COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Juliana van Stolberglaan 4-10
TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 INTERNET www.cbpweb.nl www.mijnprivacy.nl

AAN De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

DATUM 30 oktober 2014
ONS KENMERK z2014-00740
CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 3 oktober 2014
UW KENMERK 671329-126768-J

cc De Minister van Binnenlandse Zaken

ONDERWERP Advies privacytoets jeugddomein

Geachte heer Van Rijn, geachte heer Teeven,

Bij brief van 3 oktober 2014 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd om een privacytoets uit te voeren op de samenwerking binnen het jeugdhulpdomein. Voor de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van de Jeugdwet is door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een aantal referentiemodellen ontwikkeld.[1] Op basis van die modellen is inmiddels een privacy impact assessment (PIA) uitgevoerd.[2] U heeft het CBP daarom verzocht om een toets uit te voeren op de uitkomsten van deze PIA. Hierbij voldoet het CBP aan uw verzoek.

Voortraject en context

Het CBP heeft eerder geadviseerd over de verwerking van persoonsgegevens bij de voorgenomen decentralisatie van taken in het sociaal domein naar gemeenten. Zo bracht het CBP advies uit over een voorstel voor de Jeugdwet en de Wmo 2015[3], waarin onder meer is gewezen op risico's met betrekking tot het bovenmatig delen van persoonsgegevens, het gebruik van gegevens voor een onverenigbaar doel en de beveiliging van deze gegevens.
In vervolg op die wetgevingsadvisering heeft het CBP in oktober 2013[4] de minister van Binnenlandse Zaken (BZK) gewezen op het ontbreken van een overkoepelende visie van de wetgever op de verhouding tussen een integrale uitvoering van taken in het sociaal domein en de waarborgen die op grond van artikel 8 EVRM, artikel 8 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie en de Wbp gelden voor de verwerking van persoonsgegevens. Het CBP heeft aangegeven dat een dergelijke visie noodzakelijk is voor het kunnen opstellen van een wettelijke regeling die borgt dat de verwerking van persoonsgegevens in dit kader plaatsvindt in overeenstemming met de nationale en internationale (verdrags-)eisen. Het CBP heeft daarbij ook

[1] VNG: 'Referentiemodellen Gegevensuitwisseling Jeugddomein'. Concept, 30 september 2014.
[2] PrivacyCare: 'Privacy Impact Assessment in verband met gegevensverwerking bij de uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten'. Versie 0.6, concept, 1 oktober 2014.
[3] Het advies van 5 maart 2013 over het conceptwetsvoorstel Jeugd, z2013-00048 en het advies van 29 juli 2013 over het conceptwetvoorstel Wmo 2015, z2013-00534.
[4] Brief CBP aan minister van BZK d.d. 29 oktober 2013.

aangegeven dat de verwerking van persoonsgegevens in het sociale domein zonder nadere specificering van het doel en de aard en omvang van de voor bepaalde taken benodigde persoonsgegevens niet in overeenstemming kan zijn met de verplichting van doelbinding in de Wbp en de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit van artikel 8 EVRM.

De minister van BZK heeft mede in reactie op dit verzoek van het CBP de beleidsvisie 'Zorgvuldig en bewust; Gegevensbescherming en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein'[5] opgesteld. Daarin wordt aangegeven dat de materiewetten in principe voldoende kader bieden om de noodzakelijke gegevensverwerking voor integrale dienstverlening vorm te geven onder gelijktijdige borging van de privacy van burgers. Uitgegaan wordt van een zogenaamde 'lerende praktijk' die de gelegenheid moet krijgen ervaring op te doen met de vormgeving van nieuwe werkwijzen, bijbehorende verwerking van persoonsgegevens en de borging van de privacy. Pas als uit die 'lerende praktijk' zou blijken dat aanvullende wettelijke maatregelen nodig zijn, zal dat worden overwogen. Het CBP heeft in reactie hierop aangegeven dat deze 'lerende praktijk' zich te allen tijde binnen de grenzen van de Wbp moet blijven afspelen.[6]

Het CBP heeft zich in de afgelopen maanden verder verdiept in de wijze waarop gemeenten in de praktijk de uitvoering van taken in een gedecentraliseerd sociaal domein en de daarbij behorende verwerking van persoonsgegevens willen vormgeven. In dat kader heeft het CBP contact gehad met het ministerie van BZK over de totstandkoming van adequate handreikingen en ondersteuning voor gemeenten om te voldoen aan de vereisten van de Wbp. Ook heeft het CBP deelgenomen aan andere activiteiten vanuit het ministerie om gemeenten daarbij te ondersteunen.

