

Reactie op de conceptnota “Beleidsvisie zorgvuldige gegevensuitwisseling over sectoren heen in het kader van de decentralisaties”

Inleiding

De komende decentralisatie van taken naar gemeenten, met de twee nieuwe uitgangspunten van de overheid, te weten - ‘Eén gezin, één plan, één regisseur’, alsmede ‘preventie en vroegsignalering’- vragen om een goede mogelijkheid om gegevens over burgers te kunnen delen.

De conceptnota onderkent dat gemeenten ruimte moeten hebben om de noodzakelijke nieuwe werkwijzen daartoe te ontwikkelen en dat er tegelijkertijd op gestuurd wordt dat in deze nieuwe werkwijzen de privacy van burgers gewaarborgd is¹. Dit impliceert dat in de periode van ontwikkeling spelregels nodig zijn die houvast bieden aan de praktijk.

Relevante vragen

De hiervoor beschreven noodzaak om over goede mogelijkheden te beschikken tot het delen van gegevens, noopt tot het beantwoorden van de volgende vragen:

1. Is er voldoende ruimte binnen het huidig wettelijk kader om domeinoverstijgend gegevens te delen?
2. Is er een richtinggevend kader?
3. Welke spelregels geven houvast aan de praktijk?

Ad 1. Is er voldoende ruimte binnen het huidig wettelijk kader om domeinoverstijgend gegevens te delen?

Het belang van het beantwoorden van deze vraag is dat ten gevolge van de transitie gemeenten het meer persoonsgegevens van meer burgers zullen gaan verwerken. Ook het CBP onderkent deze consequentie van de transitie. Het CBP onderkent ook dat daarbij sprake zijn van de verwerking van medische en strafrechtelijke persoonsgegevens, en dus van bijzondere persoonsgegevens. Daarnaast is van belang - zo stelt het CBP - dat de decentralisatie van taken in het sociale domein en de daarmee gepaard gaande gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens niet afzonderlijk van elkaar kunnen worden gezien. Het is immers ook de bedoeling dat persoonsgegevens die in het ene deel van het sociale domein voor de daartoe omschreven doelen worden verwerkt, in de overige delen van het sociale domein voor andere doelen kunnen worden gebruikt.²

Vraagt de transitie nu niet eerst om een wetswijziging om het delen van gegevens over de domeinen heen mogelijk te maken? Blijkens de vele analyses en brieven van bewindspersonen aan onder meer de Tweede Kamer, is er thans voldoende ruimte in de wet. Voorbeelden waaruit dat blijkt:

Deze aspecten zijn reeds uitgebreid onderzocht door het NICIS Institute in De Rotonde van Hamed, door de Commissie Brouwer-Korf in het rapport ‘Gewoon doen’, door de Universiteit van Amsterdam in het WODC Rapport, en door de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De conclusie luidt dat er binnen het huidig wettelijk kader voldoende ruimte aanwezig is. Dit is ook door de ministers in een brieven aan de aan de Tweede Kamer bevestigd.

¹Conceptnota ‘Beleidsvisie zorgvuldige gegevensuitwisseling over sectoren heen in het kader van de Decentralisaties’, p. 4.

²Brief CBP aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ‘Voorgenomen decentralisatie van taken in het sociale domein’. 29 oktober 2013.

Een aantal belangrijke onderdelen uit deze rapporten/brieven:

- *De rotonde van Hamed, NICIS Insitute*

“Gedurende het onderzoek gingen wij spreken over De Mythe van Regelgeving. Hoe harder we zochten naar wetten, hoe minder we ze tegenkwamen. Wat betekent dit? Overal waar wij kwamen werd wetgeving genoemd als eerste verklaring voor de gebrekkige hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. Als we doorvroegen om voorbeelden, waren die nauwelijks te geven. Of de professionals die wij spraken kenden de wetten niet die ze in de weg zaten, of ze zagen regels en procedures aan voor wetten. Wel vonden we veel regels die organisaties zelf opstellen. Vaak hebben deze interne regels met de financiering van hulp- en dienstverlening te maken. Met name de targets die veel professionals krijgen opgelegd vormen een obstructie voor adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen. We concluderen dat onze eerste hypothese moet worden verworpen. Het is niet zo dat nationale regelgeving adequate hulp- en dienstverlening aan mensen met meerdere problemen op lokaal niveau belemmert. Wetgeving die uitzonderingen mogelijk maakt om maatwerk te leveren aan mensen met meerdere problemen wordt genegeerd en soms zelfs dichtgetimmerd met regels die de professionals zichzelf opleggen.”

- *‘Gewoon doen’, Rapport Commissie Brouwer-Korf³*

“Op basis van zowel de eigen analyse, als de gesprekken met deskundigen constateert de Commissie dat bestaande wet- en regelgeving veelal op hoofdpunten voldoende ruimte biedt voor het realiseren van een goede balans tussen privacy en veiligheid, maar dat het moeilijk is de brug te slaan naar de praktijk. Daar komt nog bij dat privacy vaak vanuit een strikt juridisch oogpunt op zichzelf wordt bekeken, hetgeen een open discussie verder bemoeilijkt. De Commissie meent dat privacy als een normaal beleidsterrein moet worden gezien. Het spreekt voor zich dat de bestaande internationale en nationale juridische randvoorwaarden daarbij - net als bij andere beleidsterreinen - van groot belang zijn. Maar dat neemt niet weg dat ook andere overwegingen (zoals efficiency, financiën, politiek, professionaliteit) een belangrijke rol horen te spelen. Met andere woorden, door privacy als een normaal beleidsterrein of een onvermijdelijk facet van vele beleidsterreinen te zien, kan de discussie op basis van meer overwegingen gevoerd worden dan alleen de (schijnbare) tegenstelling tussen veiligheid en privacy. Een andere reden waarom de bestaande wet- en regelgeving in de praktijk onvoldoende werkt is het hoge abstractieniveau daarvan. Belangrijke uitgangspunten van de Wet bescherming persoonsgegevens als doelbinding, subsidiariteit en proportionaliteit bieden weliswaar de mogelijkheid voor het realiseren van een zorgvuldige balans tussen privacy en veiligheid, maar zijn soms moeilijk te vertalen naar een concreet geval. Het wringt zich dat vaak strikt naar regels wordt gekeken zonder echt te kijken naar wat in het concrete geval noodzakelijk en wenselijk is.”

- *‘Gegevensuitwisseling door toezichthouders’, Universiteit van Amsterdam⁴*

“In het onderzoek is veel aandacht uitgegaan naar de bescherming van persoonsgegevens. Dat is een kernpunt bij de afweging of tot uitwisseling kan worden overgegaan. In paragraaf 2.3.2 wordt het EU kader voor privacybescherming besproken, dat is uitgewerkt in artikel 7, 8 en 9 Wbp (paragraaf 2.4).

³Advies van de commissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer, 0901 12310, januari 2009. Dit Rapport vormde het Richtinggevend kader en het toenmalig Kabinetsstandpunt. Brief Minister van Justitie en Minister van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 3 nov. 2009.

⁴WODC Rapport Gegevensuitwisseling door Toezichthouders, UvA juni 2012.

Dit kader biedt ruime mogelijkheden om gegevens uit te wisselen, als maar is voldaan aan de randvoorwaarde dat duidelijk vaststaat waarvoor gegevens worden verzameld en verwerkt. Wanneer bestuurlijke toezichthouders en uitvoeringsorganisaties onderling willen uitwisselen, kan dat ook op grond van de Wbp. Het Europese recht, noch de Wbp staan daaraan in de weg. De problematiek van de doelbinding, die in het onderzoek in paragraaf 2.4.3 en 4.6 werd besproken, is niet onoverkomelijk”.

- *Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*⁵

“Ex-gedetineerden die terugkeren in de maatschappij, zijn vaak onvoldoende geëquipeerd om te kunnen functioneren in een baan en als zij aan het werk gaan, of ze die baan ook op langere termijn kunnen behouden. Uit onderzoek blijkt dat werkloosheid een belangrijke voorspeller is voor terugval in delictgedrag. Daarom is het belangrijk dat de maatschappelijke voorzieningen goed aansluiten op detentie en is informatie-uitwisseling tussen penitentiaire inrichtingen, gemeenten, UWV en maatschappelijke partners in de dienstverlening aan ex-gedetineerden, waaronder zorgvoorzieningen, van groot belang. Alleen daardoor kan tijdig worden beoordeeld op welke velden zich problemen voordoen, en kunnen betrokken partijen de cliënten gericht doorverwijzen of een samenwerking opstarten. Informatie-uitwisseling is een cruciaal onderdeel van de samenwerking tussen partijen.”

- *Brief Minister en Staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie*⁶:

Deze brief is geschreven als reactie op het hiervoor genoemde rapport Gegevensuitwisseling door Toezichthouders: “*Het rapport maakt eens te meer duidelijk dat het juridisch kader geen onnodige of onterechte belemmeringen bevat om gegevens uit te wisselen*”.

- *Ministerie Binnenlandse zaken en Ministerie VWS: Achter de voordeur*⁷:

“Bovendien is integraal werken niet alleen een nieuwe manier van werken, het zet in potentie de gangbare orde binnen het openbaar bestuur op zijn kop”. Een Adv-project waarbij de GGZ, BJZ, Sociale Zaken, Verslavingszorg, Politie en Welzijn als gelijkwaardige partners samenwerken, is het doel.

- *Beleidsreactie naar aanleiding van het RVZ rapport ‘Stoornis en Delict*⁸:

”De huidige wet- en regelgeving biedt volgens de Inspectie voor de Gezondheidszorg voldoende mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen het strafrechtelijke en het civiele/vrijwillige domein. Alleen blijkt dat er in de praktijk niet altijd voldoende kennis is over het vraagstuk welke informatie nu wel en niet mag worden uitgewisseld en onder welke voorwaarden.”

Samenvattend en concluderend: binnen het huidig wettelijk kader bestaat voldoende ruimte om de benodigde gegevens tussen de domeinen over cliënten uit te wisselen.⁹

⁵Nota van bevindingen. Informatie-uitwisseling rondom ex-gedetineerden met multiproblematiek, juni 2012.

⁶ Brief Minister en Staatssecretaris Ministerie V&J 29 oktober 2012 n.a.v. WODC rapport Gegevensuitwisseling door Toezichthouders dat een vervolg is op het Kabinetstandpunt op basis van Rapport Brouwer-Korf ‘Gewoon doen’.

⁷De praktijk als landingsbaan ‘aanpak achter de voordeur’. Ministerie van BZK, Ministerie van VWS. juni 2013.

⁸Brief Minister VWS en Minister V&J aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 juni 2013.

⁹Zie verder Grondslag Samenwerken aan Zorg en Veiligheid. Mr JJA van Boven, drs PJ Gunst. Vervaardigd in het kader van de Leertuin Zorg & Veiligheid; ontwikkeld met subsidie van Ministerie V&J. Oktober 2013.

Ad 2. Is er een richtinggevend kader?

In de conceptnota wordt het belang onderstreept 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”.¹⁰

Dat richtinggevend kader bestaat reeds. Op 3 november 2009 schreef de minister van justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Brouwer-Korf en evaluatie van de Wet bescherming Persoonsgegevens. Dit Kabinetsstandpunt is toen beschouwd als het ‘Richtinggevend kader’ en heeft aan actualiteit niets ingeboet. Dit

Kabinetsstandpunt is gevolgd door de brief van het Ministerie van V&J van 29 oktober 2012 inzake WODC rapport Gegevensuitwisseling door toezichthouders. (zie *Bijlage*)

Ad 3. Welke spelregels geven houvast aan de praktijk?

In het kader van programma Doorontwikkeling Veiligheidshuizen van het Ministerie van V&J is vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis Midden Brabant het ‘Leertuinconcept’ ontwikkeld. (zie *Bijlage*).

Uitgangspunt daarbij is dat de taken en verantwoordelijkheden die aan de gemeente zijn en nog worden opgedragen op een rij zijn gezet en dat hun onderlinge samenhang is geïd. Dit is vastgelegd in de ‘Grondslag Samenwerken aan Zorg en Veiligheid’. In deze ‘Grondslag’ wordt de onderlinge samenhang tussen de verschillende taken en verantwoordelijkheden op de leefgebieden van een burger duidelijk. Zichtbaar is dat deze taken en verantwoordelijkheden zich als ‘communicerende vaten’ jegens elkaar verhouden.

De Grondslag geeft gemeenten op beleidsniveau duidelijke handvatten om doelen vast te stellen om gegevens vast te leggen en waarom op thema’s domeinoverstijgend gegevens zouden moeten worden gedeeld. Daarnaast geeft het organisaties en individuele professionals handvatten om doelen te formuleren op grond waarvan de noodzaak tot het delen van gegevens zichtbaar kan worden gemaakt.

De Grondslag geeft vervolgens aan professionals een *methodiek* om - als zij hun doel hebben geformuleerd - op zorgvuldige wijze gegevens te delen. Het Leertuin concept beoogt aan gemeenten en professionals een Leerfase te bieden met een implementatie- traject, opdat zij zich de spelregels eigen kunnen maken. Tevens wordt onderzoek gedaan door masterstudenten vanuit de verschillende universitaire faculteiten naar de bevindingen. De eerste onderzoeksresultaten zijn nu beschikbaar.

Het Leertuinconcept werkt vanuit de doelstelling:

- Eén gezin, één pan, één regisseur;
- Systeemgerichte- aanpak.

Dat leidt ertoe dat er:

- Domeinoverstijgend gegevens kunnen worden gedeeld indien noodzakelijk;
- Gegevens kunnen worden gedeeld tussen professionals die bij de verschillende gezinsleden zijn betrokken;
- Gefocust wordt op ‘preventie en vroegsignalering’;
- Een omslag wordt gerealiseerd - waar nodig - van ‘toestemming vragen’ naar ‘transparantie’.

Gemeenten én professionals leren om doelen te formuleren en om een analyse te maken van welke doelen verenigbaar zijn. Vanuit deze doelredenering leert men om zeer zorgvuldig te handelen.

¹⁰Conceptnota p.4.

Leertuin geeft antwoord op waarschuwing CBP

In haar brief van 29 oktober 2013 (zie voetnoot 2) waarschuwt het CBP voor het delen van gegevens tussen doelen die niet verenigbaar zijn. Dit voorkomt het Leertuinconcept door te hameren dat eerst de doelredenering moet plaatsvinden.

Het CBP waarschuwt voor het bovenmatig delen van gegevens: dit voorkomt het Leertuinconcept door professionals vaardig te maken in het hanteren van het belangrijke gereedschap, het 'juridisch Zwitsers zakmes'. Dit betreft de juiste toepassing van de principes 'subsidiariteit, proportionaliteit en doelmatigheid.

Het CBP mist de overkoepelende visie van de wetgever op de samenhang tussen de verschillende wettelijke regelingen. Dit gemis wordt opgeheven door de beschrijving in de Grondslag van de samenhang tussen de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente.

Mr. J. J. A. van Boven

Bert Kissing Projectleider Leertuin Achterhoek