

Vergaderjaar 2022–2023

36 295

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en enkele andere wetten met het oog op een integrale en gecoördineerde aanpak bij meervoudige problematiek en de daarvoor benodigde gegevensverwerking (Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 oktober 2021 en het nader rapport d.d. 27 januari 2023, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 juli 2021, no. 2021001365, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 oktober 2021, no. W13.21.0187/III, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, aan. Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief weergegeven.

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2021, no.2021001365, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en enkele andere wetten met het oog op een integrale en gecoördineerde aanpak bij meervoudige problematiek en de daarvoor benodigde gegevensverwerking (Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in grondslagen voor domeinoverstijgende gegevensverwerking, in het kader van de gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek in het sociaal domein.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Gelet op dat doel is het begrijpelijk dat het voorstel bepalingen bevat die specifiek zien op de (voorwaarden voor) het uitwisselen en verwerken van persoonsgegevens. Het voorstel doet echter meer dan dat: het bevat ook bepalingen die regelen hoe de gecoördineerde aanpak dient te worden vormgegeven. Deze onderdelen van het voorstel zijn in het licht van de complexe problematiek van de gecoördineerde aanpak, onvoldoende doordacht. Bovendien worden hiermee de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein doorkruist. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert daarom het voorstel te beperken tot voor de gegevensverwerking noodzakelijke grondslagen en de overige onderdelen te schrappen.

Voorts maakt de Afdeling verschillende opmerkingen over de wijze waarop het voorstel de verwerking en bescherming van persoonsgegevens regelt. De voorgestelde regeling betreft een vergaande beperking van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 van de Grondwet) en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM)). Ook al is deze beperking begrijpelijk en met het oog op de effectieve aanpak van de meervoudige problematiek gewenst, het neemt niet weg dat met de grondslag voor gegevensverwerking ten behoeve van een gecoördineerde aanpak ook het risico op onevenredig of onjuist gebruik toeneemt.

Dit geldt in het bijzonder in de situatie waarin geen verzoek van de cliënt ten grondslag ligt aan het onderzoek. Het komt dan aan op een zorgvuldige, kundige en terughoudende uitvoeringspraktijk, waarbij partijen zich bewust zijn van de rechten van kwetsbare burgers die in het geding zijn, de belangen die in dat kader moeten worden afgewogen en de waarborgen die in acht moeten worden genomen. De Afdeling acht het daarom nodig de (rechts)bescherming van de kwetsbare burger om wie het hier gaat, in het wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende uitvoeringspraktijk, te versterken.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

Hieronder ga ik in op de door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gemaakte opmerkingen.

1. Achtergrond

Sinds de decentralisatie van 2015 wordt van gemeenten verwacht dat zij maatwerk leveren aan hun inwoners. Dat wil zeggen dat niet wordt uitgegaan van standaardvoorzieningen, maar in plaats daarvan de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger voorop staat. Het leveren van maatwerk vergt van gemeenten dat zij waar nodig een integrale aanpak hanteren. Het voorstel ziet op een integrale aanpak van de problemen die burgers en hun gezinnen kunnen hebben. Het betreft daarbij niet alleen problemen op het terrein van de Wmo 2015, maar ook op andere domeinen. Hiervan is sprake bij een relatief klein deel van de inwoners: circa vier procent heeft gedurende kortere of langere tijd ondersteuning vanuit meerdere domeinen nodig.

Volgens de toelichting is een knelpunt om te komen tot een integrale aanpak gelegen op het gebied van gegevensverwerking: in 2016 constateerde het College bescherming persoonsgegevens dat de Wmo 2015

geen wettelijke taak voor de gemeenten bevatte om voor individuele burgers een integrale aanpak tot stand te brengen. Gemeenten kunnen dit probleem niet ondervangen door toestemming te vragen aan betrokkenen voor het verwerken van hun gegevens aangezien toestemming in relatie tot de overheid niet in vrijheid gegeven kan worden. Daardoor bestaat momenteel geen grondslag voor een domein-overstijgende verwerking van persoonsgegevens, terwijl de AVG zo'n grondslag wel vereist.

Inmiddels is gebleken dat het tekortschietende juridische kader met betrekking tot de domein-overstijgende verwerking van persoonsgegevens inderdaad leidt tot problemen in het werkveld. Er bestaat handelingsverlegenheid onder de bij een integrale aanpak betrokken partijen, waardoor samenwerking vaak niet (tijdig) van de grond komt. In die situatie kunnen gemeenten geen maatwerk leveren, waardoor de behoefte bestaat om de grondslagen voor gegevensverwerking bij een integrale aanpak wettelijk vast te leggen.

2. Integrale aanpak en gegevensverwerking in de huidige Wmo 2015

Momenteel bevat de Wmo 2015 al een aantal bepalingen met betrekking tot een integrale aanpak en bepalingen met betrekking tot gegevensverwerking.

a. De integrale aanpak

De Wmo 2015 bepaalt dat cliëntondersteuning dient bij te dragen aan het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen en werk en inkomen. Ook zijn de gemeenteraden verplicht om periodiek een plan op te stellen met betrekking tot het te voeren beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, met bijzondere aandacht voor een zo integraal mogelijke dienstverlening. Ook moeten de colleges van burgemeester en wethouders afspraken maken met zorgverzekeraars over beleid ten aanzien van meerdere domeinen, om te komen tot een integrale dienstverlening aan cliënten en verzekeren. Daarnaast hebben de colleges als taak de mogelijkheden te onderzoeken om door middel van samenwerking met verscheidene partijen te komen tot een «zo goed mogelijk afgestemde» dienstverlening.

De huidige Wmo 2015 geeft gemeenten dus de taak om beleid te maken over de integrale aanpak, maar bevat geen bepalingen die de gemeenten de taak geven om voor individuele cliënten een integrale aanpak tot stand te brengen.

b. Gegevensverwerking

Hoofdstuk 5 van de Wmo 2015 bevat bepalingen over gegevensverwerking. Geregeld is onder meer onder welke omstandigheden de colleges bevoegd zijn om persoonsgegevens van cliënten te verwerken. Ook de verstrekking van persoonsgegevens aan andere partijen is geregeld in dit onderdeel van de Wmo 2015. Verder zijn in verschillende sectorale wetten grondslagen opgenomen die het mogelijk maken om tussen partijen gegevens uit te wisselen. De sectorale wetten als de Wmo 2015 bevatten echter geen expliciete grondslag voor een domein-overstijgende verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van een integrale aanpak bij meervoudige problematiek.

Paragraaf 3 van hoofdstuk 5 van de Wmo 2015 regelt de rechten van betrokkenen ten aanzien van verwerking van hun gegevens. Deze paragraaf bevat bepalingen over het recht van een betrokkene op inzage

in en afschrift van bescheiden met betrekking tot die betrokkene, doorverstrekking van informatie over een betrokkene, bewaartermijnen van persoonsgegevens en verzoeken tot vernietiging van persoonsgegevens.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Het voorstel beoogt te voorzien in een expliciete grondslag voor de gegevensverwerking die nodig is om tot een integrale aanpak en samenwerking te komen bij meervoudige problematiek. In het voorstel wordt daarbij in plaats van «integrale aanpak» gesproken van «gecoördineerde aanpak». Ook worden omwille van de leesbaarheid de termen «sociaal domein» en «aanpalend domein» geïntroduceerd.

Toegevoegd zijn de domeinen schuldhulpverlening, inburgering, openbare orde en veiligheid. Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) zal worden bepaald welke partijen vanuit de aanpalende domeinen bij een onderzoek naar de mogelijkheid tot coördinatie kunnen worden betrokken, en voor welke taken zij kunnen worden betrokken. Daarnaast regelt het voorstel de taak voor gemeenten om zorg te dragen voor een meldpunt voor inwoners en professionals die zich zorgen maken over iemand in hun omgeving, en de verwerking van persoonsgegevens door dit meldpunt.

Om in de grondslagen voor gegevensverwerking te voorzien, verankert het wetsvoorstel de gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek als taak voor het college van burgemeester en wethouders. De voorgestelde wijzigingen betreffen hoofdzakelijk de Wmo 2015. Daarnaast bevat het voorstel een aantal spiegelbepalingen voor de andere wetten die onder het sociaal domein vallen. Die spiegelbepalingen regelen dat de nieuwe procedure in de Wmo 2015 ook wordt gevolgd indien de aanleiding voor het verrichten van een onderzoek voortvloeit uit een van die andere sociaal domeinwetten.

Met de wijzigingen wordt de gecoördineerde aanpak verdeeld in verschillende fasen: onderzoek naar meervoudige problematiek, de gecoördineerde aanpak, en beëindiging van de gecoördineerde aanpak. Voor elke fase regelt het voorstel welke partijen welke gegevens mogen uitwisselen. Daarnaast bevat het voorstel bepalingen die per fase de te volgen werkwijze beschrijven.

Wat betreft de onderzoeksfase, regelt het voorstel dat een onderzoek naar meervoudige problematiek op twee manieren kan worden gestart. Ten eerste kan dat naar aanleiding van een hulpvraag van een cliënt. In dat geval vindt gedurende het onderzoek samenspraak plaats met de cliënt. Samenspraak wil zeggen dat wordt gestreefd naar actieve betrokkenheid van de cliënt. Het college beperkt het onderzoek tot datgene waarvan de cliënt of zijn gezinsleden aangeven, dat zij dat in het onderzoek willen betrekken.

Ten tweede kan een onderzoek worden gestart naar aanleiding van het verzoek van een professional. Er moet dan zijn voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo moet sprake zijn van problemen, hinder of overlast voor de omgeving van de cliënt, of moet de veiligheid van personen of goederen in het geding zijn. Een onderzoek op deze grond kan plaatsvinden zonder medewerking van de cliënt. Wel dient het college ernaar te streven de gecoördineerde aanpak zoveel mogelijk in overleg met de cliënt tot stand te laten komen.

4. Verschillende doelen van het wetsvoorstel

Het voorstel heeft als doel om de grondslagen voor gegevensverwerking bij een gecoördineerde aanpak wettelijk vast te leggen, om zo knelpunten op het gebied van privacy bij een gecoördineerde aanpak weg te nemen. Zoals in punt 1 beschreven is het eerdergenoemde rapport van de AP de aanleiding voor het voorstel, en concludeert dat rapport dat een grondslag ontbreekt voor domein-overstijgende gegevensverwerking.

In dat kader begrijpt de Afdeling dat het voorstel bepalingen over de volgende onderwerpen bevat:

- de voorwaarden waaronder mag worden gekomen tot een gecoördineerde aanpak;*
- het onderscheid dat daarbij wordt aangebracht tussen de situaties waarin met en zonder samenspraak van de cliënt wordt gekozen voor een gecoördineerde aanpak;*
- de gegevens die in die verschillende situaties mogen worden verwerkt, verstrekt, doorgegeven en hergebruikt;*
- de partijen die dat mogen doen en het aanwijzen van de verwerkingsverantwoordelijkheid daarbij;*
- het stellen van beveiligingseisen;*
- het regelen van bewaartermijnen.*

Gelet op het doel van het wetsvoorstel om wettelijke grondslagen te bieden om de benodigde gegevensuitwisseling in het licht van de AVG mogelijk te maken, zou hiermee kunnen worden volstaan.

