



Rekenkamer Amsterdam

ONDERZOEKSOPZET

Privacy voor Burgers

29 april 2015

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Drie decentralisaties in het sociaal domein	5
1.2	Het belang van gegevensdeling	5
1.3	Het belang van privacy bescherming	6
1.4	Ambities rijksoverheid versus privacy	8
1.5	Privacy heeft de aandacht van het college en de gemeenteraad	8
1.6	Systeem voor de registratie en deling van gegevens in Amsterdam	9
1.7	Leeswijzer	11
2	Doel en probleemstelling van het onderzoek	13
2.1	Doelstelling	13
2.2	Probleemstelling	13
2.3	Afbakening	15
3	Aanpak en planning	17
3.1	Aanpak	17
3.2	Planning	19
3.3	Organisatie	19
	Bijlage 1 - Enquêtevragen burgerpanel - november 2014	21
	Bijlage 2 - Algemene werkwijze rekenkameronderzoek	23

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (hierna: rekenkamer) is in februari 2015 gestart met een onderzoek naar Privacy voor Burgers. Het is het eerste publieksonderzoek van de rekenkamer. Het onderwerp is gekozen door ons burgerpanel (circa 900 Amsterdammers) uit een lijst van vier onderwerpen die door ons studentenpanel waren aangedragen.¹

1.1 Drie decentralisaties in het sociaal domein

Op tal van terreinen verzamelt de gemeente veel gegevens van haar burgers. Wij zullen ons onderzoek beperken tot de verzameling van persoonlijke gegevens binnen het sociaal domein. De gemeente zal immers in het kader van de drie decentralisaties (Jeugd, Zorg en Participatie) steeds meer taken gaan uitvoeren waarbij het uitwisselen van informatie over burgers tussen gemeentelijke diensten maar ook met externe partners steeds belangrijker wordt. Aan deze ontwikkeling zitten twee kanten. Enerzijds biedt het uitwisselen van gegevens kansen om effectief, over de eigen schotten heen, problemen aan te pakken en efficiënt te werken. Anderzijds loopt de gemeente in een poging de efficiëntie en effectiviteit van haar handelen te vergroten, het risico de privacy van burgers onvoldoende te respecteren en te waarborgen. De balans tussen beide, 'efficiëntie en effectiviteit en privacy', zal zorgvuldig afgewogen moeten worden door de gemeente.

1.2 Het belang van gegevensdeling

Eén van de gedachten achter de drie decentralisaties is dat lokale overheden dichter bij de burger staan waardoor ze beter maatwerk kunnen leveren.

In de CPB-notitie *Decentralisaties in het sociaal domein* van september 2013 wordt bij elk van de decentralisaties als kans genoemd de beschikbaarheid van informatie op lokaal niveau. Bij de decentralisatie van de jeugdzorg schrijven ze dat gemeenten ook in staat zijn om bijvoorbeeld informatie over uitkeringen van gezinnen te verzamelen, of er wel of geen politiecontact is en of er al contact met hulporganisaties is geweest. Door deze aanvullende informatie kan de gegeven zorg wellicht soepeler verlopen.² Een zelfde argumentatie wordt gevoerd ten aanzien van de decentralisatie van de zorg. Het CPB schrijft daarover: "*gemeenten beschikken over meer informatie over de situatie en zorgbehoeften van hun burgers..., omdat zij meerdere regelingen uitvoeren*".³ En ook ten aanzien van de decentralisatie in het kader van de Participatiewet schrijft het CPB dat gemeenten meer over de situatie weten waarin de werkzoekende zich bevindt, daardoor zijn ze "*beter in staat om de behoefte van mensen te beoordelen en*

¹ Bijlage 1 bevat de vragen zoals die aan het burgerpanel zijn voorgelegd.

² CPB, 2013, *Decentralisatie in het sociaal domein*, p.16/17.

³ CPB, 2013, *Decentralisatie in het sociaal domein*, p.25.

kunnen de begeleiding daarop afstemmen".⁴ Bij deze kansen van de decentralisatie waar het gaat om de benutting van gegevens signaleert het CPB echter ook een aantal risico's. Zo schrijft ze dat er "uiteraard vanwege het recht op privacy van de burger een grens is aan hoe ver de gemeente kan gaan in het verzamelen c.q. het gebruiken van informatie over iemands sociale omgeving"⁵, en wijst ze op de mogelijkheid dat bepaalde informatie die lokaal beschikbaar is niet gebruikt kan worden omdat dit inbreuk maakt op de privacy van burgers.⁶

1.3 Het belang van privacy bescherming

Het recht op de bescherming van privacy volgt uit verdragen; de Grondwet en de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP).⁷ Dit benadrukt het belang van het recht op privacy. Dit recht is echter niet absoluut. De Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) regelt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op een behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt.⁸ Dit betekent echter niet dat in alle gevallen duidelijk is of de privacy voldoende beschermd is en of gegevens mogen worden opgeslagen of gedeeld.

