



Zaltbommel. 25 april 2019

Betreft; Onderzoek Privacy in het sociaal domein Zaltbommel

Geachte voorzitter, leden van de gemeenteraad,

De rekenkamercommissie (rkc) biedt u graag haar onderzoek naar Privacy in het sociaal domein in de gemeente Zaltbommel aan. De rkc verneemt graag van u welke wijze van bespreken van het onderzoek met de leden van de rkc u op prijs stelt. Ons voorstel is om dit onderzoek te behandelen in de Carrouselvergadering van 16 mei 2019.

Bijgaand treft u het rapport 'Privacy in het sociaal domein' aan. De rkc heeft het afgelopen jaar in samenwerking met PBLQ onderzoek gedaan naar dit onderwerp. De rekenkamercommissie wil hiermee de gemeenteraad ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak. De levering van zorg is belangrijk, privacy is echter niet minder belangrijk. Burgers moeten ervan uit kunnen gaan dat hun gegevens, zeker deze heel persoonlijke gegevens, bij de gemeente in veilige handen zijn. Op basis van haar onderzoek concludeert de rkc dat de privacy van de burgers van Zaltbommel in het sociaal domein momenteel niet gewaarborgd is, en er een grotere kans op incidenten bestaat. Dit is onwenselijk, de bescherming van persoonsgegevens is een grondrecht. Wordt dit recht, en daarmee het vertrouwen in de overheid, geschaad, dan kan dat ernstige gevolgen hebben voor de relatie tussen gemeente en burger.

De rkc stelt dat de AVG, en doorvertaling daarvan naar het sociaal domein meer is dan louter een technische exercitie, het betekent een heel andere wijze van procesinrichting en werken. Verschillende basale zaken zijn momenteel nog niet geregeld, los van enig algemeen privacy-beleid op basis van een VNG-handreiking. De rkc constateert dat de gemeente pas in maart 2018 effectief werk is gaan maken van de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de AVG, mei 2018.

De rkc heeft het onderzoek in maart 2018 aangekondigd en is kort daarna met haar onderzoek gestart. Gedurende het onderzoekstraject heeft nogal wat afstemming plaatsgevonden met de werkorganisatie van de gemeente. Doordat het traject langer geduurd dan verwacht. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente gedurende de onderzoeksperiode is gestart met het AVG-traject en diverse zaken in gang gezet heeft. De rekenkamer was voornemens om dit onderzoek gereed te hebben voor behandeling in de Carrousel- en raadsvergadering in maart. Dat had goed gepast bij de behandeling van het voorstel 'Privacybeleid Bommelerwaard'.

De rkc heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het College. Deze is aan het einde van het rapport integraal opgenomen, met een reactie van de rekenkamer hierop. De rkc waardeert het zeer dat het College de conclusies en onderschrijft en zoveel mogelijk invulling gaat geven aan de aanbevelingen. De rkc merkt op dat dit nog niet zo eenvoudig is en adviseert de raad om te monitoren of, en hoe hieraan invulling gegeven wordt.

Inwoners van Zaltbommel rekenen erop dat het beheer van persoonlijke gegevens binnen de gemeente gewaarborgd is. De gemeente moet dat vertrouwen verdienen, zowel in de directe contacten met de burger als in verantwoordingen achteraf. Daarnaast heeft de gemeente een voorbeeldfunctie naar haar burgers en organisaties die in de gemeente actief zijn. De rekenkamercommissie beveelt dan ook aan om vaart te maken met de ontwikkeling van een specifieke visie en beleid, zodat binnen de daaruit af te leiden kaders de diverse afdelingsmanagers invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Zo is in de uitvoeringspraktijk de privacy van de inwoners van Zaltbommel geborgd.

Het is aan de gemeenteraad om met dit rkc-onderzoek een verdere bespreking met het college te entameren. Graag is de rkc bereid om bij deze behandeling een toelichting te geven.

De rkc dankt iedereen voor de samenwerking.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Zaltbommel

Marc van Rosmalen
voorzitter

In afschrift aan: College van burgemeester en wethouders

Bijlagen:

1. Conclusies en aanbevelingen
2. Rapport 'Privacy in het sociaal domein'
3. Bestuurlijke reactie College van B&W
4. Reactie rekenkamercommissie op bestuurlijke reactie College van B&W

Bijlage 1 Conclusies en aanbevelingen onderzoek Privacy in het sociaal domein

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Burgers van Zaltbommel moeten ervan uit kunnen gaan dat hun gegevens, zeker heel persoonlijke gegevens, bij de gemeente in veilige handen zijn. De gemeente moet dat vertrouwen verdienen, zowel in de directe contacten met de burger als in verantwoordingen achteraf. Bescherming van persoonsgegevens is immers een grondrecht. Wordt dit recht, en daarmee het vertrouwen in de overheid, geschaad, dan kan dat ernstige gevolgen hebben voor de relatie tussen gemeente en burger.