Het voorstel doet echter meer dan dat. Het schrijft ook voor dat gedurende de gecoördineerde aanpak een coördinator moet worden aangesteld, en wat deze coördinator precies moet doen. Verder is het casusoverleg uitgeschreven alsmede de werkwijze van het meldpunt. De inhoud van deze bepalingen gaat verder dan het expliciteren dat gegevensverwerking mogelijk is voor zover nodig om te komen tot een gecoördineerde aanpak.

Het gevolg hiervan is dat een uniforme werkwijze wordt voorgeschreven voor de gecoördineerde aanpak door gemeenten. Het voorstel roept dan ook vragen op gelet op de uitgangspunten die bij de decentralisaties in het sociale domein zijn gehanteerd, in het bijzonder het uitgangspunt dat de wetgever de «wat»-vraag formuleert, maar niet de «hoe»-vraag. Het voorstel maakt inbreuk op dat uitgangspunt. Alleen al daarom is een nadere motivering nodig van de onderdelen van het voorstel waarvan de noodzaak niet voortvloeit uit de privacyknelpunten.

In samenhang hiermee merkt de Afdeling op dat uit de toelichting niet duidelijk kan worden opgemaakt of het voorstel ook daadwerkelijk beoogt meer te doen dan enkel het regelen van een grondslag voor domein-overstijgende gegevensverwerking. De toelichting richt zich op de AVG-grondslagen, maar op enkele plaatsen lijkt te worden gesuggereerd dat met het voorstel (ook) wordt beoogd om (beleidsmatige) verbeteringen binnen en rondom het sociaal domein door te voeren. Ook uit een recente brief aan de Tweede Kamer spreekt de wens om meer te doen voor de gecoördineerde aanpak dan alleen het wegnemen van privacyknelpunten.

*De Afdeling leidt uit de regeling van het «hoe» af dat ook beoogd is een gecoördineerde aanpak van multi-problematiek als zodanig te stimuleren. Dan is evenwel een **nadere analyse nodig van de huidige belemmeringen om te komen tot een gecoördineerde aanpak**. Pas dan kan beoordeeld worden of dit voorstel daarvoor een afdoende oplossing biedt. De Afdeling wijst er in dit verband op dat uit onderzoek blijkt dat de*

belemmeringen die gemeenten ervaren om te komen tot een integrale aanpak divers zijn. Zo concludeert het SCP onder meer dat niet alleen de gegevensuitwisseling een belemmering vormt, maar ook verschillen in doelen en uitgangspunten van de wetten en financiële schotten op de begroting tussen de voorzieningen van verschillende wetten.

Ook het Toezicht Sociaal Domein (TSD) concludeert in die zin. De samenwerking is op veel gebieden nog voor verbetering vatbaar. Hierbij kan gedacht worden aan het voeren van regie, het denken en handelen vanuit de cliënt, en de samenwerking met andere partners. Ook wijst het TSD op belemmeringen in wet- en regelgeving en de (financiële) prikkels die daarmee samenhangen. Ten slotte wijst het TSD op de gebrekkige toerusting van de professionals die zorg en ondersteuning bieden. Voor dergelijke problemen biedt het uitschrijven en uniformeren van de werkwijze van gemeenten bij de gecoördineerde aanpak geen adequate oplossing, maar moet eerder worden gedacht aan betere afstemming van de regelgeving en de toepasselijke financiële regels op Rijksniveau.

Voorts moet worden bedacht dat met het gedetailleerd uitschrijven van de werkwijzen bij een gecoördineerde aanpak rechten en plichten ontstaan. Het moeten voldoen aan die plichten kan leiden tot extra uitvoeringslasten voor de uitvoerende partijen. Daarbij komt dat die rechten en plichten verwachtingen wekken. Op voorhand is niet duidelijk dat die verwachtingen in alle gevallen zullen kunnen worden waargemaakt. Het wetsvoorstel kan daarmee leiden tot juridisering van de verhoudingen. Ook dat kan de uitvoeringslasten voor uitvoerende partijen verhogen, terwijl de burgers om wie het gaat daarbij niet zijn gebaat.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling invoering van die onderdelen van het voorstel die niet uitsluitend beogen om de verwerking en bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming met de AVG te regelen onvoldoende doordacht, en bovendien niet in overeenstemming met de gekozen uitgangspunten voor de decentralisaties. Zij adviseert daarom het voorstel te beperken tot de voor de gegevensverwerking strikt noodzakelijke grondslagen en de overige onderdelen te schrappen.

De Afdeling constateert terecht dat er voor een gecoördineerde aanpak bij meervoudige problematiek, meer knelpunten zijn dan alleen op het gebied van gegevensuitwisseling. Hierbij verwijst de Afdeling naar de knelpunten die zijn benoemd door het Toezicht sociaal domein (TSD) en aanbevelingen van het SCP. In de brief aan de Tweede Kamer van 22 juni 2021² is de regering ingegaan op de vier benoemde knelpunten.

De regering ziet het eerstgenoemde knelpunt – de bestaande wettelijke belemmeringen bij gegevensuitwisseling – als één van de belangrijkste randvoorwaarden om tot samenwerking en een gecoördineerde aanpak bij meervoudige problematiek te kunnen komen, en verwijst in genoemde brief voor de oplossing van dit knelpunt naar dit wetsvoorstel.

TSD noemt de mogelijkheden om binnen en met het sociaal domein samen te werken als tweede knelpunt. Het doel van het voorstel is dan ook niet beperkt tot het treffen van een juridische regeling voor gegevensverwerking maar biedt een duidelijk wettelijk kader voor de aanpak van meervoudige problematiek. Dat past bij de omvangrijke en diverse samenwerkingsopgave. Ook in de considerans van dit wetsvoorstel is dit verwoord. Het wetsvoorstel beoogt de wettelijke taak van een integrale en gecoördineerde aanpak van meervoudige samenhangende problematiek op het sociaal domein en aanpalende domeinen voor gemeenten te verankeren en van de benodigde waarborgen te voorzien, in het bijzonder voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens. Dit moet eraan

² Kamerstukken II 2020/21, 34 477, nr. 79.

bijdragen dat inwoners die zich tot de gemeenten wenden met een ondersteuningsbehoefte beter geholpen kunnen worden, en dat professionals die al betrokken zijn bij een cliënt waar nodig kunnen komen tot een gecoördineerde aanpak. TSD noemt verder – zoals de Afdeling aanhaalt – ook het voeren van regie, het denken en handelen vanuit de cliënt en samenwerking met partners. Deze drie onderwerpen worden in het wetsvoorstel geregeld door (verplichte) coördinatie, door samenwerking met de cliënt, en door het betrekken van en samenwerking met partijen op aanpalende domeinen.

Een duidelijk wettelijk kader zal ook bijdragen aan het wegnemen van handelingsverlegenheid en verkokering, zaken die TSD ook noemt.

De Afdeling constateert dat voor het mogelijk maken van een gecoördineerde aanpak conform de eisen van de AVG strikt genomen niet meer nodig is dan voorzien in wettelijke grondslagen voor de gegevensverwerking. Het voorstel roept bij de Afdeling vragen op gelet op de uitgangspunten die bij de decentralisaties in het sociale domein zijn gehanteerd, in het bijzonder het uitgangspunt dat de wetgever de «wat»-vraag formuleert, maar niet de «hoe»-vraag. Ik ben echter van mening dat het zowel met het oog op zorgvuldigheid als op het wegnemen van handelingsverlegenheid nodig is om ook beginselen als noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit in deze wet uit te werken. Daarom voorziet het wetsvoorstel niet alleen in wettelijke taken en grondslagen voor de gegevensverwerking, maar schrijft het tevens procedures voor. Daarmee wordt gewaarborgd dat per stap in het proces alleen de noodzakelijke partijen alleen de noodzakelijke informatie verwerken (dus niet te veel informatie verwerken) en wordt handelingsverlegenheid weggenomen (voorkomen dat te weinig informatie wordt gedeeld uit angst de regels te overtreden).

Als de gegevensverwerking slechts in abstracto geregeld zou worden (door de Afdeling aangeduid met het «wat») is de noodzakelijke zorgvuldigheid minder goed gewaarborgd en zou de handelingsverlegenheid onvoldoende worden weggenomen. Door meer het «hoe» te regelen wordt voor het college, betrokken partijen en ook cliënten het handelingskader duidelijk. Daarmee komt de focus op de problematiek en het verlenen van op elkaar afgestemde hulp, in plaats van op de vraag of het allemaal wel mag. Twijfels over rechten en plichten worden zo voor een belangrijk deel weggenomen. Dit voorkomt juist juridisering van de verhoudingen tussen betrokkenen via bijvoorbeeld klachten en bezwaren en beroep bij de rechter.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde regels voor onderzoek naar meervoudige problematiek en uitvoering van een gecoördineerde aanpak geven gemeenten het raamwerk en de bevoegdheden om binnen het sociaal domein, te weten jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, en met aanpalende terreinen zoals de inburgering, zorg, onderwijs en welzijn (alsmede de Zorg- en Veiligheidshuizen) mensen beter te kunnen helpen. Voor gemeenten biedt de voorgestelde aanpak comfort en een titel om te handelen in het kader van multi-problematiek en samen te werken met andere betrokken partijen. Bij de implementatie van de wet zal aandacht worden besteed aan de manier waarop dit wetsvoorstel zo goed mogelijk kan worden ingezet ten behoeve van dienstverlening voor de inwoner. Het streven naar de integrale dienstverlening vraagt om aanpassingen op het gebied van (gemeentelijke) organisatie, competenties en de samenwerking tussen de verschillende domeinen. De dienstverlening kan alleen worden verbeterd als gemeenten, uitvoeringsorganisaties en de rijksoverheid samenwerken, samen leren van de uitvoeringspraktijk én verbeteringen doorvoeren. Dit alles neemt niet weg dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling de bepalingen in dit wetsvoorstel over de coördinator, het meldpunt en het casusoverleg, nog eens tegen het licht gehouden. Dit

heeft geleid tot enkele aanpassingen in het wetsvoorstel. Deze worden hierna benoemd.

