

Privacy in het sociaal domein

De samenwerking tussen gemeenten en hulpverleners

Auteurs:

Corrie (mr. C.W.J.M.) Ebbers

Paulien (mr. P.G.C.) Bunt

Sophie (mr. S.N.) Vastenhout

Micha (mr. M.W.) Venderbos

Redactie:

Corrie (mr. C.W.J.M.) Ebbers

Privacy in het sociaal domein

*De samenwerking tussen gemeenten en
hulpverleners*



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Omslagontwerp: Zedline

Omslagfoto: Ula Kuźma

1e druk, mei 2019

ISBN: 9789492952172

NUR: 825



© 2019 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor de gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

De aanleiding voor dit boek is het grote aantal misverstanden dat gerezen is in het sociaal domein. Het is tot stand gekomen vanuit de dringende noodzaak om antwoord te geven op de vraag wie mag beschikken over de zeer gevoelige gegevens in het sociaal domein en met wie gegevens gedeeld mogen worden.

In 2015 heeft een hervorming plaatsgevonden in het sociaal domein. In dat jaar zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor maatschappelijke ondersteuning, de langdurige zorg, de jeugdhulp en de kwaliteit en de continuïteit van die voorzieningen.

Sindsdien zijn er veel vragen gerezen en discrepanties ontstaan over het delen van persoonsgegevens; hoe kan men samenwerken vanuit een integrale visie en welke informatie mogen de verschillende partijen delen? Daar wordt in dit boek uitgebreid aandacht aan besteed.

Het boek richt zich tot beroepsbeoefenaren van zowel gemeenten als hulpverlenende instanties, juristen, beleidsmakers, kwaliteitsmedewerkers, privacyadviseurs en functionarissen gegevensbescherming. Het dient als studieboek en naslagwerk.

Het doel is kennis overdragen van de wettelijke regels, die kennis toepassen in concrete situaties en misverstanden herkennen. Het streven is te komen tot optimale samenwerking tussen gemeente en hulpverleners met respect voor de eigen regie van het individu en de integriteit van de beroepsbeoefenaar.

Aan de totstandkoming is de uiterste zorg besteed. De auteurs zijn zich ervan bewust dat dit een complex onderwerp is en staan open voor tips en suggesties. Deze kunnen gestuurd worden naar de hoofdredacteur Corrie Ebbers (e-mailadres: ebbers@privacyadvies.nl), zodat ze in een volgende editie meegenomen kunnen worden.

Inhoudsopgave

Voorwoord / V

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

1.1 Het belang van privacy / 2

1.2 Voorgeschiedenis / 2

1.3 Misverstanden / 3

1.4 Verantwoording / 5

HOOFDSTUK 2

De Algemene verordening gegevensbescherming / 9

2.1 Inleiding / 9

2.2 Verhouding AVG en sectorspecifieke wetgeving / 10

2.3 Wie zijn gebonden aan de AVG? / 10

2.4 Definities en actoren in de AVG / 11

- 2.5 De plichten van de organisatie als verwerkingsverantwoordelijke / 21
- 2.6 Rechtmatige grondslagen van de verwerking / 26
- 2.7 Het rechtmatig verstrekken van persoonsgegevens / 32
- 2.8 Het beperken van de rechten van de betrokkene / 44

HOOFDSTUK 3

De Participatiewet / 47

- 3.1 Inleiding / 47
- 3.2 De partijen en actoren in de Participatiewet / 50
- 3.3 Doeleinden van de gegevensverwerking / 53
- 3.4 Welke gegevens / 54
- 3.5 Herkomst van de gegevens / 58
- 3.6 Gegevensverstrekking door het college / 61
- 3.7 Geheimhoudingsplicht / 62
- 3.8 Rechten van de belanghebbende / 64
- 3.9 Bewaartermijn / 67

HOOFDSTUK 4

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 / 69

- 4.1 Inleiding / 70
- 4.2 Actoren / 74
- 4.3 De doeleinden van het verwerken van persoonsgegevens / 77
- 4.4 Welke gegevens? / 87
- 4.5 Herkomst van de persoonsgegevens / 91
- 4.6 Verstrekken van de persoonsgegevens / 92
- 4.7 Geheimhoudingsplicht / 99
- 4.8 Rechten van de betrokkene / 99
- 4.9 Tot slot / 104

HOOFDSTUK 5

De Jeugdwet / 105

- 5.1 Inleiding / 105
- 5.2 Actoren in het jeugddomein / 107
- 5.3 De doeleinden van het verwerken van persoonsgegevens / 109
- 5.4 Herkomst van de gegevens / 123
- 5.5 Rechtmatige grondslag verstrekken / 126

5.6 Verwijsindex risicojongeren / 133

5.7 Geheimhouding / 134

5.8 Onduidelijkheden en dilemma's / 139

5.9 Rechten van betrokkenen / 141

HOOFDSTUK 6

Aandachtspunten bij het organiseren van de samenwerking in het

sociaal domein / 145

6.1 Inleiding / 145

6.2 Inzet onafhankelijke adviseur / 147

6.3 De rollen en bevoegdheden / 148

6.4 De grenzen van de bevoegdheid / 152

6.5 Domeinoverstijgende wetgeving is geen oplossing / 154

6.6 Het vormgeven van de samenwerking / 154

6.7 Aanbevelingen / 155

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Toestemmingsformulier / 161

BIJLAGE 2

Afwegingskader delen van informatie zonder toestemming

cliënt / 163

Bronnen / 167

Trefwoordenregister / 169

Hoofdstuk 1

Inleiding

mr. Corrie Ebbers

Dit boek is geschreven voor de gemeente en de hulpverleners binnen het sociaal domein. De focus ligt op de gegevensverwerking op lokaal niveau en op de plichten van de zorgaanbieders en gemeenten als verwerkingsverantwoordelijken.

De verwerking van persoonsgegevens speelt zowel bij publieke als private organisaties een belangrijke rol. Dit vormt de basis van beslissingen die door de organisaties over individuen worden genomen. De rechtmatigheid van de gegevensverwerking wordt in die context besproken.

Met de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in mei 2018 is de belangstelling voor het onderwerp 'privacy' enorm toegenomen, maar ook de vragen en misverstanden.

De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) verschilt inhoudelijk nauwelijks met de voormalige Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De AVG volgt inhoudelijk de bepalingen van de EU-privacyrichtlijn uit 1995, waar de Wbp uit voort kwam. De wijzigingen ten opzichte van de oude wet zien met name op de online consumentenbescherming tegenover private partijen. Voor de publieke sector en de hulpverlening zijn er wat betreft de interpretatie van de juridische normen weinig wijzigingen.

Voor Nederland zijn de regels van de AVG nog nader uitgewerkt en gespecificeerd in de Uitvoeringswet AVG (UAVG). Met name de bepalingen die betrekking hebben op het verwerken van bijzondere categorieën persoonsgegevens zijn van toepassing op het sociaal domein. Deze zullen uitgebreid aan bod komen.

1.1 Het belang van privacy

Het belang van privacy in het sociaal domein is het bewaken van vrije toegang tot fundamentele voorzieningen. De drempel om hulp te zoeken mag niet te hoog zijn. Vertrouwen behouden in de overheid en de hulpverlening is een fundamentele voorwaarde. Dit sluit nauw aan bij de kernwaarden van het sociaal domein: de eigen regie van de cliënt en de integriteit van de hulpverlener. Bij samenwerking handelt iedere professional binnen de eigen bevoegdheden. Vandaar dat in dit boek de raakvlakken van de samenwerking en het delen van gegevens beschreven worden.

In art. 8 EVRM is in 1951 de hoofdregel vastgelegd: ieder individu heeft recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Inbreuk is toegestaan als dat noodzakelijk is in een democratische samenleving en die inbreuk moet bij wet geregeld zijn. De AVG en UAVG, de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn wetten die beschrijven op welke wijze het verwerken van gegevens, en dus de inbreuk, is toegestaan.

1.2 Voorgeschiedenis

In 2014 waren minister Plasterk en het toenmalige College bescherming persoonsgegevens (CBP) het grondig oneens over de vraag of de wetgeving die gepaard ging met de transitie van taken naar de gemeente, voldoende was ingericht voor de uitvoering in het sociale domein. Plasterk opteerde voor 'de lerende praktijk', terug te vinden

in de beleidsvisie ‘Zorgvuldig en bewust; Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein’.¹ Het CBP adviseerde de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de voorgenomen integrale aanpak in samenhang te toetsen aan art. 8 EVRM en de, toenmalige, Wbp.² Ondanks de kritiek van het CBP en de Raad van State dat er onvoldoende wettelijke basis was, zijn de wetten door de Tweede Kamer geaccepteerd.

In april 2016 publiceert de Autoriteit Persoonsgegevens (AP; de opvolger van het CBP), na onderzoek bij 41 gemeenten, haar bevindingen in het rapport ‘De rol van toestemming in het sociaal domein’. De conclusie is dat ‘Nederlandse gemeenten onvoldoende weten welke persoonsgegevens van hun burgers zij in het sociaal domein mogen verwerken en welke regels daarvoor gelden. Bovendien informeren gemeenten hun burgers niet goed over het gebruik van hun persoonsgegevens.’

Uit latere onderzoeken van de AP blijkt telkens dat de verwerking van gegevens door gemeenten buiten proportie is en niet voldoet aan de wettelijke bepalingen.³

1.3 Misverstanden

Al bij aanvang van de transitie komen vier misverstanden bovendrijven: het eerste is dat er bij de overdracht van taken naar de gemeente geen onderscheid gemaakt wordt tussen de rol van de hulpverlener en die van de ambtenaar in het sociale wijkteam. De ambtenaar heeft weliswaar een geheimhoudingsplicht, maar tegelijkertijd ook een mededelingsplicht. De hulpverlener heeft in principe een geheimhoudingsplicht en kan zich zelfs bij de rechter hierop beroepen. Als deze

- 1 https://www.eerstekamer.nl/overig/20140527/gegevensverwerking_en_privacy_in/f=y.pdf.
- 2 Advies conceptwetsvoorstel maatschappelijke ondersteuning 2015, 29 juli 2013 (z2013-00534).
- 3 https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/publicaties/onderzoeken?cbp_date=01-01-2014&cbp_date_1=01-05-2019&sort_by=cbp_date_2&f%5B0%5D=cbp_sections%3A19296f%5B1%5D=cbp_type%3APublication.

twee functies niet gescheiden blijven, komen de medewerkers van een sociaal wijkteam in een hopeloze spagaat. Het tweede misverstand is, dat bij de integrale samenwerking onder het adagium ‘één gezin, één plan, één regisseur’, als vanzelfsprekend wordt aangenomen dat alle informatie uit verschillende domeinen samengevoegd mag worden.

Hiermee hangt het derde misverstand samen dat de gemeente de ‘eigenaar’ is van de gegevens. Er is geen sprake van ‘eigendom’ van gegevens, maar men moet spreken van rechten en plichten. Deze zijn in diverse wetten dwingend voorgeschreven: het recht van de burger op informatie, kennisneming, correctie en geheimhouding en de plicht van de gemeente om in overeenstemming met de wet te werken, de burger te informeren en gegevens te beveiligen.

Het vierde misverstand heeft betrekking op een onjuiste interpretatie van de wet. Dat kan als volgt uitpakken: een gemeente omschrijft in een convenant een ruim geformuleerd doel van de samenwerking in een wijkteam, geeft een opsomming van partijen waarmee wordt samengewerkt, waaronder hulpverleners, reclassering, GGD, politie, justitie, huisartsen en woningcorporaties, en denkt dat daarmee aan de eisen van de wet, zoals het principe van doelbinding, wordt voldaan, want het doel is omschreven. Maar een convenant is geen rechtmatige grondslag voor het delen van gegevens, het is een intentieverklaring en die kan de verstrekings- en geheimhoudingsbepalingen uit een wet niet terzijde schuiven.

Met de toegenomen aandacht voor de AVG in 2018 zijn nog meer misverstanden ontstaan. Bijvoorbeeld dat alleen met toestemming van de betrokkene gegevens verwerkt mogen worden. Ook rouleert sindsdien de opvatting dat het burgerservicenummer en strafrechtelijke gegevens niet langer tot de categorie ‘bijzondere gegevens’ gerekend moeten worden, omdat ze niet in de opsomming van art. 9 AVG staan.

Het grootste misverstand komt voort uit de opdracht van de wetgever aan de gemeenten om integraal en casusgericht te werken vanuit

het principe ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Dit is in veel regio’s opgevat als een legitimering om op grote schaal persoonlijke informatie over mensen te verzamelen en met diverse partijen te delen. Dit is terug te vinden in gemeentelijke beleidsstukken met de formulering: ‘De bedoeling van de decentralisatie is, dat persoonsgegevens die in het ene deel van het sociale domein worden verwerkt, ook voor andere doeleneinden in het sociaal domein gebruikt kunnen worden.’ Zo worden belangrijke principes als geheimhouding en doelbinding geweld aangedaan.

Door de overdracht van taken naar gemeenten en de misverstanden is de organisatie van het werk onderbelicht gebleven. Het gevolg is dat de samenwerking in het sociaal domein overal op een andere wijze is vormgegeven. Gemeenten hebben hulpverleners in dienst genomen, of hulpverleners zijn vanuit hun eigen organisatie gestationeerd bij een gemeente. Soms is er een nieuwe rechtspersoon ontstaan, bemand door hulpverleners, soms zijn taken in mandaat gegeven en er zijn op grote schaal verwerkerovereenkomsten gesloten daar waar dat niet nodig is. Samenwerken is immers geen ‘uitbesteden van een gegevensverwerking’.

Er is dus behoefte aan duidelijkheid; hoe kan goed samengewerkt worden en informatie worden gedeeld, waarbij zowel de integriteit van de beroepsbeoefenaar als de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene bewaard blijft?

Dit boek wil daarom helderheid bieden over het onderwerp ‘het verstrekken, het delen, van persoonsgegevens’.

1.4 Verantwoording

De auteurs hebben zich noodgedwongen moeten beperken. In dit boek wordt niet de verwerking van gegevens in de gezondheidszorg beschreven, de medische gegevens die voortkomen uit de behandelrelatie tussen arts en patiënt. Globaal gaat het daarbij om personen