Door de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 hebben meer burgers met een hulpvraag te maken met de gemeente. Daarmee is het gegevensverkeer binnen de gemeente complexer geworden: meer cliënten, meer gevoelige gegevens, zoals die over gezondheid, inkomen, justitiecontacten, verhoudingen binnen een gezin en dergelijke. Gegevens die ook nog eens gedeeld moeten worden met meer externe partijen zoals zorgaanbieders.

Door de in mei 2016 in werking getreden Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) zijn de eisen voor de bescherming van persoonsgegevens aangescherpt. Het belang van een adequaat privacybeleid en een strikte uitvoering is door deze ontwikkelingen toegenomen. Dat geldt vooral voor het sociaal domein. Daarom is het belangrijk dat de Gemeente Zaltbommel beleid, uitvoeringsprocessen en informatiehuishouding tegen het licht houdt en zo snel als mogelijk 'AVG-proof' maakt. Daarom heeft de rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de bescherming van de persoonsgegevens van burgers in het sociaal domein.

Onderzoeksvraag

Met dit onderzoek zocht de rekenkamercommissie een antwoord op de hoofdvraag;

“In hoeverre is de bescherming van de persoonsgegevens van burgers in het sociaal domein van Zaltbommel gewaarborgd, zowel in beleid, maatregelen en uitvoeringspraktijk? Hoe kan de raad zijn rol hierbij vervullen?”

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn deelvragen geformuleerd en beantwoordt. Onderstaand volgen de conclusies van het onderzoek. Daarna volgen de aanbevelingen.

Conclusies

1. Prioritering en urgentie

De rekenkamercommissie concludeert dat de urgentie om binnen de gemeente Zaltbommel de bescherming van de persoonsgegevens van burgers in het sociaal domein te garanderen, pas laat bestuurlijk is erkend. Pas in maart 2018 is de gemeente werk gaan maken van de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de AVG. Bestuurlijk werd de AVG niet als een zaak met prioriteit gezien. Na maart 2018 zijn twee externe functionarissen gegevensbescherming en een externe privacy officer aangetrokken om de AVG voor te bereiden. Verschillende basale zaken zijn een jaar later echter nog niet geregeld, behoudens een eerste basis voor AVG-beleid, met gebruikmaking van door de VNG aangereikte algemene modellen. Dit legt weliswaar een basis onder het beleid, maar gaat niet in op hoe dit wordt ingevuld binnen de gemeente. Daarmee wordt een goede praktijk nog lang niet gerealiseerd. Hierdoor staat de gemeente Zaltbommel nog aan het begin van de ontwikkeling van specifiek beleid en maatregelen om de persoonsgegevens van burgers te beschermen. Het risico bestaat dat persoonsgegevens van burgers zomaar op straat komen te liggen of dat burgers hun rechten zoals het recht op inzage niet goed kunnen uitoefenen. Dit is volgens de rekenkamercommissie onwenselijk en daarbij bestaat de kans op een hoge boete van de Autoriteit Persoonsgegevens.

2. Uitgangspunten en beleid

De rekenkamercommissie concludeert dat het op gebied van privacy in het sociaal domein ontbreekt aan een gestructureerde, effectieve en transparante aanpak. In maart 2018 is een 0-meting

