

Zorgvuldig en bewust

Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting		3
Inleiding		7
Hoofdstuk 1	De Maatschappelijke opgave voor gemeenten en de praktijk in ontwikkeling	
	1.1 De maatschappelijke opgave	9
	1.2 Typen problematiek in het sociaal domein	10
	1.3 Gevolgen voor omgang met gegevensverwerking	11
	1.4 De praktijk in ontwikkeling	14
Hoofdstuk 2	Juridisch kader en huidige praktijk	
	2.1 Inleiding	15
	2.2 Verdragen en de Grondwet	15
	2.3 Wet Bescherming Persoonsgegevens	16
	2.4 Gemeentelijke praktijk onder huidige wetgeving	18
	2.5 Decentralisatiewetten	19
	2.6 Conclusies ten aanzien van gegevensverwerking in het licht van integrale dienstverlening in het sociaal domein	22
Hoofdstuk 3	Visie op gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein	
	3.1 De Wbp is leidend	24
	3.2 Hergebruik van gegevens voor standaardprocessen en voorzieningen	24
	3.3 Richting geven aan een lerende praktijk	25
	3.4 De ruimte voor gegevensdeling en uitvraag moet zijn ingebed in een zorgvuldig proces van triage	25
	3.5 Versterking van de positie van de burger	27
	3.6 De gemeente is verantwoordelijk voor de zorgvuldigheid van de gegevensuitwisseling	28
Hoofdstuk 4	Richtlijnen en spelregels: Toepassing van de visie op vijf hoofdthema's uit de praktijk	
	4.1 Intake, toegang en vraagverheldering	29
	4.2 Gegevens verwerken zonder toestemming	30
	4.3 Regie	31
	4.4 Eén gezin/huishouden – één plan (het vastleggen van gegevens)	33
	4.5 Vroegtijdig signaleren	35
Bijlage 1	Typering van problematieken in het sociaal domein	39
Bijlage 2	Annex overige relevante wetgeving	41
Bijlage 3	Gehanteerde begrippen	43
Bijlage 4	Werkgroep Gegevensuitwisseling en Privacy Sociaal Domein	46

Managementsamenvatting

De komende decentralisaties maken het voor gemeenten mogelijk om dienstverlening in het sociale domein aan burgers beter te organiseren. Daarbij gaat het er zowel om te zorgen voor een integrale dienstverlening aan de burger, als ook om een betere aanpak van multiprobleemsituaties met als uitgangspunt '1gezin-1plan-1regisseur'. De decentralisaties en de beoogde integrale werkwijze van gemeenten brengt met zich mee dat gemeenten, meer dan voorheen, persoonsgegevens van burgers zullen verwerken. Zowel vanuit de gemeenten zelf, als vanuit de politiek en het Cbp wordt gevraagd om een visie van het Rijk op deze gegevensverwerking in relatie tot het waarborgen van de privacy van burgers.

Ondersteuning, dienstverlening en gegevensverwerking in het sociale domein

Als we spreken over de dienstverlening in het sociaal domein is het van belang om voor ogen te houden dat verreweg de meeste burgers zichzelf uitstekend kunnen redden. Een klein deel, schattingen liggen rond de 12%, heeft enige vorm van (eerstelijns)ondersteuning nodig maar is uitstekend in staat om zelf de regie over die ondersteuning te voeren. Slechts bij een klein deel van de burgers, naar schatting zo'n 3%, is sprake van meervoudige complexe problematiek. Het gaat hier om zogeheten multiprobleemhuishoudens, die gebruik maken van zwaardere vormen van ondersteuning uit verschillende domeinen. Deze huishoudens hebben ook vaak hulp nodig bij het herwinnen van de regie over het eigen leven. Dit gaat meestal in volledige samenwerking met die huishoudens. In een beperkt aantal gevallen is bij deze categorie sprake van dwang en drang.

Voor het overgrote deel van de situaties waarin burgers een beroep doen op de overheid voor ondersteuning, geldt dat de dienstverlening zich afspeelt binnen één domein – Jeugd, Wmo of Werk & Inkomen - en de noodzakelijke gegevensverwerking is geregeld in de betreffende sectorwetgeving. Het gaat om niet complexe problematiek. De wijze van gegevensverwerking binnen een domein is neergelegd in de algemene regelgeving over het verwerken van persoonsgegevens, met name de Wbp, en aanvullende in de relevante sectorwetgeving. Dit laatste geldt óók voor een groot deel van de multiprobleemhuishoudens, omdat sectorwetgeving aangeeft onder welke omstandigheden voor het ene domein verzamelde gegevens verder kunnen worden verwerkt voor een hulpvraag of voorziening in een ander domein.

Uitgangspunt van de decentralisatiewetten is de betrokkenheid van de burger en zijn omgeving bij het totstandkomen van ondersteuning in het sociaal domein. Dit betekent dat ook de ondersteuning en de daarvoor noodzakelijke gegevensverwerking in de regel in samenspraak met de betrokkene(n) zal plaatsvinden. Echter ook dan heeft de overheid de plicht om terughoudend om te gaan met de uitvraag en registratie van persoonsgegevens. Zij is dan gehouden aan de in de Wbp vastgelegde criteria van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit.

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen zal de overheid gegevens uitwisselen buiten de betrokkenheid en zonder samenspraak met de burger. In dergelijke situaties is er in de regel sprake van een noodzaak tot handelen omdat de veiligheid en /of gezondheid van betrokkenen of omgeving in het geding is.

Praktijk in ontwikkeling

Gemeenten zijn op dit moment volop bezig nieuwe werkwijzen te ontwikkelen om de dienstverlening in het sociaal domein zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren. Daarin maken zij verschillende keuzen. Die verscheidenheid is niet vreemd. Het kabinet vraagt van gemeenten expliciet om in te zetten op vernieuwing om invulling te geven aan de maatschappelijke opgave die de gemeenten hebben meegekregen – integrale dienstverlening en kostenbesparing. En het kabinet geeft gemeenten daarvoor bewust beleidsvrijheid om de werkwijzen optimaal af te stemmen op de situatie in de eigen gemeente.

De nieuwe praktijk zal dus divers zijn en is nog niet uitgekristalliseerd. Naar verwachting zullen na verloop van tijd een aantal varianten uitkristalliseren waarlangs gemeenten de dienstverlening in het sociale domein organiseren. Het is belangrijk dat gemeenten ruimte hebben voor de ontwikkeling van deze nieuwe werkwijzen. Tegelijkertijd is het belangrijk om richting te geven waar het gaat om de borging van de privacy en ervoor te zorgen dat het borgen van de privacy deel uitmaakt van dit ontwikkelproces.

Kernpunten van de visie op gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein

Deze visie is gebouwd op drie pijlers: balans tussen noodzakelijke gegevensverwerking vanuit de maatschappelijke opgave in het sociaal domein en borging van de privacy, versterking van de positie van de burger, en versterken van de democratische verantwoording over gegevensverwerking en privacy op lokaal niveau.

1. De Wbp is leidend

De wijze van gegevensverwerking is vastgelegd in de sectorwetgeving. Hierin zijn de wettelijke grondslagen vastgelegd op basis waarvan gemeenten gegevens kunnen verwerken. In die wetten wordt ook een wettelijke basis gelegd voor integrale dienstverlening en de daarvoor noodzakelijke gegevensverwerking. Hiermee wordt in het overgrote deel van de gegevensverwerking voorzien.

Gemeenten staan voor de uitdaging om de wettelijke kaders toe te passen in de praktijk. Bij toepassing van die kaders, en voor situaties waarin de materiewetten geen specifieke aanvullende regels geven is de Wbp leidend. De Wbp biedt voldoende mogelijkheden om, indien noodzakelijk, gegevens te verwerken ten behoeve van het oplossen van probleemsituaties. Het is veeleer daar waar de Wbp met algemeen geformuleerde normen ruimte biedt voor maatwerk, waar de discussie en interpretatieverschillen ontstaan. In het algemeen roept de Wbp op tot terughoudendheid bij gegevensverwerking. De Wbp dwingt daar tot zorgvuldige afwegingen met betrekking tot noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit van de gegevensverwerking.

2. Hergebruik van gestandaardiseerde gegevens voor standaardprocessen en voorzieningen moet geregeld zijn in de betreffende sectorale wet- en regelgeving, op basis van wederkerigheid

Met de decentralisaties ontstaan er nieuwe afhankelijkheden en nieuwe verbanden tussen de verschillende domeinen. Een deel van die afhankelijkheden vloeit voort uit de wet. Daarvoor is het uitgangspunt dat de doelbinding voor het gebruik van die gegevens geregeld wordt in de wet- en regelgeving van de sectoren die het betreft, op basis van wederkerigheid. Bijvoorbeeld de mogelijkheid voor de gemeente om de toekenning van bepaalde voorzieningen afhankelijk te stellen van de hoogte van het inkomen. Het gebruik van de daarvoor noodzakelijke gegevens moet zowel in de regelgeving van de Wmo als SUWI geborgd zijn.

Op dit moment worden op verschillende plaatsen informatieanalyses gemaakt om inzicht te verwerven in de gegevens die nodig zijn voor de processen die gemeenten vorm geven in het kader van de decentralisaties. Deze kunnen de basis vormen voor nadere bepalingen in wet- en regelgeving.

3. Richting geven aan een lerende praktijk

Onder invloed van de decentralisaties is de praktijk nu volop in beweging. Het kabinet vraagt van gemeenten om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen in het sociale domein en gemeenten zijn daarmee bezig. Gemeenten zoeken met hun samenwerkingspartners naar manieren om een zorgvuldige omgang met gegevens en privacy van burgers te borgen in die nieuwe werkwijzen. Nu komen met aanvullende wetgeving zou ertoe kunnen leiden dat zaken zodanig bij wet worden geregeld, dat ze belemmerend werken voor de noodzakelijke vernieuwing en de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Dit kernpunt richt zich op de nieuwe werkwijzen in ontwikkeling, en beoogt ervoor te zorgen dat zich een praktijk ontwikkelt waarin de juiste balans wordt gevonden tussen ruimte voor de professionals om noodzakelijke informatie te delen met het oog op een optimale ondersteuning van de betrokken burgers, en de borging van de privacy. Richting wordt daarbij geboden met behulp van spelregels, richtlijnen en gestandaardiseerde handreikingen.

4. De ruimte voor gegevensverwerking en uitvraag moet zijn ingebed in een zorgvuldig triage-proces om bovenmatige en onnodige gegevensdeling en uitvraag te voorkomen

De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de gemeente en samenwerkingspartners niet onnodig of bovenmatig gegevens verwerken (delen of uitvragen), en dat gegevens goed zijn beveiligd tegen ongeoorloofde inzage en gebruik. De nieuwe Wmo vraagt van gemeenten om 'breed te kijken' als een burger zich meldt met een hulpvraag. Zij moet onderzoeken of samenwerking met instanties uit andere domeinen noodzakelijk is, in het bijzonder zorg, jeugdhulp, onderwijs, en werk en inkomen. Dit roept een dilemma op. Wanneer is 'breed kijken' breed genoeg, en wanneer wordt 'breed kijken' onnodig of bovenmatig?

Het is van belang dat gemeenten het vermogen ontwikkelen om effectief het onderscheid te maken tussen 'eenvoudige' situaties en potentiële multiprobleemsituaties. Dat kan door het inrichten van een zorgvuldig proces van triage waarin de stapsgewijze afwegingen ten aanzien van gegevensverwerking een plaats hebben, Privacy wordt op die manier onderdeel van de kwaliteit van het dienstverleningsproces en de professionaliteit van de medewerker.

5. Versterking van de positie van de burger

Wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, is het van belang dat de burger weet en het vertrouwen heeft dat hij daartegen in verweer kan komen. Dit betekent dat de burger een zichtbare, laagdrempelige en gezaghebbende plek moet hebben om klachten te uiten met betrekking tot verwerking van zijn of haar persoonsgegevens en privacy. Dit wordt eens te meer belangrijk, nu er zich nieuwe werkwijzen ontwikkelen in het sociaal domein, die impact hebben op de verwerking van persoonsgegevens en daarmee op de privacy van mensen. Hieraan kan invulling tenminste tot aan de eerste evaluatie van de decentralisatiewetten een ombudsfunctie in het leven te roepen. Het moet eenvoudiger worden voor de burger om te kunnen weten welke personen op welke momenten zijn of haar gegevens hebben ingezien. De wijze waarop technologie hieraan kan bijdragen vergt nader onderzoek. Met betrekking tot gegevensbeveiliging is het uitgangspunt dat de gegevensuitwisseling tenminste voldoet aan de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten, en uiteraard aan verplichtingen die voortvloeien uit de betreffende materiewetten.

6. Het College van B&W is verantwoordelijk voor de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking die door of namens de gemeente plaats vindt. Zij stelt eisen aan beveiliging en borging van de privacy. Het college is voor de wijze waarop het hieraan invulling geeft verantwoordelijk verschuldigd aan de raad.

Dit kernpunt van de visie beoogt om de afspraken die gemeenten maken over gegevensverwerking en privacy transparant te maken en onderdeel van het lokale democratische proces. Voor zover de gemeente haar taken in samenwerking uitvoert, is het College ervoor verantwoordelijk dat gegevensverwerking is ingebed in een zorgvuldig proces van triage en maakt hierover afspraken met samenwerkingspartners. Cliëntorganisaties kunnen hierbij een adviserende rol vervullen. Door het College van B&W verantwoording af te laten leggen aan de Raad ontstaat zicht op de uitvoeringspraktijk en wordt deze zichtbaar en controleerbaar en evalueerbaar.

De visie ervoor dat de wijze waarop de gegevensverwerking en de borging van de privacy de komende jaren vorm krijgen onder invloed van de decentralisatiewetten, onderdeel wordt van de evaluatie van de decentralisaties.

Inleiding

Bij de decentralisaties in het sociaal domein die op dit moment worden voorbereid, krijgen gemeenten omvangrijke nieuwe taken en een nieuwe rol. Gemeenten worden eerst verantwoordelijke voor taken met betrekking tot jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning. Zij worden geacht daarbij regie te voeren. Integraliteit vormt hierbij in de visie van het kabinet een cruciaal aspect. Beleidsmatig uit zich dit onder andere in het adagium 'één gezin, één plan, één regisseur'.

De decentralisaties in het sociale domein brengen met zich mee dat gemeenten meer taken krijgen waarbij zij ook, meer dan voorheen, persoonsgegevens van burgers zullen verwerken. De integraliteit impliceert daarbij dat gemeenten 'ontschot' moeten kijken, over de grenzen van sectoren in het sociaal domein heen en dus ook persoonsgegevens uit verschillende sectoren bij elkaar moeten kunnen brengen als de situatie dat vraagt. Doel daarvan is om burgers die dat nodig hebben, ondersteuning op maat te bieden met het oog op hun zelfredzaamheid en participatie in de samenleving. Deze 'ontschotte' manier van werken is een logisch en noodzakelijk gevolg van de kabinetsdoelstellingen. Maar het is ook een gevolg dat vragen oproept over de wijze waarop gemeenten om zullen gaan met de noodzakelijke gegevensverwerking en de bescherming van de privacy. Zowel vanuit de gemeenten zelf, als vanuit de politiek en het Cbp wordt gevraagd om een visie van het Rijk op deze gegevensverwerking in relatie tot het waarborgen van de privacy van burgers.

Het ontwikkelen van deze visie vindt plaats tegen een achtergrond van een nieuwe praktijk die in ontwikkeling is. Gemeenten zijn volop bezig nieuwe werkwijzen te ontwikkelen om de dienstverlening in het sociaal domein zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren. Daarin maken zij verschillende keuzen. De vernieuwing past bij de maatschappelijke opgave die de gemeenten van het kabinet hebben meegekregen – integrale dienstverlening om de zelfredzaamheid en participatie van burgers te bevorderen en kostenbesparing. De verschillende keuzen voor de werkwijzen passen bij de beleidsvrijheid die de wetgever met de decentralisaties beoogt.

Balans tussen grondrechten

In de discussie over gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein worden het grondrecht van privacy vaak tegenover de sociale grondrechten van zorg, werkgelegenheid en onderwijs geplaatst. Vanuit deze sociale grondrechten klinkt de roep om makkelijker en ruimer gegevens te kunnen delen tussen professionals. Doel is dan het voorkomen dat personen of huishoudens terecht komen in een uitzichtloze situatie, en het effectief helpen van huishoudens om er weer bovenop te komen. Daarbij wordt vaak een beroep gedaan op de 'menselijke waardigheid'. Vanuit het grondrecht van de privacy klinkt de roep om de mogelijkheden voor het delen van gegevens tussen professionals en zeker via geautomatiseerde systemen, juist te beperken (zie ook de motie Franken¹). Doel is hier om de persoonlijke levenssfeer van burgers te beschermen en daarmee het recht om zonder bemoeienis van de overheid te leven. De opgave aan de overheid is echter om beide grondrechten gelijktijdig te borgen en te zoeken naar mogelijkheden.

Professionals spelen daarin een belangrijke rol. Als het ingewikkeld wordt, zijn zij vaak degenen die in concrete situaties de beslissing nemen om wel of niet van meer gegevens te delen om een ernstige probleemsituatie op te kunnen lossen.