Dit is ook door de Rijksoverheid in relatie tot de drie decentralisaties onderkend. Op 27 mei 2014 stuurde het kabinet de kabinetsvisie *Zorgvuldig en bewust, Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein*' naar de Tweede Kamer.⁹ Daarin schrijft het kabinet onder meer: "Het is belangrijk dat gemeenten ruimte hebben voor de ontwikkeling van deze nieuwe werkwijzen. Tegelijkertijd is het belangrijk om richting te geven waar het gaat om de borging van de privacy en ervoor te zorgen dat het borgen van de privacy deel uitmaakt van dit ontwikkelproces."

Om de gegevensverwerking en de privacy te borgen in het sociaal domein zijn drie pijlers benoemd in de kabinetsvisie:¹⁰

- balans tussen noodzakelijke gegevensverwerking vanuit de maatschappelijke opgave in het sociaal domein en borging van de privacy,
- versterking van de positie van de burger en
- versterken van de democratische verantwoording over gegevensverwerking en privacy op lokaal niveau.

⁴ CPB, 2013, *Decentralisatie in het sociaal domein*, p.27.

⁵ CPB, 2013, *Decentralisatie in het sociaal domein*, p.33.

⁶ CPB, 2013, *Decentralisatie in het sociaal domein*, p.8.

⁷ Art 17 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en politieke Rechten (IVBPR), art 16 Internationaal verdrag inzake rechten van het Kind (IVRK), art 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en de Europese richtlijn 95/46/EG. Zie ook M.F. Vermaat, *Deel 3 Vertrouwen komt te voet. Over ambities van de WMO 2015*, 2015, p 123 in Vereniging voor Gezondheidsrecht, *Op weg naar 10 jaar nieuw zorgstelsel terug- en vooruitblik*, Den Haag, 2015.

⁸ Art 6 Wbp.

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsvisie Zorgvuldig en bewust, Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein*, 27 mei 2014.

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsvisie Zorgvuldig en bewust, Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein*, 27 mei 2014, hoofdstuk 3.

Deze drie pijlers zijn verder uitgewerkt in zes kernpunten:¹¹

1. De Wbp is leidend voor die situaties waarin de specifieke wetten nog niet voorzien.
2. Hergebruik van gestandaardiseerde gegevens voor standaardprocessen en voorzieningen moet geregeld zijn in de betreffende sectorale wet- en regelgeving.
3. Richting geven aan een lerende praktijk, zodat een praktijk wordt ontwikkeld waarin de juiste balans wordt gevonden tussen ruimte voor de professionals om noodzakelijke informatie te delen met het oog op een optimale ondersteuning van de betrokken burgers, en de borging van de privacy.
4. De ruimte voor gegevensverwerking en uitvraag moet zijn ingebed in een zorgvuldig afwegingsproces om bovenmatige en onnodige gegevensdeling en uitvraag te voorkomen.
5. Versterking van de positie van de burger, door klachten over privacyschendingen door de ombudsman te laten behandelen, door burgers actief op hun rechten met betrekking tot gegevensverwerking te wijzen en door persoonsgegevens te beveiligen.
6. Het College van B en W is verantwoordelijk voor de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking die door, in samenwerking met of namens de gemeente plaatsvindt. Zij stelt eisen aan beveiliging en borging van de privacy. Het college is voor de wijze waarop het hieraan invulling geeft verantwoordelijk verschuldigd aan de raad.

Ondanks deze pijlers en uitgangspunten bestaat er nog wel enige discussie over het delen van gegevens binnen het sociaal domein. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) verschilt op dit punt van mening met de ministeries van Veiligheid en Justitie (V&J) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over de deling van gegevens binnen het sociaal domein. Het CBP stelt zich op het standpunt dat er een deugdelijke wettelijke basis ontbreekt voor het delen van informatie in het kader van de Jeugdwet en ook in het kader van de rest van het sociaal domein, terwijl de ministeries van V&J en VWS stellen dat een en ander voldoende is geregeld in de Jeugdwet en de Wet Maatschappelijk Ondersteuning (Wmo).¹²

Deze discussie raakt de implementatie van de drie decentralisaties op gemeentelijk niveau waarbij het succes van de drie decentralisaties voor een belangrijk deel afhankelijk is van een goede informatie-uitwisseling.

¹¹ Idem.

¹² Zie ook Bruning, *Privacy en de Jeugdwet*, Editorial, FJR 2015/6 p.27.

1.4 Ambities rijksoverheid versus privacy

In het regeerakkoord is de doelstelling opgenomen dat de dienstverlening door de overheid beter moet. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen, digitaal afhandelen.¹³ Gecombineerd met een streven naar een efficiënt proces betekent dit dat dienstverlening en daarmee gegevensverzameling primair digitaal moet worden. Naar verwachting van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal bij een klein deel van de bevolking dit weerstand oproepen in verband met de privacy.¹⁴