uitgevoerd waaruit blijkt dat de gemeente nog niet op een niveau 1 van volwassenheid stond (van de 7). Mede op basis hiervan is een concept Plan van Aanpak opgesteld. Dit plan kende een doorlooptijd tot en met eind 2019 en vergde een investering van circa 2 miljoen euro. Naar de mening van het college was dit plan te ambitieus, niet passend bij de schaal van de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel en daarmee ook te duur. Niets van dit plan is destijds gepubliceerd en evenmin ter kennisname gebracht van de gemeenteraad waardoor de raad geen rol heeft kunnen spelen in de prioritering van het onderwerp. Ook de medewerkers in het sociaal domein hadden geen zicht op wat het dit plan inhoudt: wat er gemeentebreed geregeld gaat worden, op welke termijn en wat er op de afdelingen aangepakt gaat worden. Uiteindelijk is er pas in februari 2019 een definitief Plan van Aanpak aan de raden voorgelegd.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat er op MT-niveau nu voortvarend wordt gewerkt aan de ontwikkeling van het beleid. Tegelijkertijd stellen wij vast dat medewerkers in de uitvoeringspraktijk zich hierbij weinig betrokken voelen. Medewerkers in het sociaal domein hebben geen zicht op wat het Plan van Aanpak inhoudt: wat er gemeentebreed geregeld gaat worden, op welke termijn en wat er op de afdelingen aangepakt gaat worden. Daarnaast is er ook nog geen gemeentelijk beleidsplan voor bescherming persoonsgegevens en de medewerkers sociaal domein zijn niet bekend met eventuele gemeentelijke uitgangspunten of richtlijnen. Het betrekken van medewerkers bij het opstellen en uitvoeren van de plannen is belangrijk voor een goede werking, het creëren van draagvlak en daarmee een goede implementatie van het Plan van Aanpak.

Het ontbreekt in de uitvoering aan passende handvatten om zorgvuldig met gegevens om te gaan. Het ontbreekt aan procesbeschrijvingen, DPIA's (effectbeoordeling van gegevensbescherming) en instructies voor de werkvloer. Hierdoor geven medewerkers (met goede bedoelingen) naar eigen inzicht invulling aan hun werkzaamheden. Dit betekent niet altijd een eenduidige manier van werken, waardoor medewerkers wellicht teveel informatie opvragen of dat er te weinig informatie voor het bepalen van de juiste zorgvraag. Daarnaast beperkt het ontbreken van procesbeschrijvingen en werkinstructies de overdraagbaarheid van werkzaamheden en kan dit leiden tot fouten.

3. Leren en verbeteren

De rekenkamercommissie concludeert dat het op gebied van privacy in het sociaal domein ontbreekt aan een gemeentebrede leer- en verbetercyclus. Aandacht voor bescherming persoonsgegevens is in het sociaal domein wel onderwerp van gesprek in werkoverleggen, maar omdat het ontbreekt aan gemeentelijke beleid en handvatten voor de uitvoering, maakt de afdeling zijn eigen oplossingen. Als afdelingen afzonderlijk invulling geven aan de AVG en eigen oplossingen bedenken ontstaat een willekeur aan werken, waarbij ook de regie en expertise van de staffunctie wordt gemist. Dit werkt volgens de rekenkamercommissie inefficiënt en ineffectief, en daarmee loopt de gemeente ook risico's.

Er is nog geen plan of gestructureerde aanpak voor kennisoverdracht en training voor bescherming van persoonsgegevens. Er zijn workshops en plenaire bijeenkomsten geweest, maar die waren in de eerste plaats vrijblijvend en in de tweede plaats volgens de medewerkers niet gericht op het dagelijkse werk. Ook ontbrak daarover een effectieve communicatie. Wat dit betreft is er sprake van een verschil in beleving: de FG's, PO en de CISO zijn van mening dat er 'goed wordt gecommuniceerd met de werkvloer'. De werkvloer, in ieder geval het team sociaal domein, heeft dat niet zo ervaren. Wellicht heeft dat te maken met het feit dat het belangrijkste communicatiekanaal het intranet is, en niet de dialoog met de medewerkers.

4. Werking in relatie tot burgers

De gemeente heeft recent een algemene privacyverklaring op de website gezet en een verwijzing naar de procedure voor het inzage- en correctierecht. Er is nog geen visie op de rechten van de burger ontwikkeld en hoe de gemeente daarmee omgaat. Er is geen algemeen kader dat door de werkvloer gebruikt kan worden om burgers te informeren. Het team sociaal domein doet dat op een eigen manier, en geeft naar eigen inzicht informatie over de gegevensverwerking tijdens het gesprek met de burger.

5. De raad

De raad is geïnformeerd over de 0-meting en de ontwikkeling van het Plan van Aanpak en mogelijke financiële consequenties. De raad is niet in de positie gesteld om kennis te nemen van de dynamiek en problematiek rondom de inwerkingtreding van de AVG en de implicaties voor het gemeentelijk beleid en uitvoering.