De coördinator

Als uit een onderzoek naar meervoudige problematiek blijkt dat een gecoördineerde aanpak nodig is, stelt het college dat op grond van dit wetsvoorstel aan de cliënt voor. Het wetsvoorstel definieert wat een gecoördineerde aanpak is: «een aanpak waarbij de dienstverlening en interventies van het college en partijen in het sociaal domein en zo nodig aanpalende domeinen, zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd en zo nodig worden bijgesteld, om zodoende de problemen van de cliënt en betrokken gezinsleden binnen deze domeinen te verminderen of op te lossen en hen te ondersteunen bij het verbeteren van de zelfredzaamheid en participatie». Bij de start van de gecoördineerde aanpak worden de verschillende van die aanpak deel uitmakende diensten en interventies, door het college en de betrokken partijen zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. Dit maakt nodig dat er gegevens worden uitgewisseld. Gaandeweg zal bijna altijd blijken dat er veranderingen in de situatie zijn die het nodig maken de afspraken bij te stellen. Het wetsvoorstel is zo opgebouwd dat in iedere fase – dus zowel bij het onderzoek als gedurende de gecoördineerde aanpak – zo min mogelijk gegevens rondgaan. Dat vereist dat ook in de coördinatiefase één persoon de spil is in de gecoördineerde aanpak die het geheel overziet en bevoegd is van de diverse betrokken partijen de noodzakelijke gegevens te verwerken. De bevoegdheid kan bij het college worden gelaten, maar in de praktijk zal het regelmatig voorkomen dat gelet op de casuïstiek een andere betrokken partij veel meer is aangewezen om voor de coördinatie te zorgen omdat het aandeel van deze partij in de gecoördineerde aanpak het grootst is of deze partij de cliënt het beste kent. Zonder regeling van de figuur van coördinator, zou het college als verantwoordelijke voor de gecoördineerde aanpak personen moeten gaan machtigen om de coördinatie uit te voeren. Juridisch is dit mogelijk zonder nadere regeling in de wet, maar ik heb ervoor gekozen de functie van coördinator bij wet te regelen. De Afdeling constateert terecht dat het wetsvoorstel hiermee óók het «hoe» regelt van de vormgeving van de gecoördineerde aanpak. Ik ben echter van mening dat dit wenselijk en noodzakelijk is omdat zo voor alle betrokkenen, te weten de bij de gecoördineerde aanpak betrokken partijen, het college zelf maar bovenal ook de cliënten en hun naasten, duidelijkheid ontstaat over de bevoegdheden en taken van de coördinator die er zonder wettelijke regeling in veel mindere mate zou zijn. Ten eerste is het uitgangspunt om inwoners te helpen en te ontzorgen. Voor de inwoner is het van belang, indien deze dit verkiest, dat er één persoon is die alle partijen coördineert. Met de Wams wordt deze mogelijkheid geboden om via een gecoördineerde aanpak de inwoner te ondersteunen in het ondersteunen van zijn of haar hulpvraag. De taken van de coördinator vormen de kapstok voor de gegevensuitwisseling in de coördinatiefase. De wetgeving biedt hier een specifiek doel voor de verwerking en de eis dat de gegevensuitwisseling noodzakelijk moet zijn waarbij het beginsel van de dataminimalisatie wordt toegepast. Daarnaast worden voorwaarden gesteld in welke situatie de meervoudige problematiek van dien aard is dat er gehandeld kan en mag worden; hierop wordt later nader ingegaan. Voorts wordt bij algemene maatregel van bestuur het aantal partijen waarmee kan worden uitgewisseld limitatief opgesomd en is de bewaartermijn van de dossiers op maat gesteld in relatie tot de ernst van de situatie van de cliënt. De wet biedt een duidelijke belangenafweging rondom het wel of niet uitwisselen van gegevens, aan wie en voor hoe lang die gegevens worden bewaard. Hiermee zijn de beginselen als noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, gewaarborgd. De coördinator is in deze fase de spin in het

web en heeft eigen taken en bevoegdheden. Dit vergt de nodige trainingen en handreikingen waarvan coördinatoren gebruik kunnen maken (hierover later meer).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is nader overwogen of in alle gevallen dat een gecoördineerde aanpak nodig is, ook een coördinator *moet* worden aangewezen. Er zijn zeer veel verschillende situaties denkbaar. Bij een complexe situatie waarin meerdere partijen zijn betrokken bij de gecoördineerde aanpak, ligt het voor de hand een coördinator aan te wijzen, juist met het oog op een zorgvuldige en rechtmatige gegevensverwerking. Het kan echter ook om een meer «eenvoudige» gecoördineerde aanpak gaan, waarbij naast het college slechts één andere partij betrokken is. Betoogd kan worden dat in die gevallen het college de coördinatie zelf kan doen. Echter, in de praktijk zou het college dan alsnog een persoon aanwijzen om die coördinatie namens het college te doen. Zoals hierboven al is toegelicht heeft het regelen van de functie van coördinator bij wet het voordeel dat daaraan direct de bevoegdheden voor het verwerken van persoonsgegevens gedurende de gecoördineerde aanpak gekoppeld kunnen worden. Deze bevoegdheden zijn hiermee duidelijk en eenduidig belegd. Indien het aanwijzen van een coördinator slechts een mogelijkheid zou zijn, dan zou in geval het college dat niet doet de gegevensverwerking tijdens de gecoördineerde aanpak weer anders geregeld moeten worden.

Alles overwegende is daarom besloten de strekking van het voorgestelde artikel 2.3a.3, eerste lid, niet te wijzigen. Wel is ter verduidelijking toegevoegd dat een coördinator wordt aangewezen ter uitvoering van een gecoördineerde aanpak. Dit betekent dat in geval er een gecoördineerde aanpak komt, ook een coördinator moet worden aangewezen. Uitzondering hierop is het geval waarin de cliënt, de cliënten uit het betrokken gezin, en indien deze er zijn de vertegenwoordigers van de cliënten gezamenlijk kenbaar maken dat één van deze betrokkenen, een gezinslid of een mantelzorger zorg wil dragen voor coördinatie, en het voldoende aannemelijk is dat deze persoon die zorg zal dragen voor de coördinatie in staat is om voor de benodigde afstemming te zorgen.

De Afdeling stelt naast de plicht een coördinator aan te wijzen ook vraagtekens bij de strikte taakomschrijving van een coördinator. Ook hierbij is de overweging dat de taakomschrijving houvast geeft wat in de functie van coördinator wel en niet mag en direct daaraan gekoppeld hoever de bevoegdheden tot het verwerken van persoonsgegevens reiken. Een coördinator zal zijn rol namelijk duidelijk moeten kunnen scheiden van eventuele andere rollen die hij heeft, bijvoorbeeld die van hulpverlener. De bedoeling van de taakbepaling is daarbij het benodigde houvast te geven zonder dat het een keurslijf is. Daarom is de formulering van de taakbepaling naar aanleiding van het advies van de Afdeling zodanig aangepast dat duidelijk is welke taken de coördinator heeft terwijl er voldoende ruimte is om daar in een concreet geval naar bevind van zaken invulling aan te geven. Ook het vierde lid over samenspraak met de client is geïntegreerd in de taakomschrijving van het derde lid.

Het casusoverleg

Het houden van een casusoverleg met betrokken partijen blijkt in de praktijk een zeer goede manier te zijn om bij meervoudige en complexe problematiek tot afstemming en goede afspraken met de betrokken partijen te komen. Dit geldt zowel voor de fase van onderzoek naar meervoudige problematiek als in de coördinatiefase. In dit wetsvoorstel is een regeling voor het casusoverleg opgenomen om zo duidelijke kaders te scheppen voor de toegestane gegevensuitwisseling. Hiermee wordt het college en betrokken partijen vooral houvast gegeven over wat kan en mag met betrekking tot het uitwisselen van gegevens. Zo wordt handelingsverlegenheid tegengegaan terwijl daarmee geenszins in de gedecen-

traliseerde bevoegdheden van gemeenten wordt getreden. Of een casusoverleg wordt ingezet is immers afhankelijk van de beoordeling van het college of de coördinator en zal vooral afhangen van de casuïstiek. Voordelen van een eenduidige wettelijke regeling zijn dat voor betrokken partijen duidelijk is wat de regels met betrekking tot gegevensuitwisseling bij een casusoverleg zijn en dat partijen die binnen meerdere gemeenten werkzaam zijn, niet onnodig met verschillende procedures worden geconfronteerd. Ik ben daarom van mening dat de kern van het stellen van regels voor een casusoverleg juist is gelegen in het expliciteren van regels voor gegevensverwerking en daarmee juist een regeling is waarvan de noodzaak voortvloeit uit in de praktijk ervaren privacyknelpunten.

Het meldpunt

In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat meldpunten voor gemeenten een belangrijk instrument zijn voor hun taak van openbare geestelijke gezondheidszorg. De wettelijke verankering van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor een meldpunt is nodig om de benodigde regels voor de verwerking van persoonsgegevens te kunnen stellen. In de rapportage «Stand van het land» uit 2019³ werd geconstateerd dat in het merendeel van de regio's en gemeenten lokale of regionale meldpunten voor niet-acute meldingen beschikbaar zijn. Sinds het voorjaar van 2021 beschikken alle gemeenten over een dergelijk meldpunt. De taken van het meldpunt die in artikel 2.2.5 van het wetsvoorstel worden genoemd, komen overeen met wat deze meldpunten in de praktijk al doen. De wettelijke verankering is nodig om ook de bij de werkzaamheden van meldpunten noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens van een wettelijke basis te voorzien. Artikel 2.2.5 is daarbij de kapstok voor de bepalingen over gegevensverwerking door gemeenten als opgenomen in hoofdstuk 5, paragraaf 5 van het wetsvoorstel. De taakbepaling van artikel 2.2.5, tweede lid, lijkt daarbij mogelijk te veel details te regelen en daarmee in het «hoe» te treden. Het gaat hier echter om zaken die nu juist in de praktijk vaak dilemma's opleveren bij de omgang met persoonsgegevens. Bijvoorbeeld of de melder op de hoogte mag worden gesteld van wat met de melding is gebeurd. De Afdeling wijst er terecht op dat de zinsnede over het stellen van regels over de inrichting van meldpunten in het derde lid verder gaat dan nodig is voor het stellen van regels voor gegevensverwerking. Deze zinsnede is naar aanleiding van het advies van de Afdeling dan ook geschrapt.

Alles overziend ben ik van mening dat dit wetsvoorstel gemeenten de handvatten geeft die nodig zijn voor de aanpak van meervoudige problematiek en de benodigde afstemming en samenwerking met derden. Ook verschaft het duidelijkheid aan professionals die nu vaak handelingsverlegenheid ervaren, zowel als het gaat om wat kan en mag met persoonsgegevens als het kader waarin de samenwerking binnen het buiten het sociaal domein en met de cliënt en gezinsleden moet plaatsvinden. De taakbepalingen over onderzoek naar meervoudige problematiek en over een gecoördineerde aanpak zijn enerzijds nodig als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, maar bieden anderzijds door ook het «hoe» te regelen houvast voor gemeenten, betrokken partijen en niet te vergeten de mensen die te kampen hebben met meervoudige problematiek zelf. De focus kan dan worden gelegd op het bieden van hulp en het voorkomen of oplossen van meervoudige problematiek. Daarbij biedt de in het wetsvoorstel voorgestelde aanpak aan gemeenten voldoende ruimte om aan de gedecentraliseerde taken van het sociaal domein een eigen invulling te geven. In paragraaf 1.2 van de toelichting wordt hier ook op ingegaan.

³ Kamerstukken II 2019/20, 25 424, nr. 494

5. Verwerking en bescherming van persoonsgegevens

a. Inleiding

Gelet op de AVG is het introduceren van een wettelijke grondslag voor domein-overstijgende gegevensverwerking noodzakelijk voor gegevensverwerking ten behoeve van een gecoördineerde aanpak.

Het voorstel vormt daarmee een beperking van de persoonlijke levenssfeer, zoals bedoeld in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Deze artikelen vereisen dat inmenging in het privéleven bij wet is voorzien. Aan het niveau van de wettelijke regeling stelt artikel 10 van de Grondwet strengere eisen dan artikel 8 van het EVRM. De wet moet in ieder geval toegankelijk en voorzienbaar zijn en mede met het oog daarop de hoofdelementen van de regeling te bevatten. Dat wil zeggen dat de wet burgers voldoende duidelijk moet maken welke autoriteiten onder welke omstandigheden en voorwaarden beperkende maatregelen mogen toepassen.

Het wetsvoorstel maakt ingrijpende gegevensverwerking mogelijk. Het gaat immers om de verwerking van potentieel grote hoeveelheden persoonsgegevens van heel verschillende aard. Daaronder vallen ook gezondheids- en strafrechtelijke gegevens (waaronder politiegegevens). Daarbij bestrijkt de gegevensverwerking potentieel veel terreinen, ook buiten het sociaal domein (waaronder ook openbare orde en veiligheid). Bovendien kunnen onder omstandigheden ook persoonsgegevens verzameld en verwerkt worden zonder toestemming van de cliënt. Ook bevat het wetsvoorstel een grondslag voor verdere verwerking van de verzamelde gegevens met doorbreking van het doelbindingsbeginsel. Dit alles maakt dat op basis van het voorstel een «totaalplaatje» van het privéleven van cliënten kan worden gevormd.

De Afdeling acht het niettemin begrijpelijk dat deze vergaande vorm van gegevensverwerking mogelijk wordt gemaakt om bij (ernstige) meervoudige problematiek adequaat te kunnen handelen. In het wetsvoorstel zijn voorzieningen getroffen die erop zijn gericht dat dergelijke gegevensverwerking alleen plaatsvindt in die (ernstige) situaties waarin dat noodzakelijk is.

Dat neemt niet weg dat met de grondslag voor gegevensverwerking ten behoeve van een gecoördineerde aanpak ook het risico op onevenredig of onjuist gebruik toeneemt, in het bijzonder in de situatie waarin geen verzoek van de cliënt ten grondslag ligt aan het onderzoek. Het komt dan aan op een zorgvuldige uitvoeringspraktijk, waarbij partijen zich zeer bewust zijn van de inbreuk die zij maken op de rechten van burgers, ongeacht de positieve bedoelingen die zij daarmee hebben. Dit vergt veel kundigheid en terughoudendheid van de verschillende betrokken partijen in de praktijk. Alleen dan kan de proportionaliteit van de gegevensverstrekking worden gewaarborgd.

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

b. Rechten van cliënten

De mogelijkheden voor gegevensverwerking en uitwisseling tussen verschillende domeinen brengen zoals gezegd risico's voor de cliënt met zich. Wanneer meer gegevens dan nu mogen worden uitgewisseld en gecombineerd, wordt het gemakkelijker om deze gegevens in combinatie te raadplegen, te bewerken en te bewaren. Dit kan positieve gevolgen voor de cliënt hebben, omdat daardoor een gecoördineerde aanpak

mogelijk wordt. Maar dit betekent ook dat eventuele fouten, dan wel onjuiste of onbevoegde gegevensuitwisseling, grote gevolgen voor de cliënt kunnen hebben. Zeker in de situatie dat een cliënt niet zelf om een onderzoek naar een mogelijke gecoördineerde aanpak heeft verzocht.

Het is daarom van belang dat de rechten van cliënten met betrekking tot de verwerking van hun gegevens, zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Cliënten moeten erop kunnen vertrouwen dat hun gegevens op zorgvuldige wijze worden verwerkt, en dat zij daarover desgewenst een klacht kunnen indienen.

De toelichting volstaat in dit kader met de stelling dat betrokkenen op grond van artikel 13 en verder van de AVG verschillende rechten hebben met betrekking tot hun gegevensverwerking, welke rechten het voorstel onaangetaast laat. Wat betreft klachtenafhandeling vermeldt de toelichting dat in geval van klachten over een bestuursorgaan de algemene regeling van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Bij klachten over «het verstrekken van bepaalde persoonlijke gegevens door bijvoorbeeld een aanbieder van jeugdhulp aan het college», kan de cliënt een klacht indienen bij de AP (waarbij de klacht wel eerst met de betreffende partij besproken dient te zijn).

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet kan volstaan met een beknopte verwijzing naar de bestaande wet- en regelgeving over de rechten die cliënten hebben met betrekking tot hun gegevensverwerking. Daarnaast roept de voorgestelde werkwijze de vraag op welke rol het voorstel ziet weggelegd voor de gemeente, waar het gaat om klachten over de gecoördineerde aanpak en verwerking van persoonsgegevens. Voor klachten over bestuursorganen wordt verwezen naar de regeling van de Awb, voor klachten over gegevensverwerking naar de AP. Dat impliceert dat in de praktijk altijd duidelijk zou zijn te onderscheiden welke klachten gaan over een bestuursorgaan, en welke over gegevensverwerking. Het is echter te verwachten dat dit onderscheid in de praktijk niet altijd even makkelijk te maken zal zijn, zeker niet door een burger die in de knel zit.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om de (rechts)bescherming van de cliënt adequaat vorm te geven, in het besef dat het hier om kwetsbare personen gaat en daartoe het voorstel aan te passen. De concrete gevolgen van het voorstel voor de cliënt en de wijze waarop de rechten van de cliënt zullen worden gewaarborgd, moeten duidelijk worden. Daarnaast adviseert de Afdeling om ook in de toelichting uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de manier waarop in de praktijk zal worden gewaarborgd dat cliënten hun klachtrecht kunnen uitoefenen.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet kan worden volstaan met een beknopte verwijzing naar de bestaande wet- en regelgeving over de rechten van cliënten bij gegevensverwerking. Deze opmerking van de Afdeling is aanleiding geweest om hoofdstuk 11.8 van de toelichting aan te vullen. Daarbij wordt ook ingegaan op de rol van de gemeente. Uiteraard is rechtsbescherming heel belangrijk, daarom is in hoofdstuk 11.8 van de toelichting onder andere verduidelijkt dat betrokkenen niet hoeven te kiezen tussen het indienen van een klacht bij de verwerkingsverantwoordelijke en het indienen van een klacht bij de AP. Voor klachten over gegevensverwerking kunnen inwoners dus zowel terecht bij de verwerkingsverantwoordelijke als bij de AP. Op grond van de AVG dient het college de inwoner te informeren over deze mogelijkheid.

De Afdeling constateert voorts dat in de praktijk, juist voor deze vaak kwetsbare mensen, onduidelijk is waar zij met hun klachten terecht

kunnen. Ik vind het belangrijk dat mensen dichtbij ondersteuning hebben om de weg te vinden en hun recht te kunnen halen. Hier wordt op verschillende manieren aan gewerkt.

Zo biedt de Handreiking geschilbeslechting in het sociaal domein gemeenten een instrument om geschilbeslechting zo doelmatig mogelijk vorm te geven, dat wil zeggen, aansluitend bij integrale benadering in de besluitvorming en met vermijding van onnodige juridisering. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel zal specifieke aandacht worden besteed aan de wijze waarop gemeenten de werkprocessen hierop hebben afgestemd.

Daarnaast heeft het kabinet verschillende maatregelen aangekondigd naar aanleiding van de toeslagenaffaire⁴. Het uitgangspunt moet zijn dat de menselijke maat – en niet het systeem – leidend is. Daarvoor dient de dienstverlening van de overheid toegankelijk en eenvoudig te zijn. Het moet voor de burger helder en herkenbaar zijn hoe hij een klacht kan indienen, een beroep kan doen op zijn rechten en eventueel in bezwaar of beroep kan gaan tegen beslissingen van de overheid. Daarbij zijn leidende principes: «er is geen verkeerde deur» en gelijkwaardigheid tussen overheid en burger in het onderlinge gesprek.

Alle inspanningen moeten erop zijn gericht om in een vroeg stadium conflicten op te lossen, misverstanden uit de weg te ruimen en het gesprek aan te gaan, zodat mensen niet nodeloos in de fase van bezwaar of beroep belanden. Komt het toch tot een formeel bezwaar, dan moet de bezwaarprocedure de functie vervullen die de Awb altijd al heeft bedoeld: een laagdrempelige, niet gejuridiseerde, kosteloze voorziening voor de burger waarbij de overheid nog eens goed kijkt of het genomen besluit terecht is (integrale heroverweging). In die fase, maar ook als het geschil desondanks toch bij de rechter belandt, spant de overheid zich er steeds voor in om er met de betrokkene uit te komen via laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, bijvoorbeeld via mediation.

In de zevende halfjaarlijkse voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand van 6 juli 2022⁵ is weergegeven op welke wijze wordt gewerkt aan een van de doelstellingen van de stelselvernieuwing om laagdrempelige toegang tot informatie, advies en hulp vorm te geven samen met gemeenten. In het kader van robuuste rechtsbescherming is geld beschikbaar gesteld voor gemeenten om de in pilots⁶ ontwikkelde best practices te implementeren en onderdeel te maken van hun reguliere werkwijze. In negen gemeenten wordt gekeken hoe op lokaal niveau de samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein kan worden versterkt. Ook kunnen gemeenten lokaal onderzoek laten doen naar de kwaliteit van juridische dienstverlening, om die waar nodig verder te verbeteren of te investeren in sociaal raadslieden, zodat inwoners sneller en makkelijker toegang hebben tot juridische ondersteuning. Begin 2023 zal een eindrapport worden opgeleverd met gevalideerde resultaten. Uit de meest recente tussenrapportage tekenen zich al enkele voorlopige inzichten af. Zo lijkt de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein in diverse pilots goed uit te pakken; inwoners worden beter doorverwezen en komen daardoor sneller op de juiste plek terecht voor de hulp die zij nodig hebben, er is meer oog voor maatwerk en de menselijke maat en inwoners voelen zich beter gehoord en gezien door de hulpverleners.⁷

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 4, p. 9.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 753, nr. 262, p. 10.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 753, nr. 262, p. 10.

⁷ Zie Kamerstukken II, 2021/22, 31 753, nr. 262, bijlage 1 voor een volledig overzicht van de pilots.

c. Zorgvuldige en deskundige uitvoering

Uit het voorgaande blijkt dat het voorstel de gemeenten en andere partijen de bevoegdheid geeft om (veel) gevoelige gegevens te verwerken. Daarmee kan een «totaalplaatje» worden verkregen van het privéleven van de cliënt. Door het verkrijgen van dit totaalplaatje kan (meer) bemoeienis met de cliënt vanuit de gemeente ontstaan, die misplaatst kan zijn indien gegevens niet kloppen of niet goed met de gegevensverwerking wordt omgegaan.

Een zorgvuldige omgang met dit soort gegevens is daarom van wezenlijk belang. Dit vereist meer dan alleen wetgeving. Ook dient bij de betrokken partijen voldoende kennis en expertise over privacy en gegevensdeling aanwezig te zijn. De toelichting merkt hierover op dat de kennis van medewerkers op het gebied van privacyregels vaak onvoldoende is, en dat er door een te hoge werkdruk maar zeer weinig tijd is om te investeren in kennis op het gebied van privacyregulering.

Daarnaast stelt de toelichting dat de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich mede richt op de uitvoeringspraktijk inzake privacy, en gemeenten daarover adviseert. De toelichting motiveert echter niet of dat afdoende zal zijn om de medewerkers van gemeenten de benodigde kennis en expertise over privacy en gegevensdeling bij te brengen, en hoe dit moet worden gezien ten opzichte van het geconstateerde tijdgebrek dat de medewerkers voor zulke scholing hebben. Daarbij vermeldt de toelichting evenmin hoe zal worden bewerkstelligd dat ook andere partijen dan de gemeente voldoende kennis en expertise over privacy en gegevensdeling bezitten.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting duidelijkheid te bieden op welke wijze zal worden bewerkstelligd dat de betrokken partijen tijdig en adequaat zijn toegerust om zorgvuldig gegevens te verwerken.

De Afdeling merkt terecht op dat voor een zorgvuldige omgang met gevoelige persoonsgegevens meer nodig is dan alleen goede wetgeving. Organisaties worden hierbij ondersteund door diverse koepelorganisaties en branche- en beroepsverenigingen. Deze ondersteuning richt zich met name op het op orde brengen van de basis: het voldoen aan de verplichtingen van de AVG en de materiewetten. Daarnaast wordt er ondersteuning geboden vanuit verschillende programma's waarin Rijk, gemeenten en andere partijen samenwerken om knelpunten in de dienstverlening aan kwetsbare inwoners aan te pakken. Dit betreft veelal specifieke knelpunten waartoe samenwerking nodig is tussen de betrokken partijen. Zo wordt reeds op diverse plekken invulling gegeven aan het verbeteren van de kennis en deskundigheid ten aanzien van privacy en gegevensverwerking bij samenwerking rond meervoudige problematiek. Dit heeft onder andere geresulteerd in diverse trainingen (o.a. de leergang «Privacy en gegevensdeling: Zo doe je dat!»), handreikingen (o.a. de 4 publicatie vanuit het Traject Uitwisseling persoonsgegevens en privacy over het pettenvraagstuk, communiceren over privacy, bewustzijn en veel gestelde vragen) en modelconvenanten (o.a. het modelconvenant voor de zorg- en veiligheidshuizen) voor de omgang met persoonsgegevens bij meervoudige problematiek. In de verdere implementatieopgave van de Wams benadrukken het Rijk en de VNG het belang van samenwerken met het veld (gemeenten, uitvoeringsorganisaties en organisaties uit aanpalende domeinen), het in positie brengen van professionals en ambtenaren en ervoor zorgen dat de kansen die de Wams biedt optimaal benut worden door professionals die er mee gaan werken. Op basis van een verdiepingsslag van de opgaven en de

gesprekken rondom de behoeften van gemeenten, worden in samenwerking met VNG verdere ondersteuningsmiddelen ontwikkeld. Hiernaast zal het Rijk ook met vertegenwoordigers van sectorspecifieke doelgroepen ondersteuningsmiddelen ontwerpen. Hierin heeft het Rijk uiteindelijk een ondersteunende rol in. Gezien de diversiteit aan initiatieven wordt mede verkend hoe de huidige netwerken versterkt kunnen worden en de opgeleverde producten vindbaar blijven, door middel van een kennis- en expertise platform.

Gezien deze investeringen in het borgen van privacy in de werkprocessen en in het versterken van de kennis en vaardigheden van professionals, verwacht ik dat de risico's zoals benoemd in de DPIA voldoende worden gemitigeerd en dat de betrokken partijen tijdig en adequaat zullen zijn toegerust om op zorgvuldige wijze de noodzakelijke persoonsgegevens te verwerken.

In de paragraaf 7.2 van de toelichting zijn enkele voorbeelden van de huidige ondersteuningspraktijk opgenomen.

d. Verhouding tussen de mogelijkheden om een onderzoek te starten

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen twee situaties waarin gegevensverwerking in het kader van een gecoördineerde aanpak mogelijk wordt gemaakt: een hulpvraag van een cliënt, en een verzoek van een professional. In het eerste geval vindt het onderzoek plaats in samenspraak met de cliënt, en in het tweede geval kan het onderzoek zonder medewerking van de cliënt worden verricht. Een onderzoek naar aanleiding van een verzoek van een professional, kan daarom pas worden gestart als aan aanvullende voorwaarden is voldaan.

Te voorzien valt dat in de praktijk deze situaties niet altijd duidelijk van elkaar gescheiden zullen verlopen. Het zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren dat wordt gepoogd om een onderzoek te starten naar aanleiding van een hulpvraag, maar dat dit niet van de grond komt doordat de cliënt daaraan niet wil meewerken. Indien daarna een verzoek van een professional binnenkomt, kan het onderzoek zonder medewerking van de cliënt worden voortgezet.

Gelet op het ingrijpende karakter van een onderzoek zonder toestemming, zou het onwenselijk zijn als te makkelijk tussen de verschillende mogelijkheden om een onderzoek te starten kan worden geschakeld. De vraag is of er voldoende waarborgen zijn om dit in de praktijk in goede banen te leiden. In het kader van gegevensverwerking is het daarbij in het bijzonder de vraag of gegevens die zijn verzameld in een onderzoek naar aanleiding van een hulpvraag, mogen worden gebruikt in een onderzoek naar aanleiding van een verzoek door een professional en omgekeerd. De toelichting gaat op deze punten niet in.

De Afdeling adviseert om in de toelichting duidelijkheid te geven over de wijze waarop de verschillende mogelijkheden om een onderzoek te starten zich tot elkaar verhouden, en zo nodig het voorstel aan te vullen.

De Afdeling merkt op dat er voldoende waarborgen moeten zijn om te voorkomen dat in de praktijk te makkelijk wordt geschakeld tussen de mogelijkheid een onderzoek met toestemming te doen en een onderzoek zonder toestemming te starten en dat er voldoende waarborgen moeten zijn om dit in goede banen te leiden.

De twee manieren waarop een onderzoek naar meervoudige problematiek kan starten verschillen dusdanig van elkaar dat van zomaar schakelen tussen de twee mogelijke onderzoeken, geen sprake kan zijn.

In de meeste gevallen zal een onderzoek aanvangen naar aanleiding van een hulpvraag van een cliënt. Dit is een onderzoek op grond van artikel

2.3a.1 van het wetsvoorstel. Zoals uit dit artikel en de toelichting daarop blijkt, betreft dit een onderzoek in samenspraak met de cliënt. Dit betekent dat als de cliënt aangeeft een bepaalde hulpvraag of een bepaald domein niet in het onderzoek te willen betrekken, het onderzoek daar niet over zal gaan. Natuurlijk kan degene die dit namens het college met de cliënt bespreekt, wel aangeven wat daarvan de eventuele nadelen of beperkingen zijn, maar de samenspraak behelst dat een onderzoek binnen de grenzen blijft die de cliënt aangeeft. Daaruit volgt dat het verwerken van gegevens ook binnen die grenzen blijft; gegevens worden alleen opgevraagd en verzameld voor zover die noodzakelijk zijn voor het onderzoek. Artikel 5.4.4, eerste lid van het wetsvoorstel, regelt dat het college bevoegd is de persoonsgegevens die hij heeft verwerkt ten behoeve van een onderzoek verder te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet, dus bijvoorbeeld bij een nieuwe hulpvraag maar ook bij een onderzoek zonder toestemming van de cliënt. De bij een onderzoek verzamelde gegevens worden maximaal twee jaar bewaard, twee jaar na het informeren over de uitkomsten van het onderzoek, of, als er een gecoördineerde aanpak komt, twee jaar na het beëindigen van die gecoördineerde aanpak. Gegevens worden zo niet onnodig lang bewaard maar zijn nog wel beschikbaar binnen een termijn waarbij een eventuele nieuwe hulpvraag aansluit bij de vorige. Het is prettig als dan niet alles opnieuw gevraagd hoeft te worden en men verder kan bij de vraag of de beschikbare gegevens nog kloppen. De beperkte bewaartermijn betekent ook dat in geval een onderzoek op verzoek van de cliënt wordt afgebroken, de gegevens van dat onderzoek niet eendeloos beschikbaar blijven.

De Afdeling refereert aan de situatie waarin een onderzoek is afgebroken omdat de cliënt aangeeft het onderzoek niet meer te willen, en binnen korte tijd daarna een partij die betrokken is bij de cliënt aanklopt bij het college om een onderzoek zonder toestemming te beginnen. Kan dan worden overgeschakeld naar dit onderzoek, omdat de cliënt niet meer mee wilde werken? Uitgangspunt is om terughoudend te zijn met onderzoeken zonder expliciete medewerking. Artikel 2.3a.4, eerste lid, stelt de voorwaarden waaraan het college het verzoek moet toetsen, alvorens een dergelijk onderzoek te starten.

Het moet concreet gaan om:

- voortdurende of terugkerende meervoudige problematiek waarvoor de persoon of personen die het betreft geen of selectief hulp vragen of accepteren of de hulp die wel wordt aanvaard niet effectief lijkt, terwijl vanwege de aard of complexiteit van de problemen maatschappelijke teloorgang of een lage kwaliteit van leven en welzijn dreigt of al aan de orde is, en;
- er aanvullend sprake is van hinder en overlast gedurende een langere tijd.
- Ten slotte moet de gecoördineerde aanpak ook bijdragen aan een oplossing of het verminderen van de problemen.

Op deze manier is gewaarborgd dat niet zomaar een onderzoek kan worden gestart op grond van artikel 2.3a.4 nadat de cliënt heeft aangegeven zelf niet meer mee te willen werken aan een onderzoek naar meervoudige problematiek op grond van artikel 2.3a.1. Uit de voorwaarden van artikel 2.3a.4, eerste lid, blijkt, dat er nogal wat aan de hand moet zijn alvorens een onderzoek wordt gestart zonder hulpvraag van de cliënt. Het gaat om situaties waarbij de professional vermoedt dat er sprake is van meervoudige problematiek waarvoor de persoon in kwestie geen hulp vraagt of accepteert, waardoor de problemen (te lang) blijven voortduren en de betrokken persoon zijn grip op het leven lijkt te verliezen. Eventuele bemoeizorg biedt geen soelaas en de persoon (en zijn gezin) veroorzaakt voortdurend, of telkens opnieuw, problemen of overlast in zijn omgeving; ook kan de veiligheid van personen of goederen

in de omgeving in het geding zijn. Onder dit soort (ernstige) omstandigheden kan een betrokken partij een gemotiveerd verzoek bij het college indienen voor het instellen van een onderzoek wegens «ernstige problematiek». Het college zal slechts een onderzoek starten als de verzoekende partij aannemelijk heeft gemaakt dat er voldaan is aan de in artikel 2.3a.4, eerste lid, genoemde voorwaarden. Zodoende kan er geen sprake zijn van het «zomaar» overstappen naar een onderzoek zonder medewerking van de client op grond van artikel 2.3a.4 als deze cliënt heeft aangegeven niet verder te willen met een onderzoek op grond van artikel 2.3a.1 waarom hij zelf heeft verzocht. Indien toch een onderzoek wordt gestart op grond van artikel 2.3a.4 en er nog gegevens beschikbaar zijn van een eerder onderzoek op grond van artikel 2.3a.1, zal op grond van artikel 5.4.4, eerste lid, slechts de noodzakelijke informatie daarvan kunnen worden hergebruikt. Daarnaast geldt op grond van de in artikel 5.4.5, eerste lid, neergelegde bewaartermijn, dat gegevens van een eerder onderzoek twee jaar bewaard worden.

e. Doorbreking beroepsgeheim

Het wetsvoorstel bevat voorts bepalingen die de doorbreking van het medisch beroepsgeheim en het beroepsgeheim van jeugdhulpverleners betreffen. Specifiek regelt het voorstel dat het beroepsgeheim mag worden doorbroken, indien een betrokkene daartoe uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven, of indien de verstrekking zonder uitdrukkelijke toestemming naar het oordeel van de verstrekker noodzakelijk is uit het oogpunt van goed hulpverlenerschap. Ook mag het beroepsgeheim worden doorbroken op grond van een aantal verstrekingsplichten uit de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet.

Volgens de toelichting zijn deze doorbrekingsgronden opgenomen naar aanleiding van het advies van de AP. De AP heeft geadviseerd om de omstandigheden waaronder volgens het voorstel het beroepsgeheim kan worden doorbroken, beter te begrenzen.

De vraag is of de voorgestelde regeling inderdaad een betere begrenzing is van de omstandigheden waaronder het beroepsgeheim kan worden doorbroken. De eerste doorbrekingsgrond (toestemming) is al geldend recht. De tweede doorbrekingsgrond is breed ingestoken en sluit aan bij de algemene norm van «goed hulpverlenerschap», die geldt in de behandelingsovereenkomst tussen zorgverlener en patiënt.

Een voorstel om deze norm in het kader van de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens buiten de toestemming van de betrokkene om te gebruiken, roept verschillende vragen op. De eerste vraag is die naar de betekenis van deze begrenzing in dit verband met daaraan gekoppeld de vraag of de normering via de weg van «goed hulpverlener-schap» wel past bij de kwestie die in dit kader beantwoord moet worden. Het gaat erom dat de belangen van de patiënt of cliënt zo dringend zijn dat datgene wat in het vertrouwen van geheimhouding aan de hulpverlener of arts is medegedeeld of toegekomen, niettemin wordt verstrekt aan derden. Daarbij is ook van belang te verduidelijken hoe die afweging dan plaatsvindt. Als de norm van «goed hulpverlenerschap» op dit terrein van verstrekking van bijzondere persoonsgegevens ingang vindt, is dat nieuw en zal dat ook betekenis kunnen krijgen buiten de context van dit wetsvoorstel.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het wetsvoorstel onvoldoende begrensd. De toepassing van de open norm «goed hulpverlenerschap» roept in deze context, gelet op het voorgaande, de nodige vragen op. De Afdeling adviseert daarom om, in plaats van uit te gaan van de norm

«goed hulpverlenerschap», in het voorstel zelf de nadere begrenzing te zoeken in dringende belangen van de patiënt die afgewogen moeten worden tegen het belang geheim te houden van datgene wat in het vertrouwen dat het geheim zou blijven, is verstrekt. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De Afdeling constateert dat het er bij de doorbreking van het beroepsgeheim om gaat dat de belangen van de patiënt of de cliënt zo dringend zijn dat datgene wat in het vertrouwen van geheimhouding aan de hulpverlener of arts is medegedeeld of toegekomen, niettemin wordt verstrekt aan derden. De Afdeling stelt in dat kader terecht de vraag of de begrenzing met de norm van «goed hulpverlenerschap» als grond voor doorbreking wel voldoende concreet is en of die begrenzing niet meer vragen oproept dan dat die beantwoordt.

Naar aanleiding van deze vraag van de Afdeling is de formulering van de bepaling die doorbreking van het beroepsgeheim mogelijk maakt, heroverwogen. In deze heroverweging zijn verschillende partijen die in de dagelijkse praktijk te maken hebben met een beroepsgeheim of met de beperkingen daarvan geraadpleegd. Daaruit is gebleken dat het «goed hulpverlenerschap» in dit kader inderdaad een te open norm vormt en dat een doorbrekingsgrond op basis van een doelcriterium veel beter past. Dit heeft geleid tot aanpassing van artikel 5.4.2, tweede lid. Daarnaast is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat ook bij de toepassing van dit wetsvoorstel het uitgangspunt is dat de doorbreking van het beroepsgeheim zoveel mogelijk plaatsvindt met toestemming van de cliënt. In beginsel zal een professional dus alleen met toestemming van de cliënt persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid, verstrekken. Onder cliënt moet hier ook de wettelijk vertegenwoordiger worden gelezen indien cliënt niet handelingsbekwaam is of vanwege de leeftijd (nog) geen zelfstandige toestemming kan geven. De cliënt moet voor het geven van de toestemming weten met welk doel de gegevens worden verstrekt, wat de inhoud is van de informatie (welke gegevens) en moet de gevolgen van de toestemming kunnen overzien. De professional moet zich bij het vragen van toestemming ervan vergewissen dat de cliënt hiervan op de hoogte is. Deze informatie moet in toegankelijke vorm worden aangeboden en begrijpelijk zijn.

Als toestemming vragen niet kan of toestemming wordt geweigerd, maakt artikel 5.4.2, tweede lid, het mogelijk dat de professional toch gegevens mag verstrekken in een situatie waarin dit naar zijn oordeel noodzakelijk is gelet op zijn plicht om goede hulp of zorg te verlenen, om ernstige meervoudige problematiek van de cliënt of zijn gezinsleden te beperken of te voorkomen en bovendien in het belang is van de cliënt, zijn gezinsleden of mensen in hun omgeving.

Doelcriterium voor doorbreking beroepsgeheim

Het beroepsgeheim is niet absoluut. Zo kan het beroepsgeheim bijvoorbeeld worden doorbroken op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van een zogenaamd conflict van plichten. De Afdeling merkt in dat kader terecht op dat het er bij doorbreking van het beroepsgeheim zonder toestemming om gaat dat de belangen van de patiënt of cliënt zo dringend zijn dat datgene wat in het vertrouwen van geheimhouding aan de hulpverlener of arts is medegedeeld of toegekomen, niettemin wordt verstrekt aan derden. Ook het naar aanleiding van het advies aangepaste artikel 5.4.2, tweede lid, ziet op dergelijke gevallen.

Ten eerste moet de verstrekking noodzakelijk zijn gelet op de plicht om goede hulp of zorg te verlenen. Het kan van goed hulpverlenerschap getuigen dat de professional zich niet beroept op de zwijgplicht, maar toch actie onderneemt. Het belang van goede zorg kan dan prevaleren

boven het belang van de zwijgplicht. Spreken ligt dan in het verlengde van de hulpverleningsplicht.

Ten tweede moet er sprake zijn van ernstige meervoudige problematiek. Gelet op de criteria van artikel 2.3a.4, eerste lid dient er in ieder geval sprake te zijn van: *«Voortdurende of terugkerende meervoudige problematiek waarvoor de persoon of personen die het betreft geen of selectief hulp vragen of accepteren of de hulp die wel wordt aanvaard niet effectief lijkt, terwijl vanwege de aard of complexiteit van de problemen maatschappelijke teloorgang of een lage kwaliteit van leven en welzijn dreigt of al aan de orde is»*. Daarbij geldt als voorwaarde dat ofwel in de omgeving van deze persoon of personen gedurende langere tijd of telkens opnieuw problemen, hinder of overlast wordt ervaren, of de veiligheid van deze persoon of andere personen of goederen in het geding is.

Vervolgens beoordeelt de professional of het verstrekken van informatie bijdraagt aan de totstandkoming of uitvoering van een gecoördineerde aanpak die kan bijdragen aan het oplossen of het verminderen van deze ernstige problemen. Ten derde moet verstrekking in het belang zijn van de cliënt, zijn gezinsleden of mensen in hun omgeving.

Anders dan de Afdeling constateert gaat het hier niet uitsluitend om dringende (zwaarwegende) belangen van de cliënt of patiënt zelf om ernstige meervoudige problematiek te beperken of te voorkomen, maar ook om dringende belangen van gezinsleden of mensen in de omgeving van de cliënt. In het bijzonder wordt gedacht aan de minderjarige kinderen van de cliënt. Hierbij valt te denken aan een situatie waarbij zorgen zijn over de veiligheid en/of ontwikkeling van een kind die voorkomt uit problemen van de ouders. En waarbij het dus ook de ouders zijn die hulp en ondersteuning nodig hebben. Vaak gebeurt er zoveel binnen een gezin waar de veiligheid in het geding is, dat één professional dat niet allemaal kan overzien. Daarvoor is het nodig dat problemen gezamenlijk worden geordend, geconcretiseerd, geprioriteerd en vervolgens aangepakt. Dat vraagt samenwerking tussen organisaties en over domeinen heen, waarbij ook partijen met een beroepsgeheim informatie moeten kunnen inbrengen die noodzakelijk is om de situatie in kaart te brengen en een gecoördineerde aanpak vorm te geven. Dit in het belang van (het welzijn van) de cliënt en diens directe omgeving.

Onder het doelcriterium van artikel 5.4.2 kan ook bemoeizorg vallen. Bemoeizorg is het organiseren van zorg en ondersteuning, terwijl er geen hulpvraag is, in situaties waarin niet-handelen geen optie (meer) is. Kenmerkend voor bemoeizorg is de betrokkenheid van vele instanties. Daarbij staat het aspect van hulpverlening voorop. Bij het bieden van bemoeizorg is het in een groot aantal gevallen onvermijdelijk dat afstemming plaatsvindt tussen verschillende personen en instanties die, vanuit een hulpverleningsperspectief of anderszins, bij de situatie van de cliënt betrokken zijn. Alleen op die manier kunnen hulpverleners invulling geven aan de professionele en de wettelijke plicht om te handelen als een goed hulpverlener en om verantwoorde hulp c.q. goede zorg te bieden.⁸ Bij het beoordelen of een situatie de inzet van bemoeizorg vraagt, en het bieden van bemoeizorg zelf, is het veelal noodzakelijk dat de betrokken partijen informatie uitwisselen, waaronder gegevens die onder het beroepsgeheim vallen, om hun activiteiten zodanig op elkaar af te stemmen dat zij optimaal bijdragen aan de doelen van het bemoeizorg-traject. Tot op heden was er geen specifieke wetgeving voor de doorbreking van het beroepsgeheim in een bemoeizorgoverleg. Dit artikel voorziet daar nu wel in voor gevallen waarin sprake is van ernstige meervoudige problematiek. Dit laat onverlet dat een professional bij het maken van de afweging of hier sprake is van een situatie die doorbreking van het beroepsgeheim op deze grond rechtvaardigt, daarbij de professi-

⁸ Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, 16 januari 2018. ECLI:NL:TGZCTG.

onele standaarden van zijn beroepsgroep in acht zal moeten nemen. De handreikingen gegevensuitwisseling in de bemoeizorg⁹ bieden nu al inhoudelijke en procesmatige handvatten voor een dergelijke afweging, die ook na inwerkingtreding van deze wet relevant en bruikbaar blijven.

Bij ernstige meervoudige problematiek kan ook sprake zijn van problemen, hinder of overlast in de omgeving. Kortweg: overlast. Doorbreking van het beroepsgeheim enkel ten behoeve van het verminderen of oplossen van overlast is op basis van artikel 5.4.2, tweede lid niet mogelijk. De doorbreking van het beroepsgeheim dient terug te voeren te zijn op goed zorg of hulp, het voorkomen of beperken van ernstige meervoudige problematiek van de cliënt of zijn gezinsleden én in het belang zijn van de cliënt, zijn gezinsleden of mensen in hun omgeving.

Ingrijpendere interventies voorkomen

Met de grond voor doorbreking van het beroepsgeheim in artikel 5.4.2, tweede lid, wordt beoogd een voor de cliënt (veel) ingrijpendere interventie/inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te voorkomen. Bij «interventie» kan worden gedacht aan een dreigende huisuitzetting. In deze situatie wordt informatie gedeeld om te kunnen onderzoeken of en zo ja hoe een ingrijpendere interventie kan worden voorkomen door een gecoördineerde aanpak van de verschillende problemen. Het onderzoek op basis van deze wet maakt het mogelijk om oplossingen vanuit verschillende domeinen te verkennen, onderling af te stemmen en te coördineren. Het is expliciet niet de bedoeling dat de professional onder de dreiging van de inzet van verplichte zorg wordt gedwongen om informatie te leveren. Wel wil ik mogelijk maken dat een professional die informatie kan verstrekken die naar zijn mening relevant is om een passend domein-overstijgend pakket aan hulp te kunnen aanbieden.

Belangenafweging

In alle gevallen moet er een afweging worden gemaakt tussen verschillende belangen: het belang van de cliënt dat zijn of haar informatie geheim blijft versus het belang van het beperken of voorkomen van problemen. Alleen wanneer het belang bij het doorbreken zwaarder weegt dan het belang dat de informatie geheim blijft mag de professional zijn zwijgplicht doorbreken. De professional verstrekt in die situatie alleen die informatie die noodzakelijk is om de ernstige problemen op te lossen of te verminderen. Wanneer er een reëel risico is dat de verstrekking van gegevens er juist voor zal zorgen dat de kans op een succesvolle gecoördineerde aanpak van de problemen afneemt, zal de professional geen gegevens verstrekken. Met name wordt dan gedacht aan de situatie waarin de zorgverlener de enige is met een goed contact met de betrokkene en het reële risico bestaat dat de betrokkene zich door het verstrekken van informatie verder zal onttrekken aan hulpverlening. Anderzijds moet de zorgverlener – mede gelet op zijn plicht om goede hulp of zorg te verlenen – laten meewegen dat de verstrekking kan bijdragen aan het oplossen van bepaalde problemen van de cliënt, omdat daarmee een gecoördineerde aanpak mogelijk wordt. De verstrekken partij laat zich hierbij leiden door de voor haar geldende professionele standaarden. De verstrekking kan door de verstrekken partij zo in het

⁹ GGD GHOR, «Handreiking gegevensuitwisseling in de bemoeizorg», mei 2021, Handreiking Vroegsignalering risicovol alcoholgebruik jeugd (ggdghor.nl) en KNMG, GGZ NL, GGD GHOR, «Handreiking gegevensuitwisseling in de bemoeizorg», 2014, <https://www.knmg.nl/advies-richtlijnen/knmg-publicaties/gegevensuitwisseling-in-de-bemoeizorg.htm>. Deze laatste handreiking wordt door de Nederlandse ggz gehanteerd voor de professionals uit de ggz die werken in de bemoeizorg.

licht van de proportionaliteitseis en de subsidiariteitseis beargumenteerd worden. Deze partij maakt die afweging. Het college kan slechts – beargumenteerd – verzoeken om gegevens.

Een dergelijke afweging is niet nieuw. Het beroepsgeheim is immers ook nu niet absoluut. In bepaalde gevallen is het reeds toegestaan om het beroepsgeheim te doorbreken, bijvoorbeeld bij een conflict van plichten of op grond van een wettelijk voorschrift. Professionals maken al vergelijkbare afwegingen bij bijvoorbeeld de toepassing van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en bij conflict van plichten. In de praktijk hanteren verschillende beroepsorganisaties stappenschema's die de professional helpen bij een zorgvuldige afweging. De stappen die in het kader van de Wams moeten worden gezet zijn in de basis gelijk aan deze stappen. Alleen zijn de criteria waaraan wordt getoetst om uiteindelijk wel of niet te delen concreet opgenomen in het voorgestelde artikel 5.4.2, tweede lid. In de praktijk zal toepassing van dit artikel daarom leiden tot de volgende stappen:

- De professional wordt door of namens het college om informatie gevraagd. Het college motiveert waarom informatie nodig is, licht toe welk doel wordt nagestreefd en met wie de informatie verder wordt gedeeld. Het is van groot belang dat de professional voldoende informatie heeft om een zorgvuldige afweging te kunnen maken.
- De cliënt kan niet om toestemming worden gevraagd of heeft die niet gegeven ondanks de inspanningen van de professional om toestemming te verkrijgen.
- De professional beoordeelt of het verstrekken van informatie noodzakelijk is gelet op zijn plicht om goede hulp of zorg te verlenen.
- De professional beoordeelt of het verstrekken van informatie redelijkerwijs zal leiden tot het voorkomen of beperken van de ernstige problemen of gezondheidsschade en de belangen bij verstrekking niet opwegen tegen het belang dat het beroepsgeheim beoogt te beschermen.
- De professional legt de afweging anoniem voor aan een deskundige collega voordat hij een besluit neemt.
- Wanneer de professional besluit de geheimhoudingsplicht te doorbreken, weegt hij welke informatie nodig is om het doel te bereiken. Om het beroepsgeheim zo min mogelijk te schenden (proportionaliteit) wordt alleen die informatie gedeeld die ten behoeve van dat doel nodig is. Kan er bijvoorbeeld worden volstaan met zogenaamde dat-informatie? Bijvoorbeeld: dat de cliënt bij de hulpverlener bekend is. Is het mogelijk om te volstaan met procesinformatie? Bijvoorbeeld: dat er een traject loopt en wanneer dit traject is afgerond. Of is het nodig om inhoudelijke informatie te delen? Ook dan gebeurt dit zo beperkt als mogelijk door bijvoorbeeld niet de inhoud van de gesprekken, een diagnose of medicatie-informatie te delen.
- Ook weegt de professional af wanneer hij de cliënt informeert. Zo mogelijk gebeurt dit vooraf en anders zo kort mogelijk nadat de informatie is verstrekt.

f. Verwerkingsverantwoordelijkheid

Het voorstel voorziet terecht in regels voor de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke. Uitgangspunt is dat het college van burgemeester en wethouders verwerkingsverantwoordelijke is. Daarop zijn echter uitzonderingen. De Afdeling merkt het volgende op.

i. Coördinator van andere partij dan het college

Volgens het voorstel moet het college gedurende de gecoördineerde aanpak een coördinator aanstellen. De coördinator kan werkzaam zijn bij de gemeente, maar ook bij een andere partij die bij de gecoördineerde aanpak is betrokken. Het voorstel regelt ook de taken van de coördinator, en kent de coördinator verschillende bevoegdheden toe met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens van de cliënt. Daarnaast bepaalt het voorstel dat de partij waar de coördinator werkzaam is, verwerkingsverantwoordelijke is voor de gegevensverwerking door de coördinator. De verwerkingsverantwoordelijkheid kan dus bij een andere partij dan het college komen te liggen.

Volgens de AVG is de verwerkingsverantwoordelijke de partij die het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Hoewel de verwerkingsverantwoordelijke bij lidstatelijk recht mag worden aangewezen, is het in het licht van de voornoemde definitie de vraag in hoeverre het passend is om gedurende de gecoördineerde aanpak de verwerkingsverantwoordelijkheid ook bij een andere partij dan de gemeente neer te leggen. Het college is immers de partij die verantwoordelijk is voor de gecoördineerde aanpak, en in dat opzicht ook de partij die het doel van en de middelen voor de gegevensverwerking vaststelt. Daarbij is het van belang dat degene die als verwerkingsverantwoordelijke wordt aangewezen die verantwoordelijkheid ook metterdaad moet kunnen waarmaken.

Daarbij komt dat volgens het voorstel de verwerkingsverantwoordelijkheid gedurende het onderzoek en bij afsluiting van de gecoördineerde aanpak wel per definitie bij het college ligt. Een wisselende verwerkingsverantwoordelijke per fase van de gecoördineerde aanpak, kan voor cliënten een onduidelijke situatie creëren. Wil een betrokkene zijn rechten op de grond van de AVG effectief kunnen uitoefenen, dan dient juist duidelijk te zijn wie de verwerkingsverantwoordelijke is. Bij de bespreking van de rol van de coördinator, gaat de toelichting op dit punt niet in.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de verwerkingsverantwoordelijkheid in alle fasen van de gecoördineerde aanpak bij het college neer te leggen.

Net als de Afdeling vind ik dat het voor cliënten duidelijk moet zijn waar zij terecht kunnen met vragen over de verwerking van hun gegevens bij een gecoördineerde aanpak en de uitoefening van hun rechten in deze, en dat geen situaties moeten ontstaan waarbij het college en partijen die betrokken zijn bij de gecoördineerde aanpak naar elkaar verwijzen. Zoals eerder toegelicht vind ik het noodzakelijk dat de rol van coördinator ook vervuld kan worden door iemand die werkzaam is bij een partij, niet zijnde de gemeente, die deelneemt aan de gecoördineerde aanpak voor een bepaalde cliënt, omdat zo'n partij vaak veel nauwer betrokken is bij de cliënt en bekend is met zijn problematiek, dan het college. Het college heeft echter geen directe zeggenschap over de coördinator dan wel over de wijze waarop hij persoonsgegevens verwerkt. Die verantwoordelijkheid ligt de partij waar deze coördinator werkzaam is. Om geen misverstanden te laten bestaan over de verwerkingsverantwoordelijke is, is in artikel 5.4.4, zesde lid, van het wetsvoorstel nog eens expliciet bepaald dat de verwerkingsverantwoordelijkheid in geval dat een coördinator is aangewezen, ligt bij de partij of het college waarvoor die coördinator werkzaam is. Ik ben van mening dat dit voor de betrokken cliënten het duidelijkst is. De coördinator is tijdens de gecoördineerde aanpak het aanspreekpunt voor de cliënt, óók voor vragen met betrekking tot gegevensverwerking.

ii. Situatie zonder coördinator

Het voorstel maakt het ook mogelijk om na het onderzoek geen coördinator aan te wijzen. In dat geval kan een familielid of mantelzorger coördinatietaken op zich nemen, zonder officieel coördinator te zijn. Het is de vraag of op dit moment volgens het voorstel (nog) sprake is van een gecoördineerde aanpak, en bij wie dan de verwerkingsverantwoordelijkheid ligt. Wat betreft dit laatste lijkt het logisch dat het college de verwerkingsverantwoordelijke is, maar het voorstel expliciteert dit niet. Zoals hiervoor gesteld is duidelijkheid daarover nodig.

De Afdeling adviseert om te expliciteren dat in bovenstaande situatie het college de verwerkingsverantwoordelijke is.

In sommige situaties is de cliënt, of zijn vertegenwoordiger of mantelzorger goed zelf in staat de coördinatie op zich te nemen. Dit past bij het uitgangspunt van de Wmo 2015 dat mensen, al dan niet met hulp uit hun sociaal netwerk, zoveel mogelijk zelfstandig vorm kunnen geven aan hun eigen leven. Daarom voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat op verzoek van de cliënt, de familie en eventueel de mantelzorger, geen coördinator wordt aangewezen omdat een van deze betrokkenen zelf de coördinatie op zich neemt. De Afdeling vraagt of er in zo'n geval nog sprake is van een gecoördineerde aanpak en bij wie dan de verwerkingsverantwoordelijkheid ligt.

Aan deze situatie is expliciet aandacht besteed in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.3a.3, tweede lid, van het wetsvoorstel. Daar wordt uitgelegd dat in geval een familielid of mantelzorger de coördinatietaken op zich neemt, sprake is van verwerking van gegevens in het privé domein waarop de AVG niet van toepassing is. Het is niet mogelijk dat het college in zo'n situatie verwerkingsverantwoordelijke zou zijn. Het artikel zelf spreekt om diezelfde reden van coördinatie en niet van een gecoördineerde aanpak, maar naar aanleiding van de vragen van de Afdeling is zowel artikel 2.3a.2, tweede lid, als aan artikel 2.3a.3, eerste lid, aangepast. Artikel 2.3a.2, tweede lid, regelt in welke gevallen het college in ieder geval zorg moet dragen voor een gecoördineerde aanpak. De toegevoegde zinsnede maakt duidelijk dat het college geen zorg draagt voor een gecoördineerde aanpak indien de cliënt of een bij de cliënt betrokken naaste of mantelzorger zelf de werkzaamheden van de verschillende betrokken partijen gaat coördineren. Daarnaast maakt de toevoeging aan artikel 2.3a.3, eerste lid, duidelijk dat de aanwijzing van een coördinator gebeurt ter uitvoering van een gecoördineerde aanpak. Als er geen gecoördineerde aanpak komt – ofwel omdat het onderzoek heeft uitgewezen dat dat niet nodig is, ofwel omdat de cliënt, een familielid of mantelzorger na het onderzoek zelf gaat coördineren – wordt geen coördinator aangewezen, en is er zodoende geen gecoördineerde aanpak waarvoor het college verwerkingsverantwoordelijke is.

g. Privacy by design, privacy by default

Het wetsvoorstel bevat delegatiegrondslagen om regels van technische en organisatorische aard vast te stellen met betrekking tot de gegevensverwerking. Die delegatiegrondslagen zijn breed: de regels kunnen zien op de wijze waarop de persoonsgegevens door het college en de betrokken partijen aan elkaar worden verstrekt, en op de technische standaarden (met betrekking tot eenheid van taal of techniek) of beveiligingseisen voor de gegevensverwerking.

Volgens de toelichting kan het in de toekomst noodzakelijk blijken om dergelijke regelgeving te maken, bijvoorbeeld wanneer eenheid in taal en techniek ontbreekt. Voorts merkt de toelichting op dat zulke regelgeving niet alleen zal doorwerken bij de hulpverleners in het sociaal domein en de aanpalende domeinen, maar ook op de ICT-leveranciers die de software of ICT-infrastructuur zullen moeten leveren.

De genoemde delegatiegrondslagen bieden de mogelijkheid om regelgeving te maken met verstrekken gevolgen voor de partijen in het veld. Het in de praktijk implementeren van regelgeving over de wijze waarop gegevensverwerking dient plaats te vinden, gaat gemoeid met veel tijd en aanzienlijke investeringen. Bovendien zijn hierbij publieke en private partijen betrokken. Uit de toelichting blijkt niet hoe precies en op welke termijn deze regelgeving door partijen zal worden geïmplementeerd en welke investeringen daarmee zijn gemoeid. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

De Afdeling constateert terecht dat op basis van de delegatiegrondslag regelgeving kan worden ingevoerd met verstrekken gevolgen voor het veld. Daarbij valt te denken aan het verplicht gebruik van een specifieke ICT-voorziening of wettelijke standaardisatie van taal en techniek. Vanuit het zorgveld lopen hierop reeds verschillende ontwikkelingen. In andere sectoren is dat nog niet in dezelfde mate aan de orde. Om die reden en omdat het vanuit het oogpunt van zorgvuldige gegevensverwerking geen noodzaak is om vergaande maatregelen te nemen kies ik er voor de korte termijn niet voor om dergelijke regelgeving in te voeren. Indien daartoe een wens ontstaat zal rekening worden gehouden voor de termijn en investeringen die voor implementatie daarvan noodzakelijk zijn.

Het voornemen is wel om in een algemene maatregel van bestuur beveiligingseisen te stellen. Het is van belang dat bij inwerkingtreding van de Wams duidelijk is aan welke beveiligingseisen gemeenten en partijen dienen te voldoen. Daarbij is het voornemen om aan te sluiten bij gebruikelijke standaarden (ISO- en NEN-normen). Hiervoor is geen aparte invoeringsstrategie noodzakelijk omdat, hoewel wellicht minder expliciet gesteld, deze beveiligingseisen ook nu al gangbaar zijn. In de invoeringsstrategie van de Wams wordt ook aandacht besteed aan de beveiligingseisen richting gemeenten, brancheorganisaties en ketenpartners. De VNG/IBD kan middels informatie aan gemeenten en leveranciersmanagement bijdragen aan de voorbereiding van het veld. Het is bijvoorbeeld goed als leveranciers van software of IT tijdig op de hoogte zijn zodat zij zo nodig hun producten kunnen aanpassen. Het is de verwachting dat daartoe slechts beperkt aanleiding zal zijn, doordat wordt aangesloten bij gangbare beveiligingseisen.

6. Redactionele en overige wijzigingen

Naast aanpassingen die voortvloeien uit het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele andere wijzigingen in het wetsvoorstel en de toelichting door te voeren. Dit betreft hoofdzakelijk technische en redactionele wijzigingen, maar er zijn ook enkele inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. De wijzigingen zijn hieronder toegelicht.

In diverse artikelen zijn ter verduidelijking of leesbaarheid van de tekst woorden toegevoegd of aangepast of is een opsomming opgenomen. Het betreft:

- Een aanpassing in artikel 2.2.5, eerste lid, waarbij de expliciete vermelding van «meldpunt» is vervallen om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat hiervoor een aparte instantie wordt ingesteld.

- Een aanpassing van de verwijzing in artikel 2.3.3, naar het artikel over het doen van een aanvraag;
- Een toevoeging aan het bijschrift van artikel 2.3a.1 en de toevoeging aan het tweede lid dat de cliënt *a/* meer dan één dienst uit het sociaal domein ontvangt;
- Een aanpassing van de verwijzingen in artikel 2.3a.1, zevende lid en artikel 2.3a.4, vierde lid, naar het artikel over de organisatie van een casusoverleg ten behoeve van de noodzakelijke gegevensverwerking;
- De toevoeging aan artikel 2.3a.3, eerste lid dat een coördinator wordt aangewezen *ter uitvoering van de gecoördineerde aanpak*. Hiermee wordt de bedoeling van geëxpliciteerd ten opzichte van het tweede lid op grond waarvan het mogelijk is dat geen coördinator wordt aangewezen en er zodoende geen sprake is van een gecoördineerde aanpak;
- Het toevoegen van de woorden «of cliënten» bij iedere vermelding van de cliënt in artikel 2.3a.3;
- Het opnemen van een verwijzing naar artikel 2.3a.4, tweede lid, in artikel 2.3a.5;
- Het aanvullen van artikel 5.2.5, met een tweede lid, waarin de opsomming in dat lid wordt aangevuld met de artikelen 2.3a.1, 2.3a.3 en 2.3a.4;
- De aanvulling van artikel 5.3.3 met de woorden «zonder toestemming van degene die het betreft en indien nodig met doorbreking van de plicht tot geheimhouding op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van hun ambt of beroep»;
- Het opnemen van een puntsgewijze opsomming in de artikelen 5.4.1, vierde lid, 5.4.2, vierde lid, 5.4.4, eerste lid en 5.5.2, tweede lid, omwille van de leesbaarheid;
- Het opnemen van een expliciete grondslag voor de verwerking van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens noodzakelijk voor de toepassing van 2.3, vierde lid, onderdeel b, Jeugdwet en 2.3.5, vijfde lid, onderdeel h Wmo 2015 (rekening houden met de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de cliënt bij het leveren van een voorziening) in een onderzoek naar of bij de uitvoering van een gecoördineerde aanpak;
- Het aanpassen van alle verwijzingen naar 5.4.2, tweede lid, waarbij «gegevens over gezondheid» is vervangen door «gegevens waarop een wettelijk beroepsgeheim als bedoeld in artikel 7:457 Burgerlijk Wetboek, artikel 1:88 Wet BIG of artikel 7.3.11 Jeugdwet van toepassing is»;
- De aanpassing van artikel 5.4.4, eerste lid, waarmee duidelijk is gemaakt dat hergebruik voor de genoemde taken alleen is toegestaan «voor zover de noodzaak daartoe blijkt uit de uitkomsten en conclusies van het onderzoek als bedoeld in artikel 2.3a.1, vierde lid, of artikel 2.3a.4».
- De aanvulling van artikel 5.4.4, zesde lid, met een verwijzing naar artikel 5.4.2, vijfde lid, inzake de verstrekking van het BSN;
- De aanpassing van de verwijzing in artikel 5.5.3 naar een *ander* college in het college *van een andere gemeente*;
- De aanvulling van de opsomming in artikel 5.5.3 met de woorden «de coördinator, bedoeld in artikel 2.3a.3»;
- Het toevoegen van de woorden «in ieder geval» aan artikel 2.3a.2, tweede lid, zodat het derde lid als afwijking van het tweede lid geschrapt kan worden;
- Het toevoegen van een zinsnede aan artikel 2.3a.2, tweede lid, om duidelijk te maken dat in geval de client zelf gaat coördineren, het college niet hoeft te zorgen voor een gecoördineerde aanpak.
- Het toevoegen van de zinsnede «ook indien dit onderdeel is van een onderzoek als bedoeld in artikel 2.3a.1 of 2.3a.4 van de Wet maatschap-

pelijke ondersteuning 2015» aan 7.4.0, tweede lid, onderdeel a, Jeugdwet.

- Het toevoegen van de zin «Het bepaalde in de eerste volzin is niet van toepassing indien het college van burgemeester en wethouders een onderzoek doet als bedoeld in artikel 2.3a.1 of 2.3a.4 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of een coördinator de taken als bedoeld in artikel 2.3a.3, derde lid Wet maatschappelijke ondersteuning uitvoert» aan artikel 9.1.3 Wet langdurige zorg.
- Ten slotte is artikel VIII aangepast. De bepaling was niet meer actueel in relatie tot de terminologie van de Wetvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs). Er zijn een aantal procesmatige aspecten toegevoegd als waarborg voor de privacy van de cliënt indien afstemming met een Zorg- en Veiligheidshuis noodzakelijk is. En toegevoegd zijn de wijzigingsbepalingen met betrekking tot gegevensverwerking die noodzakelijk zijn als artikel VIII in werking zou treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen