

Juridische aspecten van gegevensuitwisseling in het sociaal domein

Paper

UNIVERSITEIT TWENTE.

Universiteit Twente/ BMC

Datum: 25 juni 2020

Naam adviseurs: Marcel Boogers, Peter Donders, Alex Commandeur, Rob van Hilten, Rob van 't Zand en Haiko Vink

Projectnummer: PO007219

Classificatie: Openbaar

Status: Paper m.b.t. een deelgebied van dit onderzoek

Inhoud

Hoofdstuk 1 - Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Hoofdstuk 2 - Probleemverkenning	3
2.1 Gegevensuitwisseling in het sociaal domein: kritische factoren	3
2.2 Probleemstelling	5
Hoofdstuk 3 - Juridische factoren	6
3.1 De decentralisaties	6
3.2 Het conceptwetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein	9
3.3 Conclusies Wams	14

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Dit paper is een tussenresultaat van een onderzoek dat de Universiteit Twente en BMC uitvoeren naar gegevensuitwisseling in het sociaal domein vanuit het gemeentelijke perspectief van werk en inkomen. Het onderzoek is gefinancierd door het Instituut Gak en richt zich op de begunstigende en belemmerende factoren voor gegevensuitwisseling ten behoeve van integraal werken in het sociaal domein.

Wij onderzoeken de begunstigende en beperkende factoren rond gegevensuitwisseling tussen enerzijds Werk en Inkomen en anderzijds Jeugdzorg en WMO. In dit onderzoek bestuderen we deze complexiteit met als doel aanbevelingen te kunnen doen die deze gegevensuitwisseling kunnen verbeteren. We werken concrete verbetervoorstellen uit die op korte termijn realiseerbaar zijn.

De status van dit paper.

Dit paper presenteert de eerste resultaten van ons onderzoek met betrekking tot de juridische factoren, waarbij we specifiek ingaan op de het wetsontwerp aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Deze beschouwen we in het licht van kritische factoren die gegevensuitwisseling in het sociaal domein begunstigen dan wel belemmeren.

Hoofdstuk 2 - Probleemverkenning

2.1 Gegevensuitwisseling in het sociaal domein: kritische factoren

De decentralisaties in het sociaal domein in 2015 waren mede gericht op het versterken van de samenhang tussen gemeentelijke (jeugd)zorg, maatschappelijke ondersteuning én werk en inkomen (Participatie). Niet alleen in beleid, maar ook in uitvoering, verantwoording en monitoring¹. In de literatuur zijn weinig definities of omschrijvingen van het versterken van de samenhang of het begrip integrale dienstverlening te vinden. Op basis van de verschillende bestudeerde stukken stelt de Inspectie van SZW dat het bij integrale dienstverlening gaat om: "een wijze van dienstverlening waarbij verschillende problemen rond een persoon, gezin of huishouden door twee of meer actoren in samenhang worden opgepakt, waarbij een gezamenlijk doel wordt nagestreefd"².

In de eerste jaren na de invoering van de decentralisaties in het sociaal domein is vooral aandacht besteed aan de transitie van de nieuwe taken, met een accent

¹ Memorie van Toelichting Wet WMO 2015.

² Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie. Een onderzoek naar de gemeentelijke dienstverlening aan gezinnen met multiproblematiek en dak- en thuislozen, Inspectie SZW nummer R16/03 en R17/03

op beleids- en uitvoeringsprocessen die voortkomen uit de Jeugdwet en de Wmo. De verbinding met Werk en Inkomen/Participatie is om verschillende redenen, waaronder een verschil in focus tussen de onderdelen, nog niet of onvoldoende opgepakt³. Mede hierdoor zijn Wmo, Jeugdwet en Participatiewet afzonderlijk geïmplementeerd, met aparte budgetten, verordeningen, werkwijzen en inkoopafspraken. De inspectie SZW concludeert dat 'participatie het sluitstuk is van dienstverlening' en dat er bij inkomensvoorzieningen te weinig maatwerk plaatsvindt, ook door een gebrekkige samenwerking met professionals uit het Wmo- en Jeugdzorg-domein⁴.

