

Privacyperikelen rond de Jeugdwet

mr. dr. V.E.T. Dörenberg & prof. mr. drs. M.R. Bruning*

1. Inleiding

De Jeugdwet die per 1 januari 2015 in werking is getreden, heeft ten aanzien van privacy-aspecten inmiddels geleid tot veel zorgen, maar ook tot veel aandacht voor het zorgvuldig omgaan met de privacy van jeugdigen en hun gezinnen. Al tijdens de bespreking van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer gaven de vele vragen ten aanzien van privacy en geheimhouding aanleiding om uitvoerig toe te lichten op welke wijze aan (internationale en Wbp-)vereisten voor het zorgvuldig omgaan met het recht op privacy van betrokkenen bij het uitwisselen van gegevens zou zijn voldaan.¹ In de uitvoeringspraktijk bleek al snel dat, ondanks de nieuwe wettelijke bepalingen in de Jeugdwet ten aanzien van gegevensverwerking en schendingen van de geheimhoudingsplicht en het medisch beroepsgeheim daarbij (§7.4 Jeugdwet), er sprake was van een onzorgvuldige omgang met persoonsgegevens bij het uitwisselen van gegevens en informatie. In deze bijdrage stellen wij de vraag centraal welke voornaamste zorgen er te distilleren zijn ten aanzien van mogelijke onrechtmatige verwerkingen van persoonsgegevens bij de toepassing en uitvoering van de Jeugdwet, of deze zorgen voortkomen uit wettelijke mankementen of te maken hebben met uitvoeringsproblemen en hoe die zorgen juridisch zijn te kwalificeren en – voor zover mogelijk – op te lossen. Wij zullen daarbij tevens ingaan op de vraag of en zo ja, in hoeverre de Jeugdwet en het nieuwe jeugdhulpstelsel dat deze wet heeft meegebracht, tot meer privacyzorgen en -problemen hebben geleid dan in de periode voor 1 januari 2015, toen de Wet op de jeugdzorg van toepassing was.

Wij zullen eerst een korte schets geven van de transitie en transformatie die met de Jeugdwet zijn beoogd en van de privacyknelpunten die in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Jeugdwet geuit zijn (par. 2). Daarbij worden ook kort de Privacy Impact Assessments behandeld, die zijn uitgevoerd om een zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens in het licht van de Jeugdwet te waarborgen, en wordt een nadere typering gegeven van de gesignaleerde knelpunten. Daarna zullen wij ingaan op een aantal specifieke knelpunten die samenhangen met de inhoud van de Jeugdwet en de samenhang met overige wetgeving (par. 3) en zullen wij de naar onze mening belangrijkste zorgen ten aanzien van gegevensverwerking in de jeugdhulp die momenteel in de uitvoeringspraktijk spelen, presenteren (par. 4). Daarbij worden dan tevens mogelijke oplossingen besproken. Ten slotte zullen wij nader ingaan op de schijnbaar in de praktijk levende verschillende visies op deze privacyproblematiek en op een mogelijke oplossing van de impasse die lijkt te zijn ont-

* Vivianne Dörenberg is wetenschappelijk docent gezondheidsrecht bij het VU medisch centrum Amsterdam en als onderzoeker verbonden aan het EMGO instituut voor onderzoek naar gezondheid en zorg. Zij is redacteur van dit tijdschrift. Mariëlle Bruning is hoogleraar jeugdrecht aan de Universiteit Leiden.

1 Zie *Kamerstukken I 2013/14*, 33684, F (nadere MvA), p. 2-10.

mr. dr. V.E.T. Dörenberg & prof. mr. drs. M.R. Bruning

staan tussen deze verschillende visies, die nodig is om jeugdigen en hun gezinnen de benodigde hulp te bieden (par. 5).

2. Transitie en transformatie

2.1. Achtergrond en doelstellingen van de Jeugdwet

Met de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Zowel voor de toegang tot jeugdhulp als voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is de gemeente verantwoordelijk; ook de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) en de zorg voor jeugdigen met een (lichte) verstandelijke beperking (jeugd-(l)vb) zijn onderdeel van 'jeugdhulp' waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.² Zodoende is beoogd om te komen tot 'betere samenwerking van hulpverleners rond gezinnen, eerdere ondersteuning bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, hulp op maat en meer ruimte voor professionals' en tot 'het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren van de jeugdsector, waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt' (preambule Jeugdwet). De met de Wet op de jeugdzorg beoogde integratie – samenhang en samenwerking – in de jeugdzorg en een laagdrempelige toegang bleek namelijk niet gerealiseerd.³

De transitie die gemeenten verantwoordelijk heeft gemaakt voor alle vormen van hulp aan jeugdigen en gezinnen, is gepaard gegaan met forse bezuinigingen, die opgevangen zouden moeten worden door in te zetten op preventie en integrale hulp met een ontschotting van de geldstromen, waardoor specialistische en gedwongen hulpvormen zouden kunnen verminderen.⁴ Het doel van de Jeugdwet is om een transformatie te realiseren naar het versterken van de eigen kracht van de jeugdige en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van zijn gezin en sociale omgeving. De eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van jeugdigen en gezinnen moeten zoveel mogelijk worden benadrukt.⁵

2.2. Vergelijking van gegevensstromen onder oud en nieuw jeugdstelsel

Als we de Jeugdwet op het punt van gegevensstromen en de bijbehorende regelingen met betrekking tot privacy bij gegevensverstrekking vergelijken met die uit de Wet op de jeugdzorg, valt een aantal aspecten op.

- 2 Voor de sectorspecifieke implicaties hiervan zij verwezen naar V.E.T. Dörenberg, 'Transitie jeugdzorg: een thematische beschouwing van de gevolgen voor de jeugd-GGZ en de jeugd-LVB', *FJR* 2014/62.
- 3 M.R. Bruning, T. Liefwaard & P. Vlaardingebroek, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Amsterdam: Reed Business Education 2015, hfst. 12, p. 792-794.
- 4 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3 (MvT), p. 2-3. Deze bezuinigingen hebben tot grote zorgen geleid; zie o.m. 'Brandbrief borging gespecialiseerde zorginfrastructuur' van de Kinderombudsman aan de staatssecretaris van VWS (10 februari 2014, kenmerk 2014-0056; zie www.dekinderombudsman.nl).
- 5 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3 (MvT), p. 2-3. Zie over de Jeugdwet o.m. S.R. Kalika, E. Lam & I. Schepens, 'De rechtspositie van de jeugdige en ouders in de Jeugdwet', *JIP* 2015/1, nr. 145 (o.m. over verwijzindex risicjongeren en gezinsfunctionaliteit).

Een belangrijk verschil betreft het stelsel voor jeugdhulp; waar op grond van de Wet op de jeugdzorg Bureau Jeugdzorg verantwoordelijk was voor de toegang tot jeugdzorg, hebben met de Jeugdwet gemeenten deze verantwoordelijkheid voor de toegang gekregen. Aangezien gemeenten deze toegangstaak elk op eigen wijze invullen, en dit doorgaans is vormgegeven met wijkteams waarin professionals vanuit verschillende beroepsgroepen samenwerken, kan dit tot complicaties ten aanzien van gegevensuitwisseling en vragen over privacy en geheimhouding daarbij leiden. In de Wet op de jeugdzorg waren Bureaus Jeugdzorg verantwoordelijk voor de toegang, het inrichten van een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling alsmede de uitvoering van maatregelen van kinderscherming en jeugd-reclassering.⁶ In het huidige systeem zijn de gecertificeerde instellingen nog slechts verantwoordelijk voor de laatste taak; toegang tot jeugdhulp ligt bij de gemeenten en de inrichting van het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK; Veilig Thuis) is ook een gemeentelijke taak geworden.