2.1 Aanbevelingen aan de gemeenteraad

1. Stel vast dat privacy en informatieveiligheid een belangrijk punt op de bestuurlijke agenda is en agendeer het periodiek als gespreksonderwerp in de raad. Bewaak dat op korte termijn uitgewerkt privacybeleid voor de gemeente Zaltbommel wordt vastgesteld, en dat bij het opstellen van nieuw beleid en aanpassingen in organisatie en/ of werkwijzen ook de privacy of informatieveiligheid is meegenomen.
2. Stel vast dat de gemeenteraad met enige regelmaat wordt geïnformeerd over de implementatie en uitwerking van dit beleid in de uitvoeringspraktijk. Dit kan door bijvoorbeeld te vragen naar uitkomsten van audits en tussentijdse evaluaties.
3. Stel je als raad open voor vragen en signalen van onzekerheid uit de gemeenschap over de wijze waarop de gemeente de privacy van de inwoners bewaakt en wees hier attent op.

2.2 Aanbevelingen aan het college van B&W

1. Maak haast met de ontwikkeling van het gemeentebrede privacybeleid, waarin de verantwoordelijkheden worden verduidelijkt en belegd. Een generieke basis onder het beleid is essentieel om als medewerkers in de uitvoeringspraktijk houvast te hebben bij het handelen. Er is volgens de rekenkamercommissie behoefte aan de ontwikkeling van een specifieke visie en generiek beleid, zodat binnen de daaruit af te leiden kaders de diverse afdelingsmanagers invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid om in de uitvoeringspraktijk de privacy van de inwoners van Zaltbommel te kunnen garanderen.
2. Versterk de interactie (op inhoud, vorm en relatie) op dit thema tussen degenen die zich bezighouden met de ontwikkeling van het beleid en de uitvoeringspraktijk.
3. Maak haast met de aanstelling van een interne FG en PO. Er moet worden voorkomen dat er een wachttijd is gemoeid tussen het vertrek van de externe FG's en PO en de aanstelling van de interne medewerkers en de aanpak van het nieuwe Plan van Aanpak. Hoe dit verloopt en wat de consequenties zijn moet worden gecommuniceerd naar de medewerkers.
4. Richt een leer- en verbetercyclus in. Maak een gestructureerd plan voor kennisoverdracht, bewustwording en verankering van het onderwerp privacy in afdelings- en teamoverleggen. In het verkennend onderzoek van de rekenkamercommissie naar de decentralisaties in het sociaal domein van 2016 is een soortgelijke aanbeveling gedaan. Dit vergt een andere houding van de gemeente in het uitvoeringsproces. Het uitvoeringsproces moet niet gezien worden als een rechtlijnig proces van kaderstelling, uitvoering en het afvinken van checklists. Het is veeleer een proces waarin werkenderwijze binnen de uitvoering frequent wordt gekeken of de gestelde kaders tot gewenste (maatschappelijke) effecten leiden. Bespreek geregeld praktijksituaties (waaronder specifieke cases en de resultaten van kwaliteitscontroles), en probeer daar algemene lessen voor het beleid uit te trekken.
5. Versterk de interactie met samenwerkingspartners over zowel het privacybeleid als de uitvoering daarvan in de praktijk. Verschillende samenwerkingspartners hebben aangegeven niet bekend te zijn met het beleid van Zaltbommel. Daarnaast hebben zij al ervaringen met hun eigen beleid (zoals Werkzaak en het team Maatschappelijke Ondersteuning van Maasdriel) waar Zaltbommel zijn voordeel mee kan doen. Aan meer interactie op dit onderwerp hebben daarmee alle partijen voordeel.

6. Laat zien wat je doet aan burger en raad. Laat zien waarom privacy belangrijk is en een kernwaarde van de gemeentelijke dienstverlening. Laat zien wat de uitgangspunten zijn, welke eisen er worden gesteld aan de uitvoering en de dienstverlening, en wat er wordt gedaan om medewerkers op het vereiste niveau te laten werken. Geef aan hoe op naleving wordt gecontroleerd. Maak van dit stelsel een begrijpelijk overzicht voor de burgers, de eigen medewerkers, ketenpartners, de gemeenteraad en de Adviesraad Sociaal Domein. Hiermee kan ook de raad bij het onderwerp worden betrokken
7. Betrek en informeer de gemeenteraad. Het voornemen bestaat om de raad te informeren over het nieuwe Plan van Aanpak. Gebruik dit moment om de raad van de noodzakelijke handvatten te voorzien, verder mee te nemen in het onderwerp privacy en AVG en de betekenis daarvan voor de gemeente. Ga daarbij ook in op de terreinen waar privacy een extra risico betekent, zoals het sociaal domein en de organisatieonderdelen die met basisregistraties werken. Laat zien hoe de 'governance', de privacy-organisatie, werkt en hoe de rechten van de burgers zijn geregeld. Maak van 'privacy' en 'beveiliging' een paragraaf in de bestuursrapportages