Er is weinig onderzoek gedaan naar belemmeringen om persoonsgegevens uit te wisselen tussen Werk en Inkomen/Participatie en de andere onderdelen. Onderzoeken van het Sociaal Cultureel Planbureau en de Autoriteit Persoonsgegevens richten zich op Jeugd en de Wmo. Uit deze onderzoeken komt naar voren dat gegevensuitwisseling tussen de onderdelen als gevolg van ontbrekende wetgeving of onbekendheid met wetgeving uitwisseling in de weg staat. Ook is het beperkt mogelijk om tussen gemeenten uniforme werkwijzen en best practices te delen, omdat gemeenten vaak een eigen inrichting en beleid ('de lerende praktijk') hebben. Daarbij heeft het gemeentebestuur niet altijd prioriteit gegeven aan het goed borgen van de privacyaspecten⁵. Dit onderzoek richt zich op het doorgronden van die factoren die gegevensuitwisseling in het sociaal domein mogelijk belemmeren en te inventariseren hoe gemeenten omgaan met deze belemmeringen. Bij de voorbereiding van dit onderzoek hebben wij de hypothese gesteld dat mogelijke belemmeringen zijn onder te verdelen in drie groepen:

- **Juridische factoren.** Het ontbreken van wettelijke grondslagen voor gegevensuitwisseling in (sectorale) wetten, het ontbreken van heldere afspraken in lokale procedures en protocollen en het ontbreken aan voldoende kennis binnen gemeentelijke organisaties over (privacy) wetgeving.
- **Organisatorische factoren.** Landelijke wet- en regelgeving is niet altijd even helder uitgewerkt in beleidsplannen en samenwerkingsovereenkomsten tussen gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bij Werk en Inkomen/Participatie. Ook de inrichting van de ICT-systemen is een belangrijke factor. Er bestaat vaak geen voorziening voor het efficiënt en veilig kunnen uitwisselen van gegevens. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan gegevensstandaarden en uitwisselingsprotocollen.
- **Professionele factoren.** Deze factoren hebben betrekking op de wijze waarop professionals dagelijks ten behoeve van het klantcontact met persoonsgegevens werken, hun werkinstructies en hun vaardigheden. Ook

³ <https://www.movisie.nl/artikel/verbinding-wmo-participatiewet-hoe-gaat-eigenlijk>

⁴ <https://www.inspectieszw.nl/binaries/inspectieszw/documenten/rapporten/2018/01/24/werk-en-inkomen-als-partner-in-integrale-dienstverlening-een-moeizame-relatie/Werk-en-inkomen-als-partner-in-integrale-dienstverlening.pdf>

⁵ https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Samenvatting_Overall_rapportage_sociaal_domein_2016

bij dit aspect speelt ICT een belangrijke rol. Door een sectorale (verkokerde) of 'te behoedzame' inrichting binnen een organisatie is uitwisseling van gegevens vaak niet goed mogelijk.

Om deze factoren goed te kunnen begrijpen, is bestaande wet- en regelgeving onderzocht en hebben we onderzocht hoe gemeenten hun organisaties hebben ingericht met betrekking tot gegevensuitwisseling. Hiertoe hebben we documenten bestudeerd, beleids- en uitvoerende professionals geïnterviewd en hebben we enkele groepsgesprekken gehouden.

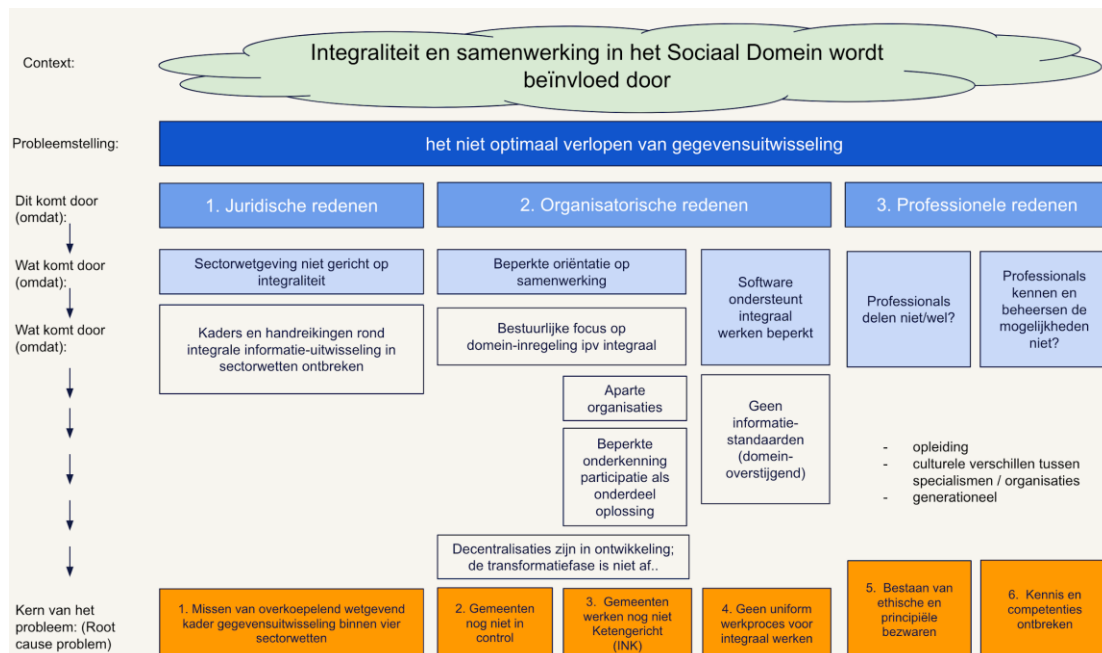
2.2 Probleemverkenning

De centrale vraag is hoe Werk en Inkomen/Participatie beter kan worden aangesloten bij Jeugd en Wmo en in hoeverre persoonsgegevens- en informatie-uitwisseling hieraan een bijdrage kan leveren. Hiertoe wordt onderzocht wat begunstigende en belemmerende factoren zijn voor integrale samenwerking en hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan.

De centrale vraag is geoperationaliseerd in de volgende subvragen:

- Welke wettelijke belemmeringen zijn er om persoonsgegevens uit te wisselen en in hoeverre ontbreekt het bij medewerkers aan inzicht in de mogelijkheden die er wel zijn om informatie en persoonsgegevens te delen?
- In hoeverre zijn gemeenten en hun samenwerkingsverbanden in staat om integraal samen te werken door betere informatie- en gegevensuitwisseling? Welke belemmeringen doen zich voor en hoe kunnen die worden weggenomen?
- Hoe gaan professionals in de praktijk om met integrale dienstverlening en persoonsgegevens- en informatie-uitwisseling? Waar lopen zij tegenaan en zijn er oplossingen dan wel goed practises die in de praktijk worden gebruikt en waarvan we kunnen leren?

In het volgende schema is de volledige probleemanalyse op basis van deskresearch weergegeven.



Figuur 1: Probleemverkenning gegevensuitwisseling in het sociaal domein

Hoofdstuk 3 - Juridische factoren

3.1 Privacy impact assessment

In 2014 is bij de voorbereiding van de decentralisatie van het sociaal domein een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd door het ministerie van BZK⁶. In deze PIA zijn aandachtspunten, risico's en suggesties voor gegevensverwerking bij de uitvoering van de gemeentelijke taken en werkzaamheden in een gedecentraliseerd sociaal domein geformuleerd. In de PIA staat:

"Gemeenten worden eerstverantwoordelijke 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'"

⁶ Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding Aandachtspunten, risico's en suggesties voor gegevensverwerking bij de uitvoering van de gemeentelijke taken en werkzaamheden in een gedecentraliseerd sociaal domein; Ministerie BZK 2014, pagina 5 <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/publicaties/privacy-impact-assessment-drie-decentralisaties-pia-3d>

⁷ Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding Aandachtspunten, risico's en suggesties voor gegevensverwerking bij de uitvoering van de gemeentelijke taken en werkzaamheden in een gedecentraliseerd sociaal domein; Ministerie BZK 2014

De minister van BZK heeft in een brief aan de Tweede Kamer bij de behandeling van de decentralisatie in 2014 een beleidsvisie met richtlijnen gepubliceerd. De richtlijnen hebben betrekking op het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens in de gemeentelijke praktijk in het kader van de decentralisaties⁸. In deze brief stelt de minister 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.*

Daarmee is er geen wettelijke regierol voor de gemeenten benoemd in de WMO, Jeugdwet of Participatiewet. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens stelt in een wetgevingsadvies over de WMO 2015 dat een samenhang in decentralisatie wetgeving tussen de taken ontbreekt⁹. Dat betekent dat voor het uitwisselen van persoonsgegevens binnen het sociaal domein er andere, expliciete mogelijkheden in de verschillende materiewetten moeten zijn benoemd. Zowel in de verstreckende wet als de ontvangende wet. Ook op die wijze kunnen gemeenten dan uitvoering geven aan integrale dienstverlening. Gelet op de verspreiding van de grondslagen over de verschillende materiewetten vraagt de toepassing hiervan binnen de gemeenten wel uitwerking. Uit de eerder genoemde PIA blijkt ook dat dit laatste voor gemeenten lastig is. De Autoriteit Persoonsgegevens constateert in een onderzoek in 2016 onder 41 gemeenten dat gemeenten géén duidelijk beeld hebben van welke gegevens zij in het sociaal domein mogen verwerken, voor welke doelen zij dit mogen verwerken en op basis van welke grondslagen. Ook heeft geen van de 41 gemeenten duidelijk bepaald wat de rol van toestemming daarbij kan of moet zijn¹⁰.

De bepaling van de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens bij de integrale uitvoering van taken in het sociaal domein is complex. Dat komt omdat er verschillende domeinen en wetten zijn (de Jeugdwet, de Wmo 2015, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet passend onderwijs) op grond waarvan gemeenten in het sociaal domein taken uitvoeren en persoonsgegevens verwerken. Elke afzonderlijke wet bevat bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens in dat specifieke domein. Daarbij zijn de bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens als uitgangspunt genomen. Maar voor het in samenhang kunnen uitvoeren van de verschillende wetten in het sociaal domein is een aparte grondslag nodig. Deze grondslag kan dan mogelijk maken dat persoonsgegevens die zijn verwerkt in het ene domein,

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32761-62.html>

⁹ Ook de Autoriteit Persoonsgegevens heeft in haar Advies conceptwetsvoorstel maatschappelijke ondersteuning 2015 van 29 juli 2013 hierover kritisch geadviseerd: *Het wetsvoorstel en de MvT geven vooralsnog onvoldoende blijk van een samenhangende analyse van de verwerking van persoonsgegevens die plaatsvindt bij de uitvoering van deze wet en de beoogde samenhang in uitvoering met de overige decentralisatie van taken in het sociale domein.*

¹⁰ Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming Autoriteit Persoonsgegevens april 2016

ook mogen worden verwerkt voor een ander doel in een ander domein. Deze bepaling ontbreekt in de huidige sociaal domein wetten. Daarmee ontbreekt een grondslag voor gemeenten om uitvoering te kunnen geven aan een integrale taakuitoefening.

Gemeenten kunnen in het geval van het ontbreken van een grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens niet terugvallen op het vragen van toestemming. Een vereiste voor toestemming als grondslag is dat deze in vrijheid gegeven moet zijn. Daarvan is in het sociaal domein niet vaak sprake omdat de betrokkene afhankelijk is van de gemeente. Geen toestemming betekent dan geen voorziening en daarmee is er geen vrije keuze¹¹.

De regels voor het rechtmatig verwerken van persoonsgegevens in het sociaal domein zijn deels terug te vinden in de AVG en deels in de materiewetten. Dat maakt dat inbedding van de regels in werkwijze en procedures destijds nog niet in alle gevallen was uitgewerkt en dat bovendien de interpretatie van de regels ook nog tot misverstanden leidt¹². Ook uit de "Eerste evaluatie Jeugdwet" blijkt dat gemeenten de uitwisseling van gegevens in het kader van één gezin, één plan en één regisseur als knelpunt ervaren vanwege privacyoverwegingen¹³.

Voor het oplossen van deze knelpunten is onlangs het programma UPP¹⁴ (Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy) gestart, dat zich onder meer richt op het vergroten van de kennis bij gemeenten over de mogelijkheden tot gegevensdeling binnen de huidige wettelijke kaders. Maar UPP richt zich ook op het waar nodig aanpassen van de huidige kaders binnen de materiewetten. Dit onderzoek kan mogelijk een bijdrage leveren aan de totstandkoming van wijzigingswetgeving gericht op het mogelijk maken van integrale gegevensdeling in het sociaal domein. Inmiddels is hiervoor een conceptwetsvoorstel in consultatie gebracht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)¹⁵. Vanuit dit onderzoek heeft afstemming plaatsgevonden om de eerste inzichten en resultaten met elkaar te kunnen delen welke mogelijk van invloed zijn op het juridisch kader voor gegevensuitwisseling. In paragraaf 2.1.2 volgt een eerste beoordeling van de vraag of het conceptwetsvoorstel bijdraagt aan het juridisch mogelijk maken van gegevensdeling binnen de verschillende delen van het sociaal domein.

¹¹ https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/01_rapport_de_rol_van_toestemming_in_het_sociaal_domein.pdf

¹² Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding Aandachtspunten, risico's en suggesties voor gegevensverwerking bij de uitvoering van de gemeentelijke taken en werkzaamheden in een gedecentraliseerd sociaal domein; Ministerie BZK 2014, pagina 5

¹³ Eerste evaluatie Jeugdwet Na de transitie nu de transformatie, Den Haag: ZonMw, januari 2018 pagina 532

¹⁴ <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/uitwisseling-persoonsgegevens-en-privacy-upp>

¹⁵ Samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Duidelijk is dat om persoonsgegevens uit meerdere domeinen bij elkaar te brengen vanuit privacywetgeving een wettelijke grondslag een voorwaarde is. En die is er op dit moment niet, stelt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De losse wetten hebben wel regels over taken van gemeenten en gegevensverwerking, maar er zijn slechts enkele bepalingen in de individuele wetten voor het gebruik van persoonsgegeven tussen de wetten. Dit geeft onvoldoende aanknopingspunten voor het structureel kunnen uitwisselen van persoonsgegevens tussen de verschillende domeinen. Het resultaat is dat professionals onvoldoende juridische mogelijkheden hebben voor een integrale gegevensdeling. Maar het uitgangspunt een gezin, een plan een regisseur is altijd uitgangspunt gebleven voor het handelen van de gemeenten in het sociaal domein. Daarmee is er voor medewerkers in het sociaal domein een opdracht meegegeven waaraan zij in de praktijk onmogelijk in de volle breedte uitvoering aan kunnen geven. Dit maakt dat medewerkers niet altijd weten waar ze aan toe zijn. Kaders en handreikingen rond integrale gegevensuitwisseling helpen hier voor een deel wel bij, maar bij veel gemeente ontbreken deze kaders. Handreikingen van bijvoorbeeld UPP zijn wel ondersteunend maar kunnen het ontbreken van een grondslag voor integrale gegevensdeling niet wegnemen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat inwoners niet altijd de hulp die zij nodig hebben.

3.2 Het conceptwetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)

Het ministerie van BZK heeft op 19 maart 2020 het concept wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) in consultatie gebracht. Onderstaand volgt een korte van analyse van het concept-wetsvoorstel, gericht op de vraag of de juridische beperkingen zoals beschreven in paragraaf 2.1 met dit voorstel kunnen worden weggenomen. Daarbij wordt niet gestreefd naar volledigheid maar worden alleen de belangrijkste aspecten ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens benoemd.

Met de Wams beoogt het kabinet een aantal wijzigingen door te voeren binnen het sociaal domein die bijdragen aan een betere zorg voor inwoners met meervoudige problematiek. De Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wams constateert dat in de huidige praktijk gemeenten belemmeringen ervaren in het realiseren van de integrale aanpak en het leveren van maatwerk voor burgers bij wie meervoudige problematiek speelt. Dit is vaak een gevolg van onvoldoende mogelijkheden om persoonsgegevens te delen. Dit kan, zo staat in de MvT, leiden tot situaties waarin informatie niet wordt gedeeld waar dit in het kader van de integrale benadering wel noodzakelijk is.

Om die reden heeft het Kabinet nu het wetsvoorstel Wams in consultatie gebracht. Het Kabinet geeft aan dat het uitgangspunt van de Wams is dat de integrale aanpak om maatwerk vraagt. De hulpvraag van de burger en de aard van de problematiek zijn leidend en het college van B&W zo veel mogelijk in samenspraak met de burger en zijn gezin handelt. In de Wams zijn bepalingen opgenomen die die mogelijkheden voor het verwerken van persoonsgegevens uitbreiden ten opzichte van de huidige Wmo. De wijzigingen hebben ook

betrekking op de Jeugdwet, Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Belangrijkste wijzigingen in de Wams in vergelijking met de Wmo

Wams bevat een aantal wijzigingen die zijn onder te verdelen in:

1. Het toekennen van nieuwe taken aan B&W;
2. Het creëren van nieuwe grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens;
3. Een uitbreiding van de mogelijkheden om gevoelige persoonsgegevens te mogen verwerken;
4. Een verplichte doorbreking van het medisch beroepsgeheim.

Onderstaand lichten we deze wijzigingen beknopt toe:

Ad. 1 Het toekennen van nieuwe taken aan B&W.

Wams maakt het college ban B&W expliciet verantwoordelijk voor een integrale en gecoördineerde aanpak. Daartoe is de Wams een wettelijke taak toegekend aan het college. Bij een melding door of voor een inwoner in het kader van de taakuitoefening in het sociaal domein is het de taak van het college om te onderzoeken of gelet op de persoonlijke omstandigheden van de burger en zijn gezin, er mogelijk ook behoefte is aan andere dienstverlening in het sociaal domein of aanpalende domeinen.

In de onderzoeksfase kan het college een casusoverleg organiseren met betrokken partijen, waaronder ook de inwoner en eventueel zijn gezinsleden. Op basis van het casusoverleg stelt het college een werkplan op als de inwoner voor meer dan een dienst uit het sociaal domein in aanmerking komt. Ook als meerdere gezinsleden in aanmerking komen voor een dienst uit het sociaal domein stelt het college een werkplan op.

Het college is daarbij ook verantwoordelijk voor de coördinatie van eventuele ondersteuning, als de verschillende vormen zodanig met elkaar samenhangen dat een gecoördineerde aanpak bijdraagt aan het oplossen van de problemen. Deze verantwoordelijkheid voor de integrale en gecoördineerde aanpak geldt ook voor meldingen op grond van de Jeugdwet, Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Behalve een melding door een inwoner zelf, geeft de Wams ook de mogelijkheid dat een organisatie die al feitelijk werkzaamheden uitvoert voor de inwoner een melding maakt bij het college. Er moet dan sprake zijn van het vermoeden dat dienstverlening op het sociaal domein voor de inwoner of zijn gezinsleden behulpzaam kan zijn, gelet op de ernst van de (veronderstelde) problemen. Ook kan door een organisatie een melding worden gedaan als het vermoeden bij de organisatie bestaat dat al lopende dienstverlening en interventies beter op elkaar

kunnen worden afgestemd. In beide gevallen voert het college een onderzoek uit zoals al eerder omschreven en betreft het de inwoner.

Behalve de verantwoordelijkheid van het college voor een, wordt het college ook verantwoordelijk voor de inrichting van een meldpunt. Dit meldpunt staat open voor burgers en professionals, met signalen over de gezondheid, het welzijn, de zelfredzaamheid of participatie van een inwoner. De gemeente kan de betrokkene adviseren en indien nodig doorgeleiden naar de juiste instantie. De bedoeling van het meldpunt is om in een zo vroeg mogelijk stadium zorgwekkende signalen te zien en passende ondersteuning te bieden waar nodig voor personen met verward gedrag. Het Kabinet geeft hiermee opvolging aan een van de adviezen van het Aanjaagteam Verwarde Personen.

Ad. 2 Het creëren van nieuwe grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens

Nu (met de toekomstige realisatie van de Wams) aan het college de verantwoordelijkheid is toegekend voor een integraal en gecoördineerde aanpak bij meldingen in het sociaal domein, is het mogelijk om voor de uitvoering daarvan ook een grondslag toe te kennen.

In de Wams zijn daarvoor verschillende bepalingen opgenomen. Voor het onderzoek door het college, het casusoverleg en het werkplan¹⁶ zijn in de Wams voor de gemeente grondslagen opgenomen om persoonsgegevens te kunnen verwerken.

Gegevens beschikbaar bij B&W

Voor gebruik kunnen maken van gegevens over de betrokkene waarover het college al beschikt, is bepaald dat voor het onderzoek ook persoonsgegevens mogen worden gebruikt die zijn verwerkt op basis van de Jeugdwet, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wet publieke gezondheid, de Wet sociale werkvoorziening en de Leerplichtwet 1969. Daarbij geldt wel als beperking dat het alleen persoonsgegevens betreft over dienstverlening die wordt ontvangen of interventies die worden ingezet voor wat betreft die cliënt of zijn gezinsleden. Uit concept wetvoorstel blijkt niet expliciet dat het hier ook gaat om historische gegevens.

Daarnaast voorziet Wams ook in de omgekeerde situatie. Gegevens die zijn verkregen tijdens het onderzoek in het kader van de Wams mogen worden hergebruikt voor de uitvoering van de Jeugdwet, Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

¹⁶ Artikel 5.4.1, 5.4.3 en 5.4.4 Wams

Hiermee wordt beoogd een van de belangrijkste knelpunten uit de huidige Wmo op te lossen. In de huidige Wmo is het alleen met toestemming van de cliënt mogelijk om zijn persoonsgegevens en die van zijn gezinsleden opnieuw te gebruiken. De Wams regelt dus niet alleen een grondslag voor het hergebruik van gegevens (zonder toestemming), het breidt bovendien het aantal wetten uit waarvoor de mogelijkheid tot hergebruik geldt. Bovendien mogen persoonsgegevens verwerkt in het kader van de Wams ook worden gebruikt (zonder toestemming) voor meldingen op grond van de eerdergenoemde drie andere wetten in het sociaal domein.

Gegevens beschikbaar bij de burgemeester

Naast gegevens waarover het college beschikt, mag voor het onderzoek ook gebruik worden gemaakt van gegevens waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is. Dit betreft de Wet tijdelijk huisverbod en de Wet aanpak woonoverlast. Opvalt hierbij dat het hier gaat om gegevens in het kader van de uitvoering van beide wetten. Dat impliceert zowel lopende dienstverlening of interventies als ook historische. Verder valt op dat het aan het college is om te beoordelen of de gegevens noodzakelijk zijn voor het onderzoek. In de praktijk kan dit betekenen dat de burgemeester alle gegevens beschikbaar stelt voor de beoordeling door het college.

Gegevens beschikbaar bij derde partijen

Behalve gegevens bij de gemeente zelf (het college en burgemeester) kan voor het onderzoek ook gebruik worden gemaakt van gegevens van andere organisaties. Het moet dan gaan om een organisatie die een dienst of interventie verrichten ten behoeve van de inwoner of (een van) zijn gezinsleden. Het is daarbij aan de verstreckende partij om te beoordelen welke gegevens zij verstrekken en dus niet aan het college. Het kan daarbij ook gaan om gezondheidsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard. Voor zover het organisaties van Politie en Justitie betreft is bepaald dat die gegevens alleen kunnen worden verstrekt overeenkomstig de bestaande bepalingen in de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Dit in verband met de geheimhoudingsbepalingen die van toepassing zijn op die gegevens. Hier is dus geen wijziging beoogd van de bestaande verstreckingsmogelijkheden door Politie of Justitie.

Doorbreking van een beroep- of ambtsgeheim

Voor organisaties met een verplichting tot geheimhouding op grond van een wettelijke voorschrift of ambt of beroep geldt dat deze geheimhouding moet worden doorbroken. Voorwaarde is dat dit gelet op de inhoud van het verzoek van het college noodzakelijk is. De beoordeling van de noodzaak is aan de organisatie met de geheimhoudingsplicht.

Ad. 3 Uitbreiding van de mogelijkheden om gevoelige persoonsgegevens te mogen verwerken

De Wams bepaalt dat het college voor het onderzoek persoonsgegevens mag verwerken, waaronder gegevens van strafrechtelijke aard en gezondheidsgegevens. Dit past bij het doel van het onderzoek om te kunnen komen tot maatwerk bij meervoudige problematiek en de uitbreiding met het domein openbare orde en veiligheid. De expliciete grondslag voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard en gezondheidsgegevens ligt dan voor de hand.

Ad. 4 Een verplichte doorbreking van het medisch beroepsgeheim

Voor organisaties met een verplichting tot geheimhouding op grond van een wettelijke voorschrift of ambt of beroep geldt dat deze geheimhouding mag worden doorbroken. Voorwaarde is dat dit gelet op de inhoud van het verzoek van het College noodzakelijk is. De beoordeling van de noodzaak is aan de organisatie met de geheimhoudingsplicht.

Gelet op de huidige formulering van het artikel en onderbouwing van de noodzaak in de MvT is niet zeker of deze bepaling voldoet aan Europeesrechtelijke¹⁷ bepalingen. Een onderbouwing van de noodzaak is in de MvT onvoldoende toegelicht om te kunnen beoordelen. Uitgaande van de eisen die het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens stelt, moet allereerst worden onderbouwd waarom de plicht tot het doorbreken van het beroepsgeheim noodzakelijk is in een democratische samenleving ten behoeve van de bescherming van in dit geval vermoedelijk de gezondheid. Daarbij moet worden toegelicht waaruit de dringende maatschappelijke behoefte bestaat om het beroepsgeheim te doorbreken en of niet op een andere wijze aan deze dringende maatschappelijke behoefte tegemoet kan worden gekomen. Dit kan blijken een lastige opgave te zijn. Wams gaat in de fases van de melding, het onderzoek, het casusoverleg, het werkplan en de uitvoering daarvan uit van een actieve betrokkenheid van de inwoner. Daarbij is niet goed te verklaren waarom die betrokkenheid niet geldt voor het opvragen van persoonsgegevens die onder een beroeps- of ambtsgeheim vallen. Als een inwoner een melding doet voor een voorziening in het kader van de Wams dan ligt voor de hand hem ook toestemming te vragen voor het delen van gegevens vallend onder een ambts- of beroepsgeheim.

Als de situatie zich voordoet waarbij een inwoner daar niet toe bereid is dan kan dat gevolgen hebben voor de aanvraag van zijn voorziening. Dat is een keus die een inwoner toekomt en gerespecteerd moet worden. Voor situaties waarin een inwoner onvoldoende in staat is zijn eigen belangen (of die van zijn gezinsleden)

¹⁷ Artikel 8 Europees Verdrag Rechten van de Mens, artikel 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

voldoende te wegen is met ingang van 1 januari 2020 de Wet verplichte geestelijke gezondheid (WvGGZ) in werking getreden die mogelijkheden geeft in dit kader, ook ten aanzien van medische gegevens.

Of er dan nog situaties zijn waarin de inwoner geen toestemming geeft, die niet vallen onder de WvGGZ en de inwoner bovendien niet goed in staat is de gevolgen van zijn keuze in voldoende mate af te wegen tegen zijn belangen (of die van zijn gezinsleden) moet worden beoordeeld. Afhankelijk van die beoordeling kan overwogen worden of een onderbouwing van het verplicht doorbreken van het beroepsgeheim te rechtvaardigen is. Daarmee kan dan meer recht worden gedaan aan de proportionaliteit van de regel en het uitgangspunt van de WAMS dat de ondersteuningsbehoefte van de inwoner centraal staat. Niet de beoordeling van de gemeente.

3.3 Conclusies Wams¹⁸

Met de Wams wordt beoogd gemeenten in staat te stellen invulling te geven aan de integrale ondersteuning van hun inwoners die te maken hebben met meervoudige en domeinoverstijgende problematiek. De Wams creëert daarvoor een taak voor de gemeente zodat een juridische grondslag voor deze domeinoverstijgende gegevensverwerking ontstaat. Verwacht mag worden dat de Wams daarin slaagt. Er is een voldoende duidelijke taak toegekend aan de gemeente en er zijn grondslagen opgenomen voor het hergebruik van bij de gemeente beschikbare gegevens. Ook zijn derde partijen verplicht gegevens te verstrekken als het college dit noodzakelijk acht. Daarmee kan de gemeente in situaties waarvoor dat echt noodzakelijk is maximaal gebruik maken van beschikbare gegevens ter ondersteuning van inwoners die daaraan behoefte hebben. Toch zijn er ook een aantal aandachtspunten voor de verdere uitwerking en implementatie van deze wet.

Het eerste aandachtspunt is de doorbreking van het medisch beroepsgeheim. Alhoewel in de Wams hierover een bepaling is opgenomen, is niet uit te sluiten dat in de praktijk dit voor hulpverleners tot vragen gaat leiden. In de MvT is geen aandacht besteed aan de vertrouwensrelatie tussen de patiënt/cliënt en de hulpverlener in relatie tot de verplichte doorbreking daarvan. Ook is daarbij onvoldoende onderbouwd waarom Wams in de fases van de melding, het onderzoek, het casusoverleg, het werkplan en de uitvoering daarvan uitgaat van een actieve betrokkenheid van de inwoner, maar zonder overleg met de inwoner overgaat tot het ingrijpende middel van de verplichte doorbreking van het medisch beroepsgeheim. Ondanks deze wettelijk verplichting is voorstelbaar dat met de huidige toelichting daarop de praktijk hiermee niet geholpen wordt.

Een ander aandachtspunt vormt het feit dat Wams geen duidelijk verplichting oplegt aan het B&W om werkprocessen te beschrijven en werkinstructies te

¹⁸ Voor een uitgebreidere analyse van de Wams wordt verwezen naar: <https://www.privacy-web.nl/artikelen/wams-voortgang-maar-nog-niet-in-balans>

geven. Ook in de artikelen van de Wams komt het begrip van *noodzakelijk* met regelmaat terug. Dit vraagt van college van B&W om daar invulling aan te geven. De MvT stelt bijvoorbeeld dat het niet de bedoeling is om voor iedere betrokkene op ieder terrein na gaan of er al dan niet problemen spelen en zo ja, welke. Ook is het volgens de MvT niet de bedoeling om standaard bij elke melding een breed onderzoek starten of om zonder aanleiding de cliënt het hemd van het lijf te vragen. Een andere beperking is dat als betrokkene aangeeft dat er geen problemen spelen of niet wil dat deze in het onderzoek worden betrokken, mag daar geen verder onderzoek naar worden gedaan. Dit vraagt van B&W dat zij in procedures en werkinstructies hier invulling aan geven. Deze verplichting van het B&W kan voorkomen dat er te veel gegevens worden verwerkt wat het vertrouwen van inwoners en ketenpartners kan schaden.