij is geïnformeerd dat zijn persoonsgegevens worden vastgelegd. Dat hij hiermee instemt, betekent echter niet dat de cliënt de

gemeente een vrijbrief geeft voor het verwerken en uitwisselen van persoonsgegevens.

De gemeente heeft de volgende richtlijn vastgesteld: *'Nodig de cliënt uit voor intern en extern overleg, tenzij dat gelet op de doelen van het overleg niet mogelijk is.'* De gemeentelijke ombudsman meent dat de wenselijke en mogelijke betrokkenheid bij overleg het beste kan worden besproken met de cliënt zelf.

Omdat er opvallende verschillen bleken te zijn in de mate waarin het vertrouwelijke karakter van intakegesprekken bij de Vraagwijzers is gewaarborgd, heeft de ombudsman een aanvullend onderzoek gedaan naar de accommodatie van alle Vraagwijzers in Rotterdam. Uitgesproken negatief is hij over de Vraagwijzer Rotterdam Centrum. Daar hebben de bezoekers van de Vraagwijzer te weinig privacy.

5. Is de gewenste manier van werken geborgd en wordt die regelmatig geëvalueerd?

De gemeentelijke ombudsman is bezorgd over het gebrek aan toezicht op de manier waarop medewerkers intakegesprekken houden. Mede gelet op de soms grote verschillen tussen medewerkers die de ombudsman in de voorgaande hoofdstukken heeft gesignaleerd, is in dat opzicht verbetering gewenst.

Dat privacyfunctionarissen van de gemeente in de loop van 2016 themabijeenkomsten over de bescherming van persoonsgegevens in het sociaal domein hebben georganiseerd, is een goede zaak. Daar was ook behoefte aan. De gemeentelijke ombudsman gaat ervan uit dat dergelijke themabijeenkomsten ook in de toekomst zullen blijven plaatsvinden.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de bovengenoemde conclusies doet de gemeentelijke ombudsman de volgende aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren:

Aanbevelingen

- 1 Beperk in de werkinstructies het verzamelen en registreren van persoonsgegevens tot die leefgebieden die relevant zijn voor de hulpvraag.
- 2 Sla medische persoonsgegevens niet langer op in (digitale) dossiers, maar vernietig deze na kennisname of geef ze terug aan de betrokken cliënt.
- 3 Borg dat cliëntdossiers na de wettelijk voorgeschreven termijn daadwerkelijk worden vernietigd en doe dat ook als de intakeprocedure wordt afgebroken.
- 4 Gebruik alleen de juiste en meest actuele toestemmingsverklaring voor het uitwisselen van gegevens met derden en vermeld daarop uitdrukkelijk de betreffende instanties.
- 5 Hanteer altijd de met de regionale LHV ontwikkelde modelbrief om cliënten bij hun behandelend arts gericht medische informatie te laten opvragen.
- 6 Beperk de toegangsautorisaties tot de digitale informatie-systemen in het sociaal domein tot medewerkers die bij de betreffende cliënt betrokken zijn en hun directe vervangers.
- 7 Wissel persoonsgegevens uitsluitend beveiligd met anderen uit.
- 8 Geef cliënten waarvan persoonsgegevens worden uitgevraagd, altijd zowel mondeling als schriftelijk informatie over de manier waarop die gegevens worden verwerkt en over hun privacyrechten.
N.B. Overweeg in dat verband om alle cliënten stevast een (vereenvoudigde) versie van het al beschikbare *'Informatieblad: Uw gegevens in het sociaal domein'* te verstrekken.

- | | |
|----|---|
| 9 | Vervang op de schriftelijke toestemmingsverklaring de formulering dat de cliënt toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens door een formulering waarmee deze aangeeft daarvan kennis te hebben genomen. |
| 10 | Bespreek met cliënten hun al dan niet wenselijke en mogelijke aanwezigheid bij intern multidisciplinair overleg over hun problematiek. |
| 11 | Bezie de mogelijkheid om vooruitlopend op het nieuwe Servicecentrum de spreek/werkplekken bij de Vraagwijzer Rotterdam Centrum beter van elkaar af te scherm. |
| 12 | Controleer steekproefsgewijs de manier waarop medewerkers persoonsgegevens van cliënten verwerken en daarover met hen communiceren. |

In zijn brief van 20 december 2016 heeft de concerndirecteur Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Rotterdam laten weten geen aanvullingen of correcties te hebben op de feitelijke bevindingen in het conceptrapport van de gemeentelijke ombudsman. Verder geeft hij aan: *“Uw aanbevelingen bieden goede aanknopingspunten om onze beleidsuitgangspunten rond de bescherming van persoonsgegevens nog beter voor het voetlicht te krijgen en te implementeren in de dagelijkse praktijk”*. De ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van deze reactie.

7.3 Tenslotte

De decentralisatie van zorgtaken van de rijksoverheid naar gemeenten in 2015 heeft van de gemeente Rotterdam een grote inspanning gevergd. Het streven om tijdig adequate zorg te bieden aan Rotterdammers die zich met een hulpvraag wenden tot Verbrede Vraagwijzers en wijkteams, stond daarbij voorop. De gemeentelijke ombudsman heeft met waardering geconstateerd dat ook de medewerkers op de vier onderzochte locaties zich hiervoor inzetten.



Bij het verschijnen van dit onderzoeksrapport zijn inmiddels twee jaar verstreken sinds de bovengenoemde decentralisatie van taken. Het is tijd om ook de bescherming van persoonsgegevens van Rotterdammers met een hulpvraag verder aan te pakken. Van meet af aan heeft de gemeente daarvoor weliswaar een aantal richtlijnen en regelingen vastgesteld, maar in de praktijk vinden die nog onvoldoende navolging. Ook lijken sommige werkinstructies op gespannen voet te staan met de geformuleerde beleidsuitgangspunten. Heel algemeen gesteld worden er naar de mening van de gemeentelijke ombudsman nog teveel persoonsgegevens verzameld en vastgelegd.

Privacyfunctionarissen van de gemeente hebben in de loop van 2016 themabijeenkomsten gehouden om de privacybescherming van Rotterdammers die zich met een hulpvraag tot de gemeente wendden, extra onder de aandacht te brengen van de uitvoerende medewerkers. Die bijeenkomsten leverden input op voor verbetering. Samen met de resultaten van het onderzoek van de gemeentelijke ombudsman en de daarop gebaseerde aanbevelingen, is een verbeteringslag wenselijk en mogelijk.

De onderzoekers van de ombudsman hebben met veel personen gesproken. De ombudsman spreekt zijn dank uit aan alle mensen die openhartig informatie hebben gegeven en zo een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek.

Bijlage 1

Criteria en toetsingsnormen

1 *Vraagwijzers en wijkteams verwerken de juiste persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag*

- 1.1** Er zijn specifieke instructies welke gegevens in welke gevallen mogen worden verwerkt.
- 1.2** Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn op de hoogte van deze instructies.
- 1.3** Er worden alleen gegevens verwerkt die direct zijn gerelateerd aan het in het cliëntdossier nauwkeurig omschreven doel van de indicatiestelling en het ondersteuningsaanbod.
- 1.4** Er worden niet meer gegevens verwerkt dan nodig is voor de indicatiestelling en het ondersteuningsaanbod.
- 1.5** Gegevens van derden uit het sociaal netwerk van betrokkene blijven beperkt tot NAW-gegevens en informatie over de mate van ondersteuning die zij kunnen bieden.

2 *Persoonsgegevens worden correct verwerkt in het cliëntdossier*

- 2.1** Er zijn specifieke instructies met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in het cliëntdossier.
- 2.2** Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn op de hoogte van deze instructies.
- 2.3** In de cliëntdossiers worden feiten en interpretaties gescheiden; interpretaties worden onderbouwd.
- 2.4** De bronnen van feiten en interpretaties worden vastgelegd.
- 2.5** De informatie in de dossiers is actueel en bevat geen informatie uit het verleden van betrokkene die niet langer relevant is.
- 2.6** Gegevens worden niet langer bewaard dan de wettelijk toegestane termijn van maximaal 15 jaar.
- 2.7** Medische gegevens worden in een afgescheiden deelbestand opgeslagen.

3 Bij het delen van persoonsgegevens met derden binnen en buiten het team wordt de privacy van betrokkenen afdoende beschermd

- 3.1** Er zijn specifieke instructies met betrekking tot het delen van persoonsgegevens binnen en buiten de Vraagwijzer of het wijkteam.
- 3.2** Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn op de hoogte van deze instructies.
- 3.3** Als persoonsgegevens van professionals en andere partijen buiten het team worden opgevraagd of met hen worden gedeeld, dan wordt de betrokkene daar tijdig over geïnformeerd en is diens toestemming vereist (inclusief het delen van gegevens met bijvoorbeeld zorgverzekeraars, politie), waarbij specifiek is aangegeven voor welke gegevensoverdracht de cliënt toestemming verleent en met welk doel.
- 3.4** Als bijzondere persoonsgegevens van externe professionals moeten worden verkregen, geeft de betrokkene expliciet en schriftelijk toestemming om de geheimhoudingsplicht op te heffen, waarbij specifiek is aangegeven voor welke gegevensoverdracht de cliënt toestemming verleent en met welk doel.
- 3.5** Indien er sprake is van een ernstige situatie waarbij de veiligheid van betrokkene in het geding is, er signalen zijn van huiselijk geweld en/of kindermishandeling, van een onder toezichtstelling, van een onderzoek naar de noodzaak van een kinderschermingsmaatregel, van melding in SISA of als er een verzoek is van een pga-expert of de gemeentelijke interventiespecialist, kan de toestemming achterwege blijven, maar blijft wel de informatieplicht gelden.
- 3.6** Alleen medewerkers die bij de actuele casus betrokken zijn en over wie de betrokkene is geïnformeerd, kunnen de persoonsgegevens inzien.
- 3.7** Gegevens worden uitsluitend beveiligd met derden gedeeld.

