

Bijzondere zorg Advies Mandaat of delegatie

Achtergrond

In 2024 is in het Dagelijks Bestuur (hierna: DB) van GGD Brabant-Zuidoost (hierna: GGD BZO of GGD) de problematiek met betrekking tot bijzondere zorg en het delen van persoonsgegevens besproken. De Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (hierna: OGGZ) was sinds 2007 als prestatieveld 8 in de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) opgenomen. Echter, met de Wmo 2015 is OGGZ uit de wet verdwenen en vervangen door de term maatschappelijke ondersteuning. Op 20 september 2018 heeft de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een brief aan alle Colleges van Burgemeester en Wethouders gestuurd waarin wordt aangegeven dat gemeenten onder de Wmo 2015 nog steeds verantwoordelijk zijn voor de zogenaamde 'bemoeizorg'¹ Doordat bemoeizorg niet expliciet is opgenomen in de wetgeving, is er, zonder verdere actie, geen grondslag onder de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) om persoonsgegevens te verwerken in het algemeen belang. Hiervoor is het eerst noodzakelijk om de verplichting tot bemoeizorg verder te concretiseren.² Daarna moet besloten worden op welke bestuursrechtelijke basis de GGD de taken in het kader van bemoeizorg uitvoert, inclusief het verwerken van persoonsgegevens.

In het kader van dit voorstel wordt gesproken over 'bemoeizorg' zoals dit is omschreven door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in diens brief van 20 september 2018 aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders.³ In deze brief wordt gesproken over 'bemoeizorg' in de brede zin van het woord, de methodiek, namelijk het organiseren van hulp voor personen die geen hulpvraag stellen, maar wel hulp nodig hebben. Dit staat los van andere initiatieven in de regio welke de naam 'Bemoeizorg' dragen. In dit voorstel wordt tevens het begrip 'Openbare Geestelijke Gezondheidszorg' gebruikt voor deze specifieke toepassing van bemoeizorg.

Het DB van GGD BZO heeft in 2024 ingestemd met het oprichten van een projectgroep bestaande uit medewerkers van de GGD en enkele gemeenten om te komen tot:

1. Een voorstel om de taken in het kader van bemoeizorg welke nu door de GGD worden uitgevoerd te concretiseren, in dusdanige vorm dat deze voorgelegd kunnen worden aan de politieke organen van de gemeenten die één of meer contracttaken in het kader van bemoeizorg (dit wil zeggen het Meld- en adviespunt zorgwekkend gedrag (met inbegrip van de Verkennende onderzoeken in het kader van de Wvvgz)⁴ en de inzet van de Wijk GGD) afnemen van de GGD.

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D46139&did=2018D46139>

² GGD GHOR Nederland, 'Meldpunten niet-acuut: Handvatten voor de inrichting van een zorgvuldige en rechtmatige gegevensverwerking' <https://ggdghor.nl/wp-content/uploads/2021/03/Meldpunten-niet-acuut.-Handvatten-voor-gegevensverwerking_jan-2021.pdf>

³ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D46139&did=2018D46139>

⁴ Het Meldpunt Wvvgz is al voldoende geconcretiseerd in artikel 5:1 en 5:2 van de Wvvgz. Doordat er voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Meldpunt Wvvgz al voldoende wettelijke basis is om deze in het kader van het algemeen belang te verwerken, is het Meldpunt Wvvgz niet meegenomen in deze documentatie.

2. Een advies over de bestuursrechtelijke verhoudingen in het kader van de OGGZ – waar bemoeizorg als methodiek een onderdeel van is – met daarbij specifiek de vraag of het de voorkeur heeft dat deze taken gemandateerd of gedelegeerd worden aan de GGD.

In dit advies wordt eerst ingegaan op de verhouding tussen mandaat en delegatie met de rolverdeling onder de AVG. Daarna wordt geschetst wat de voor- en nadelen van beide opties zijn, waarna uiteindelijk een advies gegeven wordt vanuit de projectgroep. Dit advies is opgesteld vanuit het kader van gegevensbescherming; andere belangen die meewegen bij de keuze tussen mandaat of delegatie zijn niet meegenomen in dit advies.

Verschil mandaat en delegatie en AVG

De gemeente is verantwoordelijk voor bemoeizorg.⁵ Doordat deze publieke taak door de wetgever bij de gemeente is neergelegd, is de gemeente hiervoor verwerkingsverantwoordelijk onder de AVG.

De verwerkingsverantwoordelijke bepaalt het doel en de middelen⁶ van de verwerking. Als verwerkingsverantwoordelijke is de gemeente verantwoordelijk dat de verwerking van persoonsgegevens gebeurt in lijn met de AVG. De gemeente is ook verantwoordelijk voor het maken van afspraken met eventueel partijen die zij inhuurt om gegevens te verwerken en om te controleren dat deze afspraken worden nageleefd.

De gemeente kan ervoor kiezen dat bepaalde taken gedelegeerd worden. Zo zijn meerdere taken in het kader van de publieke gezondheid gedelegeerd aan de GGD in het Gemeenschappelijke Regeling GGD Brabant-Zuidoost (hierna: GR). Bij delegatie gaat tevens de verwerkingsverantwoordelijkheid onder de AVG over op de gedelegeerde. Dit betekent dat de GGD verwerkingsverantwoordelijk is voor de taken die de gemeenten in de GR gedelegeerd hebben aan de GGD.

De gemeente kan er ook voor kiezen om bepaalde taken te mandateren. In dat geval blijft de gemeente onder de AVG verwerkingsverantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens. De gemandateerde wordt onder de AVG verwerker. De verwerker verwerkt persoonsgegevens in lijn met de schriftelijke instructies die de verwerkingsverantwoordelijke geeft. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk om te controleren of deze afspraken nageleefd worden. De verwerker mag de persoonsgegevens enkel verwerken in lijn met de instructies van de verwerkingsverantwoordelijke en bepaalt zelf geen doel en middelen.