Bij voorkeur blijven de ingewikkelde afwegingen zoals hierboven genoemd uitzondering. En als ze zich voordoet, moet er ruimte zijn voor zorgvuldigheid en professionaliteit. In dergelijke situaties zijn *checks and*

¹ motie Franken, 2011 (kamerstukken I 2010–2011, 31 051, D)

balances belangrijk. Zodat de burger zijn of haar rechten kan doen gelden, en democratische organen hun controletaak kunnen uitvoeren. Die checks and balances worden extra belangrijk in een periode dat er veel in beweging is, en veel verandert. Deze beleidsvisie biedt dan ook een perspectief op drie aspecten:

- balans tussen noodzakelijke gegevensverwerking vanuit de maatschappelijke opgave in het sociaal domein en borging van de privacy,
- versterking van de positie van de burger
- versterken van de democratische verantwoording over gegevensverwerking en privacy op lokaal niveau.

Individen, huishoudens en gezinnen

In het sociaal domein kan de problematiek betrekking hebben op individuele burgers, gezinnen, huishoudens en of het sociale systeem waar individuen onderdeel van uitmaken. In deze visie gebruiken wij de begrippen burger, en huishouden, waar dit soms ook betrekking kan hebben op gezinnen, of het sociale systeem van betrokkene(n).

HOOFDSTUK 1 DE MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE VOOR GEMEENTEN EN DE PRAKTIJK IN ONTWIKKELING

1.1 De maatschappelijke opgave

In haar decentralisatiebrief van februari 2013 stelt het kabinet het volgende:

De omslag in het sociale domein vergt een inspanning van onder andere burgers, professionals, werkgevers en de overheid. Gemeenten staan hierbij misschien wel voor de grootste opgave. Zij krijgen de komende jaren een brede verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van grote groepen — vaak kwetsbare — burgers, de daarbij horende budgetten en het realiseren van de desbetreffende taakstellingen uit het Regeerakkoord. Bovendien is er niet alleen sprake van een verschuiving van taken, maar staan gemeenten ook voor de opgave de ondersteuning op een andere manier vorm te geven. Daarbij dient veel meer aansluiting te worden gevonden bij de individuele situatie van de burger en zijn netwerk en vooral te worden gekeken naar wat de burger wel kan.

Dit is een grote bestuurlijke, organisatorische en financiële (verander)opgave. Gemeenten worden na decentralisatie integraal verantwoordelijk voor veel nieuwe taken. Op dat moment moeten gemeenten klaarstaan om te voorkomen dat burgers tussen wal en schip belanden. Ook dwingen de financiële kaders gemeenten om van meet af aan vernieuwend met de taken aan de slag te gaan. Van gemeenten wordt een grote inzet verwacht om de taken op een adequate manier vorm en inhoud te geven. In het verleden hebben gemeenten bij de invoering van de Wwb en Wmo laten zien dat ze op innovatieve wijze de verbinding wisten te leggen tussen nieuwe en bestaande taken. Het kabinet zal gemeenten bij de implementatie van de decentralisaties waar nodig ondersteunen en bijdragen aan de beoogde transformatie.

De verwachting is dat met de decentralisaties, gemeenten in staat zullen zijn om de ondersteuning en dienstverlening aan individuele burgers en huishoudens in het sociaal domein beter op elkaar af te stemmen, dan het geval was voor de decentralisaties. Integrale dienstverlening is daarbij het sleutelwoord. De resultaten die hiermee beoogd worden spelen zich af op het vlak van:

- a. Het vergroten van de zelfredzaamheid en participatie van burgers door het combineren van ondersteuning en dienstverlening uit verschillende domeinen, bijvoorbeeld het inzetten van dagbesteding uit de Wmo om re-integratie in het kader van de participatiewet te bevorderen.
- b. Het verbeteren van welzijn en gezondheid van burgers, en de ontwikkeling van jeugdigen, door een betere afstemming van voorzieningen. De opdracht aan gemeenten om bij dit type vraagstukken breed te kijken komt voort uit de ervaringen met een integrale aanpak in de afgelopen jaren. Die hebben geleerd dat problemen op het gebied van welzijn en gezondheid bij zowel volwassenen en kinderen samen kunnen hangen met problemen op andere domeinen, bijvoorbeeld schulden, of werkloosheid.
- c. Het vergroten van de veiligheid van leden van een huishouden en hun omgeving. De opdracht aan gemeenten om breed te kijken komt hier voort uit de ervaringen met de aanpak van multiprobleemsituaties en de Veiligheidshuizen in de afgelopen jaren. Daaruit blijkt dat risico's voor de veiligheid van leden van een huishouden en of hun omgeving, of het risico van crimineel gedrag, vaak samenhangt met problemen op verschillende leefgebieden.
- d. Betere dienstverlening. De integrale werkwijze moet ook bijdragen aan het hergebruik van gegevens waarover de overheid al beschikt en die zij nodig heeft om een voorziening te kunnen toekennen.
- e. Preventie en voorkomen van stapeling en escalatie van problemen. Door de taken neer te leggen bij de voor de burger 'meest nabije overheid', de gemeenten, is de verwachting van het kabinet dat opkomende problemen ook eerder kunnen worden gesignaleerd. Door een combinatie van preventie

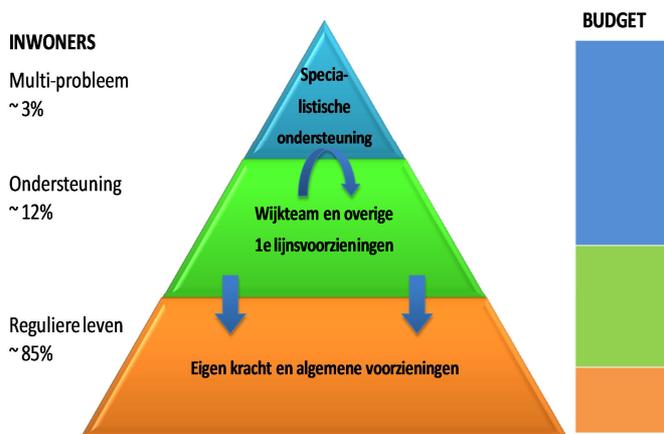
en vroegtijdige ondersteuning moeten gemeenten voorkomen dat burgers of huishoudens in zwaardere zorg- of ondersteuningstrajecten (b.v. schuldsanering) terecht komen.

- f. Kostenbesparing en doelmatigheid. De verwachting is dat door de integrale werkwijze gemeenten in staat zullen zijn burgers en huishoudens sneller en beter uit de problemen te helpen, onnodige overlap in voorzieningen terug te dringen. Daarnaast is de verwachting dat gemeenten kosten kunnen besparen door preventie en het voorkomen van zwaardere zorgtrajecten.

1.2 Typen problematiek in het sociaal domein

Als we spreken over de dienstverlening in het sociaal domein is het van belang om voor ogen te houden dat verreweg de meeste burgers zichzelf uitstekend kunnen redden. Zij leiden een regulier leven en doen soms een beroep op lichte vormen van ondersteuning of advies. Een klein deel, schattingen liggen rond de 12%, heeft enige vorm van (eerstelijns)ondersteuning nodig maar is over het algemeen uitstekend in staat om zelf de regie over die ondersteuning te voeren. Slechts bij een klein deel van de burgers, naar schatting zo'n 3%, is sprake van meervoudige complexe problematiek. Het gaat hier om zogeheten multiprobleemhuishoudens², die gebruik maken van zwaardere vormen van ondersteuning uit meerdere domeinen. De domeinen waarover de problematiek zich uit kan strekken is zeer breed. Van psychische problematiek tot wonen, en van leerproblemen tot ouders met schulden. Deze huishoudens hebben ook vaak hulp nodig bij het herwinnen van de regie over het eigen leven. In een beperkt aantal gevallen is bij deze categorie sprake van dwang en drang.

In de Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein uitgevoerd door KING, in opdracht van het Rijk en de VNG is bovenstaande praktijk verbeeld in onderstaande piramide.



Figuur 1: Bron Eindrapport VISD

Sommige onderzoeken, onder andere het onderzoek van Stade-advies naar de situatie in Woerden, suggereren dat het beslag op de beschikbare middelen andersom verloopt. Aan de beperkte groep huishoudens met zware complexe problematiek wordt ca. 40% van de beschikbare middelen besteed. Gemeenten die deelnemen aan het programma Achter de Voordeur bevestigen dit beeld.

In bijlage 2 is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de typering van deze categorieën.

² Persoon, gezin of huishouden dat langdurig kampt met een combinatie van sociaaleconomische en psychosociale problemen. Enerzijds is het huishouden niet bij machte dit probleemcomplex zelf op te lossen, anderzijds zijn er problemen in het hulpverleningssysteem rond het huishouden.

1.3 Gevolgen voor gegevensverwerking

1.3.1 Vier voorbeelden

In het sociaal domein wordt gegevensverwerking sterk bepaald door de complexiteit van de achterliggende problematiek. Een aantal voorbeelden kan dat illustreren.

Voorbeeld 1

Een burger meldt zich met een verzoek om een eenvoudige woningaanpassing vanwege een handicap. De persoonsgegevens die nodig zijn om hem of haar adequaat te kunnen ondersteunen zijn in principe beperkt. De situatie kan op basis van informatie die de burger zelf geeft goed in kaart worden gebracht. Dat kan online, in een gesprek, of via een korte intake aan de balie, afhankelijk van het dienstverleningsmodel dat de gemeente hanteert. Als een aanvraag voor een maatwerkvoorziening opportuun lijkt, volgt de noodzakelijke gegevensverwerking uit de formele criteria op basis waarvan een maatwerkvoorziening kan worden toegekend. Vastlegging van gegevens in een dossier kan beperkt blijven tot de beschikking en de gronden waarop die is genomen. In de regel is geen noodzaak om inhoudelijke gegevens over de aard van de omstandigheden vast te leggen. Zogeheten 'dat-informatie'³ volstaat.

Voorbeeld 2

Een burger meldt zich met problematische schulden. Problematische schulden hangen vaak samen met problemen op andere terreinen. Werk, of gezondheid, bijvoorbeeld. Een geïsoleerde aanpak leidt dan vaak niet tot effect. De meeste gemeenten zullen bij dit type vragen altijd willen checken of er sprake is van een bredere achterliggende problematiek. Meestal door in gesprek te gaan met de betreffende burger om een beter beeld te krijgen van de situatie. Op basis daarvan kan een vervolgstap worden bepaald. Als er inderdaad sprake is van een min of meer geïsoleerde problematiek die volledig binnen het kader van schuldhulpverlening is op te lossen, volgt verdere afhandeling en de bijbehorende gegevensverwerking binnen de juridische kaders van de schuldhulpverlening.

Het is ook mogelijk dat er sprake blijkt te zijn van problemen op meer leefgebieden. Misschien zijn er al andere instanties of hulpverleners betrokken, of lijkt het wenselijk die te betrekken. In dat geval zal de betrokken medewerker in overleg met de burger bepalen op welke manier het beste tot een aanpak gekomen kan worden. Onderdeel daarvan kan zijn dat er een casusoverleg wordt gepland met betrokken professionals en de burger om tot een samenhangende aanpak te komen. De samenhangende aanpak wordt vastgelegd in een plan. Er wordt in dat geval informatie uitgewisseld tussen betrokken hulpverleners. Bij de mate waarin zij informatie delen zullen zij zich laten leiden door de juridische kaders en richtlijnen van hun professie.

Op basis van het plan worden noodzakelijke maatwerkvoorzieningen aangevraagd en beoordeeld. De daarvoor noodzakelijke gegevensverwerking vloeit voort uit de formele criteria die daarvoor gelden. Tijdens de uitvoeringsfase zal een medewerker van de gemeente of een van de betrokken instanties in samenspraak met de burger de regie voeren over de uitvoering van het plan. Dat na enige tijd, hopelijk succesvol, kan worden afgesloten. De gegevens in het plan, kunnen meestal beperkt blijven tot 'dat-informatie' over de afspraken tussen de instanties en de betrokkene. De inhoudelijke informatie – de 'wat-informatie' – blijft bij de behandelaars.

Voorbeeld 3

Een gezin verkeert in grote problemen. Vader is werkloos geraakt, waardoor de huurschuld oploopt. De moeder heeft psychische problemen en heeft een alcoholprobleem. En het gaat niet goed met de kinderen op school. Er

³ Dat-informatie duidt op informatie die aangeeft 'dat' er sprake is van omstandigheden die - in dit geval huishoudelijke hulp - noodzakelijk maken zonder informatie te geven over de aard van die omstandigheden. Dat-informatie staat naast 'wat-informatie' die juist wel betrekking heeft op de aard van de omstandigheden.

zijn bij de gemeente geen signalen binnen gekomen van hulpverleners of instanties dat er iets aan de hand is. Burens kennen de achtergronden niet, maar zien wel dat het niet goed gaat, maken zich zorgen en melden dit bij een instantie van de gemeente.

Het feit dat burens de stap zetten om een melding te doen bij een instantie, is voor de gemeente een signaal om serieus te nemen. Zij zullen de situatie verder willen onderzoeken. Een gesprek met de melder geeft inzicht in de achtergrond van de melding. Er volgt een gesprek met het gezin om poolshoogte te nemen en te kijken of er ondersteuning nodig is. Dat gebeurt door een deskundige medewerker, heel vaak een wijkzorgteammedewerker.

De stappen die daarna volgen zijn moeilijk vooraf te bepalen. Ze zijn afhankelijk van de situatie die de medewerker aantreft, de informatie die het gezin geeft, en de professionele inschatting van de medewerker. In veel gevallen wordt de situatie tijdens het gesprek snel duidelijk. Het gezin is blij dat er iemand aan de bel heeft getrokken. Er volgt een proces waarbij in samenspraak met het gezin en andere professionals een samenhangend plan van aanpak wordt gemaakt.

In andere gevallen blijken de ouders weinig mededeelzaam of geven aan dat er niets aan de hand is, maar de medewerker maakt zich zorgen op grond van de manier waarop het gesprek verloopt. De medewerker moet een afweging maken of hij andere instanties wil consulteren, bijvoorbeeld school, of niet. Soms zal hij of zij ruggespraak houden met een collega, alvorens de vervolgstap te bepalen. In alle gevallen wordt het gezin op de hoogte gehouden van de vervolgstappen en het waarom.

Als de medewerker besluit toch andere instanties te willen consulteren, ontstaat een nieuwe situatie. Het gezin kan ermee instemmen en toestemming geven om bepaalde instanties te consulteren. Maar zij kan ook bezwaar maken. In het laatste geval ontstaat een nieuwe afweging voor de medewerker. Is de situatie dusdanig dat ik de bezwaren van het gezin naast mij neer leg, of niet. In alle gevallen speelt ook voor de professionals van andere instanties een afweging. Namelijk of de situatie dusdanig is dat zij vanuit de juridische kaders en richtlijnen van hun professie informatie kunnen delen of niet, en tot op welk niveau.

Dit type dilemma's spelen veelvuldig in de praktijk van de multiprobleemaanpak. Als er een beslissing wordt genomen om andere instanties te consulteren, ook als betrokkene(n) aangeven dat er niets aan de hand is, of zelfs tegen de wil van betrokkene(n), gebeurt dat vrijwel altijd omdat de betreffende medewerker inschat dat er een groot risico is voor de gezondheid of veiligheid van betrokkene(n) of de omgeving.

Voorbeeld 4⁴

Een coördinator Integrale Veiligheid van een gemeente wordt geconfronteerd met een situatie van ernstig huiselijk geweld door de zoon. Het gaat over een gezin waarin veel ruzie plaatsvindt. Bij een aantal gezinsleden is sprake van een lichtverstandelijke beperking, bij een enkeling is sprake van een persoonlijkheidstoornis. Naar de directe omgeving vertoont één lid van het gezin dreigend gedrag. Eerdere pogingen om de situatie op te lossen zijn op niets uitgelopen. Door gebrek aan medewerking van betrokkene(n).

De IV-coördinator besluit het Veiligheidshuis in te schakelen. In de Veiligheidshuizen werken partners uit het strafrecht, de zorg en gemeente samen om te komen tot een samenhangende aanpak en eenduidige regie bij complexe casuïstiek, om overlast en criminaliteit te bestrijden en dwangmaatregelen doeltreffend te combineren met ondersteuning en zorg. Een melding bij het Veiligheidshuis wordt altijd beoordeeld in een triage⁵, waarin de vraag wordt beantwoord of er inderdaad sprake is van complexe problematiek die in het Veiligheidshuis thuis hoort, of dat behandeling kan worden terug verwezen naar een van de ketenpartners.

⁴ Voorbeeld ontleend aan folder 'Casus op Maat' Veiligheidshuis Brabant Zuidoost

⁵ Uiteraard zal bij crisissituaties direct ingegrepen worden

Daarvoor voert een medewerker – vaak de procesregisseur – een check uit of de persoon of het huishouden al bekend is bij een of meerdere van de samenwerkingspartners. Over de uitkomst wordt de melder geïnformeerd.

Als besloten wordt tot behandeling in het Veiligheidshuis, wordt een casusoverleg gestart waarin de situatie wordt geanalyseerd en beoordeeld. Daarin wordt gezamenlijk besloten welke interventies worden uitgevoerd en door wie. Vervolgens wordt de casus opnieuw geëvalueerd om te beoordelen of de acties succes hebben gehad, en of er vervolgacties nodig zijn. De wijze waarop betrokkene(n) worden geïnformeerd en de rol die zij krijgen in dit proces, zijn sterk afhankelijk van de situatie. Bij de complexe problemen die in de Veiligheidshuizen aan de orde zijn is vaak ook sprake van ‘Dwang en drang’-elementen, of van justitieel onderzoek. In deze situaties is het niet mogelijk om betrokkene(n) vooraf te informeren over alle stappen.