Ten aanzien van gegevensuitwisseling in het kader van de jeugdhulpverlening geldt op grond van de Jeugdwet een soortgelijke bepaling als in de Wet op de jeugdzorg; in beginsel moeten minderjarigen van twaalf jaar en ouder die in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake daar toestemming voor geven, en voor minderjarigen jonger dan twaalf jaar of twaalf jaar en ouder maar niet in staat tot een redelijke waardering van de belangen ter zake, hun wettelijke vertegenwoordiger(s) (art. 7.3.11, eerste lid, jo. 7.3.15 Jeugdwet).⁷ Dit geldt echter niet voor het verstrekken van informatie aan personen of instanties die rechtstreeks betrokken zijn bij de verlening van jeugdhulp dan wel bij de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering (art. 7.3.11, tweede lid, jo. 7.3.1 Jeugdwet). Dit zou betekenen dat, net als onder de Wet op de jeugdzorg, voor zover noodzakelijk gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen gemeenten (doorgaans wijkteams), AMHK's,⁸ jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Daarbij is het echter belangrijk om zich te realiseren dat ook de bijzondere positie van hulpverleners in de gezondheidszorg die jeugdhulp aanbieden c.q. verlenen, behouden is gebleven (art. 7.3.1, derde lid, Jeugdwet). Gemeenten hebben met invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet bovendien meer taken in het sociaal domein gekregen. Wij komen hier later nog op terug.

Voor gegevensuitwisseling met gezinsvoogden – nu doorgaans jeugdbeschermers geheten – die voor de uitvoering van een maatregel van ondertoezichtstelling (OTS) de veiligheid

- 6 Zie over de (on)mogelijkheden tot gegevensuitwisseling tussen deze onderdelen van Bureau Jeugdzorg M.R. Bruning, *Over sommige kinderen moet je praten: gegevensuitwisseling in de jeugdzorg* (inaugurale rede), Leiden: Universiteit Leiden 2006.
- 7 Overigens is het opmerkelijk dat zowel in de Jeugdwet (art. 7.3.4 jo. 7.3.5 Jeugdwet) als in de Wet op de jeugdzorg voor de toestemming voor jeugdhulp een onderscheid wordt gemaakt tussen minderjarigen jonger dan twaalf jaar, tussen twaalf en zestien jaar en ouder, waarbij alleen voor de laatste groep geldt dat zij toestemming moeten geven zonder dat hun wettelijk vertegenwoordiger(s) dat ook hoeft te doen. Voor toestemming ten aanzien van gegevensuitwisseling geldt alleen de leeftijdsgrens van twaalf jaar. De regeling komt zo wel overeen met de regeling van de geneeskundige behandelingsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek (art. 7:450/447/465 jo. 7:457 BW). De Jeugdwet is nadrukkelijk op deze regeling afgestemd.
- 8 Voor de AMHK's gelden extra uitzonderingen op het toestemmingsvereiste en er geldt een 'meldrecht' voor professionals met een geheimhoudingsplicht; zie art. 5.2.6 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

mr. dr. V.E.T. Dörenberg & prof. mr. drs. M.R. Bruning

van het kind en diens belangen moeten bewaken, is in de Jeugdwet een nieuwe bepaling opgenomen. Daarmee heeft de gezinsvoogd die in dienst is bij de gecertificeerde instelling als het ware een ‘recht op informatie’ gekregen (art. 7.3.11, vierde lid, Jeugdwet). Derden die beroepshalve beschikken over voor de uitvoering van de OTS noodzakelijk geachte feiten en omstandigheden met betrekking tot een onder toezicht gestelde minderjarige of zijn of haar ouder(s) of voogd(en), moeten die op verzoek van de gecertificeerde instelling verstrekken en mogen die uit eigen beweging verstrekken, ook als dit een doorbreking van hun geheimhoudingsplicht betekent.⁹

Ten slotte is een belangrijke relevante wijziging die de Jeugdwet heeft meegebracht dat de jeugd-ggz, de jeugd-(l)vb en de begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen ook onderdeel zijn gaan uitmaken van de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van jeugdhulp (art. 1.1 Jeugdwet). Dit houdt in dat jeugdhulp ook medische zorg kan omvatten en meer dan voorheen gezondheidsgegevens in de toegang en uitvoering van jeugdhulp zullen worden verwerkt. De wetgever heeft er in de Jeugdwet derhalve voor gekozen om de bepalingen omtrent toestemming, dossier en privacy (§7.3 Jeugdwet) te ontleen aan de regeling van de geneeskundige behandelingsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek.

De overheveling van de jeugdhulptaken van provincie, Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en beroepsbeoefenaren zoals bedoeld in de AWBZ naar gemeenten bij de inwerking-treding van de Jeugdwet heeft verder eenmalig tot extra gegevensuitwisseling geleid. Ten slotte heeft de regeling van de Verwijsindex Risicjongeren (VIR) in de Jeugdwet een nieuwe zogenoemde gezinsfunctionaliteit gekregen, waarmee meer persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld in de VIR.

2.3. Privacy Impact Assessments (PIA's)

Vanwege de gevolgen van de wet voor het verwerken van gegevens, werd de Jeugdwet bij de totstandkoming al snel als ‘privacygevoelig’ aangemerkt. Bij privacygevoelige wetsvoorstellen is de regering sinds korte tijd verplicht om een Privacy Impact Assessment – kortweg PIA – uit te voeren.¹⁰ Hiermee worden de risico's voor de privacy op gestructureerde en heldere wijze in kaart gebracht. Door te stellen dat de uitvoering van de Jeugdwet bij de gemeenten ligt, probeerde de regering aanvankelijk onder deze verplichting uit te komen. De vele vragen, zorgen en bezwaren die vanuit het College bescherming persoonsgegevens (CBP), belangen- en beroepsorganisaties en ook vanuit de politiek geuit werden, lieten de regering evenwel niet onberoerd. Na een uitvoerige analyse van de wet- en regelgeving rondom gegevensverwerking tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer,¹¹ werd begin 2014 alsnog opdracht gegeven voor het uitvoeren van een

9 Zie V.E.T. Dörenberg, ‘De gezinsvoogd in de spreekkamer’ (redactioneel), TvGR 2014-8, p. 641.

10 Zie ‘Toetsmodel Privacy Impact Assessment (PIA) Rijksdienst’, bijlage bij *Kamerstukken I* 2012/13, 31051, F (oorspronkelijke versie), bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 26643, 282 (herziene versie).

