

50. Integrale hulpverlening en gegevensuitwisseling in de jeugdzorg

MR. E. LAM & MR. Y. SIEVERTS

Een doelstelling van de Jeugdwet is om te komen tot een integrale hulpverlening op basis van '1 gezin, 1 plan en 1 regisseur'. Om tot een integrale hulpverlening te komen, is het noodzakelijk dat de spelers in de jeugdzorg (persoons)gegevens over gezinnen met elkaar uitwisselen. Een veel gehoorde klacht is dat de privacyregels dit belemmeren. Zijn het inderdaad de privacyregels die een goede samenwerking belemmeren of spelen ook andere factoren hierbij een rol?

In 2006 sprak prof. drs. mr. M.R. Bruning haar inaugurele rede 'Over sommige kinderen moet je praten' uit 'gegevensuitwisseling in de jeugdzorg'. Zij concludeerde onder meer dat gegevensuitwisseling in de jeugdzorg een – deels juridisch – knelpunt is dat kan en moet worden verbeterd. Belangrijker nog dan verbeteringen die betrekking hebben op de privacywet- en regelgeving ten aanzien van privacybescherming, achtte zij verbeteringen ten aanzien van samenwerking en communicatie tussen hulpverleners, andere beroepskrachten en verschillende organisaties noodzakelijk. 'Zonder efficiënte samenwerking en communicatie zullen de door mij gepresenteerde aanbevelingen niet het gewenste effect sorteren, namelijk een daadwerkelijke verbetering van gegevensuitwisseling ten aanzien van kinderen die het meest in nood zijn en over wie de grootste zorgen bestaan,' aldus Bruning.

Integrale hulpverlening in de Jeugdwet

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet wordt beoogd de eigen kracht en het zelf oplossend vermogen van de burgers te versterken en de sociale omgeving te faciliteren om deze eigen kracht te stimuleren. Met de decentralisaties hebben gemeenten dan ook de verantwoordelijkheid gekregen om het sociaal domein hierop in te richten. Als groot knelpunt in de hulpverlening wordt al decennia lang ervaren dat het moeilijk is om tot een samenhangend hulpaanbod voor de burger te komen. Zo is in de twee voorgangers van de Jeugdwet, te weten de Wet op de Jeugdhulpverlening en Wet op de jeugdzorg als een van de kerndoelen geformuleerd dat er toegewerkt moet worden naar een integrale hulpverlening en dat een passend en samenhangend zorgaanbod tot stand moet komen. Met de komst van

het Bureau Jeugdzorg kwam de toegang, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de jeugdbescherming en jeugdreclassering onder één dak om te bewerkstelligen dat deze verschillende sectoren zouden gaan samenwerken en samenhang te brengen in het zorgaanbod voor de cliënt. Bij de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg is echter geconcludeerd dat de beoogde integrale aanpak van geïndiceerde jeugdzorg nauwelijks van de grond is gekomen en dat het verbeteren van de aansluiting tussen (jeugdzorg)domeinen om tot een vloeiende jeugdzorgketen te komen nog volop in ontwikkeling is. Een nieuwe poging dan maar met de Jeugdwet. In deze wet is een belangrijk obstakel om te komen tot een integrale aanpak weggenomen: te weten de gescheiden financiering en de financieringssystemen waarvan werd geconcludeerd dat deze onvoldoende prikkels gaven om tot samenwerking te komen. De financiering ligt nu (grotendeels) bij de gemeenten, waarbij op basis van het woonplaatsbeginsel¹ wordt bepaald welke gemeente verantwoordelijk is voor de hulp aan een jeugdige. Het financieringsobstakel lijkt daarmee te zijn getackeld. Daarbij is een doelstelling van de Jeugdwet om integrale hulp te verlenen op basis van 1 gezin, 1 plan en 1 regisseur.

De huidige stand van zaken

En waar staan we nu twee jaar na de inwerkingtreding van de Jeugdwet? In ieder geval is een van de door Bruning gedane aanbevelingen gerealiseerd, te weten een versterking van de positie van de gezinsvoogd als het gaat om het ontvangen van voor de uitvoering van de onder-

¹ Zie artikel 1.1 Jeugdwet.

toezichtstelling noodzakelijke informatie van beroepskrachten. Dit is gerealiseerd door het wettelijk verankeren van een informatieplicht jegens de gezinsvoogd in artikel 7.3.11 lid 4 van de Jeugdwet, aan welk wetsartikel in deze editie van *JIP* een artikel is gewijd.² Echter daarmee zijn we er helaas nog niet. In een tweetal recente onderzoeken naar aanleiding van een calamiteit kwam de Inspectie Jeugdzorg tot de volgende conclusies:

- er is onvoldoende aandacht geweest voor het kind;
- er is geen totaalplaatje gemaakt van de problematiek in het gezin;
- informatie is niet altijd volledig of is niet tijdig bij elkaar gekomen en;
- er is geen gezamenlijk plan tot stand gekomen als gevolg waarvan onvoldoende informatie beschikbaar was om patronen in gedrag, problemen en risico's te kunnen herkennen c.q. er geen passende zorg en ondersteuning werd ingezet op de problematiek van alle individuele gezinsleden.³ Hoewel deze bevindingen 'slechts' twee onderzochte calamiteiten betreft, doet dit het ergste vrezende voor de bevindingen die straks uit de Evaluatie van de Jeugdwet zullen volgen.

Wij constateren dat de opdracht vanuit het Rijk om in te zetten op integraal werken op basis van het 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur principe, nog meer dan vóór 1 januari 2015, vooral leidt tot de nodige verwarring en discussie over de mate waarin hierbij persoonsgegevens mogen worden uitgewisseld. Het uitwisselen van noodzakelijke informatie tussen hulpverleners was altijd al een lastige, maar nu is daar ook de gemeente bijgekomen die van alles wil, moet en verwacht. En ga er als gemeente ook maar eens aanstaan om zo'n breed takenpakket uit te moeten voeren met een eindverantwoordelijkheid voor de veiligheid van kinderen en een gebrek aan voldoende middelen en duidelijke wettelijke kaders. Wij doelen bij dit laatste op het gegeven dat de Jeugdwet een kaderwet is waarbij de invulling aan de gemeente wordt overgelaten en het ontbreken van een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking over de domeinen van jeugd, Wmo en sociale zaken heen.

Integrale dienstverlening lijkt te worden gelijkgesteld aan de mogelijkheid om makkelijk onderlinge gegevens te kunnen delen. Daarnaast wordt samenwerken in eerste instantie veelal geïnterpreteerd als samenwerken tussen professionals, waarbij het risico bestaat dat samenwerken met het gezin hieraan ondergeschikt wordt gemaakt en professionals zich onder druk gezet voelen om persoonsgegevens uit te wisselen. Hoewel een doelstelling van de Jeugdwet is om vooral ook in te zetten op de eigen kracht en regie van de burger, zijn organisaties en professionals

soms zo gericht op het 'moeten samenwerken', dat wordt vergeten stil te staan bij wat de ouders/verzorger en jeugdigen nu eigenlijk zelf willen en kunnen. Bij veel gemeenten lijkt het idee te bestaan dat het verzamelen van veel persoonsgegevens een goed middel is om de burger te ondersteunen in zijn hulpvraag en een oogje in het zeil te

Integrale dienstverlening lijkt te worden gelijkgesteld aan de mogelijkheid om makkelijk onderlinge gegevens te kunnen delen.

houden voor het geval er meer aan de hand is dan de burger laat weten. De opdracht vanuit het Rijk om in te zetten op integraal werken is veelal door gemeenten begrepen als een brede opdracht die naar eigen inzicht uitgevoerd moet worden. Dit is begrijpelijk want vanuit het Rijk werd de zogenaamde 'lerende praktijk' aanbevolen.⁴ De interpretatie is veelal dat integraal werken betekent dat er eenvoudigweg persoonsgegevens gedeeld moeten worden van (veelal kwetsbare) burgers die een hulp- of ondersteuningsvraag neerleggen bij de gemeente.

Bij de gegevensverwerking door de gemeenten, bestaat met name zorg over de privacy bij gegevensuitwisseling in verband met de facturering van instellingen naar gemeenten en de aard en hoeveelheid (medische) informatie die door sociaal wijkteams worden gevraagd bij de toegang tot jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. En omdat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van de gemeente, is het laten horen van een kritisch geluid jegens de gemeente niet altijd eenvoudig.⁵ In het rapport van 19 april 2016 van de Autoriteit Persoonsgegevens 'Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming' wordt uitgebreid ingegaan op het onzorgvuldig omgaan van persoonsgegevens door gemeenten wegens een gebrek aan kennis en kunde op het gebied van privacywaarborgen.

Hoe te komen tot integrale samenwerking?

