Datum	10-04-2025
Behandeld door	Ambtelijk secretaris
E-mail	cpa@amsterdam.nl

Onderwerp Pilot Centraal Meldpunt Zorg en Woonoverlast

Advies van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) over Pilot Centraal Meldpunt Zorg en Woonoverlast. Het agendapunt is behandeld op de openbare vergadering van 10-04-2025.

Geachte mevrouw 5.1, 2, e

Tijdens de vergadering van de CPA van 10-04-2025 was u aanwezig bij het agendapunt "Pilot Centraal Meldpunt Zorg en Woonoverlast", tezamen met 5.1, 2, e

Bijgaand treft u aan het advies van de CPA.

A. Samenvatting advies

De Commissie geeft u de volgende **adviezen** ter overweging mee:

- maak in de DPIA expliciet dat er een onderscheid is tussen verwerking van persoonsgegevens binnen de gemeente Amsterdam en verwerking van persoonsgegevens in samenwerking met organisaties buiten de gemeente Amsterdam;
- stel een beslisboom op die het inzichtelijk maakt welke wetgevingen, organisaties en processen per melding van toepassing zijn. Dit maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de verschillende uitzonderingsgronden en grondslagen om gegevens te delen, en mogelijk het beroepsgeheim te doorbreken;
- maak tot onderdeel van de pilot het in beeld brengen in welke situaties en op basis van welke informatie een doorbreking van het beroepsgeheim door zorgprofessionals overwogen kan worden;
- betrek daarbij de zorgprofessionals om te verhelderen wat zij nodig hebben om hun beroepsgeheim te doorbreken, en leg daarbij ook nadruk op de vraag hoe zij kunnen bijdragen zonder dat zij het beroepsgeheim doorbreken; en
- overweeg daarbij of er situaties zijn waarin een beroep op de grondslag vitaal belang van toepassing kan zijn.

De Commissie:

- wenst te vernemen op welke wijze de gemeente Amsterdam gevolg heeft gegeven aan haar adviezen.

B. Aanleiding en omschrijving

Doel van de verwerking van persoonsgegevens

Het doel van het Meldpunt is:

- te voorkomen dat woonoverlast- en zorgmeldingen verspreid over verschillende meldpunten binnenkomen;
- te voorkomen dat woonoverlast- en zorgmeldingen over dezelfde betrokkene door verschillende meldpunten worden behandeld, zonder dat de meldpunten dit van elkaar weten;
- te bevorderen dat woonoverlast- en zorgmeldingen over dezelfde betrokkene op een centraal punt terecht komen, zodat meldingen van daaruit doorgeleid kunnen worden naar het juiste organisatieonderdeel van de gemeente dat de melding verder kan behandelen of meldingen over dezelfde betrokkene reeds in behandeling heeft; en
- te bevorderen dat de keuze welk organisatieonderdeel binnen de gemeente het meest geschikt is om de melding te behandelen wordt gemaakt op basis van een zo compleet mogelijk overzicht van de daarvoor relevante feiten en omstandigheden voor zover de privacywetgeving van de bronnen van de gegevens dit toelaat.
- Deze doelen staan ten dienste van het overkoepelende doel ervoor te zorgen dat betrokkenen waarover gemeld wordt de juiste zorg en/of ondersteuning krijgen, met het oog op het voorkomen en tegengaan van incidenten waardoor burgers het slachtoffer worden van lichamelijk geweld of aanhoudende overlast en het bevorderen van een veilige leefomgeving voor de inwoners en bezoekers van Amsterdam.