11 Zie *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, F (nadere MvA), p. 2-10.

PIA met betrekking tot de gegevensverwerking bij uitvoering van de Jeugdwet.¹² In de aanloop naar de inwerkingtreding van de wet en ook daarna zijn vervolgens verschillende PIA's uitgevoerd.¹³ Dit resulteerde in uitgebreide stappenoverzichten die gemeenten konden gebruiken als 'geheugensteuntjes' bij de vormgeving van hun nieuwe jeugdtaken. Zo formuleerde de PIA uit oktober 2014 maar liefst 29 stappen die gemeenten zouden moeten nemen om aan de privacywetgeving te voldoen, variërend van de verplichting om de gegevensverwerking die nodig is voor alle jeugdtaken in kaart te brengen tot de verplichting om een privacy- en informatiebeveiligingsbeleid vast te stellen en gedragsregels voor medewerkers te maken.¹⁴

Over de betekenis van deze stappen kunnen we kort zijn. Hoewel geformuleerd als randvoorwaarden, betrof het niet meer dan aanbevelingen met een vrij algemeen karakter. Gevraagd naar een reactie, stelde het CBP vast dat de betreffende PIA – evenals de referentiemodellen voor de organisatie van gegevensverwerking zoals opgesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)¹⁵ – weliswaar elementen bevatten die behulpzaam waren bij het opbouwen van een beeld van zowel de privacyrisico's bij uitvoering van de Jeugdwet als van mogelijkheden om die te ondervangen, maar dat in de gemaakte analyses van de privacyrisico's naar het oordeel van het CBP (nog steeds) een essentieel punt onderbelicht bleef.¹⁶ Dit betrof het probleem van het ontbreken van een deugdelijke wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens voor de nieuwe werkwijzen bij uitvoering van de taken uit de Jeugdwet.

2.4 Eerste signalen van privacyknelpunten

De vele vormen van gegevensverwerking waarvan de Jeugdwet uitgaat en de privacyrisico's die daarmee gepaard gaan, hebben bij de totstandkoming van de wet en ook daarna

- 12 Een PIA met betrekking tot de eenmalige gegevensoverdracht naar gemeenten in het kader van de decentralisatie had op dat moment wel al plaatsgevonden. Zie Net2Legal Consultants, *Privacy Impact Assessment (PIA) Project eenmalige gegevensoverdracht 'Gegevens op maat in een complexe omgeving'*, versie 1.1 d.d. 16 oktober 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 31839, 334. De uitkomst van deze eerste PIA was onder andere dat omwille van de privacy geen complete dossiers en medisch-diagnostische gegevens aan gemeenten mochten worden aangeleverd (alleen burgerservicenummer, soort jeugdhulp, leveringsvorm, leveringsstatus en verwachte einddatum).
- 13 Zie in chronologische volgorde Privacycare, *Privacy Impact Assessment in verband met gegevensverwerking bij de uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten*, versie 0.7 d.d. 26 oktober 2014, bijlage bij *Kamerstukken I 2014/15*, 33684, Q; *Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding: aandachtspunten, risico's en suggesties voor gegevensverwerking bij de uitvoering van de gemeentelijke taken en werkzaamheden in een gedecentraliseerd sociaal domein*, versie d.d. 11 november 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 32761, 76; Net2Legal Consultants, *Privacy Impact Assessment (PIA) Deelproject justitiële keteninformatisering 'Risico's en privacy by design bij de justitiële ketenberichten voor de Jeugdwet'*, versie 1.0 d.d. 5 november 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 31839, 427; en Net2Legal Consultants, *Privacy Impact Assessment (PIA) Deelproject data en systematiek beleidsinformatie Jeugdwet 'Zicht op de werking van de Jeugdwet'*, versie 1.0 d.d. 10 april 2015, bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 31839, 465.
- 14 Privacycare, *Privacy Impact Assessment in verband met gegevensverwerking bij de uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten*, versie 0.7 d.d. 26 oktober 2014, p. 44-45.
- 15 Gemeenten kunnen kiezen voor een eigen aanpak, maar de VNG heeft in het voortraject een aantal modellen voor de praktijk onderscheiden, die variëren in de mate van een integrale aanpak van gezinsproblemen ('één kind, één gezin, één plan'). Het gaat om vijf referentiemodellen of 'archetypen'. Zie voor informatie over de referentiemodellen J. Broumels & G. van der Velde, *Gegevensuitwisseling in het jeugddomein*, Den Haag: VNG 2015, p. 7-8.
- 16 Brief 'Advies privacytoets jeugddomein' d.d. 30 oktober 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 32761, 77.

mr. dr. V.E.T. Dörenberg & prof. mr. drs. M.R. Bruning

diverse vragen opgeroepen. Om te beginnen is gewezen op de in het overgangsrecht geregelde eenmalige gegevensoverdracht vanuit de oude Bureaus Jeugdzorg, het CIZ en de beroepsbeoefenaren zoals bedoeld in de AWBZ naar de gemeenten, nodig ter voorbereiding van de nieuwe gemeentelijke jeugdhulptaak.¹⁷ Dit bracht als risico mee dat deze gegevens gebruikt zouden worden voor andere gemeentelijke taken, bijvoorbeeld ten aanzien van uitkeringen. Cliëntenorganisaties gaven in het voorjaar van 2015 aan dat cliënten zich zorgen maken over hun privacy bij deze dossieroverdracht.¹⁸ Hoewel vanuit privacyoogpunt een scheiding der domeinen gewenst is, is deze scheiding vanuit het oogpunt van 'één kind, één gezin, één plan' soms lastig te garanderen. Om soortgelijke redenen is gewezen op de risico's bij bilaterale gegevensuitwisseling tussen aanbieders en gemeenten, temeer omdat de aanbieders in een afhankelijke positie verkeren bij de inkoop van jeugdhulp.

Een ander privacyrisico kan worden gevonden in de multidisciplinaire toegangsteams tot jeugdhulp, vaak vormgegeven in wijkteams. Wijkteams zijn divers van samenstelling met voor elke professional eigen regels ten aanzien van gegevensuitwisseling, waardoor het risico van ongeoorloofde inbreuken op het recht op privacy groot is bij het zoveel mogelijk willen delen van informatie; er zijn aanwijzingen dat de aandacht voor bijvoorbeeld de grenzen van het medisch beroepsgeheim binnen deze teams minimaal is.¹⁹

Bovendien is zoals gezegd aan de VIR (§7.1 Jeugdwet) een extra gezinsfunctionaliteit toegevoegd.²⁰ Daarmee is het mogelijk geworden dat hulpverleners niet alleen van elkaars betrokkenheid bij dezelfde jeugdige op de hoogte worden gesteld, maar ook van andere jeugdigen binnen hetzelfde gezin, zodat een volledig beeld ontstaat over de zorgen in een bepaald gezin. Hoewel de regering in de toelichting bij deze wijziging aangeeft ervan overtuigd te zijn dat deze uitbreiding van de VIR voldoet aan de voorwaarden die in het licht van de bescherming van het privéleven gelden en het slechts om een beperkte gegevensset gaat die wordt uitgewisseld tussen betrokken hulpverleners bij hetzelfde gezin, is het de vraag of deze uitbreiding in alle gevallen noodzakelijk is.²¹

Ten slotte blijkt uit de eerste evaluaties sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet dat de informatiepositie van cliënten slecht is en verbetering behoeft. De Kinderombudsman geeft in zijn eerste deelrapport van een onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van jeugdhulp na de decentralisatie aan dat 69 procent van de jeugdigen en hun ouders die al vóór 1 januari 2015 jeugdhulp ontvingen, niet goed geïnformeerd zijn over wat de transitie voor hen zou betekenen.²² Ook de rapportages van de Monitor Transitie Jeugd geven aan

17 Bedoelde gegevens moeten voor 31 januari 2016 vernietigd worden.

18 Monitor Transitie Jeugd (zie www.monitortransitiejeugd.nl, onder rapportages); in het eerste kwartaal van 2015 zijn 139 meldingen binnengekomen, waarvan er 34 gingen over 'hoe er met mijn gegevens wordt omgegaan'. In het tweede kwartaal van 2015 waren dat respectievelijk 90 en 23 meldingen.