⁵ Dit is onder andere af te leiden uit de Wmo 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet.

⁶ Met middelen wordt niet 'financiële middelen' bedoeld, maar middelen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan van welke personen de gegevens worden verwerkt, welke gegevens dan worden verwerkt etc.

Voor- en nadelen

Mandaat en delegatie hebben in deze casus beide voor- en nadelen.

Mandaat

Het belangrijkste voordeel voor mandaat is dat de gemeenten zelf onder het bestuursrecht en de AVG verantwoordelijk blijven voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de OGGZ, waar bemoeizorg als methodiek onderdeel van is. De gemeente houdt hiermee meer controle over de bemoeizorg die vanuit de GGD via OGGZ geleverd wordt in de eigen gemeente.

Het belangrijkste nadeel van mandaat is dat de gemeente te ver weg staat van de huidige werkpraktijk binnen bemoeizorg. De huidige vormen van bemoeizorg als methodiek zijn ontwikkeld door de afdeling 'Bijzondere Zorg' van de GGD. Deze medewerkers bepalen onder andere welke informatie zij nodig hebben, voor welk doel en op welke meldingen wel en niet wordt afgegaan (oftewel, welke personen wel en niet geholpen worden). De gemeente die (schriftelijke) instructies geeft sluit niet aan bij de feitelijke situatie.

Zoals gezegd geeft de verwerkingsverantwoordelijke (schriftelijke) instructies aan de verwerker voor het verwerken van persoonsgegevens. Op het moment dat elke gemeente haar eigen instructies oplegt aan de GGD, wordt de situatie onwerkbaar voor de afdeling Bijzondere Zorg.

Indien alle gemeenten OGGZ taken bij de GGD zouden afnemen, zou dat betekenen dat de GGD mogelijk 21 verschillende werkprocessen dient te volgen, met mogelijk verschillende systemen. De GGD kan tot een bepaalde hoogte differentiëren in de verleende dienst, bijvoorbeeld de aanmerking komende personen op basis van de BRP-inschrijving van een persoon, maar werken met 21 verschillende verwerkingsverantwoordelijken maakt het uitvoeren van de OGGZ taken onwerkbaar.

Delegatie

Het belangrijkste voordeel van delegatie en overdracht van verwerkingsverantwoordelijkheid is dat het aansluit bij de feitelijke situatie. De Autoriteit Persoonsgegevens vindt de vraag waar feitelijke invloed ligt op het doel en de middelen van de verwerking een belangrijke vraag bij het bepalen van de verwerkingsverantwoordelijke.⁷ De afdeling Bijzondere Zorg van de GGD heeft de taken uitgewerkt die onder de OGGZ vallen en heeft deze als contracttaak opgenomen in de Dienstencatalogus van de GGD. Dit betekent dat gemeenten ervoor kunnen kiezen dat de GGD deze taken uitvoert, maar dat deze keuze wordt gemaakt met het oog op hoe de GGD voorschrijft dat de taken worden uitgevoerd. Indien de gemeente een andere manier van uitvoeren van OGGZ taken wil, zal zij dit zelf moeten organiseren en wordt dit niet door de GGD aangeboden.

⁷ Autoriteit Persoonsgegevens, 'Verantwoordelijke en verwerker' <<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/verantwoordelijke-en-verwerker>>



Een ander voordeel van delegatie is dat de verantwoordelijkheid voor de verwerking van de persoonsgegevens beter geborgd is bij de GGD. De gemeente staat te ver van de werkpraktijk af en kan eventuele afspraken in een verwerkersafpraak hierdoor niet goed controleren op naleving. Op het moment dat de GGD verwerkingsverantwoordelijk is, is zij verantwoordelijk voor het naleven van de AVG en moet dit ook aantoonbaar maken, onder andere aan de interne toezichthouder (de Functionaris Gegevensbescherming), maar ook aan externe stakeholders zoals de Autoriteit Persoonsgegevens.

Het nadeel van delegatie is dat de gemeenten een stukje controle over bemoeizorg moeten overdragen aan de GGD. Aangezien één van de meest kwetsbare doelgroepen binnen de gemeente binnen de reikwijdte van de OGGZ taken valt, kan het loslaten van controle lastig zijn.

Advies

Op basis van het bovenstaande adviseert de werkgroep het DB om te kiezen voor delegatie in de context van de OGGZ, waar bemoeizorg als methodiek onderdeel van is. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat dit beter aansluit bij de feitelijke situatie, waar de GGD het doel en de middelen van de verwerking bepaalt. Daarnaast is de overweging dat het zorgt voor een betere bescherming van de persoonsgegevens van deze kwetsbare doelgroep, aangezien de gemeenten te ver van de werkpraktijk afstaan om goed toe te zien op naleving van afspraken indien er sprake is van mandaat (en de GGD verwerker is). In dat geval moet de GGD zelfstandig aantonen te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de verwerkingsverantwoordelijke onder de AVG, waarop toegezien wordt door interne en externe toezichthouders. Daarnaast wijst de projectgroep erop dat er binnen de GGD in het algemeen, en de afdeling Bijzonder Zorg in het bijzonder, BIG-geregistreerde hulpverleners werkzaam zijn die gebonden zijn aan wetten en ethische codes, en die vallen onder het medisch tuchtrecht. De projectgroep begrijpt dat het lastig is voor de gemeente om de verantwoordelijkheid voor een gevoelig dossier als het verwerken van persoonsgegevens binnen de OGGZ over te dragen aan de GGD. Echter, de projectgroep is van mening dat delegatie binnen de huidige situatie toch de beste keuze is.