



# **nationale ombudsman**

## **Rapport**

# **Melden aan de melder**

Een onderzoek naar het delen van informatie na een zorgmelding en de klachtbehandeling hierover door GGD Kennemerland

## **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klachten over GGD Kennemerland te Haarlem gegrond.

## Samenvatting

Mevrouw Bakker<sup>1</sup> krijgt twee keer in korte tijd een medewerker van GGD Kennemerland aan de deur. De GGD had namelijk een zorgmelding over haar ontvangen van een familielid. De familie zou zich zorgen maken om haar. Mevrouw Bakker vertelt de GGD dat zij een conflict heeft met haar familie, maar dat er verder niets aan de hand is. Enkele maanden later ontdekt mevrouw Bakker dat de GGD informatie over haar heeft gedeeld met de melder. Mevrouw Bakker klaagt hierover bij de GGD. Maar de GGD is van mening dat er geen fouten zijn gemaakt. Mevrouw Bakker is het hiermee niet eens en zij komt met haar klacht bij de Nationale ombudsman. De ombudsman bekijkt of de GGD en mevrouw Bakker nog tot een oplossing kunnen komen. Maar dan duikt er weer een e-mail op waaruit blijkt dat de GGD informatie deelt met de melder. De Nationale ombudsman besluit onderzoek te doen. Tijdens het onderzoek constateert de ombudsman dat de GGD e-mails heeft gestuurd aan de melder die qua inhoud en toon ongepast waren. Er was geen reden om deze informatie over mevrouw Bakker te delen. De Nationale ombudsman vindt dat de GGD de privacy van mevrouw Bakker hiermee ernstig heeft geschonden. Tot slot stelt de Nationale ombudsman vast dat ook de klachtafhandeling door de GGD niet behoorlijk is verlopen.

## Inleiding

Dit rapport gaat over een onderdeel van GGD Kennemerland, namelijk het Meldpunt Zorg en Overlast. Dit meldpunt is binnen de GGD ondergebracht bij het cluster Maatschappelijke Zorg. Het Meldpunt Zorg en Overlast werkt als vangnet voor mensen die zorg nodig hebben, maar dit zelf niet willen. Er kan bij het Meldpunt zorg worden gemeld over personen met ernstige psychiatrische problematiek, vervuiling, vereenzaming, overlast en verslaving. Een melding kan worden gedaan als wordt gedacht dat de persoon in kwestie een direct gevaar voor zichzelf of voor de omgeving vormt.

Bij klachten over de GGD staan drie routes open. Ten eerste de klachtencommissie zoals beschreven in de Klachtenregeling Veiligheidsregio Kennemerland<sup>2</sup>. Daarnaast bestaat de mogelijkheid de klachten voor te leggen aan de Geschillencommissie voor klachten in het kader van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en de Nationale ombudsman voor zover de klachten vallen onder het bereik van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In deze zaak werd na de informele interne klachtafhandeling gekozen voor klachtbehandeling door de Nationale ombudsman.

## Wat is de klacht?

Mevrouw Bakker klaagt over de wijze waarop GGD Kennemerland is omgegaan met een zorgmelding over haar. Een medewerkster van de GGD heeft hierbij haar privacy geschonden. Mevrouw Bakker vindt dat de GGD haar klacht en de gevolgen van de privacyschending bagatelliseert. Daarnaast is zij ontevreden over de wijze waarop de GGD haar klacht hierover heeft afgehandeld.

De Nationale ombudsman formuleert de klacht als volgt:

- Mevrouw Bakker klaagt erover dat de GGD informatie over haar heeft gedeeld met een lid van haar familie.
- Verder klaagt zij over de manier waarop de GGD haar klacht hierover heeft afgehandeld.

---

<sup>1</sup> Gefingeerde naam.

<sup>2</sup> Zie Achtergrond onder nummer 1.

## **Wat ging er vooraf aan de klacht bij de Nationale ombudsman?**

Mevrouw Bakker is in een ernstige ruzie verwickeld met haar familie. Onderwerp van het conflict is de afwikkeling van de erfenis van haar moeder. Een familielid van mevrouw (hierna: de melder) deed een melding over haar bij het Meldpunt Zorg en Overlast van de GGD, omdat de familie zich zorgen zou maken. Maar volgens mevrouw Bakker is dit een strategie geweest van dit familielid om haar in diskrediet te brengen in een juridische procedure.

Wat daarvan ook zij, de GGD bracht eind maart 2019 twee keer een bezoek aan mevrouw Bakker. Via een lopende juridische procedure kreeg mevrouw Bakker een tijdje later inzage in een mailwisseling tussen de GGD en de melder. Hieruit wordt duidelijk dat de melder na de huisbezoeken heeft geprobeerd om informatie in te winnen bij de GGD over deze bezoeken. De GGD laat in een e-mail van 19 september 2019 aan de melder weten dat zij geen gegevens uit het dossier van mevrouw Bakker kunnen delen met de melder. Maar de GGD maakt hierin wel opmerkingen over mevrouw Bakker. Ook geeft de GGD een tip over hoe de melder toch bepaalde gegevens kan inbrengen in de zaak tegen mevrouw Bakker.

Mevrouw Bakker is geschokt en boos. Zij stuurt de betrokken medewerkster van de GGD op 25 oktober 2019 een mail hierover. Hierin uit mevrouw Bakker haar onvrede over de handelswijze van de GGD. De betrokken medewerkster reageert op 30 oktober 2019 op dit bericht met een toelichting op haar handelswijze.

Op 30 december 2019 dient mevrouw Bakker een klacht in bij de GGD. Deze klacht vult zij aan op 31 december 2019. Mevrouw Bakker is ontevreden over de manier waarop de GGD de melding over haar heeft afgehandeld. Zij stelt dat de GGD kennelijk na een kort gesprek bij haar aan de deur vergaande conclusies over haar kan trekken. Ook uit zij haar ongenoegen over de inhoudelijke terugkoppelingen die de GGD heeft gegeven aan de melder.

Op 31 januari 2020 reageert de GGD met een schriftelijk afhandelingsbericht op de klachten van mevrouw Bakker. Het is een korte reactie waarin de GGD constateert dat er volgens de vaste procedure van Vangnet en Advies van GGD Kennemerland is gewerkt. De procedure is volgens de GGD zorgvuldig gevolgd. De GGD beschouwt hiermee de klacht van mevrouw Bakker als afgehandeld.

Mevrouw Bakker is het niet eens met de klachtafhandeling door de GGD. Zij geeft in een reeks e-mails aan de GGD te kennen dat zij graag een rectificatie ontvangt van de GGD en tevens een schadevergoeding. De GGD stuurt mevrouw Bakker op 21 februari 2020 een brief. Hierin wordt herhaald dat de GGD de procedure juist heeft gevolgd en dat de klacht als afgehandeld wordt beschouwd. Ook schrijft de GGD hierin dat de GGD niet per mail meer communiceert met mevrouw, maar uitsluitend per brief. Dit laatste omdat mevrouw Bakker een officiële klacht heeft ingediend.

De klacht is voor mevrouw Bakker niet naar tevredenheid afgehandeld. Zij is het niet eens met de inhoudelijke reactie op haar klacht. Mevrouw Bakker vindt ook dat de GGD haar klacht niet netjes heeft afgehandeld. Hierdoor heeft zij geen vertrouwen meer in een eerlijke afhandeling van haar klacht door de klachtencommissie van de GGD. Mevrouw Bakker komt daarom met haar klacht bij de Nationale ombudsman.

## **Was er nog een oplossing mogelijk?**

De Nationale ombudsman constateert dat de GGD in de klachtafhandeling niet is ingegaan op de klacht over het doorspelen van informatie aan de melder en de wijze waarop dit is gebeurd. De Nationale ombudsman besluit de GGD te vragen om alsnog op dit deel van de klacht in te gaan en te kijken of een oplossing nog mogelijk is. De ombudsman vraagt de GGD op 1 mei 2020 om de klachtafhandeling aan te vullen. Meer

specifiek vraagt de ombudsman om een reactie van de GGD over de vragen rond het opgedoken e-mailbericht van 19 september 2019 van de GGD aan de melder.

De GGD geeft gehoor aan het verzoek van de Nationale ombudsman en stuurt mevrouw Bakker op 12 mei 2020 een aanvullende reactie. Deze keer gaat de GGD wel in op de e-mail van de GGD aan de melder van 19 september 2019. Een bepaalde opmerking noemt de GGD 'onhandig en ongelukkig en had beter niet in de mail kunnen worden opgenomen'. De GGD biedt hiervoor verontschuldiging aan. De GGD gaat ervan uit dat de klacht hiermee naar behoren is afgehandeld.

Mevrouw Bakker is van mening dat de GGD met deze aanvullende reactie onvoldoende recht doet aan wat de GGD volgens haar heeft veroorzaakt met het sturen van de bewuste e-mail. Zij vindt dat de GGD het gewicht miskent van het effect dat deze e-mail heeft gehad binnen de familie. Volgens mevrouw Bakker wordt in de aanvullende reactie de bewuste e-mail niet ontzenuwd door de GGD. Mevrouw Bakker zou graag een rectificatie ontvangen van de GGD. Met deze rectificatie wil zij in haar juridische strijd met haar familie aantonen dat de e-mail nooit op deze manier verzonden had mogen worden.

De Nationale ombudsman legt het verzoek van mevrouw Bakker voor aan de GGD. De GGD laat op 27 mei 2020 telefonisch weten de laatste brief voldoende te vinden. Er is erkend dat de e-mail 'niet handig' was, er zijn excuses aangeboden. Dat het familielid van mevrouw de e-mail heeft ingebracht in een juridische procedure valt de GGD niet te verwijten, aldus de GGD.

In diezelfde week krijgt mevrouw Bakker opnieuw een e-mail uit de mailwisseling tussen de GGD en de melder te zien. Ook deze keer is het een bericht dat opduikt in de juridische strijd. Het is een al wat ouder bericht van de GGD aan de melder van 20 maart 2019. Hierin doet de GGD verslag van het eerste huisbezoek dat de GGD aflegde bij mevrouw Bakker. Ook geeft de GGD een inhoudelijke terugkoppeling aan de melder van een gesprek met de huisarts van mevrouw Bakker. Mevrouw Bakker is wederom geschokt dat de GGD deze informatie heeft gedeeld met de melder. Zij voelt zich bovendien misleid door de GGD. Toen de GGD aan de deur kwam bij mevrouw Bakker, heeft zij best wat verteld over de familieruzie. In de mail van 20 maart 2019 leest zij nu terug dat de medewerkster van de GGD schrijft: "Ik speelde het verhaal een beetje mee met haar."

De interventie door de Nationale ombudsman heeft niet tot de gewenste oplossing geleid. Daarbij is nu een tweede belastende e-mail bekend geworden. De Nationale ombudsman besluit om verder onderzoek te doen naar de klacht van mevrouw Bakker.

## **Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?**

De Nationale ombudsman heeft onderzocht in hoeverre de GGD informatie over de bemoeienis met mevrouw Bakker had mogen delen met de melder. Daarnaast heeft de ombudsman bekeken hoe de GGD de klacht van mevrouw Bakker over de handelwijze van de GGD heeft afgehandeld. Met mevrouw Bakker is besproken dat het onderzoek zich uitsluitend richt op het delen van informatie met de melder en de klachtafhandeling hierover. Andere onvrede over de bemoeienissen en de werkwijze van de GGD wordt in dit onderzoek niet betrokken.

Op 27 november 2020 stelt de ombudsman schriftelijke vragen aan de GGD. De ombudsman wil weten wat de werkwijze is van de GGD als het gaat om het delen van informatie met de melder van een zorgmelding. Wordt er bijvoorbeeld gewerkt volgens vastgestelde protocollen, werkwijzen of richtlijnen? Verder roept het onderwerp van één van de e-mails vragen op. 'Deel 10' wekt de indruk dat er meer berichten zijn uitgewisseld dan alleen de twee inmiddels bekende berichten. De ombudsman vraagt inzage in de mailwisseling tussen

de GGD en de melder. Ook wil de ombudsman weten hoe de GGD de noodzaak van deze mailwisseling beoordeelt. De ombudsman wil ook graag meer inzicht in hoe de klachtbehandeling precies is verlopen.

## Hoe reageert de GGD?

Het standpunt van de GGD volgt in een schriftelijke reactie op 27 januari 2021. De GGD is van mening dat de klachten van mevrouw Bakker ongegrond zijn: *"Centraal dient de vraag te staan of GGD Kennemerland de melding bij het Meldpunt Zorg en Overlast overeenkomstig de geldende procedures heeft afgehandeld op de wijze die van een professionele zorgaanbieder mag worden verwacht. Dat is naar de opvatting van GGD Kennemerland in casu het geval."*

### *Afhandeling zorgmelding*

De GGD licht toe hoe is gereageerd op de melding over mevrouw Bakker nadat deze in februari 2019 bij het Meldpunt Zorg en Overlast binnenkwam. De GGD heeft hierbij gehandeld volgens de daarvoor opgestelde procedure. De melder is hierover in twee e-mails geïnformeerd (op 18 en 20 maart 2019). De huisbezoeken vonden plaats op 19 en 21 maart 2019. *"Naar aanleiding van beide huisbezoeken heeft GGD Kennemerland vastgesteld dat klaagster geen gevaar voor zichzelf of anderen vormt, dat er geen sprake is van overlast of teloorgang en dat er daarmee geen grond voor een gedwongen opname is. Daarnaast waren er geen eerdere klachten van zorg of overlast met betrekking tot mevrouw Bakker bekend. Daarmee heeft GGD Kennemerland haar bemoeienis gestopt en het onderzoek gesloten."*

### *Delen van informatie*

Voor de werkwijze aangaande het delen van informatie met de melder van een zorgmelding verwijst de GGD naar de 'Handreiking Gegevensuitwisseling in de Bemoeizorg' en het 'OGGZ-Convenant 2019-2023 Zuid- en Midden-Kennemerland en Haarlemmermeer'.

De GGD stelt dat enkele van de e-mails van de melder met 'gepaste terughoudendheid' zijn beantwoord: *"[...] heeft zich daarbij beperkt tot die informatie die voor het afhandelen van de melding relevant was. De inhoud van de beantwoording had betrekking op: ontvangstbevestiging melding, procedure onderzoek, voornemen huisbezoek, terugkoppeling huisbezoeken, mededeling dat er geen grond voor opname was, sluiten van het dossier, niet beschikbaar stellen van gegevens op privacygronden, en uiteindelijk het stopzetten van de correspondentie."*

De GGD verstrekt op 1 maart 2021 de mailwisseling aan de ombudsman en doet daarbij een beroep op vertrouwelijke behandeling van de stukken. De ombudsman stemt hiermee in voor zover het de berichten van de melder aan de GGD betreft. De mails van de GGD aan de melder worden vertrouwelijk behandeld voor zover de inhoud niet over mevrouw Bakker gaat.

### *Mailwisseling tussen de melder en de GGD*

De mailwisseling omvat 57 e-mailberichten die zijn uitgewisseld in een periode van anderhalf jaar, van 25 februari 2019 tot 18 augustus 2020. Hiervan zijn 42 e-mails verstuurd door de melder aan de GGD, de GGD stuurde 15 e-mails aan de melder. Direct na de melding – en daarop de ontvangstbevestiging van de GGD – stuurt de melder 13 e-mails met informatie om de melding te onderbouwen. Ook ten tijde van de huisbezoeken eind maart 2019 stuurt de melder nog enkele e-mails van gelijke strekking. Vanaf september 2019 hebben de e-mails van de melder een rechtszaak als onderwerp. De e-mails van de GGD gaan aanvankelijk over de procedure. Uitgelegd wordt hoe de GGD de melding zal oppakken. In de periode van de huisbezoeken geeft de GGD een (inhoudelijke) terugkoppeling hiervan aan de melder. Ook wordt de inhoud van een gesprek met de huisarts van mevrouw Bakker gedeeld. In de e-mails wordt ook advies gegeven aan de melder, onder andere over wat een melding en een aangifte bij de politie inhouden en wat de melder wel en niet kan inbrengen in de juridische strijd met mevrouw Bakker. In juni 2019 deelt de GGD met de melder

wat mevrouw Bakker in een e-mail heeft geschreven aan de GGD. In februari 2020 schrijft de GGD aan de melder dat mevrouw Bakker een klacht heeft ingediend tegen de GGD en dat de GGD deze klacht ongegrond heeft verklaard. Op 17 augustus 2020 meldt de GGD dat de correspondentie met de melder wordt gestopt en dat het dossier is gesloten.

#### *Klachtafhandeling*

Over de klachtafhandeling meldt de GGD dat mevrouw Bakker op 31 december 2019 een klacht heeft ingediend. Hierbij is gehandeld volgens het Klachtenreglement VRK. De verantwoordelijk leidinggevende heeft de klacht in behandeling genomen en onderzocht. Hierbij is de zaak besproken met de betrokken medewerkster en gekeken naar de juistheid van de gevolgde procedure of handeling. De conclusie was *'dat GGD Kennemerland volgens de voor dit soort zaken geldende procedure van Vangnet & Advies heeft gehandeld. Daarbij is het niet noodzakelijk geacht mevrouw Bakker te horen dan wel aanvullende informatie te vragen.'* Ook meldt de GGD wat hierbij een overweging was: *'Wat bij deze beslissing meewoog was de aanhoudende stroom van mails van mevrouw Bakker en de aard en inhoud van deze mails, waarop [...] heeft besloten alle contacten met mevrouw Bakker schriftelijk en per brief te voeren, opdat deze geregistreerd konden worden.'*

Mevrouw Bakker heeft op 24 februari 2020 telefonisch contact gehad met de klachtenfunctionaris van de GGD, omdat zij niet tevreden was over de klachtafhandeling. De klachtenfunctionaris heeft haar diezelfde dag een brief gestuurd met hierin de mogelijkheden voor mevrouw Bakker om haar klacht bij andere instanties onder de aandacht te brengen, waaronder de Nationale ombudsman.

De GGD meldt over de communicatie over klachten dat dit doorgaans per e-mail plaatsvindt en soms per brief. Er is hierbij geen sprake van vast beleid. Bij eenvoudige klachten verloopt de communicatie vaak per e-mail. In de zaak van mevrouw Bakker is echter gekozen voor formele berichtgeving per brief en deze te archiveren in haar klachtdossier. Dit *'mede gelet op de aard van de klacht, de contactmomenten die mevrouw Bakker reeds met medewerkers van de GGD Kennemerland had en mogelijk door haar te nemen vervolgstappen.'*

### **Hoe reageert mevrouw Bakker?**

Mevrouw Bakker stelt voorop dat zij het familielid dat de melding over haar deed bij de GGD, al zeven jaar niet had gezien. Sinds april 2019 is er geen enkel persoonlijk contact geweest tussen mevrouw Bakker en de melder, dit verliep uitsluitend via haar advocaat. Ze betreurt dat de medewerkster van de GGD zich niet objectief heeft opgesteld en zich voor het karretje van de melder heeft laten spannen, aldus mevrouw Bakker.

Mevrouw Bakker erkent dat zij de GGD veel e-mails heeft gestuurd en dat die in toenemende mate bozer van toon werden. Maar zij stuurde die mails naar eigen zeggen omdat zij geen enkele reactie kreeg van de GGD op haar ingediende klacht. Pas nadat zij de klachtenfunctionaris benaderde ontving zij een schriftelijke beslissing op haar klacht. Omdat mevrouw Bakker het niet eens was met de klachtafhandeling stuurde zij hierover een bericht aan de GGD. Omdat zij hierop geen reactie kreeg en zich niet serieus genomen voelde, stuurde zij eind februari in enkele dagen meerdere boze e-mails aan de GGD, aldus mevrouw Bakker.

Uit de reactie van de GGD maakt mevrouw Bakker op dat de GGD haar eerdere verzoek om inzage in haar dossier en de bijbehorende e-mails niet conform de geldende wet- en regelgeving heeft afgehandeld. Zij is van mening dat de GGD hier bewust belastende informatie heeft achtergehouden. Pas nadat de Nationale ombudsman heeft verzocht om openheid met betrekking tot bepaalde onderdelen, heeft mevrouw Bakker inzage gekregen in passages die daarvoor niet met haar werden gedeeld. Mevrouw Bakker constateert dat de omvang van de privacyschending nog groter was dan waarover zij heeft geklaagd. Mevrouw Bakker heeft

eerder zelf inzage gevraagd in de mailwisseling. Het valt haar nu op dat de communicatie met de melder ook pas rond die tijd door de GGD is stopgezet.

Mevrouw Bakker is ontsteld over de opmerking waarin de GGD haar 'een zieke vrouw met waansystemen' noemt. Zij vindt het ongelooflijk dat de GGD deze 'diagnose' blijkbaar kan stellen na een kort gesprek met haar aan de deur. Maar nog erger vindt zij het dat de GGD deze informatie deelt met anderen en hiermee een suggestieve inkleuring geeft en zich allerm minst neutraal opstelt. Mevrouw Bakker vindt dat van de GGD een zakelijke neutrale reactie op de berichten van de melder had mogen worden verwacht.

Ook voelt mevrouw Bakker zich misleid. De medewerkster van de GGD reageerde in een e-mail (30 oktober 2019) aan mevrouw naar aanleiding van haar klacht onder andere als volgt: *"Wij hebben geen diagnose gesteld, dat kunnen wij ook niet, omdat wij geen psycholoog/psychiater zijn."* En over het delen van informatie met de melder: *"Ik heb [...] aangegeven dat ik geen informatie mag geven aan hem, ook niet aan de advocaat. Het enige wat ik mag zeggen (omdat hij de "melder" is), is dat de GGD de melding in behandeling genomen heeft, en dat wij de melding ook weer gesloten hebben. Inhoudelijk mag en kan ik niets zeggen."* Mevrouw Bakker constateert dat de GGD dit inderdaad op een zeker moment aan de melder heeft geschreven, maar zich hier zelf in veel andere e-mails niet aan heeft gehouden.

## Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en in verdragen, zoals in artikel 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens artikel 10 lid 1 van de Grondwet heeft ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. De klacht over het delen van informatie over mevrouw Bakker met de melder wordt getoetst aan dit vereiste van het respecteren van grondrechten. Daarnaast wordt de klacht tegen het licht gehouden van toepasselijke regelingen. Bij de klacht over de klachtafhandeling wordt beoordeeld of dit is verlopen in overeenstemming met de 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling'.<sup>3</sup>

### Delen van informatie met de melder

De Nationale ombudsman constateert dat de communicatie tussen de melder en de GGD voornamelijk per e-mail heeft plaatsgevonden. Een aantal e-mails van de GGD aan de melder beoordeelt de ombudsman als ongepast en grensoverschrijdend op inhoud en toon. Twee van deze berichten waren al bekend en hierover ging de klacht. Maar tijdens het onderzoek bleken er nog zes e-mails te zijn waarbij eveneens de noodzaak tot het delen van informatie ontbreekt.

De GGD stelt met 'gepaste terughoudendheid' op de berichten van de melder te hebben gereageerd. De ombudsman ziet die terughoudendheid in een aantal e-mails niet terug. Berichten worden door de GGD afgesloten met zinnen die eerder het delen van informatie met de GGD aanmoedigen. Ook wordt de melder lange tijd niet begrensd in het sturen van de vele mails. Pas na anderhalf jaar stuurt de GGD een bericht met de mededeling dat met de melder en/of zijn familie niet meer wordt gecorrespondeerd.

De GGD deelde eigen visie en aannamen over mevrouw Bakker met de melder en persoonlijke informatie uit een gesprek met haar huisarts. De inhoud van een e-mail die mevrouw Bakker aan de GGD stuurde werd ook met de melder gedeeld. Verder is er een bericht waarin de GGD de melder op de hoogte stelt van de

<sup>3</sup> Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling 2018/005, [www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018005-ombudsvisie-op-professionele-klachtbehandeling](http://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018005-ombudsvisie-op-professionele-klachtbehandeling).

klacht die mevrouw Bakker over de GGD heeft ingediend én de brief aan mevrouw Bakker waarin haar klacht ongegrond wordt verklaard. Overigens is deze laatste handeling ook in strijd met de Klachtenregeling VRK<sup>4</sup>.

De GGD stelt al op 5 april 2019 aan de melder te hebben meegedeeld dat de bemoeienis is gestopt en het onderzoek is gesloten. De ombudsman heeft die mededeling echter niet teruggelezen in deze e-mail. De inhoud van de e-mail wijst er niet op dat de GGD richting een afronding gaat. De Nationale ombudsman is van mening dat het hier op de weg van de GGD had gelegen een neutrale zakelijke terugkoppeling te geven van de afhandeling van de melding en het ontbreken van gronden voor verdere bemoeienissen door de GGD. Ook zou hier een mededeling over het sluiten van de zaak, en daarmee de communicatie met de melder, gepast zijn geweest. In plaats daarvan heeft het e-mailcontact tussen de GGD en de melder na 5 april 2019 nog ruim zestien maanden voortgeduurd.

De Nationale ombudsman is van mening dat de GGD de privacy van mevrouw Bakker in aanzienlijke mate heeft geschonden door het uitvoerig delen van aannamen en informatie over haar met de melder, terwijl daarvoor geen noodzaak bestond. Van een GGD mag worden verwacht dat zorgvuldig en integer wordt omgegaan met privacygevoelige informatie van burgers. Daarin is de GGD naar het oordeel van de ombudsman ernstig tekort geschoten. Net als in een vergelijkbaar onderzoek uit 2012 vindt de ombudsman dat een overheidsinstantie de informatie die zij over een burger bezit niet zonder meer aan derden kan overdragen. Van een overheidsinstantie mag verwacht worden dat zij zich vergewist van de bedoeling van een burger voordat zij beslist een bericht van een burger door te sturen naar een externe partij of hierover met een externe partij in overleg treedt.<sup>5</sup>

#### *Handreiking en Convenant*

De GGD geeft aan te werken volgens de 'Handreiking Gegevensuitwisseling in de Bemoeizorg' (hierna: de Handreiking) en het 'OGGZ-Convenant 2019-2023 Zuid- en Midden-Kennemerland en Haarlemmermeer' (hierna: het Convenant).

De Handreiking hanteert als criterium het *vitaal belang*: 'Tot het tijdelijk beperken van de rechten van de cliënt (waaronder het verstrekken van (persoons)gegevens aan anderen *zonder toestemming*) wordt alleen overgegaan indien een vitaal belang of conflict van plichten daartoe verplicht.<sup>6</sup> Nu de GGD al in een vroeg stadium vaststelde dat geen gronden aanwezig waren voor een gedwongen opname of andere bemoeienissen van de GGD bij mevrouw Bakker, acht de Nationale ombudsman het zeer onwaarschijnlijk dat in deze casus sprake kan zijn van een vitaal belang. Op grond van de Handreiking kan daarom geen rechtvaardiging worden gevonden voor het delen van persoonsgegevens van mevrouw Bakker met de melder. Uit de reactie van de GGD blijkt ook niet of hier volgens de GGD wel sprake van was.

Artikel 5 van het Convenant gaat over privacy en uitwisseling van persoonsgegevens. Meer in het bijzonder artikel 5.5<sup>7</sup> en 5.6<sup>8</sup> die de bepalingen uit de AVG van toepassing verklaren op de verwerking en het delen van persoonsgegevens. Op grond van het Convenant en de AVG kan evenmin verantwoord worden dat de GGD in deze mate informatie deelde met de melder. Of de GGD hierop een andere zienswijze heeft is niet duidelijk geworden uit de reactie van de GGD op de vragen van de ombudsman.

<sup>4</sup> Zie Achtergrond onder nummer 2.

<sup>5</sup> Nationale ombudsman 2012/195, [www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2012195](http://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2012195).

<sup>6</sup> Zie Achtergrond onder nummer 2.

<sup>7</sup> Artikel 5.5 Bij ieder afzonderlijk verzoek om persoonsgegevens aan een partij buiten het kader van dit Convenant om, zal deze partij de bepalingen uit de AVG naleven.

<sup>8</sup> Artikel 5.6 Het verwerken van persoonsgegevens moet gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag uit de AVG, proportioneel en noodzakelijk zijn. Gegevens mogen niet langer verwerkt of bewaard worden dan noodzakelijk. Dit is verder uitgewerkt in het Privacyreglement.



## De klachtafhandeling

Klachtbehandeling is een middel om de burger (op weg) te helpen en om de overheidsinstantie te laten leren van klachten. Daarom vindt de ombudsman het belangrijk dat klachtbehandeling op een behoorlijke manier plaatsvindt. De ombudsman heeft in zijn 'Ombudsvisie op Professionele klachtbehandeling'<sup>9</sup> (hierna: de Ombudsvisie) beschreven wat de burger mag verwachten van klachtbehandeling door de overheid. De Ombudsvisie geeft vijf vuistregels voor professionele klachtbehandeling:

1. Wees alert op klachten en bied toegang.
2. Verken het probleem van de burger.
3. Los het probleem op.
4. Geen oplossing, geef zo nodig een oordeel.
5. Geef gemotiveerd duidelijkheid bij de afronding.

De klacht die mevrouw Bakker op 31 december 2019 indiende, is volgens de GGD behandeld in overeenstemming met de procedure beschreven in de Klachtenregeling VRK<sup>10</sup>. Het is de ombudsman echter opgevallen dat de GGD hier afwijkt van de Klachtenregeling en enkele stappen niet heeft genomen. Mevrouw Bakker is bijvoorbeeld niet (binnen drie werkdagen) door een leidinggevende benaderd om de klacht via bemiddeling tot een oplossing te brengen<sup>11</sup>. De leidinggevende heeft wel een afrondingsbericht gestuurd. Dit ging echter niet over het resultaat van de bemiddeling<sup>12</sup>, maar was direct een beslissing op de klacht.

De GGD noemt de 'aanhoudende stroom van mails' van mevrouw Bakker als complicerende factor bij het afhandelen van haar klacht, die 'beledigend en agressief van aard en inhoud' zouden zijn. De GGD heeft de ombudsman echter geen inzage gegeven in deze mails. Mevrouw Bakker heeft wel afschriften van haar berichten aan de GGD aan de ombudsman getoond. Deze e-mails lieten inderdaad veel boosheid en frustratie zien aan de kant van mevrouw Bakker. Het gaat om een serie berichten die zij stuurde gedurende twee dagen eind februari 2020. De klachtafhandeling was een maand eerder afgerond en mevrouw Bakker zou haar onvrede hierover hebben geuit in e-mails aan de GGD.