19 Zie eindrapportage 'Verkenning privacy, beroepsgeheim en gegevensuitwisseling bij transitie jeugd Gemeenten Noord-Holland', Academische Werkplaats JGZ VUmc, april 2015 (www.vumc.nl/afdelingen/AWJGZ).

20 Zie art. 7.1.4.3, tweede lid, Jeugdwet.

21 Dit gaat te meer op nu de resultaten van de VIR vooralsnog teleurstellend zijn; zo wordt het systeem belast met veel meldingen die de betrokkenen geen nieuwe informatie opleveren. Zie M. Abraham & B. van Dijk, *Evaluatie verwijsindex risicjongeren*, DSP-Groep 2015. Zie ook M. Abraham, *De VIR: een tussenstand. Tussenevaluatie van het gebruik van de landelijke verwijsindex risicjongeren*, Amsterdam: DSP-groep 2012; Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2015, p. 848-850 (zie noot 3).

22 De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben: onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 1 van 3*, 17 april 2015 (uitgevoerd door BMC Onderzoek).

dat de meeste klachten van cliënten gaan over het gebrek aan informatievoorziening (50 van de 90 klachten in kwartaal 2 van 2015). Aangezien een belangrijke waarborg voor cliënten bij gegevensuitwisseling het recht om geïnformeerd te worden betreft, is het nog maar zeer de vraag of, nu informatieverstrekking in algemene zin nog onder de maat lijkt, de informatieverstrekking over gegevensuitwisseling wel wordt gerealiseerd en voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens.²³

3. Knelpunten die samenhangen met de inhoud van de Jeugdwet

3.1. *Jeugdwet en Wbp*

Het verwerken van persoonsgegevens van cliënten in verband met jeugdhulp valt onder de werking van een complex geheel van wetten en regels. Niet alleen de Jeugdwet is hierop van toepassing, maar ook de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de regeling van de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo; art. 7:446-466 BW).²⁴ De Wbp is de basis voor de inrichting van de gegevensverwerking en schrijft onder meer voor dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen worden verzameld en dat verdere verwerking van persoonsgegevens verenigbaar moet zijn met de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verkregen (beginsel van doelbinding). De Jeugdwet bevat op een aantal punten een aanvulling op de algemene normen van de Wbp, evenals de Wmo 2015. De samenhang tussen de genoemde wetten is evenwel gebrekkig en met name bij het uitwisselen van gegevens met een bijzonder karakter, waaronder gezondheidsgegevens die vanwege het medisch beroepsgeheim in beginsel niet met anderen gedeeld mogen worden, ontstaan hierdoor knelpunten.

3.1.1. *Basale regeling voor gegevensverwerking in de Jeugdwet*

De kern van de regeling voor gegevensverwerking in de Jeugdwet is neergelegd in §7.4 'Gegevensverwerking ten behoeve van de beleidsinformatie en de toegang'.²⁵ De paragraaf

- 23 Om deze reden is het CBP in april 2015 een onderzoek bij gemeenten gestart naar het gebruik van persoonsgegevens in het sociaal domein, waaronder de jeugdhulp. Het CBP heeft daartoe 41 gemeenten aangeschreven en onderzoekt onder meer in welke mate gemeenten transparant zijn richting burgers over de verwerking van hun persoonsgegevens in verband met de uitvoering van taken in het sociaal domein. Ook wordt op dit moment onderzocht hoe in de gemeenten wordt omgegaan met het vragen van toestemming voor gegevensverwerking (zie www.cbpweb.nl, onder het onderwerp gemeente). Een eerdere quickscan van de websites van gemeenten liet al zien dat het op veel websites lastig is om informatie te vinden over gegevensverwerkingen binnen het sociaal domein.
- 24 Zie in aanvulling op de Wgbo ook art. 5, derde lid, Wet publieke gezondheid, waar het gaat om de verplichting voor gemeenten om zorg te dragen voor een digitale opslag van patiëntgegevens bij de uitvoering van jeugdgezondheidszorg (zogenoemd elektronisch kinddossier (EKD)).
- 25 De Jeugdwet bevat meer bepalingen die betrekking hebben op het verwerken van gegevens. Zie art. 2.2 (overleg met samenwerkingsverband over beleidsplan), art. 2.7 (overleg met bevoegd gezag over treffen individuele voorziening), art. 3.5 (overleg over jeugdhulp tussen gecertificeerde instelling en gemeente), art. 4.1.8 (meldingsplicht calamiteiten en geweld), art. 5.4 (informatieverstrekking aan pleegouder), art. 7.1.2.1 e.v. en i.h.b. 7.1.4.4 (regeling verwijsindex), art. 7.3.8 en 7.3.11 lid 1, 2, 4 en 5 (dossierplicht resp. gegevensuitwisseling i.h.k.v. hulp en zorg), art. 8.4.1 e.v. (verwerking i.h.k.v. financiële verantwoording) en art. 10.4 en 12.4 (eenmalige gegevensoverdracht t.b.v. decentralisatie). Niet in alle gevallen gaat het echter om het verwerken van persoonsgegevens.

mr. dr. V.E.T. Dörenberg & prof. mr. drs. M.R. Bruning

begint in artikel 7.4.1 met een algemene taakstelling voor de regering als stelselverantwoordelijke en richt zich vervolgens tot de gemeenten: 'Het college van B&W [cursivering: VD/MB] verwerkt gegevens ten behoeve van de totstandbrenging van een doelmatig, doeltreffend en samenhangend gemeentelijk beleid ten aanzien van preventie, jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling [...]. Jeugdhulpaanbieders (inclusief aanbieders van jeugd-ggz), aanbieders van preventie, gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming zijn ingevolge artikel 7.4.3 verplicht om ten behoeve van deze verwerking gegevens aan het college te verstrekken. Deze verstrekking 'kan zowel een structureel als incidenteel karakter hebben' (art. 7.4.3, tweede volzin). De gegevens 'kunnen persoonsgegevens zijn, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor: a. het doelmatig en doeltreffend functioneren van de toegang tot de jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering; b. het doelmatig en doeltreffend functioneren van de aanbieders van preventie, de jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en van de Raad voor de Kinderbescherming; c. de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aanbod van preventie, jeugdhulp en gecertificeerde instellingen; en d. het waarborgen van de stelselverantwoordelijkheid' (art. 7.4.4, eerste lid) en de persoonsgegevens 'kunnen het burgerservicenummer en bijzondere persoonsgegevens zijn als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens' (art. 7.4.4, tweede lid). Hiermee beoogde de wetgever een wettelijke grondslag te creëren voor de gegevensverwerking door gemeenten en de verstrekking van de in dat kader noodzakelijke gegevens aan gemeenten, niet alleen ten behoeve van het verzamelen van beleidsinformatie, maar ook voor de uitvoering van de Jeugdwet zelf. Ook gezondheidsgegevens zouden verplicht aan de gemeente moeten worden verstrekt, althans voor zover dat noodzakelijk is.²⁶

3.1.2. Onduidelijke verhouding tot artikel 9, vierde lid, Wbp

Wat in het licht van de Wbp opvalt, is dat de Jeugdwet het verwerken van gegevens sterk veralgemeniseert en in overwegende mate baseert op de publiekrechtelijke taak van gemeenten om een goed jeugdbeleid tot stand te brengen. Daarmee zou volgens de regering voldaan zijn aan de voornaamste voorwaarde uit de Wbp, namelijk dat het verwerken van persoonsgegevens alleen mag plaatsvinden als daarvoor één van de in artikel 8 Wbp genoemde gronden aanwezig is. In dit geval zou het dan gaan om het verwerken van gegevens 'voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan dan wel door het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt' (sub e). De regering gaat hiermee evenwel voorbij aan het bepaalde in artikel 9, vierde lid, Wbp. Volgens deze bepaling dient het verwerken van persoonsgegevens nochtans achterwege te blijven wanneer een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat. Met deze bepaling wordt buiten twijfel gesteld dat een ambts- of beroepsgeheim dan wel een wettelijke verplichting tot geheimhouding zoals vastgelegd in artikel 7:457 van het Burgerlijk Wetboek niet opzij kan worden gezet door het bepaalde in artikel 8 Wbp.²⁷ De vraag is dan hoe een en ander in het kader van de Jeugdwet moet worden geïnterpreteerd. Een specifieke wettelijke grondslag voor hulpver-

26 Recentelijk is dit nog eens door de regering bevestigd in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 21 juli 2015; *Kamerstukken II 2014/15, 32761, 85, p. 1.*

27 *Kamerstukken II 1997/98, 25892, 3, p. 94.*

leners met een beroepsgeheim of geheimhoudingsplicht om hun geheim of plicht te doorbreken, is nadrukkelijk niet in de Jeugdwet opgenomen.²⁸ Dit klemmt temeer nu gegevens over de gezondheid van een persoon ingevolge de Wbp een bijzondere status hebben. Deze mogen volgens het eerste lid van artikel 21 Wbp alleen door bepaalde personen en instanties worden verwerkt, waaronder hulpverleners, instellingen en voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening, voor zover dat met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene noodzakelijk is. Het tweede lid van artikel 21 Wbp regelt daarbij de geheimhouding van die gegevens. De algemene regels voor gegevensuitwisseling gelden in dit geval onverkort.²⁹ Eventueel zou voor het verstrekken van gezondheidsgegevens nog een beroep kunnen worden gedaan op de criteria die zijn opgenomen in het eerste lid van artikel 23 Wbp. Indien de verwerking echter ook geen zwaarwegend algemeen belang dient in de zin van dit artikel, zal bij het ontbreken van een specifieke wettelijke grondslag in de regel alleen met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene kunnen worden gehandeld.³⁰

3.2. Ontbreken deugdelijke wettelijke grondslag voor financiële afhandeling

In het verlengde hiervan werd in de praktijk al snel na de inwerkingtreding van de Jeugdwet als knelpunt geconstateerd dat medische gegevens van patiënten op de factuur aan de gemeente zouden moeten worden gezet, terwijl dit niet is gebaseerd op deugdelijke wet- en regelgeving en niet rijmt met het medisch beroepsgeheim. Jeugdhulpaanbieders zouden medische gegevens moeten vermelden op de declaraties voor een financiële afwikkeling van en controle op jeugdhulp. In het voorjaar van 2015 is een concept-‘Veegwet VWS 2015’ bij de Tweede Kamer ingediend.³¹ Naast wijzigingen in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet, wijzigt het wetsvoorstel ook de Jeugdwet. Een belangrijk punt was het wettelijk vastleggen van de grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens voor de bekostiging van jeugdhulp. De regering had zich eerder steeds op het standpunt gesteld dat een wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens voor bekostiging moest worden gelezen in artikel 7.4.1 van de Jeugdwet, in samenhang met de artikelen 7.4.3 en 7.4.4, hetgeen op felle kritiek van het CBP stuitte.³² Het mogen vermelden van persoonsgegevens op de factuur aan de gemeente zou in verband met het medisch beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht van hulpverleners om een specifieke wettelijke grondslag vragen. Ook de wijziging³³ die

28 Behoudens de bepaling in artikel 7.3.11, vierde lid, Jeugdwet, over het verstrekken van informatie die noodzakelijk wordt geacht voor het uitvoeren van een maatregel van ondertoezichtstelling.

29 Kamerstukken II 1997/98, 25892, 3, p. 108-109.

30 Kamerstukken II 1997/98, 25892, 3, p. 109.

31 Kamerstukken II 2014/15, 34191, 2 (voorstel van wet); Kamerstukken II 2014/15, 34191, 5 (eerste nota van wijziging).

32 Zie CBP-brief ‘Beroepsgeheim en declaraties in jeugd-ggz’ d.d. 16 maart 2015 aan de minister van V&J en de staatssecretaris van VWS, kenmerk z2014-00976.

33 Voorgesteld werd om een nieuwe bepaling als derde lid aan artikel 7.4.1 Jeugdwet toe te voegen, luidende: ‘Het college verwerkt gegevens ten behoeve van de toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van een voorziening op het gebied van jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering alsmede de bekostiging daarvan.’

mr. dr. V.E.T. Dörenberg & prof. mr. drs. M.R. Bruning

met de Veegwet werd voorgesteld, kon het CBP daarom niet behagen.³⁴ De wijziging in de Veegwet VWS 2015 was zo bedoeld dat de wettelijke geheimhoudingsplicht wordt doorbroken door de wettelijke plicht uit de Jeugdwet om gegevens te verstrekken (art. 7.3.1 jo. 7.4.1): 'In dat geval verstrekt de hulpverlener steeds slechts de informatie die noodzakelijk is en informeert deze zo mogelijk de betrokkene welke informatie is verstrekt.'³⁵ Het CBP stelde voor een afzonderlijke bepaling voor gegevensverstrekking in het kader van bekostiging in de Jeugdwet op te nemen en op dat punt aan te sluiten bij de wet- en regelgeving in de gezondheidszorg. Deze bepaling zou wel voldoende specifiek moeten zijn; een uitwerking van de noodzakelijke gegevens in gevallen waarin de geheimhoudingsplicht wordt doorbroken, is volgens het CBP noodzakelijk. In dit kader vroeg het CBP in zijn advies van 13 mei 2015 ook bijzondere aandacht voor de jeugd-ggz en adviseerde het om – net zoals voor de curatieve ggz door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) nodig is geacht – een procedure te ontwikkelen 'die voorziet in "een uitzondering in individuele gevallen" op de verplichting tot verstrekking van persoonsgegevens voor "bekostiging" indien daartegen zwaarwegende bezwaren bestaan en dit door de patiënt/cliënt in een ondertekende privacyverklaring kenbaar is gemaakt' (de zgn. 'opt-out'-optie).³⁶