Privacytoets op de samenwerking in het jeugdhulpdomein
U heeft het CBP gevraagd om een toetsing te doen van de uitkomsten van de PIA. Het CBP heeft bekeken hoe en in hoeverre de privacyrisico's in zowel de VNG-referentiemodellen als in de PIA adequaat in beeld zijn gebracht en in hoeverre sprake is van het aanreiken van adequate mogelijkheden om die risico's te ondervangen. Het CBP heeft zich daarbij beperkt tot een taxatie op hoofdlijnen. Uit het feit dat op onderdelen niet gedetailleerd wordt ingegaan mag overigens niet worden afgeleid dat het CBP het met al deze onderdelen eens is.

Allereerst moet worden geconstateerd dat de VNG-referentiemodellen gegevensverwerking in de Jeugdwet/het jeugddomein niet voorschrijvend zijn bedoeld. Gemeenten zijn niet gehouden om voor een bepaald model te kiezen en in de praktijk van uitvoering van taken in het jeugddomein kunnen zich (in ieder geval theoretisch) nog andere varianten voordoen. De modellen fungeren vooral als een denkmodel of analysekader om ordening aan te brengen in de diverse keuzemogelijkheden die gemeenten hebben in de uitvoering van de Jeugdwet. De modellen bieden ook de mogelijkheid om bijbehorende privacyrisico's in beeld te brengen.

---

[5] Kamerstukken II, 2013/14, 32 761, nr. 62.
[6] Zie Brief CBP aan de minister van BZK d.d. 3 juni 2014, z2014-00393.

Bij de signalering van privacyrisico's in die verschillende referentiemodellen ligt de nadruk op het (moeten) voorkomen van de verwerking van meer gegevens dan noodzakelijk is, met name in situaties waarin meerdere partijen bij de uitvoering van taken betrokken zijn.
De PIA voorziet in een algemene analyse van de verschillende taken in de uitvoering van de Jeugdwet, de gemeentelijke keuzemogelijkheden daarbij en bijbehorende privacyrisico's. Dit wordt niet nadrukkelijk gekoppeld aan de referentiemodellen. Ook de PIA wijst vooral op risico's voor de verwerking van meer gegevens dan noodzakelijk voor de uitvoering van een bepaalde taak (voorkomen bovenmatige gegevensverwerking). In de PIA wordt wel aangestipt dat het soms lastig, maar altijd noodzakelijk, is om vast te stellen of er een krachtens de Wbp vereiste grondslag is voor de verwerking van persoonsgegevens bij de voorziene wijze van uitvoering van een bepaalde taak. Dit wordt echter niet verder uitgewerkt

Het CBP merkt op dat de in de VNG-modellen en de PIA opgenomen aanbevelingen om gesignaleerde privacyrisico's te ondervangen een vrij algemeen karakter hebben en weinig oplossingsgericht en concreet richtinggevend zijn.

Het CBP stelt vast dat zowel de VNG-modellen als de PIA elementen bevatten die behulpzaam zijn bij het opbouwen van een beeld van zowel de privacyrisico's bij uitvoering van de Jeugdwet als van mogelijkheden om die te ondervangen. In de aan de hand van de VNG-modellen gemaakte analyse van die privacyrisico's en de in de PIA gemaakte analyse blijft echter een naar het oordeel van het CBP essentieel punt (nog steeds) onderbelicht. Dit betreft het probleem van het ontbreken van een deugdelijke wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens voor de nieuwe werkwijzen bij de uitvoering van taken uit de Jeugdwet. Dit probleem doet zich niet alleen voor bij de verwerking van persoonsgegevens in het jeugddomein, maar ook in andere sectoren van het gedecentraliseerde sociale domein. Hoewel dit probleem zich het meest pregnant manifesteert bij een ontkokerde, domeinbrede taakuitvoering in het sociaal domein, kan het zich dus ook manifesteren bij nieuwe werkwijzen binnen een bepaalde sector van het sociaal domein.

Ontbreken van deugdelijke grondslag als privacyrisico
De Wbp vereist dat voor elke verwerking van persoonsgegevens een beroep kan worden gedaan op één van de in artikel 8 Wbp genoemde grondslagen. Na vaststelling van die grondslag is het vervolgens mogelijk om op gestructureerde wijze te bepalen welke verwerking, van welke persoonsgegevens, voor welke doeleinden rechtmatig en noodzakelijk is. Alleen door de nadere bepaling van rechtmatigheid en noodzakelijkheid van de gegevensverwerking te koppelen aan een grondslag krijgt een en ander voldoende structuur en ontstaat een goed overzicht van wat in bepaalde situaties rechtens wel en niet mag op het gebied van verwerking van persoonsgegevens. Op die manier kunnen risico's van onrechtmatige en bovenmatige verwerking van persoonsgegevens en van onvoldoende afbakening van toegangsrechten tot die persoonsgegevens worden geïdentificeerd en maatregelen worden genomen ter borging van de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens van burgers.

In de beleidsvisie 'Zorgvuldig en bewust: Gegevensbescherming en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein' is aangegeven dat eerst afgewacht moet worden of zich in de

'lerende praktijk' privacyrisico's voordoen en of daarvoor in de praktijk oplossingen kunnen worden gevonden.[7] Het CBP stelt echter vast dat in de 'lerende praktijk' rond de bepaling van de krachtens artikel 8 Wbp vereiste grondslag voor verwerking van persoonsgegevens bij uitvoering van taken in het sociaal domein, veel onduidelijkheid en problemen ontstaan. Een en ander manifesteert zich[8] in de weinig gestructureerde wijze waarop in gemeenten wordt bepaald wat wel en niet mag bij de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein. In het gedecentraliseerde sociale domein is sprake van een veelheid aan taken, die op veel verschillende manieren al dan niet door veel verschillende partijen uitgevoerd kunnen worden. Bij het maken van keuzes ter zake zullen gemeenten steeds moeten bepalen op welke Wbp-grondslag de bijbehorende verwerking van persoonsgegevens gebaseerd kan worden. Enkel met een beroep op 'de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door een bestuursorgaan' (artikel 8, onder e, Wbp) en/of 'toestemming van betrokkene' (artikel 8, onder a, Wbp) als grondslag kan niet worden volstaan.
Handreikingen voor gemeenten om juridisch sluitende oplossingen voor dit probleem te kunnen vinden ontbreken. Ook vanuit de 'lerende praktijk' zijn voorbeelden van toereikende oplossingen niet bij het CBP bekend geworden.

Nadere toelichting op de complexiteit bij bepaling van de grondslag voor verwerking persoonsgegevens
Bij wijze van nadere toelichting bij bovenstaande plaatst het CBP de navolgende kanttekeningen bij de in de praktijk meest genoemde mogelijke grondslagen voor verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: 'de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan' (artikel 8, onder e, Wbp) en 'toestemming van de betrokkene' (artikel 8, onder a, Wbp).[9]

Publiekrechtelijke taak
Bij de uitvoering van de Jeugdwet is sprake van zowel publiekrechtelijke taken als andere taken, bijvoorbeeld op het gebied van de feitelijke hulpverlening. Niet alle taken en activiteiten van de gemeente die in de VNG-modellen worden geschetst, kunnen worden gekwalificeerd als een publiekrechtelijke taak. Daarvan is bijvoorbeeld wel sprake als de gemeente taken uitvoert op het gebied van toegangsverlening tot voorzieningen en beleid, maar niet als de gemeente taken in de daadwerkelijke hulpverlening (aanbieder, regisseur) op zich neemt.
Alleen voor de gegevensverwerking die noodzakelijk is voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak kan de gemeente een beroep doen op de grondslag van artikel 8, onderdeel e, Wbp.[10]

---

[7] Kamerstukken II, 2013/14, 32 761, nr. 62.
[8] Zoals het CBP merkt aan signalen, vragen en eigen waarnemingen.
[9] Het CBP merkt volledigheidshalve op dat voor de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in bepaalde situaties wellicht ook een beroep op de overige in artikel 8 Wbp opgenomen grondslagen mogelijk kan zijn.
[10] Dat geldt uiteraard ook voor de verwerking van persoonsgegeven bij de uitvoering van de publiekrechtelijke taken die in de Jeugdwet aan andere bestuursorganen zijn opgedragen

Daarnaast merkt het CBP op dat waar in de Jeugdwet sprake is van zo'n publiekrechtelijke taak, die taak beperkt is tot de 'uitvoering van de Jeugdwet'. Hetzelfde geldt voor de overige wetgeving in het sociaal domein. Er is in de materiewetten geen wettelijke taak vastgelegd voor gemeenten om de taken op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en gemeentelijke schuldhulpverlening in onderlinge samenhang uit te voeren. De afzonderlijke wetten voorzien dus niet in een wettelijke basis voor een domeinbrede taakuitoefening in het gedecentraliseerde sociale domein.[11]
Alleen voor de gegevensverwerking die plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak in de afzonderlijke wetten, kan de gemeente in beginsel een beroep doen op artikel 8, onderdeel e, Wbp.

Artikel 8, onderdeel e, Wbp biedt dus géén grondslag voor de verwerking van gegevens bij de daadwerkelijke hulpverlening op grond van de Jeugdwet. Deze grondslag kan evenmin worden gebruikt voor het domeinoverstijgend uitvoeren van publiekrechtelijke taken in het sociaal domein (bijvoorbeeld voor de toegangsverlening en /of een regiefunctie).

Toestemming
Toestemming geldt alleen als rechtsgeldige grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens als deze vrijwillig kan worden gegeven. Dit punt heeft het CBP ook in dit kader eerder onder de aandacht gebracht.

Evenals in de sfeer van arbeid en sociale zekerheid kan in het sociaal domein worden gesproken van een afhankelijkheidsrelatie, in deze context tussen betrokkene en de gemeente. Toestemming voor verwerking van persoonsgegevens kan in een afhankelijkheidsrelatie niet vrij worden gegeven en derhalve niet de grondslag zijn voor verwerking van persoonsgegevens.
Ook als de gemeente bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken[12] nadrukkelijk zou aangeven dat het weigeren van toestemming voor de gegevensverwerking geen gevolgen zal hebben voor het in aanmerking komen voor een door betrokkene gewenste voorziening, neemt dat de afhankelijkheid van de burger ten opzichte van de gemeente niet voldoende weg. In deze context zijn de randvoorwaarden voor het verkrijgen van een vrije en daardoor rechtsgeldige toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens niet aanwezig.

Ook als de gemeente optreedt als de daadwerkelijke hulpverlener (als aanbieder of als regisseur) zal moeten worden bekeken of daarbij de randvoorwaarden voor het verkrijgen van een vrije en daardoor rechtsgeldige toestemming van de burger voor verwerking van persoonsgegevens door

---

[11] Zie ter zake ook de opmerking van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie waarin hij aangeeft dat voor verruiming van de mogelijkheden voor domeinoverstijgende gegevensuitwisseling een wetswijziging nodig is. Handelingen I 2013/14, 33647/33684, nr. 19, item 5, p. 65.
[12] Het CBP merkt hierbij op dat voor de verwerking van persoonsgegevens voor publiekrechtelijke taken in artikel 8 onder e Wbp een grondslag te vinden is en toestemming derhalve niet nodig is.

de gemeente wel aanwezig zijn. De afhankelijkheidsrelatie tussen burger en gemeente zal ook in deze situaties aanwezig zijn.
Per situatie zal dan moeten worden afgewogen of de gegevensverwerking bij de hulpverlening al dan niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 8, onderdeel a, van de Wbp.

Conclusie
Het CBP stelt vast dat de VNG-modellen en de PIA behulpzaam zijn in het opbouwen van een beeld van de privacyrisico's en mogelijkheden om privacyrisico's te ondervangen bij de uitvoering van taken in het jeugddomein. Het CBP constateert dat in de VNG-modellen, de PIA en in de praktijk bij gemeenten een essentieel punt onderbelicht blijft. Dit betreft het probleem van het ontbreken van een deugdelijke wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein. Dit probleem manifesteert zich in de weinig gestructureerde wijze waarop in gemeenten wordt bepaald wat wel en niet mag bij de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein.
Het CBP constateert dat handreikingen voor gemeenten voor het (kunnen) vinden van juridisch sluitende oplossingen voor dit probleem niet te geven zijn.

Advies
Het CBP adviseert om te voorzien in een deugdelijke wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens in het gedecentraliseerde sociaal domein, om daarmee de rechtszekerheid en de transparantie voor zowel gemeenten als burgers ten aanzien van doel, noodzaak en rechtmatigheid van verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van bepaalde taken te bevorderen.

Hoogachtend.
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mr. W.B.M. Tomesen
Collegelid