Verwerkingsgrondslag

Artikel 6 lid 1 onder e AVG

College van burgemeester en wethouders:

- WvGGZ (zie hierover uitvoerig de Gemeentelijke DPIA WVGGZ opgesteld door de VNG, versie 0.2, 23 december 2019)8: art. 5:1 en 5:2

  Toelichting (zie hierover m.n. bijlage 1 bij de Gemeentelijke DPIA): De Wvggz heeft betrekking op personen wier gedrag tot "ernstig nadeel" leidt als gevolg van een psychische stoornis. Het doel van de Wvggz is in de eerste plaats om gedwongen zorg te voorkomen. Dat kan door betrokkene te overtuigen om vrijwillige zorg te accepteren, of door andere vormen van ondersteuning aan te bieden, die het ernstig nadeel wegnemen. Als dit niet mogelijk blijkt, kan met de Wvggz verplichte zorg worden opgelegd. Het college van B&W moet op grond van art. 5:1 Wvggz meldingen over mogelijke verplichte ggz in ontvangst kunnen nemen. Deze melding kan door iedereen worden gedaan, zoals een bezorgd familielid, omwonende of hulpverlener. Het college maakt een snelle beoordeling van de melding (triage) en beslist naar aanleiding daarvan of de melding onder de Wvggz in behandeling wordt genomen (waarbij eerste een verkennend onderzoek volgt) of dat er onvoldoende aanwijzingen zijn dat de melding voor toepassing van de Wvggz in aanmerking komt. Als uit het verkennend onderzoek of na de melding blijkt dat de melding niet voor toepassing van de Wvggz in aanmerking komt, kan de melding worden doorgeleid naar andere organisatieonderdelen of derden voor de toeleiding van de betrokkene naar vrijwillige zorg.

- Wet maatschappelijke ondersteuning: art. 1.2.1 sub a (uitvoering taken in het kader van bemoeizorg en de openbare ggz) en verder.

  Toelichting: het college heeft als wettelijke taak het verstrekken van maatwerkvoorzieningen aan personen ter ondersteuning van hun zelfredzaamheid en participatie, voor zover zij in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk voldoende zelfredzaam zijn of in staat zijn tot participatie; Wet publieke gezondheid, Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten.

Burgemeester:

- art. 172 e.v. Gemeentewet. Personen met zorgwekkend gedrag vormen een bedreiging voor de openbare orde en de veiligheid van inwoners en bezoekers van Amsterdam. Het behoort daarmee tevens tot de taak van de burgemeester om ervoor te zorgen dat meldingen over zorgwekkend gedrag op de juiste manier behandeld worden. Daarnaast gaan veel meldingen over overlast in de openbare ruimte, in welk geval sprake is van een verstoring van de openbare orde. Het behoort daarmee tevens tot de taak van de burgemeester om aan burgers en organisaties de mogelijkheid te bieden om zorg- en woonoverlastmeldingen te doen.

- 7:1 Wvggz: de burgemeester kan een crisismaatregel opleggen.

- 8:29 Wvggz: de burgemeester, de geneesheerdirecteur (ggz), de officier van justitie en de politie mogen alle gegevens met elkaar delen die nodig zijn ter voorkoming van ernstig nadeel.

Verzoek aan de CPA

De indieners vernemen graag of de CPA bedenkingen, opmerkingen en/of adviezen heeft over deze pilot.

C. Advies

De CPA dankt de bij dit adviesverzoek betrokken medewerkers van de gemeente voor hun toelichting en de aangeleverde stukken.

Onderscheid in verwerkingen van persoonsgegevens binnen proces

De gemeente geeft aan dat de pilot voor een nieuw centraal meldpunt is gestart na een incident met dodelijke afloop op de Robert Scottstraat. Na onderzoek door extern bureau Lysias bleek onder andere dat er systeemfouten optraden omdat meldingen op verschillende meldpunten binnenkwamen die niet tussen organisaties werden gedeeld. Hierdoor was er geen overzicht van verschillende meldingen en heeft het incident op de Robert Scottstraat kunnen plaatsvinden. De huidige pilot is een poging om te achterhalen waar hiaten kunnen ontstaan in meldingen van overlast om vergelijkbare incidenten in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen.

De CPA stelt vast dat de Pilot Centraal Meldpunt Zorg en Woonoverlast zich richt op de situatie waarbij een verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt binnen de gemeente Amsterdam. De afstemming over de gegevensverwerking (waaronder het delen van gegevens) volgt dan interne afspraken en instructies. Met deze aanpak beoogt de gemeente te bewerkstelligen dat meldingen die op verschillende plekken in de organisatie binnenkomen, centraal worden beoordeeld. Hiermee wordt (deels) uitvoering gegeven aan aanbeveling 3 uit het Lysias onderzoek.