Inmiddels heeft de regering in reactie op voornoemd advies een (tweede) nota van wijziging op het wetsvoorstel Veegwet VWS 2015 opgesteld waarin het advies van het CBP zoveel mogelijk is verwerkt.³⁷ In een nieuw artikel 7.4.0 Jeugdwet is nu een delegatiebepaling toegevoegd voor het verstrekken van deze persoonsgegevens ten behoeve van de bekostiging van jeugdhulp (eerste lid, onder c) en het verrichten van controle (eerste lid, onder d). Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd welke gegevens bij een declaratie mogen worden vermeld, waarbij volgens de regering 'zal worden nagegaan of de mate van detaillering van met name de te vermelden gezondheidsgegevens niet verminderd kan worden'.³⁸ Aangezien de Veegwet VWS 2015 naar verwachting pas in 2016 in werking treedt, was in overleg met het CBP en de VNG in een eerder stadium al besloten dat tot die tijd met een tijdelijke ministeriële regeling zou worden gewerkt. In deze regeling – die op 7 augustus 2015 in werking is getreden³⁹ – is onder meer vastgelegd welke persoonsgegevens moeten worden vermeld ten behoeve van de bekostiging van jeugdhulp (art. 6.a.1 Regeling Jeugdwet); gezondheidsrechtelijke persoonsgegevens zijn volgens de regering tot een minimum beperkt. Verder heeft de regering voldaan aan de voorwaarden van het CBP om te kunnen instemmen met doorbreking van de geheimhoudingsplicht voordat de Veegwet VWS 2015 in werking treedt.⁴⁰ Zo mogen onder meer geen persoonsgegevens worden verwerkt voor materiële controle en is voor jeugdhulp in de vorm van jeugd-ggz een

34 Zie CBP-advies 'Aanpassing Jeugdwet in verband met declaratie jeugdhulpverlening en beroepsgeheim (Veegwet 2015, 34191)' d.d. 13 mei 2015, kenmerk z2014-00976.

35 *Kamerstukken II 2014/15, 34191, 3 (MvT)*, p. 8.

36 Zie CBP-advies d.d. 13 mei 2015 (zie noot 34); het verharde standpunt van het CBP uitte zich in de dreigingen met de inzet van zijn handhavende bevoegdheden.

37 *Kamerstukken II 2014/15, 34191, 8*.

38 Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat dit de eerstvolgende jaren lastig kan blijken nu in die jaren voor de jeugd-ggz nog bij de zogenoemde 'DBC-systematiek' zal worden aangesloten; zie *Stcr.* 2015, 24278, 6 augustus 2015.

39 *Stcr.* 2015, 24278. De regeling werkt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2015. De regels sluiten voor de jeugd-ggz volledig aan bij de regels die voor de volwassen-ggz gelden.

40 Zie CBP-brief d.d. 10 juli 2015, kenmerk z2014-00976.

opt-out-optie gegarandeerd. Het laatste houdt in dat een jeugdige ervoor kan kiezen dat geen enkel diagnostisch gegeven bij de declaratie wordt vermeld; in dat geval moet de gemeente de declaraties jeugd-ggz wel voldoen (art. 6a.2 Regeling Jeugdwet).⁴¹ Hoewel de tijdelijke regeling bepaald niet met open armen is ontvangen en het overigens de vraag is of de Jeugdwet überhaupt wel grondslag biedt voor een dergelijke regeling,⁴² biedt deze toch een tijdelijke oplossing uit de impasse waarbij gemeenten declaraties over jeugdhulp niet uitbetalen of aanhouden.

Het is opmerkelijk dat juist op het punt van gegevensverwerking ten behoeve van uitbetaling van jeugdhulp de privacystrijd zo hevig is opgelaaid, terwijl het bij de dagelijkse overleggen in het kader van toegang tot en uitvoering van jeugdhulp – denk aan wijkteams en casusoverleggen zoals de zorgadviesteams en andere overleggen in Veiligheidshuizen – evenzeer gaat om een belangrijk risico van onrechtmatige gegevensuitwisseling, vooral ook bij een schending van het medisch beroepsgeheim en de uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens. Van de mogelijkheid om ook deze gegevensuitwisseling tussen gemeenten, AMHK's, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen via artikel 7.3.11, vijfde lid, van de Jeugdwet, nader te regelen, is (vooralsnog) níet gebruikgemaakt.

4. Knelpunten bij uitvoering van de Jeugdwet

Los van de PIA's en een visiedocument⁴³ is er tot nu toe vanuit de regering weinig richting gegeven aan de inrichting van de gegevensverwerking onder de Jeugdwet. Gelet op de beleidsvrijheid van gemeenten om binnen het kader van de wet de gegevensverwerking verder vorm te geven, valt dat te begrijpen. Ook de VNG heeft zich terughoudend opgesteld door een meer ondersteunende en faciliterende rol aan te nemen. Toegegeven, een uniforme werkwijze voor het verzamelen en verwerken van gegevens zou geen recht doen aan de diversiteit binnen gemeenten en zou uiteindelijk ook niet ten goede komen aan de individuele cliënt, maar het gebrek aan landelijke sturing heeft mogelijk wel bijgedragen aan de onduidelijkheid en verwarring die nog steeds bij gemeenten en andere betrokkenen te herkennen is. Gemeenten worstelen met de regels voor het verwerken van persoonsgegevens die zoals gezegd deels zijn vastgelegd in de Wbp en deels in andere wetgeving waar-

41 Ook is in art. 6a.2 Regeling Jeugdwet geregeld dat geen diagnosegegevens mogen worden vermeld als aan de jeugdige generalistische basis-ggz is geleverd of als de jeugdige slechts een crisisbehandeling of korte behandeling heeft gehad of louter is gediagnosticeerd; bij de declaratie mag nooit de diagnose zelf worden genoemd.

42 Zie o.m. de reactie van het Landelijk platform GGZ, dat op 21 juli 2015 pleitte voor uitstel van de tussentijdse regeling (<http://www.platformggz.nl/lpggz/newsitems/ni002966>); de KNMG pleitte op 6 augustus 2015 voor de inzet van medische adviseurs die als enigen binnen de gemeente met deze gegevens zouden mogen omgaan (<http://knmg.artsennet.nl/Nieuws/Overzicht-nieuws/Nieuwsbericht/150629/Tijdelijke-regeling-jeugdwet-KNMG-vindt-zorgen-over-privacy-terecht.htm>).

43 Beleidsvisie 'Zorgvuldig en bewust: gegevensverwerking en privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein' d.d. 1 mei 2014, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 32761, 62. Dit visiedocument gaat overigens uit van een bepaald terughoudende benadering van mogelijke privacy-schendingen; zo zou moeten worden uitgegaan van een 'lerende praktijk'. Het CBP waarschuwde op 1 juli 2014 dat gemeenten de naleving van de Wbp niet kunnen opschorten als gevolg van een 'lerende praktijk' die na enige tijd zal worden geëvalueerd; CBP-advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 juni 2014, kenmerk Z.2014-00393 (zie ook M.R. Bruning, 'Privacy en de Jeugdwet' (editorial), *FJR* 2015/6).

onder de Jeugdwet, maar ook de Wmo 2015 en de Wgbo. Het gevolg is een woud van gemeentelijke regelgeving, waarin de gegevensverwerking niet altijd (volledig) is uitgewerkt en geëxpliciteerd en die in sommige gevallen zelfs berust op misverstanden over de inhoud van de wet en de samenhang met andere wet- en regelgeving.⁴⁴

4.1. Informatieverstrekking aan betrokkenen, mede in relatie tot toestemming

Wat opvalt, is om te beginnen de betekenis die in privacyprotocollen van gemeenten wordt toegekend aan de toestemming van de cliënt: 'Gegevensverwerking moet voldoen aan de grondslagen ex artikel 8 Wbp. [...] In alle gevallen moet worden gevraagd om ondubbelzinnige toestemming tot gegevensverwerking.' Vasthouden aan het vereiste van voorafgaande toestemming lijkt vanuit de Wbp en de regels die het medisch beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht meebrengen een veilige keuze, maar miskent dat toestemming in bedoeld kader in de meeste gevallen niet vrij gegeven wordt en dat algemene toestemmingsformulieren voor gegevensverwerking – een praktijk die inmiddels ook in de jeugdhulp vorm heeft gekregen – slechts een zeer beperkte betekenis en werking hebben. De regering heeft het gebruikmaken van de formele toestemming van de cliënt als grondslag voor de toegang tot jeugdhulp nadrukkelijk afgewezen en lijkt daarmee ook de toestemming als grondslag voor gegevensverwerking af te keuren.⁴⁵ Cruciaal is bovendien dat cliënten goed geïnformeerd worden over de aard, het doel en de omvang van gegevensverwerking alvorens zij überhaupt weloverwogen toestemming zouden kunnen geven. Juist op het punt van de informatievoorziening richting cliënten lijkt voor de gemeenten zoals gezegd nog een behoorlijke winst te behalen.⁴⁶

4.2. Disproportionele gegevensuitwisseling bij toegang en uitvoering van jeugdhulp

Een ander punt betreft de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en hulpverleners en tussen hulpverleners onderling in de toegangs- en uitvoeringsfase. De positie van de medisch hulpverlener daarbij leidt terecht tot vragen. In een samenwerkingsdocument van verschillende beroepsverenigingen wordt aan hulpverleners in de gezondheidszorg geadviseerd: 'Uw geheimhoudingsplicht heeft als belangrijke maatschappelijke functie het waarborgen van vrije toegang voor een ieder tot gezondheidszorg. [...] Ook het vertrouwen van uw patiënt en van de samenleving als geheel in u als zorgprofessional staan op het spel. Hoewel er uitzonderingen op uw geheimhoudingsplicht bestaan, kunt en wilt u de geheimhoudingsplicht niet zomaar opzij zetten. Ook niet als u informatie wilt delen met andere partners in een Veiligheidshuis, in een sociaal wijkteam of in een ander samenwerkingsverband. En ook al ontvangt u andersluidende juridische adviezen uit het land. [cursivering: VD/MB]'⁴⁷

44 Zie ook VNG, iZA & VWS, *Werkagenda 2015-2017 Administratie en informatievoorziening. Domeinen: Wmo en Jeugdwet*, versie d.d. 19 juni 2015, p. 9-10: 'Gemeenten hanteren een verschillende aanpak met betrekking tot privacy en het gebruik van persoonsgegevens in de uitvoeringsprocessen.' In 2016 zal onderzocht worden hoe de privacy van betrokkenen beter kan worden geborgd, en hoe gemeenten en zorgaanbieders daarbij ondersteund kunnen worden.

45 *Kamerstukken II 2014/15, 32761/31839*, 77, p. 1-2; *Kamerstukken I 2014/15, 33684*, Q, p. 1-2.

46 Zie ook het rapport *Toegang tot jeugdhulp vanuit de wijkteams* van de Samenwerkende Inspecties Jeugd (april 2015), waarin o.m. wordt gepleit voor meer informatie over de wijkteams; jongeren geven aan dat het voor hen belangrijk is dat online duidelijke informatie beschikbaar is.

47 *Het beroepsgeheim in samenwerkingsverbanden: een wegwijzer voor zorgprofessionals*, Utrecht: KNMG december 2014, p. 7-8.

De laatste zin lijkt te verwijzen naar de door ons zo genoemde Tilburgse leer⁴⁸, die de jeugdhulpplicht van gemeenten – feitelijk gaat het overigens om niet meer dan een voorzieningenplicht – vooropstelt en alle andere rechten, plichten en belangen daaraan ondergeschikt maakt. De gedachte is ‘één kind, één gezin, één plan’, waarbij vroegsignalering en preventie een belangrijke rol spelen. Met dat doel moeten persoonsgegevens van cliënten uitgewisseld kunnen worden, ook als dat een doorbreking van het beroepsgeheim of de geheimhoudingsplicht betekent.

Het mag duidelijk zijn dat noch de Tilburgse leer noch het in alle gevallen vasthouden aan de geheimhoudingsplicht een effectieve bijdrage levert aan de huidige discussie rondom gegevensuitwisseling in het jeugddomein. In genoemd samenwerkingsdocument wordt weliswaar de nuance weergegeven die de Jeugdwet en richtlijnen van andere organisaties ontberen, maar onbedoeld raakt de discussie daardoor ook gepolariseerd en verplaatst de aandacht zich weg van de vraag hoe op een goede en zorgvuldige wijze noodzakelijke informatie kan worden uitgewisseld. Duidelijke, werkbare afspraken tussen gemeenten en veldpartijen over het uitwisselen van gegevens worden node gemist.

4.3. ‘Stroeve’ relatie tussen gemeenten en jeugd-ggz

In de uitvoeringspraktijk blijkt vooral de samenwerking en afstemming tussen gemeenten en aanbieders van jeugd-ggz nog niet overal goed van de grond te zijn gekomen. Volgens onderzoek van de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) wordt deze gebrekkige samenwerking deels verklaard door (vermeende) privacyknelpunten die in de weg staan aan het uitwisselen van gegevens over cliënten.⁴⁹ De TSD spreekt in dit kader over de noodzaak tot ‘herdefiniëring van de professionele autonomie van de zorgverlener’ en lijkt daarmee ook het in alle gevallen vasthouden aan het medisch beroepsgeheim en de geheimhoudingsplicht af te keuren. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties liet in reactie hierop op 14 september 2015 weten dat hij de oproep van de TSD aan de jeugd-ggz om een bijdrage te leveren aan de transformatie in het sociaal domein, ondersteunt.⁵⁰ In zowel het TSD-rapport als deze reactie lijkt de polarisatie en tegelijk het noodzakelijk te overbruggen gat tussen enerzijds het strikt vasthouden aan het medisch beroepsgeheim en anderzijds de ‘Tilburgse leer’ (alles mag in het licht van ‘één kind, één gezin, één plan’) bedoeld te worden, zoals wij dat eerder schetsten. Daarbij is het zaak om niet enkel vanuit het eigen standpunt de samenwerking aan te gaan en deze daarmee te bemoeilijken, maar juist met oog voor de ander gezamenlijk in gesprek te gaan en te zoeken naar oplossingen ten aanzien van het domein gegevensuitwisseling.

5. Slotbeschouwing

In deze bijdrage zijn wij ingegaan op de wijzigingen die de Jeugdwet ten aanzien van gegevensuitwisseling met zich heeft gebracht. Wij hebben vervolgens besproken welke eerste

48 Zoals verrat in J.J.A. van Boven & P.J. Gunst, *Grondslag samenwerken zorg en veiligheid: naar een handelingskader gegevensdeling*, Tilburg: Leertuin Zorg en Veiligheid 2013; voor kritisch commentaar zie J. Nouwt, ‘Gemeentezorg en privacyzorgen’, *NJB* 2014, p. 2993-2997.

49 Brief ‘Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein “Mogelijk maken wat nodig is” van de voorzitter van de TSD aan de minister van BZK d.d. 3 september 2015 (kenmerk TSD-15-004), p. 9.

50 *Kamerstukken II* 2014/15, 34000 VII, 56, p. 3.

mr. dr. V.E.T. Dörenberg & prof. mr. drs. M.R. Bruning

privacyknelpunten in de praktijk zijn geconstateerd en welke privacyrisico's er bestaan ten aanzien van (al dan niet ontoereikende of ontbrekende) wettelijke bepalingen en relevante knelpunten in de uitvoeringspraktijk.

Een uitgangspunt van de Jeugdwet lijkt te zijn dat de kwaliteit van jeugdhulp voor een belangrijk deel afhangt van de gegevensuitwisseling tussen de betrokken hulpverleners.⁵¹ Als zij elkaar op de hoogte houden van de ontwikkelingen binnen een gezin en elkaar informeren over eventuele problemen, kan sneller, integraler en mogelijk beter worden ingegrepen en is de inzet van specialistische hulp te voorkomen. Hierdoor is een behoefte ontstaan om al vroeg in het hulpverleningsproces informatie met elkaar te delen. Afhankelijk van onder meer het organisatiemodel voor toeleiding tot jeugdhulp binnen een gemeente, kan dit een omvangrijke gegevensuitwisseling tot gevolg hebben die zich in grote mate onttrekt aan het blikveld van de burger en de betrokken cliënt. De risico's voor de privacy zijn hierom groot en worden versterkt door de integrale en domeinoverstijgende rol van de gemeente, die al snel tot belangenverstrengeling kan leiden. Het feit dat bij de uitvoering van jeugdhulp vaak hulpverleners uit meerdere sectoren betrokken zijn, maakt het er bovendien niet eenvoudiger op. Elke hulpverlener verzamelt immers zijn eigen informatie, waaraan vanuit de wet verschillende eisen worden gesteld.

Vooralsnog ontbreekt er een deugdelijke wettelijke grondslag voor gegevensverwerking tussen aanbieders en gemeenten, zo bleek hierboven. Op dit punt zijn noodgrepen uitgevoerd en is de Regeling Jeugdwet aangepast om een tijdelijke oplossing te bieden zolang de Veegwet VWS 2015 nog niet in werking is getreden. De commotie die is ontstaan over de onvoldoende geregelde gegevensverwerking tussen aanbieders en gemeenten ter bekostiging van jeugdhulp heeft geleid tot noodzakelijke verbeteringen op dit punt om privacyaspecten te waarborgen, maar leidt af van de vraag of de dagelijkse gegevensuitwisseling tussen professionals bij de uitvoering van de Jeugdwet en de mogelijke schendingen van het beroepsgeheim daarbij wel aan de privacyeisen voldoen die voortvloeien uit de Wbp. In deze dagelijkse werksituaties is het zicht op het waarborgen van privacyrechten bovendien veel slechter; hoe weten wij of op de werkvloer zorgvuldig met privacyregels wordt omgegaan zonder dat bijvoorbeeld met algemene toestemmingsformulieren wordt gewerkt? Wij hopen van harte dat het CBP-onderzoek dat in het voorjaar van 2015 is gestart⁵², hier inzicht in zal geven.

Bij gegevensuitwisseling tussen hulpverleners en overige betrokken professionals in het kader van de toegang en de uitvoering van jeugdhulp gaat het deels om een knelpunt in de afstemming tussen de Jeugdwet en de privacywetgeving en deels om knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Om de verhouding tot artikel 9, vierde lid, van de Wbp te verduidelijken, achten wij het om te beginnen noodzakelijk om een specifieke grondslag in de Jeugdwet te creëren die het voor hulpverleners met een beroepsgeheim of geheimhoudingsplicht mogelijk maakt om zo nodig zonder toestemming van de betrokkene(n) gegevens te verstrekken aan andere hulpverleners en professionals. Deze bevoegdheid zou doelgebonden moeten zijn. Daarnaast is echter ook een professionele attitude nodig van elke beroepskracht om vanuit zijn of haar eigen privacykader op zorgvuldige wijze de noodzakelijke gegevens uit te wisselen en daarbij de direct betrokkenen zoveel mogelijk te betrekken en

51 Vgl. V.E.T. Dörenberg, 'Gegevensuitwisseling tussen jeugdzorg en gezondheidszorg', *FJR* 2013/53.

52 Zie noot 23.

in elk geval te informeren. Het uitgangspunt ‘alles delen mag in het belang van het kind’ draagt in dat licht bepaald niet bij aan een zorgvuldige gegevensuitwisseling, aangezien dit zou betekenen dat voortdurende afwegingen over welke persoonsgegevens noodzakelijkerwijs gedeeld zouden moeten worden, niet meer gemaakt hoeven te worden. Evenmin draagt de strenge leer van het ‘niet uitwisselen van medische gegevens vanwege de geheimhoudingsplicht, tenzij’ bij aan het verbeteren van een effectief zorgstelsel rondom het kind en zijn gezin waarbij de betrokken hulpverleners en professionals op de hoogte zijn van de zorgen over het kind en daar hun beleid of acties op kunnen afstemmen en kunnen werken aan integrale(re) hulp voor kind en gezin.

Als het gaat om bijzondere persoonsgegevens zoals gezondheidsgegevens, is in dat kader extra aandacht nodig voor de informatievoorziening richting cliënten, het verkrijgen van toestemming voor noodzakelijke gegevensuitwisseling en de waarborgen die voor betrokkenen gelden indien de gegevens zonder hun toestemming worden uitgewisseld. Aansluiten bij de praktijk van triage ligt dan voor de hand. Triage is een manier van werken in de jeugdhulp, met name binnen toegangsteams, waarbij samen met jeugdigen en hun ouders wordt verkend wat het probleem of de hulpvraag is en welke mogelijkheden zij zelf – zo mogelijk met hun netwerk – hebben om dit probleem of deze hulpvraag aan te pakken en op te lossen. Soms zal daarbij specialistische ondersteuning en hulp nodig zijn, maar dat moet dan eerst blijken. Kenmerkend voor deze manier van werken is dat op gestructureerde wijze en in overleg met betrokkenen informatie wordt verzameld, geanalyseerd en gewogen. Met andere woorden, de gegevensverzameling wordt opgeschaald conform de behoefte en noodzaak van hulpverlening. Naarmate deze behoefte en noodzaak groter zijn – professionals moeten dit uiteraard met argumenten kunnen onderbouwen – zal de rechtvaardiging voor het handelen en het eventueel zonder toestemming van betrokkenen uitwisselen van (gevoelige) gegevens sterker zijn. Door de stappen binnen het proces van triage duidelijk met de betrokkenen te communiceren en bij elke stap uiteen te zetten wat dit voor hun rechtspositie betekent, wordt naar onze mening het meest recht gedaan aan zowel de positie van de jeugdige en zijn gezin als de verantwoordelijkheid van de betrokken instanties.