Moeten we wellicht langzamerhand niet concluderen dat integrale hulpverlening, alle goede bedoelingen ten spijt, een utopie is en dat privacy een integrale samenwerking belemmert? Wij denken van niet. Maar om tot een integrale hulpverlening en een zorgvuldige gegevensuitwisseling te kunnen komen is het ons inziens wel van belang om eerst stil te staan bij de functie van privacy, de eigen taak, scherp te hebben wanneer integrale hulpverlening noodzakelijk is, hoe dit wordt aangemerkt en signaleerd en welke

2 Zie artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet. Interessant is een uitspraak over dit artikel over de verhouding van dit recht van de gezinsvoogd ten opzichte van het blokkeringsrecht bij de medische behandeling. Zie Rechtbank Den Haag 19 september 2006, ECLI:NL:RBDHA:2016:11303.

3 Zie het casuïstiekonderzoek naar aanleiding van het overlijden van een kind in Drenth en Borgen van veiligheid in kwetsbare gezinnen Casuïstiek Zoetermeer, www.inspectiejeugdzorg.nl.

4 Zie beleidsvisie 'Zorgvuldig en bewust; Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein', 27 mei 2014.

5 Op 22 juni 2016 is door gemeenten, jeugdhulpaanbieders, jeugdhulp-professionals en medische professionals een manifest ondertekend waarin afspraken staan over bescherming van de privacy van ouders, jeugdigen en andere betrokkenen. Tevens zijn vuistregels opgesteld om professionals hierin te ondersteunen. Zie vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/manifest-privacybescherming-jeugdhulp.

afwegingen hierbij gemaakt moeten worden. Wij lichten dit nader toe.

Functie privacy

We signaleren dat – wat ons betreft – te makkelijk wordt gedacht dat een ruimhartige gegevensverwerking – waaronder gegevensuitwisseling – dé oplossing is om tot een integrale aanpak te kunnen komen en altijd in het belang van het kind zou zijn. Wij willen hierbij wijzen op het bepaalde in artikel 16 IVRK, te weten dat geen

Wij constateren dat de opdracht vanuit het Rijk om in te zetten op integraal werken op basis van het 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur principe, nog meer dan vóór 1 januari 2015, vooral leidt tot de nodige verwarring en discussie over de mate waarin hierbij persoonsgegevens mogen worden uitgewisseld.

enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven en gezinsleven en dat het kind recht heeft op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting. In de discussies over privacy en gegevensuitwisseling valt ons op, dat nog wel eens voorbij lijkt te worden gegaan aan het gegeven dat privacy een functie heeft, te weten een waarborg voor respectvolle dienstverlening voor de toch al kwetsbare burgers, die afhankelijk zijn van de gemeente en de hulpverlenende instanties. Hiervoor moet de burger veel van zijn privacy ten aanzien van zijn persoonlijke levenssfeer inleveren en bijzonder gevoelige gegevens delen om voor deze diensten in aanmerking te kunnen komen. Is het dan niet meer dan logisch dat van gemeenten en andere organisaties en professionals verwacht mag worden dat zij de extra waarborgen als geheimhouding, integriteit en respect hanteren? Geen gemakkelijke opgave maar wel een die in de rol als professional extra verantwoordelijkheid met zich meebrengt bij het leveren van maatwerk.

Onduidelijkheid eigen taak en privacyregels

Wij signaleren verder dat er regelmatig een privacyprobleem wordt ervaren door onduidelijkheid over de eigen taak en/of een gebrek aan kennis over de privacyregels. Om tot gegevensverwerking en uitwisseling van gegevens te kunnen overgaan is het in de eerste plaats noodzakelijk om te weten welk doel hiermee wordt gediend. In de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is bepaald dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld en verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Van belang is dus dat (medewerkers van) een gemeente, een wijkteam, een CJG, organisaties helder hebben welke taken er worden vervuld, welke rechtvaardigingsgrond voor verwerking kan worden aangemerkt en welke persoonsgegevens noodzakelijk zijn

om deze taak op een goede manier te kunnen uitvoeren. Beperkt bijvoorbeeld de gemeente de toegangstaak tot bepalen wat er nodig is aan hulp of wordt er ook een vorm van hulpverlening gegeven binnen een jeugdteam? Welke beleidskeuzes zijn gemaakt? Wordt daadwerkelijk ingezet op de eigen kracht en autonomie van de burger of wordt vooral ingezet op het delen van gegevens omdat het voor de burger vervelend is om steeds opnieuw zijn verhaal te moeten vertellen? In het laatste geval bestaat het risico dat er geen vraagverheldering meer plaatsvindt door oprecht te luisteren en vragen te stellen naar de behoeften van de ouders/verzorgers en jeugdigen, maar mede op basis van het dossier aannames worden gedaan en bepaald wordt wat de burger nodig heeft. Hierbij valt voor de betrokkenen te hopen dat de gegevens die zich in het dossier bevinden correct zijn weergegeven.

De beantwoording van voorgenoemde ‘simpele’ vragen is heel bepalend binnen de te maken afwegingen als het gaat om privacywaarborgen. Zonder een duidelijk antwoord op deze vragen, is het lastig om te kunnen bepalen waarom en welke persoonsgegevens nodig zijn om de eigen taak goed te kunnen uitvoeren, laat staan om te kunnen bepalen op welk moment en met welk doel samenwerking met andere hulpverleners is aangewezen. Bovendien is een integrale aanpak alleen zinvol als de verschillende hulpvragen met elkaar verweven zijn en met een integrale aanpak tot een beter en/of sneller resultaat kan leiden.

Wat is wel/geen privacy-issue?

Naast het goed scherp hebben van de eigen taak, is het in onze visie ook van belang om onderscheid te maken tussen wat nu echt een privacy-issue is en wat niet. Hierbij dient aandacht te zijn voor zaken als het vertrouwen hebben in de professionaliteit van een ander en de ‘stevigheid’ van een professional om met de betrokkenen in gesprek te gaan over de gesignaleerde zorgen. Zoals al genoemd, wordt in de zoektocht naar het komen tot integrale hulpverlening en aanpak nog wel eens voorbijgegaan aan de doelstelling van de wetgever om de eigen kracht van de burger/het gezin optimaal te benutten. Dit vraagt om een open en transparante houding naar de betrokkenen, waarin betrokkenen goed geïnformeerd worden. De professional zal zich zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de hulpvraag en zich oprecht moeten verbinden, zodat betrokkenen zich gehoord voelen. In samenspraak met de burger kan adequate hulpverlening worden ingezet, maar de professional zal ook het gesprek moeten kunnen aangaan als er zorgen zijn over de veiligheid van het kind. Het lijkt misschien ingewikkeld maar het maken van afwegingen, gesprekstechnieken en het gebruikmaken van triage kan heel goed en interactief getraind worden. Professionals moeten geëquipeerd worden om de verantwoordelijke taak goed te kunnen uitoefenen. Dit geldt ook voor privacy. Voor professionals is het van belang om te weten hoe zij met inachtneming van de privacyregels op basis van de vereiste afwegingen kunnen komen tot maatwerk waarbij adequate ondersteuning of hulpverlening kan

worden ingezet. Van de spelers in de jeugdzorg vraagt dit om een oprechte bereidheid tot samenwerken en vertrouwen hebben in elkaars deskundigheid en afwegingen.

Slotwoord

Wij willen geenszins suggereren dat wij de wijsheid in pacht hebben. Maar wil er daadwerkelijk iets terecht gaan komen van een meer integrale aanpak en het samenbrengen van signalen van onveiligheid binnen een gezin, dan vraagt dat om meer dan een doelstelling '1 gezin, 1 plan en 1 regisseur'. Het vraagt om een goede analyse en bewustzijn van waarom het tot op heden niet voldoende is gelukt om dit te realiseren en een 'faire' discussie over de rol van de privacyregels hierin.

Over de auteurs

mr. Yvonne Sieverts verzorgt Privacy Bewustwording trainingen in het Sociaal Domein voor gemeenten en netwerkpartners vanuit de ViSi Groep (www.visigroep.nl). Zij is trainer/coach, gemeentejurist en mediator.

Yvonne heeft in 2015 als projectleider Privacy in het Sociale Domein de Aanmoedigingsprijs Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gewonnen voor beste integrale aanpak privacy.

mr. Esther Lam is advocaat bij Suez advocaten en gespecialiseerd in het familie- en jeugdrecht en privacy en gegevensuitwisseling in de hulpverlening. Zij richt zich hierbij op ondersteuning van gemeenten, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis. Tevens staat zij professionals bij in tuchtzaken, verzorgt zij trainingen en is zij toezichthouder bij Jeugdbescherming west. Esther is lid van de redactie van de het tijdschrift JIP.