4 *De burger met een hulpvraag wordt afdoende geïnformeerd over en betrokken bij de gegevensverwerking*

- 4.1** Er zijn specifieke instructies hoe burgers dienen te worden geïnformeerd over de gegevensverwerking.
- 4.2** Medewerkers van Vraagwijzers en wijkteams zijn op de hoogte van deze instructies.
- 4.3** De betrokkene wordt afdoende en op verschillende manieren geïnformeerd over de gegevensverwerking (waarom, wat er mee gebeurt, met wie de gegevens binnen en buiten het team worden gedeeld, welke partijen inzage hebben in de persoonsgegevens etc.).
- 4.4** De betrokkene stemt in met de gegevensverwerking binnen het team.
- 4.5** Of en zo ja welke extra gegevens (derden, andere gegevensbestanden) nodig zijn, wordt samen met de cliënt vastgesteld.
- 4.6** De betrokkene wordt - bijzondere gevallen uitgezonderd - in de gelegenheid gesteld om aanwezig te zijn bij niet-anonieme in- en externe besprekingen over zijn casus.
- 4.7** De betrokkene wordt afdoende geïnformeerd over zijn recht op inzage, amendering en eventuele verwijdering van persoonsgegevens.
- 4.8** De betrokkene krijgt binnen de gestelde termijn een reactie op zijn verzoek tot inzage, amendering of verwijdering van persoonsgegevens.
- 4.9** Intakegesprekken vinden in een vertrouwelijke omgeving plaats, buiten het zicht en het gehoor van anderen.

5 *De gewenste manier van werken is geborgd en wordt regelmatig geëvalueerd*

- 5.1** Medewerkers worden afdoende geïnstrueerd en getraind in het omgaan met persoonsgegevens van burgers met een hulpvraag.
- 5.2** Er is afdoende toezicht of medewerkers op de juiste manier met (persoonsgegevens van) betrokkenen omgaan.
- 5.3** De wijze waarop de privacy van burgers met een hulpvraag wordt beschermd, is onderwerp van periodieke evaluatie.

Bijlage 2

Geraadpleegde personen en instanties

Contactpersonen van de gemeente ten behoeve van het onderzoek

- Hans Bos, *Juridisch Adviseur/Juridisch Controller Cluster MO*
- Mark Hulsman, *Strategisch adviseur ICT*

Gesprekspartners binnen de centrale gemeentelijke organisatie

- Anne Coenen, *directeur Maatschappelijke Ontwikkeling in de Wijk (M.O.W.)*
- Onno de Zwart, *directeur Welzijn, Zorg en Jeugdhulp*
- Dorien van den Berg, *rayonmanager Noord-Binnen*
- Zakaria El-Khetabi, *rayonmanager Zuid-Binnen*
- Michiel van Kruiningen, *rayonmanager Noord-Buiten*
- Daniëlle van Seventer, *manager Vraagwijzers & Projecten*
- Karin van Wijlick, *rayonmanager Zuid-Buiten*
- Ineke Grunefeld, *medisch adviseur*
- Herman Oldenhof, *psychologisch adviseur*
- Alfred den Boon, *teammanager Vakontwikkeling en Kwaliteit, directie M.O.W.*
- Marloes Endenburg, *bureau Frontlijn*
- Antonio Gomes, *afdeling Archieven en Relatiebeheer*
- Wieke van de Haterd, *directiesecretaris M.O.W.*
- Klaas Huls, *directiestaf directie Jeugd en Onderwijs*
- Wilma Jansen, *directiestaf directie Jeugd en Onderwijs*
- Peter Klaver, *projectmanager Concernhuisvesting Servicecentra*
- Nikki Overkleeft, *bureau Frontlijn*
- Jim Schalekamp, *senior gebiedsaccounthouder M.O.W.*
- Nico Vielvoije, *teamleider afdeling Centraal Informatiebeheer*
- Toine Wentink, *dienstencentrum Onderzoek en Business Intelligence*

Gesprekspartners locatie Delfshaven

Vraagwijzer:

- Louise Brobbel, *teammanager Vraagwijzer*
- Jessie van Ooijen, *vraagwijzercoördinator*
- Mechteld Gijsman, *vraagwijzerconsulent*
- Ludie Wolve, *vraagwijzerconsulent*
- Bianca Bodde, *senior Wmo adviseur*
- Gijs Urlings, *senior Wmo adviseur*

Wijkteam:

- Diana Pijl, *wijkteamleider*
- Milou Both, *medewerker wijkteam*
- Jacqueline van Es, *medewerker wijkteam*
- Petra le Kluse, *medewerker wijkteam*
- Leontien de Pree, *medewerker wijkteam*
- Arianne Slot, *medewerker wijkteam*

Gesprekspartners Feijenoord

Vraagwijzer:

- Hugo van Tiggelen, *teammanager Vraagwijzer*
- Helma Lodder, *vraagwijzercoördinator*
- Clara Bakker, *vraagwijzerconsulent*
- Mirjana Risteski, *vraagwijzerconsulent*
- Anneke Leest, *senior Wmo adviseur*
- Erica van Wijngaarden, *senior Wmo adviseur*

Wijkteam:

- Berend Veerbeek, *wijkteamleider*
- Karin Blanken, *medewerker wijkteam*
- Arja Jansen, *medewerker wijkteam*

Gesprekspartners Hillegersberg

Vraagwijzer:

- Wilfred Akkerman, *teammanager Vraagwijzer*
- Aebel van Santen, *vraagwijzercoördinator*
- Charline Hoogerwerf, *vraagwijzerconsulent*
- Najiha Boudaghmas, *vraagwijzerconsulent*
- Kees van Loon, *senior Wmo adviseur*
- Karin van der Werf, *senior Wmo adviseur*

Wijkteam:

- Martin de Vos, *wijkteamleider*
- Sanne Waardenburg, *plv. wijkteamleider*
- Monique Buijs, *medewerker wijkteam*
- Marlice de la Luz, *medewerker wijkteam*
- Khadija Oussi, *medewerker wijkteam*
- Karin van der Pijl, *medewerker wijkteam*

