

Vinden en verbinden

Gegevensuitwisseling ten behoeve van integraal werken in het sociaal domein vanuit het gemeentelijk perspectief Werk en Inkomen



19 november 2020

Vinden en verbinden

Gegevensuitwisseling ten behoeve van integraal werken in het sociaal domein vanuit het gemeentelijk perspectief Werk en Inkomen

Deze rapportage is mogelijk gemaakt door een subsidie van:



In samenwerking met:

UNIVERSITEIT TWENTE.

Onderzoeksteam:

prof. dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers

mr. A.B. (Alex) Commandeur

drs. P.T.H. (Peter) Donders

R.J. (Rob) van Hilten

H.J.W. (Haiko) Vink MSc

ir. R.J. (Rob) van 't Zand

Inhoud

Management samenvatting	4
H1 Inleiding	6
H2 Gegevensuitwisseling in het sociaal domein: probleemverkenning.....	7
H3 Kritische factoren geanalyseerd	10
H4 Conclusies en aanbevelingen	38
Bijlagen	44
Colofon.....	45

Management samenvatting

De transformatie van het sociaal domein behelst meer dan het organiseren van gegevensuitwisseling. Gegevensuitwisseling is wel een succesfactor voor die transformatieopgave.

De decentralisatie van het sociaal domein naar gemeenten is erop gericht meer samenhang te realiseren tussen zorg, jeugdhulp en participatie en passende ondersteuning van mensen. Dit behelst een ingrijpend transformatieproces; voorheen gescheiden domeinen dienen nu onder het motto 'één gezin, één plan, één regisseur', eendrachtig samen te werken. Goede gegevensuitwisseling is essentieel voor deze transformatie. In de praktijk wordt gegevensuitwisseling vooral als een technische opgave gezien met een juridische- en een ICT-component, waarbij er culturele verschillen tussen de traditionele domeinen 'werk en inkomen' en 'zorg' te overbruggen zijn. Door deze technische benadering, krijgt gegevensuitwisseling niet altijd de aandacht die zij verdient; dit onderzoek laat zien dat een goede gegevensuitwisseling een succesfactor kan zijn om het integraal werken in het sociaal domein te versterken.

Op basis van dit onderzoek concluderen wij dat er op vier onderdelen aandachtspunten zijn waarmee gegevensuitwisseling kan worden versterkt.

1 - Juridische factoren

In de huidige hierboven genoemde domeinwetten ontbreken de benodigde grondslagen om tussen de genoemde domeinen gegevens uit te wisselen. Dit maakt het onmogelijk voor professionals om over de volle breedte van het sociaal domein hun werk te doen. Deze geconstateerde juridische factoren worden in belangrijke mate door de toekomstige wet Wams (Wet Aanpak Multiproblemen Sociaal domein) ondervangen, door B&W ruime bevoegdheden te geven voor de specifieke inrichting van gegevensuitwisseling binnen de gemeente. Er ligt een expliciete opdracht aan elk college van B&W om werkprocessen te beschrijven en werkinstructies te geven hoe in de praktijk met gegevensuitwisseling dient te worden omgegaan.

2 - Organisatorische factoren

Voor de uitwisseling van gegevens tussen partijen blijkt dat de manier waarop de samenwerking is gestructureerd niet bepalend is voor het succes. Bepalend is hoe gegevens worden uitgewisseld. Organisatieonderdelen gericht op Wmo en de Jeugdzorg hebben een sterk hulpverlenende attitude. Organisatieonderdelen gericht op de participatiewet reageren vooral vanuit het paradigma dat cliënten zo snel mogelijk naar werk moeten worden toe geleid. Dit cultuurverschil is groot en leidt tot zeer verschillende interpretaties van en werkvormen met betrekking tot samenwerking. Gegevensuitwisseling kan drager zijn van het gesprek tussen deze twee 'stammen' en kan leiden tot vergroot wederzijds begrip en samenwerking.

3 - Door software en systemen gedreven factoren

Leveranciers van software verbeteren continu de functionaliteit die gegevensuitwisseling langs het principe 'privacy by design' ondersteunt. Daarmee is privacy een niet te missen onderdeel van het inkoopproces van software

geworden. Vaak ligt het ambtelijk opdrachtgeverschap met betrekking tot privacy bij bedrijfsvoering, terwijl het opdrachtgeverschap van de overige inhoudelijke functionaliteit bij het management van het sociaal domein ligt. Samenwerking tussen deze partijen is derhalve van groot belang.

De logging-functies van software worden steeds verder doorontwikkeld, waarmee het mogelijk wordt om lerende organisaties te vormen op basis van het gesprek over het waarom gegevens worden gedeeld. Dit vereist dat geïnvesteerd wordt in training van professionals op dit gebied.

Bij gebrek aan landelijke afspraken over gegevensuitwisseling, is het niet mogelijk 'standaard' oplossingen in software te realiseren. Derhalve is lokaal maatwerk nodig. Het is daarmee van belang dat regelmatig geëvalueerd wordt of de wet- en regelgeving nog correct in de software is doorvertaald.

Gegevensuitwisseling is nog niet tussen alle ketenpartners vanzelfsprekend en gebeurt nog vaak ad-hoc. Wel ontstaan steeds vaker steeds samenwerkingsafspraken hierin, waarin ook ruimte is voor gegevensuitwisseling.

4 - Professionele factoren

Het werken met persoonsgegevens vraagt nieuwe competenties van professionals in de uitvoering. Het gaat om 'integraal' kijken, samenwerken, vaardigheden om een gesprek te kunnen voeren, het verkrijgen van toestemming en het kunnen omgaan met administratieve systemen. Hierbij vragen professionals om duidelijke kaders om te 'navigeren' tussen de materiewetten en de AVG.

Samenwerking door professionals uit verschillende organisaties wordt beperkt doordat kaders ontbreken, of niet aansluiten. Werkinstructies zouden daarom nadrukkelijk niet alleen de eigen organisatie, maar ook andere partijen moeten omvatten en zouden in samenspraak moeten worden opgesteld. Bij het uitwisselen van gegevens moet steeds de vraag gesteld worden: welke informatie moet gedeeld worden?

Professionals willen vaak wel integraal werken, maar kunnen dat niet zonder een 'creatieve' omgang met de regels rond gegevensuitwisseling.

Verantwoordelijkheid voor het delen van gegevens kan mogelijk het best zo laag mogelijk in de organisatie worden georganiseerd. In de praktijk gebeurt dit ook al veel: professionals zoeken elkaar informeel op rond specifieke casuïstiek.

Belangrijk punt van aandacht is de klant vroegtijdig en continu te betrekken bij de ontwikkeling van zijn/haar dossier en het belang van gegevensuitwisseling daarin. De ontwikkeling van al deze competenties vergt voortdurend investeren in de professional wat betreft kennis, samenwerken en dienstverlening.

H1 | Inleiding

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek dat de Universiteit Twente en BMC hebben uitgevoerd naar gegevensuitwisseling in het sociaal domein vanuit het gemeentelijke perspectief Werk en Inkomen. Het onderzoek is gefinancierd door Instituut Gak en richt zich op de begunstigende en belemmerende factoren voor gegevensuitwisseling ten behoeve van integraal werken in het sociaal domein. Daarbij wordt nagegaan op welke wijze juridische, organisatorische en professionele factoren van invloed zijn op de gegevensuitwisseling in het sociaal domein.

Op basis van literatuuronderzoek en diepte-interviews zijn deze factoren in kaart gebracht. Daarnaast is er ook gebruikgemaakt van een 'community of practices' met daarin diverse professionals met kennis en ervaring binnen het sociaal domein en met de gegevensuitwisselingsproblematiek in het bijzonder. Van de deelnemers van de community of practices werd tevens verwacht dat zij het vermogen hebben om het sociaal domein in zijn totaliteit te overzien. Dit is van belang om zowel sectorale als ketenbrede knelpunten te kunnen herkennen en duiden en om te kunnen meedenken over oplossingsrichtingen.

De deelnemers van de community of practices gaven ons inzicht in de huidige werkzame praktijk en op welke wijze professionals met de diverse belemmeringen inzake gegevensuitwisseling in het sociaal domein omgaan. Aan de hand van stellingen werd waardevolle informatie opgehaald met betrekking tot belemmerende factoren en spanningsveleden waarmee professionals in de praktijk te maken hebben. De eerste community of practice vond plaats op 28 november 2019. De tweede bijeenkomst – die gepland was in april 2020 en in het teken stond van oplossingsrichtingen – ging vanwege de maatregelen als gevolg van de uitbraak van het coronavirus niet door. Door middel van het uitvoeren van enkele casestudy's en uiteraard de interviews zijn er toch diverse oplossingsrichtingen naar voren gekomen die een bijdrage kunnen leveren aan een verbeterde gegevensuitwisseling en daarmee samenwerking in het sociaal domein. Op verzoek van Instituut Gak hebben we ook nader gekeken naar het nieuwe conceptwetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Het conceptwetsvoorstel werd gepubliceerd tijdens de uitvoering van dit onderzoek. Gezien het belang van een wettelijk kader voor gegevensuitwisseling in het sociaal domein is een analyse gemaakt van het wetsvoorstel in relatie tot de gestelde onderzoeksvragen.



H2 | Gegevensuitwisseling in het sociaal domein: 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, en werk en inkomen (Participatie), niet alleen wat het beleid betreft, maar ook ten aanzien van uitvoering, verantwoording en monitoring.¹ In de literatuur zijn weinig definities of omschrijvingen van versterken van samenhang of het begrip 'integrale dienstverlening' te vinden. Op basis van de verschillende bestudeerde stukken stelt de Inspectie 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 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 opgepakt.³ 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 Jeugdzorgdomein.⁴

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 ontbrekende wetgeving of onbekendheid met wetgeving uitwisseling van gegevens tussen de onderdelen in de weg staat. Ook is het slechts beperkt mogelijk om tussen gemeenten uniforme werkwijzen en best practices te delen, omdat gemeenten vaak een eigen inrichting en beleid ('de lerende praktijk') hebben.

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

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>

Daar komt bij dat het gemeentebestuur niet altijd prioriteit heeft gegeven aan het goed borgen van de privacyaspecten.⁵

Samenvattend kunnen we stellen dat het onduidelijk is wat integrale dienstverlening is, dat de focus in de uitvoering vooral bij Wmo en Jeugd ligt en dat Participatie meer als sluitstuk wordt gezien en ten slotte dat er weinig onderzoek is gedaan naar specifieke belemmeringen in het uitwisselen van persoonsgegevens vanuit en naar het domein Participatie.

Dit onderzoek richt zich op het doorgronden van die factoren die gegevens-uitwisseling in het sociaal domein mogelijk belemmeren en op het inventariseren hoe gemeenten omgaan met deze belemmeringen. In de voorbereiding van dit onderzoek hebben wij de hypothese gesteld dat mogelijke belemmeringen zijn onder te verdelen in drie groepen:

- Juridische factoren. Hierbij gaat het om 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 lokale 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 is geen voorziening voor het efficiënt en veilig kunnen uitwisselen van gegevens tussen de verschillende domeinen. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan gegevensstandaarden en uitwisselingsprotocollen.
- Professionele factoren. Dit heeft betrekking op de wijze waarop professionals dagelijks ten behoeve van het klantcontact met persoonsgegevens werken, hun werkinstructies en hun vaardigheden. Ook bij dit aspect speelt ICT een belangrijke rol. Door een sectorale (verkokerde) of 'te behoedzame' inrichting van 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 enkele groepsgesprekken gehouden.

2.2 Probleemstelling

De centrale vraag is hoe het domein Werk en Inkomen/Participatie beter kan worden aangesloten bij de domeinen Jeugd en Wmo en in hoeverre persoonsgegevens- en informatie-uitwisseling hieraan een bijdrage kan leveren.

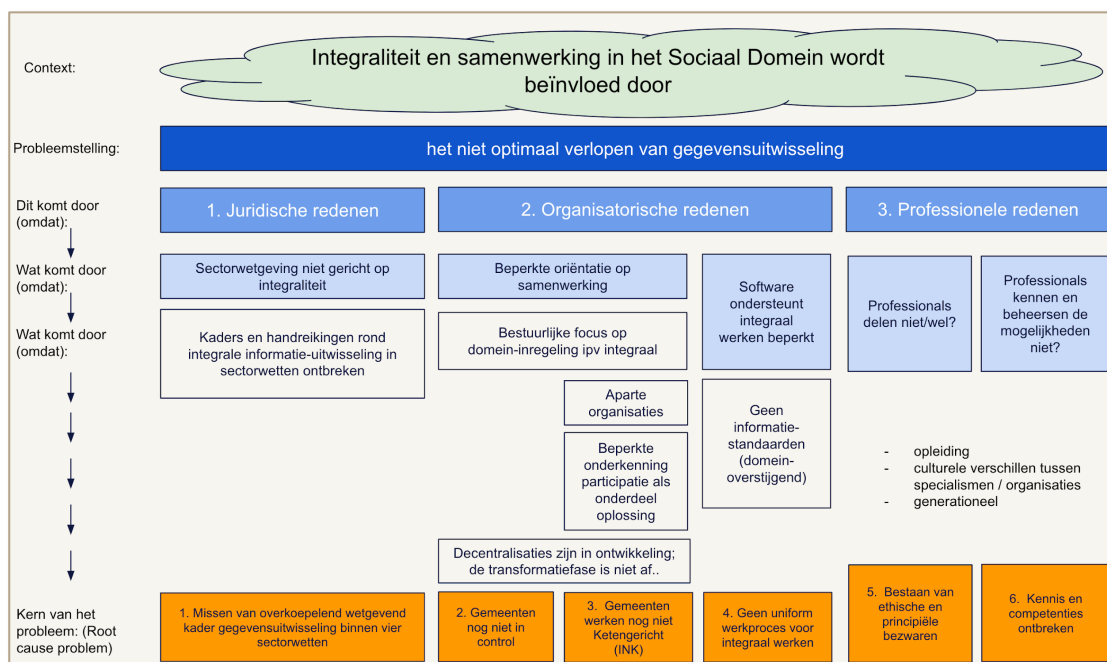
⁵ https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Samenvatting_Overallrapportage_sociaal_domein_2016

Uitgaande van het gegeven dat voor integrale samenwerking persoonsgegevens- en informatie-uitwisseling noodzakelijk is, wordt onderzocht wat begunstigende en belemmerende factoren hiervoor zijn en hoe hiermee in de praktijk 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 good practices 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: Probleemstelling

H3 | Kritische factoren geanalyseerd

3.1 Juridische factoren

3.1.1 De decentralisaties

Zoals eerder aangegeven zijn de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 mede gericht op het versterken van de samenhang tussen gemeentelijke (jeugd)zorg, maatschappelijke ondersteuning, en werk en inkomen (Participatie), niet alleen wat beleid betreft, maar ook ten aanzien van uitvoering, verantwoording en monitoring.⁶ In 2014 is bij de voorbereiding van de decentralisatie van het sociaal domein een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd door het Ministerie van BZK.⁷ In deze PIA zijn aandachtspunten, risico's en suggesties geformuleerd voor gegevensverwerking bij de uitvoering van de gemeentelijke taken en werkzaamheden in een gedecentraliseerd sociaal domein. 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'⁸

Daarmee is er een beleidsmatig uitgangspunt gecreëerd voor het integraal delen van persoonsgegevens en voor informatie-uitwisseling.

3.1.2 Sectorwetgeving niet gericht op integraliteit

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 decentralisaties.⁹ 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'*.

⁶ Memorie van Toelichting Wet Wmo 2015.

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, pagina 5 <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/publicaties/privacy-impact-assessment-drie-decentralisaties-pia-3d>

⁸ 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 van BZK 2014.

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32761-62.html>

In genoemde wetten wordt de regierol van gemeenten niet genoemd. Evenmin wordt toegelicht wat er 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 samenhang in decentralisatiewetgeving tussen de taken ontbreekt.¹⁰ Dat betekent dat er voor het uitwisselen van persoonsgegevens binnen het sociaal domein andere, expliciete mogelijkheden in de verschillende materiewetten moeten zijn benoemd, zowel in de verstreckende als in de ontvangende wet. Ook op die wijze kunnen gemeenten dan uitvoering geven aan integrale dienstverlening.

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

3.1.3 Kaders en handreikingen voor integrale uitwisseling ontbreken

Gelet op de verspreiding van de grondslagen over de verschillende materiewetten vraagt de toepassing hiervan binnen de gemeenten wel uitwerking. Uit de eerdergenoemde PIA blijkt ook dat dit laatste voor gemeenten lastig is. De Autoriteit Persoonsgegevens constateert in een onderzoek in 2016 onder 41 gemeenten dat gemeenten geen duidelijk beeld hebben van welke gegevens zij in het sociaal domein mogen verwerken, voor welke doelen zij deze 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 zijn.¹¹

¹⁰ 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.'*

¹¹ Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming Autoriteit Persoonsgegevens april 2016.

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 keuze.¹²

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 leidt.¹³ 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 privacyoverwegingen.¹⁴

3.1.4 Ondersteuning bij het opstellen van kaders en handreikingen voor integrale uitwisseling

Voor het oplossen van deze knelpunten is onlangs het programma UPP¹⁵ (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).¹⁶ Vanuit dit onderzoek heeft er afstemming plaatsgevonden om de eerste inzichten en resultaten met elkaar te kunnen delen die mogelijk van invloed zijn op het juridisch kader voor gegevensuitwisseling. In paragraaf 3.1.8 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.

¹² https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/01_rapport_de_rol_van_toestemming_in_het_sociaal_domein.pdf

¹³ 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 van BZK 2014, pagina 5.

¹⁴ Eerste evaluatie Jeugdwet Na de transitie nu de transformatie, Den Haag: ZonMw, januari 2018, pagina 532.

¹⁵ <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/uitwisseling-persoonsgegevens-en-privacy-upp>

¹⁶ 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.

3.1.5 Een overkoepelend wetgevend kader ontbreekt

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.

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 persoonsgegevens tussen de wetten. Dit biedt 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 één gezin, één plan één regisseur is wel 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 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 gemeenten 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 krijgen die zij nodig hebben.

3.1.6 Het conceptwetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein

Het Ministerie van BZK heeft op 19 maart 2020 het conceptwetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) opgesteld voor consultatie. Onderstaand volgt een korte analyse van het conceptwetsvoorstel, gericht op de vraag of de juridische beperkingen zoals beschreven in paragraaf 3.1.3 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 betere zorg voor inwoners met meervoudige problematiek. De Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wams constateert dat gemeenten in de huidige praktijk belemmeringen ervaren bij 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 het wetsvoorstel Wams in maart 2020 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 handelt zo veel mogelijk in

samenspraak met de burger en zijn gezin. In de Wams zijn bepalingen opgenomen die de mogelijkheden voor het verwerken van persoonsgegevens uitbreiden ten opzichte van de huidige Wmo. De wijzigingen hebben ook betrekking op de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

3.1.7 Belangrijkste wijzigingen in de Wams in vergelijking met de Wmo

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

1. het toekennen van nieuwe taken aan het college;
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 het college

De Wams maakt het college expliciet verantwoordelijk voor een integrale en gecoördineerde aanpak. Daartoe is met 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 er, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de burger en zijn gezin, 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 één 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, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Behalve dat een inwoner zelf een melding kan doen, geeft de Wams ook de mogelijkheid dat een organisatie die feitelijk al werkzaamheden uitvoert voor de inwoner een melding doet 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 erbij.

Behalve verantwoordelijk voor een melding 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 de participatie van een inwoner. De gemeente kan de betrokkene adviseren en indien nodig doorgeleiden naar de juiste instantie. De bedoeling van het meldpunt is dat zorgwekkende signalen in een zo vroeg mogelijk stadium worden gezien en dat er waar nodig passende ondersteuning kan worden geboden aan personen met verward gedrag. Het kabinet geeft hiermee gevolg 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) het college de verantwoordelijkheid is toegekend voor een integrale 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 werkplan¹⁷ zijn in de Wams voor de gemeente grondslagen opgenomen om persoonsgegevens te kunnen verwerken.

- a) *Gegevens beschikbaar bij het college:* Voor het kunnen gebruikmaken 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 bij die cliënt of zijn gezinsleden. Uit het conceptwetvoorstel blijkt niet expliciet dat het hier ook gaat om historische gegevens.

Daarnaast voorziet de 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, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

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

¹⁷ Artikel 5.4.1, 5.4.3 en 5.4.4 Wams

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), maar 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.

- b) *Gegevens beschikbaar bij de burgemeester:* Behalve over gegevens waarover het college beschikt, mag voor het onderzoek ook gebruikgemaakt worden van gegevens waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is. Dit betreft de Wet tijdelijk huisverbod en de Wet aanpak woonoverlast. Opvallend hierbij is dat het gaat om gegevens in het kader van de uitvoering van beide wetten. Dat impliceert zowel lopende dienstverlening of interventies alsook 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.
- c) *Gegevens beschikbaar bij derde partijen:* Behalve gegevens bij de gemeente zelf (het college en burgemeester) kan voor het onderzoek ook gebruikgemaakt worden van gegevens van andere organisaties. Het moet dan gaan om een organisatie die een dienst of interventie verricht ten behoeve van de inwoner of (een van) zijn gezinsleden. Het is daarbij aan de verstrekken 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 verstrekkingmogelijkheden door Politie of Justitie.



Profiel schets Mark Koetsier afdelingshoofd - 't Baken gemeente Lochem



't Baken is de afdeling binnen de gemeente Lochem die uitvoering geeft aan het gemeentelijk beleid met betrekking tot werk & inkomen, Wsw, social work, leerplicht, Wmo en jeugdhulp. 't Baken is ontstaan nadat per januari 2019 de gemeente Lochem de samenwerking met de gemeente Zutphen rond werk en inkomen heeft gestaakt. Mark is eindverantwoordelijk voor 't Baken sinds haar oprichting.

Gegevensuitwisseling binnen de gemeente kent twee gezichten

Er is intern binnen 't Baken sprake van de harde beperkingen in de gegevensuitwisseling op basis van de inrichting van de gebruikte software en een zachte gegevensuitwisseling tussen collega's in de samenwerking in dossiers.

Door het gebruik van software is er sprake van een harde scheiding tussen functies. Consulents werkzaam in de domeinen Werk en Inkomen maken gebruik van een ander softwaresysteem dan de consulents die werkzaam zijn in de domeinen Jeugd en Wmo. Deze harde scheiding leidt tot een beperking van de toegankelijkheid van gegevens. Dit is conform de AVG, maar staat integraal werken ook in de weg. Per 2021 zal de gemeente overstappen op één software-systeem, waarin toegang tot informatie op basis van functies van elkaar gescheiden zal blijven.

In het regelmatige casuïstiekoverleg worden dossiers besproken met alle betrokken consulents. Daarin worden gegevens mondeling gedeeld. Dat mag; we hoeven geen aparte afspraken te maken voor de uitwisseling tussen diverse consulents met specifieke expertises (werk, inkomen, Wmo, jeugd). Iedereen is immers werkzaam binnen dezelfde afdeling van de gemeente. De desbetreffende cliënt heeft toestemming aan de gemeente in haar geheel gegeven. Ook zijn consulents door hun eed en gedragsregels gebonden aan zorgvuldigheid.

De mate waarin gegevens worden uitgewisseld wordt ook bepaald door de kwaliteit van samenwerking tussen collega's. Mark noemt een voorbeeld waarin tijdens een casuïstiekoverleg een welzijnswerker over een cliënt vertelde, waarbij deze een vertrouwensband met de cliënt had opgebouwd. In een casuïstiekoverleg deelde de cliënt informatie over een familielid dat niet in Nederland woonachtig was, maar hier wel een uitkering ontving. Vervolgens heeft de collega van Werk en Inkomen de uitkering van de desbetreffende persoon stopgezet. Dat heeft de vertrouwensrelatie tussen de welzijnswerker en de cliënt geschaad. De welzijnswerker was sindsdien minder proactief in het delen van informatie tijdens deze overleggen. Mark schetst dat dergelijke voorbeelden erg leerzaam zijn in een jonge organisatie die haar weg moet vinden in het spanningsveld tussen belangen vanuit een expertise en de ambitie tot integraal werken.

Gegevens delen met externe partijen is een kwestie van convenanten en inregelen

Er zijn allerlei partijen in de keten, bijvoorbeeld Top-10 schuldeisers (zorgverzekering, woningcorporatie, Wehkamp, telecom providers et cetera), reclassering en politie met wie de gemeente gegevens zou kunnen uitwisselen. Het gaat hierbij vaak om dat-informatie: het feit dat iemand achterloopt met betalingen, een dossier bij reclassering heeft. Wat-informatie wordt pas in een later stadium relevant. Om deze gegevensuitwisseling mogelijk te maken is het belangrijk dat de gemeente convenanten met al deze partijen afsluit en dat deze partijen vooraf toestemming van de klant krijgen voor het delen van informatie. Dat laatste kan bijvoorbeeld gebeuren in de algemene voorwaarden. De ene gemeente is hierin verder in dan de andere. De gemeente Lochem heeft een dergelijk convenant alleen met de zorgverzekeraar. Hierin vindt dus ook data-uitwisseling plaats. De ambitie om dit te verbreden naar andere partijen wordt verkend. Dergelijke convenanten zouden ertoe moeten leiden dat 't Baken tijdig kan signaleren dat een toekomstige cliënt in de problemen begint te raken. Vaak wordt 't Baken te laat ingeschakeld en is er reeds schade ontstaan.

Het opzetten van een dergelijk convenant moet wel op de juiste manier gebeuren. Er dient bijvoorbeeld een structuur voor gegevensdeling te worden opgezet; bijvoorbeeld een regulier overleg met een specifieke naam, waaraan het convenant opgehangen kan worden.

De beoordeling of gegevensuitwisseling nodig is, moet van geval tot geval worden vastgesteld. Soms is het belangrijk om dat-informatie te delen in het kader van integraal werken en/of het voorkomen van problemen op andere plekken. Er is hier geen vaste aanpak in mogelijk.

Er zijn altijd situaties, bijvoorbeeld bij vechtscheidingen waarbij kinderen betrokken zijn, dat het eigenlijk noodzakelijk is om gegevens te delen, ook als er geen toestemming is. Als consulenten hierin een afweging moeten maken, is het de bedoeling dat zij hiertoe afstemmen met het teamhoofd.



- d) *Doorbreking van een beroeps- 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 Een 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 Europeesrechtelijke¹⁸ 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 tegemoetgekomen kan worden. Dit kan een lastige opgave blijken te zijn. De Wams gaat in de fasen van de melding, het onderzoek, het casusoverleg, het werkplan en de uitvoering daarvan uit van 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, ligt het voor de hand om hem ook toestemming te vragen voor het delen van gegevens vallend onder een ambts- of beroepsgeheim.

¹⁸ Artikel 8 Europees Verdrag Rechten van de Mens, artikel 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Als de situatie zich voordoet waarbij een inwoner daar niet toe bereid is, kan dat gevolgen hebben voor de aanvraag van zijn voorziening. Dat is een keus die een inwoner toekomt en die gerespecteerd moet worden. Voor situaties waarin een inwoner onvoldoende in staat is om zijn eigen belangen (of die van zijn gezinsleden) voldoende te wegen is met ingang van 1 januari 2020 de Wet verplichte geestelijke gezondheid (WvGGZ) in werking getreden, die in dit kader mogelijkheden geeft, 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 om 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.

3.1.8 Conclusies Wams¹⁹

Met de Wams wordt beoogd gemeenten in staat te stellen om 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 er 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 gebruikmaken van beschikbare gegevens ter ondersteuning van inwoners die daaraan behoefte hebben.

En aandachtspunt vormt de doorbreking van het medisch beroepsgeheim. Alhoewel hierover in de Wams een bepaling is opgenomen, is niet uit te sluiten dat dit in de praktijk bij hulpverleners tot vragen zal 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 de Wams in de fasen 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

¹⁹ Voor een uitgebreidere analyse van de Wams wordt verwezen naar: <https://www.privacy-web.nl/artikelen/wams-vooruitgang-maar-nog-niet-in-balans>

medisch beroepsgeheim. Ondanks deze wettelijke verplichting is voorstelbaar dat met de huidige toelichting daarop de praktijk hiermee niet geholpen is.

Een ander aandachtspunt vormt het feit dat de Wams het college geen duidelijke verplichting oplegt om werkprocessen te beschrijven en werkinstructies te geven. Het is echter zeer wenselijk dat het college dit doet. Het adagium een gezin, een regisseur, een plan geldt namelijk ook onder de Wams. Maar het overgrote merendeel van de cliënten in het sociaal domein kent enkelvoudige ondersteuningsbehoefte. Dat betekent dat de invulling van het begrip *noodzakelijk*, dat in de Wams, met regelmaat voorkomt, van groot belang is. Dit vraagt van het college om daaraan invulling 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 bij het onderzoek worden betrokken, daarnaar geen verder onderzoek mag worden gedaan. Een laatste voorbeeld voor een werkinstructie die het college kan geven betreft de inrichting van dossiers. Als dossiers worden ingericht op gezinsniveau, dan vraagt dit om mogelijkheden om de gezinsleden afdoende van elkaar gescheiden te kunnen houden. Dit is met name van belang indien er sprake is van meerderjarige gezinsleden of samengestelde gezinnen.

De bovengenoemde verplichting voor het college kan voorkomen dat er te veel gegevens worden verwerkt, wat het vertrouwen van inwoners en ketenpartners kan schaden.

3.2 Organisatorische factoren

3.2.1 Het transformatieproces

Decentraliseren betekent kortweg dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van diverse wetten en regels wordt verplaatst van een hogere bestuurslaag naar een lagere bestuurslaag (zoals van provincie naar gemeente of van Rijk naar gemeente) vanuit de verwachting dat een betere inzet van mensen en middelen mogelijk wordt gemaakt. De termen *transitie* en *transformatie* deden hun intrede. Het *transitieproces* (vooral de structuur) betreft de periode van het veranderen van het 'huidige stelsel': de regels, wetten, financiële verhoudingen en dergelijke die het mogelijk moeten maken tot de nieuwe situatie te komen. Dit heeft directe impact op de organisatie van de uitvoering, omdat verantwoordelijkheden van de betrokken partijen meestal wijzigen, evenals de financieringsstromen.

Het *transformatieproces* (vooral de inhoudelijke vernieuwing en cultuur) is gericht op het realiseren van de beoogde inhoudelijke effecten van de stelselwijziging: ander gedrag van professionals en burgers, een andere cultuur bij instellingen en professionals, andere werkwijzen en vooral ook het anders met elkaar omgaan van burgers/cliënten, professionals, instellingen en gemeenten.

De verantwoordelijkheid voor het transformatieproces ligt vooral bij de gemeente, instellingen en professionals (de uitvoeringspraktijk op lokaal (en/of regionaal) niveau).²⁰ De decentralisaties vroegen om anders organiseren, meer samenhang tussen zorg, jeugdhulp en participatie en passende ondersteuning van mensen.

3.2.2 Samenwerkingsvormen in het sociaal domein

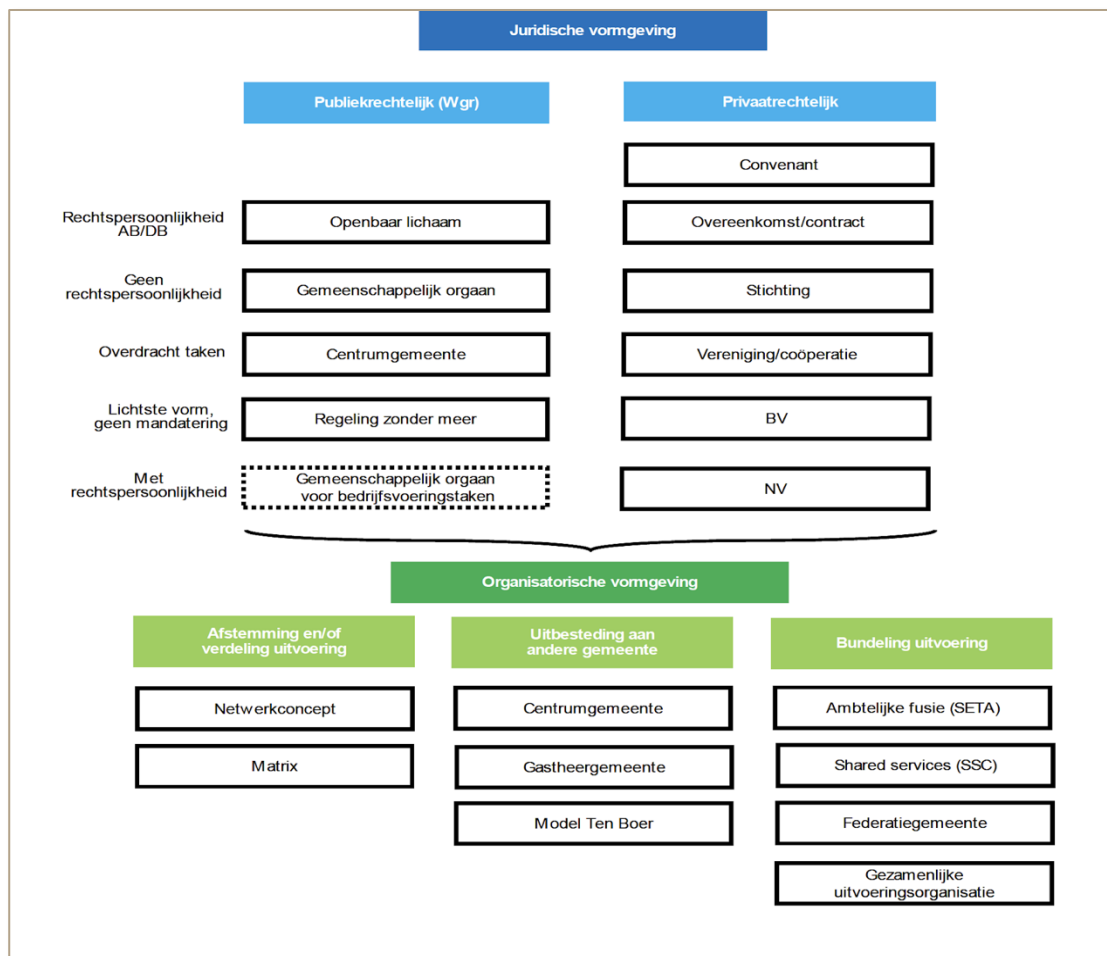
Bij de invoering van de decentralisaties in het sociaal domein kwam al snel de vraag naar voren of het werk dat gemeenten moesten doen in met name het transformatieproces voor de kleinere gemeenten wel behapbaar was. De decentralisaties leggen immers een behoorlijk beslag op de bestuurlijke slagkracht van de Nederlandse gemeenten. Zo zag een behoorlijk aantal kleine gemeenten zich noodzaakt om, al dan niet na enige aansporing, te fuseren. Veel gemeenten pakten de gedecentraliseerde taken op om ze in gemeentelijke samenwerkingsverbanden (vaak 'gemeenschappelijke regelingen') tot stand te brengen. Ook het karakter van de gemeenten veranderde. De gemiddelde grootte in termen van aantal inwoners en oppervlakte nam toe, evenals het aantal gemeenten met meerdere kernen.

Het takenpakket van gemeenten wordt gedomineerd door het sociaal domein.²¹ In onderstaand schema staan de diverse vormen van samenwerking in het sociaal domein aangegeven uitgesplitst naar juridische en organisatorische vormgeving.²²

²⁰ Op het Veld, A., J. Wachtmeester (2012). Decentralisatie betekent transitie en transformatie, nieuwe verantwoordelijkheden en opgaven in maatschappelijke ondersteuning, transitiebureau. Utrecht: AEF.

²¹ Nijendaal, G.A. (2014). 'De drie decentralisaties in het Sociaal Domein'. In: Jaarboek Overheidsfinanciën, pagina 88 e.v.

²² Schema is ontleend aan: Van Dijken, K., A. Schilder (2013). Handreiking regionale samenwerking sociaal domein. Den Haag/Utrecht: Platform 31.



In het model Ten Boer (naar de voormalige gemeente Ten Boer in Groningen) hevelt een kleine, zelfstandige gemeente uitvoerende taken over naar een grotere gemeente, maar blijft deze gemeente zelf verantwoordelijk voor beleid en regie.

Voor dit onderzoek is de organisatorische vormgeving van belang en dan met name de wijze waarop werk en inkomen is georganiseerd ten opzichte van de jeugdzorg en de Wmo.

Zo zijn er gezamenlijke uitvoeringsorganisaties voor alleen werk en inkomen, terwijl jeugdzorg en Wmo bij de afzonderlijke deelnemende gemeenten blijven. Ook zijn er voorbeelden van een gemeenschappelijke sociale dienst, waarin het totale sociaal domein voor verschillende deelnemende gemeenten is georganiseerd of van gemeenten die niet samenwerken op het sociaal domein en alles in één hand houden. In dit onderzoek hebben we nader gekeken naar de betekenis voor de gegevensuitwisseling in het sociaal domein in deze diversiteit van organisatievormen.

Nederland telt in totaal 1.168 samenwerkingsverbanden (stand per 1 april 2019). Bij 96% daarvan zijn gemeenten betrokken en 17% daarvan betreffen het sociaal

domein. 107 gemeenten werken met één of meer buurgemeenten samen in een intergemeentelijke sociale dienst, al verschillen de bevoegdheden en terreinen van samenwerking.²³ De samenwerking is meestal vastgelegd in een Gemeenschappelijke Regeling. Zo heeft de gemeente Doetinchem werk en inkomen belegd bij het voormalig SW-bedrijf Laborijn. Ook andere gemeenten, zoals Aalten en Oude-IJsselstreek, hebben deze taken bij Laborijn belegd. Laborijn is voor deze gemeenten een uitvoeringsorganisatie Participatiewet en Wsw. De GR Werkzaamheid voert voor zeven gemeenten alleen de Participatiewet uit en voor twee gemeenten alleen de SW. Andere gemeenten, bijvoorbeeld Eindhoven en Utrecht, voeren breed het sociaal domein binnen de eigen gemeente uit zonder samenwerking of hebben andere samenwerkingsvormen.

3.2.3 Gegevensuitwisseling tussen gemeenten met en zonder samenwerkingsverband

Voor het onderzoek hebben wij de belangrijkste en meest voorkomende typen samenwerking op het gebied van gegevensuitwisseling in het sociaal domein met elkaar vergeleken:

- intergemeentelijke samenwerking voor de uitvoering van de Participatiewet in GR-verband;
- gemeenten zonder samenwerkingsverband.

Gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties voor de Participatiewet (werk en inkomen of alleen werk) en gemeenten waar de andere twee sociale domeinen zijn georganiseerd verloopt moeizaam. Daarmee hebben deze samenwerkingsverbanden een grotere afstand tot de andere aspecten van het sociaal domein. Dit wordt ook geïllustreerd door de discussies die op vele plaatsen worden gevoerd over het al dan niet lokaal begeleiden van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die al langer in de bijstand zitten. Deze groep vraagt veel aandacht inzake zorg, welzijn en schuldhulpverlening, die meestal door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Dit terwijl de uitvoering van de Participatiewet bij de GR is gepositioneerd.

Gegevensuitwisseling tussen GR en gemeente vindt in dit kader beperkt plaats. Wel is er frequent overleg tussen de sociale teams van de gemeente en de klantmanagers van de GR, waarin klanten worden besproken. De resultaten richting uitstroom naar werk of dagbesteding worden door gemeenten maar ook GR-organisaties als onbevredigend ervaren, wat leidt tot discussies over overheveling van taken naar óf de gemeenten óf de GR. Deze onbevredigende resultaten zijn niet per se te wijten aan het gebrek aan gegevensuitwisseling, maar illustreren gebrekkige dienstverlening veroorzaakt door gebrekkige samenwerking. De gebrekkige gegevensuitwisseling is dan een onderdeel van niet goed verlopende samenwerking.

²³ Gemeente.nu. 1 april 2019

Profielschets Anouk Schepers klantmanager werk en activering - Regionale Sociale Dienst De Liemers



Ik doe alles met de klant samen

Ik doe dit werk om mijn klanten te helpen. In alles wat ik doe, denk en werk ik vanuit de klant, wat zij/hij nodig heeft. Ik denk nooit vanuit de regels, onmogelijkheden.

Als het nodig is om gegevens uit te wisselen met andere partijen, plan ik een multidisciplinair overleg (MDO) waar de klant bij is. Ik leg dan vooraf aan de klant uit wat de bedoeling is en bespreek met haar/hem welke gegevens zij/hij wil delen. Als iemand bepaalde informatie niet wil delen, vraag ik naar het waarom. Vaak blijkt daar een heel legitiem verhaal achter te zitten. Uiteindelijk deel ik alleen die informatie waarvan de klant het goed vindt dat ik die deel. Eigenlijk krijg ik met deze aanpak alles voor elkaar. Ik ben nog nooit tegen problemen aangelopen. Ook mijn rapportages schrijf ik samen met de klant. We zitten dan samen achter de computer. Ik schrijf nooit over de klant. Daardoor sta ik altijd naast mijn klanten. Dat zorgt voor draagvlak en begrip.

Soms moet je creatief zijn

Een tijdje geleden kreeg ik via een hulpverleningsinstantie in de verslavingszorg een nieuwe klant toebedeeld. Deze persoon kwam tot twee keer toe niet opdagen voor het intakegesprek rond zijn uitkering. Collega's vonden dat de uitkering moest worden stopgezet omdat hij niet op kwam dagen. Dat leek mij niet in het belang van de klant; vaak vergroot je dan de problemen. Ik heb contact gezocht met de hulpverleningsinstantie. Met wat doorvragen en door te wijzen op het risico dat wij de uitkering zouden stopzetten, heb ik uiteindelijk contact gekregen met de klantmanager van mijn klant. Ik heb aan deze persoon een bericht voor de klant achtergelaten, waarbij gezegd werd dat wij de uitkering zouden stopzetten als zij/hij zich nu niet zou melden. Daarna heb ik contact gekregen met mijn klant en konden we aan het werk.

Centrale vraag: wat is het belang voor de klant?

Als ik vanuit het belang van de klant redeneer, besluit ik weleens om gegevens te delen, ook al heb ik die toestemming dan nog niet. Achteraf verantwoord ik dat altijd.

Recent kwam ik in de situatie dat een organisatie informatie nodig had over een bepaalde klant die ik wel had en zij niet. Het was echt in het belang van de klant dat die partij die informatie ook had, omdat anders belangrijke delen in de dienstverlening tot stilstand kwamen. Dus heb ik de benodigde informatie

gedeeld. Direct daarna heb ik contact met de klant opgenomen om me hierover te verantwoorden. De klant was blij dat ik die gegevens had gedeeld. Zij had wel degelijk een toestemmingsverklaring ondertekend en opgestuurd. Deze was alleen bij die andere organisatie kwijtgeraakt. Uiteindelijk was iedereen dus blij. Ik dacht wel: waar zijn we allemaal mee bezig?

De Wams (de nieuwe wet) maakt het hopelijk wel wat gemakkelijker. Als het goed is kun je zo beter schakelen met elkaar. Maar het blijven wel persoonsgegevens. Daar moet je zorgvuldig mee zijn. Dat is je professionaliteit.



Samenwerking binnen het sociaal domein is ook een cultuurprobleem. Organisatieonderdelen die zich primair richtte(n) op de Wmo en de jeugdzorg reageren vaak met een hulpverlenende instelling, waarbij de desbetreffende persoon centraal staat. Zij willen ondersteunen en helpen. Organisatieonderdelen die zich primair richtte(n) op de Participatiewet reageren vooral vanuit het paradigma dat de desbetreffende persoon zo snel mogelijk naar werk moet worden toegelegd. Hierbij staan wet- en regelgeving centraal. Dit cultuurverschil is groot en leidt tot zeer verschillende interpretaties van en werkvormen met betrekking tot samenwerking. Gegevensuitwisseling kan zeker bijdragen om elkaar beter te leren begrijpen.

In met name grote gemeenten is het sociaal domein onder één dak georganiseerd. De complexiteit die een integrale aanpak met zich meebrengt is gemakkelijker te organiseren als alle organisatieonderdelen in één organisatie zitten. Dit betreft zowel de (in)formele afstemming als de ICT-voorzieningen. Toch wil dat niet altijd zeggen dat gegevensuitwisseling tussen de verschillende domeinen gemakkelijk gaat. Het sociaal domein is van oudsher vooral georganiseerd in verschillende afdelingen die zich tot elkaar kunnen verhouden als verschillende organisaties.



Enkele casuïstiek helpt dit verder te verklaren:

In Utrecht bijvoorbeeld is Jeugd en Wmo belegd bij de buurtteams, terwijl Werk en Inkomen in een aparte afdeling van de gemeente is ondergebracht. De buurtteams zijn georganiseerd in een stichting die wat op afstand staat van de gemeente. Binnen de stichting zijn Jeugd en Wmo gescheiden en vindt gegevensuitwisseling op individueel niveau plaats. Men weet elkaar gemakkelijk te vinden. Werk en Inkomen heeft een eigen afgeschermd domein binnen het ICT-systeem.²⁴ Voor complexere problematiek (Multiproblematiek en uitzonderlijke gevallen) maakt Utrecht gebruik van de Citydeals: eenvoudig maatwerk. Daar is een vorm van samenwerking voor gecreëerd om informatie te delen met meerdere partijen, zowel intern als extern. In dat geval is het meestal het buurtteam dat een casus aandraagt; de regie ligt in dat geval bij de beleidsafdeling van de gemeente.

Het gaat om professioneel overleg op casusniveau en heeft betrekking op zo'n vijftig gevallen per jaar. Dit aantal is nog te overzien en de gemeente gebruikt hiervoor geen aparte applicaties.

De gemeente Utrecht kent een sterke verankering van privacybeginselen in haar beleid en heeft ook het toezicht daarop stevig gepositioneerd. De adviezen van de Functionaris Gegevensbescherming zijn bindend, wat er in de praktijk in sommige gevallen toe leidt dat bijvoorbeeld een project vroegtijdig wordt stopgezet.

Ook bij de gemeente Eindhoven is het sociaal domein onder één dak georganiseerd, zij het dat aspecten als schulden, zorg en dergelijke zijn ondergebracht bij de stichting Wij Eindhoven. Uitkeringen worden aangevraagd bij de sociale dienst. Informatie wordt gedeeld op voorzieningenniveau in de systemen. Professionals noemen dit 'dat-informatie': het beschrijft alleen óf iemand gebruik maakt van een voorziening. Een inkomensconsulent kan bijvoorbeeld zien *dat* iemand een Wmo-uitkering heeft. Andere aspecten zijn niet zichtbaar, zoals gezondheid, schulden en dergelijke ('wat-informatie'). In het laatste geval kan wel worden gezien *dát* iemand ondersteuning krijgt bij schulden. Voor het zorgvuldig organiseren van werkwijzen en procedures in verband met het uitwisselen van persoonsgegevens is veel aandacht nodig voor privacywetgeving. Een van de verplichtingen op grond van de AVG is het uitvoeren van Privacy Impact Assessments (DPIA's). Daarmee kunnen voorafgaand aan de verwerking privacyrisico's worden geïnventariseerd en gemitigeerd. De gemeente Eindhoven heeft in het kader van het sociaal domein verschillende DPIA's uitgevoerd.

²⁴ Utrecht is deelnemer van Wigo4IT: Een coöperatie die voor de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag ICT-systemen ontwikkelt voor het aanvragen en verstrekken van uitkeringen, het begeleiden van mensen naar werk en het aanvragen en verstrekken van zorg. Utrecht maakt alleen voor Werk en Inkomen gebruik van Wigo4IT.



Politieke/ideologische overtuigingen leiden tot onoverbrugbare verschillen

Er leven tussen de diverse politieke partijen fundamentele politieke/ideologische verschillen met betrekking tot zorg in relatie tot werk. Aan de ene kant van het politieke spectrum overheerst de overtuiging dat zorg zorg is waarin arbeid geen oplossing biedt in de problematiek van deze mensen. Deze mensen laten werken in een productieomgeving (zoals SW) is in deze ideologie mensonterend. Aan de andere kant van het politieke spectrum overheerst de overtuiging dat werken juist een goed instrument is om mensen met een zorgvraag te helpen, onder het motto 'werk als beste zorg'. Volgens deze opvatting biedt werk een waardevolle invulling van het leven en structureert het de dag, waardoor de geboden zorg vaak kan verminderen en mensen met een zorgvraag vaak stabiliseren. Deze fundamenteel verschillende overtuigingen staan ook tussen de ministeries van VWS en SZW in.

Binnen Eindhoven hebben we een beleidsteam dat integraal naar het sociaal domein kijkt, met daarin zowel (senior) specialisten zorg en arbeid als een tweetal strategen. Het lukt het wel om een brug te slaan tussen deze ideologieën. Echter, in de uitvoering lopen we veel aan tegen de kaders die vanuit ministeries worden meegegeven. Eigenlijk hebben we heel weinig beleidsvrijheid. We kunnen alleen sturen op heel efficiënte bedrijfsvoering, waarbij we de middelen die we daarmee weten vrij te spelen kunnen investeren in anders werken.

De Wams in zijn huidige vorm komt er niet

Ik verwacht dat de Wams er in zijn huidige vorm voorlopig niet komt. Deze wet is zeer politiek gevoelig, vanwege de verschillende ideologieën die in het sociaal domein spelen. Als de Wams nog in de Tweede Kamer moet worden beoordeeld, verwacht ik dat de behandeling ervan over de verkiezingen heen wordt getild. In de ogen van diverse politieke partijen is het van belang deze twee werelden gescheiden te houden, alhoewel ze dat niet zo scherp zullen onderkennen.

Gegevensuitwisseling raakt nooit meer dan 10% van het totale klantenbestand

In de gemeente Eindhoven ontvangen ongeveer zeventuizend mensen een uitkering van de gemeente. Ongeveer 10% van hen maakt gebruik van een andere voorziening vanuit de Wmo, Jeugd en/of Zorg.

Gegevensuitwisseling is ook een issue binnen specifieke domeinen

Gegevensuitwisseling speelt niet alleen bij multiproblematiek. De AVG heeft ook impact binnen specifieke wetten, waar het samenwerking in de keten betreft. In samenwerking met een verzekeraar werken we aan onverwachte, innovatieve en preventieve zorg door op basis van datagedreven analyses maatwerkoplossingen te bieden.

Echter, de benodigde analyse van (big) data om te bepalen waar door wie welke zorg het best kan worden ingezet kan feitelijk niet worden uitgevoerd, omdat vooraf toestemming van mogelijke individuele personen noodzakelijk is. De AVG werkt hier heel beperkend en staat daarmee betere en goedkopere zorg in de weg.

Gegevensuitwisseling is een technische exercitie

Voor de gemeente Eindhoven is gegevensuitwisseling vooral een systeem-vraagstuk geworden: we hebben de infrastructuur ingeregeld met vele bewerkersovereenkomsten, impactanalyses (DPIA), Privacy Officers en door informatie beschikbaar te stellen aan professionals. Met dit instrumentarium zijn in de meeste gevallen dossiers waarin gegevensuitwisseling een rol speelt uit te voeren. Gegevensuitwisseling in de context van de AVG is een technisch, bureaucratisch vraagstuk geworden. Hoe meer aandacht ik eraan geef, hoe groter het wordt. Er is een risico dat de afstand van de AVG tot de praktijk zo groot wordt dat het instrumentarium in waarde afneemt.

Multiproblematiek heeft een eigen aanpak

Wij benaderen multiproblematiek nu met een specifieke aanpak. De gemeente Eindhoven heeft hiertoe enkele casemanagers in dienst die in staat zijn om de diverse beleidsonderwerpen te overzien en te vertalen naar specifieke casuïstiek. Deze professionals hebben een ruim mandaat om met cliënten te werken. De gemeente heeft speciale zogenoemde multiproducten ontworpen, die we nu gebruiken om multiproblematiek aan te pakken. Daarnaast kent de gemeente zogenoemde 'monoproducten', die veel vaker worden ingezet en goedkoper zijn. Ook de inkoop van onze zorg zal vanaf 2022 langs deze lijn worden vormgegeven.

Van belang is tevens dat bij uitbesteden van werkzaamheden beoordeeld wordt of afspraken over de wijze waarop wordt omgegaan met persoonsgegevens moeten worden vastgelegd (verwerkersovereenkomsten). Eindhoven heeft naar eigen zeggen 'redelijk' veel verwerkingsovereenkomsten, ook met externe partijen zoals GGD, Politie-Justitie, zorgaanbieders en andere gemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat het voor de kwaliteit van de gegevensuitwisseling niet veel uitmaakt hoe gemeenten samenwerken of hoe het sociaal domein binnen een gemeente is. Beide varianten van gegevensuitwisseling, tussen GR en gemeenten of binnen een gemeente, kennen zo hun eigen dynamiek. Hierbij valt op dat binnen de gemeenten Utrecht en Eindhoven het sociaal domein eveneens is georganiseerd in afdelingen en sterk verbonden organisaties (stichtingen). Deze wijze van organiseren maakt gegevensuitwisseling binnen het sociaal domein niet noodzakelijkerwijs eenvoudiger dan gegevensuitwisseling tussen gemeenten en een GR.



3.2.4 Aspecten rond software en systemen

Landelijke ontwikkelingen

Landelijk wordt in diverse initiatieven gewerkt aan gegevensstandaardisatie en ondersteuning van organisaties bij het uitwisselen van informatie in het sociaal domein. In het traject *Uitwisseling persoonsgegevens en privacy (UPP)* wordt, behalve aan aanpassing van de wetgeving, ook gewerkt aan het ontwikkelen van werkprocessen, handreikingen en trainingen. Hierin werken twintig gemeenten samen met de VNG, Divosa en het NDSD.²⁵

Daarnaast werken UWV, VNG en SZW samen in het onderzoek Verbetering Uitwisseling Matchingsgegevens.²⁶ In dit onderzoek staat de verbetering van de informatie-uitwisseling (en de matching) tussen werkzoekenden en werkgever centraal.

Ontwikkelingen bij gemeenten

Leveranciers van software die in het gemeentelijk sociaal domein wordt gebruikt brengen steeds meer functionaliteit aan om gegevens tussen domeinen uit te wisselen. Met name in de softwareonderdelen die bedoeld zijn voor *toegang tot het sociaal domein* en *cliënt- en gezinsregie* is verfijning van de autorisatie van belang. Deze verfijning staat soms op gespannen voet met de professionele vrijheid die moet bestaan om 'datgene te doen wat nodig is'. De bestaande autorisatiemogelijkheden maken vooral onderscheid tussen het raadplegen van 'dat-informatie'²⁷ en 'wat-informatie' op functionaris- of medewerkerniveau. In de softwareonderdelen die bedoeld zijn voor de backoffice is deze verfijning nog niet altijd beschikbaar. Daar kan vaak alleen 'alles of niets' gedeeld worden.

Logging²⁸ wordt door de meeste gebruikte software ondersteund. Het detailniveau waarop dit plaatsvindt is vaak gekoppeld aan het detailniveau waarop de autorisatie is ingeregeld.

Gemeenten bepalen vaak op het moment van implementatie van software hoe zij de inregeling van de software en de eigen processen willen vormgeven. In de gebruiksperiode daarna worden gemeentelijke processen minder snel aangepast, terwijl in de gebruiksperiode wel verbeteringen in de software worden doorgevoerd. Gemeenten benutten de nieuwe mogelijkheden die software biedt dan ook niet altijd optimaal.

Softwareleveranciers merken dat gemeenten bij hun inkoopprocessen steeds meer onderwerpen rond informatieveiligheid betrekken. Met name hoe de software de gegevensdeling tussen domeinen dient te ondersteunen is steeds meer in aanbestedingsdocumenten uitgewerkt.

²⁵ <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/uitwisseling-persoonsgegevens-en-privacy-upp>

²⁶ <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/onderzoek-verbeteren-uitwisseling-matchingsgegevens>

²⁷ Overigens is niet landelijk gedefinieerd wat 'dat-informatie' inhoudt en wordt dit in de praktijk door direct betrokkenen op basis van de eigen casuïstiek van betekenis voorzien

²⁸ Het registreren wie welke gegevens heeft geraadpleegd of verwerkt.

Volgens softwareleveranciers komt dit door een toenemende bewustwording bij gemeenten over hoe er omgegaan moet worden met wet- en regelgeving. Ook een toenemende behoefte bij gemeenten om meer sociaaldomeinbreed te kijken, in plaats van de aanvankelijke domeinspecifieke benadering in de eerste jaren na de decentralisaties, draagt bij aan deze verandering in de inkoopprocessen. Wat verder opvalt is dat de 'opdrachtgever' voor privacyfunctionaliteit niet altijd de opdrachtgever is van de inhoudelijke functionaliteit. Deze laatste is doorgaans de managementverantwoordelijke voor het sociaal domein, terwijl de opdrachtgever voor privacyfunctionaliteit vaak de managementverantwoordelijke voor bedrijfsvoering is. De mate waarin deze twee opdrachtgevers elkaar kunnen vinden in het inkoopproces is vaak bepalend voor de mate waarin 'privacy' is meegenomen bij de inrichting van software voor het sociaal domein.

3.2.5 Uitwisseling met lokale en regionale partners

Informatie-uitwisseling tussen gemeenten en met maatschappelijke partners zoals wooncorporaties vindt maar beperkt en zeker niet gestructureerd plaats. Ook hier liggen diverse factoren aan ten grondslag, die zowel organisatorisch (samenwerking is vaak maar beperkt tot niet verankerd in beleid) als technisch (er zijn geen gegevensstandaarden beschikbaar voor uitwisseling in de keten) van aard zijn.

Als er wordt uitgewisseld is dat meestal op basis van ad-hoc afspraken, waarin overigens wel steeds vaker afspraken worden gemaakt met betrekking tot het rechtmatig delen van persoonsgegevens.

3.3 Professionele factoren

Uit het onderzoek blijkt dat professionele factoren een belangrijke rol spelen als het gaat om gegevensuitwisseling in het sociaal domein. Professionals ervaren de volgende spanningsvelden als het gaat om gegevensuitwisseling:

1. dienstverlening aan cliënten in relatie tot het uitwisselen van gegevens van deze cliënten;
2. de noodzaak om maximaal samen te werken binnen het sociaal domein op basis van een minimum aan gegevensuitwisseling;
3. integraal samenwerken in bijvoorbeeld sociale teams;
4. de mate van verantwoordelijkheid voor de privacy en bescherming van gegevens van klanten in relatie tot de mate van regievoering die nodig is voor adequate dienstverlening aan diezelfde klanten.

Onderstaand werken we deze spanningsvelden nader uit.

3.3.1 Dienstverlening versus privacy klant

Privacy en dienstverlening staan volgens de professionals met elkaar op gespannen voet. Dat blijkt ook uit een aantal opmerkingen die uit het onderzoek naar voren kwamen.

‘Ik ervaar in de ketensamenwerking een sterke terughoudendheid bij het uitwisselen van informatie.’ ‘Privacy is belangrijker dan gegevens gebruiken en delen voor preventie.’ ‘Beleid en richtlijnen over privacy en gegevensuitwisseling staan op gespannen met de wens om preventief te werken binnen het sociaal domein.’

De Inspectie SZW constateert dat werk en inkomen op een aantal punten is ingebed in de dienstverlening aan klanten met multiproblematiek. Dit is met name het geval bij de start van de dienstverlening. Hulpverleners van wijkteams brengen de problematiek van de klant en/of gezin op verschillende leefgebieden in kaart en kijken waar ondersteuning nodig is. Hierbij is tevens aandacht voor participatie en inkomen.

Ook wanneer de begeleiding met name plaatsvindt vanuit werk en inkomen is er aandacht voor andere leefgebieden en verwijzen klantmanagers klanten door, bijvoorbeeld naar maatschappelijk werk. Na de eerste intake is er echter nauwelijks nog sprake van samenwerking voor individuele klanten, zo laat het onderzoek zien. Er worden geen gezamenlijke trajecten of doelen afgesproken voor (en met) klanten. Tevens is er geen sprake van een taakverdeling tussen hulpverleners zorg enerzijds en werk en inkomen anderzijds.²⁹ Daarbij de aantekening dat de multiproblematiek van samengestelde gezinnen de laatste jaren is toegenomen en ook complexer is geworden wat veel vraagt van de integrale dienstverlening van wijkteams en hulpverleners.

Alle professionals die aan het onderzoek hebben meegedaan herkennen de spanning tussen dienstverlening en privacy. Ook de constatering van de Inspectie SZW ten aanzien van werk en inkomen is herkenbaar. Aangegeven wordt dat het meestal in het belang van de klant is dat gegevens gedeeld worden en beschikbaar zijn. Dat geldt zeker voor klanten met een multiproblematiek – en dat worden er relatief meer naarmate klanten met een relatief geringere afstand tot de arbeidsmarkt in de huidige krappe arbeidsmarkt aan het werk zijn. Verder wordt benadrukt dat er ook een duidelijke afhankelijkheidsrelatie is van de klant ten opzichte van de gemeente. Immers, de gemeente betaalt de uitkering en verleent de diensten die nodig zijn en waar de klant van afhankelijk is. In de praktijk ervaren ambtenaren het als toestemming dat klanten er geen bezwaar tegen hebben dat hun gegevens gedeeld worden, hoewel het de vraag is in hoeverre deze toestemming ‘in vrijheid’ wordt gegeven (zie ook paragraaf 3.1.). Dat geldt zeker als er sprake is van actuele dienstverlening. Gegevens- en informatie-uitwisseling voor preventieve doeleinden ligt lastiger. Professionals geven aan dat in het geval van gebruik van gegevens voor preventie privacy belangrijker is. Burgers geven dan al snel signalen dat de overheid te veel weet. Ook het gegeven dat er steeds meer logging (gegevens bijhouden in tekstbestanden) plaatsvindt, leidt soms tot handelingsverlegenheid bij professionals; waar vroeger vanuit een professionele houding iets gecheckt werd,

²⁹ Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening een moeizame relatie. Inspectie SZW Nummer R17/03.

wordt dat nu achterwege gelaten omdat het gelogd wordt en er mogelijk 'gedoe' van kan komen. Om die reden investeren gemeenten steeds meer in de kennis en competenties voor het omgaan met persoonsgegevens.

Er wordt dus duidelijk een verband gelegd tussen de benodigde dienstverlening en de noodzaak om gegevens te delen en informatie uit te wisselen. Privacy en dienstverlening gaan dus eigenlijk hand in hand. Professionals geven aan dat uitleg aan de klant essentieel is. Uitleggen waarom gegevens nodig zijn en voor welk doel. 'Zolang je het aan de klant kunt uitleggen en het kunt motiveren, staan privacy en dienstverlening niet op gespannen voet met elkaar.'

3.3.2 Maximaal samenwerken versus minimale gegevensuitwisseling

Proportionaliteit en noodzakelijkheid

Hier komen de criteria proportionaliteit en noodzakelijkheid om de hoek kijken. Professionals zijn op de hoogte van wetgeving omtrent privacy en gegevensuitwisseling. Wel geven ze aan dat ze geen AVG-specialisten zijn of privacyexperts en dat beide criteria in de praktijk lastig in te vullen zijn. Juist het feit dat de professionals geen AVG-specialisten zijn brengt onzekerheid met zich mee. Er is de laatste jaren veel aandacht voor en verwarring over privacy en de AVG en dat maakt dat professionals dan voor de zekere kant kiezen en dus minder gegevens delen dan wellicht nodig is en kan. De AVG speelt voor het delen van gegevens binnen het sociaal domein echter een minder belangrijke rol dan de materiewetten. Toch is het de beleving van professionals dat de AVG leidend is. Omdat de AVG een algemene wet is en de materiewetten onvoldoende mogelijkheden bieden, zoals eerder gememoreerd, geven professionals aan behoefte te hebben aan duidelijke kaders vanuit de organisatie waarbinnen gegevens gedeeld kunnen worden. Deze kaders moeten als het ware het karakter hebben van 'red tape', waar je niet buiten mag komen. Het is daarom van belang dat er een vertaalslag plaatsvindt binnen de organisatie naar duidelijke kaders, vastgelegd in concrete handreikingen. Belangrijk is om daarbij op te merken dat, juist ook onder de Wams, de noodzaak bestaat om professionals te voorzien van handreikingen en kaders.

Het niet-delen van gegevens kan leiden tot het starten van (aanvraag)procedures en het maken van kosten waarvan later blijkt dat deze niet gerechtvaardigd waren. De desbetreffende fictieve casus die daarin een paar keer besproken is tijdens de community of practice is als volgt: een inwoner is gebleken niet te goeder trouw te zijn in een dossier rond jeugdzorg. Vervolgens doet deze persoon een beroep op ondersteuning als gevolg van schuldproblematiek. Hij geeft bij dit verzoek aan niet akkoord te zijn met het delen van gegevens. Hij heeft recht op ondersteuning, waarna het traject van intake et cetera gestart wordt. Pas na maanden komt de gemeente erachter dat hij niet te goeder trouw was, waarmee zijn recht op ondersteuning vervalt. Het niet-delen van informatie is in dit geval zeer kostbaar en leidt tot inzet van de schaarse capaciteit van medewerkers.

Competenties

Het werken met persoonsgegevens en breder, integraal werken vraagt nieuwe competenties van professionals. Het gaat niet alleen om het 'integraal' kunnen kijken, kunnen samenwerken met andere teams en vaardigheden om een gesprek te kunnen voeren. Ook het kunnen omgaan met administratieve systemen en specifiek het in het gesprek aan de orde kunnen stellen van 'toestemming' zijn nieuwe competenties die nodig zijn in het brede sociaal domein.

Een trend die te zien is bij gemeentelijke organisaties is het investeren in competenties bij professionals in het omgaan met persoonsgegevens. In plaats van het werken met strikte protocollen en checklists is juist gekozen voor een benadering waarin (op basis van vertrouwen, met opleiding en training) wordt uitgegaan van het vermogen van de professional om meer vanuit 'de bedoeling' van de AVG te handelen. Door middel van logging, monitoring³⁰ en het voortdurend bespreekbaar maken van bevindingen hieruit zorgt de organisatie ervoor dat persoonsgegevens veilig en juist worden gehanteerd.

Een ander aspect dat bij dit thema over samenwerken en gegevensuitwisseling naar boven kwam betrof de zogenoemde multidisciplinaire overleggen (MDO's) en de waarde daarvan; hierbij gaat het om overleg tussen meerdere organisaties/ professionals over één klant (of gezin). Veel gemeenten maken gebruik van deze overlegvormen. Bij deze overleggen doet zich spanning voor inzake het informeel uitwisselen van gegevens versus het vastleggen van die gegevens. Ook de lijn tussen het uitwisselen van wat minimaal nodig is versus wanneer er te weinig wordt uitgewisseld is soms lastig. Proportionaliteit is bij deze overleggen zeer belangrijk: welke gegevens heb ik in het overleg nodig om bijvoorbeeld te komen tot een integraal plan van aanpak voor de klant? In dit soort overleggen kan er ook voor gekozen worden de klant erbij te betrekken. Niet óver de klant praten, maar mét de klant. Dit past ook bij een van de beginselen uit de AVG, namelijk transparantie.

3.3.3 Integraal samenwerken

De roep om integraal samenwerken in het sociaal domein is reeds vanaf het begin van de invoering van de decentralisaties in het debat aanwezig. In de praktijk blijkt de uitvoering van integrale dienstverlening en samenwerking moeilijk te zijn en hebben gemeenten en professionals vanuit de lerende praktijk naar eigen wegen gezocht om dit vorm te geven en werkbaar te maken.

³⁰ Bijvoorbeeld: Hoe vaak worden gemiddeld persoonsgegevens geraadpleegd per casus en welke afwijkingen op professionelniveau zijn daarbij te zien?

Naast cultuurverschillen speelt generatieoriëntatie een rol: een consulent van 20 jaar opereert op een andere manier dan een consulent van 45 jaar. Dit leidt tot een wisselende behoefte aan gewenste duidelijkheid en kaders per professional. De noodzaak om integraal te werken hangt bovendien af van waar je je als professional in de keten bevindt. Er is verschil tussen de papieren werkelijkheid en de daadwerkelijke uitvoering. Oftewel: er is verschil tussen beleid en uitvoering. De uitvoering is altijd al integraal geweest of in ieder geval in ontwikkeling.

Een privacybeginsel uit de AVG is het noodzaakprincipe. Dat wil zeggen dat gegevens mogen worden verwerkt (en dus ook gedeeld) voor zover de noodzaak hiervoor kan worden aangetoond. Professionals noemen dit: *need to know* of *nice to know*. Daarmee wordt onbewust de ruimte om gegevens te delen verkleind. Bij *nice to know* kan in het kader van de invulling van het noodzaakbeginsel bijvoorbeeld worden gedacht aan het bevredigen van de nieuwsgierigheid. Echter, als aan professionals gevraagd wordt waarom zij een situatie als *nice to know* zien, blijkt vaak dat er wel degelijk een onderbouwde noodzaak is om gegevens te delen. Probleem is dat niet altijd op voorhand kan worden beoordeeld dat de gegevens relevant zijn. Op dat punt ligt er een taak voor de organisatie om aan te geven bij welke hulpvragen informatie uit andere domeinen of organisaties voor de hand ligt, bijvoorbeeld met onderbouwing van cijfers.

De professional loopt ook nog weleens tegen de situatie op dat hij of zij wel integraal wil werken, maar dat niet kan als er niet creatief omgegaan wordt met de regels. Het maakt in dezen ook uit waar je als professional van bent. Je hebt daar ook eigen keuzes in en dat maakt in de samenwerking nog steeds uit. Veel is hierbij ook afhankelijk van de kwaliteit van het team waarin de professional werkt. Het team moet zodanig zijn dat de verantwoordelijkheid voor het delen van gegevens zo laag mogelijk in de organisatie kan worden georganiseerd. In een kwalitatief goed team hebben de professionals immers de capaciteiten om dit zelf goed te regelen binnen de kaders die de organisatie heeft gesteld. Het creëren van een kwalitatief goed team vergt echter wel voortdurend investeren in de professional wat betreft kennis, samenwerken en dienstverlening.

3.3.4 Gezamenlijke verantwoordelijkheid versus regie

In het kader van de keten (interorganisationeel) blijkt dat verantwoordelijkheid een terugkerend probleem is: allemaal verantwoordelijk is niemand verantwoordelijk. Ontbrekende kaders maken samenwerking ingewikkeld en bestaande kaders sluiten meestal niet op elkaar aan. Werkinstructies zouden daarom nadrukkelijk niet alleen de eigen organisatie, maar ook andere partijen moeten omvatten en zouden in samenspraak moeten worden opgesteld. Daar ligt een duidelijke behoefte van de professionals.

H4 | Conclusies en aanbevelingen



A. Bevindingen juridische factoren

1. Een van de uitgangspunten bij de decentralisatie in 2015 was de integrale uitvoering van taken in het sociaal domein.
2. Onder sociaal domein kan hier worden verstaan: de Jeugdwet, de Wmo 2015, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet passend onderwijs.
3. Voor de (integrale) uitvoering van taken in het sociaal domein is het verwerken van persoonsgegevens noodzakelijk, zowel *binnen* als *tussen* de verschillende wettelijke kaders van het sociaal domein.
4. Voor het verwerken van persoonsgegevens is op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) of sinds 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) een grondslag noodzakelijk.
5. Het uitgangspunt van een integrale uitvoering is echter in geen van deze wetten in het sociaal domein vertaald naar een bepaling die voorziet in een grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens.
6. Daarmee ontbreekt het aan voldoende wettelijke mogelijkheden om persoonsgegevens te kunnen verwerken *tussen* de verschillende wettelijke kaders van het sociaal domein.
7. Het door individuele gemeenten vanuit de *lerende praktijk* invulling geven aan de wettelijke kaders binnen het sociaal domein voor het verwerken van persoonsgegevens in werkwijzen en procedures heeft niet of niet in alle gevallen of onvoldoende plaatsgevonden en tot misverstanden geleid.
8. Het ontbreken van voldoende wettelijke mogelijkheden om persoonsgegevens te kunnen verwerken *tussen* de verschillende wettelijke kaders van het sociaal domein is inmiddels breed onderkend. Dit heeft geleid tot een conceptwetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).
9. In de Wams wordt een duidelijke taak toegekend aan de gemeente en zijn grondslagen opgenomen voor het hergebruik van bij de gemeente beschikbare gegevens. Daarmee kan de gemeente in situaties waarvoor dit noodzakelijk is maximaal gebruikmaken van beschikbare gegevens ter ondersteuning van inwoners die daar behoefte aan hebben.
10. Er is in de Wams (logischerwijs) geen invulling gegeven aan begrippen als bijvoorbeeld *noodzakelijk* of *proportioneel* gebruik van persoonsgegevens bij de beoordeling van een melding. De Wams legt echter geen duidelijke verplichting op aan het college om hiervoor werkprocessen te beschrijven en werkinstructies te geven.

B. Conclusies juridische factoren

11. Het ontbreken van een grondslag voor de integrale uitvoering van taken in het sociaal domein gecombineerd met het ontbreken van gemeentelijke werkwijzen en procedures voor het verwerken van persoonsgegevens heeft geleid tot een praktijk waarin professionals onmogelijk in de volle breedte uitvoering kunnen geven aan de opdracht tot integrale uitvoering van taken.
12. Het conceptwetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) is bedoeld om in de geschetste leemte te voorzien. Verwacht mag worden dat de Wams daarin voor een belangrijk deel slaagt.
13. Het ontbreekt in de Wams echter aan een expliciete opdracht aan het college van B en W om werkprocessen te beschrijven en werkinstructies te geven. Daarmee bestaat het risico dat mogelijk onvoldoende zorgvuldig en transparant gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheden tot het verwerken van persoonsgegevens. Dit kan het vertrouwen van inwoners en ketenpartners schaden.

C. Aanbevelingen juridische factoren

14. Voor een optimale integrale ondersteuning van inwoners is behalve een wettelijk kader op landelijk niveau ook een concrete uitwerking daarvan op lokaal niveau noodzakelijk. Hiermee kan een duidelijk en transparant kader worden gecreëerd voor betrokkenen, medewerkers en ketenpartners.



D. Bevindingen organisatorische factoren

15. De decentralisaties leggen een behoorlijk beslag op de bestuurlijke slagkracht van de Nederlandse gemeenten. Zo zagen een behoorlijk aantal kleine gemeenten zich genoodzaakt om, al dan niet na enige aansporing, te fuseren. Veel gemeenten pakten de gedecentraliseerde taken op in gemeentelijke samenwerkingsverbanden (meestal in de vorm van gemeenschappelijke regelingen). De organisatorische context waarbinnen de decentralisaties worden uitgevoerd werd hierdoor meer divers.
16. Geconcludeerd kan worden dat het voor de kwaliteit van de gegevens-uitwisseling niet veel uitmaakt hoe gemeenten op het gebied van het sociaal domein taken samenwerken of hoe het sociaal domein binnen een gemeente is georganiseerd. Wat wel uitmaakt is hoe gegevens worden uitgewisseld *binnen* een gemeente of samenwerkingsverband.
17. Organisatieonderdelen die zich primair richtte(n) op de Wmo en de Jeugdzorg hebben een sterk hulpverlenende attitude, waarbij de desbetreffende cliënt centraal staat. Hiertegenover staan organisatieonderdelen die zich primair richtte(n) op de Participatiewet. Zij reageren vooral vanuit het paradigma dat de desbetreffende cliënt zo snel mogelijk naar werk moet worden toegeleid. Hierbij staan wet- en regelgeving centraal. Dit – voor een groot deel door de wet bepaalde – cultuurverschil is groot en

leidt tot zeer verschillende interpretaties van en werkvormen met betrekking tot samenwerking.

18. Uit het onderzoek blijkt dat goede gegevensuitwisseling kan bijdragen aan een beter begrip tussen de verschillende sociale domeinen (Wmo en Jeugdzorg versus Participatie). Wat de problematiek extra hardnekkig maakt is dat het omgekeerde ook het geval is: een goed begrip tussen de verschillende sociale domeinen staat een effectieve gegevensuitwisseling ten dienste van de cliënt in de weg.

E. Conclusies organisatorische factoren

19. De decentralisaties behelzen een transformatieproces dat gericht is op ander gedrag en op anders organiseren, met meer samenhang tussen zorg, jeugdhulp en participatie en passende ondersteuning van mensen. Om die samenhang te kunnen realiseren is goede gegevensuitwisseling nodig. Gegevensuitwisseling is daarmee eigenlijk een centraal doel van het transformatieproces. Toch wordt het niet als zodanig erkend: problemen in de gegevensuitwisseling worden vooral gezien als juridisch (privacywetgeving) en als een ICT-probleem (gegevenskoppeling). Dit ontnemt het zicht op de werkelijke achtergrond van de problemen met gegevensuitwisseling en gaat voorbij aan de transformatie die voor de aanpak ervan nodig is.

F. Aanbevelingen organisatorische factoren

20. Maak van gegevensuitwisseling een centraal doel in het transformatieproces en heb aandacht voor de cultuurverschillen die voor deze transformatie overbrugd moeten worden.



G. Bevindingen software en systemen

21. Leveranciers van software brengen steeds meer functionaliteit aan om gericht, op functionarisniveau, een juist gebruik van persoonsgegevens te ondersteunen. Hierbij wordt onder leveranciers bij de ontwikkeling van software steeds meer gebruikgemaakt van concepten als 'Privacy by Design' dan van beschikbare wet- en regelgeving.
22. De mate waarin gemeenten met behulp van software het juiste gebruik van persoonsgegevens voor professionals mogelijk maken wordt sterk bepaald door de mate waarin gemeenten bij de aanbesteding van software deze functionaliteit in het programma van eisen opnemen.
23. De 'opdrachtgever' voor privacyfunctionaliteit is bij aanbestedingen niet altijd de opdrachtgever van de inhoudelijke functionaliteit. Deze laatste is doorgaans de managementverantwoordelijke voor het sociaal domein, terwijl de opdrachtgever voor privacyfunctionaliteit vaak de managementverantwoordelijke voor bedrijfsvoering is.

De mate waarin deze twee opdrachtgevers elkaar kunnen vinden in het

inkoopproces is vaak bepalend voor de mate waarin 'privacy' is meegenomen bij de inrichting van software voor het sociaal domein.

24. Het gebruik van logging wordt steeds meer verfijnd. Dit maakt het mogelijk om achteraf het juiste gebruik van persoonsgegevens beter te monitoren, waardoor 'aan de voorkant' zaken minder 'dichtgeregeld' hoeven te worden. Hiermee wordt ingezet op transparantie en het op basis daarvan 'leren werken' met persoonsgegevens. De belangrijkste vraag wordt dan het gesprek over *waarom* iemand gegevens heeft gebruikt of geraadpleegd. Het gebruik van logging als belangrijke waarborg dient wel gepaard te gaan met training van professionals in het correct verzamelen, vastleggen en delen van gegevens.
25. Op het moment van implementatie van nieuwe software wordt het gebruik van functionaliteit voor persoonsgegevens ingeregeld. In de gebruikperiode daarna (vaak enkele jaren) worden minder grote aanpassingen doorgevoerd. De kans bestaat dat daardoor nieuwe inzichten en ontwikkelingen pas bij een nieuwe implementatie worden geoperationaliseerd.
26. Informatie-uitwisseling tussen gemeenten en met maatschappelijke partners zoals wooncorporaties vindt maar beperkt en zeker niet gestructureerd plaats. Ook hieraan liggen diverse factoren ten grondslag, die zowel organisatorisch (samenwerking is vaak maar beperkt tot niet verankerd in beleid) als technisch (er zijn geen gegevensstandaarden beschikbaar voor uitwisseling in de keten) van aard zijn. Als er wordt uitgewisseld, is dat meestal op basis van ad-hoc afspraken, waarin overigens wel steeds vaker afspraken worden gemaakt met betrekking tot het rechtmatig delen van persoonsgegevens.

H. Conclusies software en systemen

27. De transformatieprocessen in het sociaal domein kennen een grote dynamiek. Door de eerder genoemde juridische en organisatorische knelpunten is er onvoldoende stabiele richting en eenduidigheid voor software- en systeemontwikkeling; wat niet landelijk is afgesproken en vastgelegd, kan niet landelijk worden gedigitaliseerd. Dit uit zich vervolgens in beperkt beschikbare kaders voor gemeenten bij selectie en implementatie van ICT-oplossingen. Wel ontstaan in de wisselwerking tussen individuele eindgebruikers en softwareleveranciers steeds meer op de praktijk gebaseerde software-inrichtingen. Deze zijn in hun aard sterk afhankelijk van deze lokaal bepaalde wisselwerking.

I. Aanbevelingen software en systemen

28. Zorg bij aanbestedingstrajecten van software voor hechte samenwerking van medewerkers op het inhoudelijke domein en het privacydomein.
29. Evalueer jaarlijks de inrichting van de software in relatie tot het correct gebruik van persoonsgegevens. Vragen daarbij zijn: Is alle landelijke en lokale wet- en regelgeving verwerkt in (de inrichting van) de software? Zijn recente samenwerkingsafspraken met ketenpartners in de software geïmplementeerd? Wordt er gebruikgemaakt van (nieuwe) binnen het

contract beschikbare functionaliteit? De procesverantwoordelijke bij de eindgebruiker neemt hierin logischerwijs het voortouw.

30. Investeer in de kennis en vaardigheden van professionals in het omgaan met persoonsgegevens. Dit leidt tot minder onnodige gegevensdeling of juist handelingsverlegenheid bij het benutten van de toegestane mogelijkheden voor gegevensdeling.
31. Betrek bij het maken van samenwerkingsafspraken met andere partijen (zoals een Gemeenschappelijke Regeling of een maatschappelijke organisatie zoals een wooncorporatie) ook de afspraken ten behoeve van het correct delen van gegevens, bijvoorbeeld in de vorm van een 'dataparagraaf'.
32. Deel als gemeenten actief ervaringen rond de inrichting van software, zodat andere gemeenten deze kunnen betrekken bij selectie- en implementatie van software.

J. Bevindingen professionele factoren

33. Alle betrokken professionals herkennen de spanning tussen dienstverlening en privacy. Aangegeven wordt dat het meestal in het belang van de klant is dat gegevens gedeeld worden en beschikbaar zijn. Dat geldt zeker voor klanten en/of gezinnen met multiproblematiek: problematiek waarbij verschillende domeinen (jeugdzorg, Wmo, participatie, schuldhulpverlening huisvesting, etc.) betrokken zijn.
34. Benadrukt wordt dat er ook een duidelijke afhankelijkheidsrelatie is van de klant ten opzichte van de gemeente. Immers, de gemeente betaalt de uitkering en verleent de diensten die nodig zijn en waarvan de klant afhankelijk is. De vraag is dan ook in hoeverre toestemming voor het gebruik van gegevens 'in vrijheid' wordt gegeven. Er is dus een verband tussen de benodigde dienstverlening en de noodzaak om gegevens te delen en informatie uit te wisselen. Privacy en dienstverlening gaan daar hand in hand. Professionals geven aan dat uitleg aan de klant hierbij essentieel is. Uitleggen waarom gegevens nodig zijn en voor welk doel. 'Zolang je het aan de klant kunt uitleggen en het kunt motiveren, staan privacy en dienstverlening niet op gespannen voet met elkaar.'
35. Professionals zijn op de hoogte van wetgeving omtrent privacy en gegevensuitwisseling. Wel geven ze aan dat ze geen AVG-specialisten zijn en dat privacyoverwegingen en de noodzaak tot gegevensuitwisseling in de praktijk vaak met elkaar op gespannen voet staan. Juist het feit dat de professionals geen AVG-specialisten zijn brengt onzekerheid met zich mee.
36. Professionals uit de verschillende sociale domeinen wisselen gegevens op een informele manier uit in zogenoemde multidisciplinaire overleggen (MDO's). Veel gemeenten maken gebruik van deze overlegvormen. Bij deze overleggen doet zich spanning voor inzake het informeel uitwisselen van gegevens versus het vastleggen van die gegevens.



K. Conclusies professionele factoren

37. Het werken met persoonsgegevens en breder, integraal werken vraagt nieuwe competenties van professionals. Het gaat niet alleen om het 'integraal' kunnen kijken, kunnen samenwerken met andere teams en vaardigheden om een gesprek te kunnen voeren. Ook het kunnen omgaan met administratieve systemen en specifiek het in het gesprek met cliënten aan de orde kunnen stellen van 'toestemming', zijn nieuwe competenties die nodig zijn in het brede sociaal domein.
38. In het kader van de keten (interorganisationeel) blijkt dat verantwoordelijkheid een terugkerend probleem is: allemaal verantwoordelijk is niemand verantwoordelijk. Ontbrekende kaders maken samenwerking ingewikkeld en bestaande kaders sluiten meestal niet op elkaar aan. Werkinstructies zouden daarom nadrukkelijk niet alleen de eigen organisatie, maar ook andere partijen moeten omvatten en zouden in samenspraak moeten worden opgesteld. Daar ligt een duidelijke behoefte van de professionals (zie ook onder de punten 11 en 12).

L. Aanbevelingen professionele factoren

39. Omdat de AVG een algemene wet is en de materiewetten onvoldoende mogelijkheden bieden, zoals eerder gememoreerd, geven professionals aan behoefte te hebben aan duidelijke kaders vanuit de organisatie waarbinnen gegevens gedeeld kunnen worden. Deze kaders moeten als het ware het karakter hebben van 'red tape', waar je niet buiten mag komen. Het is daarom van belang dat er een vertaalslag plaatsvindt binnen de organisatie naar duidelijke kaders, vastgelegd in concrete handreikingen. Belangrijk is daarbij om op te merken dat ook onder de Wams de noodzaak er is om professionals te voorzien van handreikingen en kaders.
40. Gegevensuitwisseling vindt vaak op een minder gestructureerde en informele manier plaats, vaak via zogenoemde MDO's (zie onder punt 35). Proportionaliteit is bij deze overleggen zeer belangrijk: welke gegevens zijn in dit overleg nodig om bijvoorbeeld te komen tot een integraal plan van aanpak voor de cliënt? In dit soort overleggen kan er ook voor gekozen worden de cliënt erbij te betrekken. Niet óver de cliënt praten, maar mét de cliënt.
41. Professionals willen vaak wel integraal werken, maar kunnen dat niet zonder een 'creatieve' omgang met de regels. Het team waarbinnen de professional werkt moet zodanig zijn dat de verantwoordelijkheid voor het delen van gegevens zo laag mogelijk in de organisatie kan worden georganiseerd. In een kwalitatief goed team hebben de professionals de capaciteiten om dit zelf goed te regelen binnen de kaders die de organisatie heeft gesteld. Het creëren van een kwalitatief goed team vergt echter wel voortdurend investeren in de professional wat betreft kennis, samenwerken en dienstverlening.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen

- Yvonne Bieshaar – Gemeente Eindhoven
- John Rooijakkers – PinkRoccade
- Nico Romijn – VNG
- Ruud Henry – Centric
- Peter Steerneman – Gemeente Lochem
- Helen Wassink – Gemeente Lochem
- Danny Hanse – Nationale Ombudsman
- Caroline Lutmerr – Nationale Ombudsman
- Munish Ramlal – Autoriteit Persoonsgegevens
- Anna Maj Drenth – Autoriteit Persoonsgegevens
- Terry Lamboo – Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Lina van Hirtum – Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Hennie van Deijck – Divosa
- Joost Groenendijk – Gemeente Ede
- Mark van Vliet – Gemeente Utrecht
- Yvonne Staal – Gemeente Utrecht
- Anouk Schepers – Regionale Sociale Dienst De Liemers
- Mark Koetsier – 't Baken Lochem

Bijlage 2: Leden begeleidingscommissie

- Carin Steen – Regionale Sociale Dienst De Liemers
- John Rooijakkers – PinkRoccade
- Nico Romijn – VNG
- Ringo Ossewaarde – Universiteit Twente
- Ruud Henry – Centric
- Jos Huijts – Divosa
- Marco Wilke – BMC

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

Onderzoeksteam: prof. dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers
mr. A.B. (Alex) Commandeur
drs. P.T.H. (Peter) Donders
R.J. (Rob) van Hilten
H.J.W. (Haiko) Vink MSc
ir. R.J. (Rob) van 't Zand

Vormgeving: Sabina van Zetten
Eindredactie: Coosje Haan
Versie: Definitief
Datum: 19 november 2020
Projectnummer: PO007219
Classificatie: Vertrouwelijk
Met subsidie van: Instituut Gak
In samenwerking met: Universiteit Twente

Dit rapport (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.

Kijk voor meer informatie ook eens op onze website www.bmc.nl

