

Vergaderjaar 2019–2020

34 477

Sociaal domein

32 761

Verwerking en bescherming persoonsgegevens

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2019

Bij brief van 8 november 2018 over het Programma Sociaal Domein heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik werk aan het wegnemen van knelpunten in relatie tot gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein. Eveneens heb ik het voornemen aangekondigd hiertoe tot aanpassing van wetgeving te komen.¹ Met deze brief informeer ik uw Kamer mede namens de Ministers van VWS, JenV en OCW, de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Staatsecretarissen van SZW en VWS over de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de beoogde aanpassing van wetgeving voor gegevensuitwisseling en privacy bij de aanpak van meervoudige problematiek. Tevens informeer ik u namens de Staatssecretaris van VWS over het landelijk meldnummer niet-acuut en de regionale meldpunten.

Aanleiding: transformatie van het sociaal domein

Een van de belangrijkste doelen van de decentralisatie van verschillende taken naar het gemeentebestuur per 2015 – en de totstandkoming van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet – is om burgers passende ondersteuning te kunnen bieden bij het vergroten van zelfredzaamheid en participatie. Dat wil zeggen: niet het verstrekken van voorzieningen staat voorop maar de ondersteuningsbehoefte van de burger. Dit vraagt van de gemeente een brede blik op de persoonlijke omstandigheden van de burger en betekent daar waar nodig ook een integrale ondersteuning over meerdere domeinen heen.

Na de transitie volgt de transformatie: in samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partners werkt het kabinet aan de transformatie van het sociaal domein waarbij het perspectief van de cliënt centraal staat. Zo worden binnen het Programma Sociaal Domein passende oplossingen gezocht en doorgevoerd voor kwetsbare burgers die kampen met

¹ Kamerstuk 34 477, nr. 46.

meervoudige problematiek. Daarbij is het nodig onderwerpen als werk en inkomensvraagstukken, gezondheid, zorg, schulden, veiligheid, huisvesting en onderwijs te verbinden. De transformatie betreft daarmee niet alleen dossiers die betrekking hebben op de drie decentralisaties.²

Het Rijk, gemeenten en andere partijen werken samen in verschillende programma's die zich richten op de aanpak van knelpunten en dilemma's bij de aanpak van meervoudige problematiek. Een terugkerend vraagstuk daarbij is de regeling van gegevensuitwisseling tussen partijen. Dit komt onder andere naar voren in de aanpak van kwetsbare personen (waaronder personen met verward gedrag)³, de brede schuldenaanpak⁴, en de aanpak van kwetsbare jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.⁵ Ook de Veranderopgave Inburgering heeft de integrale aanpak als uitgangspunt.⁶ Verder streeft het Interbestuurlijk Programma (IBP) naar merkbaar betere resultaten voor mensen mede door verbindingen te leggen tussen verschillende domeinen.⁷ Het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens richt zich op interventies om de professional in het brede sociaal domein beter in staat te stellen sneller en beter maatwerk te leveren aan huishoudens met complexe problemen.⁸

Knelpunten ten aanzien van gegevensverwerking hebben gevolgen voor de dienstverlening

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft meerdere malen kritiek geuit op het bestaande juridisch kader voor de gegevensverwerking ten behoeve van een integrale aanpak en samenwerking bij meervoudige problematiek in het sociaal domein.⁹ Zij stelt dat een expliciete wettelijke taak voor het college van Burgemeester & Wethouders om tot een dergelijke aanpak te komen ontbreekt, en daarmee een goede juridische grondslag conform (inmiddels) de AVG. De AP wijst er op dat toestemming van de cliënt om gegevens te delen onvoldoende is als grondslag vanwege de afhankelijke positie van de cliënt.

De gemeente die, samen met andere partijen, wil komen tot een integrale aanpak en dienstverlening gericht op meervoudige problematiek van inwoners heeft te maken met de verschillende juridische kaders waaraan de individuele partijen gebonden zijn. De expliciete taak (of rol) voor het college in dit proces ontbreekt. Ook ontbreekt een juridisch kader waarin de gegevensverwerking geregeld is ten behoeve van samenwerking tussen meer dan twee partijen. Verder is er geen duidelijk juridisch kader voor de situatie waarin de gemeente, samen met mogelijk betrokken partijen, nog moet *verkennen* of sprake is van meervoudige problematiek en of (domeinoverstijgende) samenwerking noodzakelijk is. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gemeenten, hulpverleners en andere partijen, zoals lokale ombudsmannen, hebben herhaaldelijk aandacht gevraagd voor deze knelpunten. Gemeenten die de opdracht vanuit de wetten om integraal over domeinen heen te werken serieus nemen,

² Kamerstuk 34 477, nr. 16: p2; zie ook Kamerstuk 34 477, nr. 6: p9.

³ Kamerstuk 25 424, nr. 424

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 431.

⁵ Uw kamer ontvangt oktober 2019 de kabinetsreactie over de aanbevelingen van het interdepartementaal beleidsonderzoek naar Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.

⁶ Kamerbrief van Minister van SZW over stand van zaken Veranderopgave Inburgering, 25 juni 2019.

⁷ Kamerstuk 34 477, nr. 46.

⁸ Kamerstuk 34 477, nr. 63.

⁹ Met name in de Brief van toenmalig college van Bescherming Persoonsgegevens naar aanleiding van rapport over de rol van toestemming in het sociaal domein, Kamerstuk 32 824, nr. 283 aan de Minister van BZK van 18 april 2016, z2015- 00280; Zie ook Kamerstuk 32 761, nr. 98.

kunnen deze niet goed uitvoeren door het ontbreken van duidelijke grondslagen om die integraliteit mogelijk te maken.

Het kabinet constateert dat deze situatie leidt tot onduidelijkheid in het veld. Zij veroorzaakt handelingsverlegenheid bij organisaties en professionals om informatie te delen – ook als dat gezien de problematiek wel noodzakelijk zou zijn. Daardoor krijgen burgers niet altijd de juiste dienstverlening, wordt ernstige problematiek soms niet of te laat onderkend, of komt noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen partijen uit verschillende domeinen niet altijd tot stand. Deze handelingsverlegenheid doet zich in versterkte mate voor naarmate de problematiek complexer is en partijen uit verschillende domeinen zoals maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, zorg en veiligheid gezamenlijk tot een passende aanpak moeten komen. Indien samenwerking dan niet tijdig van de grond komt, lopen juist deze meest kwetsbare burgers het risico geconfronteerd te worden met verergering van hun problematiek, bijvoorbeeld door sancties uit het veiligheids- en justitiële domein, terwijl tijdige hulp en dienstverlening dat wellicht had kunnen voorkomen.

Traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy

Het kabinet heeft op basis van het bovenstaande geconcludeerd dat aanpassing van wet- en regelgeving met betrekking tot gegevensverwerking nodig is. Hiertoe is het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy Sociaal Domein (UPP) gestart waarin de betrokken departementen, onder regie van mijn departement, en in overleg met de VNG, gemeenten en andere partijen, samen werken aan oplossingen.¹⁰ Het traject UPP richt zich niet op specifieke fenomenen maar op generieke knelpunten waarvoor een interdepartementale en interbestuurlijke aanpak nodig is ten aanzien van domeinoverstijgende meervoudige problematiek en die betrekking hebben op het brede sociaal domein. Dit betekent dat mogelijke knelpunten die binnen een specifiek domein of wet spelen, bijvoorbeeld vroegsignalering schuldhulpverlening, binnen het eigen domein moeten worden opgelost. Waar nodig staat traject UPP met andere relevante trajecten, zoals de Brede Schuldetaanpak of Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens, in contact om te bekijken waar afstemming nodig is en waar onderlinge samenwerking en versterking mogelijk is.

Met het aanpassen van wet- en regelgeving verwacht het kabinet:

- een beter juridisch kader en duidelijke grondslag conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te creëren voor de gegevensverwerking die nodig is om te komen tot een integrale aanpak en samenwerking tussen partijen uit het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein bij meervoudige problematiek, in situaties waar de problematiek van de burger daar om vraagt;
- de uitvoeringspraktijk meer duidelijkheid te bieden over de mogelijkheden en randvoorwaarden voor uitwisseling van persoonsgegevens bij samenwerking in een specifieke casus.
- de burger meer duidelijkheid te geven over de verantwoordelijkheid voor deze gegevensverwerkingen en waarborgen te bieden tegen een onnodige verspreiding of verzameling van zijn of haar persoonsgegevens;
- een goede borging te bewerkstelligen voor de gegevensverwerking door de regionale meldpunten voor niet-acute zorgen.

Wetgeving alleen lost niet alle knelpunten met betrekking tot gegevensverwerking op. Gemeenten en andere betrokken partijen zullen ook

¹⁰ Kamerstuk 34 477, nr. 46

moeten komen tot een betere inrichting van de gegevensverwerking en tot een betere borging van privacy in de werkprocessen. Hiervoor moeten de benodigde praktische handreikingen beschikbaar zijn. Deze punten worden voor een belangrijk deel ook opgepakt in het kader van het traject UPP. Waar mogelijk wordt daarbij gebruikt gemaakt van de resultaten van andere trajecten, zoals het Handvat Zorg en Veiligheid van de werkgroep gegevensdeling en privacy zorg en veiligheid.¹¹ Tevens wordt bekeken hoe de kennis en expertise over privacy en gegevensdeling bij de betrokken partijen beter kan worden gedeeld en versterkt.

Juridisch kader en randvoorwaarden

Het kabinet vindt het noodzakelijk te voorzien in een betere juridische basis voor de gegevensverwerking die nodig is om tot een integrale aanpak en samenwerking te komen bij meervoudige problematiek. Hiertoe wil zij een meer expliciete invulling geven aan bestaande taken van het college van burgemeester & Wethouders (hierna: het college) of aan de vereisten aan de verwerking van persoonsgegevens op grond van de AVG. De beoogde aanpassingen in wetgeving zullen dan ook niet leiden tot een verzwaring van de taken van het college of tot een verzwaring van administratieve lasten.

Het juridisch kader zal de mogelijkheid moeten omvatten om – indien noodzakelijk – integraal de hulpvraag te verkennen en een integraal plan van aanpak te maken. Dat geldt voor;

- (1) taken waarvoor het college nu reeds een duidelijke verantwoordelijkheid heeft (Wmo 2015, Jeugdwet, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en andere specifieke college taken¹²);
- (2) deze taken en aanpalende domeinen zoals publieke gezondheid, (preventieve) zorg, geestelijke gezondheidszorg, langdurige zorg, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen; én
- (3) met het veiligheidsdomein.¹³

Dit laatste is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat ook bij de meest complexe en weerbarstige problematiek waarbij sociale- en zorgproblematiek leidt tot overlastgevend gedrag, wetsovertreding of zelfs criminaliteit, een op elkaar afgestemde aanpak tot stand kan komen tussen partijen uit het sociale domein en uit het zorg- en/of veiligheidsdomein. Daarbij is nadrukkelijk niet beoogd om een ruimere gegevensuitwisseling mogelijk te maken voor handhaving, opsporing en vervolging. Dat betekent dat het juridisch kader voor de verkrijging van gegevens ten behoeve van opsporing en vervolging, dat is vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering, in dit kader nadrukkelijk niet wordt aangepast.

Het wetsvoorstel moet voorzien in een duidelijk juridisch kader voor gegevensverwerking in de volgende situaties:

- (1) Een burger meldt zich bij de gemeente met een vraag om dienstverlening vanuit het sociaal domein. Het college moet dan, indien daar aanleiding toe is, kunnen *verkennen* of sprake is van samenhangende problematiek op meerdere domeinen; *een plan van aanpak* kunnen opstellen in samenspraak met betrokkene(n); *overleg* kunnen voeren met betrokken en te betrekken partijen; ervoor kunnen zorgen dat het

¹¹ Kamerstuk 32 399, nr. 89: p8.

¹² Hierbij moet met name gedacht worden aan de Leerplichtwet en de Woningwet (betreffende gevaar voor de gezondheid of veiligheid als gevolg van gebruik van de woning). Daarnaast hebben college en burgemeester een rol in de procedure om verplichte psychische ondersteuning aan iemand op te leggen.

¹³ Dit biedt de mogelijkheid om af te stemmen met openbare orde en strafrechtketenpartners.

plan van aanpak kan worden uitgevoerd en regie kunnen voeren (coördinatie, monitoring en bijstelling).

- (2) Een professional of instantie die reeds betrokken is bij een gezin of burger vermoedt dat er sprake is van meervoudige problematiek, dat noodzakelijke samenwerking tussen partijen niet van de grond komt, of dat instanties uit andere domeinen betrokken moeten worden. Het college moet dan de gegevens kunnen verwerken die nodig zijn om de integrale aanpak te kunnen organiseren en moet de totale dienstverlening zonodig kunnen coördineren.
- (3) Een gemeentelijk (of regionaal) meldpunt wil n.a.v. een signaal door een medeburger of niet-betrokken professional over de gezondheid, het welzijn, de zelfredzaamheid of de participatie van derden kunnen verkennen of en zo ja naar welke partij de melding moet worden doorgeleid.

De integrale aanpak en samenwerking tussen partijen is altijd maatwerk, dat geldt ook voor de verwerking en uitwisseling van gegevens. Alleen partijen die een bijdrage kunnen leveren aan een zo goed mogelijke ondersteuning van de betrokkene(n) met het oog op verbetering van zijn zelfredzaamheid en participatie in de maatschappij mogen worden betrokken. Het bepalen van de partijen die in een concreet geval betrokken moeten worden om te komen tot de juiste aanpak, vraagt een zorgvuldige afweging van de betrokken professional(s). Daarnaast dient te worden voorzien in een zorgvuldige inrichting van werkprocessen, informatievoorziening en privacy-protocollen. Duidelijke wettelijke kaders moeten de burger beschermen tegen onnodige verspreiding van zijn gegevens onder partijen die samenwerken aan zijn ondersteuning.

De rol van het college om partijen voor zover noodzakelijk bij elkaar te brengen, waaronder de coördinerende rol, zal worden geëxpliciteerd. Het college kan evenwel niet treden in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere partijen zoals zorg- en hulpverleners, de burgemeester, politie, een schoolbestuur of van het Openbaar Ministerie. Ook blijven de principes gelden van het medisch beroepsgeheim alsook het beroepsgeheim van de jeugdhulpverlener zoals vastgelegd in de Jeugdwet.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger

Het kabinet hecht groot belang aan goede waarborgen voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger. Het beoogde wetsvoorstel zal daar specifiek aandacht aan besteden. Een aantal punten benoem ik hier.

Op dit moment is bij samenwerking tussen partijen onduidelijk wie de verantwoordelijke is voor de gegevensverwerking. Door het college aan te wijzen als de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking voor de totstandkoming en coördinatie van de samenwerking, ontstaat duidelijkheid voor de burger bij welke partij hij of zij moet zijn om zijn rechten uit te oefenen. Door een aantal randvoorwaarden te benoemen voor de gegevensverwerking en uitwisseling tussen partijen, ontstaan tevens waarborgen voor de burger tegen onnodige verzameling en verspreiding van gegevens.

Een belangrijk uitgangspunt is dat het college in beginsel werkt in samenspraak met de betrokkene. Daarvan afwijken vraagt altijd een zorgvuldige afweging. Het college dient transparant te zijn over de verwerking van persoonsgegevens en de burger te informeren over zijn of haar rechten conform de AVG.

In het overgrote deel van de gevallen zal sprake zijn van een burger die hulp nodig heeft bij één specifiek probleem, een enkelvoudige hulpvraag, waarvoor een afhandeling op grond van de huidige wet- en regelgeving volstaat. Als echter blijkt naar aanleiding van de hulpvraag dat het noodzakelijk is om breder te verkennen, wordt bepaald welke domeinen en partijen noodzakelijk zijn om te bevragen en eventueel met elkaar in verbinding te brengen en welke gegevens in dat licht noodzakelijk zijn om te verwerken.

In het geval van complexere casussen komt het relatief vaak voor dat medewerking van een burger niet (meteen) verkregen kan worden. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van het college of het, gezien de aard van de problematiek, toch noodzakelijk is om te komen tot een bredere verkenning of tot afstemming tussen partijen en om hiervoor de noodzakelijke gegevens te verwerken. Daarbij zal het beoogde wetsvoorstel niet in specifieke bepalingen met betrekking tot gegevensverwerking ten behoeve van gedwongen zorg of hulpverlening voorzien. Er wordt nog nader gezien aan welke precieze criteria een melding moet voldoen, wil een verkenning plaats kunnen vinden zonder medeweten van de degene waar het signaal op ziet alsmede de zorgvuldigheidsnormen die in acht moeten worden genomen bij een dergelijke verkenning. Indien daar aanleiding toe is zullen de daarvoor geldende specifieke wettelijke kaders in acht moeten worden genomen, met name de Wet BOPZ (Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) en vanaf 2020 de Wet verplichte Geestelijke Gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd).

Tegelijkertijd zullen strikte eisen gesteld worden aan de verwerking van de ontvangen gegevens. Ook zal bekeken worden wat een noodzakelijke bewaartermijn is voor het dossier dat wordt aangelegd ten behoeve van de samenwerking en wanneer verzamelde gegevens weer vernietigd moeten worden.

Ter illustratie: als aan het eind van de eerste verkenning blijkt dat gegevens over bepaalde domeinen niet noodzakelijk zijn voor de verdere aanpak dienen deze te worden vernietigd. Als aan het eind van een overleg tussen partijen die betrokken worden bij de casus blijkt dat de betrokkenheid van sommige partijen bij nader inzien niet nodig is, of dat een partij slechts beperkt informatie nodig heeft voor zijn aandeel in het plan van aanpak, dan mag deze geen of enkel de voor hem/haar noodzakelijke informatie uit het overleg registreren in het eigen dossier.

Het landelijk meldnummer niet-acuut en de regionale meldpunten

Voor de aanpak van de problematiek van kwetsbare personen is het van belang dat signalen van deze personen zelf en van hun omgeving over gezondheid, zelfredzaamheid of participatie geadresseerd kunnen worden¹⁴ en dat dit op laagdrempelige wijze kan. Het kabinet hecht eraan dat alle gemeenten een meldpunt hebben ingericht waar dit soort niet-acute signalen kunnen worden opgevangen en beoordeeld. Dat is in de meeste gemeenten en regio's al het geval, in verschillende vormen en met uiteenlopende partners, maar er is nog geen landelijke dekking. Het wetsvoorstel beoogt dit mede te bevorderen en tegelijkertijd de gegevensverwerking door deze meldpunten beter te reguleren. Gemeenten zullen deze meldfunctie naar verwachting integreren met andere meldfuncties bijvoorbeeld de verplichte meldfunctie uit hoofde van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg.

¹⁴ Kamerstuk 25 424, nr. 479

Het zal bij meldingen doorgaans gaan over situaties waarin iemand wel vermoedt dat hij of zij hulp nodig heeft, maar niet weet welke, of waarin burgers of professionals (zoals een politieagent) vermoeden dat iemand hulp kan gebruiken zonder precies de persoonlijke situatie te kennen en wat nodig zou zijn. Iedereen kan een melding doen: de burger die zich zorgen maakt over zichzelf of over iemand anders maar ook een professional met zorgen over een iemand – zonder (al) betrokken te zijn bij eventuele hulpverlening.

Het kabinet streeft tevens naar het openen van een landelijk meldnummer niet-acuut als «kop» op de regionale meldpunten; dat moet ten dienste staan van een goede bereikbaarheid van de regionale meldpunten. Dit landelijk nummer behoeft geen wettelijke verankering. Het krijgt de vorm van een digitaal doorschakelnummer waarbij geen opslag en uitwisseling van gegevens nodig zal zijn. Deze structuur komt tegemoet aan het advies van het Schakelteam voor personen met verward gedrag.

Tot slot

Met deze brief heb ik u de aanleiding geschetst voor het kabinet voor aanpassing van wetgeving om te komen tot een beter juridisch kader voor de verwerking van persoonsgegevens voor een integrale aanpak en samenwerking bij meervoudige problematiek zodat inwoners de juiste ondersteuning kunnen ontvangen. Tevens heb ik u de uitgangspunten voor de beoogde aanpassing van wetgeving geschetst. Daarbij wordt ook de gegevensverwerking door regionale meldpunten beter geborgd. Hiertoe werken de betrokken departementen samen en worden de komende periode nadere gesprekken gevoerd met gemeenten, andere betrokken partijen en de AP. Eerder heb ik u geïnformeerd over het streven om eind 2019 een wetsvoorstel aan uw Kamer aan te bieden en later over de bijstelling van die planning naar begin 2020.¹⁵ Hiermee bericht ik u dat intussen in plaats daarvan voordracht van het wetsvoorstel is voorzien voor het einde van 2020. Het bijstellen van de termijn heeft te maken met de complexiteit van de vraagstukken waarbij in samenspraak met de praktijk moet worden getoetst of de wetgeving hen daadwerkelijk gaat helpen. Dit proces moet zorgvuldig worden ingericht en doorlopen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹⁵ Kamerstuk 25 424, nr. 459.