Gesprekspartners Hoogvliet

Vraagwijzer:

- Edwin van Noordt, *teammanager Vraagwijzer*
- Gina den Hooglander, *sociaal raadvrouw*
- Tatiana Karel, *vraagwijzerconsulent*
- Margaret van der Woude, *vraagwijzerconsulent*
- Paul Huguenin, *senior Wmo-adviseur*
- Xandra de Kievit, *senior Wmo-adviseur*

Wijkteam:

- Miranda Janssen, *wijkteamleider*
- Esmeralda Vonk, *plv. wijkteamleider*
- Janneke van Ballegoyen, *medewerker wijkteam*
- Hugo van Wingerden, *medewerker wijkteam*

Gesprekspartners buiten de gemeentelijke organisatie

Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling, Veilig Thuis:

- Wianne Brandt, *eindverantwoordelijk manager Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond*

Autoriteit Persoonsgegevens:

- Laura Ghirlanda, *senior inspecteur van de afdeling Toezicht Publieke sector*
- Loes Markenstein, *senior inspecteur van de afdeling Toezicht Publieke sector*

Stichting Brede Raad 010:

- Gerda Paul, *beleidsadviseur Wmo*

Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond:

- Floor Polak, *wijkteamleider; stafmedewerker wijkteams*
- Rosan Slebioda, *projectleider Informatiemanagement en facilitatie TOP*
- Loura in 't Veld, *Adviseur Compliance en Integriteit*

Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond:

- Huub Friele, *directeur*

Jeugdbeschermingsplein Rotterdam-Rijnmond:

- Ton Francken, *voorzitter*
- Silvia van Eijsden, *beleidsadviseur MO*
- Jessica Wiegeraad, *ondersteuner*

Landelijke huisartsen Vereniging:

- Swanehilde Kooij, *senior beleidsadviseur LHV*
- Janine van Es, *regionaal beleidsmedewerker*

- Thao Nguyen, *huisarts*
- Coleta Verheij, *huisarts*

Landelijk Platform GGz:

- Marieke Wollaars, *Coördinator Zelfmanagement*

Rekenkamer Metropool Amsterdam:

- Arjan Kok, *projectleider*
- Robin van de Maat, *onderzoeker*

Stichting Advies-/Klachtenbureau Jeugdzorg, Rotterdam:

- Mark Kranenburg, *vertrouwenspersoon*

Stichting MEE Rotterdam-Rijnmond:

- Birgit van der Moolen, *regiomanager Rotterdam –Noord/Schiedam*

OSO-Rotterdam:

- Alex en Elly Smits, *bestuurder OSO-Rotterdam*

Vereniging van Nederlandse Gemeenten:

- Marjolein Hoff, *senior juridisch adviseur privacy*

Zorgbelang Zuid-Holland, afdeling Basisberaad:

- Hanneke Oberman, *straatadvocaat*

Bijlage 3 *Afkortingen*

AMHK	Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
LHV	Landelijke Huisartsen Vereniging
NAW	Naam, Adres en Woonplaats
PGA	PersoonsGebonden Aanpak
SISA	Samenwerkings Instrument Sluitende Aanpak
VAI	Vraag Analyse Instrument
VHRR	Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wgbo	Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZRM	Zelfredzaamheids matrix

Bijlage 4

Reactie van de gemeente Rotterdam op het concept-rapport



Gemeente Rotterdam

Onderwerp:
Reactie op concept rapport

Bezoekadres: Het Timmerhuis
Halvemaanpassage 90, Rotterdam

Postadres: Postbus 70014
3000 KS Rotterdam

Internet: rotterdam.nl

Van: Hans Bos

Telefoon: 0104339288

E-mail: jta.bos@Rotterdam.nl

Datum: 20 december 2016

Retouradres: Postbus 70014, 3000 KS Rotterdam

Gemeentelijke Ombudsman
mr. A.M. Zwaneveld
Minervahuis 1
3011 JR ROTTERDAM

Geachte mevrouw Zwaneveld,

Graag reageren wij in het kader van art. 9:35 Awb op uw bevindingen zoals verwoord in het conceptrapport dat u op 22 november jongstleden aan het college van B en W heeft voorgelegd.

Algemene reactie op oordeel/bevindingen

Met ingang van 2015 zijn een aantal belangrijke overheidstaken, onder andere op het gebied van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie gedecentraliseerd naar gemeenten. Daarbij wordt uitgegaan van een integrale zorgbenadering.

Wij constateren dat u een aantal zorgen uit over de huidige praktijk in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en Jeugdwet, gezien vanuit het perspectief van de burgers waar het de bescherming van diens persoonsgegevens betreft.

Tegelijkertijd stelt u met waardering vast dat de professionals het streven om tijdig adequate zorg te bieden aan Rotterdammers die zich met een hulpvraag wenden tot Vraagwijzers en wijkteams, voorop hebben gezet. Vanzelfsprekend onderstrepen wij dat graag.

Terecht wordt in het rapport het uitvoeren van de opgedragen wettelijke taken als vertrekpunt voor de professionals geformuleerd. Die taken kunnen alleen behoorlijk worden uitgevoerd door hiervoor gegevens van de betrokken burgers te registreren. Daarvoor is dan ook geen toestemming van burgers nodig. Iets waar de Autoriteit Persoonsgegevens, zoals u in het rapport aangeeft, in april dit jaar ook al nadrukkelijk op heeft gewezen.

Het delen van informatie in het zorgdomein is een belangrijk aandachtspunt, waarop regelmatig ontwikkelingen zijn. Zo hebben wij bijvoorbeeld naar aanleiding van het rapport van Samenwerkend Toezicht Jeugd de aanbeveling overgenomen om informatie over huiselijk geweld/kindermishandeling met de huisarts/jeugdgezondheidszorg te delen.

Uw conceptrapport laat duidelijk het groeiproces in taakvolwassenheid binnen de gemeentelijke organisatie zien rond de zorgvuldige uitvoering van de Jeugdwet en Wmo. Wij onderschrijven uw advies om onze medewerkers verder te instrueren en te coachen in het toepassen van de – volgens u overigens juiste – eigen richtlijnen en regelingen die met het oog op de bescherming van privacy van burgers zijn opgesteld. Uw advies sluit aan op de reeds ingezette verbeterlijnen binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Uw aanbevelingen bieden goede aanknopingspunten om onze beleidsuitgangspunten rond de bescherming van persoonsgegevens nog beter voor het voetlicht te krijgen en te implementeren in de dagelijkse praktijk.



Inhoudelijke reactie op aanbevelingen

Wij hebben geen aanvullingen of correcties op de feitelijke bevindingen in uw conceptrapport. Zoals hierboven gezegd, passen de meeste aanbevelingen goed in de al ingezette verbeteringslag binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling rondom een zorgvuldige uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers. Ons doel is daarbij vooral verdere bewustwording en professionalisering. Dat gebeurt door aanscherping van onze werkwijze door trainingen over bijvoorbeeld casusregie, aangepaste werkinstructies en continue aandacht in werkoverleggen van wijkteams en Vraagwijzers.

Wij willen graag hierbij nog inhoudelijk ingaan op de door u geformuleerde aanbevelingen:

1. Beperk het verzamelen en registreren van persoonsgegevens tot die leefgebieden die relevant zijn voor de oorspronkelijke hulpvraag of voor de hulpvragen die naderhand met expliciete instemming van betrokken cliënt zijn uitgediept. Pas werkinstructies, m.n. die voor het Vraag Analyse Instrument en de Zelfredzaamheidsmatrix, hierop aan.

Reactie:

Genoemde instrumenten voor vraagverheldering zijn ontwikkeld om de professionals te ondersteunen om 'breed en systematisch te kijken' naar de hulpvraag. Een zorgvuldige uitvoering van de Jeugdwet en Wmo vraagt van de gemeente om de gehele klantsituatie in ogenschouw te nemen. Het Vraag Analyse Instrument (VAI) is bedoeld om het breed kijken te stimuleren en aan de hand van aantal korte vragen te achterhalen of er zich hulpvragen of zorgen voordoen op een bepaald leefdomein. Waarbij het bovendien belangrijk is om zorgen rond de veiligheid van kinderen snel in kaart te brengen om adequaat te handelen. Om dit zo zorgvuldig en objectief mogelijk te doen is het instrument LIRIK ontwikkeld (Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid).

Uiteraard is het uitgangspunt van de intake dat de hulpverlener start met de hulpvraag van de burger. Uit de praktijk blijkt echter ook dat er altijd meer vragen en zorgen zijn dan de door de burger gestelde hulpvraag. Een intake is een iteratief proces tussen hulpverlener en burger waarin het vertrouwen moet worden opgebouwd om gezamenlijk te kunnen gaan werken aan de problemen. Onze instrumenten ondersteunen dit proces en bieden een leidraad om deze gesprekken te kunnen voeren. We zien in de praktijk dat dit vaak meerdere gesprekken en soms meer tijd vergt.

In het Ondersteuningsplan (OP) wordt vervolgens samen met de burger bepaald aan welke doelen gewerkt gaat worden en aan welke bewust niet. En ook wat het tijdspad hiervoor is. Hierdoor ontstaat er een correlatie tussen wat een hulpverlener heeft gesignaleerd (breed kijken, VAI) en wat een hulpverlener aanbiedt (opgenomen in het OP)

De gemeente deelt de mening dat het verzamelen en registreren van gegevens proportioneel moet zijn uit oogpunt van dataminimalisatie. Het moet de professionele afweging van de betrokken medewerker zijn. Bij Vraagwijzers komt het regelmatig voor, dat gelet op de hulpvraag, enkelvoudige zorg of ondersteuning een passende voorziening is. Bij de vraagverheldering die plaats vindt na doorverwijzing naar een wijkteam ligt het juist wel meer voor de hand om op basis van een brede blik ook een brede en meer diepgaande uitvraag te doen, gelet op het feit dat wijkteams bij uitstek in actie komen om ondersteuning te bieden bij meervoudige problematiek. Wij zullen de komende tijd extra aandacht geven aan de juiste invulling en toepassing van onze intake-instrumenten. In de teams zal aandacht gegeven worden aan het proportioneel uitvragen en registreren van relevante informatie, waarbij de burger expliciet instemming wordt gevraagd.



2. Sla medische persoonsgegevens niet langer op in (digitale) dossiers, maar vernietig deze na kennisname of geef ze terug aan de betrokken cliënt.

Reactie:

In zijn algemeenheid kunnen wij ons vinden in deze aanbeveling. Er zijn echter ook uitzonderingsgevallen, met name bij de wat zwaardere zorgarrangementen voor volwassenen, waarbij het toch noodzakelijk is bepaalde medische gegevens te verwerken. Die kunnen dan echter alleen ingezien worden door een professional met een BIG-registratie. Overigens roept deze aanbeveling ook de vraag op welke gegevens als medische gegevens dienen te worden beschouwd. Wij gaan ervan uit dat u doelt op gegevens die vallen onder de reikwijdte van de WGBO (Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst).

3. Borg dat cliëntdossiers na de wettelijk voorgeschreven termijn daadwerkelijk worden vernietigd en doe dat ook als de intakeprocedure wordt afgebroken.

Reactie:

De wettelijk voorgeschreven termijn is 15 jaar. U geeft in uw rapport zelf aan dat u in het kader van art. 10 Wbp een kortere termijn eerder voor de hand vindt te liggen. De wetgever heeft kennelijk een parallel willen trekken met de WGBO, omdat de cliëntdossiers gevoelige gegevens met betrekking tot zorg kunnen bevatten. Bewaking van de voorgeschreven bewaartermijn is iets wat wij willen waarborgen door automatische signalering in het systeem waarin de dossiers geregistreerd zijn. Omdat wij toewerken naar de aanbesteding van één nieuw systeem voor de registraties in het kader van de Jeugdwet en de Wmo, zullen wij dit als eis meenemen in het bestek.

Het vernietigen van het volledige cliëntdossier na het afbreken van een intake is niet gewenst. Er is bij de Vraagwijzers vaak sprake van verschillende contacten, waarbij niet meteen vastgesteld kan worden of daadwerkelijk een hulpvraag aan de orde is. Belangrijk is dat we niet meerdere keren dezelfde gegevens uitvragen. Je wilt immers bij een volgend contact met de cliënt daar op terug kunnen grijpen, ook als dat moment waarop die cliënt terugkomt niet vooraf bepaald is. Daarnaast is het bewaren van bepaalde gegevens belangrijk om de rechtmatige taakuitoefening te kunnen verantwoorden.

Overigens is in de Wmo en de Jeugdwet ook een vernietigingsrecht geregeld, dus kan de bewaartermijn op verzoek van betrokkene wel bekort worden. Met name bij de registraties in het kader van de Jeugdwet zijn al enkele van deze verzoeken om vernietiging gedaan.

4. Gebruik alleen de juiste en meest actuele toestemmingsverklaring voor het uitwisselen van gegevens met derden, en vermeld daarop uitdrukkelijk de betreffende instanties.

Reactie:

Hier zullen wij nader op toezien. Een toestemmingsverklaring 'voor het geval dat' kan in ieder geval niet aan de orde zijn.

5. Hanteer altijd de met de regionale LHV ontwikkelde modelbrief om cliënten bij hun behandelend arts gericht medische informatie te laten opvragen.

Reactie:

De gemeente deelt de mening dat het noodzakelijk is om gericht informatie op te vragen. Er zijn goede afspraken gemaakt met de LHV hierover en wij zullen erop toezien dat deze goed worden nageleefd, conform de opzet van modelbrieven die daarvoor beschikbaar zijn. Onderzocht wordt of deze modelbrief binnen het gemeentelijke instrumentarium past.



6. Beperk de toegangsautorisaties tot de digitale informatiesystemen in het sociaal domein tot medewerkers die bij de betreffende cliënt betrokken zijn en hun directe vervangers.

Reactie:

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, de Europese verordening) schrijven voor dat passende technische en organisatorische maatregelen dienen te worden getroffen om toegang tot en gebruik van gegevens te beveiligen. Het blijft daarbij een kwestie van het zoeken van een balans tussen technische inperkingen en organisatorische afspraken.

Zoals u aangeeft in het rapport werken de medewerkers in de Vraagwijzers en de wijkteams op dit moment in verschillende systemen (TOP voor hulp voor jeugd en gezin, Mens Centraal voor zorg en ondersteuning aan volwassenen). Het wijkteam werkt vanuit een integrale zorg benadering. De onderliggende systemen moeten de samenwerking van verschillende professionals aan een integrale aanpak goed ondersteunen. Het principe '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' betekent dat meerdere hulpverleners vanuit één plan werken en bij voorkeur ook in één systeem registreren. Het autorisatiebeheer is hierop gebaseerd maar dient uiteraard ook voldoende waarborgen te bieden voor rechtmatige verwerking van persoonsgegevens in het kader van verschillende wetten.

Zoals hiervoor aangegeven, komt er op termijn één nieuw systeem, waardoor wij de toegangsautorisaties op één en dezelfde wijze kunnen inregelen. In de tussentijd moeten wij praktische keuzen maken gelet op de technische (on)mogelijkheden van de huidige systemen die in gebruik zijn.

Bij TOP is weliswaar sprake van een stadsbrede toegang voor jeugdhulpverleners in de wijkteams, maar is er ook voor elke gebruiker zichtbare logging van inzage/gebruik die leidt tot 'sociale controle' op rechtmatigheid. Onder deze voorwaarde achten wij de autorisatie in principe aanvaardbaar.

Bij Mens Centraal is dit niet haalbaar omdat er geen sprake is van zichtbare logging.

Wel is daar de kring van gebruikers in principe beperkt tot het betreffende wijkteam en kan alleen na goedkeuring door de casusregisseur of wijkteamleider iemand van buiten het wijkteam in het kader van waarneming toegang krijgen.

Wij zijn nog aan het onderzoeken welke andere mogelijkheden er zijn om rechtmatig gebruik verder te waarborgen. Bijvoorbeeld door leidinggevend in staat te stellen om achteraf controles uit te voeren op basis van logging overzichten.

7. Wissel persoonsgegevens uitsluitend beveiligd met anderen uit.

Reactie:

Voor zover gewerkt binnen de digitale omgeving van Intranet van de gemeente, achten wij voldoende beveiliging aanwezig om eventueel uitwisseling van persoonsgegevens via de e-mail toe te staan. Met dien verstande dat in het kader van subsidiariteit en proportionaliteit terughoudendheid hierbij voorop staat. Sowieso geldt een verbod op het mailen van bijlagen met grote bestanden met persoonsgegevens.

Voor alle uitwisseling met partijen buiten het gemeentelijk netwerk, dienen extra maatregelen voor beveiliging getroffen te worden. De eerste voorkeur gaat dan uit naar het informeren via het systeem dat gebruikt wordt voor de dossiervorming of via beveiligde lijnen die zijn aangesloten op deze systemen (zoals Zorgmail, een applicatie waarmee informatie met de huisartsen kan worden uitgewisseld). Mocht die mogelijkheid er niet zijn, dan horen medewerkers gebruik te maken van de applicatie MoveIT (die is geïnstalleerd voor alle gebruikers van Outlook die gebruik maken van de server van Rotterdam) om met extra waarborgen voor beveiliging persoonsgegevens uit te wisselen. Onze inzet is erop gericht om met inachtneming van bovenstaande richtlijnen toe te werken naar uitwisseling van persoonsgegevens die in overeenstemming is met de wettelijke eisen.



8. Zorg ervoor dat cliënten waarvan persoonsgegevens worden uitgevraagd, altijd zowel mondeling als schriftelijk worden geïnformeerd over de manier waarop gegevens worden verwerkt en over hun privacyrechten.

Reactie:

Wij zullen kijken naar de mogelijkheid om, zoals u zelf ook aangeeft, de cliënt bij eerste contacten (met Vraagwijzer of wijkteam) ook informatie op papier te overhandigen (conform de tekst van 'Uw Gegevens' die al op de website van de gemeente staat).

9. Vervang op de schriftelijke toestemmingsverklaring de formulering dat de cliënt toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens door een formulering waarmee deze aangeeft daarvan kennis te hebben genomen.

Reactie:

Zoals wij in de inleiding al opmerkten, zijn wij het eens met het oordeel van de AP dat gemeenten in principe voor hun taakuitoefening geen toestemming nodig hebben. En dat het zelf niet gewenst is om burgers toestemming te vragen voor gegevensverwerking, omdat zij die op elk moment kunnen intrekken en bovendien veel van deze burgers relatief kwetsbaar zijn en toestemming dan een wankel basis vormt voor gegevensverwerking. Wel is het essentieel dat duidelijk is dat cliënten een hulpvraag hebben. De verklaringen die nu in gebruik zijn en bij de intake getekend worden, dienen vooral dat te bevestigen. En zijn daarnaast nuttig om informatie te verschaffen over hoe wij vervolgens de gegevens van betrokkenen verwerken. Wij zullen de teksten van schriftelijke verklaringen, inclusief een passage in het ondersteuningsplan, hiermee meer in overeenstemming brengen.

10. Bespreek met cliënten hun al dan niet wenselijke en mogelijke aanwezigheid bij intern multidisciplinair overleg over hun problematiek.

Reactie:

Betrokkenheid van de cliënt is zeer belangrijk en in lijn met het vierde uitgangspunt van de Beleidsregel gegevensverwerking in het sociaal domein (Werk aan betrokkenheid). Of cliënten meer de mogelijkheid moet worden geboden om aanwezig te zijn bij interne multidisciplinaire overleggen, dient echter wel per geval bekeken te worden. Er kunnen immers praktische of zorginhoudelijke redenen zijn, zowel van de kant van de gemeente als die van de cliënt, waardoor dit niet altijd haalbaar en wenselijk is.

11. Bezie de mogelijkheid om vooruitlopend op het nieuwe Servicecentrum de spreek/werkplekken bij de Vraagwijzer Rotterdam Centrum beter van elkaar af te scherpen.

Reactie:

Er is vanuit de gemeente volop aandacht voor de beschikbaarheid van beveiligde en gesloten spreekruimten. Ook in de diverse servicecentra, verspreid over de stad, moet deze capaciteit aanwezig zijn. Met betrekking tot de locatie Centrum zal in de periode tot aan april 2017 gekeken worden wat ter plekke mogelijk is om te organiseren. Echter, structurele maatregelen zullen met de verbouwing van deze locatie Centrum na april 2017 aangebracht worden. Tijdens de verbouwing van deze locatie zullen de gesprekken elders worden gevoerd.



12. Controleer steekproefsgewijs de manier waarop medewerkers persoonsgegevens van cliënten verwerken en daarover met hen communiceren.

Reactie:

Wij gaan steekproefsgewijs centrale controles uitvoeren. Ook zullen wij specifiek aandacht besteden aan de registratie van cliëntgegevens en het gebruik hiervan in de interne audits die wij uitvoeren op het werk van de professionals in de wijkteams en de Vraagwijzers.

Zoals u al aangaf betekende de decentralisatie van zorgtaken van de Rijkoverheid naar de gemeenten een grote inspanning. De integrale zorgbenadering vergt een andere manier van werken, zowel voor professionals als voor burgers in hun hulpvraag.

Voor ons staat het tijdig adequate zorg bieden aan Rotterdammers steeds voorop. Dat wij daarbij nog meer oog krijgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burgers is evident en past ook in ons streven naar een steeds professionelere organisatie.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

W.A.J.J. Houtman
Concerndirecteur Maatschappelijke Ontwikkeling



Bijlage 5

Behoorlijkheidsnormen

De ombudsman beoordeelt of de gemeentelijke overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij deze beoordeling maakt hij gebruik van behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsnormen voor de overheid bestaan uit 22 regels. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in 4 kernwaarden:

- open en duidelijk
- respectvol
- betrokken en oplossingsgericht
- eerlijk en betrouwbaar

Open en duidelijk

Transparant

De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.

Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Luisteren naar de burger

De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

De overheid heeft een open oor voor de burger. De overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.

01

02

03

Goede motivering

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.

Respectvol

Respecteren van grondrechten

De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers.

Sommige grondrechten bieden waarborgen tegen het optreden van de overheid, zoals:

- het recht op onaantastbaarheid van het lichaam
- het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- het huisrecht
- het recht op persoonlijke vrijheid
- het discriminatieverbod.

Andere grondrechten waarborgen juist het actief optreden van de overheid, zoals:

- het recht op onderwijs
- het recht op gezondheid.

Grondrechten zijn neergelegd in de Grondwet en in verdragen zoals het EVRM. Van de overheid mag worden verwacht dat zij deze grondrechten respecteert. Als in de Grondwet of het verdrag is bepaald dat bij wet uitzonderingen op een grondrecht mogelijk zijn, moet de overheid zich zorgvuldig aan daarvoor geldende criteria en voorschriften houden. Te denken valt aan bepalingen in de Politiewet, het Wetboek van Strafvordering, de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet op het binnentreden.

Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.

07

De overheid spant zich in om de burger actief te betrekken bij haar handelen en bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vormgegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger.

Fatsoenlijke bejegening

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.

Medewerkers van overheidsinstanties zijn attent in de contacten met burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en houden daarbij rekening met de persoon van de burger.

08

Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

09

Evenredigheid

De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

De overheid maakt steeds een afweging of een minder zwaar middel kan worden ingezet voor het doel dat zij wil bereiken. De overheid moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.

10

Bijzondere zorg

De overheid verleent aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die afhankelijke positie, op die overheidsinstanties zijn aangewezen.

De overheid heeft de plicht om goed te zorgen voor personen aan wie zij de fysieke vrijheid of zelfstandigheid heeft ontnomen. Zij is verantwoordelijk voor een goede medische en andere zorgverlening aan deze

personen. Het gaat bijvoorbeeld om gedetineerden en jongeren die in gesloten jeugdzorg zijn geplaatst.

Betrokken en oplossingsgericht

11

Maatwerk

De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

12

Samenwerking

De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.

Een overheidsinstantie verschuift zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem.

13

Coulante opstelling

De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.

De overheid is bereid om fouten toe te geven en zo nodig excuses aan te bieden. De overheid benadert schadeclaims van burgers vanuit een coulante opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen. Dit geldt ook in gevallen waarin een burger onevenredig is benadeeld door een maatregel die in het algemeen belang is genomen.

14

Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.

De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar

15

mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke – korte – termijn.

De-escalatie

De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.

Burgers zijn mensen en vertonen menselijk gedrag. De reactie van de overheid op het gedrag van de burger kan een belangrijke rol spelen bij het al dan niet escaleren van een situatie. Van de overheid mag een professionele opstelling worden verwacht, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en te de-escaleren als het toch tot een escalatie komt. Als de burger onredelijk of onwillig is, dan volstaat de overheid met een gepaste escalatie.

Eerlijk en betrouwbaar

16

Integriteit

De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.

Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert. Van de overheid en haar medewerkers mag verwacht worden dat zij hun positie, hun bevoegdheden, hun tijd en middelen niet misbruiken.

17

Betrouwbaarheid

De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.

De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren. De overheid moet rechterlijke uitspraken voortvarend en nauwgezet opvolgen.

18

Onpartijdigheid

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen.

De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.

Redelijkheid

De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

De overheid verzamelt bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

Goede voorbereiding

De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.

Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger.

Goede organisatie

De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

De overheid richt haar (digitale) administratieve organisatie zo in, dat de continuïteit van het goede functioneren van al haar systemen is gewaarborgd. Dit geldt ook voor de systemen onderling. Zo bewaart de overheid aangeleverde documenten zorgvuldig en verwerkt geleverde informatie doelgericht. Door de overheid verstrekte informatie is waarheidsgetrouw en duidelijk. Dat impliceert ook goede dossiervorming en het soms actief verwerven van informatie. De overheid corrigeert onjuiste informatie en verwijdert overbodige informatie uit al haarsystemen.

Professionaliteit

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

Medewerkers van de overheid handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig.