
VAN WIE IS DIE PRIVACY EIGENLIJK?

Behoorlijke omgang met privacy van burgers die hulp of zorg nodig hebben; uitgangspunten voor samenwerkende professionals bij gegevensdeling

Van wie is die privacy eigenlijk?

Behoorlijke omgang met privacy van burgers die hulp of zorg nodig hebben; uitgangspunten voor samenwerkende professionals bij gegevensdeling

Onderzoeksteam

Caroline Luttmer, onderzoeker

Minka Tegelaar, onderzoeker

Danny Hanse, onderzoeker

Petra van Dorst, onderzoeker

Jos van de Wiel, omgevingsmanager

Emily Govers, projectleider

Nationale ombudsman

Reinier van Zutphen

Datum: 13 december 2018

Rapportnummer: 2018/085

SAMENVATTING

Ketenoverleg

Overleg tussen verschillende overheidsinstanties die allemaal deel uitmaken van de oplossing van het probleem van de burger. Het gaat in dit onderzoek om hulp- en zorgvragen van burgers. Het doel van een ketenoverleg is met elkaar samenwerken om de burger optimaal te helpen.

Quotes van burgers:

“Waar gaat het mij om? Ik wil dat mijn privacy gewaarborgd is.”

“Wat mij verbaast is dat deze gegevens wel aan een particuliere organisatie worden verstrekt en niet aan de desbetreffende persoon zelf.”

Onderzoeksvraag

Hoe kan de overheid burgers optimaal helpen via ketenoverleggen en tegelijk hun recht op privacy respecteren?

Quotes van professionals:

“Maximale samenwerking met minimale gegevensdeling.”

“Zonder de burger geen samenwerking.”

de Nationale
ombudsman

Aanleiding van het onderzoek

Overheidsinstanties voeren steeds vaker overleg met ketenpartners om problemen van de burger op te lossen. Zo ontlasten ze de burger. De ombudsman vindt dat een goede ontwikkeling. De inwerkingtreding van de (Uitvoeringswet) Algemene verordening gegevensbescherming ((U)AVG) brengt de privacy van burgers en het delen van gegevens weer extra onder de aandacht. Bij instanties die samenwerken in ketenoverleggen, roept dit vragen op: voor een optimale dienstverlening willen zij gegevens delen, maar mag dat wel?

Het is voor burgers niet duidelijk of de overheid hun recht op privacy respecteert

- Burgers denken verschillend over hun privacy en het delen van gegevens.
- Ze weten dat de overheid hun recht op privacy moet respecteren, maar kunnen moeilijk achterhalen wat de regels zijn en waar ze terecht kunnen met vragen hierover.
- Ze willen niet dat overheden gegevens met elkaar delen zonder dat zij dat weten. Maar in de praktijk is niet altijd duidelijk welke instanties met welk doel gegevens delen.
- Ze willen zelf iets te zeggen hebben over welke gegevens instanties met elkaar delen.

Overheidsinstanties hebben aandacht voor privacy, maar missen kaders

- De instanties die deelnemen aan ketenoverleggen, zeggen dat zij de privacy van burgers belangrijk vinden. De komst van de (U)AVG heeft dit bewustzijn vergroot.
- Privacyvraagstukken lijken bij de ketenoverleggen die de ombudsman heeft bijgewoond, geen grote belemmeringen te vormen om gegevens te delen ten behoeve van de samenwerking.
- Deskundigen op het gebied van privacy vinden het een probleem dat er geen duidelijke juridische kaders zijn voor gegevensdeling in ketenoverleggen.
- Deze deskundigen zien dat instanties daardoor terughoudend zijn in het delen van gegevens, uit angst om fouten te maken.

Conclusie

Het uitgangspunt van de Nationale ombudsman is dat de burger een partner is in het ketenoverleg. Dit vraagt om een open en doorlopend gesprek tussen de professionals en de burger over welke gegevens instanties delen, hoe dit gebeurt, met wie en met welk doel. De burger kan in dit gesprek laten weten hoe hijzelf betrokken wil zijn in het ketenoverleg en wat zijn grenzen met betrekking tot gegevensdeling zijn. Met een transparante en professionele houding doet de overheid recht aan wat de burger van haar mag verwachten. Dat betekent dat de overheid de burger bij het ketenoverleg betreft en met hem samenwerkt.

Uitgangspunten voor overheden

Werk samen

- Werk samen vanuit het perspectief van de burger en betrek de burger erbij.
- Deel alleen de gegevens die nodig zijn om het doel van de samenwerking te bereiken.
- Zie privacy als voorwaarde voor goede samenwerking en zoek met de burger passende oplossingen voor belemmeringen.
- Maak afspraken over welke gegevens worden vastgelegd en waar.

Wees transparant

- Praat met en niet over de burger. De burger is partner in het ketenoverleg.
- Wees duidelijk en open naar de burger over welke gegevens je deelt, hoe je dat doet en waarom.
- Spreek af bij wie de burger terecht kan met vragen of zorgen.

Gebruik je professionaliteit

- Wees je bewust van het recht op privacy van de burger en bekijk de gegevensdeling vanuit zijn perspectief.
- Wees integer, proactief en betrouwbaar in je afwegingen rond gegevensdeling: weet wat je, vanuit je eigen rol en taak, nodig hebt en wat je met anderen kunt delen om het doel van de samenwerking te bereiken.
- Vertrouw op elkaars professionaliteit.

UIT DE PRAKTIJK

Een burger vertelt:

"Ik heb te maken met veel verschillende hulpverleners en instanties en dus ook met het uitwisselen van informatie. Er viel altijd al heel veel te verbeteren in de afstemming van zorg en de onderlinge informatie-uitwisseling. De hernieuwde aandacht voor privacy door de komst van de AVG heeft dat er niet makkelijker op gemaakt. Herhaaldelijk moet ik toestemming geven om gegevens te delen of moet ik opnieuw mijn hele verhaal vertellen omdat instanties mijn gegevens, vanwege de privacy stellen zij, niet mogen doorgeven. Maar als ik zeg dat mijn gegevens gedeeld mogen worden, dan zie ik niet in waarom dat niet zou mogen. Van wie is die privacy eigenlijk?"

Een medewerker van een overheidsinstantie vertelt:

"We werken al jaren met een aantal overheidsinstanties samen om problemen van burgers op te lossen. Onze praktijk is dat we geregeld bij elkaar komen en dan een aantal dossiers met elkaar bespreken. Alle instanties die aan tafel zitten, maken onderdeel uit van de keten waarin het probleem voor de burger is ontstaan. En alle instanties maken dus ook onderdeel uit van de oplossing. Iedere instantie heeft daarbij een rol vanuit zijn eigen overheidstaak.

Door met elkaar te overleggen en de noodzakelijke gegevens van de burger met elkaar te delen, lukt het vaak om aan tafel het probleem op te lossen. De burger wordt op de hoogte gehouden van de bespreking van zijn probleem en de oplossing die we met elkaar hebben bereikt. We hebben in de afgelopen jaren veel burgers op deze manier kunnen helpen.

Maar de komst van de AVG dreigde deze manier van samenwerken te verstoren. Een van de betrokken instanties voelde zich niet langer vrij om gegevens van de burger met de anderen te delen. De instantie was bang in strijd met de AVG te handelen. Maar voor de oplossing van het probleem van de burger is juist de samenwerking tussen al deze instanties en het uitwisselen van gegevens nodig; we maken allemaal onderdeel uit van het ontstane probleem en daarmee ook van de oplossing. Het kan niet de bedoeling zijn dat de AVG deze manier van samenwerken onmogelijk maakt."

INHOUDSOPGAVE

1	BESCHOUWING EN CONCLUSIE	7
2	DE UITGANGSPUNTEN	9
3	UITGANGSPUNTEN NADER UITGEWERKT	10
4	SCHETS VAN DE BEVINDINGEN	13

VERANTWOORDING

1	AANPAK	16
2	BEELD UIT DE KETENOVERLEGGEN	18
3	BEELD UIT DE KLACHTEN EN SIGNALLEN VAN BURGERS	23
4	BEELD UIT DE VERSCHILLENDE GESPREKKEN	26
5	JURIDISCH KADER EN BEGRIPPEN	30
6	IMPRESSIE RONDETAfelBIJeenKOMST 19 NOVEMBER 2018	33
7	OVERZICHT RAPPORTEN	36

1 BESCHOUWING EN CONCLUSIE

De burger mag van de overheid verwachten dat zij de grondrechten van haar burgers respecteert. Een van die grondrechten is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer: het recht op privacy. De burger mag erop rekenen dat de overheid zich houdt aan de wet. Voorheen was dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en nu de (Uitvoeringswet) Algemene verordening gegevensbescherming ((U)AVG), want die waarborgt het recht op privacy. Ook moet het voor de burger duidelijk zijn welke van zijn persoonsgegevens zich bij welke instantie bevinden, en welke gegevens instanties met welk doel met elkaar uitwisselen. De komst van de (U)AVG heeft geleid tot hernieuwde aandacht voor het onderwerp privacy.

Zorgplicht tegenover privacy

De overheid heeft de plicht om voor haar burgers te zorgen. Om aan die zorgplicht te voldoen, werken verschillende instanties met elkaar samen in zogenoemde *ketenoverleggen*. Regelmatig is het daarbij nodig dat zij gegevens met elkaar delen om de burger te helpen. Hierdoor kunnen zij voor het dilemma komen te staan van dienstverlening tegenover privacy. Als zij uit privacyoverwegingen geen of weinig informatie met elkaar delen, bestaat de kans dat de burger bij verschillende instanties steeds weer zijn verhaal moet doen. Hij kan zich dan van het kastje naar de muur gestuurd voelen. Hoe kan de overheid het best met dit dilemma omgaan?

Over dit onderzoek

In dit onderzoek staat de privacy van burgers in ketenoverleggen centraal. Het gaat om overleggen waarbij verschillende instanties met elkaar samenwerken om een oplossing voor de hulp- of zorgvraag van de burger te vinden.

Wat vinden burgers daarbij belangrijk? Welke klachten hebben zij over hoe de overheid omgaat met hun gegevens? Ook spraken de onderzoekers met deskundigen op het gebied van gegevensbescherming en schoven ze aan bij ketenoverleggen om een beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk en mogelijke dilemma's.

Duidelijke kaders ontbreken

Uit de bezoeken aan de ketenoverleggen is het beeld ontstaan dat de betrokken instanties de privacy van burgers belangrijk vinden en daar ook recht aan willen doen. Het valt daarbij op dat zij de privacy van burgers niet op voorhand als een belemmering zien om gegevens te delen. De verschillende privacydeskundigen zien meer drempels. Zij vinden het een probleem dat er geen duidelijke juridische kaders zijn voor gegevensdeling in ketenoverleggen. Het valt hun op dat instanties daardoor terughoudend zijn in het delen van gegevens, uit angst om fouten te maken. De vraag die daarmee opkomt is wat er nodig is om de drempels en belemmeringen die wel worden gevoeld, weg te nemen.

Privacy is voor iedere burger anders

Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in hoe burgers denken over hun recht op privacy en gegevensdeling door de overheid. Daaruit blijkt dat privacy meer is dan een juridisch vraagstuk; privacy betekent voor iedere burger wat anders. Een overheid kan de juridische waarborgen volledig op orde hebben, maar dat betekent niet dat burgers het gevoel hebben dat hun privacy wordt gerespecteerd.

Stel de burger centraal

Voor de Nationale ombudsman staat voorop dat vraagstukken over privacy en gegevensdeling niet alleen vanuit een juridisch perspectief moeten worden benaderd. De ombudsman stelt het burgerperspectief centraal. Dit houdt in dat de overheid behoorlijk moet omgaan met de gegevens en de privacy van de burger en tegelijkertijd moet samenwerken om de burger optimaal te helpen.

De visie van de Nationale ombudsman is dat de burger een partner is in het ketenoverleg. Dat betekent dat hij iets te zeggen heeft over de manier waarop overheidsinstanties zijn situatie bespreken, en over hoe hijzelf bij het ketenoverleg is betrokken. Dit vraagt om een open en doorlopend gesprek tussen de professionals van de betrokken instanties en de burger over welke gegevens instanties delen, hoe dit gebeurt, met wie en met welk doel. De burger kan in dit gesprek laten weten hoe hijzelf betrokken wil zijn in het ketenoverleg en wat zijn grenzen zijn wat betreft het delen van zijn gegevens.

In dit onderzoek formuleert de ombudsman uitgangspunten voor gegevensdeling en privacy van burgers in ketenoverleggen. Met een transparante en professionele houding doet de overheid recht aan wat de burger van haar mag verwachten. Dat betekent dat de overheid de burger bij het ketenoverleg betreft en met hem samenwerkt.

De Nationale ombudsman,
Reinier van Zutphen

2 DE UITGANGSPUNTEN

Werk samen

- 👉 Werk samen vanuit het perspectief van de burger en betrek de burger erbij.
- 👉 Deel alleen de gegevens die nodig zijn om het doel van de samenwerking te bereiken.
- 👉 Zie privacy als voorwaarde voor goede samenwerking en zoek met de burger passende oplossingen voor belemmeringen.
- 👉 Maak afspraken over welke gegevens worden vastgelegd en waar.

Wees transparant

- 👉 Praat met, en niet over, de burger. De burger is partner in het ketenoverleg.
- 👉 Wees duidelijk en open naar de burger over welke gegevens je deelt, hoe je dat doet en waarom.
- 👉 Spreek af bij wie de burger terecht kan met vragen of zorgen.

Gebruik je professionaliteit

- 👉 Wees je bewust van het recht op privacy van de burger en bekijk de gegevensdeling vanuit zijn perspectief.
- 👉 Wees integer, proactief en betrouwbaar in je afwegingen rond gegevensdeling: weet wat je, vanuit je eigen rol en taak, nodig hebt en wat je met anderen kunt delen om het doel van de samenwerking te bereiken.
- 👉 Vertrouw op elkaars professionaliteit.

3 UITGANGSPUNTEN NADER UITGEWERKT

3.1 Samenwerking

Werk samen

- ▶ Werk samen vanuit het perspectief van de burger en betrek de burger erbij.
- ▶ Deel alleen de gegevens die nodig zijn om het doel van de samenwerking te bereiken.
- ▶ Zie privacy als voorwaarde voor goede samenwerking en zoek met de burger passende oplossingen voor belemmeringen.
- ▶ Maak afspraken over welke gegevens worden vastgelegd en waar.

De burger mag van de overheid verwachten dat zij op eigen initiatief en in het belang van de burger samenwerkt met andere (overheids)instanties. De overheidsinstanties zijn zich ervan bewust dat de burger afhankelijk is van de overheid en dat er voor de burger sprake is van één overheid. De overheid stuurt de burger niet van het kastje naar de muur vanwege mogelijke belemmeringen voor samenwerking vanuit de privacywetgeving maar bespreekt met de burger wat mogelijke oplossingen hiervoor zijn. De burger mag erop rekenen dat de betrokken ketenpartners maatwerk leveren en daarvoor alleen de noodzakelijke gegevens delen. De burger is partner in de samenwerking en het respecteren van zijn privacy is een voorwaarde bij de samenwerking.

Het doel is samenwerken en daarbij is het van belang dat professionals duidelijk maken wat ieders rol en taak is. Vanuit die positie draagt iedere ketenpartner bij aan de samenwerking. Dat vraagt van professionals dat zij niet alleen vanuit hun eigen perspectief naar het doel van de samenwerking kijken maar ook vanuit het burgerperspectief en het perspectief van de andere ketenpartners. In het kader van de samenwerking maken de (overheids)instanties ook afspraken over het vastleggen van de gegevens van de burger.

Het uitgangspunt moet zijn dat er maximaal wordt samengewerkt met minimale gegevensuitwisseling.

3.2 Transparant

Wees transparant

- ▶ Praat met, en niet over, de burger. De burger is partner in het ketenoverleg.
- ▶ Wees duidelijk en open naar de burger over welke gegevens je deelt, hoe je dat doet en waarom.
- ▶ Spreek af bij wie de burger terecht kan met vragen of zorgen.

De burger mag van de overheid verwachten dat zij in haar handelen open en voorspelbaar is zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. En ook waarom de overheid bepaalde dingen niet doet. Het uitgangspunt daarbij is dat de overheid in gesprek gaat en blijft met de burger. De instanties in het ketenoverleg maken het voor de burger duidelijk en begrijpelijk met welk doel zijn gegevens wel of niet worden gedeeld en met wie. En wie hij kan aanspreken wanneer er iets niet klopt of als hij wil weten wat instanties aan gegevens hebben. Het gesprek stelt de burger in de gelegenheid om grenzen te stellen aan het delen van zijn gegevens en zijn vragen of zorgen kenbaar te maken. Privacy gaat immers niet alleen over de juridische waarborging ervan. Privacy is ook persoonlijk; eenieder heeft daar andere waarden en behoeften bij. Wanneer de overheid een open en transparante houding aanneemt rond de gegevensdeling en het gesprek daarover met de burger in stand houdt, biedt de overheid ruimte aan de burger om mee te praten over hoe zijn gegevens worden gedeeld en met wie.

Voor de ombudsman is het uitgangspunt dat de burger een partner is in het ketenoverleg, waarin zijn hulpvraag wordt besproken. Met de burger moet worden besproken op welke manier hij hier invulling aan wil geven; wil hij bijvoorbeeld wel of niet aanwezig zijn bij het overleg. Ook moet het voor de burger duidelijk zijn waar en hoe zijn gegevens, bijvoorbeeld in de vorm van een verslag, worden vastgelegd. Zo kan de burger meepraten en is zijn gegevensdeling transparant.

3.3 Professionaliteit

Gebruik je professionaliteit

- ▶ Wees je bewust van het recht op privacy van de burger en bekijk de gegevensdeling vanuit zijn perspectief.
- ▶ Wees integer, proactief en betrouwbaar in je afwegingen rond gegevensdeling: weet wat je, vanuit je eigen rol en taak, nodig hebt en wat je met anderen kunt delen om het doel van de samenwerking te bereiken.
- ▶ Vertrouw op elkaars professionaliteit.

Professionaliteit betekent dat de overheid ervoor zorgt dat de burger erop mag vertrouwen dat de betrokken professionals zich bewust zijn van zijn recht op privacy en daarnaar handelen. Ook wanneer de burger zelf zijn privacy niet aan de orde stelt.

Een voorwaarde om professioneel te kunnen werken, is dat (overheids)instanties de juridische waarborgen en eisen van de (U)AVG in de werkprocessen en procedures implementeren¹. Dan kunnen de professionals op een behoorlijk wijze invulling geven aan hun taak.

¹ Zo is iedere overheidsinstantie verplicht een functionaris gegevensbescherming te benoemen die erop toeziet dat volgens de (U)AVG wordt gewerkt.

Daarnaast moeten de medewerkers in het ketenoverleg proactief, betrouwbaar en integer handelen in de afwegingen die rond de gegevensdeling (moeten) worden gemaakt. Zij initiëren en voeren het gesprek met de burger over welke gegevens moeten worden gedeeld en waarom. En zij zijn zich ervan bewust dat het betrekken van de burger bij het ketenoverleg geen vrijbrief is om ongelimiteerd zijn gegevens te delen.

Dat vraagt van de betrokken professionals een actieve houding en inzet om de privacy van de burger te waarborgen. Zij committeren zich hieraan door in het ketenoverleg alleen die gegevens te wisselen die noodzakelijk zijn om het vraagstuk op te lossen. En spreken elkaar aan wanneer er te veel gegevens worden gedeeld of gevraagd.

Een belangrijk aspect daarbij is, is dat de ketenpartners vertrouwen op elkaars professionaliteit, oordeel en advies. Men moet uitgaan van het ingenomen standpunt of gegeven advies van een professional dat tot stand is gekomen op basis van gegevens die niet gedeeld mogen worden. Zo nodig kan advies worden ingewonnen bij een derde (denk aan deskundige/arts).

Professionaliteit betekent ook dat om zwaarwegende redenen zoals de veiligheid van anderen (familieleden) de privacy van de burger wel kan worden geschaad. In zo'n situatie moet de professional transparant zijn en gemotiveerd kunnen uitleggen aan de betrokken burger waarom hij tot de 'privacyschending' is gekomen en waarom dit was gerechtvaardigd.

4 SCHETS VAN DE BEVINDINGEN

4.1 Ketenoverleg

Volgens de Nationale ombudsman moet in het overheidshandelen het burgerperspectief centraal staan. Daarom is de Nationale ombudsman voorstander van het bieden van maatwerk; dienstverlening bieden aan de (niet zelfredzame) burger en de burger niet onnodig bevragen. Ketenoverleg tussen instanties ten behoeve van het oplossen van problemen van de burger en de burger daarmee ontlasten om alles zelf uit te zoeken en te regelen, vindt de ombudsman een goede ontwikkeling.

Ketenoverleg:

Overleg tussen verschillende overheidsinstanties die allemaal deel uitmaken van de oplossing van het probleem van de burger. Het gaat in dit onderzoek om hulp- en zorgvragen van burgers. Het doel van een ketenoverleg is met elkaar samenwerken om de burger optimaal te helpen.

4.2 Aanpak

Ten behoeve van dit onderzoek hebben onderzoekers een aantal ketenoverleggen bezocht. Tevens is een inventarisatie gemaakt van de ontvangen klachten en signalen vanaf 1 januari 2017. De onderzoekers hebben gesproken met verschillende deskundigen op het gebied van privacy, waaronder de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)². Hieruit is het volgende beeld ontstaan.

4.3 Uit de ketenoverleggen

Het beeld dat uit de bezoeken aan de overleggen ontstaat, is positief. De komst van de (U)AVG lijkt geen belemmeringen of problemen op te werpen als het gaat om de samenwerking. De betrokken instanties geven aan dat zij de privacy van de burger hoog achten en daar ook alert op zijn. De komst van de (U)AVG heeft dit bewustzijn vergroot. Het betrekken van de burger bij het delen van zijn gegevens vinden de instanties belangrijk.

Een professional:

"Zonder de burger geen samenwerking"

Ook wordt benoemd dat de burger die zorg of hulp zoekt eigenlijk niet bezig is met zijn privacy. Het belangrijkste is dat hij geholpen wordt. Dat kan een verklaring zijn voor het feit dat de bezochte overleggen nagenoeg geen klachten ontvangen van burgers over privacy en gegevensdeling. Andere verklaringen kunnen zijn dat de burger zich voldoende betrokken voelt bij die gegevensdeling óf dat hij juist helemaal niet betrokken wordt en dus ook niet weet dat er gegevens over hem worden gedeeld.

² Een volledige beschrijving van de aanpak en invulling van het onderzoek, de activiteiten en de bevindingen is opgenomen in de Verantwoording.

4.4 Uit de signalen en klachten van burgers

De klachten en signalen over privacy die de ombudsman heeft ontvangen, zien op meer dan de gegevensdeling in de ketenoverleggen waar dit onderzoek zich specifiek op richt. Het laat zien wat burgers in het algemeen vinden van het delen van hun gegevens tussen verschillende (overheids)instanties of binnen instanties.

Burger:

"Waar gaat het mij om? Ik wil dat mijn privacy gewaarborgd is. Ik wil dat de gemeente ervoor zorgt dat de thuiszorginstelling mijn medische gegevens vernietigt. En ik wil erop kunnen vertrouwen dat medewerkers van de zorg bekwaam zijn, omdat ik van hen afhankelijk ben."

Uit de inventarisatie van de klachten en signalen komt naar voren dat burgers weten dat hun privacy gerespecteerd dient te worden door de overheid en dat daar regels voor zijn. Tegelijkertijd is het voor burgers moeilijk om te achterhalen wat die regels precies zijn en waar ze terecht kunnen om duidelijkheid te krijgen als ze hierover vragen hebben. Het blijkt dat burgers verschillend denken over hun privacy en wanneer er sprake is van schending van die privacy.

Een signaal van een burger:

"Instanties delen informatie met elkaar. De grens wordt opgezocht van wat wettelijk wel en niet mag. Daarbij is het voor mij lastig om te achterhalen welke gegevens met wie worden gedeeld, omdat die (gegevensuitwisseling) niet wordt vastgelegd en vooral mondeling lijkt te gebeuren."

Ook blijkt uit de inventarisatie dat burgers niet willen dat overheden met elkaar gegevens delen, zonder dat zij weten dat dit gebeurt en duidelijk is om welke gegevens dat gaat. Burgers willen daar zelf ook iets over te zeggen hebben.

4.5 Uit de verschillende gesprekken

Opvallend is dat uit de gesprekken met de deskundigen meer drempels en belemmeringen voor gegevensdeling naar voren komen dan uit de bezoeken aan de verschillende ketenoverleggen. Onder meer het ontbreken van juridische kaders voor zorgvuldig handelen en gegevensdeling ten behoeve van integrale samenwerking worden als probleem benoemd. De deskundigen zien daardoor meer terughoudendheid bij de instanties in verschillende overleggen dan de onderzoekers van de ombudsman hebben gezien in de bezochte ketenoverleggen.

Ook hier geldt, net als bij het beeld uit de klachten van burgers, dat het in de gesprekken met deskundigen niet uitsluitend ging over de overleggen rond zorg- en hulpvragen. De gesprekken gingen over gegevensdeling tussen instanties in het algemeen. Dus ook wanneer er in het kader van vroegsignalering gegevens gedeeld zouden moeten worden om burgers in beeld te krijgen die een groot risico lopen (verder) in de schulden te komen. Of wanneer tijdens een ketenoverleg blijkt dat er mogelijk sprake is van strafrechtelijke feiten (fraude met een uitkering). Voor de betrokken instantie ontstaat er dan een dilemma wat zij met de gegevens kan en mag doen.

VERANTWOORDING

1	AANPAK	16
2	BEELD UIT DE KETENOVERLEGGEN	18
3	BEELD UIT DE KLACHTEN EN SIGNALLEN VAN BURGERS	23
4	BEELD UIT DE VERSCHILLENDE GESPREKKEN	26
5	JURIDISCH KADER EN BEGRIPPEN	30
6	IMPRESSIE RONDETAFLBIJEENKOMST 19 NOVEMBER 2018	33
7	OVERZICHT RAPPORTEN	36

1 Aanpak

Een signaal van een burger:

"Instanties delen informatie met elkaar. De grens wordt opgezocht van wat wettelijk wel en niet mag. Daarbij is het voor mij lastig om te achterhalen welke gegevens met wie worden gedeeld, omdat die (gegevensuitwisseling) niet wordt vastgelegd."

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op het ketenoverleg tussen (overheids)instanties³ ten behoeve van het oplossen van een zorg- of hulpvraag van de burger en de borging van de privacyrechten van de betreffende burger in die samenwerkingssituaties⁴.

Onderzoeksvraag

Wat mogen burgers van de overheid verwachten als het gaat om het bieden van maatwerk en dienstverlening ten behoeve van een zorg- of hulpvraag in relatie tot hun recht op privacy in ketenoverleggen?

Aanpak

Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers van de Nationale ombudsman de volgende activiteiten ondernomen.

Er is een inventarisatie gemaakt van de klachten over privacy die de Nationale ombudsman heeft ontvangen in de periode van 1 januari 2017 tot en met medio mei 2018. In de periode van 3 augustus tot en met 15 september 2018 heeft de Nationale ombudsman een meldpunt op zijn website geopend. Hier konden burgers hun ervaringen delen:

Gegevens uitwisselen en privacy? Uw ervaringen horen wij graag!

Heeft u ook wel eens meegemaakt dat de overheid, zoals de gemeente of het UWV, uw persoonlijke gegevens deelde met andere overheidsinstanties? Wat vond u daarvan? Vindt u dat de overheid duidelijk is over de informatie die zij over u deelt met anderen? Kent u een overheidsinstantie die op een goede manier omging met uw persoonlijke gegevens? De Nationale ombudsman hoort het graag voor zijn onderzoek naar privacy en gegevensuitwisseling.

³ Het betreft niet uitsluitend overheidsinstanties maar ook private instanties die publiekstaken uitvoeren.

⁴ De overleggen tussen instanties gericht op handhaving en fraudebestrijding zijn niet in het onderzoek betrokken.

In de nieuwsbrief die de Nationale ombudsman maandelijks verstuurt aan decentrale overheden is een oproep geplaatst:

Ervaring met privacy in ketenoverleg? Vertel het de ombudsman

Welke ervaring heeft u als gemeente met gegevensuitwisseling in een ketenoverleg? De ombudsman hoort het graag!

In de vorige nieuwsbrief heeft de ombudsman aandacht besteed aan zijn onderzoek naar het delen van gegevens in ketenoverleg. In dit onderzoek staat de vraag centraal:

Wat mogen burgers van de overheid verwachten als het gaat om het delen van gegevens in een ketenoverleg in verhouding tot hun recht op privacy? De ombudsman is in gesprek met verschillende ketenoverleggen zoals een jeugdbeschermingstafel en een overleg ten behoeve van vroegsignalering schulden. Ook is er een meldpunt voor burgers geopend. Zij kunnen hier hun ervaringen, goed en slecht, aan de ombudsman laten weten.

Ervaring van gemeenten

Naast de ervaringen van burgers hoort de ombudsman ook graag ervaringen van gemeenten met gegevensuitwisseling in een ketenoverleg en het borgen van de privacy van de burger. Heeft uw gemeente goede werkwijzen ontwikkeld of ervaart uw gemeente dilemma's bij het bieden van maatwerk en de bescherming van persoonsgegevens? Neemt u dan vóór 15 september a.s. contact op.

Er zijn verschillende ketenoverleggen bezocht en de onderzoekers hebben gesprekken met diverse deskundigen en vertegenwoordigers van instanties gevoerd.

Op 19 november 2018 is een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met verschillende professionals, waarmee de onderzoekers eerder individueel spraken in het kader van het onderzoek. Tijdens deze bijeenkomst is gezamenlijk gereflecteerd op de concept-uitgangspunten van de Nationale ombudsman. Op 3 december 2018 heeft een gesprek plaatsgevonden over de conceptrapportage met de AP.

Ten behoeve van het onderzoek is een inventarisatie gemaakt van eerdere oordelen van de ombudsman rond privacyvraagstukken. Ook zijn rapportages van de AP en rapporten van de gemeentelijke (kinder)ombudsman Rotterdam bekeken.

2 Beeld uit de ketenoverleggen

De onderzoekers van de Nationale ombudsman hebben verschillende ketenoverleggen bijgewoond. Dat waren een Jeugdbeschermingstafel, een samenwerkingsverband tussen UWV en een gemeente (met als doel om na beëindiging van de werkloosheidsuitkering instroom in de bijstand te voorkomen), het Voertuigketenoverleg (een overleg rond de kentekenregistratie en boetes in het kader van de motorrijtuigenbelasting, parkeer- en verkeerboetes), een multidisciplinaire aanpakteam Kindermishandeling, twee Sociaal Wijkteams en een Citydeal-overleg (preventie van schulden).

Tijdens deze bezoeken schoven de onderzoekers aan bij de ketenoverleggen om een goed beeld te krijgen van de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Bij de ketenoverleggen waar ook burgers aanwezig waren, werd aan hen vooraf toestemming gevraagd voor de aanwezigheid van de onderzoekers van de ombudsman. In alle gevallen werd die toestemming gegeven.

De door de onderzoekers bezochte ketenoverleggen zijn werkzaam op totaal verschillende terreinen. Als het echter gaat over gegevensdeling en privacy dan spelen bij alle ketenoverleggen dezelfde aspecten.

Inwerkingtreding (U)AVG (mei 2018)

De inwerkingtreding van de (U)AVG heeft er niet toe geleid dat de werkwijze of het werkproces, van de bezochte ketenoverleggen wezenlijk is veranderd. Alle ketenoverleggen gaven aan ook conform het regime van de voorgaande wet, de Wet bescherming Persoonsgegevens (Wbp) te hebben gewerkt en dat dat onder de (U)AVG niet veel anders is. Wel heeft de komst van de (U)AVG ervoor gezorgd dat er in de samenwerking meer aandacht is voor beveiliging van gegevens en het respecteren van de privacy.

In de praktijk leidt dit er bijvoorbeeld toe dat gegevens die digitaal met elkaar gedeeld moeten worden, nu versleuteld worden verzonden. Om de gegevens te kunnen lezen is dan een wachtwoord nodig. Voor een burger die die gegevens ook toegezonden krijgt, kunnen dit soort wijzigingen in de uitvoeringspraktijk soms lastig zijn. Met name als het gaat om minder zelfredzame of minder digitaal vaardige mensen.

De regels van de (U)AVG leiden bij een aantal bezochte ketenoverleggen tot een grotere terughoudendheid bij het delen van gegevens. Men is toch wat 'banger' om een fout te maken als het gaat om privacy, met name de professionals die onder het tuchtrecht vallen.

Betrokkenheid van de burger

De burger wordt over het algemeen voorafgaand aan het ketenoverleg meegedeeld dat zijn hulpvraag in een ketenoverleg met ketenpartners besproken wordt. Dit gebeurt door degene die het eerste aanspreekpunt is voor die burger. Dat kan bijvoorbeeld de wijkteammedewerker zijn die de hulpvraag binnen krijgt of een maatschappelijk werker die al langer contact heeft met de burger.

Bij alle ketenoverleggen, die gericht zijn op het helpen van de burger, is het uitgangspunt dat wanneer de burger aangeeft dat hij geen verdere behandeling of bespreking van zijn situatie wil vanwege zijn privacy, het overleg stopt. En dat daarmee de behandeling van zijn hulpvraag in het ketenoverleg ophoudt⁵.

Gegevensdeling in ketenoverleggen

De ketenoverleggen die de onderzoekers van de ombudsman bezocht hebben zijn verschillend ingericht. Sommige ketenoverleggen hebben een structureel karakter met vaste deelnemers. Andere ketenoverleggen zijn wat 'losser' georganiseerd in die zin dat afhankelijk van de hulpvraag van de burger gekeken wordt welke ketenpartners uitgenodigd moeten worden.

Een professional:

"Zorg met minimale gegevensdeling voor maximale samenwerking".

Uitgangspunt

Door alle ketenoverleggen wordt aangegeven dat het uitgangspunt is dat er steeds gekeken wordt welke gegevens nodig zijn om de hulpvraag goed te kunnen bespreken. De meeste ketenoverleggen geven aan dat iedere deelnemer zichzelf de vraag zou moeten stellen *'heb ik al deze gegevens nodig, moet ik al deze gegevens delen (gelet op de hulpvraag)?'*. Iedereen lijkt zich verantwoordelijk te voelen voor waarborging van de privacy van de burger. Verder wordt er uitgegaan van de deskundigheid en professionaliteit van de ketenpartner die de informatie inbrengt, waardoor door de andere ketenpartners minder wordt gevraagd naar de achtergrond van de hulpvraag (zoals bijvoorbeeld naar specifieke (medische) gegevens van de burger).

Bij ketenoverleggen met een structureel karakter zijn er over het algemeen via convenanten afspraken vastgelegd over gegevensdeling en waarborging van de privacy door de betrokken ketenpartners.

Mondeling delen

Als het gaat om het mondeling, tijdens het ketenoverleg, uitwisselen van gegevens zijn er in de praktijk duidelijke verschillen te zien. In het ene ketenoverleg worden veel meer gegevens van de burger (naam, geboortedatum, soms adres, leefsituatie, medische problematiek) gedeeld dan in het andere ketenoverleg (alleen een zaaksnummer in de beschrijving van een casus vooraf aan het overleg) terwijl de vraagstelling in het ketenoverleg nagenoeg dezelfde is: hoe kunnen we het beste tegemoetkomen aan de hulpvraag van de burger?

Schriftelijk vastleggen van gegevens

Ook als het gaat om het op schrift bewaren van de gegevens die mondeling gedeeld zijn, in de vorm van een dossier of verslag, is het beeld wisselend. Er is zeker meer aandacht voor de wijze waarop gegevens worden bewaard en wie daar toegang tot heeft.

Het ene ketenoverleg stelt een verslag op met minimale vastlegging van gegevens en vernietigt dit verslag na een paar weken. Slecht de eindoplossing voor de hulpvraag blijft

⁵ Dit is anders wanneer er gevreesd wordt voor veiligheid van bijvoorbeeld kinderen of huiselijk geweld.

geregistreerd staan zonder specifieke gegevens van de burger. Deze werkwijze komt voort uit de houding dat het voldoende is als het ketenoverleg achteraf kan motiveren waarom voor een bepaalde oplossing is gezorgd.

Een ander ketenoverleg legt alle informatie en gegevens van de burger vast in het computersysteem waar alle ketenpartners gebruik van maken en gaat uit van de professionaliteit en integriteit van de medewerker zelf om niet meer gegevens te bekijken dan nodig is. Er is echter niet in alle gehanteerde computersystemen gewaarborgd dat alleen de geautoriseerde medewerker kennis kan nemen van de gegevens.

Burger in het ketenoverleg

Door alle bezochte ketenoverleggen wordt aangegeven dat burgers die een hulpvraag hebben privacy geen belangrijk thema lijken te vinden, althans niet het belangrijkste. Het beeld dat de ketenoverleggen hebben, is dat de burger het belangrijker vindt dat hij/zij geholpen wordt en bovendien niet steeds opnieuw hetzelfde verhaal wil vertellen aan de verschillende instanties.

Over het algemeen is er in het ketenoverleg één instantie die rechtstreeks contact onderhoudt met de betrokken burger. Dat is ook degene die de burger vooraf informeert dat er gegevens zullen worden gedeeld. De aard van de onderwerpen die het ketenoverleg behandelt, speelt hierin wel een rol; als de veiligheid van bijvoorbeeld kinderen in het geding is, kan op wettelijke gronden het vooraf informeren van de burger over de gegevensdeling niet/minder aan de orde zijn.

De burger krijgt na het ketenoverleg een mondelinge of schriftelijke terugkoppeling van die instantie. Soms gaat het verslag van het ketenoverleg ook naar de burger of heeft hij digitaal de mogelijkheid om het verslag in te zien.

*Een professional:
"Zonder de burger geen samenwerking"*

Een aantal van de bezochte ketenoverleggen nodigen de burger uit om aanwezig te zijn bij het ketenoverleg (tenzij daartegen specifieke bezwaren zijn op grond van bijvoorbeeld de mentale gesteldheid van de betrokken burger). Ketenoverleggen die hiervoor kiezen, zien ook duidelijk toegevoegde waarde in de aanwezigheid van de burger. Er kunnen bijvoorbeeld direct afspraken worden gemaakt met iedereen die erbij betrokken is en onduidelijkheden in de persoonlijke situatie kunnen worden opgehelderd.

Redenen om de burger niet te laten aanschuiven zijn bijvoorbeeld efficiëntie overwegingen, het praat makkelijker en sneller als alle aanwezigen bekend zijn met de procedures en het jargon. Wanneer een burger aanschuift is meer tijd nodig om uitleg en toelichting te geven op het gevolgde proces.

Afwezigheid van de burger geeft ketenpartners ook (meer) de vrijheid om de verschillende oplossingsrichtingen te verkennen en de grenzen van wet- en regelgeving op te zoeken ten bate van de burger. De aanwezigheid van de burger bij een ketenoverleg kan soms een belemmering zijn om 'out-of-the-box' te denken.

Doelbinding, grondslag en integrale samenwerking⁶

Uit de werkbezoeken is gebleken dat er ketenoverleggen zijn die 'overzichtelijk' zijn omdat zij zich in de samenwerking richten op één doel binnen een afgebakende periode. En er zijn ketenoverleggen die 'complex' zijn door de hoeveelheid deelnemende partners en verscheidenheid aan hulpvragen (sociale wijkteams). In veel ketenoverleggen hebben de instanties vanuit hun specifieke wettelijke taak een eigen doel en alleen op basis van dat doel een grondslag om gegevens te delen. Een gezamenlijk doel, de doelbinding, die de gegevensdeling in het kader van de integrale samenwerking op juridische gronden rechtvaardigt, ontbreekt veelal.

Voor alle bezochte ketenoverleggen geldt dat het dagelijkse werk gewoon doorgang kan vinden, maar dat het ontbreken van een wettelijke basis voor integrale samenwerking (en daarmee de grondslag om gegevens te delen) soms als een belemmering kan voelen voor het uitwisselen van gegevens tussen ketenpartners.

Een wettelijke grondslag voor integrale samenwerking waarmee voldaan kan worden aan het vereiste van doelbinding vanuit de (U)AVG zou het volgens de bezochte ketenoverleggen makkelijker maken wanneer er achteraf problemen over de gegevensuitwisseling ontstaan. De wettelijke grondslag lijkt in de praktijk vooralsnog niet per se noodzakelijk te zijn om het dagelijks werk en de integrale samenwerking, door te laten gaan.

Ervaren dilemma's

Uit de bezoeken aan de ketenoverleggen komen geen concrete dilemma's naar voren. Wel heeft de komst van de (U)AVG het privacybesef doen toenemen. Dat heeft onder meer gevolgen voor het (vooraf) delen van informatie (bijvoorbeeld alleen een casusomschrijving zonder persoonsgegevens) en welke gegevens worden vastgelegd en bewaard en door wie. Dit lijkt echter geen noemenswaardige gevolgen te hebben voor de ontwikkelde werkwijzen binnen het ketenoverleg. De insteek is bij de meeste professionals vooral om met de burger goed te bespreken wat er aan gegevensdeling nodig is om samen te werken en achteraf ook goed uit te kunnen leggen waarom er gegevens zijn gedeeld. Dat is niet anders door de komst van de (U)AVG.

Een wettelijke grondslag voor integrale samenwerking zou voor sommigen wel helpen om de huidige werkwijzen juridisch goed te regelen en zich daarmee zekerder te voelen. Het ontbreken ervan leidt nu echter, voor de professionals die wij spraken, niet tot grote belemmeringen of drempels.

Samenvattend

Het beeld dat uit de bezoeken aan de overleggen ontstaat, is positief. De komst van de (U)AVG lijkt geen belemmeringen of problemen op te werpen als het gaat om de integrale samenwerkingen. De betrokken instanties geven aan dat zij de privacy van de burger hoog achten en daar ook alert op zijn. Het betrekken van de burger bij het delen van zijn gegevens vinden de instanties belangrijk.

⁶ Zie 5 Juridisch kader en begrippen

Ook wordt benoemd dat de burger die zorg of hulp zoekt eigenlijk niet bezig is met zijn privacy. Het belangrijkste is dat hij geholpen wordt. Dat kan een verklaring zijn voor het feit de bezochte overleggen geen klachten ontvangen van burgers over privacy en gegevensdeling. Maar de wijze waarop de burger wordt betrokken bij het delen van zijn gegevens kan ook de reden zijn dat burgers zich niet geschaad voelen in hun privacy, bijvoorbeeld omdat hij het niet weet omdat hij niet betrokken wordt of omdat hij zich juist voldoende betrokken voelt.

3 Beeld uit de klachten van burgers

De Nationale ombudsman heeft de start van het onderzoek aangekondigd op zijn website en via andere mediakanalen. De ombudsman heeft burgers opgeroepen om hun ervaringen met betrekking tot het uitwisselen van gegevens tussen overheidsinstanties in relatie tot privacy met ons te delen. Daarop zijn 24 reacties binnengekomen. Ook is een inventarisatie gemaakt van de ontvangen signalen en klachten met een privacyaspect in de periode van 1 januari 2017 tot en met medio mei 2018. Dit waren er 115.

Veel klachten en signalen hebben geen betrekking op een ketenoverleg ten behoeve van het bieden van zorg of hulp, zoals in dit onderzoek centraal staat. Wel gaat het in alle gevallen om het delen van gegevens tussen overheidsinstanties, bijvoorbeeld tussen het UWV en de Belastingdienst, of het delen van gegevens tussen verschillende ambtenaren binnen dezelfde overheidsinstantie.

Burger: "Waar gaat het mij om? Ik wil dat mijn privacy gewaarborgd is. Ik wil dat de gemeente ervoor zorgt dat de thuiszorginstelling mijn medische gegevens vernietigt. En ik wil erop kunnen vertrouwen dat medewerkers van de zorg bekwaam zijn, omdat ik van hen afhankelijk ben."

Algemeen beeld

De reacties laten zien dat burgers weten dat de overheid hun recht op privacy moet respecteren en zich moet houden aan regels voor het uitvragen en delen van gegevens. Voor burgers roept dat tegelijk vragen op en in de zoektocht naar een antwoord kijken burgers naar diezelfde overheid.

Uit een gesprek tussen een burger en een medewerker van de Nationale ombudsman: Een burger geeft aan dat gegevens besproken zijn in een ketenoverleg zonder dat de instanties in dat overleg betrokken zijn bij het gezin. De burger heeft duidelijk aangegeven dat er geen toestemming is gegeven om de gegevens te delen. Dat is wel gebeurd. Uit de reactie komt naar voren dat het vervolgens veel tijd (jaren) heeft gekost om ervoor te zorgen dat het gebruik van de gegevens en het bespreken van die gegevens in een overleg teruggedraaid wordt. De burger weet dus dat er gesproken is over zijn/haar casus. De burger heeft geen tot weinig zeggenschap over zijn/haar positie in het overleg, er vindt geen goede terugkoppeling plaats en het kost de burger te veel moeite om invloed te hebben op de informatie die gedeeld is/kan worden in de toekomst en het rechtzetten daarvan.

In een aantal ontvangen reacties stellen burgers de wijze waarop gegevens worden verzameld, gebruikt en gedeeld door de overheid ter discussie.

Burger: "De klacht ging erover, dat ze bij mij in de straat, bij de verhuurder van mijn kamer, allerlei informatie hebben verteld, terwijl ik er niet was. Ik woon er sinds oktober 2016. De hele straat praat nu over me, de verhuurster kijkt me met angst in mijn ogen aan. Ik moet van haar vertrekken. Ik durf niet meer naar mijn kamer en de politie laat niets meer van zich horen, nadat ik een klacht bij hun heb ingediend."

De burger weet niet altijd vooraf dat er gesproken is over zijn casus. De burger heeft, blijkens de klachten die de ombudsman ontving, vaak geen tot weinig zeggenschap over zijn positie in het ketenoverleg tussen de verschillende instanties. Er vindt geen goede terugkoppeling plaats over hetgeen gedeeld en besproken is. Het ontbreekt voor deze burgers aan duidelijkheid over wat er gebeurt en waarom. Daarbij kost het vaak moeite om, ingeval van fouten, de informatie die gedeeld is en gedeeld kan worden in de toekomst te corrigeren.

Uit een dossier:

Om tot een indicatie te komen voor het oplossen van een hulpvraag heeft de gemeente een gesprek met de burger. Bij de uiteindelijke beoordeling blijken ook andere gegevens betrokken, waarvan de burger niet weet hoe die verzameld zijn en ook van mening is dat deze gegevens niet thuishoren bij de beoordeling. De burger krijgt niet boven water hoe de gegevens verzameld zijn, het is niet duidelijk of er in een keten gegevens gedeeld zijn. Daarbij speelt ook de vraag wie er vervolgens/in de toekomst inzage kan hebben in hetgeen de gemeente heeft verzameld. Er is niet duidelijk hoe de gemeente handelt wanneer de burger gegevensdeling niet of beperkt wil, er vindt geen goede terugkoppeling plaats en de burger heeft daarmee geen invloed op de informatie die gedeeld is/ kan worden in de toekomst en het rechtzetten daarvan.

Andere reacties die wij ontvingen, hebben betrekking op het gebruik en verkrijgen van gegevens, waarbij de burger zich afvraagt hoe het kan dat de overheid die gegevens al heeft of mag gebruiken.

Burger: "Gegevens worden gedeeld terwijl dit niet mag. Los daarvan gebeurt dit ongevraagd en zonder mijn toestemming."

Deze meldingen sluiten aan bij veel van de klachten die de Nationale ombudsman kreeg over privacy en delen van gegevens gedurende de periode januari 2017 tot medio mei 2018. Bijna alle klachten in die periode hebben betrekking op de vraag van de burger of gegevens door een overheid rechtmatig zijn verkregen en/of mochten worden doorgegeven aan een andere overheid. Het gaat dan vooral over het rechtmatig handelen van de overheid. Slechts een paar van die klachten betrof gegevensdeling binnen een ketenoverleg gericht op het bieden van hulp en zorg.

Uit een dossier:

In deze casus wordt duidelijk dat instanties informatie met elkaar delen. Daarbij wordt door de burger aangekaart dat ondanks dat er geen toestemming is om gegevens te delen, dit wel gebeurt. Dat blijkt doordat instanties informatie rapporteren die niet direct aan die instantie verstrekt is. Hierbij is voor de burger niet duidelijk welke gegevens met wie worden gedeeld en heeft het gevoel daar ook geen zeggenschap over te hebben.

Samenvattend

In dit onderzoek richt de ombudsman zich specifiek op de gegevensdeling in overleggen tussen instanties die tegemoet willen komen aan een hulp- of zorgvraag van de burger.

Het beeld dat ontstaat uit de ontvangen klachten en signalen over privacy, is echter gebaseerd op meer dan de gegevensdeling tussen instanties ten behoeve van een hulp- of zorgvraag. Het laat zien wat burgers in het algemeen vinden van het delen van hun gegevens tussen verschillende (overheids)instanties of binnen instanties.

Burger: "Ik heb meerdere malen gevraagd om mijn gegevens echter het laatste document geeft aan dat ik het kan inzien na afspraak op "kantoor". Wat mij verbaast is dat deze gegevens wel aan een particuliere organisatie worden verstrekt en niet aan de betreffende persoon zelf."

Uit de inventarisatie van de ontvangen klachten en signalen komt naar voren dat burgers weten dat hun privacy gerespecteerd dient te worden door de overheid en dat daar regels voor zijn. Tegelijkertijd is het voor burgers moeilijk om te achterhalen wat die regels precies zijn en waar ze terecht kunnen om duidelijkheid te krijgen als ze hierover vragen hebben. Ook blijkt uit de inventarisatie dat burgers niet willen dat overheden met elkaar gegevens delen, zonder dat de burger weet dat dit gebeurt en duidelijk is om welke gegevens dat gaat. En dat de burger daar zelf ook iets over te zeggen heeft.

Burger: "De gemeente moet zorgvuldiger omgaan met verstrekkingen, want niet alleen worden te vaak beperkte gegevens toch verstrekt en ontbreken ze in overzichten, maar ook is vaak de verwerking die volgt op de verstrekking onrechtmatig omdat de noodzaak ontbreekt. In alle drie de gevallen is niet te achterhalen dat er gegevens verstrekt zijn of aan wie."

Over gegevensdeling in overleggen met het doel hulp of zorg te bieden, zoals in dit onderzoek centraal staat, zijn weinig klachten en signalen bij de ombudsman bekend. Dat betekent volgens de ombudsman niet dat het in al die gevallen goed gaat. Een verklaring voor de weinige klachten kan zijn dat burgers vooral bezig zijn met het krijgen van hulp en zorg en dat privacy daaraan ondergeschikt is. Of dat ze er niet van op de hoogte zijn dat hun gegevens worden gedeeld.

Maar de werkwijze die de ombudsman heeft gezien in verschillende overleggen waarbij de burger nauw betrokken is bij de gegevensdeling kan ook een reden zijn dat burgers niet klagen over de gegevensuitwisseling.

4 Beeld uit diverse gesprekken

De Nationale ombudsman heeft gesprekken gevoerd met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), UPP (Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy; onderdeel van het programma Sociaal Domein, BZK), een procesregisseur keten veiligheidshuis en tevens ervaringsdeskundige, Includio (instantie die ondersteuning biedt aan burgers in opdracht van gemeenten), een psychiatrisch verpleegkundige uit een buurtteam, een senior adviseur van het Nationaal programma Geweld hoort nergens thuis (van het Ministerie van VWS), directeur Stichting MEE NL, advocaat-partner van Pels Rijcken, de directeur van Privacy First en een teammanager WLZ Cliëntondersteuning Achmea.

De gesprekspartners hebben hun visie gegeven op hoe het met de privacy is gesteld in ketenoverleggen. Zij hebben, elk vanuit hun eigen positie, inzicht gegeven in de op dat gebied ervaren dilemma's en kansen. De quotes komen uit hun verhalen. Hieronder wordt een beeld geschetst van hun visie aan de hand van in alle gesprekken terugkerende onderwerpen.

Inwerkingtreding (U)AVG

De komst van de (U)AVG heeft, zo zien de gesprekspartners, geen grote impact op de bestaande werkwijze binnen de ketenoverleggen gehad. Wel is er meer aandacht voor het goed borgen van de privacy van de burger; er is meer bewustzijn en de processen en procedures zijn "strakker" georganiseerd. Professionals vinden het belangrijk om in het belang van de burger de waarborging van privacy duidelijk op het netvlies te hebben staan. Om goede hulp voor de burger te kunnen realiseren, is het belangrijk dat de samenwerkende instanties vertrouwen op elkaars professionaliteit. Een belangrijke vraag die de professionals zich met de komst van de (U)AVG vaker stellen is: "heb ik al deze gegevens nodig, moet ik al deze gegevens delen gelet op de hulpvraag?".

Het blijkt mogelijk te zijn om een ingewikkelde casus met meerdere instanties te bespreken, zonder te veel (persoons)gegevens te delen. Pas als er vervolgacties nodig zijn, kunnen de betrokken instanties in samenspraak met de burger de benodigde gegevens uitwisselen. Maar ook het betrekken van burgers bij het ketenoverleg zelf kan in bepaalde gevallen goed werken. Een transparante werkwijze is in ieder geval een belangrijk uitgangspunt voor het waarborgen van de privacy.

"Een open communicatie en uitleg én doen wat je zegt is voor de burger het belangrijkste."

Enkele gesprekspartners hebben het beeld dat professionals sinds de komst van de (U)AVG juist terughoudender omgaan met delen van informatie. De (U)AVG heeft ervoor gezorgd dat men bang is voor het maken van fouten en het opgelegd krijgen van boetes. Men vervalt dan eerder terug in standaarden, omdat dat veiliger is.

De burger in het ketenoverleg

Volgens meerdere gesprekspartners leeft het privacyvraagstuk bij burgers vaak niet of in mindere mate.

"Patiënten zelf zijn daar vaak niet mee bezig, omdat zij al zoveel aan hun hoofd hebben".

Bij burgers kan het juist op onbegrip stuiten wanneer instanties informatie niet delen en zij telkens opnieuw hun verhaal moeten doen. Ook uit deze gesprekken blijkt dat de (U)AVG het in de uitvoeringspraktijk voor de burger niet altijd makkelijker maakt; bijvoorbeeld door het versleuteld verzenden van berichten naar de burger.

Het uitnodigen van de burger(s) bij het ketenoverleg waarin zijn hulp- of zorgvraag behandeld wordt, gebeurt met regelmaat, zo blijkt uit de gesprekken. Dan is voor de burger duidelijk wat er besproken wordt en welke gegevens bekend zijn bij de verschillende instanties. Bijvoorbeeld in situaties rond gezinsproblematiek waarbij de ontwikkeling en/of veiligheid van kinderen onder druk staat, worden ouders vaak betrokken bij het ketenoverleg.

Niet alle ketenoverleggen betrekken burgers bij de gesprekken. De professionals in de keten ervaren dan belemmeringen zoals het gevoel niet vrijuit te kunnen spreken of de veiligheid van medewerkers niet kunnen waarborgen. En soms is het simpelweg ongewoon en een taboe om de burger uit te nodigen, zo geven enkele gesprekspartners aan.

"Bij scheidingsconflicten kan de privacy bij burgers een issue zijn, maar dan wordt alles gebruikt voor de strijd."

Ervaren dilemma's

De gesprekspartners geven aan dat de afweging hoeveel privacygevoelige informatie over de burger wordt gedeeld, niet altijd eenvoudig te maken is. Professionals ervaren daarbij dilemma's. Soms delen zij, soms ook voorafgaand aan het ketenoverleg, meer informatie met elkaar dan nodig is om de problematiek te kunnen bespreken. Dit wordt dan gedaan zonder de burger erbij te betrekken en met de gedachte om effectief en op doelmatige wijze de burger de juiste hulp te bieden. Professionals gaan dan niet altijd neutraal een ketenoverleg in. Dit hoeft niet altijd een probleem te zijn, maar kan soms wel tot ongewenste of onterechte vooroordelen over de betrokken burger leiden.

Bovendien, zo blijkt uit een aantal gesprekken, kan er een spanning bestaan tussen enerzijds de burger de regie geven over de reikwijdte van zijn hulpvraag en anderzijds de wens van de professionals om 'breder uit te vragen' op de verschillende leefgebieden, zodat de juiste hulp kan worden geboden. Het daarbij betrekken van de burger is een inschatting die door de professionals moet worden gemaakt, volgens de gesprekspartners. De belastbaarheid van de burger, dat wil zeggen de mentale weerbaarheid en de zelfredzaamheid, spelen daarbij een grote rol.

Verder wordt in de meeste gesprekken die de ombudsman heeft gevoerd, bevestigd dat er, sinds de (U)AVG, binnen ketenoverleggen terughoudender wordt omgegaan met gegevensdeling. Dit lijkt vooral te spelen in ketenoverleggen op het snijvlak van zorg en veiligheid (huiselijk geweld bijvoorbeeld).

Een gesprekspartner benoemt dat deze terughoudendheid bij professionals problematisch kan zijn als het de veiligheid in geding brengt. De professional kan het belang van privacy soms te lang laten voorgaan op het belang van veiligheid met het risico dat er te laat wordt ingegrepen. Zo krijgt bijvoorbeeld een wijkagent het signaal dat een vrouw zich onveilig voelt vanwege haar ex-partner. De wijkagent moet vervolgens een mutatie hierover opnemen in het systeem en er volgt overleg met Veilig Thuis. De man wordt op de hoogte gesteld van de mutatie zodat hij weet van deze gegevensvastlegging. Dat kan juist weer een gevaar opleveren voor de vrouw.

De verschillende deskundige gesprekspartners vinden dat de ervaren dilemma's en angst voor fouten bij professionals onnodig belemmerend werken. Sommigen benoemen dat er eigenlijk niets aan de hand is wanneer de ketenpartners bij het delen van gegevens goede intenties hebben en de gegevensdeling kunnen uitleggen aan de burger. Het belangrijkste is om goed voor ogen te hebben wat het doel is van de samenwerking en welke gegevens daarvoor nodig zijn en dat het waarom van die gegevensuitwisseling goed gemotiveerd kan worden.

Doelbinding, grondslag en integrale samenwerking

Verschillende gesprekspartners geven aan dat er bij professionals in de uitvoeringspraktijk behoefte is aan duidelijkheid over hun handelingsruimte. Zij hebben behoefte aan een antwoord op de vraag "hoever kunnen we gaan met het delen van gegevens om tot een oplossing te komen?". Verdere uitwerking in wetgeving van de mogelijkheid om als overheidsinstanties samen te werken en daarvoor gegevens te delen is mogelijk een oplossing. De integrale aanpak die men voorstaat zal dan een wettelijke basis krijgen en daarmee een grondslag voor gegevensdeling. Dit zou de professionals kunnen helpen bij het privacyvraagstuk wanneer binnen een ketenoverleg met het doel om samen te werken informatie kan worden gedeeld.

De gesprekspartners zien daarnaast een rol voor de AP om handvatten te geven die helder maken "wat er (juridisch) allemaal wèl kan" en wat zorgvuldig handelen, juridisch gezien, inhoudt.

Samenvattend

Opvallend is dat uit de gesprekken met de deskundigen meer drempels en belemmeringen naar voren komen dan uit de bezoeken aan de verschillende ketenoverleggen. Onder meer het ontbreken van juridische kaders voor zorgvuldig handelen en gegevensdeling ten behoeve van integrale samenwerking worden als probleem benoemd.

Ook hier geldt, net als bij het beeld uit de klachten van burgers, dat in deze gesprekken het niet uitsluitend de overleggen rond zorg- en hulpvragen betrof. De gesprekken gingen over gegevensdeling tussen instanties in het algemeen. Dus ook wanneer er in het kader van vroegsignalering schulden gegevens gedeeld zouden moeten worden om burgers in

beeld te krijgen die een groot risico lopen in de schulden te komen. Of wanneer er mogelijk sprake is van strafrechtelijke feiten die tijdens de gegevensuitwisseling naar boven komen (fraude uitkering).

De deskundigen zien meer terughoudendheid bij de instanties in verschillende overleggen dan de onderzoekers van de ombudsman hebben gezien in de ketenoverleggen die zij hebben bezocht. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de onderzoekers van de ombudsman slechts een fractie van alle bestaande overleggen hebben bezocht. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de privacy van burgers bij gegevensdeling in overleggen ten behoeve van een zorg- of hulpvraag dus geen belemmering hoeft te zijn.

De vraag die daarmee opkomt is wat er nodig is om de drempels en belemmeringen die wel worden gevoeld, weg te nemen.

5 Juridisch kader en begrippen

Grondrecht

Iedere burger heeft recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Dit is een grondrecht. Om ieders recht op privacy te waarborgen is er privacywetgeving. Bescherming van privacy van de burger is Europees geregeld in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en voor Nederland in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) en in diverse sectorspecifieke wetten en regelgeving. Hiermee wordt beoogd dat ongeoorloofde verwerking van persoonsgegevens wordt voorkomen.

Toezichthouder

De Autoriteit Persoonsgegevens houdt in Nederland toezicht op de naleving van de privacywetgeving en de functionaris gegevensbescherming houdt intern bij de (overheids)instantie zelf toezicht.

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens zijn alle gegevens die informatie bevatten over een in leven zijnde persoon. Dat kan direct zijn, maar ook indirect als het gegeven tot een burger te herleiden is.

Gewone en bijzondere persoonsgegevens

De AVG kent gewone en bijzondere persoonsgegevens. Deze laatste categorie is nader uitgewerkt in de AVG en in de UAVG. Persoonsgegevens die door hun aard bijzonder gevoelig zijn verdienen specifieke bescherming aangezien de context van de verwerking ervan significante risico's kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden. Voor de bijzondere persoonsgegevens geldt daarom een verwerkingsverbod tenzij voldaan is aan in de AVG en in de UAVG opgesomde voorwaarden. Een voorbeeld van een gewoon persoonsgegeven is een naam of een adres en een voorbeeld van bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens over gezondheid.

Verwerken van persoonsgegevens

Bij het verwerken van persoonsgegevens gaat het om alle handelingen die met persoonsgegevens kunnen worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld verzamelen, vastleggen, bewaren, opslaan, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen. Als er geen persoonsgegevens worden verwerkt is de AVG niet van toepassing. Dat zal echter niet snel het geval zijn.

Beginnelsen

In de AVG is in [artikel 5](#) een aantal beginselen vastgelegd die altijd een rol spelen bij het verwerken van persoonsgegevens. Deze beginselen zijn onder meer rechtmatigheid, behoorlijkheid, doelbinding, minimale gegevensverwerking, proportionaliteit, subsidiariteit en transparantie. Hieronder is een aantal beginselen nader toegelicht.

Doelbinding

Het vereiste van doelbinding in een overleg tussen verschillende instanties houdt in dat het uitwisselen van gegevens moet bijdragen aan het behalen van het beoogde doel van de samenwerking in de keten. Bij een overleg is de bewustwording van deze vraag van belang. Als verwerking voor een ander doel verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld, is verdere verwerking ook toegestaan. Of het nodig is dat overheidsinstanties in een overleg dossierinformatie over een burger met elkaar delen wordt overgelaten aan de overheidsinstantie zelf. Doorslaggevend daarbij zal telkens zijn of het delen van de informatie noodzakelijk is met het oog op hulp of zorg die de burger nodig heeft.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het vereiste van proportionaliteit houdt in dat het doel van het uitwisselen van gegevens in verhouding moet staan tot de inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Het vereiste van subsidiariteit houdt in dat het beoogde doel niet ook op een andere manier dan het uitwisselen van gegevens kan worden behaald.

Transparantie

Het vereiste van transparantie houdt in dat burgers moeten worden ingelicht welke gegevens van hem of haar worden vastgelegd, met welk doel en met wie deze gegevens worden gedeeld. Meer in het algemeen moet de (overheids)instantie de naleving van de wijze waarop zij voldoet aan de beginstelen van de privacywet kunnen aantonen.

Rechtmatig verwerken van persoonsgegevens/rechtsgronden

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de burger betekent dat een (overheids)instantie in principe geen persoonsgegevens van een burger verwerkt, tenzij voldaan is aan ten minste één van de voorwaarden voor rechtmatigheid van verwerking. Zo mag een overheidsinstantie bijvoorbeeld persoonsgegevens verwerken als dat noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op die overheidsinstantie rust of als dat noodzakelijk is voor de vervulling van een publieke taak die aan die instantie is opgedragen. Dit zijn rechtsgronden, genoemd in de AVG, op basis waarvan overheidsinstanties persoonsgegevens mogen verwerken. De wettelijke verplichting behoeft volgens de toelichting van de AVG niet noodzakelijkerwijs te bestaan uit een expliciete verplichting om (bepaalde) persoonsgegevens te verwerken. Het kan ook een basis vinden in een ruimer geformuleerde zorgplicht of wettelijke verplichting. De overheidsinstantie heeft dan een grotere eigen verantwoordelijkheid bij het beoordelen van de noodzakelijkheid. Zonder verwerking van de gegevens moet het uitvoeren van een wettelijke verplichting redelijkerwijs niet goed mogelijk zijn.

De publieke taak moet volgens de toelichting op de AVG blijken uit de sectorspecifieke regelgeving die op de overheidsinstantie van toepassing is. In de kern gaat het erom dat het voor de burger kenbaar moet zijn dat zijn persoonsgegevens met betrekking tot een specifieke publieke taak worden verwerkt. Dit kan volgens overweging 45 van de AVG ook volgen uit een samenstel van wettelijke regels die tezamen een publieke taak aanduiden.

Toestemming

Een andere rechtsgrond genoemd in de AVG is de toestemming van de burger voor het verwerken van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden. Deze rechtsgrond is nader uitgewerkt in de AVG. Zo moet toestemming vrijelijk, specifiek en ondubbelzinnig worden gegeven. Als de burger afhankelijk is van de overheidsinstantie, kan toestemming in principe niet vrijelijk worden verleend en kan de toestemming niet als rechtsgrond gelden.

6 Impressie bijeenkomst 19 november 2018

Op 19 november 2018 heeft de Nationale ombudsman een rondetafelbijeenkomst georganiseerd. Hieraan namen verschillende professionals deel, waarmee de onderzoekers in het kader van het onderzoek eerder individueel spraken. De vertegenwoordigde instanties waren de Autoriteit Persoonsgegevens, Includio, de RDW, de gemeente Breda, UWV, UPP en VWS.

Men reflecteerde gezamenlijk op de conceptuitgangspunten. De resultaten zijn in de rapportage van de Nationale ombudsman verwerkt.

Uitgangspunt Transparant

Heel voor de hand liggend, met name in gesprek blijven met de burger is één van de belangrijkste uitgangspunten, al wordt dit in de praktijk weleens vergeten. In het gesprek ontdekken wat de persoonlijke waarden zijn. Voor de één ligt privacy gevoeliger dan de ander.

Het uitgangspunt Transparant houdt onder meer in dat de burger aanwezig is bij het overleg. Over het al dan niet aanwezig zijn van de burger bij het ketenoverleg wordt gesteld dat de burger daarin een keuze moet hebben. Men maakt ook situaties mee waarin burgers het lastig vonden om weer mee te gaan en het verhaal weer te moeten vertellen. Als het voor de burger beter is dan gaat hij niet mee, maar anders wel. Dan moet de burger het wel willen en kunnen. Soms kan het confronterend voor de burger zijn als hij hoort wat er over hem wordt gezegd. Passender is om aan te geven dat de burger "onderdeel is van". Altijd aanwezig gaat te ver.

Een manier om de burger te betrekken als hij niet daadwerkelijk aanwezig is, is om goed contact met hem of haar te houden en uit te leggen en af te stemmen wat er gebeurt.

Op de vraag wat manieren zijn om te borgen dat er niet over maar mét de burger wordt gesproken gaven deelnemers aan dat de aanwezigheid van de burger ook afhangt van het type overleg. Aanwezigheid bij een werkoverleg is niet logisch, maar een overleg waarbij een plan van aanpak wordt gemaakt is het wel logisch dat de burger erbij zit. Dit gebeurt ook in de praktijk. Er zijn allerlei manieren om die burger erbij te betrekken. Maar betekent niet dat burger altijd in persoon aanwezig is of hoeft te zijn. Zijn aanwezigheid moet wel van toegevoegde waarde zijn.

Een deelnemer benoemde de andere kant van transparantie.

Burgers missen soms een proactieve overheid. Dat wil zeggen dat burgers soms verwachten dat bepaalde gegevens worden gedeeld, terwijl dat niet het geval is. Soms is dat delen niet vanzelfsprekend, terwijl dat wel zo zou moeten zijn. Ook vanuit de gedachte dat we één overheid zijn. De burger vraagt zich dan af waarom hij het nog een keer moet vertellen.

Transparantie betekent in deze context in feite betrokkenheid bij de relevante overleggen. Transparant is een overheid/overleg die:- laat zien wat hij doet- zichzelf afvraagt: hoe zou ik er in zitten als burger?- de burger bij de relevante overleggen betrekt

Uitgangspunt Professionaliteit

De deelnemers zijn het met elkaar eens dat in situaties waarin de burger een hulpvraag heeft en die hulpvraag in een overleg aan de orde komt, de burger in een afhankelijke positie zit. De betrokken professionals moeten zich daar bewust van zijn en die ongelijkwaardigheid vraagt dan ook een extra verplichting ten aanzien van transparant handelen. Duidelijk moet worden gemaakt aan de burger dat de overheid een hulpverlenende rol heeft en men moet de samenwerking met de andere professionals, maar ook met de burger, actief opzoeken.

Verschillende deelnemers wijzen erop dat het uitgangspunt meebrengt dat de burger het vertrouwen moet hebben dat er zorgvuldig met zijn gegevens wordt omgegaan. Van de professionals vraagt dit dat zij zich van het belang van privacy en de gedachte van de AVG en de persoonlijke visie en waarden van de burger bewust zijn.

Met andere woorden: met name de houding en het gedrag van de professionals, oftewel hun bewustwording van privacy van de burger, zijn hier belangrijk. Men moet zichzelf telkens afvragen welke gegevens er wel en niet mogen worden gedeeld en daarbij "het gezonde verstand" gebruiken. Die afweging kan er overigens ook toe leiden dat er zonder instemming of medeweten van de burger informatie wordt gedeeld. Wanneer de veiligheid in het geding is, worden, ongeacht wat de burger daarvan vindt, de noodzakelijke gegevens gedeeld.

Men concludeert dat het uitgangspunt Professionaliteit allereerst van de professional vergt dat deze professioneel handelt. Een belangrijke voorwaarde om dit te kunnen realiseren is echter dat de organisatie faciliteert dat de professional aan dit uitgangspunt kan voldoen. Meer in het bijzonder betekent dit dat de organisatie bijvoorbeeld moet zorgen voor goede (computer)systemen (bijv. versleuteld kunnen mailen), een heldere werkinstructie, voor training en opleiding en duidelijkheid over hoe men de open normen van de AVG in de praktijk moet invullen. Alleen bewustwording bij de professionals is dus onvoldoende, zo geven verschillende deelnemers aan. Wanneer de organisatie nalaat om het behoorlijk omgaan met de privacy te faciliteren, loopt men het risico dat regels worden overtreden. Het uitgangspunt geldt dus zowel voor de werkgever als de werknemer.

Hier ligt een belangrijke rol voor de Functionaris Gegevensbescherming die iedere overheidsorganisatie moet hebben. Deze FG kan/moet er intern voor zorgen dat de professional goede faciliteiten tot zijn beschikking heeft om professioneel te kunnen handelen. Hierbij geldt ook dat intern binnen een organisatie de functies en rollen goed afgebakend zijn zodat duidelijk is wie welke gegevens mag inzien en wie niet.

Uitgangpunt Samenwerking

Belangrijk is dat de burger onderdeel van de hulpvraag-keten is en dat daarom de burger op een gepaste manier bij het overleg in de keten betrokken is.

Verskillende deelnemers vinden dat bij samenwerking hoort dat de professionals op elkaars professionaliteit vertrouwen. Andere deelnemers vragen zich af of dat juridisch ook kan omdat een advies op goede gronden tot stand moet zijn gekomen. Hier loopt een professional tegen het medisch beroepsgeheim van de andere professional aan. Mag je als gemeente op het medisch advies vertrouwen zonder weet te hebben van de inhoud van dat advies? Staan juridische beperkingen het integraal werken in de weg? Is hiervoor wijziging van de wet nodig? Dat zijn vragen die in de rondetafel aan de orde kwamen.

Een deelnemer geeft aan dat bij vertrouwen in elkaars professionaliteit hoort dat de professionals met elkaar in gesprek gaan en blijven. Dat een professional uitlegt waarom er bepaalde gegevens nodig zijn en dat er dan goed de afweging wordt gemaakt welke gegevens nodig zijn.

In dat kader is een rol weggelegd voor de Functionaris Gegevensbescherming en de VNG. De VNG en de vereniging van functionarissen gegevensbescherming zouden best practices kunnen verzamelen en verspreiden.

Als het gaat om samenwerken in het sociaal domein, vinden veel deelnemers dat er, net als bij de fraudebestrijding, een wettelijke grondslag moet komen om gegevens te delen. Die grondslag is er nog steeds niet, terwijl de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten juist uitgaat van samenwerking. De professional loopt hierdoor tegen juridische beperkingen aan. Een deelnemer benadrukt dat er soms een heel scala aan problemen achter een hulpvraag blijkt te liggen. De regie ligt bij de burger. Belangrijk is om met elkaar in gesprek te gaan of gegevens wel of niet gedeeld kunnen worden. Als er veiligheid in het geding is dan worden de gegevens altijd gedeeld.

De deelnemers vinden dat het ook bij samenwerking hoort om in het keten overleg afspraken te maken over de vastlegging van de persoonsgegevens van de burger. Wat wordt er vastgelegd en bij welke instantie wordt dat vastgelegd.

Tot slot

Transparant: betekent niet dat de burger altijd in persoon aanwezig is, maar wel dat doorlopend het gesprek met de burger wordt gevoerd. Voor de burger is het prettig dat overheidsinstanties soms zaken onderling regelen.

Professionaliteit: organisaties moeten de zaken goed op orde hebben; systemen, codes, werkinstructies enzovoorts. Dit is een voorwaarde voor professionals om goed je werk te kunnen doen. Gezond verstand in combinatie met het burgerperspectief moet dan de rest doen.

Samenwerking: vertrouwen op elkaars professionaliteit is makkelijker gezegd dan gedaan, want je loopt soms tegen juridische belemmeringen aan. Samenwerking op niveau van de professional, maar ook op het niveau van instanties. Hoe werk je nou goed samen en worden burgers maar ook professionals niet van het kastje naar de muur gestuurd, zeker daar waar er geen juridische grondslag is.

7 Overzicht rapporten

Rapporten van de Nationale ombudsman

[2018/078](#)

Een vrouw klaagt erover dat een medewerker van een jeugdzorgaanbieder de privacy van haar zoon heeft geschonden door informatie te delen met zijn school. De ombudsman geeft hier geen oordeel over omdat hierover niets is vastgelegd in de toestemmingsverklaringen. Ook klaagt de vrouw erover dat de gemeente en de jeugdzorgaanbieder naar elkaar verwijzen en over de klachtbehandeling bij de gemeente. Deze klachten zijn gegrond. De ombudsman vraagt de gemeente om voortaan in gesprekken met burgers een duidelijke toelichting te geven op de toestemmingsverklaring en de eventuele uitzonderingen hierop.

[2018/057](#)

Politie Noord Nederland schendt privacy gedetineerde door gegevens met UWV te delen
Gedetineerde in TBS-kliniek doet aangifte van oplichting omdat zijn broer op zijn naam een uitkering bij het UWV heeft aangevraagd. De politieambtenaar Noord Nederland doet navraag bij het UWV. Daarna belt de politie opnieuw het UWV om de detentiestatus van de man door te geven. Het UWV start een invorderingsprocedure. De Nationale ombudsman vindt dat er geen grond was om het UWV de informatie in het tweede gesprek te geven, het UWV had deze informatie niet nodig om stappen te ondernemen zoals het heeft gedaan.

[2018/048](#)

Gemeente Pijnacker-Nootdorp schendt privacy door geluidsopnamen zonder toestemming te beluisteren en te verwerken

Een man en vrouw liggen in echtscheiding. Ze vragen ieder voor zich en voor hun kinderen hulp aan de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Een kernteam gaat hen helpen met het maken van een ouderschapsplan en omgangsregeling. De man stuurt het kernteam via Whatsapp geluidsopnamen van de hevige ruzies met zijn ex-vrouw. De opnamen worden afgeluisterd en gemeld aan de Jeugdbeschermingstafel zonder de vrouw hierover te informeren. De vrouw klaagt erover dat haar privacy is geschonden. De Nationale ombudsman vindt dat het kernteam de kwestie slechts juridisch heeft bekeken vanuit haar verplichting op grond van de privacywetgeving en de Jeugdwet. De Nationale ombudsman hecht er echter groot belang aan dat ook het burgerperspectief is geborgd in privacy-vraagstukken. Dat houdt in dat de overheid de burger betreft bij de wijze waarop en de mate waarin gegevens worden gedeeld. Dit draagt bij aan het respecteren van de privacy van de burger.

[2018/028](#)

Gemeente Nijmegen verstrekt ten onrechte persoonsgegevens en geeft hier onvoldoende duidelijkheid over.

Een man ontvangt begin en eind 2016 een op naam gestelde brief. De gemeente Nijmegen heeft hiervoor persoonsgegevens uit de BRP verstrekt. De klacht wordt

gegrond verklaard door de gemeente, maar het blijft onduidelijk aan wie en op welke grond de gegevens zijn verstrekt. De ombudsman vindt dat een gemeente die persoonsgegevens verstrekt (op verzoek) aan een burger duidelijkheid moet kunnen geven. Pas tijdens het onderzoek van de ombudsman is dat gebeurd. Ook zijn de regels van de privacywetgeving van toepassing. De gemeente heeft in deze zaak niet behoorlijk gehandeld.

[2018/008](#)

Gemeente Maastricht handelt niet verkeerd in klacht over privacyschending bij een spitsmijdenproject

Een vrouw klaagt erover dat de gemeente Maastricht haar privacy heeft geschonden. Ze hebben gegevens over haar deelname aan het verkeer gebruikt voor de uitnodiging voor een spitsmijdenproject. De ombudsman vindt dat de gemeente voldoende rekening heeft gehouden met de persoonlijke levenssfeer van de vrouw. De gemeente heeft haar burgers vooraf geïnformeerd over het project en manier om deelname te weigeren.

[2017/139](#)

Gemeente moet zich afvragen welke persoonsgegevens met minderjarigen te delen

Drie jongens vormen sinds kort met hun (stief)ouders een nieuw gezin. Alle drie hebben ze voor hun eigen situatie hulp nodig, die vragen ze bij de gemeente. De gemeente wil dat elk kind vanaf 12 jaar toestemming geeft voor de hulp. De ouders maken namens de jongens bezwaar. De gemeente stuurt de kinderen een brief met een uitnodiging voor een gesprek en informatie waarin precies staat waarom welk familielid welke hulp moet krijgen. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman vinden dat de gemeente zich had moeten afvragen welke informatie de jongens zouden moeten krijgen. Gevoelige informatie over één van hen mocht de gemeente niet met de andere jongens delen als het niet nodig was.

[2017/121](#)

OM verstrekt informatie aan een burger en aan een psychiater

Een man klaagt dat het Openbaar Ministerie informatie over hem heeft verstrekt aan een andere burger en aan een psychiater. De Nationale ombudsman vindt dat het OM met het verstrekken van de al bekende openbare informatie aan de burger niet onnodig heeft ingegrepen in het leven van de man. Verder vindt de ombudsman dat het OM en de minister onvoldoende hebben gemotiveerd waarom de informatieverstrekking aan de psychiater volgens hen was toegestaan.

Het OM en de minister hebben niet aangegeven op basis van welke grondslag van artikel 8 van de Wbp de informatieverstrekking heeft plaatsgevonden. Gezien het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat het OM en de minister onvoldoende hebben gemotiveerd waarom de informatieverstrekking volgens hen was toegestaan en op welke wettelijke bepaling(en) de verstrekking is gebaseerd. Deze wijze van omgaan met (zeer) privacygevoelige informatie getuigt van onvoldoende respect voor het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het vereiste dat grondrechten dienen te worden gerespecteerd, is dan ook geschonden.

2016/051

Een onderzoek naar een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Utrecht inzake het niet beantwoorden van vragen over de omgang met persoonsgegevens bij de uitvoering van de Wmo. Een inwoner van Utrecht krijgt huishoudelijk hulp via de Wmo. In verband hiermee kondigt de gemeente een huisbezoek aan. De inwoner wil hierover nader geïnformeerd worden en stelde onder meer vragen op het terrein van haar privacy. De inwoner klaagt over de wijze waarop de gemeente heeft gehandeld nadat zij een huisbezoek had aangekondigd.

De ombudsman stelt vast dat de gemeente maandenlang niet heeft gereageerd op de vragen, ook niet toen de inwoner herhaaldelijk hierom vroeg. Toen de gemeente uiteindelijk met een reactie kwam en haar excuses aanbood, volstond de gemeente op de vraag om uitleg op welke wijze de gemeente de privacy garandeert met een algemeen antwoord.

2016/015

Een man werkt bij de Belastingdienst en zijn zoon heeft een eigen bedrijf. In 2010 wordt het bedrijfspannend van de zoon doorzocht door de politie, omdat de zoon werd verdacht van witwassen. De politie stelt dat de man de doorzoeking heeft verstoord. Daarnaast is in een proces-verbaal van de politie weergegeven dat de zoon heeft verklaard dat zijn vader de administratie verzorgde voor zijn bedrijf. Volgens de man hebben de politie, het Openbaar Ministerie, en/of de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst informatie over hem verstrekt aan zijn werkgever in verband met het strafrechtelijk onderzoek tegen zijn zoon. Hierbij ging het om informatie over het verstoren van de doorzoeking en het verzorgen van de administratie van het bedrijf van zijn zoon. De man stelt dat hij vervolgens ter verantwoording is geroepen door zijn werkgever en hij uiteindelijk is gestraft met een overplaatsing en het inleveren van salaris. De man klaagt erover dat de politie, het OM en/of de FIOD informatie over hem hebben verstrekt aan zijn werkgever, de Belastingdienst.

De Nationale ombudsman overweegt dat op basis van de informatie die de betrokken instanties hebben gegeven in het kader van dit onderzoek niet kan worden vastgesteld welke informatie exact is verstrekt en ontvangen. De manier waarop de betrokken instanties zijn omgegaan met de informatie-uitwisseling in dit geval en het ontbreken van een zorgvuldige registratie hiervan, geeft naar het oordeel van de Nationale ombudsman geen blijk van respect voor de privacy van de man. De Nationale ombudsman komt tot de conclusie dat de politie, het OM, de FIOD en de Belastingdienst het vereiste dat grondrechten – in dit geval het recht op privacy – dienen te worden gerespecteerd, hebben geschonden.

2013/105

Een vrouw had een conflict met haar burens. In dat verband wilde zij weten welke informatie de politie over haar had vastgelegd. Ze had inzage gekregen in deze informatie, maar de politie had geen kopieën van de stukken verstrekt. De Nationale ombudsman was van oordeel dat de politie hiermee niet in strijd met het beginsel van fair play had gehandeld. Hij overwoog dat uit de Wet Politiegegevens (WPG) geen wettelijke verplichting volgt om kopieën te verstrekken. Verder stelde de Nationale ombudsman dat

uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wetgever de politie zelf laat bepalen of de kennisneming van de politiegegevens mondeling of schriftelijk plaatsvindt.

De vrouw klaagde er ook over dat de politie het vermoeden dat er iemand bij de vrouw inwoonde had besproken met de woningbouwvereniging. De Nationale ombudsman oordeelde dat de politie met deze informatieverstrekking het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer onvoldoende had gerespecteerd. Er was namelijk geen sprake van een zwaarwegend algemeen belang als bedoeld in artikel 20 van de WPG dat het bespreken van het vermoeden van inwoning rechtvaardigde.

2013/148

Een wijkagent stelt een sfeerrapportage op over een man en zijn gezin. Daarin somt hij op wat er over hen in de politiestructuur staat. Deze rapportage geeft hij aan de woningbouwvereniging van de man en dit zorgt er uiteindelijk voor dat de woningbouwvereniging een ontruimingsprocedure start. De man klaagt erover dat de politie de rapportage heeft verstrekt en dat er onjuistheden in staan. De ombudsman laat in het midden of de informatie die de politie wél mocht geven (over overlast en een hennepkwekerij) klopt en een reden kon zijn voor ontruiming. Dat is aan de rechter.

De Nationale ombudsman overwoog dat in de sfeerrapportage ook informatie was opgenomen die niet relevant was voor de woningbouwvereniging in verband met het starten van een ontruimingsprocedure. De Nationale ombudsman was daarom van oordeel dat die informatieverstrekking aan de woningbouwvereniging niet noodzakelijk was met het oog op een zwaarwegend algemeen belang voor één van de doeleinden genoemd in artikel 19 van de Wet Politiegegevens. Dit betekende dat de politie het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer onvoldoende had gerespecteerd, aldus de Nationale ombudsman.

Rapporten van de Autoriteit Persoonsgegevens

April 2016:

Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein; de rol van toestemming. Onderzoeksrapport op basis van inlichtingen van 41 gemeenten.

De Autoriteit concludeert dat geen van de gemeenten een duidelijk beeld heeft voor welke doelen en op basis van welke grondslagen, welke persoonsgegevens in het sociaal domein mogen worden verwerkt. Gemeenten hebben er sinds 1 januari 2015 nieuwe taken bij gekregen op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, arbeidsparticipatie en zorg voor chronisch zieken en gehandicapten (het sociaal domein genoemd). Hierdoor zijn gemeenten meer gegevens van meer mensen gaan verwerken. Dit brengt privacyrisico's met zich mee.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft eerder aandacht gevraagd voor deze risico's. Ook heeft de toezichthouder erop gewezen dat er geen overkoepelende wettelijke regeling is voor de domeinoverstijgende verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein. De Autoriteit Persoonsgegevens benadrukte hierbij dat gemeenten dit probleem niet kunnen omzeilen door toestemming te vragen aan betrokkenen voor het verwerken van hun gegevens. Vooral niet als gemeenten die toestemming vragen in situaties waarin de betrokkenen afhankelijk zijn van de gemeente voor hulp, zoals de intake/toegangsverlening. Betrokkenen kunnen daarbij niet in vrijheid toestemming

geven. Een 'onvrije' toestemming vormt geen grondslag. Gemeenten mogen dan alléén persoonsgegevens verwerken als zij zich kunnen baseren op een van de andere grondslagen.

[2016-11841](#)

Gegevensverwerking bij de gemeente Nijmegen bij toeleiding naar hulp. Wordt bij het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste?

[2016-11845](#)

Gegevensverwerking bij de gemeente Zaanstad bij toeleiding naar hulp. Wordt bij het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste?

Rapporten gemeentelijke ombudsman Rotterdam

[26 februari 2018](#)

[Is er nog een plekje vrij?](#)

Onderzoek van de gemeentelijke kinderombudsman naar de toepassing van drang in de Rotterdamse jeugdhulpverlening en naar het besluitvormingsproces aan het Jeugdbeschermingsplein Rotterdam Rijnmond.

Ouders waarbij vrijwillige hulpverlening niet het gewenste effect heeft gesorteerd, krijgen hiermee een laatste kans. De beslissing tot het volgen van zo'n drangtraject wordt genomen door het Jeugdbeschermingsplein Rotterdam Rijnmond. Dat plein is een overlegstructuur onder leiding van de gemeente Rotterdam waaraan verschillende partijen binnen de jeugdzorg deelnemen.

De gemeentelijk kinderombudsman heeft de gemeente Rotterdam aanbevolen om bij een melding aan het Jeugdbeschermingsplein de betrokken gezinnen, ouders en kinderen uit te nodigen bij het Jeugdbeschermingsplein om de melding te bespreken. Ook heeft de gemeentelijke kinderombudsman voorgesteld om een pilot te starten om te bekijken wat een geschikte manier is om de deelname van ouders en kinderen bij het plein vorm te geven. De gemeente Rotterdam is geen voorstander van deelname van ouders en kinderen bij het jeugdbeschermingsplein, maar kon wel met de pilot instemmen.

[31 januari 2017](#)

[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.

De gemeentelijke ombudsman vindt de manier waarop medewerkers omgaan met medische gegevens, 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, vindt de gemeentelijke ombudsman niet aanvaardbaar. 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 stevast moet worden geïnformeerd naar bijvoorbeeld verslavingsproblematiek en politie- en justitiecontacten. Dit gaat volgens de gemeentelijke ombudsman te ver.



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, december 2018