Persoonsgegevens moeten, afhankelijk van de aard van de melding, soms ook met organisaties buiten de gemeente Amsterdam worden gedeeld. Die situatie vraagt om afstemming met mogelijk meerdere partijen en kan complexer zijn door verschillen in doelstellingen, werkwijzen en organisatiestructuur. Aanbeveling 2 van het Lysias rapport ziet daar (deels) op. De CPA adviseert dit onderscheid duidelijker te benoemen in de aanpak om de scope van de pilot in relatie tot het Lysias onderzoek beter te duiden.

De verwerkingsgrondslag
De aanleiding voor deze pilot is een ernstig steekincident dat in 2023 in Amsterdam heeft plaatsgevonden, waarbij een jonge Amsterdammer om het leven is gebracht. De dader was eerder al in aanraking gekomen met instanties zoals de politie, het MZWO, het AcVZ, de GGD en Veilig Thuis.

De gemeente heeft aangegeven dat de informatie en meldingen die noodzakelijk zijn om een casus goed te kunnen duiden en daarop de juiste interventies in te zetten, verspreid over verschillende meldpunten binnenkomen, zodat geen enkel meldpunt het noodzakelijke, complete beeld heeft.

Vanuit juridisch perspectief geldt dat de gemeente in het kader van haar publieke taken op basis van bijzondere wetgeving (denk aan WMO, Wet verplichte GGZ, Gemeentewet) persoonsgegevens mag verwerken. Een belangrijke vraag is of na het bundelen van de signalen in het kader van de Pilot Centraal Meldpunt Zorg en Woonoverlast, het juridisch kader nog voldoende kan worden onderscheiden naar de specifieke wettelijke grondslag waarop de verwerking is gebaseerd – de taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, sub e) of een wettelijke plicht (artikel 6, eerste lid, sub c, AVG). Dit kan relevant zijn omdat de verschillende wettelijke kaders verschillende eisen met zich kunnen meebrengen (zoals eisen ten aanzien van het bewaren, delen en gebruiken van de gegevens).

Daarnaast merkt de Commissie op dat in de meeste gevallen de verwerking gebaseerd is op artikel 6 lid 1 sub e of c in combinatie met nationale wetgeving. De Commissie wijst er echter op dat, zoals bovengenoemde casus laat zien, bij deze pilot onmiskenbaar *vitale belangen* betrokken zijn. Wanneer informatie-uitwisseling en samenwerking tussen organisaties in het zorgdomein tekortschiet, kan dit ernstige gevolgen hebben – zelfs op het grensvlak tussen leven en dood. Gelet op deze overweging

kan de vraag worden gesteld of het verwerken van persoonsgegevens met het doel signalen te bundelen, ook zou kunnen worden gebaseerd op artikel 6, eerste lid, sub d AVG. Deze bepaling staat verwerking toe indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de vitale belangen van de betrokkene of van anderen. Het is aan de verwerkingsverantwoordelijke, in dit geval het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester van Amsterdam, om te bepalen of artikel 6, eerste lid, sub d, AVG kan fungeren als rechtsbasis voor deze gegevensverwerking.

Overzicht samenwerkende organisaties

Bij de beschreven verwerking van persoonsgegevens buiten de gemeente constateert de CPA dat er verschillende organisaties, wetgeving en processen van toepassing zijn. Afhankelijk van de soort melding die binnen komt, gelden er verschillende wetten en zijn verschillende organisaties betrokken. De CPA adviseert om inzichtelijk te maken (bijvoorbeeld visueel) welke wetgeving op welke melding van toepassing is. Zodat, als het duidelijk is welke wetgeving en grondslag van toepassing is per melding, het inzichtelijker te maken is welke uitzonderingsgronden op verwerkingsverboden bij het verwerken van bijzondere persoonsgegevens er zijn, en op basis daarvan met welke organisaties gegevens kunnen worden gedeeld.

De CPA adviseert om als aanvullend doel van de pilot te benoemen dat medewerkers met een beroepsgeheim voldoende informatie ontvangen om een verantwoorde afwegingen te kunnen maken over gegevensdeling en het mogelijk doorbreken van het beroepsgeheim. Dit vraagt dat professionals met een beroepsgeheim aangegeven wat zij nodig hebben om hun beroepsgeheim eventueel te doorbreken. Ook kan meer nadruk worden gelegd op de vraag hoe zij kunnen bijdragen zonder dat zij het beroepsgeheim doorbreken.

De CPA is verder benieuwd hoe dit meldpunt zich verhoudt tot het hele systeem van bestaande processen en werkinstructies en hoe het te voorkomen is dat er weer een hiaat ontstaat. De CPA adviseert daarom om ook specifiek te kijken naar samenwerking tussen organisaties in het afstemmen in de uitvoering. Zodra organisaties een melding binnenkrijgen is het van belang dat die meldingen worden afgestemd tussen organisaties via het Centraal Meldpunt. Van belang is om ook in de uitvoering, dus bij het behandelen van de melding, de betrokken organisaties te informeren. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat de plek waar de melding binnen kwam wordt geïnformeerd over waar de casus is ondergebracht en of de casus nog steeds speelt of is afgesloten.

De CPA adviseert ook om voorafgaand aan de start van het project expliciete doelen te formuleren voor de pilot waar het resultaat van de pilot op kan worden beoordeeld.

Doorbreken beroepsgeheim leidt mogelijk tot afname meldingen

De CPA signaleert dat er een wettelijke basis is om in uitzonderlijke gevallen het beroepsgeheim bij de GGZ te doorbreken en gegevens met externen te delen. Onderdeel van de pilot kan dus zijn voor betrokken professionals beter in beeld te brengen in welke situaties en op basis van welke informatie een doorbreking van het beroepsgeheim overwogen kan worden. Dit vergroot de transparantie naar de samenwerkende partijen en het vertrouwen in de samenwerking. Het is van belang om te benadrukken dat incidenten als op de Robert Scottstraat niet volledig voorkomen kunnen worden en dat er in sommige gevallen goede redenen zijn voor de geheimhoudingsplicht van gezondheidsinstellingen, hoe lastig die soms ook zijn. De CPA signaleert dat het doorbreken van het beroepsgeheim kan leiden tot een afname in vrijwillige meldingen bij de GGZ omdat personen bang zijn dat hun gegevens worden gedeeld buiten de GGZ. Een meer transparant afwegingskader kan helpen deze twee zwaarwegende belangen in evenwicht te houden.

Tot slot

Als laatste punt brengt de Commissie in herinnering dat de rol van de CPA adviserend is, en niet instemmend. Het verzoek aan de Commissie om 'in te stemmen' of 'positief te adviseren' over het voornemen past niet bij de rol en taak van de CPA als adviesorgaan.

Verder verwijst de CPA u naar bijgevoegde notulen van de vergadering over het betreffende agendapunt.

Hoogachtend,

Mevrouw H. Janssen
Voorzitter Commissie Persoonsgegevens Amsterdam

Uittreksel van het verslag van het "Pilot Centraal Meldpunt Zorg en Woonoverlast" agendapunt van de vergadering op 10 april 2024

Dit nieuwe centrale meldpunt wordt ingesteld omdat na een geruchtmakend incident met dodelijke afloop bleek dat er systeemfouten optraden omdat meldingen tot nu toe op twee verschillende meldpunten binnenkwamen. Meldingen worden nu wel aan elkaar doorgegeven, maar het zijn nog gescheiden systemen. Vandaar de wens om over te stappen naar een nieuw gezamenlijk systeem. Er wordt meteen een DPIA uitgevoerd zodat de FG toezicht kan uitoefenen en de uitvoerders ook weten waar ze zich aan te houden hebben. Die DPIA is echter nog niet volledig ingevuld omdat men het advies van de CPA daarin wil meenemen. De inhoudelijke kant is voornamelijk aan de GGD, zij is zelf PO bij OOV. De juristen van de GGD hadden op dit moment geen capaciteit voor begeleiding van dit project dat rechtstreeks onder de burgemeester ressorteert en alleen voor de gemeente Amsterdam wordt opgezet. Het valt te zien als een verdeelstation, de AcVZ-partners van buiten de gemeente worden alleen ingeschakeld voor triage en in een later stadium voor bekendheidschecks. De verwerkingsverantwoordelijkheid ligt bij de gemeente en de burgemeester. Namens wie de experts optreden is nog niet helemaal opgehelderd.

De CPA merkt op dat er verschillende soorten wetgeving in het geding zijn, waardoor het moeilijk is te doorgronden welke grondslag van toepassing is voor de uitzonderingen. Een volgende vraag is of het grote probleem nu is dat men de signalen die binnenkomen via diverse punten niet wilde delen of dat er sprake is van geheimhoudingsplicht zoals laatst in een incident in Nieuwegein het geval bleek.

Beroepsgeheimen spelen vaak een rol, maar men is ook in andere verbanden met instellingen in de GGZ al afspraken te maken onder welke condities informatie wel gedeeld moet of kan worden. Dat is lastig en dat zal ook wel zo blijven.

De CPA oppert het bewerkstelligen dat medewerkers met een beroepsgeheim voldoende informatie krijgen om verantwoorde afwegingen te kunnen maken over gegevensdeling, te benoemen tot een van de doelen van de pilot. De CPA is verder benieuwd hoe dit meldpunt zich verhoudt tot het hele systeem van bestaande processen en werkinstructies en hoe te voorkomen valt dat er weer ergens een hiaat ontstaat. Bij het meldpunt komen de binnenkomende signalen samen, maar de vraag is of geborgd is dat ook bij de uitvoering van zorg en hulp de signaalontvangers op de hoogte gehouden worden.

De pilot is ook een soort ontdekkingstocht om te achterhalen waar eventueel hiaten kunnen ontstaan. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat het verdeelstation op de hoogte gehouden wordt waar een casus is ondergebracht en of die nog steeds speelt. Bij het AcVZ gebeurt dat wel via het casusoverleg, maar uitgezocht moet worden of de GGD de schakels op de hoogte houdt.

De CPA stelt voor in de DPIA een onderscheid te maken tussen de primaire verwerking van de gegevens van de melding en de beoordeling of een melding onderzoekwaardig is en vervolgactie behoeft. Voor die beoordeling is vaak immers informatie van buiten de gemeente nodig. De CPA stelt voor een beslisboom te maken waarin duidelijk wordt hoe de verwerking van een signaal verloopt en welke wetten en wettelijke grondslagen daarbij aan de orde zijn en welke instantie daarvoor verantwoordelijk is. Dan valt ook beter te bepalen welke uitzonderingsgronden nodig zijn. Dan kan men ook aangeven in welke gevallen men artikel 9 desnoods kan doorbreken en welke voorwaarden daar dan aan verbonden zijn.

De CPA is verder benieuwd of er expliciete doelen verbonden zijn aan de pilot waar men het resultaat op kan beoordelen.

De PO zal die laatste vraag voorleggen aan de projectleiding. Zij erkent dat er bestuurlijke druk is om dit meldpunt voor elkaar te krijgen. Uit onderzoeken komt naar voren wat er allemaal is misgegaan bij incidenten en men wil herhalingen voorkomen. Maar men dient zich te realiseren dat 100% voorkomen niet mogelijk is en dat er goede redenen zijn voor de geheimhoudingsplicht van gezondheidsinstellingen, hoe lastig die soms ook is.

De CPA denkt dat er wel discussie mogelijk is over maatschappelijke aanvaardbaarheid. Daarnaast is er het dilemma dat men mensen de keuze ontneemt zelf zorg te zoeken als men ze van de straat haalt. Er zijn ook andere rechten van burgers in het geding zoals de toegang tot medische zorg.

De PO wil die dilemma's explicieter gaan benoemen in de stukken. De pilot is ook bedoeld om de grenzen van interventies te verkennen. Zij stelt voor de gehoorde opmerkingen en suggesties te verwerken in de DPIA en bij de CPA terug te komen na evaluatie van de pilot voor nadere reflectie.

De voorzitter kondigt een spoedig advies van de CPA aan.