De ombudsman vindt dat het beter was geweest als de GGD direct na het indienen van de klacht telefonisch contact had opgenomen met mevrouw Bakker. Uit de stukken en toelichting van partijen blijkt dat dit niet is gebeurd. Ook in een later stadium is mevrouw Bakker niet uitgenodigd om haar klacht mondeling toe te lichten. Het serieus nemen van de klacht van mevrouw Bakker en het luisteren naar haar verhaal had kunnen bijdragen aan het de-escaleren van de situatie. Op een bepaald moment laat de GGD weten dat mevrouw Bakker uitsluitend nog per brief mag communiceren met de GGD. Het argument hiervoor was dat zij een officiële klacht had ingediend. De onderbouwing hiervoor kan de ombudsman niet goed volgen. De ombudsman is van mening dat het conflict hiermee nog verder is geëscaleerd. Het contact met de klachtenfunctionaris van de Veiligheidsregio Kennemerland op 24 februari 2020 heeft mevrouw Bakker overigens wel als constructief ervaren. De klachtenfunctionaris luisterde naar het verhaal van mevrouw Bakker en hielp haar verder op weg door uitleg te geven over klachtmogelijkheden en dit nog eens in een brief te bevestigen.

De GGD heeft bij mevrouw Bakker onvoldoende oog gehad voor haar belang op eerbiediging van haar persoonlijke levenssfeer. Ook na interventie van de Nationale ombudsman toont de GGD weinig zelfreflectie. De GGD legt de focus op de boze e-mails van mevrouw Bakker en miskent daarbij dat deze boosheid in grote mate is veroorzaakt door het handelen van de GGD zelf. Voor zover de ombudsman hier zicht op heeft,

<sup>9</sup> Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling 2018/005, [www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018005-ombudsvisie-op-professionele-klachtbehandeling](http://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018005-ombudsvisie-op-professionele-klachtbehandeling).

<sup>10</sup> Klachtenregeling VRK (Veiligheidsregio Kennemerland), vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de VRK.

<sup>11</sup> Klachtenregeling VRK, artikel 4 Bemiddeling.

<sup>12</sup> Conform artikel 4 Klachtenregeling VRK.

blijkt uit de stukken dat de 'boze mails' zijn verstuurd geruime tijd nadat de klacht was afgehandeld op 31 januari 2020. Deze mails hebben daarom geen relatie met de klachtbehandeling in een eerder stadium.

## **Conclusie**

De klachten over de onderzochte gedragingen van GGD Kennemerland te Haarlem zijn gegrond wegens strijd met het vereiste van het respecteren van grondrechten en een handelswijze die niet in overeenstemming is met de normen voor professionele klachtbehandeling.

Dit rapport geeft voor de Nationale ombudsman aanleiding om met het bestuur van Veiligheidsregio Kennemerland in gesprek te gaan over klachtbehandeling en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman beveelt GGD Kennemerland aan om aan de hand van dit rapport en oordeel aan mevrouw Bakker te laten weten hoe de GGD alsnog tegemoet kan komen aan het geven van erkenning in de vorm van een rectificatie.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

## Relevante literatuur en wet- en regelgeving

- Handreiking gegevensuitwisseling bemoeizorg 2014.
- Klachtenregeling Veiligheidsregio Kennemerland, 9-12-2019.
- OGGZ-Convenant 2019-2023 Zuid- en Midden-Kennemerland en Haarlemmermeer.
- Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling, *Nationale ombudsman*, 2018/005
- Rapport over een klacht over de gemeente Heemstede, *Nationale ombudsman*, 2012/195.
- Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, 25-5-2018.

## Achtergrond

### 1. Klachtenregeling Veiligheidsregio Kennemerland:

#### Artikel 3 Indiening

1. Een klacht kan schriftelijk of per e-mail door eenieder worden ingediend conform artikel 9.1 Awb.
2. Een schriftelijke klacht bevat ten minste de naam en het adres van klager, de dagtekening en een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht.
3. De klager wordt in de gelegenheid gesteld om zijn klacht aan te vullen indien deze niet of in niet voldoende mate voldoet aan:
  - a. Het bepaalde in lid 2 van dit artikel, of
  - b. Het bepaalde in artikel 9:4 van de Awb.
4. Indien de klager niet aan het verzoek om aanvulling voldoet, hoeft zijn klacht niet in behandeling te worden genomen.

#### Artikel 4 Bemiddeling

1. De leidinggevende van de medewerker benadert de klager binnen drie werkdagen na ontvangst van de klacht om de klacht via bemiddeling tot een oplossing te brengen.
2. Gedurende de bemiddeling wordt de behandeltermijn voor de klacht opgeschort, tenzij wettelijke voorschriften zich daartegen verzetten.
3. Na afronding van de bemiddeling stuurt de leidinggevende de klager een afdoeningsbericht waarin het resultaat van de bemiddeling wordt bevestigd. Indien de klager dit wenst, geleidt de leidinggevende een officiële klacht ter behandeling door naar de klachtencommissie.

#### Artikel 5 Klachtovangfunctionaris

De klachtovangfunctionaris informeert cliënten van zorgaanbieder over de klachtenregeling en helpt hen desgevraagd bij het indienen van een klacht.

#### Artikel 14 Nationale Ombudsman

Indien klager niet tevreden is met de afdoening van zijn klacht, die valt onder de werking van de Algemene wet bestuursrecht, kan hij zich ter zake tot de Nationale Ombudsman wenden. Een geschil moet binnen een jaar na dagtekening van het oordeel worden ingediend bij de Nationale Ombudsman.

### **Artikel 15 Geschillencommissie**

Indien klager niet tevreden is met de afdoening van zijn klacht, die valt onder de werking van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, kan hij zich ter zake tot de geschillencommissie wenden. Een geschil moet binnen een jaar na dagtekening van het oordeel worden ingediend bij de geschillencommissie.

### **Artikel 16 Geheimhouding**

Eenieder die betrokken is bij de behandeling van klachten en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van de klachtenregeling de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

## **2. Handreiking gegevensuitwisseling bemoeizorg 2014:**

6. Tot het tijdelijk beperken van de rechten van de cliënt (waaronder het verstrekken van (persoons)gegevens aan anderen zonder toestemming) wordt alleen overgegaan indien een vitaal belang of conflict van plichten daartoe verplicht.

Er moet een goede reden zijn om in de voorbereidingsfase of in de contactfase van bemoeizorg over te gaan tot een tijdelijke beperking van de rechten van de cliënt. Met het oog op de vertrouwelijkheid van de cliëntgegevens dient collegiaal overleg zoveel mogelijk geanonimiseerd of met toestemming van de cliënt te gebeuren. Is dat niet mogelijk en/of geeft de cliënt geen toestemming, dan zijn er situaties waarbij het uitwisselen van gegevens belangrijker is dan het respecteren van het beroepsgeheim. De beroepskracht dient hiervoor een individuele afweging te maken.

Voor beroepskrachten die niet onder de WGBO vallen moet er dan sprake zijn van een 'vitaal belang' (art. 23, lid 1, sub d, Wbp). Beroepskrachten die wel onder de WGBO vallen kunnen op basis van een conflict van plichten hun geheimhoudingsplicht doorbreken. Voordat er gegevens worden uitgewisseld moet wel aan enkele voorwaarden worden voldaan.

### ***Vitaal belang***

De concrete afweging om gegevens uit te wisselen ligt altijd bij de beroepskracht zelf. De ideale werkwijze is dat dit gebeurt met toestemming van de betrokkene en na collegiaal overleg. Het kan echter zijn dat de situatie zo ernstig is dat de beroepskracht ook zonder toestemming van de cliënt bepaalde informatie moet uitwisselen. In uitgangspunt 6 wordt bepaald dat dit is toegestaan als sprake is van een "vitaal belang" van de betrokkene. De kern waar het om gaat bij het gebruik van deze handreiking is dat, als er een vitaal belang is, de rechten van cliënten op basis van de hiervoor genoemde wetten, kunnen worden ingeperkt. Sinds 2012 kent art. 23 Wbp in lid 1, sub d, "de verdediging van de vitale belangen van de betrokkene" als een juridische grondslag om gezondheidsgegevens te mogen 'verwerken'.

Een vitaal belang is een overduidelijke reden om contact te zoeken met de cliënt, ook al heeft deze er om welke reden dan ook, geen behoefte aan. Dan moet er wel iets aan de hand zijn. Er moet een risico bestaan voor "ernstige gezondheidsschade". Oftewel "een belang dat zo ernstig is dat te vrezen valt dat overlijden of ernstige gezondheidsschade voor de betrokkene het gevolg kan zijn wanneer bijzondere persoonsgegevens niet worden verwerkt". Daarbij hoeft niet altijd sprake te zijn van een ernstig gevaar voor overlijden. Ook wanneer men uit huis dreigt te worden gezet en zou gaan zwerven of iemand dreigt ernstig te vervuilen, kan sprake zijn van een reële vrees voor ernstige gezondheidsschade. In dergelijke situaties is het toegestaan om gegevens over de betreffende cliënt aan derden te verstrekken.

Een vitaal belang dat bemoeizorg zou kunnen rechtvaardigen zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als sprake is van één of meer van de volgende situaties:

- Grove verwaarlozing of vervuiling van mensen die op straat moeten leven (aanwezigheid van dak- en/of

thuislozen).

- Ernstige vereenzaming.
- Grote verwaarlozing of vervuiling van mensen in woningen.

Op basis van een vitaal belang, kan men dus besluiten tot het blijven zoeken van contact, én tot het uitwisselen van gegevens. Voorwaarde is dat de organisatie omschrijft wat voor de organisatie een vitaal belang is. Wanneer is er sprake van ernstige gezondheidsschade? Wanneer kan de beroepskracht daarvoor een reële vrees hebben? Het verdient aanbeveling om dit bespreekbaar te maken in de keten, zodat het voor alle ketenpartners duidelijk is welke cliënten – of situaties – in aanmerking komen voor bemoeizorg.

11. De deelnemers aan het bemoeizorgoverleg houden de cliëntgegevens geheim buiten de kring van personen en organisaties (kern- of schilpartners) die bij het bemoeizorgtraject betrokken zijn. Dit betekent onder meer dat gespreksverslagen van contacten tussen personen en organisaties in een bemoeizorgtraject zoveel mogelijk worden gecodeerd of geanonimiseerd.

Voor alle beroepskrachten vloeit hun geheimhoudingsplicht voort uit specifieke regelgeving, zoals de WGBO, de Wet BIG, de Wet Politiegegevens, Wet bescherming persoonsgegevens of zelfreguleringsdocumenten (zoals professionele standaarden, beroepscode), het ambtenarenrecht of arbeidsrecht. In beginsel geldt de plicht tot geheimhouding ook ten opzichte van familieleden van de cliënt. De geheimhoudingsplicht mag zonder toestemming van de cliënt worden doorbroken wanneer sprake is van een vitaal belang of 'conflict van plichten', wanneer het belang van medische zorg in een bepaald geval groter is dan het belang van geheimhouding.