Het belang van een goede gegevensuitwisseling en daarmee een meer efficiënte en effectieve dienstverlening moet altijd worden afgewogen tegen het (privacy)belang van een betrokkene. Die afweging is vaak lastig en levert verschillende dilemma's op in de uitvoeringspraktijk. Een voorbeeld daarvan is de geïntegreerde probleem-aanpak bij gezinnen (of personen) die meerdere problemen (financieel, gezondheid, werkloos) hebben. Om deze gezinnen zo efficiënt en effectief mogelijk te helpen worden de gegevens gedeeld met meerdere organisaties, waaronder ook externe organisaties. Het dilemma dat hierbij ontstaat is: welke gegevens mogen dan gedeeld worden met andere organisaties. De *gegevens* van de burger mogen namelijk niet verder worden *verwerkt* dan het *doel* waarvoor zij zijn verstrekt, als ze toereikend en ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.¹⁵ De gemeente zal de balans moeten vinden tussen de verwerking van gegevens ten behoeve van een goede dienstverlening aan de ene kant en de bescherming van privacy van burgers aan de andere kant.¹⁶

1.5 Privacy heeft de aandacht van het college en de gemeenteraad

In de gemeenteraad van Amsterdam leeft het onderwerp privacy steeds meer. In 2012 speelde het onderwerp privacy nauwelijks een rol in de vragen door de raad. Vanaf 2013 nemen de vragen over dit onderwerp toe in de raad. In 2015 zijn tot nu toe al verschillende schriftelijk vragen gesteld over het waarborgen van de privacy van de burgers en in het bijzonder bij de decentralisaties. Het onderwerp krijgt steeds meer aandacht, niet alleen door een toename van het aantal vragen maar ook inhoudelijk richten de vragen zich steeds meer op de (waarborgen van de) privacy voor burgers.

¹³ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Visiebrief digitale overheid 2017*, 23 mei 2013

¹⁴ Idem, pagina 2.

¹⁵ Art 11 Wbp.

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsvisie Zorgvuldig en bewust, Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein*, 27 mei 2014.

Meer specifiek is er ook aandacht voor de gegevensverzameling binnen de drie decentralisaties in relatie tot de bescherming van privacy. Begin 2015 is in het kader van de uitvoering van de Jeugdwet de notitie *Wat doet u met mijn gegevens* door het college van B en W en de gemeenteraad vastgesteld. Deze notitie kan worden gezien als leidraad voor de gegevensverzameling en de waarborging van de privacy in het jeugddomein en kan tevens dienen als kapstok voor de wijze waarop in andere delen van het sociaal domein wordt omgegaan met verzameling en deling van gegevens aan de ene kant en de bescherming van privacy aan de andere kant.

1.6 Systeem voor de registratie en deling van gegevens in Amsterdam

In Amsterdam worden in het sociaal domein veel registratiesystemen gebruikt om informatie over personen en huishoudens met een hulpvraag vast te leggen. Uit een inventarisatie van Dienst Maatschappelijke ondersteuning (DMO) in 2011 bleek dat er alleen in het jeugddomein al 26 verschillende informatiesystemen bestonden bij de gemeente en haar partners. Veel van die systemen werden binnen de eigen organisatie (gemeente of partners van de gemeente) gebruikt en waren niet gericht op het delen van informatie.

Bij de drie decentralisaties is er voor gekozen om met het Registratie Informatie Systeem (RIS) en WMO-Ned te gaan werken.¹⁷ Hieronder geven we een korte toelichting op beide systemen.

RIS

Het college van B en W jeugdhulpaanbieders zijn beide (mede)verantwoordelijk voor de verwerking van zorginhoudelijke informatie in RIS.¹⁸

In het RIS wordt zogenaamde ‘wat en dat’ informatie vastgelegd ten behoeve van de hulpverlening. Er worden kortom zorginhoudelijke gegevens in geregistreerd. Het systeem werd al gebruikt door onder andere de Meldpunten Zorg en Overlast en het stadsdeel Zuidoost (aanpak Multi probleemgezinnen). Anders dan de naam doet vermoeden is het RIS niet één systeem waarin alle informatie wordt vastgelegd. RIS bestaat uit verschillende modules die zijn gekoppeld aan verschillende soorten wijkteams in Amsterdam – Samen DOEN, wijkzorgteams, en ouder en- kindteams.

Binnen elke RIS module maken veel hulpverleners van het systeem gebruik en wordt van veel personen en huishoudens informatie vastgelegd. In onderstaande tabel is voor elke module opgenomen hoeveel organisaties en hulpverleners van het systeem gebruik maken en van hoeveel gezinnen/personen er inmiddels informatie in het systeem is vastgelegd.

¹⁷ Zie o.a. Gemeente Amsterdam, *Wat doet u met mijn gegevens*, februari 2015.

¹⁸ Advies Pels, Rijcken, Drooglever Fortuin, 8 september 2014, p.15

Tabel 1.1 - Overzicht aantal betrokken organisaties en caseload RIS modules¹⁹

module ²⁰	aantal organisaties	aantal hulpverleners	aantal huishoudens/personen
Samen DOEN	46	300	5.000
Wijkzorg	83	900 à 950	8.000 à 9.000
OKT	27	800	onbekend

In RIS wordt op onderdelen persoonlijke en gevoelige informatie vastgelegd. Een voorbeeld daarvan is informatie die aan de hand van de zogenaamde zelfredzaamheidsmatrix wordt verzameld (zie kader 1.1).

Kader 1.1 - De zelfredzaamheidsmatrix

Met behulp van de zelfredzaamheidsmatrix wordt de zelfredzaamheid van personen en gezinnen ingeschat, met als doel te bepalen welke hulp vanuit de sociale omgeving van de persoon kan worden gemobiliseerd, wat de persoon zelf kan en welke hulp de gemeente moet bieden. In het kader van de zelfredzaamheidsmatrix wordt op 13 domeinen de zelfredzaamheid in kaart gebracht.

De volgende domeinen worden onderscheiden:

- Inkomen
- Huisvesting
- Geestelijke gezondheid
- Verslaving
- Sociaal netwerk
- Justitie
- Tijdsbesteding
- Dagbesteding
- Gezinsrelaties
- Fysieke gezondheid
- ADL – vaardigheden
- Maatschappelijke participatie
- Ouderschap

De beoordelaar vult op elk van de domeinen een score in. Deze score varieert van ‘acute problematiek’ (score 1) tot en met ‘volledig zelfredzaam’ (score 5). De andere scores zitten daar tussen in.

De zelfredzaamheidsmatrix wordt op persoonsniveau vastgelegd (18 jaar en ouder). Indien er binnen een huishouden meerdere personen aanwezig zijn dan wordt voor elke persoon een zelfredzaamheidsmatrix ingevuld, tenzij beargumenteerd is aangegeven dat dit niet hoeft.

¹⁹ De aantallen zijn schattingen op basis van de oriënterende gesprekken met de betrokken ambtenaren.

Deze aantallen nemen nog toe door nieuwe caseload en inschakeling hierbij van hulpverleners.

²⁰ Naast de hier genoemde RIS-module is er nog een aparte RIS-module Jeugd en Gezin, waarvan ongeveer 300 hulpverleners afkomstig van ongeveer 20 organisaties gebruik maken.

WMO-Ned

De gegevens uit het RIS worden niet bij de gemeente opgeslagen maar bij de private beheerder van de software applicatie (Inforing). De gemeente beschikt alleen over die informatie die nodig is voor het facturerings- en verantwoordingsproces. Deze informatie wordt opgeslagen in WMO-Ned. Concreet betekent dit dat in WMO-Ned het BSN en de zorgcategorie wordt vastgelegd wanneer hulp wordt verleend vanuit de Ouder- en kindteams, de Samen DOEN teams of de wijkzorgteams.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 formuleren we het doel, de probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 wordt de aanpak en de planning van het onderzoek gepresenteerd. Bijlage 1 bevat de enquêtevragen die in november 2014 aan het burgerpanel zijn voorgelegd. Bijlage 2 bevat een toelichting van onze werkwijze.

2 Doel en probleemstelling van het onderzoek

2.1 Doelstelling

De rekenkamer beoogt met het onderzoek inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente de gegevensverwerking rond de drie decentralisaties in het sociale domein heeft geregeld en of daarbij voldoende rekening is gehouden met de privacy van de burgers. Met dit onderzoek willen we een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van een verantwoorde informatievoorziening die zowel de dienstverlening aan de burgers optimaliseert, maar ook voldoende recht doet aan het recht op bescherming van de privacy.

2.2 Probleemstelling

De centrale vraag van ons onderzoek luidt als volgt:

Zorgt het college van B en W er voldoende voor dat er binnen het sociaal domein zich een praktijk ontwikkelt waarin een balans wordt gevonden tussen gegevensverwerking en de bescherming van privacy van de burger?

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag voor de gemeente Amsterdam gebruiken we drie onderzoeksvragen:

1. Welke visie heeft het college van B en W op de balans tussen gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein, en in welke mate is dit uitgewerkt in beleid?
2. Welke maatregelen neemt het college om te bevorderen dat er in het sociaal domein een balans ontstaat tussen gegevensverwerking en de bescherming van privacy?
3. Worden deze maatregelen in het sociaal domein toegepast en dragen ze bij aan een goede balans tussen gegevensverwerking en de bescherming van privacy?

Balans tussen gegevensverwerking en privacy

Het begrip *gegevensverwerking* omvat het gehele proces dat een gegeven doormaakt. Het start met het moment van verzamelen van gegevens waarna deze gegevens worden gebruikt en eventueel gedeeld. Het proces eindigt met het moment van vernietiging van gegevens.²¹

Bij het verwerken van persoonsgegevens zullen het gemeentebestuur en de hulpverlenende organisaties een uitdrukkelijk afweging moeten maken tussen het belang van het verwerken van de gegevens en het belang van de betrokkene om gevrijwaard te blijven van inbreuken op zijn persoonlijke levenssfeer, waaronder zijn privacy.²²

²¹ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 892, nr 3(MvT), p.52.

²² Zie Ministerie van Justitie, *Handleiding voor verwerkers van persoonsgegevens*, april 2002, p 25.

In die afweging spelen de gevoeligheid van de te verwerken gegevens en de maatregelen die zijn genomen ter bescherming van de privacy van de betrokkene een rol.²³

Het vinden van de balans tussen gegevensverwerking en privacy is niet eenvoudig en wordt vaak beïnvloed door de aard van de problematiek en de fase van gegevensverwerking. Dit kunnen we illustreren aan de hand van drie voorbeelden.