1.3.2 Triage

De voorbeelden maken duidelijk dat zich tijdens het proces van dienst- en zorgverlening in het sociaal domein, tal van keuzes voor kunnen doen waarin professionele inschattingen gemaakt moeten worden die betrekking hebben op het belang voor gezondheid en veiligheid van mensen, en het belang van privacy. Gelukkig spelen dit soort complexe afwegingen niet bij het overgrote deel van de burgers met een zorgvraag. De meeste zijn situaties als in voorbeeld 1. De uitdaging voor de gemeente is om effectief de inschatting te kunnen maken of ze te maken hebben met een eenvoudige situatie, of met een potentiële multiprobleemsituatie.

De betrokken medewerker zal zich in eerste instantie de vraag stellen: moet ik de situatie verder met de klant verkennen, of kan ik de aanvraag meteen in behandeling nemen en afhandelen als gestandaardiseerd proces? Een vervolgvraag kan zijn: is hier sprake van een multiprobleemsituatie en moet ik meerdere professionals betrekken om te komen tot een samenhangend plan, of niet? De antwoorden op die vragen bepalen voor een belangrijk deel de mate waarin er meer of minder gegevens worden verwerkt, en informatie wordt uitgewisseld tussen professionals en instanties.

Het maken van dit type afwegingen noemen we triage⁶, dit kan plaats vinden op meerdere punten in het proces. Met betrekking tot gegevensverwerking betekent triage dat er een stapsgewijs proces plaats vindt waarin de afweging wordt gemaakt of gegeven de situatie, bredere of diepgaandere gegevensverwerking noodzakelijk is, of niet, en zo ja, met welk doel.

Het goed uitvoeren van de triage dient meerdere belangen. Op de eerste plaats vanuit zorgperspectief. Door multiprobleemsituaties tijdig te herkennen kan eerder de juiste aanpak ontwikkeld worden om een huishouden er weer bovenop te helpen. Op de tweede plaats vanuit privacy-perspectief. In multiprobleemsituaties zal de noodzakelijke gegevensverwerking tussen instanties intensiever zijn. Door het onderscheid effectief te maken, kan het aantal situaties waarin onnodige inbreuk op de privacy gemaakt wordt, worden voorkomen. Op de derde plaats vanuit kostenperspectief. Door effectief het onderscheid te kunnen maken is het mogelijk om te voorkomen dat arbeidsintensief en dus duur onderzoek plaats vindt door medewerkers in situaties waarin dat niet nodig is.

In het kader van een gestructureerde multiprobleemaanpak, hebben een aantal gemeenten en de Veiligheidshuizen, ervaring opgedaan met triageprocessen. Hierbij wordt de ruimte voor de professionele afweging ingebed in een zorgvuldig afwegingsproces ten aanzien van noodzaak, proportionaliteit en

⁶ Triage is het Franse woord voor sorteren. In de medische sector wordt het gebruikt om het proces aan te duiden waarlangs prioriteiten worden gesteld en te bepalen welke patiënten het eerste medische hulp nodig hebben en welke patiënten korte of lange tijd kunnen wachten op hulp. Daarnaast wordt ook steeds meer aangegeven door wie de patiënt (eventueel) behandeld moet worden en wat het vervolgbeleid bij de klachten is.

subsidiariteit van gegevensverwerking en uitwisseling van informatie tussen professionals. Proces en samenwerkingsafspraken zijn geborgd in convenanten en protocollen⁷.

1.4 De praktijk in ontwikkeling

Gemeenten zijn nu bezig met ontwikkelen van nieuwe werkwijzen voor de gemeentelijke ondersteuning conform de verwachte nieuwe taken. Daarvoor zijn ze enerzijds bezig met het verkrijgen van een beeld van het cliëntenpotentieel en de overlap met betrekking tot de verschillende voorzieningen die nu bij die cliënten terecht komt en gelijktijdig zijn ze bezig met het voorbereiden en inrichten van de organisatie.

Gemeenten ontwikkelen daarin een verscheidenheid aan oplossingen. Die verscheidenheid is niet vreemd, vanuit de gedachte dat de gemeente maatwerk kan leveren en de organisatie daarom aanpast aan de lokale behoefte. Het kabinet vraagt van gemeenten expliciet om in te zetten op vernieuwing om invulling te geven aan de maatschappelijke opgave die de gemeenten hebben meegekregen – integrale dienstverlening en kostenbesparing. En het kabinet geeft gemeenten daarvoor bewust beleidsvrijheid om de werkwijzen optimaal af te stemmen op de situatie in de eigen gemeente. Zo ontwikkelt zich een pluriforme praktijk, die, naar het zich nu laat aanzien, zal uitkristalliseren in 4 tot 6 archetypes⁸ van dienstverleningsmodellen.

⁷ In dit kader is in opdracht van het ministerie van VenJ is samen met de Veiligheidshuizen en ketenpartners een “Handreiking privacy governance” gemaakt die kan helpen werkprocessen zorgvuldig in te richten en een goede afweging te maken vanuit de beginselen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit.

⁸ Op dit moment wordt in het kader van VISD, het programma van de VNG op het gebied van Informatievoorziening Sociaal Domein, gewerkt aan een beschrijving van deze archetypes

HOOFDSTUK 2 JURIDISCH KADER EN HUIDIGE PRAKTIJK

2.1 Inleiding

Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.⁹ Waar voor het realiseren van beleidsdoelstellingen gegevensuitwisseling gewenst lijkt, moet altijd goed gekeken worden of en hoe dit gerealiseerd kan worden binnen de grenzen van het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van het juridische kader dat van toepassing is op de voorgenomen gegevensuitwisseling binnen het sociale domein.

Bij het lezen van dit hoofdstuk moet er mee rekening gehouden worden dat de in paragraaf 2.4 beschreven materiewetten Wmo 2015 en Participatiewet nog voorwerp zijn van parlementaire goedkeuring. De tekst is gebaseerd op de huidige wetsvoorstellen. De Jeugdwet is inmiddels goedgekeurd door het parlement. Op dit moment wordt de uitvoeringswetgeving voorbereid.

Een tweede aspect om rekening mee te houden bij het lezen van dit hoofdstuk is dat de nieuwe praktijk op basis van de decentralisatiewetten zich nog moet uit kristalliseren. Paragraaf 2.4 bevat een impressie van de bestaande praktijk op basis van de huidige van toepassing zijnde wetgeving. Het is denkbaar dat de praktijk die zich de komende jaren ontwikkelt, aanleiding geeft tot aanpassingen in de juridische kaders die nu worden voorgesteld, ook ten aanzien van gegevensverwerking en privacy.

Een derde aspect om rekening mee te houden is dat er op dit moment nieuwe Europese regelgeving in ontwikkeling is met betrekking tot gegevensverwerking en privacy in het kader van de zogeheten Europese Dataprotectie Verordening. Ook deze verordening kan gevolgen hebben voor het van toepassing zijnde juridisch kader voor het sociaal domein.

Tot slot. Deze visie beoogt richting te geven aan gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein. Er bestaat echter geen eenduidige definitie van het sociaal domein, en daarmee ook niet van de in dat kader van toepassing zijnde materiewetgeving. Dit hoofdstuk richt zich wat betreft de materiewetgeving op de drie decentralisatiewetten: jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet. In Bijlage 2 is een annex opgenomen met korte beschrijvingen van andere relevante wetgeving.

2.2 Verdragen en de Grondwet

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt erkend in verschillende verdragen en in de Grondwet.¹⁰ De betekenis van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is van verstrekkend belang, met name door de extensieve interpretatie die het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) daaraan geeft.

Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) geeft een ieder het recht op bescherming door de wet tegen willekeurige en onrechtmatige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Artikel 16 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) regelt dit recht voor kinderen in het bijzonder. Gelet op de tekst van de beide verdragen is inmenging in de persoonlijke levenssfeer, zoals de verwerking van persoonsgegevens, enkel toegestaan als deze noodzakelijk is en op gerechtvaardigde grondslag geschiedt.

⁹ Art. 10, eerste lid, Gw

¹⁰ Art. 17 IVBPR, art. 16 IVRK, art. 8 EVRM, artt. 7 en 8 EU Handvest, en art. 10 Gw

Artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het tweede lid stelt dat beperking van dit recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan voor zover die a) bij wet is voorzien, b) noodzakelijk is in een democratische samenleving en c) een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient. Het begrip noodzaak vervult in dit verdrag een belangrijke functie waar het gaat om de begrenzing van de kernbevoegdheden tot het verwerken, machtigen en verstrekken van gegevens. Het noodzaakcriterium wordt in de jurisprudentie van het EHRM nader ingevuld met de vereisten van een dringende maatschappelijke behoefte, van proportionaliteit, en van subsidiariteit. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. En het subsidiariteitsvereiste houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

In samenhang gelezen volgt uit de verschillende grondrechtelijke bepalingen dat voor het inperken van privacyrechten in Nederland telkens allereerst een wettelijke basis nodig is. Voorts kan een verwerking alleen worden gerechtvaardigd als de beleidsdoelstelling correspondeert met een legitiem doel, zoals de bescherming van de gezondheid, de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen of in het belang van de openbare veiligheid. Tenslotte moet de verwerking beperkt blijven tot wat voor het te bereiken doel noodzakelijk is. Vragen die daarbij telkens zullen moeten beantwoord zijn de volgende. Zijn er geen minder ingrijpende alternatieven? Kan van elk van de uit te wisselen gegevens goed worden aangegeven waarom ze nodig zijn voor het bereiken van de doelstelling?

2.3 Wet bescherming persoonsgegevens

De Wbp is gebaseerd op het bepaalde in artikel 10, eerste en tweede lid, van de Grondwet. De bepalingen van de Wbp geven geen gedragsvoorschriften, maar schrijven afwegingen voor op grond van bepaalde criteria met inachtneming van bepaalde belangen. De Wbp vormt een nadere normering van wat voor de publieke sector uit hoofde van algemene beginselen van behoorlijk bestuur geldt, terwijl het in de private sector gaat om precisering van wat private partijen uit hoofde van maatschappelijke zorgvuldigheid jegens elkaar zijn verschuldigd.¹¹ In de wetsgeschiedenis is te vinden dat de Wbp hoofdzakelijk open normen bevat die afhankelijk van omstandigheden en opvattingen in de rechtspraak en jurisprudentie zich verder ontwikkelen.¹² Daarom is enkel op grond van de Wbp vaak lastig vast te stellen of bepaalde gegevensverwerkingen al dan niet zijn toegestaan.

Wat valt onder de verwerking van persoonsgegevens is in de Wbp vrij uitvoerig opgenomen. De opsomming in de Wbp is echter niet limitatief. Onder verwerken is in ieder geval begrepen het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.¹³

Persoonsgegevens kunnen worden verwerkt door een verantwoordelijke of door een bewerker. De verantwoordelijke is de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.¹⁴

¹¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3

¹² Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3

¹³ Art. 1, onder b, Wbp

¹⁴ Art. 1, onder d, Wbp

Het begrip verantwoordelijke knoopt aan bij de vaststelling van het doel van de verwerking. De vraag is wie uiteindelijk bepaalt of er gegevens worden verwerkt en zo ja, welke verwerking, van welke persoonsgegevens en voor welk doel. Tevens is van belang wie beslist over de middelen voor die verwerking: de vraag op welke wijze de gegevensverwerking zal plaatsvinden. In de regel liggen deze bevoegdheden in dezelfde hand, in het geval van decentralisaties bij gemeenten, maar dit is niet noodzakelijk. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid is even goed mogelijk.¹⁵

De Wbp vereist dat persoonsgegevens op een behoorlijke en zorgvuldige manier worden verwerkt¹⁶ en alleen voor duidelijk omschreven doelen worden gebruikt¹⁷. In de Wbp zijn de grondslagen opgenomen die voor informatie-uitwisseling in het sociale domein kunnen bestaan.¹⁸ De belangrijkste grondslagen voor gegevensverwerking in deze context zijn het nakomen van een wettelijke verplichting waaraan de verantwoordelijke is onderworpen¹⁹ en de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt²⁰. Een taak is publiekrechtelijk indien deze is gebaseerd op een speciaal voor het openbaar bestuur bij of krachtens de wet geschapen grondslag.²¹ Met het begrip publiekrechtelijke taak moet gedacht worden aan een taak die wordt uitgevoerd omdat enige wet die aan een orgaan of een private instelling opdraagt.²² Bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een hem opgedragen publiekrechtelijke taak dient het betrokken bestuursorgaan te blijven binnen de grenzen van die wettelijke taak, gezien ook uitingen van het College bescherming persoonsgegevens (CBP).²³

Indien één van deze grondslagen ontbreekt, kunnen persoonsgegevens worden verwerkt op voorwaarde dat de betrokkene zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend²⁴ of een vitaal belang van de betrokkene dient te worden gevrijwaard²⁵.

Toestemming in de zin van de Wbp is elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.²⁶ Om daadwerkelijk te kunnen spreken van toestemming van de betrokkene zijn drie punten essentieel. Allereerst moet de betrokkene in vrijheid zijn wil kunnen uiten. Ten tweede moet de wilsuiting betrekking hebben op een bepaalde gegevensverwerking of een beperkte categorie van gegevensverwerkingen en ten derde moet de betrokkene van een goede oordeelsvorming over de noodzakelijk inlichtingen beschikken. De derde voorwaarde betreft het informeren²⁷: de betrokkene kan slechts verantwoord zijn toestemming geven wanneer hij zo goed mogelijk is ingelicht. Het vragen van de toestemming van de betrokkene impliceert dat hij op de hoogte moet worden gesteld van de gang van zaken met betrekking tot de gegevensverwerking. Deze informatieplicht berust in beginsel bij de verantwoordelijke c.q. bewerker.²⁷

¹⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3

¹⁶ Art. 6, Wbp

¹⁷ Art. 7, Wbp

¹⁸ Art. 8, Wbp

¹⁹ Art. 8, aanhef en onder c, Wbp

²⁰ Art. 8, aanhef en onder e, Wbp

²¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3

²² Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 6

²³ Bijvoorbeeld CBP, brief van 1 november 2004, z2004-1401

²⁴ Art. 8, aanhef en onder a, Wbp

²⁵ Art. 8, aanhef en onder d, Wbp

²⁶ Art. 1, onder i, Wbp

²⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3

De toestemming behoeft op grond van de Wbp overigens niet noodzakelijkerwijs schriftelijk te worden verleend. De expliciete wilsuiting waarmee toestemming wordt verleend kan op verschillende wijzen tot stand komen. Het meest voor de hand liggend is uiteraard de expliciete mondelinge of schriftelijke toestemming van de betrokkene voor de verwerking. Maar ook uit het gedrag van de betrokkene kan onder omstandigheden diens toestemming worden afgeleid, bijvoorbeeld door in het invullen van een formulier of het overhandigen van een smart card, overigens op voorwaarde dat voor de betrokkene duidelijk is dat zijn persoonsgegevens worden verwerkt en voor welk doel.²⁸

Tenslotte is gegevensverwerking gerechtvaardigd indien deze noodzakelijk is ter bestrijding van een ernstig gevaar voor de gezondheid van de betrokkene. Deze verwerkingsgrond dient strikt te worden geïnterpreteerd. Er moet een dringende noodzaak aanwezig zijn de gegevens van de betrokkene te verwerken. Het moet gaan om een zaak van leven of dood.²⁹

De Wbp bevat ook nog een aantal andere zeer relevante normen voor de decentralisatieoperatie. Een voorbeeld is de plicht om passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer te leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking, de beveiligingsplicht (artikel 13 Wbp). Deze plicht rust bij de gemeenten als verantwoordelijke, en strekt zich ook uit tot bewerking die wellicht elders worden ondernomen.

2.4 Gemeentelijke praktijk onder huidige wetgeving

Gemeenten geven al vorm aan integrale dienstverlening binnen de huidige wettelijke kaders. Het gaat dan met name om samenwerking met andere instanties in het kader van multiprobleemsituaties.

Samenwerkingsconvenanten vormen in die gevallen het belangrijkste instrument ter nadere inkleuring van de algemene en specifieke juridische wettelijke kaders. Dergelijke afspraken kunnen bijvoorbeeld dienen om de gegevensuitwisseling voor sociale wijkteams te regelen, of voor een gerichte aanpak van zorgmijders of overlastgevende gezinnen. Ook voor casusoverleggen – bijvoorbeeld voor een ZAT (zorgadviesteam), CJG of Veiligheidshuis – vormt in het algemeen een samenwerkingsconvenant met een privacyprotocol de basis. Protocollen hebben ook verschillende territoriale of inhoudelijke reikwijdten. Ze kunnen landelijk en/of voor een bepaalde beroepsgroep zijn afgesproken. Zo is er bijvoorbeeld voor de huisartsen een landelijk protocol voor de melding aan de Verwijsindex Risicojongeren en is er een handelingsprotocol voor de melding van kindermishandeling of huiselijk geweld. In veel gevallen is de samenwerking onderlegd met een convenant en een privacyprotocol, maar in veel gevallen ook niet. Het *doel* van de gegevensuitwisseling is in het algemeen duidelijk en specifiek (aanpak Roma-gezinnen, aanpak overlastgevende gezinnen, terugdringen schoolverzuim en dergelijke). Vaak wordt per problematiek een apart convenant afgesloten met relevante samenwerkingspartners.

De *grondslag* waarop de gegevensuitwisseling plaatsvindt is veelal echter divers in de uitvoeringspraktijk. Afhankelijk van bijvoorbeeld welke partijen betrokken zijn. Vaak zal een beroep gedaan worden op de uitvoering van een publiekrechtelijke taak van één van de convenantpartners (een van de verwerkingsgronden als neergelegd in artikel 8 Wbp). In andere gevallen wordt een beroep gedaan op het 'vitaal belang' van de betrokken burger (een andere verwerkingsgrond in artikel 8 Wbp). Als er sprake is van een beroepsgeheim dat moet worden doorbroken, zal daarvoor toestemming gevraagd worden. In bepaalde situaties kan een beroep gedaan worden op een 'conflict van plichten' en kan zonder toestemming verstrekt worden. Voor specifieke

²⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3

²⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3

terreinen, zoals het jeugddomein, zijn handreikingen opgesteld³⁰ of voorbeeldconvenanten beschikbaar. Daarnaast is soms een handelingsprotocol of professionele richtlijn afgesproken (bijvoorbeeld de richtlijn voor artsen om te melden aan de VIR, of het Handelingsprotocol Kindermishandeling en Huiselijk Geweld).

Uit voorgaande beschrijving komt daarmee een complex en versnipperd beeld naar voren. Enerzijds heeft de inhoud van al bestaande samenwerkingsverbanden, protocollen en convenanten veel raakvlakken met de in hoofdstuk 1 beschreven ambities van integrale dienstverlening, de aanpak van multiprobleemsituaties en de daarvoor noodzakelijke gegevensdeling in het sociaal domein. Anderzijds laten de samenwerkingsverbanden qua focus en reikwijdte grote diversiteit zien. Ook de tot op heden gebruikte juridische onderbouwing voor de uitwisseling van persoonsgegevens verschilt per sector.

Deze diversiteit aan samenwerkingsvormen en de diversiteit in gebruikte juridische onderbouwing leidde tot een situatie die niet meer transparant is voor de burger. Deze weet niet meer wanneer en om welke redenen gegevens over hem of haar kunnen worden uitgewisseld met of zonder toestemming. Daarnaast is er sprake van onzekerheid bij professionals die voortkomt uit onvoldoende bewustzijn van de regelgeving en de botsende logica's van de verschillende kaders. Dit heeft tot gevolg dat er soms meer, of meer gespecificeerde persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is. Andersom leidt deze onduidelijkheid er soms toe dat professionals geen persoonsgegevens durven delen, terwijl de ernst van de situatie daar wel om vraagt. Een laatste consequentie is dat met de beschreven diversiteit de suggestie wordt gewekt dat er geen gelijklopende en juridisch bindende Europese en nationale juridische basisregels bestaan.

2.5 Decentralisatiewetten

Het juridisch kader voor de overdracht van de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot jeugd, zorg, en werk&inkomen naar gegeven wordt gegeven in drie decentralisatiewetten, de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de participatiewet. De laatste twee bevinden zich nog in de fase van parlementaire besluitvorming. De (voorgenomen) kaders worden hieronder beschreven.

Binnen de in paragraaf 2.2 en 2.3 beschreven algemene internationale en nationale regels die uitwerking geven aan het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens zijn de drie decentralisatiewetten in het sociaal domein ontwikkeld. Zodra deze alle drie door het Parlement zijn goedgekeurd, geven deze wetten in samenhang met andere specifieke wetgeving, meer in detail de noodzakelijke juridische grondslagen voor de uitwisseling van persoonsgegevens door verantwoordelijken in en tussen sectoren overeenkomstig de wettelijke plicht van artikel 8(c) of de publiekrechtelijke taak van 8(e) Wbp.

1. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Op grond van de kabinetsplannen wordt de gemeente op basis van het voorstel voor de Wet maatschappelijke dienstverlening 2015 (Wmo 2015) verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van mensen op een breed terrein. De Wmo 2015 bevat een opdracht aan het college zorg te dragen voor de maatschappelijke ondersteuning³¹ en in dat verband een goede toegankelijkheid te bevorderen van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking. Gemeenten krijgen met de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid ingezetenen, waar nodig, te ondersteunen in hun zelfredzaamheid en participatie of in de behoefte aan beschermd wonen of opvang. Zij dienen deze ondersteuning zo goed mogelijk af te stemmen op de specifieke situatie van de cliënt waarbij de ondersteuningsbehoefte en het eventueel daarop volgende aanbod, integraal

³⁰ Zie de brochure Samenwerken in de Jeugdketen, ministerie van VWS

³¹ Art. 2.1.1, eerste lid, Wmo 2015

en levensbreed worden gezien. Dit kan alleen indien een optimale afstemming plaatsvindt tussen de gemeente en andere diensten en functionarissen.³²

Met de inwerkingtreding van de Wmo 2015 ontstaat een wettelijke basis voor het overdragen van individuele cliëntgegevens aan gemeenten voor zover noodzakelijk voor het uitvoeren van de wettelijke taken die de gemeenten krijgen opgedragen. Vanaf dit moment kunnen gemeenten gesprekken voeren met de cliënten, waarvoor zij per 1 januari 2015 verantwoordelijkheid dragen.³³ Zij kunnen dan actief en gericht met hun inwoners in gesprek gaan.³⁴ Welke gegevens op welke wijze met wie worden gedeeld, is afhankelijk van de individuele omstandigheden en de complexiteit van de geboden ondersteuning. Het zal echter nooit mogen gaan om meer gegevens dan noodzakelijk is in een specifiek geval en de gegevens zullen ook alleen gedeeld worden met die partijen voor wie het noodzakelijk is voor hun taakuitvoering om over die gegevens te beschikken. Gemeenten zullen deze afweging in specifieke situaties zorgvuldig moeten maken.³⁵ De Wmo 2015 regelt limitatief aan welke entiteiten en onder welke voorwaarden gemeenten gegevens kunnen verstrekken.³⁶

Gemeenten hebben de wettelijke opdracht om tot een zo integraal mogelijke benadering te komen. Voor een goede beoordeling van de persoonlijke situatie moet de gemeente kunnen beschikken over de noodzakelijke persoonsgegevens. Dit zijn in voorkomende gevallen ook gegevens van zorgverzekeraars, zorgaanbieders, jeugdhulp, onderwijs en werk en inkomen. Het is van belang dat de betrokkene tijdens het onderzoek op de hoogte wordt gesteld van de verwerking en verstrekking van deze gegevens en dat de gemeente daarvoor aan de cliënt toestemming vraagt.³⁷ In het wetsvoorstel wordt, behoudens enkele uitzonderingen, er steeds van uitgegaan dat het verwerken of verstrekken van persoonsgegevens slechts gebeurt met ondubbelzinnige instemming van betrokkene. Geeft betrokkene geen toestemming voor het verstrekken van gegevens, dan is artikel 12, tweede lid, van de Wbp van toepassing dat regelt dat personen verplicht zijn tot geheimhouding van de persoonsgegevens waar zij toegang toe hebben.³⁸

De Wmo 2015 tornt niet aan het medisch beroepsgeheim. In artikel 12, tweede lid, van de Wbp is geregeld dat personen verplicht zijn tot geheimhouding van de persoonsgegevens waar zij toegang toe hebben. Voor gegevens betreffende de gezondheid geeft artikel 21, tweede lid van de Wbp aanvullende geheimhoudingsvereisten. Voorts is het zo dat deze gegevens uitsluitend mogen worden ingezien door diegenen voor wie het voor de uitoefening van hun taak noodzakelijk is daar kennis van te nemen. Dit volgt eveneens uit artikel 9, vierde lid, van de Wbp waarin geregeld is dat verwerking van gegevens achterwege blijft als een geheimhoudingsplicht daaraan in de weg staat. Bovendien geldt onverkort het toestemmingsvereiste van betrokkene.³⁹

2. Jeugdwet

Met de Jeugdwet worden gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden, psychische problemen en stoornissen van jeugdigen en hun ouders. Onderdeel daarvan is het bieden van integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders indien sprake is van multiproblematiek.

³² Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3

³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 44

³⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34

³⁶ Art. 4.2.1, Wmo 2015

³⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34

³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34

Indien er bij ouders en jeugdigen sprake is van meervoudige problemen op diverse leefgebieden zoals opgroeien en opvoedproblematiek, financiële problemen, problemen met huisvesting, gezondheidsproblemen, dienen de jeugdhulp, de uitvoering van de kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering zoveel mogelijk in samenhang met andere hulp te worden verleend. Deze integrale hulp wordt verleend vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur. Kerndoel daarbij is dat de kinderen en jongeren in het gezin zich (weer) zonder belemmering of bedreiging kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen participeren in de maatschappij.

De Jeugdwet bevat de volgende taken waarbij persoonsgegevens zullen worden verwerkt.

- De toegangstaak (artikel 2.6, eerste lid, onderdeel b),
- De jeugdhulpplicht (artikel 2.3, eerste lid),
- Het doen van meldingen aan de raad voor de kindbeschermsmaatregelen (artikel 2.4, eerste lid),
- Het uitvoeren van de kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 2.4, tweede lid),
- Het voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod (artikel 2.6, eerste lid, onderdeel a).
- De dossierplicht (artikel 7.3.8)

Er moet daarbij onderscheid gemaakt worden tussen

1. de toegang tot en
2. de uitvoering van de jeugdhulp,
3. de uitvoering van kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering en
4. de financiering.

Ad. 1. Inzake de toegang tot jeugdhulp (en het treffen van de voorziening op het gebied van jeugdhulp) moeten gegevens verwerkt worden die het mogelijk maken om te bepalen of het nodig is dat voor een jeugdige een voorziening wordt getroffen en zo ja, welke. Afhankelijk van de route die door de jeugdige en diens ouders wordt gevolgd (via de huisarts of via de gemeentelijk te organiseren toegang) zijn hier verschillende regels op van toepassing.

Ad. 2. Bij de uitvoering van de jeugdhulp zijn de instellingen die de jeugdhulp leveren gebonden aan de regels van het desbetreffende werkveld (jeugdhulp, waaronder geneeskundige behandeling).

Ad. 3. De uitvoering van kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering geschiedt feitelijk door de gecertificeerde instelling.

Ad 4. Inzake de financiering zal de gemeente gegevens verwerken in verband met de inkoop, bekostiging en betaling van jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering. Voor zover het daarbij om persoonsgegevens gaat, betreft het met name gegevens in het kader van de facturering. Ook waar sprake is van zeldzame, kostbare jeugdhulp, die niet door de gemeente is ingekocht, zal de gemeente om zijn jeugdhulpplicht uit te voeren, moeten weten voor welke persoon en welk probleem een voorziening moet worden getroffen.

Uit de Jeugdwet is op hoofdlijnen af te leiden welke persoonsgegevens gemeenten, jeugdhulpaanbieders, AMHK of gecertificeerde instellingen in het kader van een goede uitvoering van de wet primair verwerken. Nadere invulling vindt nog plaats in het kader van uitvoeringswetgeving.

Door de beleidsvrijheid van gemeenten zal er een gedifferentieerd veld ontstaan. Indien de gemeente er bijvoorbeeld voor kiest de jeugdhulptaak 'in eigen beheer' uit te voeren, is zij in dat opzicht jeugdhulpaanbieder en voor die taak gebonden aan de regels die voor jeugdhulpaanbieders gelden en de daarbij behorende beperkingen voor het uitwisselen van gegevens.. De gemeente kan ook aan een

jeugdhulpaanbieder de inhoudelijke beoordeling van een individuele voorziening uitbesteden en slechts optreden als financier.

3. Participatiewet

Het voorliggende kabinetsvoorstel over de participatiewet harmoniseert de WWB, WSW en Wajong. Gegevensverwerking is in deze wetten geregeld conform het gesloten verstrekkingenregime SUWI. Dat regime houdt in dat in de sector werk en inkomen gegevens uitsluitend hergebruikt mogen worden als daar een wettelijke grondslag voor is.

- De wet Suwi biedt in artikel 9 via de grondslag voor de samenwerking tussen de ketenpartners W&I, UWV, SVB en gemeenten.
- In artikel 62 wet Suwi wordt de grondslag voor de gegevensverwerking via elektronische voorzieningen gelegd. Deze wordt verder uitgewerkt in het Besluit Suwi art 5.24 en de Regeling Suwi artikel 6.
- De geheimhoudingsplicht is in artikel 74 vastgelegd.

In 2008 is de Wet eenmalige gegevensuitvraag van kracht geworden. Die houdt in dat aan een burger geen gegevens gevraagd mogen worden, waar de uitvoerder al over kan beschikken. Welke gegevens het betreft is in bijlage II van het Besluit Suwi opgenomen.

In artikel 6 van de Regeling Suwi is verdere uitwerking aan de gegevensverwerking gegeven. Zo is daar het Suwi gegevensregister benoemd, waarin alle gegevens, die in de sector W&I worden verwerkt zijn opgenomen, op grond van welk wettelijke titel, voor welk doel, door wie mogen worden verwerkt.

In deze structuur is ook aangegeven welke gegevens door de ketenpartners, kosteloos, van andere overheidsorganisaties behoeven en welke gegevens aan andere overheidsorganisaties geleverd mogen worden, uitsluitend indien die organisaties daarvoor in hun eigen wetgeving een titel hebben.

In de WWB en WSW zijn artikelen over het gegevensverwerking opgenomen.

- Artikel 15 WSW regelt de (kosteloze) gegevensverstrekking aan de uitvoeringsorganisaties van de WSW, zowel op verzoek als uit eigener beweging. In dit artikel wordt ook het gebruik van het burgerservicenummer geregeld voor bij wet aangewezen rechtspersonen, die cf artikel 2 lid 2 WSW, belast zijn met de uitvoering van de WSW
- Artikel 63 WWB regelt inlichtingenverplichting werkgever. Artikel 64 regelt uitputtend de levering van gegevens aan het college van B&W.
- Artikel 65 WWB betreft de geheimhoudingsplicht.

Voorgaande impliceert dat gegevens uit het domein werk en inkomen een wettelijke basis behoeven voor de aanwending ervan voor taken in het kader van de WMO, AWBZ en Jeugdwet. In genoemde wetten wordt de regierol van gemeenten niet genoemd, noch wordt toegelicht wat onder integrale dienstverlening wordt verstaan. In algemene zin is in de aangeven dat onder gegevens ook persoonsgegevens worden verstaan in de zin van de Wbp. Deze omschrijving van gegevens omvat derhalve ook bijzondere persoonsgegevens.

2.6 Conclusies ten aanzien van gegevensverwerking in het licht van integrale dienstverlening

Uitgangspunt bij de uitvoering van de taken en werkzaamheden (door gemeenten) binnen het sociaal domein is dat de hulpvraag, de gevraagde voorziening, de gevraagde ondersteuning of gevraagde uitkering leidend is. Hierdoor staat het doel waarvoor persoonsgegevens verwerkt worden altijd direct in verband met een specifieke hulpvraag etc. Kenmerkend bij een dergelijk burger-gericht uitgangspunt is dat de noodzakelijke gegevensverwerking sterk situationeel bepaald is. Het feit dat er bepaalde clusters van (sterk) vergelijkbare situaties te onderscheiden zijn doet daar niet aan af. De verschillende voorbeelden in paragraaf 1.3.1 geven dat

ook aan. De in paragraaf 1.3.2. genoemde triage en triage-fase staat centraal in de keuze voor een bij de concrete situatie passende hulpverlening of voorziening en de daarbij behorende gegevensverwerking.

De nu voorgenomen en in dit onderdeel beschreven wet- en regelgeving biedt straks voldoende ruimte om de noodzakelijke gegevensverwerking bij integrale dienstverlening plaats te laten vinden. De wet- en regelgeving biedt als, een kader, om in de verschillende situaties vorm te geven aan de bij een bepaalde situatie passende gegevensverwerking en – uitwisseling, onder gelijktijdige borging van de privacy en bescherming van persoonsgegevens. Het bestaande en thans in de wetsvoorstellen gegeven kader voor gegevensverwerking zou moeten kunnen volstaan voor de uitvoering in de praktijk van de verschillende taken en werkzaamheden van gemeenten.

Op basis van het in dit hoofdstuk beschreven juridisch kader kan worden geconcludeerd dat er op dit moment geen noodzaak is om te komen tot een nieuw en omvattend kader voor de gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein. Een dergelijk nieuw en omvattend kader zou overigens ook niet alle situaties tot in detail kunnen bestrijken, of de noodzakelijke triage reeds op voorhand in algemene zin vorm kunnen geven. Anders gezegd: de in de praktijk bij een bepaalde hulpvraag noodzakelijke gegevensverwerking kan niet vooraf in “juridisch beton” gegoten worden. De nu voorgenomen wet- en regelgeving biedt voldoende ruimte om de noodzakelijke gegevensverwerking voor integrale dienstverlening vorm te geven onder gelijktijdige borging van de privacy.

Dit sluit niet uit dat zich op basis van de praktijk die zich de komende jaren in het sociaal domein ontwikkelen, nieuwe inzichten, werkwijzen inzichten ontstaan en /of knelpunten zichtbaar worden, die aanleiding geven om een nieuwe afweging te maken ten aanzien van de noodzaak voor aanvullende wetgeving om met name het triage proces te ondersteunen.

Met name in situaties waarin een beroepsgeheim of gelijksoortige geheimhoudingsplicht een rol speelt, kunnen er dilemma's optreden bij gegevensuitwisselingen en kan het zoeken van een juiste maatvoering van gegevensuitwisseling een uitdaging zijn. Het is echter het reeds in paragraaf 1.3.2. beschreven triage-proces dat hierbij richting geeft en waarborgen biedt voor een juiste toepassing van de regelgeving in een concrete situatie. De bij noodzaak en proportionaliteit behorende balans bij gegevensverwerking en gegevensuitwisseling zal gevonden dienen en ook gevonden kunnen worden binnen de triage. Het is dan ook niet aangewezen om op dit moment een nieuw en omvattend kader voor bijvoorbeeld het doorbreken van geheimhoudings-verplichtingen in te voeren. Een dergelijk nieuw en omvattend kader zou ook kunnen leiden tot een sterke centrale en ongewenste invulling vooraf van de beleidsvrijheid van gemeenten om hun taken en werkzaamheden binnen het sociaal domein vorm te geven.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de wijze waarin dit juridisch kader uitwerking kan krijgen in de praktijk.

HOOFDSTUK 3 VISIE OP GEGEENSVERWERKING EN PRIVACY IN HET SOCIAAL DOMEIN

Dit hoofdstuk beschrijft de kernpunten van een visie van het Rijk op gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein. Deze visie is gebouwd op drie pijlers: balans tussen noodzakelijke gegevensverwerking vanuit de maatschappelijke opgave in het sociaal domein en borging van de privacy, versterking van de positie van de burger en versterken van de democratische verantwoording over gegevensverwerking en privacy op lokaal niveau.

3.1 De Wbp is leidend

De wijze van gegevensverwerking is vastgelegd in de sectorwetgeving. Hierin zijn de wettelijke grondslagen vastgelegd op basis waarvan gemeenten gegevens kunnen verwerken. In die wetten wordt ook een wettelijke basis gelegd voor integrale dienstverlening en de daarvoor noodzakelijke gegevensverwerking. Hiermee wordt in het overgrote deel van de gegevensverwerking voorzien.

Gemeenten staan voor de uitdaging om de wettelijke kaders toe te passen in de praktijk. Bij toepassing van die kaders, en voor situaties waarin de materiewetten geen specifieke aanvullende regels geven is de Wbp leidend. De Wbp biedt voldoende mogelijkheden om, indien noodzakelijk, gegevens te verwerken ten behoeve van het oplossen van probleemsituaties. Het is veeleer daar waar de Wbp met algemeen geformuleerde normen ruimte biedt voor maatwerk, waar de discussie en interpretatieverschillen ontstaan. In het algemeen roept de Wbp op tot terughoudendheid bij gegevensverwerking. De Wbp dwingt daar tot zorgvuldige afwegingen met betrekking tot noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit van de gegevensverwerking.

Die zorgvuldigheid krijgt gestalte in de volgende vragen waar gemeenten en professionals zich te allen tijde rekenschap van moeten geven bij het vorm geven van de dienstverlening in het sociaal domein:

- Wat is de wettelijke grondslag op basis waarvan de gegevens worden verwerkt?
- Welke gegevens worden in welke situaties tussen welke professionals uitgewisseld?
- Wat is het doel van die uitwisseling?
- Waarom is de uitwisseling noodzakelijk⁴⁰? En zijn er geen minder ingrijpende alternatieven?
- Hoe worden de grondrechten van betrokkenen (burgers en professionals) geborgd?
- Wat zijn de rechten (en eventueel plichten) van de betrokken burgers hierin?

3.2 Hergebruik van gestandaardiseerde gegevens voor standaardprocessen en voorzieningen moet geregeld zijn geregeld in de betreffende sectorale wet- en regelgeving, op basis van wederkerigheid

Met de decentralisaties ontstaan er nieuwe afhankelijkheden en nieuwe verbanden tussen de verschillende domeinen. Een deel van die afhankelijkheden vloeit voort uit de wet. Daarvoor is het uitgangspunt dat de doelbinding voor het gebruik van die gegevens geregeld wordt in de wet- en regelgeving van de sectoren die het betreft, op basis van wederkerigheid. Bijvoorbeeld de mogelijkheid voor de gemeente om de toekenning van bepaalde voorzieningen afhankelijk te stellen van de hoogte van het inkomen. Het gebruik van de daarvoor noodzakelijke gegevens moet zowel in de regelgeving van de Wmo als SUWI geborgd zijn.

Op dit moment worden op verschillende plaatsen informatieanalyses gemaakt om inzicht te verwerven in de gegevens die nodig zijn voor de processen die gemeenten vorm geven in het kader van de decentralisaties. Deze kunnen de basis vormen voor nadere bepalingen in wet- en regelgeving.

⁴⁰ Hieronder liggen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

3.3 Richting geven aan een lerende praktijk

De bestaande praktijk met betrekking tot gegevensverwerking is veelvormig. Er zijn grote verschillen in de omgang met gegevensverwerking, met name in multiprobleemsituaties waar domein-overstijgende gegevensuitwisseling noodzakelijk is. De huidige situatie is voor de burger weinig transparant.

Onder invloed van de decentralisaties is de praktijk nu volop in beweging. Het kabinet vraagt van gemeenten om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen in het sociale domein en gemeenten zijn daarmee bezig. Gemeenten zoeken met hun samenwerkingspartners naar manieren om een zorgvuldige omgang met gegevens en privacy van burgers te borgen in die nieuwe werkwijzen. Nu komen met aanvullende wetgeving zou ertoe kunnen leiden dat zaken zodanig bij wet worden geregeld, dat ze belemmerend werken voor de noodzakelijke vernieuwing en de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Dit kernpunt richt zich op de nieuwe werkwijzen in ontwikkeling, en beoogt ervoor te zorgen dat zich een praktijk ontwikkelt waarin de juiste balans wordt gevonden tussen ruimte voor de professionals om noodzakelijke informatie te delen met het oog op een optimale ondersteuning van de betrokken burgers, en de borging van de privacy.

De lerende praktijk kan vorm krijgen door:

- Het formuleren van spelregels of richtlijnen die houvast bieden aan de praktijk. Deze visie geeft daar een eerste aanzet toe.
- De in par. 1.4 hierboven genoemde archetypes in samenwerking met gemeenten door te ontwikkelen tot voorbeeldmodellen.
- Het inrichten van een programma i.s.m. de VNG, om gemeenten te ondersteunen bij het borgen van de privacy in hun nieuwe werkwijzen, en aan de hand van voorbeelden inzichtelijk te maken hoe de privacy geborgd kan worden en hoe niet.
- Daarbij voort te bouwen op het werk van de programma's 'Achter de Voordeur', 'Integrale Aanpak', en 'Doorontwikkeling Veiligheidshuizen'. Deze hebben veel ervaring opgedaan met de ontwikkeling van instrumenten om de privacy te borgen in dienstverlenings- en zorgprocessen.
- Een helpdesk op te zetten voor gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein, in samenwerking met de VNG
- Te borgen dat de ervaringen van het ondersteuningsprogramma en de helpdesk benut worden voor verbetering van wet- en regelgeving.

3.4 De ruimte voor gegevensverwerking en uitvraag moet zijn ingebed in een zorgvuldig triageproces om bovenmatige en onnodige gegevensdeling en uitvraag te voorkomen

De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de gemeente en samenwerkingspartners niet onnodig of bovenmatig gegevens verwerken (delen of uitvragen), en dat gegevens goed zijn beveiligd tegen ongeoorloofde inzage en gebruik. De nieuwe Wmo vraagt van gemeenten om 'breed te kijken' als een burger zich meldt met een hulpvraag. Zij moet onderzoeken of samenwerking met instanties uit andere domeinen noodzakelijk is, in het bijzonder zorg, jeugdhulp, onderwijs, en werk en inkomen. Dit roept een dilemma op. Wanneer is 'breed kijken' breed genoeg, en wanneer wordt 'breed kijken' onnodig of bovenmatig?

Het is van belang dat gemeenten het vermogen ontwikkelen om effectief het onderscheid maken tussen 'eenvoudige' situaties en potentiële multiprobleemsituaties. Dat kan door het inrichten van een zorgvuldig proces van triage waarin de stapsgewijze afwegingen ten aanzien van gegevensverwerking een plaats hebben,

Privacy wordt op die manier onderdeel van de kwaliteit van het dienstverleningsproces en de professionaliteit van de medewerker.

Multiprobleemsituaties

Bij vermoeden van multiprobleemsituaties worden professioneel oordeel en dialoog tussen professionals van verschillende instanties en betrokkene(n) belangrijker. In dit proces is de eigen inschatting van professionals over urgentie en belang van de betrokkene(n) bepalend voor de informatie die de professional zal willen inbrengen. Triage in deze context heeft met name betrekking op vragen als: Wat is het doel van het casusoverleg? Wie moeten daarbij zijn? Welke informatie willen we met elkaar delen en waar liggen de grenzen? Landelijke beroepsorganisaties zoals GGZ Nederland, hebben veelal handreikingen ontwikkeld om hun leden te ondersteunen bij het maken van zorgvuldige afwegingen in specifieke situaties.

Het Rijk heeft een rol bij het stimuleren van een goede triagepraktijk en de borging van de privacy in deze triageprocessen. In het kader van de programma's 'Achter de voordeur' en 'Doorontwikkeling Veiligheidshuizen' is al veel ervaring met dit type triageprocessen. Deze moeten worden doorontwikkeld en het gebruik ervan moet breder worden gestimuleerd.

Door richtinggevend en duidend op te treden vanuit de juridische kaders kan het Rijk ervoor zorgen dat zich een meer eenduidige praktijk ontwikkelt met betrekking tot gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein. Het eerder genoemde ondersteuningsprogramma speelt daarin een belangrijke rol met het door-ontwikkelen en breder toepasbaar maken van triageprocessen, training van professionals. Op die manier ontstaat een praktijk die burgers meer zekerheid en transparantie biedt ten aanzien van gegevensverwerking en privacy.

Uitgangspunten bij een zorgvuldig en transparant triageproces :

- De gemeente richt een zorgvuldig proces van triage in voor de dienstverlening in het sociaal domein en maakt hierover afspraken met samenwerkingspartners
- Voor de betrokkene(n) moet altijd duidelijk zijn waarom gegevens worden verwerkt of uitgewisseld en deze moet(en) de mogelijkheid hebben om bezwaren kenbaar te maken. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk.⁴¹
- De betrokkene(n) worden altijd geïnformeerd over het verwerken van persoonsgegevens. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk.⁴²
- Als gegevens worden verwerkt zonder betrokkene(n) hierover vooraf te informeren, worden zij hier altijd zo spoedig mogelijk achteraf over geïnformeerd.⁴³
- Aan verwerken van gegevens zonder de betrokkenen hier vooraf over te informeren ligt een voor de burger verifieerbaar besluit ten grondslag.
- Er wordt in principe gesproken met de betrokkene(n), in plaats van over de betrokkene(n). Dat betekent dat bij casusoverleg betrokken burgers altijd aanwezig kunnen zijn bij hun eigen casus en worden betrokken bij het opstellen van het ondersteuningsplan. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk.⁴⁴
- De juridische kaders en professionele standaarden van professionals worden gerespecteerd. in de afspraken tussen gemeente en samenwerkingspartners en op de werkvloer.
- Het verwerken van persoonsgegevens gebeurt alleen op *need-to-know* basis en zoveel mogelijk op basis van zogenaamde 'dat-informatie'. De gemeente heeft te allen tijde de plicht om de verwerking van

⁴¹ De uitzonderingen hebben betrekking op situaties waarin er een wettelijke verplichting is om gegevens te verwerken, of als er zwaarwegende overwegingen zijn om de burger niet te informeren, of te betrekken. Zwaarwegende overwegingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de veiligheid van betrokkenen of hulpverleners, of lopend justitieel onderzoek.

⁴² Idem

⁴³ Bij de keuze van het tijdstip van informeren kunnen verschillende overwegingen een rol spelen, vergelijkbaar met de overwegingen in voetnoot 37

⁴⁴ Zie voetnoot 37

persoonsgegevens zo minimaal mogelijk te houden. Ook als verwerking gebeurt in samenspraak met betrokkene(n).

- De privacy en de beveiliging van gegevens in geautomatiseerde systemen wordt geborgd volgens de principes van *Privacy en security by design*.
- Gemeenten werken conform de wettelijke bepalingen voor gegevensbeveiliging en implementeren de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten

3.5 Versterking van de positie van de burger

Ombudsfunctie

Wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, is het van belang dat de burger weet en het vertrouwen heeft dat hij daartegen in verweer kan komen. Dit betekent dat de burger een zichtbare, laagdrempelige en gezaghebbende plek moet hebben om klachten te uiten met betrekking tot verwerking van zijn of haar persoonsgegevens en privacy. Dit wordt eens te meer belangrijk, nu er zich nieuwe werkwijzen ontwikkelen in het sociaal domein, die impact hebben op de verwerking van persoonsgegevens en daarmee op de privacy van mensen. Hieraan kan invulling worden gegeven door tenminste tot aan de eerste evaluatie van de decentralisatiewetten een ombudsfunctie in het leven te roepen. Deze ombudsfunctie heeft tevens een signaalfunctie naar het Rijk over de manier waarop de praktijk van gegevensverwerking en privacy in het sociaal domein zich ontwikkelt. In het verlengde daarvan moet de wijze waarop gemeenten omgaan met verwerking van persoonsgegevens onderdeel worden van de evaluatie en monitoring van de decentralisaties.

Transparantie

Gemeenten moeten een actief beleid hebben om burgers te wijzen op hun rechten met betrekking tot gegevensverwerking door betrokken partijen, zoals inzage en correctierecht van gegevens en de mogelijkheid verzet aan te tekenen tegen verwerking. Het moet eenvoudiger worden voor de burger om te kunnen weten welke personen op welke momenten zijn of haar gegevens hebben ingezien.⁴⁵ Technologisch zijn daar mogelijkheden voor. De wijze waarop die technologie kan worden ingezet vergt nader onderzoek. Op termijn moet het mogelijk worden voor de burger om zelf zijn of haar gegevens in te zien en zelf regie te voeren op het eigen dossier. Daar worden momenteel experimenten mee uitgevoerd o.a. in Amsterdam. De resultaten van deze experimenten kunnen input vormen voor nieuw beleid.

Beveiliging van persoonsgegevens

De burger moet er op kunnen vertrouwen dat zijn of haar gegevens veilig zijn bij de instanties die deze in beheer en gebruik hebben daar zorgvuldig mee omgaan en dat de omgang met gegevens en gegevensopslag voldoen aan geldende beveiligingsprincipes. De gemeenten hebben deze principes zelf vastgelegd in de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG), en zich verplicht deze te implementeren. Uitgangspunt is dat de gegevensuitwisseling tenminste voldoet aan de BIG, en uiteraard aan verplichtingen die voortvloeien uit de betreffende materiewetten.

- Tenminste tot aan de eerste evaluatie van de decentralisatiewetten roept het Rijk een ombudsfunctie in het leven rond gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein. Op die manier heeft de burger een zichtbare en gezaghebbende plek om klachten te uiten. En ontstaat inzicht in de praktijk.
- Gemeenten en samenwerkingsverbanden hebben een actief beleid om burgers te wijzen op hun rechten met betrekking tot gegevensdeling door betrokken partijen, zoals bezwaar en beroep, inzage en correctierecht van gegevens.
- De burger heeft het recht om te weten welke personen op welke momenten zijn of haar gegevens hebben ingezien, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen.

⁴⁵ Hier gelden de uitzonderingen uit voetnoot 37

- Voor alle persoonsgegevens geldt dat toegang beveiligd is, op basis van autorisaties.
- Alle gegevensuitwisseling en gegevensopslag vindt plaats in beveiligde systemen en via beveiligde infrastructuren.
- De wijze waarop gemeenten omgaan met de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de decentralisaties wordt onderdeel van de evaluatie van de decentralisaties door het Rijk.

3.6 Het College van B&W is verantwoordelijk voor de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking die door of namens de gemeente plaats vindt. Zij stelt eisen aan beveiliging en borging van de privacy. Het college is voor de wijze waarop het hieraan invulling geeft verantwoordelijk verschuldigd aan de raad.

Dit kernpunt van de visie beoogt om de afspraken die gemeenten maken over gegevensverwerking en privacy transparant te maken en onderdeel van het lokale democratische proces. Voor zover de gemeente haar taken in samenwerking uitvoert, is het College ervoor verantwoordelijk dat gegevensverwerking is ingebed in een zorgvuldig proces van triage en maakt hierover afspraken met samenwerkingspartners. Cliëntorganisaties kunnen hierbij een adviserende rol vervullen. Door het College van B&W verantwoording af te laten leggen aan de Raad ontstaat zicht op de uitvoeringspraktijk en wordt deze zichtbaar en controleerbaar en evalueerbaar.

Verantwoordelijkheid bij samenwerking

De kabinetsambitie van een samenhangend beleid, waarmee in overleg met de betrokkene een op de persoon toegesneden aanbod kan worden gedaan, heeft niet alleen betrekking op voorzieningen waar de gemeente in meer of mindere mate zelf controle over heeft, maar raakt in veel gevallen ook het werkkterrein van andere aanbieders en hulpverleners zoals jeugdhulpinstellingen, medische hulpverleners, onderwijsinstellingen en woningcorporaties. Deze instellingen en hulpverleners zijn veelal gebonden aan de juridische kaders. Dat betekent dat de gewenste integrale aanpak via samenwerking tot stand moet komen.

Het is primair aan de gemeenten om die samenwerking te zoeken en vorm te geven met inachtneming van ieders positie en verantwoordelijkheden. En het is dan ook primair aan gemeenten om ervoor te zorgen dat in de samenwerkingsafspraken zorgvuldige gegevensverwerking en privacy zoals beschreven in paragraaf 3.4, zijn geborgd, en om verantwoording af te leggen over de wijze waarop daarmee is omgegaan.

Uitbesteding van taken

Gemeenten zullen een deel van hun taken uitbesteden aan private partijen. De gemeente blijft ook in die gevallen verantwoordelijk voor de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking, borging van de privacy en beveiliging van gegevens conform de geldende wetgeving. Zij moet dit borgen in contracten met de uitvoerende partijen.

Hoofdstuk 4 Toepassing van de visie op vijf hoofdthema's uit de praktijk

4.1 Intake, toegang en vraagverheldering

Als een burger bij de gemeente terecht komt met een verzoek tot ondersteuning zal de gemeente zich in eerste instantie een beeld willen vormen van de situatie. De wijze waarop gemeenten dat willen organiseren verschilt. In sommige gemeenten vindt altijd een gesprek plaats, bijvoorbeeld met een medewerker van een wijkzorgteam. Deze verkent de hulpvraag met de burger en bepaalt in samenspraak met de betrokkene(n) de vervolgstapen. Indien nodig wordt een plan opgesteld en worden voorzieningen aangevraagd. Andere gemeenten beoordelen tijdens een intake aan de hand van een aantal vragen, of een gesprek nodig is, of dat meteen overgegaan kan worden tot beoordeling van een aanvraag. De intake kan plaats vinden aan het loket of online. Een derde categorie gemeenten wil als onderdeel van de intake een check doen of iemand al gebruik maakt van andere voorzieningen en dit mee laten wegen in de beslissing of een verdere verkenning van de vraag noodzakelijk is. Gemeenten experimenteren daarin nog met de criteria die zij aan moeten leggen voor het beoordelen van situaties, het stellen van de juiste vragen, en het opvragen van informatie.

Gemeenten kunnen verschillende voorkeuren hebben met betrekking tot de informatie die medewerkers hebben voor zij in gesprek gaan met de burger. De een wil het liefst vooraf zoveel mogelijk informatie over de aanvrager om zich goed voor te bereiden, de ander geeft de voorkeur aan een zo open mogelijk gesprek en bepaalt op basis van het gesprek of en welke nadere informatie wordt verzameld. In veel gevallen zal er sprake zijn van een tussenvorm. In alle gevallen wordt gewerkt in samenspraak met de betrokkene(n).

Vragen en dilemma's

Bij het vormgeven van de vraagverheldering en de toeleiding naar voorzieningen doen zich verschillende privacy-dilemma's voor.

- Hoe kader je de uitvraag van persoonsgegevens in het kader van de intake en het onderzoek in? De wetgever vraagt de gemeenten om 'breed' te kijken, maar hoe breed is breed genoeg, en welke waarborgen heeft de burger?
- Welke persoonsgegevens mag ik daarvoor gebruiken? Kan ik daarvoor alle bestanden die ik heb koppelen en bij wijze van spreken met één druk op de knop alle gegevens op tafel krijgen?

Toepassing van de kernpunten

- De hulpvraag is leidend

De Wbp vraagt van overheden om terughoudend te zijn in de uitvraag en verwerking van persoonsgegevens. Ook als in samenspraak met de burger wordt gewerkt, moet deze erop kunnen vertrouwen dat de wijze waarop de gemeente dat doet voldoet aan de criteria van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit.

De aard van de fase van intake en vraagverheldering is dat er nog veel onduidelijk is. De vraag of, en zo ja welke (achterliggende) problematieken er spelen is nog onbeantwoord. Welke informatie persoonsgegevens noodzakelijk en relevant zijn, is niet a priori aan te geven. De noodzaak voor triage is al eerder benadrukt. Het uitgangspunt moet daarbij zijn dat voor de uitvraag van persoonsgegevens in eerste instantie de hulpvraag leidend is, en niet de beschikbaarheid van persoonsgegevens.

Het onderzoek zoals bedoeld in de nieuwe Wmo heeft een diagnostisch karakter en is in die zin vergelijkbaar met een gesprek bij de huisarts. Een huisarts zal via een serie vragen, checkvragen en observaties, proberen zich een zo goed mogelijk beeld te vormen van de situatie. Hij of zij zal proberen mogelijke probleemgebieden

te identificeren, dan wel uit te sluiten, om vervolgens in samenspraak met de betrokkene tot een zo goed mogelijk behandeladvies te komen. Uitgaande van deze analogie ligt het voor de hand dat een gemeente tijdens de fase van intake en vraagverheldering in eerste instantie uitgaat van informatie die de betrokkene(n) geeft of geven. Als duidelijk is welke nadere informatie nodig is voor vervolgstappen, kan een medewerker in samenspraak met de betrokkene(n) overgegaan tot het opvragen van persoonsgegevens uit registraties, of met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene(n) in contact treden met andere hulpverlenende instanties die betrokken zijn en waarbij een beroepsgeheim een rol speelt.

De eerste triage – de beslissing of een gesprek überhaupt noodzakelijk is - zal vaak plaats vinden tijdens de intake, op basis van een aantal vragen online, of aan de balie. Het uitgangspunt ‘de hulpvraag is leidend’ en ‘werken op basis van informatie die de burger geeft’ is ook in deze situatie goed vorm te geven.

Sommige gemeenten zullen bij die eerste triage een grotere rol willen inruimen voor informatie die zij al beschikbaar hebben in systemen. Van gemeenten vraagt dit dat zij in ieder geval inzichtelijk moeten maken welke persoonsgegevens zij bij een specifieke hulpvraag willen opvragen, waarom dat noodzakelijk is, en waarom hetzelfde resultaat niet verkregen kan worden op een manier die minder inbreuk maakt op de privacy van de burger. Zij zullen de betrokkene moeten informeren over het voornemen deze gegevens op te vragen en een alternatief moeten bieden als deze dat niet wil. De op te vragen persoonsgegevens kunnen in eerste instantie alleen betrekking hebben op zogeheten ‘dat-gegevens’.

4.2 Gegevens verwerken zonder toestemming

In hoofdstuk 1 is beschreven dat in een zeer beperkt aantal situaties de gemeente toch gegevens zal willen verwerken zonder medeweten van betrokken, tegen de wil van betrokkene, of zonder toestemming van betrokkene terwijl die toestemming wel aangewezen is omdat in een eerste fase van onderzoek of signalering van problematiek niet in alle gevallen op voorhand duidelijk is dat ingrijpen door de overheid aangewezen is. Het gaat dan meestal om zware multiprobleemsituaties, met meervoudige complexe problematiek op verschillende leefdomeneinen en vaak situaties waarin er ook sprake is van een justitieel onderzoek. Dit laatste speelt met name in de Veiligheidshuizen.

Vragen en dilemma's

- Op basis van welke criteria kan een regisseur besluiten om persoonsgegevens te verwerken of te delen tussen professionals, zonder instemming of toestemming van de betrokkenen, en waar moet hij zij dan rekening mee houden?
- Wat als de burger het niet eens is met de beslissing om gegevens te verwerken? Ben ik persoonlijk aansprakelijk voor de gevolgen van zo'n besluit, als blijkt dat ik een verkeerde inschatting heb gemaakt?
- Kunnen andere professionals verplicht worden gegevens van een burger of gezin te delen in het kader van bijvoorbeeld een casusoverleg, als de regisseur na een zorgvuldige afweging tot de conclusie komt dat dit noodzakelijk is? Zo nee hoe moeten we dan met deze situatie omgaan?

Toepassing van de kernpunten van de visie

- Expliciet besluit op basis van een zorgvuldig (triage)proces

De wet biedt in de hierboven beschreven situatie mogelijkheden voor het delen van persoonsgegevens tussen professionals zonder betrokkene daar in te kennen, zij het onder zeer strikte voorwaarden, namelijk dat niet ingrijpen door de overheid een gevaar op zou leveren voor de veiligheid en gezondheid van betrokkene(n) of hun omgeving. De juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens kan in dergelijke situaties gevonden worden in artikel 8d van de Wbp: vrijwaring van een vitaal belang van betrokkene. Het inschatten van situaties waarin dit geoorloofd is, is niet in vastomlijnde criteria te vatten. Situaties, contexten en betrokken personen zijn per definitie uniek. Vastomlijnde criteria zouden er dan ook toe kunnen leiden dat persoonsgegevens niet gedeeld mogen worden terwijl de situatie daar wel om vraagt. Vandaar dat het besluit om in dit soort situaties persoonsgegevens te verwerken en of te delen tussen professionals, ten principale een inschatting van professionals moet zijn. Dat vraagt om een zorgvuldig proces waarbij een expliciet en gemotiveerd besluit door de verantwoordelijk door betrokken professionals wordt genomen. Hiervoor zijn specifieke triageprocessen ontwikkeld. Met deze triageprocessen zijn al ervaringen opgedaan in Veiligheidshuizen en de 'Achter de voordeur aanpak'. Op basis van deze ervaringen moeten zowel de processen zelf, als ook de organisatorische inbedding ervan worden toepasbaar gemaakt worden voor breder gebruik. Dit zorgvuldige proces biedt ook houvast aan de professional.

- De burger heeft recht om te weten dat gegevens gedeeld worden

De Wbp voorziet in de waarborgen voor de betrokkene. In beginsel worden betrokkene(n) vooraf geïnformeerd over het voornemen tot gegevensdeling, tenzij er zwaarwegende overwegingen zijn dat niet te doen (bijvoorbeeld de veiligheid van anderen, of in verband met lopend juridisch onderzoek). In dergelijke gevallen wordt betrokkene achteraf geïnformeerd. De betrokkene moet in staat gesteld worden bezwaar aan te tekenen, en heeft (achteraf) recht op inzage in welke gegevens zijn gedeeld en met wie. Ook hier geldt dat er zwaarwegende overwegingen kunnen zijn om die inzage pas na geruime tijd te geven, bijvoorbeeld in verband met lopend justitieel onderzoek, of de veiligheid van anderen. Daarnaast heeft betrokkene recht op correctie als gegevens foutief zijn vastgelegd.

- de professionele inschatting telt

Dat professionals vanuit verschillende disciplines en gebonden door verschillende richtinggevende juridische kaders en professionele standaarden daarin soms verschillende inschattingen en afwegingen maken, is onderdeel van de noodzakelijke checks en balances. Dit geldt in het bijzonder daar waar het gaat om bijzondere persoonsgegevens en professionals gehouden zijn aan het medisch beroepsgeheim. Dit betekent dat een professional niet gedwongen kan worden om mee te werken aan het delen van persoonsgegevens. Het is vooral van belang dat elke professional een zorgvuldige afweging maakt. Juist daarom is het van belang dat het triageproces een gezamenlijk proces is. Voor het ondersteunen van de professional bij zijn individuele afweging, hebben veel landelijke beroepsorganisaties handreikingen ontwikkeld. Daarnaast is van belang dat gemeenten en samenwerkingspartners afspraken maken over hoe om te gaan met situaties waarin dergelijke verschillen van inzicht leiden tot patstellingen. Ook hiervoor zijn in het kader van programma's als Achter de Voordeur en bij de Veiligheidshuizen instrumenten ontwikkeld die breder kunnen worden ingezet.

4.3 Regie

In zijn decentralisatiebrief noemt het kabinet de gemeente de eerstverantwoordelijke overheid als het gaat om de integrale dienstverlening in het sociaal domein. De gemeente wordt geacht, waar nodig regie te voeren op die dienstverlening of ervoor te zorgen dat die regie wordt gevoerd, in situaties dat betrokkene(n) niet meer in staat zijn zelf die regie te voeren. Het motto één gezin – één plan – één regisseur, heeft hier met name betrekking op multiprobleemsituaties waarbij professionals van verschillende instellingen in het sociaal domein moeten samenwerken om tot de beste aanpak voor een gezin of huishouden te komen, en moeten samenwerken in de uitvoering van die aanpak.

Regie kan plaats vinden op procesniveau en op casusniveau. De wijze waarop die rollen worden ingevuld, verschilt. Soms liggen proces- en casusregie in één hand. Dit zien we veelal bij de wijkzorgteams die nu in veel gemeenten worden opgericht. Soms zijn de rollen nadrukkelijk gescheiden. Die praktijk zien we vaker bij de Veiligheidshuizen.

Procesregie

Bij procesregie gaat het erover dat als een casus zich aandient er regie wordt gevoerd op het proces van triage, en de organisatie van het casuoverleg. Procesregie heeft betrekking op de zorgvuldigheid van het proces.

Casusregie

Casusregie heeft betrekking op het ene aanspreekpunt voor de betrokkene(n). De casusregisseur signaleert tijdens de uitvoering van het plan wat er wel en niet goed gaat. Stemt af met andere hulpverleners. 'Makelt en schakelt', en intervenueert waar nodig. Vaak ligt de casusregie bij de hulpinstelling die het grootste aandeel heeft in het plan en is de regisseur voor een deel ook behandelaar. In dergelijke situaties komen een deel van de hulpverlening en de regie in één hand te liggen.

Vragen en dilemma's bij regie

- Op welke titel voert de gemeente regie en welke bevoegdheden vloeien daaruit voort met betrekking tot gegevensverwerking
- Hoe ligt de verantwoordelijkheid voor de privacy bij uitbesteding van taken?

Toepassing van kernpunten van de visie op regie

Het kabinet heeft in haar decentralisatiebrief de gemeente benoemd als eerstverantwoordelijke overheid als het gaat om de integrale dienstverlening in het sociaal domein. De gemeente moet, waar nodig regie voeren op die dienstverlening, of ervoor zorgen dat die regie wordt gevoerd. Deze regietaak is niet expliciet wettelijk vastgelegd. Het feit echter dat een groot aantal taken en bevoegdheden in het sociaal domein – de drie decentralisaties sluiten aan bij de taken die gemeenten op dit brede terrein reeds hebben – in één bestuurlijke hand komen te liggen, betekent dat gemeenten in staat worden gesteld integrale dienstverlening te realiseren.

- Verantwoordelijkheid voor privacy bij uitbesteding van taken

Een manier waarop gemeenten de regierol organiseren is door het uitbesteden van deze taak en de bijbehorende gegevensverwerking aan een private partij. Gemeenten blijven in dergelijke constructies verantwoordelijk voor de zorgvuldige omgang met gegevens en de borging van de privacy, zowel in politieke zin als in de zin van de Wbp. Daarnaast zullen de afspraken in ieder geval het niveau van informatiebeveiliging moeten vastleggen (dat minimaal op hetzelfde niveau zal moeten plaatsvinden als neergelegd in de BIG), het garanderen van continuïteit van dienstverlening (bv. bij storingen en/of faillissement), en ook, waar nodig, afspraken bevatten over voorafgaand overleg bij voorgenomen aanpassingen in de ondernemingsrechtelijke structuur om het risico op doorgifte van de te bewerken persoonsgegevens aan derde landen zoveel mogelijk te beperken.

Aandachtspunten bij regie

- Om de verantwoordelijkheid voor zorgvuldigheid van het verwerken van gegevens te kunnen nemen, maken gemeenten (raam)afspraken met samenwerkingspartners over:
 - Doel van de samenwerking en de grondslagen op basis waarvan gegevens worden gedeeld
 - De verschillende niveaus van regie, en de positie van de regisseur(s) als spil in het proces van dienstverlening, en in het proces van gegevensverwerking

- Het triageproces en de wijze waarop afwegingen ten aanzien van gegevensverwerking daarin een plaats hebben.
 - De voorwaarden om gegevens uit te wisselen tussen instanties zonder toestemming van betrokkenen en een afwegingskader voor verwerken van gegevens in het kader van het vitaal belang (of een conflict van plichten).
 - Hoe om te gaan met ‘botsende logica’s’. Hiermee worden situaties bedoeld waarin professionals een andere afweging maken ten aanzien van de noodzaak om informatie te delen, waardoor patstellingen ontstaan op de werkvloer.
 - De overdracht van gegevens bij overgang naar een andere vorm van ondersteuning
 - De manier waarop de burger actief geïnformeerd wordt over zijn of haar rechten met betrekking tot gegevensdeling
 - Het omgaan en melden van vroege signalen
- De afspraken van de gemeente met samenwerkingspartners over het verwerken van gegevens zijn openbaar en komen transparant tot stand, de cliëntenraden hebben hierbij een adviserende rol.
 - Het proces voor de afweging ten aanzien van gegevensverwerking en het afwegingskader wordt bekrachtigd door de Raad.
 - Het College van B&W legt jaarlijks verantwoording af aan de Raad over de praktijk van gegevensdeling, met name het aantal gevallen waarin op basis van een vitaal belang als bedoeld in artikel 8, onder d, van de Wbp persoonsgegevens zijn verwerkt, de gronden waarop dat is gebeurd, en het aantal bezwaren daartegen.

4.4 Eén gezin/huishouden – één plan (het vastleggen van gegevens)

In het kader van de integrale aanpak die het kabinet beoogt moeten gemeenten invulling geven aan het adagium van ‘één gezin – één plan’. Dit plan komt in de regel in samenspraak met betrokkenen tot stand. Waar nodig wordt met relevante instanties een analyse gemaakt en een ondersteuningsplan opgesteld. Het plan is de plek waarin de afspraken tussen het huishouden en de hulpverleners zijn vastgelegd en vormt de basis voor de bewaking van de voortgang van de afgesproken hulp. Het plan is het instrument om de casusregie te voeren.

Het ondersteuningsplan kan bestaan uit een combinatie van maatwerkvoorzieningen, algemene voorzieningen, acties door de burger zelf te ondernemen, en deelplannen van hulpinstanties. Voor sommige voorzieningen zal een beschikking nodig zijn, waarvoor gegevens uit bestaande registraties nodig zijn. Bijvoorbeeld bij een inkomensafhankelijke voorziening, of een PGB.

Bij gemeenten leven verschillende ideeën over wat het plan inhoudt. Bij sommige gemeenten gaan de gedachten uit naar het ontwikkelen van 1 alomvattend burger- of gezinsdossier. Dat dossier zou ook inhoudelijke informatie moeten bevatten van de verschillende betrokken hulpinstanties. Andere gemeenten gaan er vanuit dat het plan voornamelijk ‘dat-informatie’ bevat. ‘Dat-informatie’ betekent in dit verband dat het plan informatie bevat dat iemand ondersteuning ontvangt van een bepaalde instantie, soms de aard van de ondersteuning. ‘Dat-informatie’ staat tegenover ‘wat-informatie’, waarmee de inhoudelijke informatie over de achtergrond, oorzaak, en behandeling van de ondersteuning wordt bedoeld.

Vragen en dilemma’s met betrekking tot één gezin/één huishouden- één plan

Niet alleen vanuit de gemeenten maar ook vanuit de burgers, instellingen en politiek zijn er vragen met betrekking tot het vastleggen van persoonsgegevens die gedeeld worden:

- Welke informatie wordt vastgelegd?

- Komt er één dossier voor iedere burger of ieder gezin waarvan een lid zich aan een gemeentelijk loket meldt, waar alle informatie in wordt vastgelegd?
- Wie hebben inzage in het plan?
- Hoe lang wordt de informatie van het plan bewaard?
- Hoe worden de rechten van de burger geborgd?

Toepassing van de kernpunten van de visie op één gezin/één huishouden – één plan

- Scheiding tussen regie-informatie en inhoudelijke informatie

De Wbp eist dat het vastleggen en verwerken van persoonsgegevens moet voldoen aan de beginselen van doelbinding, noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit. Uit de Wbp vloeit ook voort dat als er alternatieven zijn om met verwerking van minder gegevens een publiekrechtelijke taak toch uit te voeren, dat alternatief de voorkeur heeft.

In het Eindadvies Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein⁴⁶ (VISD) opgesteld door KING in opdracht van de VNG, wordt in dit verband een onderscheid gemaakt tussen ‘plan’ en ‘dossier’. Het ‘plan’ bevat de informatie die noodzakelijk is voor het voeren van regie. In de meeste gevallen betreft dit ‘dat-informatie’. Informatie over betrokken instanties en afspraken die er zijn gemaakt. Met dossier wordt dan bedoeld de inhoudelijke informatie die hulpverleners nodig hebben en bijhouden over hun hulpverlening.

De visie sluit op dit punt aan bij de opvatting in dit eindadvies dat stelt:

“Het 1-plan bevat in beginsel géén informatie over de achtergrond van de problematiek, of de inhoudelijke overwegingen vanuit de verschillende disciplines of hulpverleners. Deze informatie is vastgelegd in de eigen dossiers van de verschillende hulpverleners.”

In de praktijk komt het voor dat een hulpverlener tegelijkertijd de rol vervult van casusregisseur en van behandelaar. De consequentie van bovenstaande is dat er een scheiding zal moeten zijn tussen de gegevens voor het plan en inhoudelijke gegevens uit het behandeldossier, bijvoorbeeld door autorisaties.

- Minimaliseren van gegevens

Uit de Wbp vloeit voort dat het vastleggen en verwerken van gegevens wordt geminimaliseerd. In het eindadvies VISD wordt de volgende gegevensset voorgesteld voor het 1 plan:

- Persoonsgegevens van het betrokken persoon/gezin
- Contactgegevens van de regisseur
- Afgesproken activiteiten (nader te specificeren)
 - o aard en omschrijving van de activiteit
 - o begin en einddatum
 - o uitvoerende organisatie, gegevens van uitvoerder / contactpersoon
 - o is de activiteit afgerond?
 - o eventueel toelichtende opmerkingen over de activiteit of de voortgang

- Toegankelijkheid van het plan:

Uitgangspunt is ook hier dat een zo beperkt mogelijk aantal mensen toegang heeft tot het plan, en alleen voor dat deel dat zij nodig hebben om hun eigen dienstverlening goed te kunnen doen. Dit betekent dat, naast de betrokkene(n) zelf, alleen de regisseur toegang heeft tot het gehele plan. Betrokken hulpverleners hebben toegang voor zover het noodzakelijk is voor hun eigen dienstverlening. Nieuwe technologieën maken het

⁴⁶ Eindadvies Informatievoorziening Sociaal Domein, 29 juli 2013

mogelijk om de toegang tot onderdelen van het plan te regelen op basis van autorisaties. Voor de toegang door betrokkene(n) kunnen uitzonderingen gelden, bijvoorbeeld in het gedwongen kader, of in situaties van huiselijk geweld. In verschillende steden vinden experimenten plaats waarbij burgers en huishoudens hun eigen plan beheren, soms met ondersteuning van een regisseur. De experimenten zullen moeten uitwijzen welke privacy-issues dit met zich meebrengt.

- Bewaartermijnen van het plan

In de regel bevat het plan gegevens die betrekking hebben op een combinatie van - deels specialistische - voorzieningen. Uitgangspunt van deze visie is dat de inhoudelijke dossiers bij de behandelaars blijven. In veel gevallen vallen deze behandelaars binnen een wettelijk kader waarin bewaartermijnen voor hun dossiers zijn voorgeschreven. Reden om het plan nog enige tijd na de beëindiging te bewaren kan bijvoorbeeld zijn om in geval van terugval te kunnen zien of en hoe dit gerelateerd is aan de eerdere situatie. Zowel de Wmo als de jeugdwet geven richtlijnen voor de bewaartermijnen van gegevens. Voor zover de materiewetten hier niet in voorzien kan aansluiting gezocht worden bij de huidige praktijk. In de meeste privacyprotocollen die momenteel worden gehanteerd in het kader van multiprobleemaanpakken wordt een gehanteerd van 5 jaar nadat de laatste wijziging of registratie heeft plaats gevonden. Daarna wordt het dossier of plan uit het klantvolgsysteem verwijderd en vernietigd. Dit lijkt voornamelijk een redelijke termijn op basis van de ervaringen.

- De burger heeft rechten en moet daarover worden geïnformeerd

De Wbp eist dat de gegevensverwerking transparant is voor de betrokkene (artikel 33 en 34). Dit betekent dat het plan toegankelijk moet zijn voor betrokkene(n) en dat deze recht heeft van inzage en correctie. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld in het gedwongen kader, of in situaties van huiselijk geweld. Het is van belang dat de drempel voor het gebruik maken van deze rechten zo laag mogelijk is. Tenminste is het van belang dat gemeenten betrokkenen actief informeren over hun rechten en de manier waarop zij hiervan gebruik kunnen maken.

4.5 Vroegtijdig signaleren

Onder vroegsignalering verstaan we in deze visie het vroegtijdig onderkennen van situaties met een hoog risico op escalatie. Doel is door preventie of tijdig interveniëren, te **voorkomen** dat personen of gezinnen in een situatie terecht komen dat ze een beroep moeten doen op zwaardere vormen van zorg. Het vormgeven van preventie is een van de opgaven waar de gemeenten voor staan. Hoe eerder een persoon of huishouden in beeld komt, hoe groter de kans dat deze met beperkte ondersteuning zijn leven weer op de rails krijgt. In situaties waar het misloopt in gezinnen of met personen, blijkt vaak dat er al eerder signalen zijn afgegeven, die daarop wijzen of waaruit de verslechtering van de situatie te 'voorspellen' was. In veel gevallen duidt het feit dat een persoon of huishouden in meerdere leefdoelgebieden (bijvoorbeeld, inkomen, gezondheid, school) problemen heeft, op (beginnende) multiprobleemsituaties. Het ontvangen en op de juiste waarde schatten van (vroeg)signalen is essentieel om te voorkomen dat gezinnen of personen zwaardere vormen van ondersteuning nodig hebben en in een multiprobleemsituatie terecht komen. Er ligt hier echter een dunne lijn tussen preventief ondersteunen en voorkomen dat mensen in zwaardere problemen komen, en onnodige of bovenmatige overheidsbemoeienis en schending van de privacy.

Binnen verschillende domeinen bestaan regelingen, protocollen en systemen voor signalering (o.a. AMK/SHG, VIR, SUWI). Deze hebben een wettelijke basis. De afstemming tussen de sectoren is echter beperkt en het combineren van signalen uit verschillende domeinen is lastig. Gemeenten zijn daarom op zoek naar nieuwe manieren om situaties met een hoog risico op het ontstaan van ernstige problematiek vroegtijdig op het spoor te komen.

Bij signalering onderscheiden we in dit verband drie categorieën.

- Signalering door professionals of vanuit de omgeving van betrokkene(n)
- Geautomatiseerde signalering

- Signalering door professional of vanuit de omgeving van de betrokken(n)e

Signalering kan plaatsvinden door mensen uit de omgeving van een persoon of huishouden die een melding doen bij een instantie, omdat zij zich zorgen maken. Die instantie kan bijvoorbeeld het AMK, Steunpunt Huiselijk Geweld, of de gemeente zijn. Voor het AMK en SHG zijn juridische kaders en handelingsprotocollen.

Signalering kan ook plaatsvinden door een professional. In hun hulpverleningspraktijk doen professionals ervaring op met samenhangende problematieken die vrijwel altijd leiden tot escalatie. Op basis van hun ervaring kennen ze een of meer risicoprofielen waaraan ze kunnen toetsen in een verkennend gesprek en bepalen of er een vervolgstap nodig is.

Een professional kan ook een signaal melden in een systeem zoals de Verwijsindex Risicjongeren. Bij de VIR maken professionals een melding als zij denken dat het belangrijk is om in contact te komen met eventuele andere hulpverleners die betrokken zijn bij dezelfde jongere. Op die manier stellen zij andere professionals in de gelegenheid om contact op te nemen als zij ook betrokken zijn bij de betreffende jongere, en samenwerking of afstemming relevant achten. De VIR kent een juridisch kader. (zie hoofdstuk 2) Gemeenten maken ook gebruik van lokale signaleringssystemen. Deze werken volgens hetzelfde principe als de VIR op basis van afspraken rondom risicosignalering met relevante ketenpartners zoals de Sociale Dienst, Jeugd Gezondheidszorg (JGZ), Bureau Jeugdzorg (BJZ), Politie, en Onderwijs.

De toetsing bij deze wijzen van signaleren is gebaseerd op de persoonlijke inschatting van de melder. De toetsing kan ook plaats vinden op basis van een statistisch gevalideerd risicoprofiel. Dergelijke profielen kunnen een belangrijk instrument zijn om professionals te ondersteunen in hun werk, en tegelijkertijd de privacy van burgers beter te borgen. Door vergelijking van de gegevens van een burger met zo'n profiel kan een "voorspellende inzet" voor die burger worden bepaald en kunnen hulpverlening vroegtijdig en efficiënter worden aangevraagd en aangeboden.

- Signalering door vergelijking van bestanden

Naast signalering door een persoon is geautomatiseerde vergelijking van bestanden met persoonsgegevens een manier om te kijken of personen of huishoudens voldoen aan een vooraf bepaald profiel. De 'hits' worden eruit gelicht om vervolgens te bepalen of er vervolgacties noodzakelijk zijn. In de conceptverordening dataprotectie van de Europese Unie wordt deze vorm van profilering omschreven als: *a form of automated processing intended to create or use a profile to evaluate personal aspects relating to a natural person, in particular to analyse or predict aspects concerning performance at work, economic situation, health, personal preferences, or interests, reliability or behaviour, location or movements.*

Vragen en dilemma's bij signalering

- Welke vormen van signalering – met als doel de preventie en het voorkomen van escalatie van de problemen bij betrokkenen - zijn geoorloofd vanuit het oogpunt van privacy?
- Hoe kunnen gemeenten zorgvuldig omgaan met de privacy van betrokkenen als er een maal een signaal is binnen gekomen?
- Welke eisen kunnen worden gesteld aan registratie, en bewaartermijnen?
- Welke rechten heeft de burger?

Toepassing van de kernpunten van de visie op signalering

- 'Signalering door professionals of vanuit de omgeving van de betrokkene(n) valt binnen de huidige kaders

De huidige praktijk waarbij de gemeente of een hulpverlenende instantie in actie komt op basis van een signaal van een professional of iemand uit de omgeving van de betrokkene die zich ernstige zorgen maakt, valt binnen de huidige kaders. Van belang is dat de instanties die in actie komen een zorgvuldig proces volgen in het omgaan met en onderzoeken van de signalen, en dat in principe doen met medeweten van betrokkene(n). De eerder genoemde triageprocessen bieden handvatten hoe daarmee om te gaan. Voor een aantal domeinen (Jeugd, AMK/SHG) zijn hiervoor specifieke juridische kaders gecreëerd. Het gebruik van statistisch gevalideerde profielen is een vorm van verdere professionalisering die bijdraagt aan transparante afwegingskaders. Belangrijk daarbij is dat niet puur op grond van een geautomatiseerde vergelijking een besluit kan worden genomen, maar dat een professional de informatie beoordeelt.

- Profilering bij signalering

Signalering door het matchen van bestanden om te kijken of er sprake is van burgers die voldoen aan een bepaald profiel is zonder een vooraf opgesteld en gevalideerd profiel niet toegestaan. Daarnaast stelt ook het noodzakelijkheidsvereiste voorwaarden bij het gebruik van profielen. Het feit dat profielen gebruikt worden om bij een grote populatie een kleine groep te identificeren roept immers vragen op over de proportionaliteit en subsidiariteit: gemeenten moeten dan aannemelijk maken dat er geen minder ingrijpende alternatieven om zicht te krijgen op burgers in nood.

Op dit moment is er geen inzicht in reeds bruikbare gevalideerde profielen en is er tevens geen inzicht in de effectiviteit en noodzakelijkheid van vroegsignalering op basis van geautomatiseerde koppeling van bestanden. Dit bijvoorbeeld afgezet tegen voor de privacy minder ingrijpende methoden om opkomende multiprobleemsituaties te identificeren. Indien er een wens leeft om dit type signalering toe te passen dan is eerst uitgebreider onderzoek nodig naar de mogelijkheid om tot gevalideerde profielen te komen en naar de wenselijkheid en effectiviteit van het gebruik van dergelijke profielen: zonder een duidelijke noodzaak is er immers geen wettelijke basis om profielen te gebruiken.

- Dat-gegevens in plaats van wat-gegevens

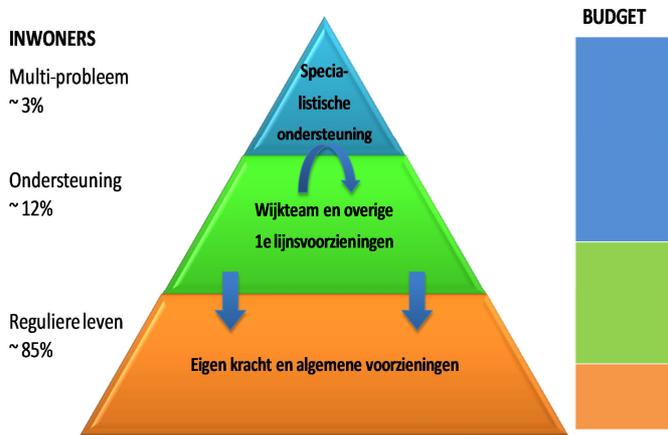
Uit de beginselen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit uit de Wbp vloeit voort dat signalen geen 'inhoudelijke informatie' (wat-gegevens) bevatten, maar alleen 'dat-informatie' (vergelijk de VIR-systematiek). Wanneer er signalen zijn kan met behulp van een triageproces besloten worden of en welke informatie verder gewisseld wordt. Als na onderzoek blijkt dat er sprake is van een multiprobleemsituatie die vraagt om een integrale aanpak, is er ruimte om – in principe in samenspraak met betrokkene(n) - noodzakelijke instanties te betrekken om de integrale aanpak te komen en de daarvoor noodzakelijke gegevens te verwerken in lijn met hetgeen eerder in deze visie daarover is gezegd.

- Recht op weten en recht om vergeten te worden

Als een signaal over een burger wordt gemeld, moet deze daarover worden geïnformeerd door de melder, of de instantie waaraan is gemeld. Uitzondering hierop zijn mogelijk in situaties waarin gevaar kan ontstaan voor de melder. Hiervoor kan worden aangesloten bij de richtlijnen voor AMK en SHG. Als een signaal niet terecht blijkt is het ook van belang dat dit direct uit het systeem wordt verwijderd. Ook hiervoor kan aansluiting gezocht worden bij bestaande juridische kaders voor VIR, SHG.

BIJLAGE 1 TYPERING VAN PROBLEMATIEKEN IN HET SOCIAAL DOMEIN

In de Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein uitgevoerd door KING, in opdracht van het Rijk en de VNG, is onderstaande piramide opgenomen. Deze geeft een categorisering van burgers en huishoudens naar oplopende complexiteit en zwaarte van de problematiek.



Figuur 1: Gemeenten maken onderscheid tussen de verschillende soorten dienstverlening en doelgroepen; van het reguliere leven tot de situatie waarin sprake is van multiproblematiek. In de praktijk blijkt dat de kosten voor specialistische ondersteuning het grootste deel van het budget beslaat. Bron Eindrapport VISD

Het Eindrapport van de Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein (VISD) geeft hierbij de volgende toelichting op de categorieën:

B 2.1 Reguliere leven:

Circa 80-85 procent van de inwoners maakt wel eens gebruik van een voorziening in het sociaal domein. Zij leiden een regulier leven en hoeven geen bijzondere aanspraken op hulp of ondersteuning. Ondersteuning betreft vaak laagdrempelige (collectieve) voorzieningen voor informatie- en advies, zoals een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), een buurtvoorziening, of een algemene voorziening zoals de Jeugdgezondheidszorg (JGZ). De dienstverlening is vooral gericht op preventie, en het versterken (en behouden) van de zelfredzaamheid van de burger. Onderdeel van dit reguliere leven zijn de zogenaamde 'vindplaatsen' als onderwijs, huisarts, sportvereniging, woningcorporaties, etcetera, die een wezenlijke signaleringsrol kunnen gaan vervullen dichtbij de burger/het gezin voor de gehele ondersteuningspiramide. Deze categorie vraagt minder aan integraal werken, maar wel bijvoorbeeld dat gegevens maar één keer hoeven worden ingevoerd en beschikbaar blijven wanneer iemand 'opschuift' binnen de piramide (niet zijn verhaal opnieuw moeten vertellen). Hier is nog weinig praktijkervaring.

B 2.2 Individuele ondersteuning:

Ongeveer 10-15 procent van de inwoners doet een beroep op lichtere en zwaardere vormen van zorg en hulpverlening. Het gaat vooral om individuele voorzieningen, of trajecten, zoals een WWB-uitkering, een thuiszorgvoorziening, of om diverse vormen van jeugdzorg (eventueel gedwongen). De voorzieningen zijn er vooral op gericht mensen weer terug te laten keren naar het reguliere leven (bijvoorbeeld door middel van een re-integratietraject bij werk en inkomen, of een reclasseringstraject in de jeugdzorg). Of het gaat erom mensen met een chronische beperking zo goed mogelijk te laten deelnemen aan het reguliere leven (bijvoorbeeld door beschermd werken, of individuele Wmo-voorzieningen voor chronisch zieken). Wat betreft gegevens delen en verwerken ligt de focus op het verkrijgen van een integraal klantbeeld (WMO) in samenspraak met de

betrokken burger, hergebruik van gegevens om een voorziening toe te kunnen kennen, en soms vormen van lichte ondersteuning bij het voeren van regie. De dienstverleners acteren in overleg en samenspraak met de betrokken burger.

B 2.3 Multiprobleemsituaties:

Tenslotte is er een beperkte groep van circa 2-5 procent van de inwoners, die meerdere zware vormen van hulp tegelijk ontvangt, vanuit meerdere terreinen in het sociaal domein. In deze gevallen is altijd sprake van complexe problematiek die vaak niet alleen het individu raakt, maar het hele gezin en/of de gehele omgeving die de situatie als problematisch ervaren. Laatstbedoelde groep wordt wel aangemerkt als de multiprobleemhuishoudens. Hier zullen over domeinen heen gegevens worden gewisseld. Focus ligt op 1gezin1plan, integrale aanpak, casus-overleg. Nog steeds werken hulpverleners bij voorkeur in samenspraak met de betrokkenen en komt een ondersteuningsplan in goed overleg tot stand. Maar dit is niet altijd mogelijk. Als er dan toch zwaarwegende redenen zijn om te interveniëren en tot een plan te komen, is het noodzakelijk om gegevens te delen zonder instemming of toestemming van de betrokkenen. In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten en instellingen al veel ervaringen opgedaan met de aanpak van multiprobleemsituaties, onder meer via de Veiligheidshuizen en de Achter de Voordeur-aanpak.

BIJLAGE 2 – OVERIGE RELEVANTE WETTEN

De drie decentralisatiewetten vertonen veel raakvlakken met andere wetten. In deze bijlage zijn een aantal hiervan opgenomen. Deze opsomming is niet limitatief.

AWBZ en Wet Langdurige Zorg

In de AWBZ en de daarop gebaseerde regelgeving is tot op het niveau van de afzonderlijke persoonsgegevens bepaald welke instantie welke persoonsgegevens mag verwerken, met inbegrip van de bewaartermijnen en de uitwisselingsrelaties.⁴⁷ Belangrijk daarbij is dat de uitwisseling van medische persoonsgegevens tussen zorgaanbieder en indicatiorgaan gebonden is aan de toestemming van de verzekerde.⁴⁸

Op dit moment ligt een wetsvoorstel voor om de AWBZ te vervangen door de Wet Langdurige Zorg. De hiervoor genoemde toestemming is in beginsel ook voorgeschreven in de beoogde opvolger van de AWBZ, de Wet langdurige zorg. De Wlz ligt pas recent in de TK en kan dus zeker nog wijzigen.

Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst

De Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo) bevat een geheimhoudingsplicht voor hulpverleners van de medische gegevens van patiënten. De geheimhoudingsplicht uit de Wgbo houdt in dat de betrokken hulpverlener er zorg voor draagt, dat aan anderen dan de patiënt geen inlichtingen over de patiënt dan wel inzage in of afschrift van de bescheiden worden verstrekt dan met toestemming van de patiënt. Indien verstrekking plaatsvindt, geschiedt deze slechts voor zover daardoor de persoonlijke levenssfeer van een ander niet wordt geschaad. De verstrekking kan geschieden zonder inachtneming van de beperkingen indien het bij of krachtens de wet bepaalde daartoe verplicht.⁴⁹

Overigens zijn onder anderen dan de patiënt niet begrepen degenen die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van de behandelingsovereenkomst en degene die optreedt als vervanger van de hulpverlener, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de door hen in dat kader te verrichten werkzaamheden.⁵⁰ Daaronder zijn evenmin begrepen degenen wier toestemming ter zake van de uitvoering van de behandelingsovereenkomst is vereist, bijvoorbeeld in het geval dat de betrokken patiënt de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.⁵¹

Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

De Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI) geeft de regeling in hoofdlijnen van de instituties die de uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen vormen. De Wet SUWI bevat ook de kernpunten aangaande het gegevensverkeer en de informatierelaties. Het Besluit SUWI bevat gedetailleerde bepalingen over de persoonsgegevens die per thema en per instantie verwerkt mogen worden, inclusief de instantie aan wie de gegevens verstrekt mogen worden. De Regeling SUWI specificeert de taken van partners en bevat de opsomming van de persoonsgegevens die tussen specifieke partners mogen worden uitgewisseld. De SUWI regelgeving biedt een gesloten systeem ten aanzien van gegevensverwerking, waarop de Participatiewet voortbouwt.

⁴⁷ Art. 52 t/m 57b, AWBZ

⁴⁸ Art. 53, tweede lid, AWBZ

⁴⁹ Art. 7:457, eerste lid, BW

⁵⁰ Art. 7:457, tweede lid, BW

⁵¹ Art. 7:457, derde lid, BW

Zorgverzekeringswet

In de Zorgverzekeringswet (Zvw) is mogelijk gemaakt dat medische persoonsgegevens worden verwerkt voor de omschreven doelen.⁵² In de Regeling zorgverzekering zijn verder gespecificeerd welke persoonsgegevens voor welke doeleinden met welke entiteiten en onder welke voorwaarden worden uitgewisseld.⁵³ De Zvw creëert een wettelijke grondslag voor de verwerking van bepaalde bijzondere persoonsgegevens, maar delegeert de verdere invulling ervan naar de Regeling zorgverzekering.

Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen en Participatiewet

De Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI) geeft de regeling in hoofdlijnen van de instituties die de uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen vormen. De Wet SUWI bevat ook de kernpunten aangaande het gegevensverkeer en de informatierelaties. Het Besluit SUWI bevat gedetailleerde bepalingen over de persoonsgegevens die per thema en per instantie verwerkt mogen worden, inclusief de instantie aan wie de gegevens verstrekt mogen worden. De Regeling SUWI specificiert de taken van partners en bevat de opsomming van de persoonsgegevens die tussen specifieke partners mogen worden uitgewisseld. De SUWI regelgeving biedt een gesloten systeem ten aanzien van gegevensverwerking, waarop de Participatiewet voortbouwt.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening bepaalt het kader waarbinnen gegevens kunnen worden verwerkt bij het tegengaan van armoede en schuldenproblematiek. Een uitgangspunt hierbij is dat integrale schuldhulpverlening een samenhangend hulpaanbod is van preventie tot en met zorg gericht op zowel de financiële als psychosociale en andere oorzaken van schulden.⁵⁴ Het gebruik van in het kader van schuldhulpverlening verkregen gegevens kan enkel voor de in deze wet genoemde doeleinden. De uitvoering van andere wetten dan de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening staat niet in de doeleinden vermeld. Verwerking is daarmee alleen mogelijk als is vastgesteld of gebruik ten dienste van de uitvoering van andere wetten verenigbaar is met het oorspronkelijke doel van de verwerking, te weten schuldhulpverlening.

⁵² Art. 86 t/m 93, Zvw

⁵³ Art. 7.1 t/m 7.11, Regeling zorgverzekering

⁵⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3

In verschillende sectoren en werkvelden worden bepaalde begrippen verschillend gebruikt, verschillend geïnterpreteerd, of kennen een verschillende scope. Bijgaande begrippenlijst beoogt niet om nieuwe definities te creëren maar geeft aan wat in het kader van deze visie onder bepaalde begrippen wordt verstaan.

<i>Achter de Voordeur</i>	Aanpak gericht op complexe problematiek in huishoudens waar meerdere instanties betrokken zijn bij de zorg-, hulp- en dienstverlening. De aanpak is gericht op samenhang tussen de verschillende zorg-, hulp- en dienstverleners door het beleggen van regie en mandaat bij één persoon volgens het principe één gezin – één plan – één regisseur. Het Project 'Achter de Voordeur is een programma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gericht op het (door) ontwikkelen van deze aanpak samen met een netwerk van gemeenten.
<i>BIG</i>	Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten, vast gesteld door de Buitengewone ALV van de VNG 29-11-2013.
<i>Casusoverleg</i>	Het multidisciplinair overleg met als taken: het inventariseren en analyseren van de verschillende en complexe problemen waarmee een persoon, gezin of huishouden kampt, en het vaststellen en volgen van een gezamenlijke aanpak gericht op het wegnemen dan wel verminderen van deze problemen.
<i>Complexe problematiek</i>	Problematiek waarbij een persoon, gezin of huishouden, zwaardere vormen van ondersteuning nodig heeft op meerdere terreinen van het sociaal domein, en een samenhangende aanpak noodzakelijk is.
<i>Dat-gegevens</i>	Gegevens die aangegeven dat er sprake is van een bepaald situatie, vorm van ondersteuning, of voorziening, of dat voldaan wordt aan een bepaalde norm, zonder in te gaan op de inhoud daarvan. 'Dat-gegevens' staan tegenover 'wat-gegevens', waarin wel sprake is inhoudelijke informatie.
<i>Eén gezin – één plan – één regisseur</i>	Aanpak waarbij de samenwerking tussen zorg-, hulp-, en dienstverleners rond een gezin, persoon of huishouden, vorm krijgt door het opstellen van één samenhangend plan, en het aanstellen van één persoon die de uitvoering daarvan coördineert.
<i>Eenvoudige problematiek</i>	Problematiek waarbij een persoon behoefte heeft aan een of meerdere vormen van ondersteuning, maar waar geen sprake is van samenhang tussen problemen op meerdere leefdomeinen. Tegenhanger van 'Multiproblematiek'.
<i>Enkelvoudige problematiek</i>	Problematiek waarbij een persoon behoefte heeft aan ondersteuning op een specifiek gebied.
<i>Gegeven en persoonsgegeven</i>	In het kader van deze visie wordt met 'gegevens' in de regel 'persoonsgegevens' bedoeld. De Wbp verstaat onder een persoonsgegeven: Elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.
<i>Gegevensverwerking en 'verwerking van persoonsgegevens'</i>	In het kader van deze visie wordt met het begrip 'gegevensverwerking' bedoeld 'verwerking van persoonsgegevens'. De Wbp verstaat onder de verwerking van persoonsgegevens: Elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of

	vernietigen van gegevens
<i>Informatie</i>	Gegevens met betrekking tot een persoon, gezin of huishouden voorzien van hun context. Bijvoorbeeld zoals professionals die uitwisselen tijdens een casusoverleg.
<i>Integrale dienstverlening</i>	Wijze van dienstverlening waarbij verschillende problematieken rond een persoon, gezin of huishouden in samenhang worden opgepakt.
<i>Multiprobleemhuishoudens</i>	Persoon, gezin of huishouden dat langdurig kampt met een combinatie van sociaaleconomische en psychosociale problemen. Enerzijds is het huishouden niet bij machte dit probleemcomplex zelf op te lossen, anderzijds zijn er problemen in het hulpverleningssysteem rond het huishouden.
<i>Persoonsgegevens</i>	Zie gegevens.
<i>Privacy by design</i>	Principe waarbij al in een vroeg stadium wordt nagedacht over het goede gebruik van persoonsgegevens, en de wijze waarop de normen van het gegevensbeschermingsrecht, zoals gegevensminimalisatie, doelbinding, waarborgen van de kwaliteit van gegevens, beveiliging tegen ongeoorloofde verwerkingen en de rechten van betrokkenen, in technische structuren kunnen worden geborgd. Door al bij het ontwikkelen van systemen privacy en bescherming van persoonsgegevens in te bouwen is de kans op het succes ervan het grootst.
<i>Profilering</i>	De huidige concept verordening voor dataproductie van de Europese Unie verstaat onder profilering: <i>a form of automated processing intended to create or use a profile to evaluate personal aspects relating to a natural person, in particular to analyse or predict aspects concerning performance at work, economic situation, health, personal preferences, or interests, reliability or behaviour, location or movements.</i>
<i>Regie – Procesregie - casusregie</i>	Regie heeft betrekking op de activiteiten die de gemeente onderneemt of laat ondernemen om te komen tot een samenhangend plan voor een persoon, gezin, of huishouden dat ondersteuning nodig heeft, en de coördinatie van de uitvoering daarvan.
	<u>Procesregie</u> Bij procesregie gaat het erover dat als een casus zich aandient er regie wordt gevoerd op het proces van triage, en de organisatie van het casusoverleg. Procesregie heeft betrekking op de zorgvuldigheid van het proces.
	<u>Casusregie</u> Casusregie heeft betrekking op het ene aanspreekpunt voor de betrokkene(n). De casusregisseur signaleert tijdens de uitvoering van het plan wat er wel en niet goed gaat. Stemt af met andere hulpverleners. ‘Makelt en schakelt’, en interenieert waar nodig.
<i>Security by design</i>	Principe waarbij al in een vroeg stadium wordt nagedacht over het goede gebruik van persoonsgegevens, en de wijze waarop de normen van het gegevensbeschermingsrecht, met name de beveiliging tegen ongeoorloofde verwerkingen en de rechten van betrokkenen, in technische structuren kunnen worden geborgd. Door al bij het ontwikkelen van systemen hiermee rekening te houden, is de kans op goede beveiliging het grootst.

<i>Sociaal Domein</i>	Met Sociaal Domein wordt een breed veld aangeduid van Jeugdzorg, zorg, werk en inkomen, en aanpalende terreinen waarvan bekend is dat zij elkaar onderling kunnen beïnvloeden. Het kan dan bijvoorbeeld ook gaan om: geestelijke of lichamelijke gezondheid, wonen, onderwijs, schulden, en verslaving, justitie, sociaal netwerk.
<i>SUWI</i>	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
<i>Triage</i>	Met betrekking tot gegevensverwerking verstaat deze visie onder triage dat er een stapsgewijs proces plaats vindt waarin de afweging wordt gemaakt of gegeven de situatie, bredere of diepgaandere gegevensverwerking noodzakelijk is, of niet, en zo ja met welk doel.
<i>Veiligheidshuizen</i>	<p>Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit.</p> <p>De ketenpartners signaleren problemen, bedenken oplossingen en voeren die samen uit. Werkprocessen worden op elkaar afgestemd, zodat strafrecht en zorg elkaar aanvullen. Ingezet wordt op gedragsverandering, recidivevermindering en verbetering van de kwaliteit van leven van de delinquent. Men gaat dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werk.</p>
<i>Wat-gegevens</i>	Gegevens die inhoudelijke informatie bevatten over de situatie van een persoon, gezin of huishouden. 'Wat-gegevens' staan tegenover 'dat-gegevens'.

BIJLAGE 4 WERKGROEP GEGEVENSUITWISSELING EN PRIVACY SOCIAAL DOMEIN

De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties directie Bestuur Democratie en Financiën/programma 'Gemeenten van de Toekomst'

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties directie Wonen en Leefomgeving/programma 'Achter de Voordeur'

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Uitvoeringsbeleid en Naleving

Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid

Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid/programma 'Doorontwikkeling Veiligheidshuizen'

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, directie Jeugd

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, directie Maatschappelijke Ontwikkeling

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, directie Langdurige Zorg

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie Kennis

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Programma Decentralisaties

Vereniging Nederlandse Gemeenten, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)

Afzonderlijke werksessies

Aan afzonderlijke werksessies werd deelgenomen door medewerkers van wijkzorgteams, gemeenten en veiligheidshuizen

Consultatie

De conceptvisie is onderwerp geweest van een consultatie in de vorm van een gespreksronde onder 15 organisaties (brancheorganisaties en 5 afzonderlijke gemeenten) en een internetconsultatie waarop 33 reacties kwamen van individuen, brancheorganisaties, zorgleveranciers en gemeenten.