

**Beleidsvisie zorgvuldige gegevensuitwisseling over sectoren heen in het kader van de decentralisaties**

CONCEPT

## Inhoud:

<b>Managementsamenvatting</b>		3
<b>Inleiding/probleemstelling</b>		6
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>De maatschappelijke opgave voor gemeenten</b>	
1.1	De maatschappelijke opgave	7
1.2	Typen problematiek in het sociaal domein	8
1.3	Gevolgen voor omgang met gegevensverwerking	9
1.4	De praktijk in ontwikkeling	10
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Juridisch kader en huidige praktijk</b>	
2.1	Bestaande juridische kaders	10
2.2	Gegevensdeling in de decentralisatiewetten	10
2.3	Juridisch kader in de praktijk	13
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Visie op gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein</b>	
3.1	De Wbp is leidend	14
3.2	Hergebruik van gegevens voor standaardprocessen en voorzieningen	15
3.3	Richting geven aan een lerende praktijk	15
3.4	De ruimte voor gegevensdeling en uitvraag moet zijn ingebed in een zorgvuldig proces	16
3.5	Transparantie en versterking van de positie van de burger	16
3.6	De gemeente is verantwoordelijk voor de regie over en de zorgvuldigheid van de gegevensuitwisseling	17
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Richtlijnen en spelregels: Toepassing van de visie op vijf hoofdthema's uit de praktijk</b>	
4.1	toeleiding naar voorzieningen	19
4.2	Gegevens delen zonder toestemming	20
4.3	regie	22
4.4	Eén gezin/huishouden – één plan (het vastleggen van gegevens)	24
4.5	Vroegtijdig signaleren	25

## Bijlage Typering van problematieken in het sociaal domein

## 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 gegevensuitwisseling 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. 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 en dus ook de noodzakelijke gegevensverwerking in samenspraak met de betrokken burgers tot stand komt. Er wordt gewerkt met toestemming van de burger. Dit geldt óók voor een groot deel van de multiprobleemhuishoudens. Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen zal de overheid, zonder toestemming van betrokkenen gegevens uit willen wisselen, omdat de veiligheid en gezondheid van betrokkenen of omgeving dat vraagt.

Dat wil niet zeggen dat in de gevallen waarin ondersteuning en noodzakelijke gegevensuitwisseling in samenspraak met de burger tot stand komen, in het geheel geen privacyvraagstukken meer spelen. De overheid heeft altijd de plicht om terughoudend om te gaan met de uitvraag en registratie van persoonsgegevens. Zij is daarbij gehouden aan de in de Wbp vastgelegde criteria van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit.

### 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 zich na verloop van tijd een beperkt 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. Gemeenten vragen daarin om handvatten en ondersteuning.

Om te kunnen borgen dat de burger erop kan vertrouwen, dat de gemeente en samenwerkingspartners niet onnodig of bovenmatig persoonsgegevens delen of uitvragen en dat gemeenten hun taken kunnen uitvoeren, worden de volgende uitgangspunten geformuleerd die de basis vormen voor nadere spelregels of richtlijnen.

## **Kernpunten van de visie op gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein**

### **1. De Wbp is leidend.**

Dit wil zeggen dat bij gegevensuitwisseling altijd overwogen moet worden:

- Welke gegevens worden in welke situaties tussen welke professionals uitgewisseld?
- Wat is het doel van die uitwisseling?
- Waarom is de uitwisseling noodzakelijk<sup>1</sup>? 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?

### **2. Hergebruik van gestandaardiseerde gegevens voor standaardprocessen en voorzieningen is geregeld in de betreffende materiewetten en AMVB's op basis van wederkerigheid.**

Met de decentralisaties ontstaan er nieuwe afhankelijkheden en nieuwe verbanden tussen de verschillende sectoren. 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 materiewetten die het betreft op basis van wederkerigheid, of daarvan afgeleide AMVB's. 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.**

Dit betekent dat gemeenten ruimte moeten hebben de noodzakelijke nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en dat er tegelijkertijd op gestuurd wordt dat in deze nieuwe werkwijzen de privacy van burgers gewaarborgd is. Dit impliceert dat in de periode van ontwikkeling wel spelregels nodig zijn die houvast bieden aan de praktijk. Hiervoor wordt gedacht aan het bieden van praktische ondersteuning aan gemeenten door het maken van spelregels, maken van voorbeelden van werkprocessen, vergroten van kennis, inrichten van een helpdesk en het monitoren van knelpunten met betrekking tot wet en regelgeving en beleid. Hierbij wordt afgestemd met de VNG in het kader van het VISD-programma.

### **4. De ruimte voor gegevensdeling en uitvraag moet zijn ingebed in een zorgvuldig proces van triage, om bovenmatige en onnodige gegevensdeling en uitvraag te voorkomen.**

De burger moet erop kunnen vertrouwen, dat de gemeente en samenwerkingspartners niet onnodig of bovenmatig persoonsgegevens verwerken (delen of uitvragen). Om dat te kunnen borgen is een zorgvuldig en transparant proces noodzakelijk, waarin steeds bij elke volgende stap in het proces de afweging wordt gemaakt welke gegevens relevant en noodzakelijk zijn. Hiervoor wordt aangesloten bij de inzichten van de Veiligheidshuizen en de 'Achter de Voordeur-aanpak'. Hierin zijn zogeheten 'trialoge-processen' ontwikkeld waarin ruimte voor de professional en de beginselen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit van gegevensverwerking zijn geborgd en waarbij telkens wordt vastgesteld of het een enkelvoudige of meervoudige vraag betreft, dan wel een multiprobleem casuïstiek. Deze processen moeten de leidraad vormen voor het borgen van de privacy in de eerder genoemde nieuwe werkwijzen van gemeenten. Daarvoor is doorontwikkeling in het kader van het hierboven genoemde ondersteuningsprogramma gewenst. Het is van belang dat er vanuit het Rijk richtinggevend en duidend wordt opgetreden om vanuit de vaststaande juridische kaders, in samenwerking met de gemeenten een meer eenvormige praktijk te

---

<sup>1</sup> Hieronder liggen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

ontwikkelen, die burgers en professionals meer zekerheid biedt, en tot een grotere transparantie van dienstverlening leidt.

**5. Versterking van de positie van de burger.**

De burger moet een zichtbare en gezaghebbende plek hebben om klachten te uiten met betrekking tot gegevensuitwisseling en privacy. Tenminste tot aan de eerste evaluatie van de decentralisatiewetten wordt hiervoor een ombudsfunctie in het leven geroepen. 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.

Daarnaast is het aan gemeenten om, als onderdeel van goede en zorgvuldige gegevensdeling in het sociale domein een actief beleid te hebben om burgers te wijzen op hun rechten met betrekking tot gegevensverwerking door betrokken partijen, zoals bezwaar en beroep, inzage en correctierecht van gegevens. Met behulp van technologie moet het eenvoudiger worden voor de burger om te kunnen weten welke personen op welke momenten zijn of haar gegevens hebben ingezien, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen. En uiteraard moet de burger erop kunnen vertrouwen dat de omgang met gegevens en gegevensopslag voldoet aan geldende beveiligingsprincipes.

**6. De gemeente is verantwoordelijk voor de regie over, en de zorgvuldigheid van de gegevensuitwisseling en maakt daarover afspraken met andere partijen; het college van B&W is voor de wijze waarop het daaraan invulling geeft verantwoordelijk verschuldigd aan de raad.**

Met de decentralisaties wordt de gemeente de spil in het hulpverlenings/ondersteuningsproces en het leveren van maatwerk aan de burger. De verantwoordelijkheid voor de zorgvuldigheid van het proces van gegevensuitwisseling dat daarvoor nodig is, ligt dan ook bij de gemeente. Die verantwoordelijkheid betekent dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk verschuldigd is aan de raad over het proces van gegevensuitwisseling en privacy en beveiliging. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de gemeente professionals kan overrulen, als deze vanuit hun beroepsgeheim of ethiek, uitwisseling niet gewenst vinden.

## Inleiding/probleemstelling

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 informatie 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.

De nieuwe praktijk zal dus divers zijn en is nog niet uitgekristalliseerd. Dit heeft gevolgen voor de visie. Het is belangrijk dat gemeenten ruimte hebben voor de ontwikkeling van 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.

## 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 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

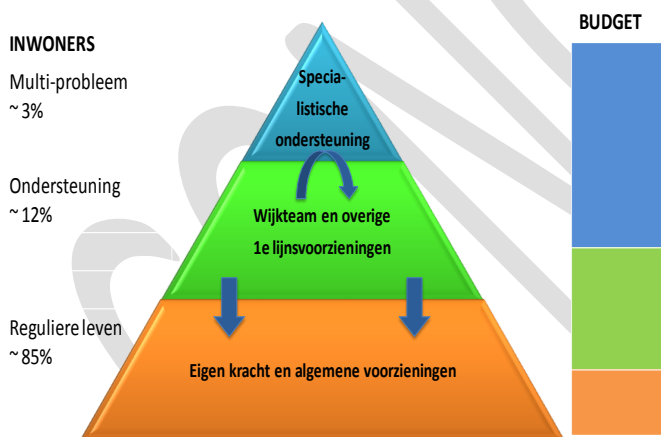
opkomende problemen ook eerder kunnen worden gesignaleerd. Door een combinatie van preventie en vroegtijdige ondersteuning moeten gemeenten voorkomen dat burgers of huishoudens in zwaardere zorg- of ondersteuningstrajecten (b.v. schuldsanering) terecht komen.

- 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 multiprobleemhuishoudens, 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.



### **1.3 Gevolgen voor omgang met gegevensverwerking**

Voor het overgrote deel van de situaties waarin burgers een beroep doen op de overheid voor ondersteuning, geldt dat de dienstverlening en dus ook de noodzakelijke gegevensverwerking in samenspraak met de betrokken burgers tot stand komt. Er wordt gewerkt met toestemming van de burger. Dit geldt óók voor een groot deel van de multiprobleemhuishoudens. Eenmaal in contact met hulpverlening, komt de ondersteuning en noodzakelijke gegevensverwerking ook bij hen meestal in goed overleg tot stand.

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen zal de overheid, zonder toestemming van betrokkenen gegevens uit willen wisselen, omdat de veiligheid en gezondheid van betrokkenen of omgeving dat vraagt. Dat wil niet zeggen dat in de gevallen waarin ondersteuning en noodzakelijke gegevensuitwisseling in samenspraak met de burger tot stand komen, in het geheel geen privacyvraagstukken meer spelen. De overheid heeft altijd de plicht om terughoudend om te gaan met de uitvraag en registratie van persoonsgegevens. Zij is daarbij gehouden aan de in de Wbp vastgelegde criteria van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft er in dit kader op gewezen dat de burger die ondersteuning vraagt zich ook in een afhankelijkheidspositie bevindt ten opzichte van de overheid en zich daardoor wellicht niet vrij voelt, om 'nee' te zeggen als de overheid vraagt om persoonsgegevens.

### **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 zich naar verwachting over enige tijd zich uitkristalliseert in grofweg 4 tot 6 grondmodellen.

### 2.1 Bestaande juridische kaders

Het juridische kader dat van toepassing is op de voorgenomen gegevensuitwisseling binnen het sociale domein is meerlagig. Artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM, en artikelen 7 en 8 EU-Handvest bieden het algemene grondrechtelijke privacykader. Meer specifiek voor gegevensbescherming geldt de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp), die is gebaseerd op de privacyrichtlijn uit 1995. De Wbp is een abstract geformuleerde wet. Daarom bestaat er soms onduidelijkheid over de toepassing in concrete situaties. Wel is duidelijk dat de Wbp vereist dat persoonsgegevens op een behoorlijke en zorgvuldige manier worden verwerkt (artikel 6) en alleen voor duidelijk omschreven doelen worden gebruikt (artikel 7). Voor informatie-uitwisseling in het sociaal domein kunnen verschillende grondslagen bestaan. Allereerst kan verwerking plaatsvinden op grond van een specifieke wettelijke grondslag (artikel 8(c) Wbp). Ook kan verwerking zonder een specifieke wettelijke grondslag worden gebaseerd op de noodzaak van de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een betrokken bestuursorgaan (artikel 8(e) Wbp), of op vrijwaring van een vitaal belang van een betrokkene (artikel 8(d) Wbp). In sommige omstandigheden, tenslotte, kan ook de ondubbelzinnige toestemming van betrokkenen als basis dienen (artikel 8(a) Wbp). Telkens moeten de volgende vragen goed worden beantwoord: a) Waarom is de uitwisseling noodzakelijk? Zijn er geen minder ingrijpende alternatieven? b) Welke gegevens worden uitgewisseld? c) voor welke doelen, en in welke situaties mogen deze gegevens worden uitgewisseld, d) welke professionals hebben precies toegang tot de gegevens, en e) Wat zijn de rechten (en eventueel plichten) van de betrokken burgers hierin, en hoe kunnen die duidelijk worden gecommuniceerd?

Voor specifieke sectoren van het sociale domein gelden verschillende materiewetten, waarin de uitwisseling van persoonsgegevens door verantwoordelijken in en tussen sectoren is geregeld overeenkomstig artikel 8(c) Wbp. Voorbeelden zijn de sectoren werk en inkomen (WWB, Wet SUWI), jeugd (Jeugdwet), welzijn en zorg (Wmo, Wet Publieke Gezondheid, Awbz, Zorgverzekeringswet), de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (Wmo, Wet Meldcode), de omgang met schulden (Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening), of de aanpak van leerplicht en voortijdig schoolverlaten (Leerplichtwet). Ter uitvoering van deze algemene en specifieke wetgeving zullen de gemeenten moeten samenwerken met lokale, regionale en soms bovenregionale partners. Soms zal de relatie tussen de gemeente en partners de vorm hebben van een inkooprelatie. Soms van een samenwerkingsrelatie, en heel vaak een combinatie van deze. Voor dergelijke samenwerkingsverbanden worden vaak toepassingsaanwijzingen geformuleerd via een samenwerkingsconvenant met een privacyprotocol en een handelingsprotocol. Het informatieblad 'Informatie delen in samenwerkingsverbanden' van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) geeft enkele praktische handvatten voor het uitwisselen van persoonsgegevens in samenwerkingsverbanden.

### 2.2 Gegevensdeling in de decentralisatiewetten

#### Wmo 2015

De Wmo 2015 draagt de gemeente op om zorg te dragen voor de maatschappelijke ondersteuning van zijn burgers. Maatschappelijke ondersteuning is in artikel 1.1.1 als volgt gedefinieerd:

- bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld,

- ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving,
- bieden van beschermd wonen en opvang;

In de Wmo 2015 wordt daarbij uitgegaan van een integrale dienstverlening. Zo wordt in artikel 2.1.2 voorgeschreven dat de gemeenteraad periodiek een beleidsplan voor de maatschappelijke ondersteuning vaststelt. In het vierde lid van dit artikel wordt onder andere voorgeschreven dat in het plan bijzondere aandacht wordt gegeven aan:

- een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen;
- de samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet met het oog op een zo integraal mogelijke dienstverlening;

In artikel 2.3.5 wordt geregeld dat iemand die het zonder maatschappelijke ondersteuning niet redt, een maatwerkvoorziening kan krijgen. Die maatwerkvoorziening moet volgens het vijfde lid zijn afgestemd op:

- de omstandigheden en mogelijkheden van de cliënt,
- zorg en overige diensten als bedoeld bij of krachtens de Zorgverzekeringswet,
- voorzieningen op het gebied van jeugdzorg als bedoeld in de Wet op de jeugdzorg die de cliënt ontvangt of kan ontvangen,
- onderwijs dat de cliënt volgt dan wel zou kunnen volgen,
- betaalde werkzaamheden,
- scholing die de cliënt volgt of kan volgen, en
- ondersteuning ingevolge de Wet werk en bijstand.

Dit alles kan niet zonder de verwerking van persoonsgegevens. Uitgangspunt daarbij is dat dit gebeurt met instemming van de burger. Welke partijen welke gegevens mogen verwerken is geregeld in Hoofdstuk 4 van de Wmo, waarbij een speciale positie wordt in genomen door de steunpunten huiselijk geweld. Zie voor een overzicht van de desbetreffende artikelen de bijlage.

In de Wmo 2015 geeft hoofdstuk 4 de wettelijke basis voor de verwerking en verstrekking van persoonsgegevens voor de partners die voor de uitvoering van de wet van belang zijn. Dat zijn: college van BenW, de aanbieder, CAK, SVB, toezichthoudende ambtenaar, SHG, zorgverzekeraar en zorgaanbieder. Deze artt gaan uit van doelbinding, dus gegevens mogen alleen worden verwerkt of verstrekt ten behoeve van de uitoefening van de in de wet beschreven taken.

Op grond van art 4.2.7 zal een AMvB worden ingericht met bepalingen over:

- a. Op welke wijze persoonsgegevens worden verwerkt,
- b. Volgens welke technische standaarden verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt en (lid2) de beveiligingseisen.

## **Jeugdwet**

Het gemeentelijk beleid met betrekking tot jeugdigen wordt in het wetsvoorstel jeugdwet<sup>2</sup> als volgt omschreven.

---

<sup>2</sup> Het wetsvoorstel Jeugdwet is op het moment dat dit stuk geschreven wordt nog in procedure. De tekst wordt waar nodig aangepast in de definitieve versie wanneer het voorstel is aanvaard door de Eerste Kamer.

Het gemeentelijk beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op:

- a) het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- b) het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen;
- c) het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;
- d) het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;
- e) het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
- f) integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek, en
- g) het tot stand brengen van familiegroepsplannen, ter uitvoering van artikel 4.1.2 en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen psychische problemen en stoornissen.

Het wetsvoorstel voor 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 de meldingen aan de raad voor de kinderscherming (artikel 2.4, eerste lid),
- Het uitvoeren van de kinderschermingsmaatregelen 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, 2. en de uitvoering van de jeugdhulp, 3. de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen 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 kinderschermingsmaatregelen 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 kinderschermingsmaatregelen 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.

## Participatiewet

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, 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 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 aangegeven dat onder gegevens ook persoonsgegevens worden verstaan in de zin van de Wbp. Deze omschrijving van gegevens omvat derhalve ook bijzondere persoonsgegevens.

Participatie wet: De overdracht van taken is nog onderwerp van politieke besluitvorming.

### 2.3 Juridisch kader in de praktijk

Veel gemeenten en andere instellingen gebruiken al samenwerkingsconvenanten 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 Risicjongeren 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 (aankpak Roma-gezinnen, aankpak overlastgevend 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 begint het met het vragen van toestemming aan betrokkene. Maar als die uitblijft wordt een beroep gedaan 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 van een beroepsgeheim dat moet worden doorbroken, wordt meestal een beroep gedaan op 'conflict van plichten'. Voor specifieke terreinen, zoals het jeugd domein, zijn handreikingen opgesteld<sup>3</sup> 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 beeld naar voren. Enerzijds heeft de *inhoud* van al bestaande samenwerkingsverbanden, protocollen en convenanten veel raakvlakken met de hierboven beschreven ambities van integrale dienstverlening, de aankpak 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 leidt 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.

Het is van belang dat er vanuit het Rijk richtinggevend en duidend wordt opgetreden om vanuit de vaststaande juridische kaders, in samenwerking met de gemeenten een meer eenvormige praktijk te ontwikkelen, die burgers en professionals meer zekerheid biedt, en tot een grotere transparantie van dienstverlening leidt.

---

<sup>3</sup> Zie de brochure Samenwerken in de Jeugdketen, ministerie van VWS

## HOOFDSTUK 3 VISIE OP GEGEVENSVERWERKING EN PRIVACY IN HET SOCIAAL DOMEIN

Dit hoofdstuk beschrijft de kernpunten van een visie van het Rijk op gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein.

### 3.1 De Wbp is leidend

In geen van de verkenningen en gesprekken is de Wbp ter discussie gesteld. Sterker: de discussie ontstaat juist daar waar de Wbp ruimte geeft, of lijkt te geven aan professionals, omdat daar interpretatieverschillen ontstaan. Dit betekent dat gemeenten en professionals zich te allen tijde rekenschap moeten geven van de volgende vragen:

- Welke gegevens worden in welke situaties tussen welke professionals uitgewisseld?
- Wat is het doel van die uitwisseling?
- Waarom is de uitwisseling noodzakelijk<sup>4</sup>? 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 is geregeld in de betreffende materiewetten en AMvB's 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 materiewetten die het betreft op basis van wederkerigheid, of daarvan afgeleide AMvB's. 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 AMvB's.

### 3.3 Richting geven aan een lerende praktijk

De praktijk is nog volop in ontwikkeling. Gemeenten en hun samenwerkingspartners besteden daarbij veel aandacht aan een zorgvuldige omgang met privacy van burgers. Tegelijkertijd is die praktijk nog veelvormig, is er een groot verschil in kwaliteit, en is de situatie voor de burger nog te weinig transparant.

Nu al komen tot aanvullende wetgeving zou ertoe kunnen leiden dat de zaken zodanig bij wet worden geregeld, dat ze belemmerend kunnen gaan werken. Veel belangrijker is het om ervoor te zorgen dat zich een praktijk ontwikkelt waarin de uitgangspunten van de Wbp leidend zijn en de juiste balans wordt gevonden met ruimte voor de professionals om noodzakelijke informatie te delen met het oog op een optimale ondersteuning van de betrokken burgers. Daarvoor moet een ondersteuningsprogramma worden ingericht waarin vorm kan worden gegeven aan een lerende praktijk met onder andere de volgende elementen:

- Het formuleren van spelregels of richtlijnen die houvast bieden aan de praktijk
- Voortbouwen op het werk van Achter de Voordeur en Doorontwikkeling Veiligheidshuizen onder andere door, in samenwerking met de VNG een ondersteuningsprogramma of helpdesk op te zetten

---

<sup>4</sup> Hieronder liggen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

voor gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein. De kennis die het programma opdoet wordt gemonitord en benut voor eventuele wetgeving.

- Daarnaast kan gezocht worden naar oplossingen om snel patstellingen op de werkvloer te doorbreken.

### **3.4 De ruimte voor gegevensdeling 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 gemeenten en samenwerkingspartners niet onnodig of bovenmatig verwerken (delen of uitvragen) van persoonsgegevens. Dat geldt bij gegevensverwerking met toestemming, maar nog sterker bij gegevensverwerking zonder toestemming van de burger. Goed en zorgvuldig verwerken van persoonsgegevens vraagt om goede inrichting van werkprocessen en protocollen én aandacht voor kennis en awareness van medewerkers/professionals met betrekking tot werkprocessen en protocollen.

In het programma 'doorontwikkeling Veiligheidshuizen' en de 'Achter de Voordeur-aanpak' zijn zogeheten 'trialoge-processen' ontwikkeld om de subsidiariteit en proportionaliteit van de gegevensverwerking te borgen., deze processen moeten de leidraad vormen in de eerder genoemde nieuwe werkwijzen van gemeenten. In het kader van het hierboven genoemde ondersteuningsprogramma is het gewenst om deze trialoge-processen breder toepasbaar te maken. Het is van belang dat er vanuit het Rijk richtinggevend en duidend wordt opgetreden om vanuit de vaststaande juridische kaders, in samenwerking met de gemeenten een meer eenvormige praktijk te ontwikkelen, die burgers en professionals meer zekerheid biedt, en tot een grotere transparantie van dienstverlening leidt. Daarnaast moet in het ondersteuningsprogramma ook de versterking van kennis en het bewustzijn van professionals een plaats krijgen.

Algemene spelregels voor een zorgvuldig en transparant proces :

- De gemeente en eventuele samenwerkingspartners hanteren een zorgvuldig proces van trialoge
- Voor de burger moet altijd duidelijk zijn waarom gegevens worden gedeeld dan wel uitgevraagd.
- De burger wordt altijd toestemming gevraagd voor het delen van persoonsgegevens, 'tenzij ...',
- Gegevens worden alleen gedeeld zonder toestemming van betrokkenen als daar zwaarwegende argumenten aan ten grondslag liggen. Bijvoorbeeld in situaties waarin toestemming niet verkregen kan worden, maar er sprake is van risico voor de veiligheid en gezondheid van betrokkenen of de omgeving.
- Als gegevens worden gedeeld zonder toestemming van betrokkenen, worden zij hier altijd over geïnformeerd 'tenzij...'
- Aan gegevensdeling zonder toestemming, ligt een voor de burger verifieerbaar besluit ten grondslag
- Betrokken burgers kunnen altijd bij bespreking eigen casus zijn en worden betrokken bij het opstellen van het ondersteuningsplan, 'tenzij....'
- Het delen en vastleggen van persoonsgegevens gebeurt alleen op *need-to-know* basis en zoveel mogelijk op basis van zogenaamde 'dat-informatie'.

De 'tenzij...' situaties hebben betrekking op situaties waarin er zwaarwegende overwegingen zijn om geen toestemming te vragen, de bureger niet te informeren, of niet te betrekken bij een casusoverleg. Die zwaarwegende overwegingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de veiligheid van betrokkenen of hulpverleners, of lopend justitieel onderzoek.

### **3.5 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 en gezaghebbende plek moet hebben om klachten te uiten met betrekking tot gegevensuitwisseling en privacy. Tenminste tot aan de eerste evaluatie van de decentralisatiewetten wordt hiervoor een ombudsfunctie hiervoor in het leven



geroepen. 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.

Gemeenten moeten een actief beleid hebben om burgers te wijzen op hun rechten met betrekking tot gegevensverwerking door betrokken partijen, zoals bezwaar en beroep, inzage en correctierecht van gegevens. Met behulp van technologie moet het eenvoudiger worden voor de burger om te kunnen weten welke personen op welke momenten zijn of haar gegevens hebben ingezien, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen.

Daarnaast moet de burger moet er op kunnen vertrouwen dat zijn of haar gegevens veilig zijn bij de instanties die deze in beheer en gebruik hebben en dat de omgang met gegevens en gegevensopslag voldoet aan geldende beveiligingsprincipes zoals o.a. door de gemeenten zelf vastgelegd in de Baseline Informatiebeveiliging. Uitgangspunt is dat de gegevensuitwisseling voldoet aan de geldende beveiligingsprincipes Gemeenten.

- 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.
- 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. Dit geldt ook voor free-format berichten en chat.

### **3.6 De gemeente is verantwoordelijk voor de regie over, en de zorgvuldigheid van de gegevensuitwisseling en maakt daarover afspraken met andere partijen; het college van B&W is voor de wijze waarop het daaraan invulling geeft verantwoording verschuldigd aan de raad.**

Op dit moment is er vaak sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor gegevensdeling binnen de gemeenten en in samenwerkingsverbanden van gemeenten zoals veiligheidshuizen en wijkteams. Er wordt geen verantwoording afgelegd over de omgang met gegevens. Het kabinet heeft in haar decentralisatiebrief de gemeente benoemd wordt 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 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 een samenhangend beleid te voeren.

De ambitie 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. Aangezien dergelijke aanbieders en hulpverleners gebonden zijn aan hun eigen wettelijke kaders en professionele standaarden, zal de gewenste integrale aanpak via samenwerking, bij voorkeur op een met behulp van bestendige afspraken gestructureerde wijze kunnen plaatsvinden. Het is primair aan de gemeenten om die samenwerking te zoeken en vorm te geven met inachtneming van ieders

positie en verantwoordelijkheden. Alleen dan kan de door de gemeente gewenste brede, op de persoon toegesneden aanpak gestalte krijgen.

Een bijzonder aspect waarmee de gemeente rekening moet houden bij vormgeven en uitvoeren van haar beleid zijn de regels die gelden voor gegevensuitwisseling in verband met het waarborgen van de privacy van de burger. Deze vloeien voort uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens, die ook van toepassing is op gemeenten, en ook uit specifieke afspraken over gegevensdeling die zijn neergelegd in materiewetten. De verantwoordelijkheid voor de gegevensuitwisseling ligt bij de gemeente. De gemeente is de spil zowel in het hulpverleningsproces als in het de gegevensuitwisseling. Over de wijze waarop, het college van B&W aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft is het college verantwoording verschuldigd aan de raad.

CONCEPT

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

### **4.1 Toeleiding naar voorzieningen**

De wijze waarop gemeenten de toeleiding naar voorzieningen organiseren verschilt eveneens per gemeente. In sommige gemeenten wordt een aanvraag altijd langs het wijkzorgteam geleid, dat vervolgens in samenspraak met de burger de vraag onderzoekt. Op basis van het onderzoek wordt in samenspraak met de betrokkene(n) een plan opgesteld en worden zo nodig voorzieningen aangevraagd. Andere gemeenten beoordelen eerst aan de hand van een aantal vragen, of een nader onderzoek nodig is. Op die manier willen zij een onnodige belasting van het wijkzorgteam te voorkomen. Die beoordeling kan aan het loket plaats vinden of online. Gemeenten experimenteren daarin nog met de criteria die zij aan moeten leggen voor de juiste 'schifting' en de vragen die daarbij horen.

Gemeenten hebben verschillende voorkeuren met betrekking tot de gegevensverwerking in het kader van het onderzoek. Sommige gemeenten willen het liefst zoveel mogelijk gegevens verzamelen over de aanvrager, vóórafgaande aan het gesprek met de aanvrager. Andere gemeenten kiezen ervoor zo 'open mogelijk' het gesprek aan te gaan, en op basis van de informatie uit het gesprek, wordt nadere informatie verzameld. In veel gevallen zal er sprake zijn van een tussenvorm. In alle gevallen wordt gewerkt in samenspraak met, en met toestemming van de betrokkenen waar het gaat om het verzamelen van de informatie en persoonsgegevens, die noodzakelijk zijn voor het onderzoek en het beoordelen van de aanvraag.

### **Vragen en dilemma's bij toeleiding naar voorzieningen**

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

- Hoe kader je de uitvraag van persoonsgegevens in het kader van 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?
- Is het vragen van toestemming aan de burger om informatie die aanwezig is in gemeentelijke bestanden te gebruiken voldoende?

### **Toepassing van de kernpunten op toeleiding naar voorzieningen**

- De zorgvuldige omgang met persoonsgegevens moet geborgd zijn .

De aard van de onderzoeksfase is dat er nog veel onduidelijk is. Of, en zo ja welke (achterliggende) problematieken er spelen, en welke informatie relevant is, is niet altijd a priori aan te geven. Daarom ligt de oplossing in het ontwikkelen van een zorgvuldige protocol voor de onderzoeksfase. Het onderzoek zoals bedoeld in de Wmo heeft een diagnostisch karakter vergelijkbaar met een gesprek bij de huisarts. Via een serie vragen, checkvragen en observaties, probeert de medewerker zich een zo goed mogelijk beeld te vormen van de situatie en mogelijke probleemgebieden te identificeren, dan wel uit te sluiten, om tot een zo goed mogelijk advies/aanbod te komen. In eerste instantie moet daarbij worden uitgegaan van informatie die de betrokkene geeft. Pas als duidelijk is welke nadere informatie nodig is voor de vervolgstappen, of om de situatie beter te begrijpen, kan een medewerker overgaan tot het opvragen van persoonsgegevens uit registraties, of, in samenspraak met en met toestemming van de burger in contact treden met andere hulpverlenende instanties die betrokken zijn.

De ontwikkeling van protocollen en criteria om de juiste vragen te stellen, ook met betrekking tot noodzakelijke persoonsinformatie in de onderzoeksfase zijn nog maar net in ontwikkeling. Hierbij kan geleerd worden van protocollen en codes die in andere beroepsgroepen, zoals de jeugdzorg zijn ontwikkeld. Het is van belang dat het Rijk, samen met de VNG, de professionalisering van dit onderdeel ondersteunt.

- De hulpvraag van de burger is leidend

De Wbp vraagt van overheden om terughoudend te zijn in de uitvraag en verwerking van persoonsgegevens. Ook als de burger toestemming geeft voor gegevensverwerking, moet deze erop kunnen vertrouwen dat de wijze waarop de gemeente dat doet voldoet aan de criteria van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit. Uitvraag van persoonsgegevens moet noodzakelijk zijn in relatie tot de vraag die de burger stelt. De gemeenteambtenaar kan zich in eerste instantie een beeld vormen op basis van de informatie die de burger zelf geeft op relevante vragen, en op basis van zijn observaties als professional. Op basis daarvan kan in samenspraak met de burger bepaald worden welke gerichte uitvraag van persoonsgegevens uit registraties noodzakelijk zijn en waarom.

Er zullen gemeenten zijn die hier anders mee om willen gaan. In dat geval zullen zij protocollen moeten ontwikkelen waarin zij aangeven welke persoonsgegevens zij bij welke hulpvraag van een burger willen opvragen uit registraties. Ook hier geldt dat de uitvraag noodzakelijk moet zijn in relatie tot de vraag die de burger stelt, en moet voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

#### **4.2 Gegevens verwerken zonder toestemming**

Uitgangspunt van de decentralisaties is dat ondersteuning voor burgers zoveel mogelijk in samenspraak met de burger tot stand komt. Dat geldt ook voor de noodzakelijke gegevensuitwisseling. In hoofdstuk 1 is al beschreven dat in een beperkt aantal situaties het niet mogelijk is om toestemming te krijgen van betrokkenen voor het verwerken van persoonsgegevens, terwijl de situatie daar wel om vraagt. Het gaat hier meestal om zware multiprobleemsituaties, met meervoudige complexe problematiek op verschillende leefdomeinen. Niet ingrijpen door de overheid zou een gevaar opleveren voor de veiligheid en gezondheid van betrokkenen of hun omgeving.

De gemeente vervult een centrale rol in het organiseren van de ondersteuning in dergelijke situaties. In de visie van het kabinet op de decentralisaties worden zij geacht regie te voeren op de samenwerking tussen verschillende instanties. In dergelijke gevallen zal de gemeente persoonsgegevens moeten kunnen verwerken zonder toestemming van betrokkenen, met als doel te komen tot een ondersteuningsplan gericht op het oplossen van de problematiek.

De juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens zonder toestemming wordt in dergelijke samenwerkingsverbanden gevonden in artikel 8 van de Wbp. Daarin wordt de mogelijkheid geboden om persoonsgegevens te verwerken, zo nodig zonder toestemming van betrokkenen als het niet verwerken van deze gegevens grote risico's met zich mee zou brengen voor de veiligheid en gezondheid van betrokkenen en of hun omgeving.

#### **Vragen en dilemma's bij gegevens verwerken zonder toestemming**

De wet biedt mogelijkheden voor het delen van persoonsgegevens tussen professionals zonder toestemming, zij het onder zeer strikte beperkingen. Juist de ruimte die de wet biedt, leidt in de praktijk tot vragen en onduidelijkheid bij professionals.

- Op basis van welke criteria kan een regisseur besluiten om persoonsgegevens te verwerken of te delen tussen professionals, zonder 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 zonder zijn toestemming 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?

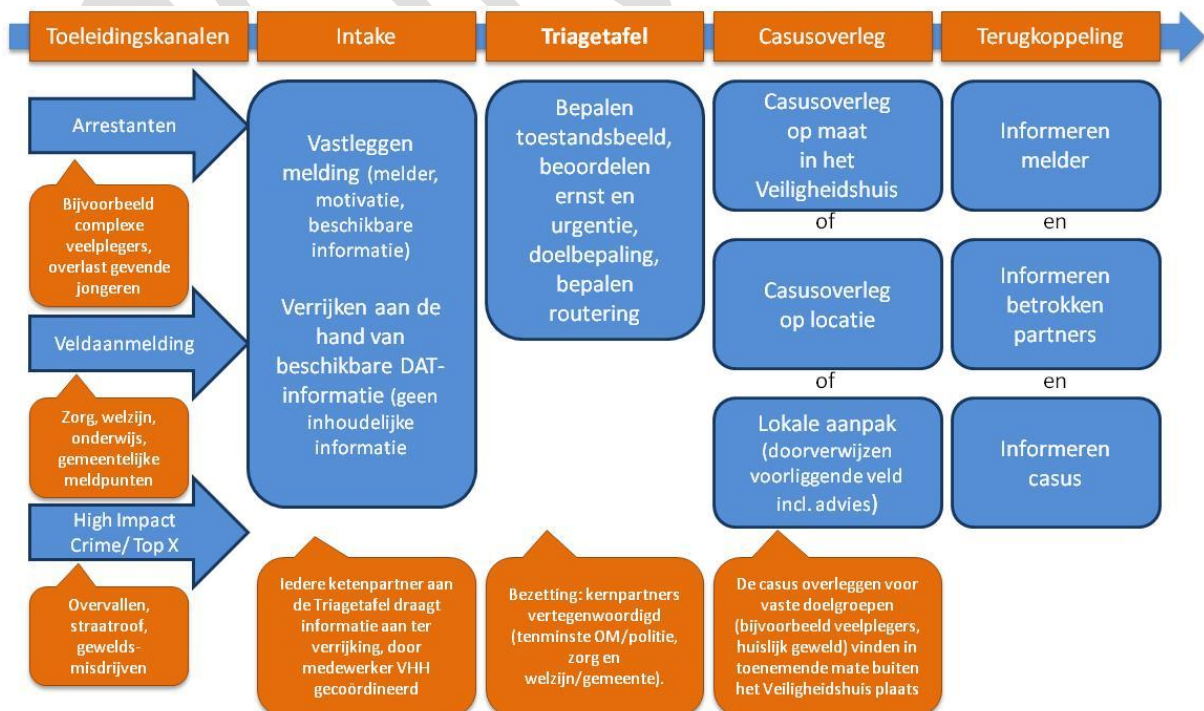
### Toepassing van de kernpunten van de visie op gegevens verwerken zonder toestemming

Voor de richtlijnen en spelregels met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens zonder toestemming van betrokkenen, sluit de visie nauw aan op de ervaringen, inzichten en instrumenten uit de programma's 'Achter de Voordeur' en 'Doorontwikkeling Veiligheidshuizen'. Deze programma's hebben in de loop der jaren veel ervaring opgebouwd in de aanpak van multiprobleemsituaties. Zij hebben instrumenten ontwikkeld om professionals te helpen tot zorgvuldige afwegingen te komen ten aanzien van het delen van persoonsgegevens met en zonder toestemming van betrokkenen, binnen het kader van de Wbp.

- Het verwerken van persoonsgegevens zonder toestemming van betrokkenen vraagt om een expliciet besluit dat het resultaat moet zijn van een zorgvuldig (triage)proces

Vanuit de ervaring van de programma's 'Achter de Voordeur' en 'Doorontwikkeling Veiligheidshuizen' met de aanpak van multiprobleemsituaties, weten we dat binnen de huidige wettelijke kaders mogelijkheden zijn om, indien de situatie dat vraagt, domeinoverstijgend gegevens te delen en te verwerken, zonder toestemming van de betrokkene. Dit vraagt echter om een zorgvuldige afweging, en een expliciet en gemotiveerd besluit door de verantwoordelijk ambtenaar. Voor deze zorgvuldige afweging zijn zogeheten triageprocessen ontwikkeld. Hiermee worden nu de eerste ervaringen opgedaan. Op basis hiervan moeten zowel de processen zelf, als ook de organisatorische inbedding ervan worden toepasbaar gemaakt worden voor breder gebruik.

Figuur 2. Triage proces veiligheidshuizen



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

De Wbp voorziet in de waarborgen voor de betrokkene. Deze moet worden geïnformeerd over het voornemen tot gegevensdeling zonder toestemming, tenzij er zwaarwegende overwegingen zijn dat niet te doen (bijvoorbeeld de veiligheid van anderen, of in verband met lopend juridisch onderzoek). 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 weer tenzij er zwaarwegende overwegingen zijn om dat niet te doen. Daarnaast heeft betrokkene recht op correctie als gegevens foutief zijn vastgelegd.

In crisissituaties is het soms niet mogelijk om bovenstaande proces van triage en informeren van de betrokkene vooraf te doorlopen. Dit vraagt om motivering van het besluit, en informeren van betrokkene achteraf.

- de professionele inschatting telt

Het zonder toestemming van betrokkenen verwerken of delen van persoonsgegevens is een grote inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Vandaar dat de Wbp dit alleen toestaat onder zeer strikte voorwaarden. Het inschatten van dat gevaar 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 zonder toestemming persoonsgegevens te verwerken en of te delen tussen professionals, ten principale een inschatting van professionals moet zijn. Dat professionals vanuit verschillende disciplines en gebonden door verschillende richtinggevend kaders daarin soms verschillende inschattingen en afwegingen maken, is onderdeel van de noodzakelijke checks en balances. Dit betekent dat een andere professional niet gedwongen kan worden om mee te werken aan het delen van persoonsgegevens. Dit geldt in het bijzonder daar waar het gaat om bijzondere persoonsgegevens en professionals gehouden zijn aan het medisch beroepsgeheim.

### **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. Regie kan plaatsvinden op verschillende niveaus. Op inhoudelijk casusniveau, op procesniveau en op het niveau van de informatie. Gemeenten en samenwerkingsverbanden gaan hier verschillend mee om. In sommige veiligheidshuizen zijn de rollen nadrukkelijk gescheiden. Als een casus zich aandient, is een procesregisseur verantwoordelijk voor het zorgvuldige proces van triage, beslissingen over gegevens delen zonder toestemming en de organisatie van het casusoverleg. Vaak doet deze ook de regie op de informatie. Soms ligt dat bij een aparte informatieregisseur. Als er eenmaal een aanpak is afgesproken ligt de casusregie vaak bij de hulpinstelling die het grootste aandeel heeft in het plan

Met de komst van de decentralisaties, de opdracht van het kabinet tot integrale dienstverlening en de noodzaak tot kostenbesparingen, zijn gemeenten op zoek naar nieuwe vormen van organiseren in het sociaal domein. Grofweg bevinden die zich op het spectrum van de regie, de nulde- en delen van de eerstelijns zorg in eigen huis, tot het uitbesteden van de regie en het daaruit voortvloeiende pakket aan zorg. In dat laatste geval sturen gemeente vanuit de opdrachtgeversrol.

## Vragen en dilemma's bij regie

- Op welke titel voert de gemeente regie en welke bevoegdheden vloeien daaruit voort met betrekking tot gegevensverwerking
- Wie is er verantwoordelijk voor de zorgvuldige omgang met gegevensverwerking bij samenwerkingsverbanden?
- Waar vindt verantwoording plaats over de wijze waarop in het samenwerkingsverband met gegevensverwerking wordt omgegaan.

## Toepassing van kernpunten van de visie op regie

Onder 3.6 is aangegeven binnen welke juridische context gemeenten regie kunnen voeren. Voor zover dit betrekking heeft op gegevensdeling bieden verschillende al bestaande uitgangspunten ruimte en handvatten. Waar gegevensdeling tussen uitvoeringsinstanties een wettelijke basis heeft en nader moet worden vormgegeven, kunnen richtlijnen van het Cbp voor samenwerking in ketens als uitgangspunt dienen (toevoegen referentie). Voor het vormgeven van de regierol zal het noodzakelijk zijn voor gemeenten om goed zicht te krijgen op wie bij deze informatiestromen de verantwoordelijke en de bewerkster is in de zin van de Wbp, en wat de afspraken tussen de verantwoordelijken en bewerksters zijn, zodat telkens zoveel mogelijk duidelijk wordt of en op welke grond gemeenten kennis mogen nemen van deze informatie. Voor wat betreft de plicht tot informatiebeveiliging, neergelegd in artikel 13 Wbp, bestaat al de BIG (Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten).

Een nadere vorm van het vormgeven van de regierol zou zijn het uitbesteden van gegevensverwerking aan een private partij, die dan als bewerkster zal worden benaderd. Hiervoor zullen goede contractuele afspraken dan nodig zijn. Gemeenten blijven ook bij dergelijke constructies immers verantwoordelijk, zowel in politieke zin als in de zin van de Wbp. De afspraken moeten dan in ieder geval het niveau van informatiebeveiliging 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.

Voor wat betreft het overige vormgeven van de regiefunctie door gemeenten wordt aangeraden om met name rekening te houden met de volgende zaken:

- Om de verantwoordelijkheid voor zorgvuldigheid van het delen van gegevens te kunnen nemen, maken gemeenten (raam)afspraken over:
  - De positie van de regisseur als spil in het proces van gegevensdeling
  - Het proces waarin de afweging wordt gemaakt of er sprake is van een situatie die gegevensdeling of uitvraag rechtvaardigt, en welk type persoonsgegevens in welke fase mogen worden gedeeld met wie en voor welk doel (trage)
  - De voorwaarden om af te wijken van het vragen van toestemming (afwegingskader)
  - Hoe om te gaan met 'botsende logica's', bijvoorbeeld in het geval een bepaald informatieniveau noodzakelijk wordt geacht maar medisch beroepsgeheim, of bijvoorbeeld belangen in het kader van opsporing zich daar tegen verzetten.
  - Escalatie in geval van verschillen van inzicht over de noodzaak tot het delen van gegevens 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 delen van gegevens zijn openbaar en komen transparant tot stand
- Het proces voor de afweging ten aanzien van gegevensdeling en het afwegingskader wordt bekrachtigd door de Raad.
- Het College legt jaarlijks verantwoording af aan de Raad over de praktijk van gegevensdeling, met name het aantal gevallen waarin zonder toestemming persoonsgegevens zijn gedeeld, 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 beoogd 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 in een wijkteam een analyse gemaakt en een plan opgesteld. Het plan is de plek waarin de afspraken tussen het huishouden en de hulpverleners zijn vastgelegd en vormt de basis, waarop de bewaking van de voortgang van de afgesproken hulp plaatsvindt. Indien nodig is het plan het instrument om regie 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- en, 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 allemaal 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**

- 1 plan maar niet 1 dossier

De Wbp eist dat het vastleggen en verwerken van persoonsgegevens moet voldoen aan de beginselen van doelbinding, noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit. Daaruit vloeit voort, dat het niet is toegestaan gegevens bij elkaar te brengen 'voor het geval dat'. Uit de Wbp vloeit ook voort dat als er alternatieven zijn om met verwerking van minder gegevens een wettelijke taak toch uit te voeren, dat alternatief de voorkeur heeft.



De visie sluit hier aan op het eindrapport VISD 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.”*

- 1 plan alleen als er noodzaak is tot een 1 plan en een duidelijk doel

Uit de Wbp vloeit voort dat er een noodzaak moet zijn voor het verwerken van persoonsgegevens. Dit betekent dat het simpele feit dat in een huishouden meer voorzieningen worden verstrekt, niet voldoende is om dit ook vast te leggen in 1 plan voor het hele huishouden. Er moet sprake zijn van samenhang tussen de problematieken, en noodzaak voor een integrale benadering en een duidelijk geformuleerd doel van de integrale aanpak.

- Minimaliseren van gegevens

Uit de Wbp vloeit voort dat het vastleggen en verwerken van gegevens wordt geminimaliseerd. In het eindrapport 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)

- 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 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.

- De burger heeft rechten

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), 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 Vroegsignalering**

Onder vroegsignalering verstaan we in deze visie een systematiek om situaties met een hoog risico op escalatie in een vroegtijdig stadium te kunnen identificeren. 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/gezin in beeld komt, hoe groter de kans dat met beperkte ondersteuning het gezin 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 wezen of waaruit de verslechtering van de situatie te ‘voorspellen’ was. 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 een dunne lijn tussen preventief ondersteunen en onnodige overheidsbemoediging.

Signalen kunnen komen van burgers zelf of hun omgeving, of van professionals. Daarnaast bestaan binnen de verschillende domeinen regelingen, protocollen en systemen voor vroegsignalering (o.a. AMK/SHG, VIR, SUWI). De afstemming tussen de sectoren is echter beperkt en het combineren van signalen uit verschillende domeinen is lastig.

Een aantal vormen van vroegsignalering bestaat al langer, o.a. de Verwijsindex risicjongeren. Daarnaast zijn gemeenten op zoek naar nieuwe manieren om situaties met een hoog risico op het ontstaan van ernstige problematiek vroegtijdig op het spoor te komen. Gemeenten zullen daarmee willen experimenteren. Elke manier van vroegsignalering brengt zijn eigen privacydilemma's met zich mee.

- Signalering door professionals of door de omgeving van de betrokkenen

De meest voorkomende wijze van vroegsignalering is die waarbij een professional of mensen uit de omgeving van een persoon of huishouden een melding doen bij een instantie, bijvoorbeeld het AMK, Steunpunt Huiselijk Geweld, of een andere instantie. Voor het AMK en SHG zijn wettelijke kaders en handelingsprotocollen. In de jeugdsector bestaat de VIR (Verwijsindex Risicjongeren).

Daarnaast maken veel gemeenten gebruik van lokale signaleringssystemen. Deze berusten op samenwerkingsafspraken tussen instanties zoals SoZaWe, Jeugd Gezondheidszorg (JGZ), Bureau Jeugdzorg (BJZ), Politie, Onderwijs enz.. Hulpverleners geven een signaal af wanneer zij vaststellen dat het opgroeien van het kind risicovol verloopt. Zij zoeken dan de samenwerking met andere partners die hetzelfde kind in behandeling hebben. Door middel van het maken van afspraken met alle relevante ketenpartners rondom risicosignalering, is het mogelijk vroegtijdig risicosituaties in beeld te krijgen. De kern van deze wijze van signaleren is de persoonlijke betrokkenheid en inschatting van de melder.

- Signalering op basis van geautomatiseerde systemen

In de discussies rond vroegsignalering wordt soms ook de mogelijkheid geuit om signalen te genereren op basis van geautomatiseerde koppeling van bestanden. De gedachte is dat als een persoon of huishouden in meerdere domeinen voorkomt, er een signaal binnenkomt bij een regisseur, die op basis van een risicoanalyse de situatie nader kan onderzoeken. In deze variant zouden gegevens ook gepseudonimiseerd kunnen worden, om de privacy te beschermen. Uitgangspunt is dat er minimaal gegevens worden uitgewisseld. Voornamelijk 'dat-informatie' en geen 'wat-informatie'.

### **Vragen en dilemma's bij vroegsignalering**

- Welke vormen van vroegsignalering – 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 vroegsignaal 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 vroegsignalering

- Signalering op basis van persoonlijke inschattingen van de melder past binnen huidige kaders.

Er is geen reden om de bestaande 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, te veranderen. Van belang is dat de instanties die in actie komen een zorgvuldig proces volgen in het omgaan met signalen en het onderzoeken van het signaal. Voor een aantal categorieën zijn hiervoor specifieke wettelijke kaders gecreëerd. Bij het onderzoeken van signalen is het van belang dat gemeenten en instellingen een zorgvuldig proces van triage hanteren. Afwegingsprotocollen zullen verder ontwikkeld moeten worden.

- Ruimte voor experimenten,

Gemeenten zullen – terecht – wegen zoeken om opkomende probleemsituaties snel op het spoor te komen. Dit past bij de opdracht tot preventie, voorkomen dat mensen in de problemen raken, en past bij de noodzaak tot kostenbeheersing. Nieuwe vormen van vroegsignalering op voorhand uitsluiten zou gemeenten teveel beperken in de zoektocht naar nieuwe oplossingen. En het is niet uitgesloten dat een methode die in eerste aanleg de privacy van burgers teveel schaadt, na enkele ontwikkelslagen wel werkbaar te maken is binnen de geldende privacykaders. Het is van belang om op dit punt experimenten op beperkte schaal te mogelijk te maken, deze goed te volgen en na verloop van tijd conclusies te kunnen trekken als basis voor regelgeving.

- Dat-gegevens in plaats van wat-gegevens

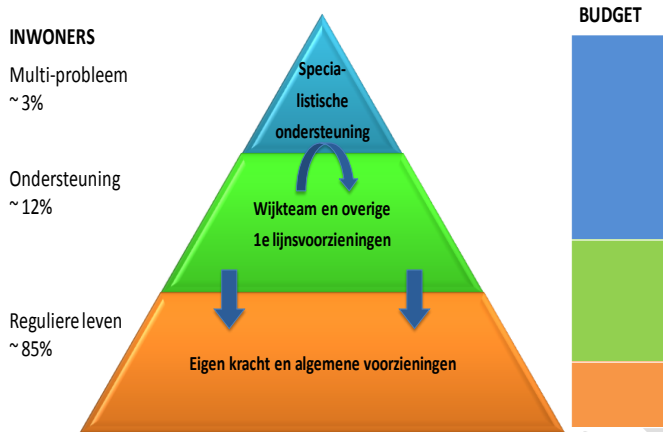
Uit de beginselen van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit uit de Wbp vloeit voort dat signalen geen ‘inhoudelijke informatie’ (wat-gegevens) bevatten, maar alleen ‘dat-informatie’. (vergelijk de VIR-systematiek). Wanneer er signalen zijn kan met behulp van een triageproces besloten worden of en welke informatie verder gewisseld wordt.

- 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 – na verloop van tijd - uit het systeem wordt verwijderd. Ook hiervoor kan aansluiting gezocht worden bij bestaande wettelijke kaders voor VIR, SHG.

## BIJLAGE 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 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.