Bij het *verzamelen van gegevens* gaat het vaak om de proportionaliteit van de hoeveelheid gegevens die wordt gevraagd. Zo speelt bij de Wmo het volgende dilemma. Wanneer een burger in het kader van de Wmo een beroep doet op de gemeente voor hulp, wordt van de burger verwacht dat deze alle noodzakelijke informatie verstrekt, zodat de gemeente de beperkingen, mogelijkheden en eventueel noodzakelijke ondersteuning goed kan beoordelen.²⁴ De wetgever acht het van belang dat de hulpvraag integraal en domeinoverstijgend wordt bekeken, dat wil zeggen in samenhang met vragen en problemen van de burger op andere beleidsdomeinen. Doet de cliënt mogelijk ook al een beroep op jeugdzorg voor zijn kinderen of zijn er wellicht ook schulden of andere problemen, dan dient dit te worden betrokken in de beoordeling van de problematiek en het bepalen van de ondersteuningsbehoefte, aldus de wetgever. Voor een goede beoordeling van de persoonlijke situatie moet de gemeente kunnen beschikken over de noodzakelijke persoonsgegevens. Dit betreft ook gegevens van zorgverzekeraars, zorgaanbieders, jeugdhulp, onderwijs en werk en inkomen.²⁵ Een dergelijke gegevensverwerking kan in de ogen van de burger echter een grote inbreuk maken op zijn of haar persoonlijke levenssfeer, wanneer hij voor een gerichte hulpvraag (bijvoorbeeld mantelzorg, ondersteuning of beschermd wonen) bij de gemeente komt.²⁶

Bij het *gebruiken van gegevens* spelen andere dilemma's een rol. Wanneer de gemeente of hulpverleners gegevens delen met anderen ligt het in de rede om de burger toestemming te vragen. Maar hoe vaak vraag je om toestemming en op welke manier? En wat te doen als het niet mogelijk is om toestemming te vragen of als toestemming niet wordt verkregen? Welk belang moet dan zwaarder wegen en hoe moet de gemeente of de hulpverlener dan handelen?²⁷

Ook bij het *aanpassen van gegevens* spelen dilemma's. Zo heeft elke burger het recht om te zien wat de gemeente over hem heeft vastgelegd en zou iedere burger de gegevens moeten kunnen laten veranderen als ze naar zijn mening niet juist zijn.²⁸ Maar moet de gemeente of hulpverlener de gegevens ook wijzigen als zij vinden dat de betrokkene ten onrechte de juistheid van de gegevens in twijfel trekt?

²³ Idem.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 3 p.29, 30.

²⁵ Idem, p.31.

²⁶ Idem, p. 61.

²⁷ Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 3 p. 64.

²⁸ <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnbl6ah4zz>.

2.3 Afbakening

Het onderzoek focust zich op de drie decentralisatie in het sociaal domein. Daarbij hanteren wij een breedte- en een dieptespoor. Wij richten ons op de drie decentralisaties en de informatie die wordt vastgelegd in de verschillende RIS-modules, de wijze waarop in het sociaal domein informatie wordt gedeeld en de wijze waarop de gemeente de bescherming van de privacy van de grote aantallen gezinnen waarborgt. Daarbij kijken we meer specifiek (diepte spoor) naar de werkwijze in de Samen DOEN-teams.

Kader 2.1 - Samen DOEN²⁹

Vanaf 2011 zijn er Samen DOEN-buurtteams. Eind 2011 is van start gegaan met 7 teams en inmiddels zijn er 26 buurtteams actief binnen de Samen DOEN aanpak. Deze buurtteams richten zich op kwetsbare huishoudens waarin meervoudige problematiek voorkomt (zoals armoede, wonen, schulden, werk, opvoeding en lichte verstandelijke beperkingen) en die niet of in beperkte mate zelfredzaam zijn. Een Samen DOEN-buurtteam bestaat uit een teamleider en een teamassistent. De Samen DOEN-teams lossen problemen zoveel mogelijk zelf op, bevorderen zelfregie (eigen kracht) of zetten vroegtijdig maatschappelijke steunsystemen in. Ze bieden structuur in het alledaagse (over)leven en voorkomen dat problemen zich opstapelen of escaleren.

²⁹ Ontleend aan College van B en W, Notitie 'Toekomst van de wijkteams in Amsterdam', 2014, p. 3 en <http://www.amsterdam.nl/zorg-welzijn/programma-samen-0/programma-samen/>.

3 Aanpak en planning

3.1 Aanpak³⁰

Twee van de drie onderzoeksvragen zijn grotendeels beschrijvend van aard. Gezien het gegeven dat de drie decentralisaties recent zijn ingevoerd gaat het in eerste instantie om inzicht te krijgen in hoe de gemeente omgaat met het vraagstuk van gegevensverwerking en het waarborgen van de privacy van de burgers in het sociaal domein. Wel zullen we indien mogelijk een oordeel geven over de vraag of de gemeente er voldoende voor zorgt dat er in de praktijk van het sociaal domein een balans ontstaat tussen aan de ene kant gegevensverwerking en aan de andere kant privacy bescherming.

Hieronder volgt per onderzoeksvraag de aanpak die we willen volgen:

Vraag 1: Welke visie heeft het college van B en W op de balans tussen gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein, en in welke mate is dit uitgewerkt in beleid?

Door het beantwoorden van de eerste vraag willen we inzicht krijgen in de visie die het college heeft op het spanningsveld tussen het verwerken van persoonsgegevens van de burgers en het respecteren en waarborgen van de privacy van de burger in het sociale domein.

Wij maken voor de beantwoording van de onderzoeksvragen gebruik van documentenanalyses en interviews met verantwoordelijken. Ook onderzoeken we of er in de literatuur nog andere dilemma's ten aanzien van privacy en de verwerking van persoonsgegevens naar voren komen dan het college heeft voorzien.

Vraag 2: Welke maatregelen neemt het college om te bevorderen dat er in het sociaal domein een balans ontstaat tussen gegevensverwerking en privacy?

Het beantwoorden van deze vraag moet inzicht geven in wat het college heeft gedaan om de balans tussen gegevensverwerking en privacy te bevorderen. Het gaat daarbij onder andere om de maatregelen die het college genomen heeft op de gebieden van:

- formele wet- en regelgeving;
- inrichting van de organisatie (taken, verantwoordelijkheden, beveiliging etc.);
- afspraken met derden en procedures bij de uitvoering;
- automatisering;
- voorlichting aan burgers en cliënten.

Per maatregel (of set van maatregelen) zullen wij de achterliggende veronderstellingen over de bijdrage van de maatregel (of set van maatregelen) aan de balans tussen gegevensverwerking en privacy inventariseren en nagaan waar deze veronderstellingen op gebaseerd zijn.

³⁰ In bijlage 2 vindt u onze algemene werkwijze.

Daarnaast kijken we hoe het college richting geeft aan een lerende praktijk, waardoor ervaringen met gegevensverwerking en privacy bescherming kunnen worden gebruikt om te komen tot een goede balans.

Dit onderzoeken we met documentanalyses van protocollen, convenanten, analyse (organisatie) werkprocessen en interviews met (eind)verantwoordelijke voor programma's, verwerking/delen gegevens bij de gemeente en uitvoerende organisaties en de leverancier van de RIS-modules. Bij de interviews inventariseren we ook de voorgenomen maatregelen.

Vraag 3: Worden deze maatregelen in het sociaal domein toegepast en dragen ze bij aan een goede balans tussen gegevensverwerking en de bescherming van privacy?

Bij de beantwoording van deze vraag hanteren we een breedte- en dieptespoor.

Breedtespoor

Voor elk van de drie decentralisaties gaan we na of de maatregelen die zijn genomen bekend zijn en ook daadwerkelijk worden toegepast. Tevens brengen we in kaart welke dilemma's er spelen op het gebied van gegevensverwerking en privacy en hoe daar in de praktijk mee wordt omgegaan.

Dit onderzoeken we door analyse van beschikbare evaluaties en gegevens over het gebruik en de beveiliging van het Registratiesysteem RIS. Verder zullen we interviews houden met programmamanagers, projectmanagers en teamleiders van verschillende wijkteams. Daarnaast zullen we gebruik maken van een enquête onder RIS-gebruikers in het sociaal domein.

Dieptespoor

Meer specifiek zal het onderzoek zich richten op de Samen DOEN aanpak. Daarvoor zijn twee redenen:

1. Binnen de Samen DOEN aanpak hebben hulpverleners te maken met multi-probleemsituaties (bij personen uit een gezin) waarbij zowel interne als externe organisaties (hulpverleners) zijn betrokken die noodzakelijkerwijs intensief informatie moeten delen.
2. De Samen DOEN teams functioneren al een aantal jaar (start al enkele jaren voor de drie decentralisaties). Deze teams hebben daarmee de meeste ervaring met de nieuwe werkwijze en het gebruik van het RIS-systeem.

Met dit deel van het onderzoek willen we meer inzicht krijgen in de dilemma's waarmee hulpverleners te maken hebben in de dagelijkse praktijk. We zullen daarvoor interviews met de teamleiders van verschillende wijkteams houden. Daarnaast zullen we enkele groepsgesprekken voeren met teamleden van Samen DOEN. Indien mogelijk en haalbaar binnen de planning van het onderzoek zal ook een groepsgesprek met cliënten van Samen DOEN worden georganiseerd. Naast deze interviews en gesprekken worden documenten geanalyseerd.

Burgerpanel

Als extra component maken we in het onderzoek gebruik van ons burgerpanel. Het panel zal worden benaderd met vragen naar eigen ervaringen en oordelen over mogelijke dilemma's bij het verwerken van gegevens en het beschermen van privacy. Deze informatie zal worden gebruikt om nut en noodzaak van de balans tussen gegevensverwerking en privacy te illustreren.

3.2 Planning

De voorlopige planning van het onderzoek loopt van mei 2015 tot en met oktober 2015. In deze periode doet de rekenkamer een beroep op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van gemeente. Daarbij trachten wij ook rekening te houden met de beperkte beschikbaarheid van ambtenaren tijdens het zomerreces. De voorlopige planning is opgenomen in tabel 3.1.

Tabel 3.1 - Voorlopige planning

	Mei	jun	jul	aug	sep	okt
1. Uitvoering onderzoek						
2. Nota van Bevindingen						
3. Feitelijk wederhoor						
4. Concept eindrapport						
5. Bestuurlijke reactie						
6. Afronden en publicatie						

In tabel 3.1 zijn de stappen feitelijk wederhoor en bestuurlijke reactie zwartgekleurd. Dit geeft aan dat tijdens deze stappen vooral iets wordt verwacht van de centrale stad. Een maand voordat de nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor wordt aangeboden ontvangt de ambtelijke organisatie daarover bericht. Dit moment kan dus afwijken van de hierboven gegeven planning.

Het bestuurlijk wederhoor zal eind september-begin oktober plaatsvinden. Het is de bedoeling dat het rapport *Privacy voor Burgers* half oktober 2015 wordt gepubliceerd.

3.3 Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

- drs. Johan de Groot
- mr. drs. Arjan Kok RA
- Myrte Leenheer (stagiaire)
- dr. Erik Oppenhuis (projectleider)

R a

Bijlage 1 - Enquêtevragen burgerpanel - november 2014

Vanaf 2015 wil de rekenkamer elk jaar een onderzoek uitvoeren naar een publieksonderwerp. Bij de keuze van een onderwerp speelt de mening van het rekenkamerpanel een belangrijke rol. Voor 2015 is het kort dag om met uw hulp dit onderwerp te kiezen. Daarom hebben we dit jaar al 4 mogelijke onderwerpen geselecteerd waar u een keuze uit kunt maken.

De onderwerpen zijn:

- Discriminatie in Amsterdam
- Knelpunten in het vrijwilligerswerk
- Verhuur van de eigen woning aan toeristen (airbnb)
- Privacy en de burger

We vragen u eerst voor elk onderwerp met een rapportcijfer aan te geven u hoe belangrijk u het onderwerp vindt. Daarna vragen we u hoe waardevol de mogelijke resultaten van een onderzoek door de rekenkamer volgens u zijn. Ten slotte wordt u gevraagd om een keuze uit de onderwerpen te maken.

10	Kunt u door middel van een rapportcijfer van 1 (laag) tot 10 (hoog) voor elk onderwerp aangeven hoe belangrijk u het vindt?	rapportcijfer	weet niet
	<p>Discriminatie in Amsterdam Discriminatie komt vaak voor in Amsterdam. Eén op de vijf Amsterdammers heeft er last van. Burgers kunnen klachten over discriminatie bij de gemeente melden. De gemeente moet klachten over discriminatie registreren en behandelen. Daarnaast wil de gemeente discriminatie in de stad verminderen.</p>	<input type="text" value=""/>	<input type="checkbox"/>
	<p>Knelpunten in het vrijwilligerswerk De gemeente denkt dat er de komende jaren ongeveer 11.000 extra vrijwilligers nodig zijn om op het terrein van zorg en welzijn. Dit gaat echter niet zomaar. Daarom wil de gemeente vrijwilligerswerk stimuleren en knelpunten oplossen.</p>	<input type="text" value=""/>	<input type="checkbox"/>
	<p>Verhuur van de eigen woning In Amsterdam worden ongeveer 5000 woningen voor korte of lange tijd verhuurd aan toeristen. Dat is positief voor verhuurder en toerist. Het kan echter ook overlast opleveren en hotels kunnen oneerlijke concurrentie ervaren. Daarom mag het alleen onder strikte voorwaarden van de gemeente.</p>	<input type="text" value=""/>	<input type="checkbox"/>
	<p>Privacy van de burger De gemeente verzamelt veel gegevens over zijn inwoners. Dat kan positief zijn omdat ze hierdoor de dienstverlening beter op maat kan aanbieden, maar het kan ook negatief zijn als blijkt dat de privacy van inwoners van Amsterdam onvoldoende is gewaarborgd.</p>	<input type="text" value=""/>	<input type="checkbox"/>

11	Van elk van de onderwerpen kunnen we vooraf een inschatting geven van de resultaten die het oplevert. Kunt u door middel van een rapportcijfer van 1 (laag) tot 10 (hoog) aangeven hoe waardevol u de resultaten vindt?		
		rapportcijfer	weet niet
	Discriminatie in Amsterdam Het onderzoek laat zien hoe goed of slecht de gemeente meldingen van discriminatie afhandelt en of de gemeente voldoende doet om discriminatie tegen te gaan. Daarvoor gebruiken we onder andere de ervaringen van slachtoffers van discriminatie.	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	Knelpunten in het vrijwilligerswerk Het onderzoek laat zien of de gemeente niet te optimistisch is bij het realiseren van 11.000 extra vrijwilligers. Daarnaast worden knelpunten in beeld gebracht en wordt beoordeeld of de gemeente daar wat aan kan doen en ook doet. Hiervoor gebruiken we onder andere de ervaringen van vrijwilligers	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	Verhuur van de eigen woning Het onderzoek brengt in kaart welke problemen er zijn rond de verhuur van de eigen woning is aan toeristen: de mate van overlast, de door hotels ervaren concurrentie, de mate waarin verhuurders zich aan de regels van de gemeente houden. Daarnaast laat het onderzoek zien of de gemeente voldoende doet tegen overtreding van de regels. Daarbij gebruiken we onder andere de ervaringen van mensen die overlast ondervinden.	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	Privacy van de burger Het onderzoek laat zien in welke mate Amsterdam zich houdt aan landelijke privacy regelgeving. Welke maatregelen Amsterdam neemt om dienstverlening te verbeteren en tegelijkertijd privacy te waarborgen? We brengen daarbij ook de opvattingen van Amsterdamse burgers in kaart over welke gegevens onder welke voorwaarden door de gemeente volgens hen mogen worden geregistreerd en gebruikt.	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

U heeft voor elk onderwerp aangegeven hoe belangrijk u het onderwerp en hoe waardevol u de mogelijke onderzoeksresultaten vindt. Op grond van deze antwoorden komen we door middel van een gemiddeld rapportcijfer tot de volgende volgorde van onderwerpen.

onderwerp	volgorde
Onderwerp 1 (hoogst gemiddelde)	1 ^e keuze (gem. rapportcijfer)
Onderwerp 2	2 ^e keuze (gem. rapportcijfer)
Onderwerp 3	3 ^e keuze (gem. rapportcijfer)
Onderwerp 4 (laagst gemiddelde)	4 ^e keuze (gem. rapportcijfer)

Bijlage 2 - Algemene werkwijze rekenkameronderzoek

Taak rekenkamer

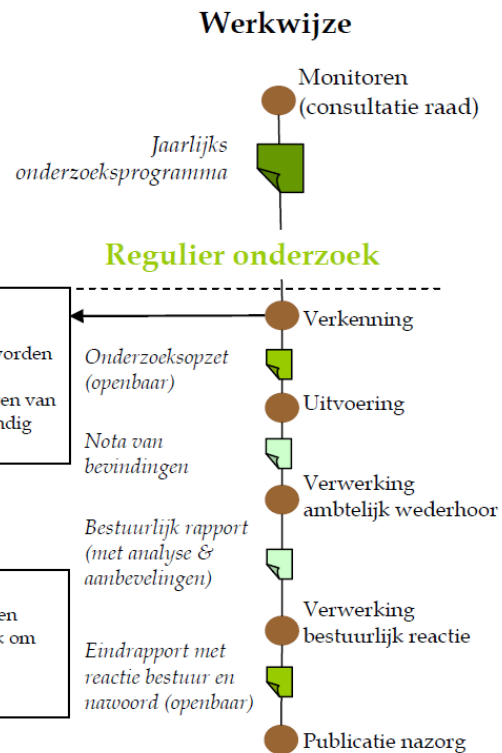
De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

- Na de verkenning kan worden afgezien van onderzoek of de start worden uitgesteld.
- Soms zullen de resultaten van een verkenning zelfstandig worden gepubliceerd.

- Als er in tussentijdse publicaties conclusies en oordelen staan, zal ook om een reactie worden gevraagd.



Spelregels

Vooraf

- De rekenkamer heeft de in de gemeentewet (artikel 81a t/m 81k en artikel 182 t/m 185) verankerde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De bevoegdheid van de rekenkamer tot onderzoek betreft alle bestuursorganen die deel uitmaken van de gemeente. De bevoegdheid tot onderzoek omvat ook gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert en, naamloze en besloten vennootschappen waarvan de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt en andere privaatrechtelijke personen, waar de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, een financiële betrokkenheid heeft van 50% of meer.
- De rekenkamer is bevoegd om alle documenten te onderzoeken (Gemeentewet art 183, lid1) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (idem art 183, lid 2).
- De onderzoeksopzet wordt ter informatie gestuurd aan de raad, het college en de gemeentesecretaris en de betrokken stedelijk directeur.

Gesprekken tijdens het onderzoek

- Bij het maken van een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek zonder of een interview met formele verslaglegging gaat.
- Feitelijk wederhoor vind bij een interview altijd plaats. Daarbij krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag feitelijke onjuistheden te corrigeren, meningen te nuanceren en het verslag aan te vullen.

Communicatie rond de afronding van het onderzoek

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt één maand van te voren aan de directeur van het cluster gemeld.
- Dan wordt tegelijk aangegeven wanneer er een ambtelijke reactie op de nota van bevindingen en een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport wordt verwacht.
- In de regel geldt voor zowel de ambtelijke als bestuurlijke reacties een termijn van twee weken.

Nota van bevindingen en een ambtelijke reactie

- Er wordt gevraagd om een feitelijke reactie op de nota van bevindingen. In die reactie kunnen feitelijk onjuistheden en relevante feitelijke omissies worden gemeld. Deze dienen te worden onderbouwd.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke reactie worden verwerkt.

Bestuurlijke reactie & eindrapport

- Het college van B en W wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport. In die reactie kan commentaar worden gegeven bij de analyse en een reactie op de aanbevelingen.
- De rekenkamer neemt in haar eindrapport een nawoord op waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen het eindrapport (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord onder embargo voor de publicatiedatum).
- De wijze van behandeling van het rapport wordt in overleg met de raad geregeld.

R a

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl

