



<Onderzoeksrapport>

# Gegevensverwerking gemeente Zaanstad bij toeleiding naar hulp Wordt bij het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste



## Inhoudsopgave

1. Inleiding
  - 1.1 Sociaal domein
  - 1.2 Zelfredzaamheidsmatrix
  - 1.3 Het onderzoek
2. Wettelijk kader
  - 2.1 Verantwoordelijke
  - 2.2 Uitzonderingen op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens en grondslag
  - 2.3 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015)
  - 2.4 Het noodzakelijkheidsvereiste
  - 2.5 Doelbinding (artikel 7 Wbp)
  - 2.6 Bovenmatig (11, eerste lid, Wbp)
  - 2.7 Zorgplicht (Artikel 15 Wbp)
3. Voorlopige bevindingen
  - 3.1 Algemeen
    - 3.1.2 Gebruik van de ZRM
    - 3.1.3 MensCentraal
    - 3.1.4 Verantwoordelijke voor gegevensverwerking
  - 3.2 Uitwerking gebruik ZRM in beleidsstukken en werkinstructies
  - 3.3 Noodzaak Registreren (alle) leefdomeinen ZRM
  - 3.4 Noodzaak Registreren scores ZRM
4. Conclusie



### *Samenvatting*

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft bij twee gemeenten onderzocht of het college van burgemeester en wethouders bij het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) voor de toeleiding naar zorg door de sociale wijkteams aan het noodzakelijkheidsvereiste voldoet. Daarbij heeft de AP ook bekeken of is voldaan aan de zorgplicht op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders dient te waarborgen dat professionals voldoende zijn geëquipeerd om de beoordeling van de noodzaak van het verwerken van gegevens voor de toeleiding naar zorg te kunnen maken.

In het wettelijke kader is invulling gegeven aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit zoals die gelden voor de toeleiding naar zorg door de sociale wijkteams en aan de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de zorgplicht van het college van burgemeester en wethouders.

Uit onderzoek is – kort samengevat – naar voren gekomen dat de gemeente Zaanstad de ZRM gebruikt als middel om de ondersteuningsbehoefte van de cliënt te bepalen en dat daarbij de verschillende leefdomeneinen worden toegelicht en gescoord. Verder is gebleken dat in MensCentraal (het gegevensverwerkingssysteem van de wijkteams) naast de ZRM-gegevens ook contactjournaals zijn opgenomen.

De AP is van oordeel dat de verwerking van persoonsgegevens met behulp van de ZRM door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad niet voldoet aan de artikelen 7 en 11, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Daarmee handelt de gemeente Zaanstad in strijd met artikel 16 van de Wbp, artikel 8 van de Wbp en artikel 5.1.1 van de Wmo 2015. Daarnaast voldoet de gemeente Zaanstad niet aan de zorgplicht van artikel 15 van de Wbp.



## 1. Inleiding

### 1.1 Sociaal domein

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten<sup>1</sup> verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet.

Op grond van de Wmo 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. De bedoeling van deze wet is om de zelfredzaamheid en participatie van mensen met beperkingen en mensen met chronische psychische of psychosociale problemen te bevorderen. De ondersteuning kan onder meer bestaan uit begeleiding, dagbesteding, tijdelijk ontlasten van de mantelzorger, een plaats in een beschermde woonomgeving voor mensen met een psychische stoornis of opvang in geval van huiselijk geweld. De ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven en kunnen participeren in de samenleving. Iedere gemeente organiseert de toegang tot ondersteuning op zijn eigen manier. Sommige gemeenten kiezen voor een Wmo-loket. Veel gemeenten kiezen voor sociale wijkteams waar mensen terecht kunnen met hun hulpvraag. Wat het wijkteam precies doet, verschilt per gemeente.

De Jeugdwet ziet op jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Deze wet is bedoeld om kinderen gezond en veilig te kunnen laten opgroeien, waardoor zij naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. De Jeugdwet moet hieraan bijdragen door de eigen kracht van jongeren en het zorgend en probleemoplossend vermogen van hun gezin en sociale omgeving te versterken. Gemeenten hebben op grond van de Jeugdwet de plicht om jeugdhulp en ondersteuning te bieden aan jongeren met een beperking, stoornis, aandoening of opgroeioproblemen.

De Participatiewet is bedoeld voor mensen die, al dan niet tijdelijk, zijn aangewezen op ondersteuning door gemeenten om in hun bestaan te voorzien (inkomensdeel) en/of aan het werk te komen (werkdeel). De uitvoering van de Participatiewet ondersteunt deze gemeentelijke cliënten bij het vinden en behouden van (regulier) werk. De Participatiewet biedt een integraal kader voor personen die vóór 1 januari 2015 aanspraak konden maken op de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).

De Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet bestrijken tezamen het sociaal domein.<sup>2</sup> De verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein heeft al geruime tijd de bijzondere aandacht van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Zo heeft de AP reeds verschillende malen gewezen op risico's van bovenmatige dan wel niet noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein.<sup>3</sup> Deze risico's zijn er in het bijzonder als taken domeinoverstijgend of integraal worden

<sup>1</sup> Met gemeenten wordt in dit rapport mede bedoeld het College van Burgemeester en Wethouders van gemeenten.

<sup>2</sup> Doorgaans worden daar ook onder begrepen de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening en de Wet passend onderwijs.

<sup>3</sup> Zie onder meer het advies van 5 maart 2013 over het conceptwetsvoorstel Jeugd (z2013-00048) en het advies van 29 juli 2013 over het conceptwetsvoorstel Wmo 2015 (z2013-00534); De brieven aan de minister van BZK van 29 oktober 2013 en 3 juni 2014 (z2014-00393).



uitgevoerd. Bijvoorbeeld als niet vooraf duidelijk is voor welk domein (doel) persoonsgegevens worden verwerkt. Dit is onder meer het geval bij een “integrale intake” zoals een keukentafelgesprek<sup>4</sup> waarbij niet vooraf duidelijk is voor welk domein persoonsgegevens van betrokkene worden verzameld. De AP heeft verschillende malen gewezen op het belang dat er een grondslag is voor de verwerking van gegevens in het sociaal domein én dat er niet meer gegevens worden verzameld dan noodzakelijk.<sup>5</sup>

Daarbij heeft de AP over het integraal verwerken van gegevens onder meer opgemerkt *“dat er in de materiewetten geen wettelijke taak is 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.”*<sup>6</sup> Het (beleids)voornemen daartoe in de memories van toelichting lijkt dan verderstrekkend dan de wetgeving toestaat.

In een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) merkt de AP daarover bijvoorbeeld op: *“Enerzijds ontstaat het risico dat gemeenten in het sociaal domein persoonsgegevens verwerken terwijl dat vanwege het ontbreken van een grondslag niet is toegestaan. Anderzijds is niet uitgesloten dat gemeenten geen persoonsgegevens verwerken voor de uitvoering van op zichzelf noodzakelijke en gerechtvaardigd te achten taken in het sociaal domein omdat de Wbp daaraan thans in de weg staat. Dergelijke problemen kunnen alleen worden opgelost door de wetgever.”*<sup>7</sup>

Ook in de Privacy Impact Assessment die de minister van BzK heeft laten uitvoeren naar de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein (pia 3D) is ingegaan op het integraal werken in het sociaal domein. Daarbij wordt onder meer als risico benoemd: *“Een medewerker gaat vanuit een integrale visie breder gegevens gebruiken (bijvoorbeeld inzien of vastleggen) dan in een concreet geval noodzakelijk is gezien de ondersteuningsvraag van de burger en de aard van de problematiek”*.<sup>8</sup>

In de pia 3D wordt verder ten aanzien van het gebruik van de ZRM voor een keukentafelgesprek opgemerkt:

*“Deze benadering draagt een groot risico in zich dat er bovenmatig en buitenproportioneel persoonsgegevens worden vastgelegd, omdat de afweging ten aanzien van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit minimaal is. De gegevensverwerking is niet toegespitst op een concrete hulpvraag, maar vloeit voort uit een voorgestane meer algemene werkwijze. Er worden in die zin persoonsgegevens a priori verwerkt die mogelijk niet relevant en noodzakelijk zijn voor de problematiek en het risico is groot dat veel persoonsgegevens terecht komen in gemeentelijke systemen. De gegevens*

---

De wetgever heeft in reactie op adviezen en brieven van de AP hierover in eerste instantie gekozen voor een ‘lerende praktijk’ waarbij gemeenten de vrijheid hebben om zelf te bepalen hoe zij de uitvoering van taken in het sociaal domein gaan organiseren om vervolgens te bepalen hoe (en of) zij daarbij aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) kunnen voldoen; Beleidsvisie “Zorgvuldig en bewust; Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein,” en begeleidende brief van de minister van BZK, Kamerstukken II, 2013/14, 32 761, nr. 62.

<sup>4</sup> Met “keukentafelgesprek” wordt het gesprek bedoeld waarin wijkteammedewerkers met aanvragers van een voorziening bespreken aan welke ondersteuning / voorziening op grond van de wetgeving in het sociaal domein behoefte is.

<sup>5</sup> Zie onder meer: brief van de AP aan de minister van BzK over de voorgenomen decentralisatie van taken in het sociaal domein van 31 oktober 2013, het advies van de AP over de privacytoets jeugddomein van 30 oktober 2014, <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/gemeente/sociaal-domein#faq> en AP, de rol van toestemming in het sociaal domein, april 2016.

<sup>6</sup> Het advies van de AP over de privacytoets jeugddomein van 30 oktober 2014. Daarbij verwees de AP ook naar een opmerking van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie waarin hij aangaf 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.

<sup>7</sup> Brief naar aanleiding van rapport over de rol van toestemming in het sociaal domein aan de minister van BZK van 18 april 2016, z2015-00280.

<sup>8</sup> Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding, Kamerstukken II 2014-2015, 32 761, nr. 76, p. 21.



*worden dan niet zozeer vastgelegd omdat ze uiteindelijk noodzakelijk zijn voor de concrete hulpvraag, maar omdat ze in het kader van de voorgestane werkwijze nu eenmaal verzameld zijn.”<sup>9</sup>*

Op basis van onderzoek bij de 41 grootste gemeenten in Nederland –waaronder de gemeente Zaanstad– heeft de AP in april 2016 geconcludeerd dat gemeenten géén duidelijk overzicht hebben van voor welke doelen en op basis van welke grondslagen, welke persoonsgegevens in het sociaal domein mogen worden verwerkt. De AP heeft naar aanleiding daarvan een overkoepelend rapport gepubliceerd waarin het juridisch kader voor de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein is uitgewerkt. Hierbij is ook ingegaan op het noodzakelijkheidsvereiste. Tevens bevat dit rapport concrete handreikingen en aanbevelingen voor gemeenten voor de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein.<sup>10</sup> Deze handreikingen hadden onder meer ten doel gemeenten in staat te stellen werkinstructies te maken ter ondersteuning van de professionals die namens de gemeente persoonsgegevens in het sociaal domein verwerken.

## 1.2 Zelfredzaamheidsmatrix

De zogenaamde zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) is een instrument waarmee wordt gemeten hoe “zelfredzaam” mensen zijn. Er zijn wijkteams in het sociaal domein die de ZRM als hulpmiddel gebruiken bij de intake om de zorgvraag ofwel de ondersteuningsbehoefte van de burger te inventariseren. De ZRM wordt dan – veelal tijdens een keukentafelgesprek - als leidraad gebruikt. Op basis van de uitkomsten van de ZRM wordt bepaald welke voorziening(en)/ hulpverlening aan betrokkene moeten worden verstrekt.

De ZRM ziet op een groot aantal domeinen waarbij wordt gekeken naar “persoonskenmerken zoals vaardigheden, persoonlijkheid en motivatie en omgevingskenmerken zoals cultuur, economie en infrastructuur, die een persoon in meer of mindere mate in staat stellen om (zelf) in basale levensbehoeften te voorzien.” Op deze domeinen wordt een score gegeven van 1 tot en met 5 (helemaal niet zelfredzaam tot en met volledig zelfredzaam). Aan de hand van de ZRM kan een breed beeld van het persoonlijk leven van betrokkenen worden geschetst.

Het standaard ZRM beoordelingsformulier<sup>11</sup> ziet er als volgt uit:

Domein	ZRM-Score					Hulp aanwezig?	
Financiën	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Werk & Opleiding	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Tijdsbesteding	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Huisvesting	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Huiselijke relaties	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Geestelijke gezondheid	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee

<sup>9</sup> Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding, Kamerstukken II 2014-2015, 32 761, nr. 76, p.28.

<sup>10</sup> AP, de rol van toestemming in het sociaal domein, april 2016.

<sup>11</sup> Standaard scoreformulier ZRM 2017, <https://www.zelfredzaamheidsmatrix.nl/post/zrmpublicatie/standaard-scoreformulier-bij-de-zrm/>.



Lichamelijke gezondheid	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Middelengebruik	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Basale ADL	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Instrumentele ADL	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Sociaal netwerk	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Maatschappelijke participatie	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee
Justitie	1	2	3	4	5	Ja <input type="checkbox"/> formeel <input type="checkbox"/> informeel	Nee

Voor elk domein zijn zogenaamde item-beschrijvingen geformuleerd die handvatten bieden voor het gesprek. Om op een bepaalde score uit te komen zal een aantal, voor het domein specifieke, aspecten aan de orde moeten komen (of uit andere bronnen worden verzameld). Voor bijvoorbeeld het domein Financiën wordt informatie verzameld over de bron van het inkomen, de hoogte van het inkomen, schulden, de dynamiek van schulden en het beheer van schulden.<sup>12</sup>

Daarnaast zijn er voor een aantal doelgroepen ZRM supplementen ontwikkeld.<sup>13</sup>

Ouderschap (voor cliënten waarbij de verantwoordelijkheid voor kinderen een belangrijke rol speelt bij de hulpvraag).

- Lichamelijke verzorging
- Sociaal-emotionele ondersteuning
- Scholing
- Opvang

(Kwetsbare) ouderen

- Tijdsbesteding

Ook is er een handreiking voor de beoordeling met de ZRM van mensen met een verstandelijke beperking.

### 1.3 Het onderzoek

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft bij twee gemeenten onderzocht of het door of namens deze gemeenten voor de toeleiding naar zorg (ook wel de intake genoemd) verwerken van persoonsgegevens aan de hand van de ZRM voldoet aan het noodzakelijkheidsvereiste. Omdat uit het onderzoek bleek dat voor de invulling van het noodzakelijkheidsvereiste ten aanzien van de ZRM (mede) wordt vertrouwd op de professionaliteit van de wijkteammedewerkers heeft de AP ook onderzocht in hoeverre de gemeenten voldoen aan de zorgplicht van artikel 15 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Ten aanzien van deze twee gemeenten zijn bevindingen opgesteld.

<sup>12</sup> <https://www.zelfredzaamheidmatrix.nl/faq/>.

<sup>13</sup> Handreiking voor het ZRM-supplement: tijdsbesteding en ZRM-supplement: Ouderschap. Zie ook de handreiking voor de beoordeling van mensen met een verstandelijke beperking met de ZRM.



Onderliggende bevindingen hebben alleen betrekking op de gemeente Zaanstad. De gemeente Zaanstad laat deze taak uitvoeren door wijkteams.

Het doel van dit onderzoek is vast te stellen of het verzamelen en opslaan van persoonsgegevens voor de toeleiding naar zorg met behulp van de ZRM voldoet aan het noodzakelijkheidsvereiste en of de gemeente Zaanstad daarbij voldoet aan de zorgplicht van artikel 15 van de Wbp.

Bij brief van 4 juli 2016 heeft de AP het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Zaanstad om inlichtingen verzocht. Bij brief van 5 augustus 2016 heeft de AP de reactie van de gemeente Zaanstad op het verzoek om inlichtingen ontvangen.<sup>14</sup>

Op 6 september 2016 zijn bij de gemeente Zaanstad interviews gehouden en heeft de gemeente Zaanstad desgevraagd een demonstratie gegeven van het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix voor de toeleiding naar zorg en het daarbij horende informatieverwerkingssysteem (MensCentraal).<sup>15</sup> Daarbij heeft de AP in tien dossiers gekeken naar de hulpvraag, welke leefdomeninen daarvoor waren ingevuld en welke (eventuele) documenten daaraan waren toegevoegd. Tijdens dit onderzoek is schriftelijk bewijsmateriaal verkregen.<sup>16</sup> Ook heeft de gemeente Zaanstad op verzoek van de AP per brief van 16 september 2016 aanvullende informatie verstrekt.<sup>17</sup>

De AP heeft op 20 september 2017 een rapport van voorlopige bevindingen aan de gemeente Zaanstad toegestuurd. De gemeente Zaanstad heeft op 18 oktober 2017 (ontvangen 23 oktober 2017) haar zienswijze op dit rapport van voorlopige bevindingen gegeven. Daarnaast heeft de gemeente Zaanstad bij e-mail van 3 november 2017 nog aanvullende stukken toegestuurd.<sup>18</sup> De zienswijze en de aanvullende stukken van de gemeente zijn verwerkt in hoofdstuk 3 van dit rapport.

---

<sup>14</sup> Brief van de gemeente Zaanstad van 5 augustus 2016 met in de bijlage de werkprocesbeschrijving "Generieke processtappen inclusief triagemomenten ter waarborging van privacy" van 16 december 2014. Daarbij verwijst de gemeente Zaanstad tevens naar [www.menscentraal.com/handleidingen](http://www.menscentraal.com/handleidingen) voor de Gebruikershandleiding Klantmodule.

<sup>15</sup> De AP heeft gesproken met:

- Johannes Homan (Juridische Zaken),
- Frank Kerkhoven (Privacy coördinator Zaanstad),
- Wouter Snel (casemanager expert, schakel medewerkers wijkteam en gemeentelijke afdelingen),
- Jelle Visscher (functioneel beheerder Mens Centraal).

<sup>16</sup> Autorisatievoorschrift voor Mens Centraal en tien geanonimiseerde dossiers.

<sup>17</sup> Het mandaatbesluit Sociale Wijkteams 2015 van 10 maart 2015, (Algemene) documenten over de zelfredzaamheidsmatrix, Perspectief op Sociale Wijkteams in Zaanstad 2015 van 4 juli 2013, Registratiehandleiding Mens Centraal en een managementrapportage uit Mens Centraal.

<sup>18</sup> Dit betreft:

- Het stappenplan inventarisatie grondslagen privacy sociaal domein Wmo en Jeugdwet Zaanstad,
- Een flyer privacybeleid van het jeugdteam 16-
- Een flyer privacybeleid van het jeugdteam 16+ ,
- Een flyer privacybeleid van het sociale wijkteam,
- Een verwijzing naar een uitwerking van het triagemodel door de gemeente Zaanstad zoals gepubliceerd op <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/zaanstad-werkt-triage-uit-en-waarborgt-privacy.aspx>.





## 2. Wettelijk kader

Het wijkteam voert namens de gemeente Zaanstad aan de hand van de ZRM intakegesprekken voor de toeleiding naar zorg op grond van de Wmo 2015. Op de daarbij behorende verwerking van persoonsgegevens zijn de Wbp en de Wmo 2015 van toepassing.<sup>19</sup>

Hieronder worden de voor dit onderzoek relevante (delen van) artikelen uit de Wbp en de Wmo 2015 weergegeven.

Op 25 mei 2018 wordt de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van kracht. Naar verwachting treden dan ook de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) en de Aanpassingswet Algemene verordening gegevensbescherming (AAVG) in werking.

De hieronder beschreven normen uit de Wbp, de Jeugdwet en de Wmo 2015 veranderen niet na het van kracht worden van de AVG en de inwerkingtreding van de UAVG en de AAVG. De AVG versterkt onderstaande normen voor een deel zelfs omdat verwerkingsverantwoordelijken meer dan nu verplicht zijn aan te tonen dat zij voldoen aan de AVG (accountability).

Daarnaast is voor het onderhavige onderzoek van belang dat de AVG de mogelijkheid biedt om voor een aantal onderwerpen te voorzien in nationale wetgeving. De Jeugdwet en de Wmo 2015 worden gezien als dergelijke nationale wetgeving.

### 2.1 Verantwoordelijke

#### **Verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens (artikel 1, onder d, Wbp)<sup>20</sup>**

De verplichtingen uit de Wbp richten zich in eerste instantie tot de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking. Artikel 1, onder d, van de Wbp omschrijft de verantwoordelijke als “de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt”.

Het begrip 'verantwoordelijke' knoopt in eerste instantie aan bij de vaststelling van het doel van de verwerking. De vraag is wie uiteindelijk bepaalt of er gegevens worden verwerkt en zo ja, welke verwerking, van welke persoonsgegevens en voor welk doel. Tevens is van belang wie beslist over de middelen voor die verwerking; de vraag op welke wijze de gegevensverwerking zal plaatsvinden.<sup>21</sup>

Bij de beantwoording van de vraag wie de verantwoordelijke is, dient enerzijds te worden uitgegaan van de formeel-juridische bevoegdheid om doel en middelen van de gegevensverwerking vast te stellen, anderzijds - in aanvulling daarop - van een functionele inhoud van het begrip. Het laatste criterium speelt met name een rol als er verschillende actoren bij de gegevensverwerking betrokken zijn en de juridische

<sup>19</sup> De Wbp is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

<sup>20</sup> Artikel 4, zevende lid, AVG.

<sup>21</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 55.



bevoegdheid onvoldoende helder is geregeld om te kunnen bepalen wie van de betrokken actoren als verantwoordelijke in de zin van de wet moet worden aangemerkt. Burgers mogen daarvan niet de dupe worden. In zodanige situaties behoort aan het begrip 'verantwoordelijke' een functionele invulling te worden gegeven. In dergelijke situaties zal aan de hand van algemeen in het maatschappelijk verkeer geldende maatstaven moeten worden bezien aan welke natuurlijke persoon, rechtspersoon of bestuursorgaan de betreffende verwerking moet worden toegerekend.<sup>22</sup>

Het begrip 'verantwoordelijke' doelt op degene die formeel-juridisch de zeggenschap over de verwerking heeft. Dat laat onverlet dat het feitelijk beheer over de gegevensverwerking aan een ander kan worden gemandateerd. Deze ander kan hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de verantwoordelijke. De handelingen van deze ondergeschikten worden dan volgens de gewone regels van het burgerlijk recht of het staatsrecht aan de verantwoordelijke toegerekend.<sup>23</sup>

## 2.2 Uitzonderingen op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens en grondslag

### Verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens (artikel 16 Wbp)<sup>24</sup>

Op grond van artikel 16 van de Wbp is het verboden om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Bijzondere persoonsgegevens zijn persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging, alsmede strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

In de artikelen 17 t/m 23 van de Wbp zijn de uitzonderingen op dit verbod opgenomen. Deze uitzonderingen worden – voor zover relevant voor dit onderzoek - hieronder weergegeven.

### Uitzonderingen op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens door gemeenten ten behoeve van de intake voor de toeleiding naar voorzieningen op grond van de Wmo 2015

#### Artikel 21, eerste lid, onderdeel f, Wbp<sup>25</sup>

Artikel 21, eerste lid, onderdeel f, van de Wbp bepaalt onder meer dat het verbod op het verwerken van persoonsgegevens betreffende de gezondheid niet geldt voor bestuursorganen of instellingen die te hunnen behoeve werkzaam zijn voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van wettelijke voorschriften die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene.

In de memorie van toelichting (MvT) op deze bepaling wordt vooral gerefereerd aan de verwerking van persoonsgegevens betreffende de gezondheid ten behoeve van *sociale zekerheidswetgeving*. Artikel 21, eerste lid, onderdeel f, van de Wbp kan echter eveneens van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van taken in het sociaal domein door gemeenten of instellingen die ten behoeve van betrokkenen werkzaam zijn. Ook de wetgeving in het sociaal domein voorziet immers in

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 16 en 55.

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 56.

<sup>24</sup> Artikel 9, eerste lid, AVG.

<sup>25</sup> Artikel 30, derde lid, onder a, van het voorstel UAVG.



aanspraken (voorzieningen) die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene.

**Artikel 23, eerste lid, onder a, Wbp<sup>26</sup>**

Op grond van artikel 23, eerste lid, onder a, Wbp, mogen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt indien betrokkene daarvoor zijn uitdrukkelijke toestemming heeft verleend.

Uitdrukkelijke toestemming betekent dat betrokkene expliciet zijn wil omtrent de verwerking moet hebben geuit. Een stilzwijgende of impliciete toestemming is onvoldoende, hij dient in woord, schrift of gedrag uitdrukking te hebben gegeven aan zijn wil toestemming te verlenen aan de hem betreffende gegevensverwerking.

Uit artikel 1, onder i, Wbp volgt dat deze toestemming *vrij* moet zijn. Er kan niet worden gesproken van een rechtsgeldige toestemming als de betrokkene onder druk van omstandigheden waarin hij verkeert of de relatie waarin hij staat tot de verantwoordelijke, tot toestemming is overgegaan.<sup>27</sup> Bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken door of namens de gemeente is sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen betrokkene en de gemeente. Bovendien kan het weigeren van toestemming voor de gegevensverwerking veelal gevolgen hebben voor een door betrokkene gewenste voorziening. Daarom is bij de verwerking van persoonsgegevens door of namens de gemeente ten behoeve van de intake in het sociaal domein géén sprake van vrije toestemming.<sup>28</sup>

Artikel 23, eerste lid, onder a, Wbp kan voor de verwerking van persoonsgegevens door (of namens) de gemeente voor de toeleiding naar voorzieningen uit de Wmo daarom niet gelden als uitzondering op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens.

**Artikel 23, eerste lid, onder f, Wbp<sup>29</sup>**

Artikel 23, eerste lid, onder f, Wbp bepaalt dat bijzondere persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit *bij wet* wordt bepaald. De Wmo 2015 bepaalt dat, en onder welke voorwaarden, de gemeente bij de uitvoering van die wetten persoonsgegevens mag verwerken. De AP licht dat hierna toe.

*Wmo 2015*

In artikel 5.1.1 Wmo 2015 is opgenomen dat het college persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid, mag verwerken die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de behoefte van de cliënt aan ondersteuning van de participatie of zelfredzaamheid dan wel opvang of beschermd wonen alsmede persoonsgegevens van diens echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten die noodzakelijk zijn om vast te stellen welke hulp deze aan de cliënt bieden of kunnen bieden.

Hieruit volgt dat de gemeente op grond van de Wmo 2015 persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid, mag verwerken indien noodzakelijk voor het onderzoek en de aanvraag voor een Wmo voorziening.

De Wbp en de Wmo 2015 voorzien voor de toeleiding naar zorg op grond van de Wmo 2015 overigens niet

<sup>26</sup> Artikel 9, tweede lid, onder a, van de AVG en artikel 22, tweede lid, onder a van het voorstel UAVG.

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 65.

<sup>28</sup> Zie ook bijlage 1 van AP, de rol van toestemming in het sociaal domein, april 2016.

<sup>29</sup> Artikel 9, tweede lid, onder g, AVG.



in een uitzondering voor gemeenten op het verbod op verwerking van andere bijzondere persoonsgegevens dan persoonsgegevens betreffende de gezondheid. Voor zover het domein “Justitie” uit de ZRM ziet op de verwerking van strafrechtelijke gegevens geldt dus dat dit voor de toeleiding naar voorzieningen uit de Wmo 2015 door (of namens) de gemeente niet is toegestaan.<sup>30</sup>

### **Grondslag verwerking persoonsgegevens (Artikel 8 Wbp en specifieke wetgeving)**

In artikel 8 van de Wbp is bepaald dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt indien daarvoor één of meerdere van de in deze bepaling genoemde grondslagen van toepassing is. In het navolgende gaat de AP na welke wettelijke grondslagen er mogelijk zijn voor de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van de intake op grond van de Wmo 2015.

#### Artikel 8, onder a, Wbp (toestemming)<sup>31</sup>

De in artikel 8, onder a, Wbp opgenomen grondslag vereist dat de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend. In het voorgaande heeft de AP reeds opgemerkt dat bij de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein geen sprake kan zijn van vrije toestemming als bedoeld in artikel 1 onder i Wbp. Artikel 8 onder a Wbp kan dan ook niet basis zijn voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de toeleiding naar voorzieningen vanuit de Wmo 2015.

Ondubbelzinnig betekent dat elke twijfel is uitgesloten over de vraag of betrokkene zijn toestemming heeft gegeven en voor welke specifieke verwerkingen deze toestemming geldt. Uit het gedrag van de betrokkene moet ondubbelzinnig blijken dat hij instemt met de desbetreffende gegevensverwerking. Als er twijfel bestaat over de vraag of de betrokkene zijn toestemming heeft verleend, dient de verantwoordelijke te verifiëren of er terecht vanuit wordt gegaan dat de betrokkene ermee heeft toegestemd. De bewijslast dat een betrokkene heeft ingestemd met een gegevensverwerking rust op de verantwoordelijke.<sup>32</sup>

Uit artikel 1, onder i, Wbp volgt dat deze toestemming vrij moet zijn. Er kan niet van een rechtsgeldige toestemming worden gesproken als de betrokkene onder druk van omstandigheden waarin hij verkeert of de relatie waarin hij staat tot de verantwoordelijke, tot toestemming is overgegaan.<sup>33</sup> Bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken door of namens de gemeente is sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen betrokkene en de gemeente. Bovendien kan het weigeren van toestemming voor de gegevensverwerking veelal gevolgen hebben voor een door betrokkene gewenste voorziening. Daarom is bij de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de toeleiding naar voorzieningen uit de Wmo geen sprake van vrije toestemming.<sup>34</sup>

Artikel 8, onder a, Wbp kan voor de verwerking van persoonsgegevens door (of namens) de gemeente voor de toeleiding naar voorzieningen uit de Wmo en daarom niet als grondslag dienen.

#### Artikel 8, onder e, Wbp (publiekrechtelijke taak)<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Het is overigens wel mogelijk dat ná toekenning van een voorziening justitiële (en andere bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt door hulp –of zorgaanbieders ten behoeve van de zorgverlening aan betrokkene.

Op grond van het derde lid van artikel 21 Wbp geldt het verbod om andere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 te verwerken, namelijk niet voor zover dit noodzakelijk is in aanvulling op de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene.

Artikel 21, derde lid, van de Wbp ziet echter niet op de verwerking van persoonsgegevens voor de toeleiding naar zorg door (of namens) de gemeente.

<sup>31</sup> Artikel 6, eerste lid, onder a, AVG.

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3p. 66/67.

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 65.

<sup>34</sup> Zie ook bijlage 1 van AP, de rol van toestemming in het sociaal domein, april 2016.

<sup>35</sup> Artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.



De in artikel 8, onder e, Wbp genoemde grondslag vereist – voor zover hier relevant – dat de verwerking geschiedt voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan.

#### *Bestuursorgaan*

Een bestuursorgaan is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed.<sup>36</sup> Het college is een bestuursorgaan<sup>37</sup>, het wijkteam niet<sup>38</sup>.

#### *Publiekrechtelijke taak*

Een taak is publiekrechtelijk indien deze is gebaseerd op een speciaal voor het openbaar bestuur bij of krachtens de wet geschapen grondslag. In de regel gaat een uitoefening van een overheidstaak gepaard met op een publiekrechtelijke grondslag gebaseerde bevoegdheden.<sup>39</sup> In dit geval bestaat de publiekrechtelijke taak van de gemeente uit (kort samengevat) de toeleiding naar en het beschikbaar stellen van voorzieningen vanuit de Wmo 2015. In dat kader is in artikel 5.1.1 van de Wmo 2015 een grondslag opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens door de gemeente ter beoordeling van de hulpvraag en ten behoeve van de toegang van de burger tot de in deze wet genoemde voorzieningen.<sup>40</sup>

#### *Artikel 8, onder e, Wbp wel of niet als grondslag*

Artikel 8, onder e, Wbp veronderstelt dat het bestuursorgaan dat de gegevens verwerkt voor zijn publiekrechtelijke taak, de verantwoordelijke voor deze verwerking is.<sup>41</sup> Artikel 1, onder d, Wbp definieert verantwoordelijke – voor zover hier relevant – als het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.

De verwerking van persoonsgegevens door het wijkteam kan op artikel 8, onder e, Wbp, worden gebaseerd, indien het college (het bestuursorgaan) als verantwoordelijke voor die verwerking kan worden aangemerkt.

## 2.3 Wmo 2015<sup>42</sup>

<sup>36</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 84: er is voor de uitleg van het begrip bestuursorgaan aansluiting gezocht bij artikel 1:1, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

<sup>37</sup> Zie artikel 1:1, lid 1, onder a (onder bestuursorgaan wordt verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld), gelezen in samenhang met artikel 2:1 (voor zover relevant: de gemeenten bezitten rechtspersoonlijkheid), artikel 6 van de Gemeentewet (In elke gemeente is een raad, een college en een burgemeester) en artikel 160 Gemeentewet (hieruit blijkt dat het college een eigen taak heeft binnen de gemeente).

<sup>38</sup> Het wijkteam is geen orgaan van de gemeente dat krachtens publiekrecht is ingesteld (a-orgaan). Het is ook niet aan te merken als een ander persoon of college dat met enig openbaar gezag is bekleed (b-orgaan). Om als b-orgaan te kunnen worden aangemerkt is nodig dat een of meerdere overheidstaken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon/persoon zijn overgedragen en de daarvoor benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend (*PG Awb I*, 133). De publiekrechtelijke bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken voor het beoordelen van de hulpvraag en ten behoeve van toegang is specifiek aan het college toegekend. Delegatie van het vaststellen van rechten (zoals recht op zorg) is in ieder geval op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet niet mogelijk (Zie artikel 2.6.4, lid 1, Wmo 2015 en artikel 2.11 Jeugdwet).

<sup>39</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 84.

<sup>40</sup> Ook de MvT op de Wmo 2015 gaat hiervan uit: "Bij de uitvoering van de Wmo 2015 handelen gemeenten op grond van hun publiekrechtelijke taak." Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 63.

<sup>41</sup> Zie ook Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 85.

<sup>42</sup> De AVG voorziet op verschillende punten in de mogelijkheid voor de nationale wetgever om uitzonderingen op de verordening of elementen van de verordening in de nationale wetgeving op te nemen (zie onder meer artikel 23 AVG, overweging 73 bij de AVG en paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting op het voorstel UAVG). De bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens in de Wmo 2015 kan worden gezien als dergelijke nationale wetgeving.



### **Algemeen – de taak van het gemeentebestuur (artikel 2.1.1 t/m 2.1.7 Wmo 2015)**

Op grond van artikel 2.1.1 van de Wmo 2015 draagt het gemeentebestuur zorg voor maatschappelijke ondersteuning en voor de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen. Op grond van artikel 2.1.2 stelt de gemeenteraad periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning.

Op grond van artikel 2.1.3 van de Wmo 2015 dient de gemeenteraad bij verordening vast te stellen op welke wijze en op basis van welke criteria een cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang. Het is de bedoeling dat de gemeenteraad hiermee inzicht geeft in het proces dat wordt gevolgd voorafgaande aan de beslissing over de maatwerkvoorziening. In de MvT wordt ervan uitgegaan dat de verordening ingaat op de inrichting van het onderzoek voor zover dit nadere uitwerking of aanvulling behoeft.<sup>43</sup> In artikel 2.1.4 e.v. Wmo 2015 is nader uitgewerkt wat de inhoud van de verordening moet/kan zijn.

### **Algemene maatregelen en algemene voorzieningen (artikel 2.2.1 – 2.2.4 Wmo 2015)**

Op grond van artikel 2.2.1 Wmo 2015 treft het college algemene maatregelen om de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente te bevorderen. Ingevolge artikel 2.2.3 Wmo 2015 bevordert en treft het college bovendien de algemene voorzieningen ter bevordering van de zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang van ingezetenen.

### **Maatwerkvoorzieningen en onderzoek naar ondersteuningsbehoefte (artikel 2.3.1 – 2.3.10 Wmo 2015)**

Op grond van artikel 2.3.1 Wmo 2015 draagt het college er zorg voor dat aan personen die daarvoor in aanmerking komen, een maatwerkvoorziening wordt verstrekt.

Indien bij het college melding wordt gedaan van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, voert het college in samenspraak met degene door of namens wie de melding is gedaan en waar mogelijk met de mantelzorger of mantelzorgers dan wel diens vertegenwoordiger, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes weken, een onderzoek uit (artikel 2.3.2 Wmo 2015). Ingevolge het vierde lid van artikel 2.3.2 onderzoekt het college:

- a. de behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt;
- b. de mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;
- c. de mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;
- d. de behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;
- e. de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie, onderscheidenlijk de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;
- f. de mogelijkheden om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde

<sup>43</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 37.





- dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang;
- g. welke bijdragen in de kosten de cliënt met toepassing van het bepaalde bij of krachtens artikel 2.1.4, verschuldigd zal zijn.

In de MvT op de Wmo 2015 wordt over een dergelijk onderzoek opgemerkt dat het aan gemeenten is om in het onderzoek van artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 alle omstandigheden te betrekken die van belang zijn voor een goede afweging van een verzoek om een (maatwerk-)voorziening. Verder wordt in de MvT opgemerkt:

*“Gemeenten zullen zich een beeld moeten vormen van iemands vraag en behoeften op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, zijn gezondheidstoestand voor zover die daarbij van belang is, voorzieningen waarvan hij al gebruik maakt, zijn mogelijkheden tot participatie en de mogelijkheden van zijn sociale netwerk. Voorts wordt van gemeenten gevraagd dat zij integraal, dat wil zeggen ook met inachtneming van andere gemeentelijke verantwoordelijkheden en in samenwerking met de zorgverzekeraars beoordelen welke ondersteuning iemand nodig heeft, zodat zij een integraal aanbod kunnen doen. Om tot een goede beslissing inzake een maatwerkvoorziening te kunnen komen, zullen de gemeenten dan ook de beschikking krijgen over persoonsgegevens, met inbegrip van bijzondere persoonsgegevens, die de cliënt tijdens het onderzoek zelf aan de gemeente verschaft. Vanwege de voor een goede uitvoering van het wetsvoorstel noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens is het noodzakelijk de gegevensverwerking in het wetsvoorstel zorgvuldig te normeren en te reguleren teneinde een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en risico's voor de bescherming van die gegevens te voorkomen.”<sup>44</sup>*

En:

*“Een zorgvuldig onderzoek is te meer van belang nu de Wmo 2015, anders dan de AWBZ, niet voorziet in een catalogus van welomschreven voorzieningen waarop aanspraak kan worden gemaakt en het college daarmee een grote beoordelingsruimte en een grote verantwoordelijkheid heeft gekregen voor het vaststellen van de ondersteuning die aan iemand zal worden verstrekt. Voor een zorgvuldig onderzoek zal veelal sprake zijn van enige vorm van persoonlijk contact met betrokkene of een vertegenwoordiger van betrokkene, aangezien daardoor een adequaat totaalbeeld van de betrokkene en zijn situatie verkregen kan worden. Het eerste lid bepaalt daarom dat het onderzoek moet plaatsvinden in samenspraak met betrokkene. De vorm van het onderzoek is vrij.”<sup>45</sup>*

Het onderzoek dat na de melding plaatsvindt is er altijd op gericht om die ondersteuning te bieden die past bij de persoonlijke, individuele situatie van betrokkene. Bekeken wordt wat iemand zelf nog kan en of anderen hulp kunnen bieden. Kan iemand bijvoorbeeld niet meer zelf (alle) boodschappen doen dan wordt onderzocht of er een bezorgservice van de supermarkt is. Als dat zo is, dan is het algemeen gebruikelijk dat iemand daarvan gebruik maakt. Ook zal worden gevraagd of iemand uit het sociale netwerk van betrokkene kan helpen.

De gemeente kan het onderzoek laten uitvoeren door bijvoorbeeld het wijkteam of het maatschappelijk werk. Van belang is dat de gemeente de voor het onderzoek vereiste deskundigheid en professionaliteit organiseert. In de MvT op de Wmo 2015 wordt daarbij benadrukt dat van de cliënt die zich heeft gemeld, wordt verwacht dat hij meewerkt aan de uitvoering van het noodzakelijke onderzoek en daarvoor ook de noodzakelijke informatie verstrekt (artikel 2.3.2, zevende lid, Wmo 2015).<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 61 en 62.

<sup>45</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 144.

<sup>46</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 29.



Uit het onderzoek kan blijken dat iemand een zogenaamde maatwerkvoorziening nodig heeft. Op grond van artikel 2.3.5 van de Wmo 2015 dient zo'n maatwerkvoorziening, voor zover daartoe aanleiding bestaat, te zijn afgestemd op:

- a. de omstandigheden en mogelijkheden van de cliënt,
- b. zorg en overige diensten als bedoeld bij of krachtens de Zorgverzekeringswet,
- c. jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet die de cliënt ontvangt of kan ontvangen,
- d. onderwijs dat de cliënt volgt dan wel zou kunnen volgen,
- e. betaalde werkzaamheden,
- f. scholing die de cliënt volgt of kan volgen,
- g. ondersteuning ingevolge de Participatiewet,
- h. de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de cliënt.

Vervolgens kan de desbetreffende burger op basis van het onderzoek een aanvraag voor een maatwerkvoorziening bij de gemeente doen. De gemeente moet vervolgens binnen twee weken op deze aanvraag beslissen. Een dergelijke aanvraag kan niet worden gedaan dan nadat het hier bedoelde onderzoek is gedaan (artikel 2.3.2, negende lid, Wmo 2015).

Uit het onderzoek kan echter ook blijken dat iemand geholpen is met een zogenaamde 'algemene voorziening' en dat een maatwerkvoorziening niet nodig is. Een algemene voorziening is vrij toegankelijk. Bijvoorbeeld een boodschappendienst, het steunpunt huiselijk geweld of een ontmoetingsruimte voor mensen die eenzaam zijn.

#### **De verwerking van persoonsgegevens onder de Wmo 2015 (artikel 5.1.1 Wmo 2015)**

Artikel 5.1.1 Wmo 2015 bepaalt dat het college persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid, mag verwerken. Voorwaarde hierbij is wel dat deze persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de behoefte van de cliënt aan ondersteuning van de participatie of zelfredzaamheid dan wel opvang of beschermd wonen. Dit geldt ook voor de persoonsgegevens van diens echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten die noodzakelijk zijn om vast te stellen welke hulp deze aan de cliënt bieden of kunnen bieden.

#### **2.4 Het noodzakelijkheidsvereiste**

Voor de uitzonderingen op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens van artikel 16 Wbp, de grondslagen in artikel 8 van de Wbp en de wettelijke basis voor gegevensverwerkingen in de Wmo 2015 geldt dat de betreffende gegevens *noodzakelijk* moeten zijn voor de doelen waarvoor deze (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt. Zo gelden de uitzonderingen op het verbod op het verwerken van persoonsgegevens betreffende de gezondheid van artikel 21, eerste lid, onderdeel f, van de Wbp alleen als deze *noodzakelijk* zijn voor een goede uitvoering van wettelijke voorschriften die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene. Dit geldt ook voor de grondslagen van artikel 8 van de Wbp.<sup>47</sup> Artikel 8, onderdeel e, van de Wbp biedt bijvoorbeeld alleen een grondslag voor de verwerking van gegevens in het sociaal domein als deze ook daadwerkelijk *noodzakelijk* zijn voor een goede vervulling van deze publiekrechtelijke taak door de gemeente Zaanstad. Ook de bevoegdheid tot het verwerken van persoonsgegevens in artikel 5.1.1 Wmo 2015 ziet alleen op de gegevens die noodzakelijk zijn

<sup>47</sup> Het noodzakelijkheidsvereiste geldt voor alle in artikel 8 Wbp opgenomen gronden ("Artikel 8 bevat een limitatieve opsomming van de gronden die een gegevensverwerking rechtvaardigen. Het artikel behelst bovendien dat bij elke verwerking moet zijn voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit": Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 80; Zie ook: ECLI:NL:HR:2011:BQ8097 Hoge Raad, 9 september 2011, 10/03988.





voor de in deze bepalingen genoemde doeleinden.

Dit noodzakelijkheidsvereiste omvat de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.<sup>48</sup> Kort gezegd betekent dit dat ten eerste het doel en de aard en omvang van de gegevens die voor dat doel worden verwerkt met elkaar in verhouding moeten zijn en ten tweede dat altijd moet worden gekozen voor de minst ingrijpende verwerking van persoonsgegevens.<sup>49</sup>

In de MvT op de Wbp wordt over de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit onder meer opgemerkt dat *“op degene die persoonsgegevens verwerkt de plicht rust om binnen redelijke grenzen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van anderen te vermijden dan wel zo beperkt mogelijk te houden. Deze plicht omvat een tweetal aspecten. Allereerst dient men af te zien van de verwerking van persoonsgegevens indien hetzelfde doel ook langs andere weg en met minder ingrijpende middelen kan worden gerealiseerd, bij voorbeeld door de vergaring van anonieme gegevens. Wordt desondanks tot gegevensverwerking overgegaan, dan is van belang dat degene die gegevens wil verwerken in redelijkheid alle eventuele bestaande mogelijkheden benut om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beperken. Deze mede op de grondrechten (van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) gebaseerde beginselen (van proportionaliteit en subsidiariteit) nemen ook in de Wbp een centrale positie in. Op veel plaatsen in de Wbp wordt de verwerking van gegevens gebonden aan het noodzakelijkheids criterium. De norm behelst in die gevallen de noodzakelijkheidstoets in relatie tot een welbepaald, concreet aangeduid of nader aan te duiden doel.”*<sup>50</sup>

De Hoge Raad heeft mede op basis van deze passage uit de MvT op de Wbp het volgende geoordeeld:

*“De Wbp moet worden uitgelegd in overeenstemming met het bepaalde in artikel 8 van het EVRM. Naar de bedoeling van de wetgever moet bij elke gegevensverwerking zijn voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit brengt met zich dat de inbreuk op de belangen van betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel, en dat dit doel in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige, wijze kan worden verwerkelijkt.”* Daarbij merkte de Hoge Raad ook op dat: *“Ook als de gegevensverwerking in beginsel is toegestaan op een van de in artikel 8 Wbp limitatief opgesomde gronden, blijft de eis gelden dat de verwerking in het concrete geval noodzakelijk moet zijn met het oog op het omschreven doel van de verwerking. De aanwezigheid van een wettelijke rechtvaardigingsgrond maakt derhalve een belangenafweging aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit niet overbodig. Bij deze afweging moeten de omstandigheden van het geval in aanmerking worden genomen.”*<sup>51</sup>

In de Wmo 2015 is niet gedetailleerd omschreven welke persoonsgegevens precies ‘noodzakelijk’ zijn voor het bepalen van de ondersteuningsbehoefte van de cliënt. Dat neemt echter niet weg dat de wetgever bij de totstandkoming van deze wet uitdrukkelijk is ingegaan op het noodzakelijkheidsvereiste. Hierna gaat de AP daarop in.

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 9.

<sup>49</sup> In dit kader wees de AP er in het eerder genoemde toestemmingsrapport dan ook op dat het noodzakelijkheidsvereiste een belangrijke nuancering aanbrengt op het uitgangspunt dat gemeenten vrij zijn in de wijze waarop zij uitvoering geven aan de gegevensverwerking in het sociaal domein. “Op het moment dat de ene gemeente véél meer gegevens verwerkt voor een bepaald doel dan een andere gemeente voor datzelfde doel verwerkt zal dat voor de Autoriteit Persoonsgegevens aanleiding zijn om vraagtekens te plaatsen bij de noodzakelijkheid van de meeromvattende verwerking.” Bijlage 1 van AP, de rol van toestemming in het sociaal domein, april 2016, paragraaf 1, Artikel 8 Wet bescherming persoonsgegevens.

<sup>50</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 9.

<sup>51</sup> Hoge Raad 9 september 2011, NJ 2011/595.



In de MvT op de Wmo 2015 wordt verwezen naar de hierboven reeds genoemde artikelen 8, 16, 21 en 23 van de Wbp. Ook wordt gerefereerd aan het vereiste van doelbinding van artikel 7 van de Wbp. Daarbij wordt benadrukt dat op grond van deze bepaling *“het verzamelde aantal gegevens over personen niet te veel mag zijn in verhouding tot het doel waarvoor de gegevens nodig zijn, maar ook niet te weinig. De gegevens moeten ter zake dienend zijn. Er moet een relatie zijn tussen de soort gegevensverzameling en het doel van registratie. Het verzamelen van persoonsgegevens moet gerechtvaardigd zijn.”*<sup>52</sup>

Over het noodzakelijkheidsvereiste wordt onder meer opgemerkt: *“De regels van het wetsvoorstel en de Wbp brengen met zich dat de verwerking van persoonsgegevens tot het hoogst noodzakelijke wordt beperkt en dat uitwisseling alleen onder voorwaarden en waarborgen geschiedt. In de amvb<sup>53</sup> wordt voorts nader vastgelegd welke gegevens die verkregen zijn voor het doel van deze wet, op welke wijze verwerkt mogen worden. Proportionaliteit en dataminimalisatie zullen hierbij het uitgangspunt zijn.”*<sup>54</sup>

Verder wordt in de MvT op de Wmo 2015 het volgende opgemerkt: *“Het college als verantwoordelijke moet, ook tijdens het proces van nadere definiëring van de gegevensset, zeer zorgvuldig en terughoudend zijn en conform de bepalingen van de Wbp handelen, met de clausulering dat alleen die gegevens verwerkt en verstrekt mogen worden die strikt noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet.”*<sup>55</sup>

Daarnaast heeft de wetgever een uitdrukkelijke categorisering in verschillende rollen en personen en in soorten voorzieningen voorgestaan, in relatie tot de noodzakelijke gegevensverwerkingen. De MvT zegt daarover:

*“Als laatste is er nog een categorisering mogelijk in de verschillende rollen en personen per partij. Het college kent verschillende rollen bij de uitvoering van het wetsvoorstel, zoals beoordeling, besluitvorming, afrekening, verantwoording, monitoring en toezicht. Deze moeten nader worden gespecificeerd om te kunnen definiëren wie binnen of in opdracht van de gemeente welke gegevens mag verwerken en verstrekken.”* (MvT Wmo, p. 68).

(...)

*“Daarnaast is ook een categorisering aan te brengen in soorten voorzieningen in relatie tot benodigde gegevens die een partij moet mogen verwerken. De aanbieder van een maatwerkvoorziening zal, om adequate ondersteuning te kunnen bieden, veelal moeten beschikken over persoonsgegevens over de gezondheid. De aanbieder van een algemene voorziening daarentegen zal wellicht in het geheel geen gegevens hoeven te verwerken, dan wel kunnen volstaan met enkele basale gegevens die noodzakelijk zijn als de cliënt meerdere malen van de voorziening gebruik maakt of wanneer een bijdrage verschuldigd is.”* (MvT Wmo, p. 68).

### Hulpvraag is leidend

Het proportionaliteitsvereiste betekent voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor de toeleiding naar zorg in het sociaal domein dat de persoonsgegevens die over de burger worden verwerkt in verhouding moeten staan tot dit doel. De AP is van oordeel dat het uitgangspunt is dat de hulpvraag van de

<sup>52</sup> Kamerstukken II, 2013-14, 33 841, nr. 3, p. 62 en 63. Zie ook de MvT op artikel 7 van de Wbp, Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 78 en 79.

<sup>53</sup> In de MvT werd het voornemen aangekondigd om bij amvb onder meer te regelen dat het college zo beperkt mogelijk inzicht krijgt in de gegevens uit andere domeinen door middel van een systeem waarbij primair alleen gezien kan worden dat een cliënt ook al zorg ontvangt of daar recht op zou hebben op grond van andere wetgeving (zgn. dat-gegevens). Dat is tot op heden nog niet gebeurd. In het uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is wel voorzien in onder meer een regeling voor de verstrekking van persoonsgegevens door gemeenten aan het Centraal Bureau voor de Statistiek ten behoeve van beleidsinformatie.

<sup>54</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 65.

<sup>55</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 69.



burger daarbij leidend is.<sup>56</sup>

Gegevens zijn niet noodzakelijk voor de toeleiding naar zorg indien deze niet relevant zijn voor het toedien wel afwijzen van een voorziening voor de specifieke hulpvraag. Indien met minder gegevens kan worden volstaan is de verwerking van (andere, meeromvattende) gegevens niet toegestaan. Het kan nodig zijn dat de hulpvraag nader moet worden geïnventariseerd en dat naar aanleiding daarvan de hulpvraag in samenspraak met betrokkene wordt uitgebreid. Ook dan geldt dan alleen die gegevens mogen worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor de toeleiding naar zorg naar aanleiding van de nader geïnventariseerde en eventueel uitgebreide hulpvraag.

Een brede, integrale, uitvraag gericht op het functioneren van de betrokkene op meerdere gebieden die niet zijn gerelateerd aan de hulpvraag is in elk geval niet proportioneel. Deze gegevens zijn immers niet noodzakelijk voor het specifieke doel waarvoor de burger zich tot de gemeente / het wijkteam heeft gewend.

Het uitgangspunt dat de hulpvraag leidend is, is ook opgenomen in de beleidsvisie van de minister van BzK en de pia 3D.<sup>57</sup>

In de beleidsvisie wordt daar onder meer over gezegd: *“de hulpvraag van de burger en de mate waarin de burger zelf wel of geen regie kan voeren, zijn mede bepalend voor de mate waarin persoonsgegevens verwerkt kunnen worden. Bij bijvoorbeeld een enkelvoudige hulpvraag van een regie voerende burger zullen minder gegevens noodzakelijk zijn dan in acute noodsituaties of bij complexe multi-problematiek.”*<sup>58</sup> De beleidsvisie vervolgt: *“De Wbp vraagt van overheden om terughoudend te zijn in de uitvraag en verwerking van persoonsgegevens. Ook als in samenspraak met de burger wordt gewerkt, moet deze erop kunnen vertrouwen dat de wijze waarop de gemeente dat doet voldoet aan de criteria van noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit. De aard van de fase van intake en vraagverheldering is dat er nog veel onduidelijk is. De vraag of, en zo ja welke (achterliggende) problematieken er spelen is nog onbeantwoord. Het uitgangspunt moet daarbij zijn dat voor de uitvraag van persoonsgegevens in eerste instantie de hulpvraag leidend is, en niet de beschikbaarheid van persoonsgegevens.”*<sup>59</sup>

In de pia 3D is uitdrukkelijk het risico benoemd van bovenmatige en buitenproportionele verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein, *“omdat de afweging ten aanzien van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit minimaal is. Dat risico ligt voornamelijk op de loer als de gegevensverwerking niet is toegespitst op de concrete hulpvraag, maar voortvloeit uit een meer algemene werkwijze. In zoverre kunnen a priori persoonsgegevens worden verwerkt die mogelijk niet relevant en noodzakelijk zijn voor de problematiek die aan de orde is. De gegevens worden dan namelijk niet zozeer vastgelegd omdat die uiteindelijk noodzakelijk zijn voor de concrete hulpvraag, maar omdat die gegevens in het kader van de voorgestane werkwijze nu eenmaal verzameld zijn.”* Daarbij is benadrukt dat deze benadering niet in overeenstemming is met de regelgeving. *“Gemeenten die deze werkwijze overwegen, zullen bij de intake steeds de afweging moeten maken welke gegevens gelet op de hulpvraag van de burger noodzakelijk*

<sup>56</sup> Dit uitgangspunt is ook opgenomen in de informatievoorziening die KING/VNG voor gemeenten heeft opgesteld voor de verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein. Zie bijvoorbeeld het factsheet “Triage en privacy in het sociaal domein”, <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein/publicaties/privacy-triage-in-het-sociaal-domein>.

<sup>57</sup> Beleidsvisie “Zorgvuldig en bewust; Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein,” van de minister van BZK, Kamerstukken II, 2013/14, 32 761, nr. 62 en Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding, Kamerstukken II 2014-2015, 32 761, nr. 76.

<sup>58</sup> Beleidsvisie “Zorgvuldig en bewust; Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein,” van de minister van BZK, Kamerstukken II, 2013/14, 32 761, nr. 62, p. 12.

<sup>59</sup> Beleidsvisie “Zorgvuldig en bewust; Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein,” van de minister van BZK, Kamerstukken II, 2013/14, 32 761, nr. 62, p. 29.



zijn.”

Over het uitgangspunt dat de hulpvraag leidend is zegt de pia 3D verder: *“Deze werkwijze gaat uit van de professionele kennis van de medewerker met betrekking tot samenhangen tussen problematiek en de noodzaak voor samenhangende aanpak. Mede op basis daarvan maakt de medewerker afwegingen omtrent te verkennen thema's en bijbehorende gegevensverwerking ook als de burger er niet direct zelf mee komt. (...) Dit betekent dat doel en noodzaak tot verwerking van persoonsgegevens veeleer gelegen zijn in de specifieke omstandigheden van een concreet geval en niet zozeer in meer algemene doelen zoals de uitvoering van de taken en werkzaamheden binnen het (gehele) sociaal domein.”*<sup>60</sup>

Mede naar aanleiding van de beleidsvisie en de pia 3D heeft de VNG een aantal documenten ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het Wbp conform inrichten van hun uitvoeringspraktijk in het sociaal domein en daarbij rekening te houden met de aspecten noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Het betreft onder meer de zelfscan privacy sociaal domein en de Handreiking privacy in het sociaal domein voor de professional. In de zelfscan privacy sociaal domein staat bijvoorbeeld: *“Heeft u in het werkproces momenten ingebouwd waarop professionals zich nadrukkelijk afvragen of de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk en proportioneel is en aan de eisen van subsidiariteit voldoet? Op de momenten dat er een afweging gemaakt wordt over de routing of aanpak van de vraag is vaak impliciet ook de vraag welke gegevens daar voor nodig zijn bijvoorbeeld bij de routing van een casus waardoor gegevensverwerking plaatsvindt? En legt de professional deze afweging ook vast?”*<sup>61</sup>

In de Handreiking privacy in het sociaal domein voor de professional is onder meer opgenomen: *“De gewenste gegevensverwerking en uitwisseling weeg ik af tegen de noodzaak van de hulp, zorg of bijsturing die ik wil verlenen. In dit oordeel betrek ik met wie ik welke informatie deel en op welk moment. Dan stel ik vast of mijn aanpak zuiver gericht is op de beoogde doelstellingen. Daarbij stel ik mijzelf de volgende vragen: Noodzaak: Welke gegevens zijn noodzakelijk (dat is iets anders dan mogelijk en wenselijk) gegeven het gestelde doel? Subsidiariteit: is het delen of opvragen van informatie de minst ingrijpende maatregel? (need-to-know). Proportionaliteit: staan het delen of opvragen van de informatie en het doel met elkaar in verhouding? Kan het ook met minder informatie? Kan en mag het: zijn er beperkingen vanuit de doelbinding waardoor ik alleen met toestemming of als er sprake is van vitaal belang de informatie kan uitwisselen, zijn er specifieke privacyregels die gelden voor betrokken partijen?”*<sup>62</sup>

## 2.5 Doelbinding (artikel 7 Wbp)<sup>63</sup>

Artikel 7 van de Wbp bepaalt dat persoonsgegevens worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

In de MvT op de Wbp wordt benadrukt dat deze doelbinding reeds bij het verzamelen van gegevens aanwezig dient te zijn. *“Niet alleen dient er dan sprake te zijn van een uitdrukkelijk en welbepaald doel waarvoor de gegevens worden verzameld. Ook dient dat doel gerechtvaardigd te zijn.”*<sup>64</sup> *Het vergaren van persoonsgegevens uitsluitend “omdat dat misschien in de toekomst handig kan zijn”, of voor “je weet maar nooit” kan dus niet.”*<sup>65</sup>

*“Er mogen geen gegevens worden verzameld zonder een precieze doelomschrijving. De doelomschrijving mag niet zo vaag of ruim zijn dat zij bijvoorbeeld tijdens het verzamelproces geen kader kan bieden waaraan getoetst kan worden of de*

<sup>60</sup> Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding, Kamerstukken II 2014–2015, 32 761, nr. 76, p. 11.

<sup>61</sup> <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20151217-isd-privacy-zelfscan-dec2015.pdf>.

<sup>62</sup> <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/isd-handreiking-privacy-professional-vokt2015.pdf>, p.3.

<sup>63</sup> Artikel 5, eerste lid, onder b, AVG.

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 78 en 79.

<sup>65</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 6, p. 34.



*gegevens nodig zijn voor dat doel of niet. Het doel mag ook niet in de loop van het verzamelproces geformuleerd worden.”<sup>66</sup>*

#### *Samenhang met artikel 8 Wbp*

In de MvT op de Wbp wordt verder opgemerkt dat artikel 8 van de Wbp een limitatieve opsomming bevat van gronden voor toelaatbare gegevensverwerking. Van 'gerechtvaardigde doeleinden' kan alleen sprake zijn als deze met inachtneming van artikel 8 kunnen worden bereikt.

Indien een doel alleen bereikbaar is als persoonsgegevens in strijd met artikel 8 worden verwerkt is niet voldaan aan het vereiste van een 'gerechtvaardigd doel' en mogen de betrokken gegevens op grond van artikel 7 van de Wbp ook niet worden verzameld.<sup>67</sup>

### **2.6 Bovenmatig (11, eerste lid, Wbp)<sup>68</sup>**

Artikel 11, eerste lid, van de Wbp bepaalt onder meer dat persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld niet bovenmatig zijn.

Het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld en vervolgens worden verwerkt, is bepalend voor de hoeveelheid en de soort gegevens die onderwerp van verwerking vormen.<sup>69</sup>

Hierboven is reeds uiteengezet dat gegevens op grond van onder meer artikel 21, eerste lid, onderdeel f, van de Wbp, artikel 9, onderdeel e, Wbp en artikel 5.1.1 Wmo 2015 noodzakelijk dienen te zijn voor het doel waarvoor deze worden verwerkt. Indien niet is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste is er geen uitzondering op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens dan wel is er geen grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens in artikel 8 Wbp. Evenmin is er een grondslag voor de verwerking van niet noodzakelijke gegevens opgenomen in de Wmo 2015 en de Jeugdwet.

Gegevens die niet noodzakelijk zijn, zijn per definitie bovenmatig.

### **2.7 Zorgplicht (Artikel 15 Wbp)<sup>70</sup>**

Artikel 15 van de Wbp schrijft voor dat de verantwoordelijke zorg draagt voor de naleving van de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 6 tot en met 12 en 14, tweede en vijfde lid, van de Wbp.

In de MvT op de Wbp wordt beschreven dat een ieder die persoonsgegevens verwerkt - ongeacht in welke hoedanigheid hij ze verwerkt – deze in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze dient te verwerken. Verder wordt opgemerkt dat deze algemene norm is uitgewerkt in de vereisten van hoofdstuk twee van de Wbp (waarin onder meer de hierboven uitgewerkte artikelen 7, 8 en 11, tweede lid, Wbp zijn opgenomen). De MvT noemt artikel 15 Wbp daarbij als een extra verplichting voor de verantwoordelijke: “hij dient namelijk zorg te dragen voor de naleving van deze vereisten. Hij dient de nodige maatregelen te treffen c.q. garanties te bedingen dat degene die de gegevens verwerkt, zich houdt

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 79.

<sup>67</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 79.

<sup>68</sup> Artikel 5, eerste lid, onder c, AVG. Deze bepaling luidt persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (“minimale gegevensverwerking”).

<sup>69</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 96.

<sup>70</sup> Artikel 5, tweede lid, van de AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke er verantwoordelijk is voor de naleving van artikel 5, eerste lid AVG (onder andere dat gegevens alleen worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen én dat gegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is (“minimale gegevensverwerking”). Bovendien bepaalt artikel 5, tweede lid, AVG dat de verwerkingsverantwoordelijke kan aantonen dat hieraan wordt voldaan (“verantwoordingsplicht”).





aan deze algemene beginselen.”<sup>71</sup>

De gemeente Zaanstad heeft bepaald dat de wijkteams de ZRM gebruiken als hulpmiddel om het keukentafelgesprek te voeren. Aangezien de ZRM de mogelijkheid biedt om een integraal beeld te vormen van de zelfredzaamheid van burgers op een groot aantal leefdomeneinen kan er bij de verwerking van persoonsgegevens aan de hand van de ZRM een zekere spanning ontstaan met het uitgangspunt in de artikelen 7, 8 en 11, eerste lid, Wbp dat alleen gegevens worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor het betreffende doel.

Zoals eerder al genoemd benoemt de pia 3D dit ook expliciet als een risico: *“Een groot risico dat er bovenmatig en buitenproportioneel persoonsgegevens worden vastgelegd, omdat de afweging ten aanzien van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit minimaal is. (...)Persoonsgegevens worden a priori verwerkt die mogelijk niet relevant en noodzakelijk zijn voor de problematiek.”*<sup>72</sup>

Uit artikel 15 Wbp vloeit voort dat de gemeente Zaanstad als verantwoordelijke voor de gegevensverwerking zorg draagt voor de naleving van het noodzakelijkheidsvereiste zoals neergelegd in de artikelen 7, 8 en 11, eerste lid, Wbp. Dat betekent dat de gemeente maatregelen treft waarmee wordt geborgd dat wijkteamleden bij de verwerking van persoonsgegevens aan de hand van de ZRM niet meer gegevens verwerken dan noodzakelijk.

Dat kan bijvoorbeeld door het organiseren van opleidingen en het opstellen van handreikingen voor professionals.

Eén van de aanbevelingen uit het toestemmingsrapport is dan ook dat wordt voorzien in instructies voor professionals. Deze aanbeveling luidde als volgt:

- Koppel de taken van de professional aan de benodigde gegevensverwerkingen en de grondslagen die daarvoor gelden. Neem dit op in de werkinstructies.
  - Specificeer in welke gevallen toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens de enige mogelijke grondslag voor de gegevensverwerking is en zorg ervoor dat de professional borgt dat deze vrij, specifiek en geïnformeerd is.
  - Specificeer daarnaast in welke gevallen toestemming nodig is als grond voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht. Zorg ervoor dat de professional weet dat hij én een grondslag voor de gegevensverwerking én een grond voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht heeft.
  - Ondersteun de professional door ook het informeren van de burger deel uit te laten maken van de werkprocessen en zorg ervoor dat hij over begrijpelijk informatiemateriaal voor de burger beschikt.
- Als het voor de professional zelf duidelijk is op basis van welke gegevens hij mag verwerken voor welke doelen en op basis van welke grondslagen dan is hij ook beter in staat dit uit te leggen aan de burger.<sup>73,74</sup>

<sup>71</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 100.

<sup>72</sup> Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding, Kamerstukken II 2014-2015, 32 761, nr. 76, p. 28.

<sup>73</sup> AP, de rol van toestemming in het sociaal domein, april 2016, paragraaf 5.5.

<sup>74</sup> NB: In dit rapport is ook beschreven dat gegevens alleen mogen worden verwerkt indien deze *noodzakelijk* zijn voor het betreffende doel. Zie onder meer p.1 van Bijlage I bij het rapport: *“De Wbp schrijft voor dat elke verwerking van persoonsgegevens een grondslag heeft in artikel 8 van de Wbp. Daarbij geldt bovendien het noodzakelijkheidsvereiste. Dat wil zeggen dat ten eerste het doel en de aard en omvang van de gegevens die voor dat doel worden verwerkt met elkaar in verhouding moeten zijn en ten tweede altijd moet worden gekozen voor de minst ingrijpende verwerking van persoonsgegevens. Daarmee brengt het noodzakelijkheidsvereiste een belangrijke nuancering aan op het uitgangspunt dat gemeenten vrij zijn in de wijze waarop zij uitvoering geven aan de gegevensverwerking in het sociaal domein. Op het moment dat de ene gemeente véél meer gegevens verwerkt voor een bepaald doel dan een andere gemeente voor datzelfde doel verwerkt zal dat voor de Autoriteit Persoonsgegevens aanleiding zijn om vraagtekens te*



De AP gaat ervan uit dat bovenbedoelde handreiking voor de professional in het Zaanse sociaal domein uitwerkt wat de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit *concreet* betekenen bij het verwerken van persoonsgegevens voor de toeleiding naar voorzieningen in het sociaal domein in de gemeente Zaanstad. Een dergelijke handreiking kan niet volstaan met het noemen van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en het uitgangspunt dat er terughoudend moeten worden omgegaan met de verwerking van persoonsgegevens. Het moet gaan om een heldere, praktische handreiking die is toegespitst op het verwerken van persoonsgegevens in het sociaal domein in de gemeente Zaanstad.

Daarbij kunnen enerzijds een aantal meer algemene noties worden opgenomen zoals:

- Wat het uitgangspunt "de hulpvraag is leidend" voor de Zaanse praktijk concreet inhoudt;
- dat een brede uitvraag tijdens een keukentafelgesprek niet betekent dat ook breed wordt geregistreerd;
- dat een plan van aanpak geen volledige weergave van het gesprek is maar alleen die gegevens bevat die noodzakelijk zijn voor de hulpvraag;
- dat over het algemeen bij verlenging van een voorziening minder gegevens noodzakelijk zijn dan bij een nieuwe aanvraag;
- dat bij een enkelvoudige vraag over het algemeen geen brede uitvraag nodig is;
- dat gegevens niet mogen worden geregistreerd omdat "informatie nou eenmaal aan de orde is gekomen" of omdat "het handig zou kunnen zijn voor de toekomst".

Anderzijds dient een dergelijke handreiking meer specifiek in te gaan op de aard en omvang van de gegevens die worden verwerkt en wanneer deze al dan niet noodzakelijk zijn. Hierbij zal een vertaalslag moeten worden gemaakt van de Wbp en bovengenoemde algemene noties naar de concrete uitvoeringspraktijk van de professional in het Zaanse sociaal domein.

De gemeente Zaanstad heeft voor dergelijke meer specifieke handreikingen een overzicht nodig van de doelen, grondslagen en persoonsgegevens die worden verwerkt voor de toeleiding naar zorg in het sociaal domein.<sup>75</sup>

Aanbeveling 5.1 van het toestemmingsrapport ziet op een dergelijk overzicht:

"Specificeer en concretiseer noodzakelijke gegevens, grondslagen en doelen

- Is er een onderscheid tussen enkelvoudige en multiprobleemgevallen?
- Worden de enkelvoudige gevallen multidisciplinair behandeld?
- Wordt er onderscheid gemaakt tussen gegevens die worden verwerkt door de gemeente en gegevens die worden verwerkt door hulpverleners (al dan niet in dienst van de gemeente)?
- Welke taken kunnen er per domein grofweg worden onderscheiden voor de gemeente, het wijkteam en eventuele andere hulpverleners. (Zijn er domein overstijgende taken of taken op het gebied van vroegsignalering?)
- Waar zijn deze taken geregeld in de domeinwetten?
- Welke gegevensstromen horen bij de uitvoering van deze taken?
- Welke grondslagen uit artikel 8 van de Wbp horen bij welke gegevensstromen?

---

*plaatsen bij de noodzakelijkheid van de meeromvattende verwerking. "*

<sup>75</sup> De AVG verplicht hier overigens ook toe. Bijvoorbeeld overweging 39 bij de AVG "(...) Meer bepaald dienen de specifieke doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, expliciet en gerechtvaardigd te zijn en te zijn vastgesteld wanneer de persoonsgegevens worden verzameld (...)." Na 25 mei 2018 zal voor dergelijke (nieuwe) verwerkingen overigens ook een gegevensbeschermingseffectbeoordeling ex artikel 35 AVG verplicht zijn.



- Voor de taken die niet wettelijk zijn geregeld – zoals domeinoverstijgende taken of bepaalde vormen van vroegsignalering – kan alleen toestemming - eventueel – een grondslag zijn. Daarbij zal dus goed moeten worden bekeken of aan de randvoorwaarden voor rechtsgeldige toestemming is voldaan (vrij, specifiek en geïnformeerd).<sup>76</sup>

Ook in het Implementatieplan privacy sociaal domein van de VNG is overigens opgenomen dat gemeente handreikingen voor professionals opstellen: “Stel een handreiking op voor de professional. Door een handreiking voor het verwerken van persoonsgegevens op te stellen en te bespreken bieden gemeenten professionals in het sociaal domein handvatten om op een juiste manier persoonsgegevens te verwerken. Centraal staat het belang van de professionele afweging om te komen tot een juiste balans tussen noodzakelijke gegevensverwerking vanuit de maatschappelijke opgave sociaal domein én de borging van de privacy van de burger. Naast deze handreiking is het essentieel dat de professionals opleiding krijgen en met elkaar in gesprek gaan over privacy bijvoorbeeld door middel van intervisie of periodieke evaluatie aan de hand van een casus. Zo wordt het onderdeel van de professionaliteit van professionals en medewerkers”.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> AP, de rol van toestemming in het sociaal domein, april 2016, paragraaf 5.1.

<sup>77</sup> <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20151217-isd-privacy-implementatieplan-v1def.pdf>, p. 8. Zie ook <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/isd-handreiking-privacy-professional-vokt2015.pdf>, p.1.





### 3. Bevindingen

#### 3.1 Algemeen

De gemeente Zaanstad heeft ten aanzien van de Wmo 2015 diverse gemeentelijke regelingen tot stand gebracht, waaronder de Verordening maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Zaanstad 2015, het Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad 2017, de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Zaanstad 2015 en het mandaatbesluit sociale wijkteams 2015.<sup>78</sup>

##### 3.1.1 Sociale wijkteams

In de gemeente Zaanstad zijn elf wijkteams en vijf jeugdteams werkzaam. De gemeente Zaanstad heeft het werk van de wijkteams per wijk aanbesteed. Er zijn vijf "hoofdaanemers" actief die de regie over de wijkteams voeren. Er werken deels ook gemeentebambtenaren in de wijkteams.<sup>79</sup>

In de toelichting op de Verordening maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van de gemeente Zaanstad staat dat:

"het wijkteam globaal twee opdrachten heeft:

- Het versterken van het netwerk in de wijk, burgerkracht, zorgen voor de voorzieningen waar vraag naar is en
- het verzorgen van de toegang tot voorzieningen, waaronder de maatwerkvoorzieningen in de Wmo. De wijkteamleden voeren het gesprek en wanneer er een maatwerkvoorziening nodig is, verzorgen zij de aanvraag (en nemen het besluit)."<sup>80</sup>

In het mandaatbesluit sociale wijkteams 2015 van de gemeente Zaanstad is bepaald dat de sociaal wijkteams in mandaat de volgende besluiten mogen nemen:<sup>81,82</sup>

Bevoegdheden	Orgaan	Mandaat aan
<b>Wet maatschappelijke ondersteuning 2015</b>		
Het nemen van besluiten in het kader van de Wmo 2015	Het college	Professional Sociaal Wijkteam
<b>Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad 2015</b>		
Het bevestigen van de ontvangst van een hulpvraag	Het college	Professional Sociaal Wijkteam
Het treffen van een maatwerkvoorziening in	Het college	Professional Sociaal Wijkteam

<sup>78</sup> Verordening maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Zaanstad 2015, Gemeenteblad 2014, nr. 58748, Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad 2017, Gemeenteblad 2016, nr. 185868, Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Zaanstad 2015, Gemeenteblad 2014, nr. 84040 en Mandaatbesluit Sociale Wijkteams 2015, Gemeenteblad 2015, nr. 72996.

<sup>79</sup> Interviews OTP, 5 september 2016.

<sup>80</sup> Toelichting Verordening maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Zaanstad 2015 Gemeenteblad 2015, nr. 58748.

<sup>81</sup> Mandaatbesluit Sociale Wijkteams 2015, Gemeenteblad 2015, nr. 72996.

<sup>82</sup> Met uitzondering van:

- Het ondertekenen van beschikkingen;
- Zaken die politiek of bestuurlijk gevoelig liggen;
- Zaken die beslissing vergen die zou afwijken van het tot dan toe door het gemeentebestuur gevoerde beleid;
- Zaken die beslissingen vergen die leidt tot overschrijding van het voor deze beslissing(en) aan de gemandateerde beschikbaar staande budget;
- Zaken die een besluit vergen waarvoor de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen het nemen van een besluit krachtens mandaatbesluit.



spoedeisende gevallen		
Het wijzen van de cliënt op mogelijkheid van kosteloze cliëntondersteuning	Het college	Professional Sociaal Wijkteam
De bevoegdheden genoemd in artikel 4,5 en 6 van de verordening voor het doen van (voor) onderzoek, voeren van gesprek en maken van verslag.	Het college	Professional Sociaal Wijkteam
Het beslissen over het verstrekken of afwijzen van een maatwerkvoorziening	Het college	Professional Sociaal Wijkteam
Het beslissen over het herzien dan wel intrekken van besluiten als bedoeld in artikel 14 van de verordening.	Het college	Professional Sociaal Wijkteam

In de toelichting op de Verordening maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is opgenomen dat de beschikking (voor een maatwerkvoorziening) de volgende informatie bevat:

- Een omschrijving van het leefgebied (en) waarvoor een aanvraag is ingediend (met het omschrijven van de leefgebieden kunnen de beoogde resultaten worden aangegeven),
- de te verstrekken voorziening,
- het beoogde resultaat van de inzet van deze voorziening t.a.v. de aangegeven leefgebieden
- de ingangsdatum en duur van de verstrekking,
- de relevante andere voorzieningen die worden ingezet of ingezet kunnen worden om het resultaat te bereiken.<sup>83</sup>

#### *Zienswijze Gemeente Zaanstad*

In haar zienswijze van 18 oktober 2017 heeft de gemeente Zaanstad een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop de hulpverlening in het sociaal domein in Zaanstad is ingericht.

Daarbij heeft de gemeente Zaanstad onder meer beschreven “*dat de drie decentralisaties zijn omarmd als een uitgelezen kans om de zorg voor de inwoners van Zaanstad anders en beter te organiseren. De gemeente Zaanstad heeft in 2012 een visie opgesteld waarbinnen de wijkteams opereren en regelt niet alles van te voren dicht, maar stuurt in een dynamisch proces op het resultaat en op doelmatigheid.*”

*De gemeente Zaanstad wijst er voorts op dat de gemeente in 2014 als eerste gemeente heeft deelgenomen aan de landelijke 'Privacy Impact Assessment Gemeentelijke 3D informatiehuishouding' (PIA 3D). Op grond van de uitkomsten van de PIA 3D heeft de gemeente het generieke werkproces voor de sociale wijkteams vastgelegd. Bij het ontwerp is expliciet rekening gehouden met de privacy van de inwoner ('privacy by design'). Per stap is gekeken welke gegevens worden ontvangen, verstuurd, geraadpleegd, en opgeslagen.*

*In het generieke werkproces voor de sociale wijkteams is aangegeven in welke stappen triage moet plaatsvinden. De triage begint bij het oppakken van de hulpvraag. De volgende vragen zijn relevant:*

- *Is de hulpvraag duidelijk?*
- *Is er sprake van een eenvoudige of meervoudige hulpvraag?*
- *Is er sprake van urgentie? Moet de zaak worden geëscaleerd?*
- *Welke hulpverlening of voorziening past bij een concrete situatie?*
- *Welke gegevens zijn daarvoor dan noodzakelijk?*
- *Wat is de grondslag voor de verwerking van de persoonsgegevens?*
- *Welke gegevens zijn noodzakelijk?*

<sup>83</sup> Toelichting op de Verordening maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Zaanstad 2015, Gemeenteblad 2015, nr. 58748.



- Is er een andere manier mogelijk dan de verwerking van persoonsgegevens?
- Kan en mag het: zijn er beperkingen, zijn er privacyregels die in dit specifieke geval gelden?

*Bij het in behandeling nemen van de hulpvraag is een aantal privacy aspecten als relevant aangegeven:*

- Voor de verwerking van persoonsgegevens is de hulpvraag leidend, met andere woorden de te verwerken persoonsgegevens moeten een direct verband hebben met de hulpvraag;
- De inwoner weet welke gegevens van hem worden verwerkt (het transparantie beginsel) en
- Er worden zo min mogelijk persoonsgegevens verwerkt (proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel).

*Met het inrichten van het generieke werkproces van de sociale wijkteams waar het triagemodel in is verwerkt, is ook rekening gehouden met de knip tussen de toeleiding naar zorg en de gemeentelijke backoffice. Alle inhoudelijke informatie die de professional van het sociale wijkteam registreert zijn niet inzichtelijk voor de gemeente. Tevens wil de gemeente niet dat er schaduwdoossiers ontstaan waarin professionals van de sociale wijkteams gegevens gaan registreren. Daarom leggen de sociale wijkteams de gegevens vast in een registratiesysteem (MensCentraal). De gemeente kan controles uitvoeren of de sociale wijkteams conform de eisen van de gemeente registreren. De sociale wijkteams delen met de gemeente alleen gegevens die noodzakelijk zijn voor de toewijzing van zorg naar een tweedelijns zorginstelling. Het ondersteuningsplan en andere inhoudelijke gegevens van de inwoner worden niet gedeeld met de gemeente en ook niet met de tweedelijns zorginstellingen. De inwoner is zelf verantwoordelijk om het plan te delen met andere instellingen, organisaties en zorgverleners.”*

Verder heeft de gemeente Zaanstad opgemerkt dat medio 2016 door de afdeling Auditing en Onderzoek is onderzocht hoe professionals de persoonsgegevens verwerken in MensCentraal.

De belangrijkste conclusies uit dat onderzoek waren:

- Pas het toestemmingsformulier aan en vermeld duidelijk voor welk doel de gegevens worden verwerkt, gedeeld of opgevraagd;
- Beheer de convenanten en implementeer de gemaakte afspraken, o.a. door het opstellen van een register;
- Stel een overzicht op voor welke doelen op basis van welke grondslagen in het sociaal domein welke gegevens worden verwerkt.

*De gemeente heeft hierover verder toegelicht dat “begin 2017 een begin is gemaakt met het opstellen van een grondslagenoverzicht van de verwerkingen van persoonsgegevens in het sociaal domein in Zaanstad. Inmiddels is VNG/KING ook met een grondslagenoverzicht gekomen. De gemeente neemt dit overzicht over en vertaalt het overzicht van de doelen, grondslagen en persoonsgegevens naar de praktijk van de sociale wijkteams. Ook andere bevindingen uit de interne audit worden opgevolgd, waaronder het aanpassen van het toestemmingsformulier en de manier waarop de toestemmingsprocedures zijn vormgegeven.”*

### 3.1.2 Gebruik van de ZRM

In Zaanstad wordt de ZRM door de sociale wijkteams gebruikt als middel om de ondersteuningsbehoefte van de cliënt te bepalen. De Jeugdteams gebruiken de ZRM niet.

In de interviews is verklaard dat de gemeente Zaanstad geen (beleids) documenten heeft vastgesteld voor het gebruik van de ZRM. Voor de toepassing van de ZRM wordt gewerkt met de standaardstukken die op [www.zelfredzaamheidsmatrix.nl](http://www.zelfredzaamheidsmatrix.nl) staan. In deze stukken wordt niet ingegaan op de Wet bescherming persoonsgegevens.



Bij het invullen van de ZRM worden de volgende leefgebieden besproken:

- Financiën
- Dagbesteding
- Huisvesting
- Huiselijke relaties
- Lichamelijke gezondheid
- Geestelijke gezondheid
- Verslaving
- Activiteiten dagelijks leven
- Sociaal netwerk
- Maatschappelijke participatie
- Justitie

Voor cliënten waarbij de verantwoordelijkheid voor kinderen een belangrijke rol speelt bij de hulpvraag wordt ook het supplement ouderschap uitgevraagd:

- Lichamelijke verzorging
- Sociaal-emotionele ondersteuning
- Scholing
- Opvang

Bij (kwetsbare) ouderen wordt daarnaast gevraagd naar:

- Tijdsbesteding

Bij brief van 5 augustus 2016 heeft de gemeente Zaanstad verklaard dat de ZRM wordt gebruikt om te zien wat de belemmeringen voor betrokkene zijn én als nul-, tussen- en eindmeting. De overwegingen om de ZRM al dan niet gedeeltelijk uit te vragen zijn afhankelijk van de vraag wat van belang is om te weten van de situatie van betrokkene. Verder wijst de gemeente Zaanstad er in deze brief op dat het geheel of gedeeltelijk uitvragen van de ZRM niet betekent dat ook alles wordt geregistreerd. Alleen de gegevens die noodzakelijk zijn voor de hulpvraag worden geregistreerd.<sup>84</sup>

In de interviews wordt dit nader toegelicht. Het is de bedoeling dat altijd alle leefgebieden (al dan niet impliciet) worden uitgevraagd. De wijkteammedewerker probeert aan de hand van de leefgebieden te achterhalen wat “de vraag achter de vraag” is. Alleen de leefgebieden waar “iets aan de hand is” worden vervolgens geregistreerd. Daarbij is niet per sé leidend of het leefgebied noodzakelijk is voor de hulpvraag. Als er bijvoorbeeld een oudere dame vraagt om een scootmobiel en tijdens het keukentafelgesprek blijkt dat er een en ander speelt op het leefgebied geestelijke gezondheid dan wordt dat geregistreerd. Dat kan namelijk handig zijn als deze mevrouw zich op een later moment weer meldt bij het wijkteam. Naar aanleiding van het keukentafelgesprek wordt een plan van aanpak opgesteld. Het plan van aanpak is een weergave van het gevoerde gesprek (dus niet alleen wat relevant is voor de hulpvraag of voorziening maar een weergave van hetgeen is besproken).<sup>85</sup>

Daarnaast is het de bedoeling dat alle leefgebieden worden gescoord in een apart scoreformulier. Het is (technisch) niet mogelijk om leefgebieden in het scoreformulier leeg te laten, alle leefgebieden moeten worden gescoord (ook als ze niet van toepassing zijn, iemand zonder kinderen scoort bijvoorbeeld toch op

<sup>84</sup> Brief van de gemeente Zaanstad van 5 augustus 2017.

<sup>85</sup> Interviews OTP, 5 september 2016.



de leefgebieden die over kinderen gaan). Het is de bedoeling dat dit formulier drie keer wordt ingevuld, als nulmeting, tussenmeting en eindmeting (bij minder ingewikkelde zaken een nulmeting en een eindmeting). Betrokkene ziet zijn eigen scores niet.<sup>86</sup>

### 3.1.3 MensCentraal<sup>87</sup>

MensCentraal is het registratiesysteem van de sociale wijkteams in Zaanstad. Het systeem is gekoppeld aan de GBA-V. Naar aanleiding van een keukentafelgesprek wordt in MensCentraal de ZRM ingevuld en een verslag gemaakt. Ook wordt een ondersteuningsplan opgesteld dat ter goedkeuring aan betrokkene wordt voorgelegd. Vervolgens is er in MensCentraal een link voor een overdrachtsformulier. Dit overdrachtsformulier gaat naar de gemeente die op basis daarvan een beschikking maakt.<sup>88</sup>

In MensCentraal kan onder meer per gezin of leefeenheid een groep worden aangemaakt. Aan elke groep worden aparte hulpvragen (zaken) gehangen (kan verschillende hulpvragen van één persoon en/of verschillende personen uit het gezin betreffen). Het uitgangspunt daarbij is één gezin, één plan. De groep blijft bestaan (ook na afsluiting van de zaak) zodat er steeds een nieuwe zaak aan kan worden gehangen.<sup>89</sup>

Bij heel eenvoudige zaken (bijvoorbeeld hulp bij het invullen van formulieren, hulp bij het lezen van post en dergelijken) wordt alleen de hulpvraag van de burger ingevuld en wordt de zaak vervolgens weer afgesloten.<sup>90</sup>

Er zijn verschillende velden in MensCentraal opgenomen:

- Aanvraag

De hulpvraag zoals geformuleerd door of namens de burger.

- Intake:

De hulpvraag zoals – na vraagverheldering – geformuleerd door de wijkteammedewerker.

- De leefdomeinen

De relevante leefdomeinen worden aangevinkt. Er zijn per leefgebied open velden waarin het betreffende leefgebied wordt toegelicht. Sinds 1 juli 2016 wordt daarbij ook een prognose gegeven of de zelfredzaamheid op dat punt zal stijgen, stabiel blijven of dalen.

- Scoreformulier

In het scoreformulier geeft de wijkteammedewerker betrokkene per leefgebied een score van 1 tot 5.

Omdat het scoreformulier voorheen niet altijd werd ingevuld is er per 1 juli 2016 een reminder ingebouwd.

Daarnaast heeft de gemeente Zaanstad met de leverancier van MensCentraal afgesproken dat er eind 2016 een nieuwe module wordt opgeleverd waarin registratie en score meer met elkaar zijn verweven.

### 3.1.4 Verantwoordelijke voor gegevensverwerking

Op grond van de Wmo 2015 is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot verwerking van persoonsgegevens in het kader van haar taken en verplichtingen op grond van deze wet.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad heeft de concrete uitvoering van die wettelijke taken en de daarmee verband houdende gegevensverwerkingen bij de sociale wijkteams

<sup>86</sup> Interviews OTP, 5 september 2016.

<sup>87</sup> Zie ook [www.MensCentraal.com](http://www.MensCentraal.com).

<sup>88</sup> Brief van de gemeente Zaanstad van 5 augustus 2017.

<sup>89</sup> Interviews OTP, 5 september 2016.

<sup>90</sup> Interviews OTP, 5 september 2016.



neergelegd.<sup>91</sup> De gemeente Zaanstad heeft tijdens de interviews aangegeven zichzelf te zien als (eind)verantwoordelijke voor de gegevensverwerkingen in het sociaal domein.<sup>92</sup>

Ook in de beleidsvisie van de Minister van BzK wordt hiervan uitgegaan: “Verantwoordelijkheid voor privacy bij uitbesteding van taken; Een manier waarop gemeenten de regierol organiseren is door het uitbesteden van deze taak en de bijbehorende gegevensverwerking aan een private partij. Gemeenten blijven in dergelijke constructies verantwoordelijk voor de zorgvuldige omgang met gegevens en de borging van de privacy, zowel in politieke zin als in de zin van de Wbp.”<sup>93</sup>

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad bepaalt dát en welke gegevens er voor de toeleiding naar zorg door de sociale wijkteams moeten worden verwerkt, welke middelen daarbij worden aangewend en welke eisen daaraan (bijvoorbeeld voor wat betreft de beveiliging van persoonsgegevens) worden gesteld.

Gelet op dit alles kwalificeert het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad als verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onder d, Wbp voor de verwerking van gegevens ten behoeve van de toeleiding naar zorg op grond van de Wmo 2015.

### 3.2 Uitwerking gebruik ZRM in beleidsstukken en werkinstructies

#### *Feiten*

In artikel 8, derde lid, van de Verordening maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Zaanstad 2015 is opgenomen dat “Bij het uitwisselen van gegevens over de cliënt de bescherming van de persoonsgegevens wordt gerespecteerd.”<sup>94</sup>

Tijdens de interviews heeft de AP gevraagd hoe de gemeente Zaanstad waarborgt dat er door de wijkteams ten behoeve van de toeleiding naar voorzieningen op grond van de Wmo niet meer gegevens worden verwerkt dan noodzakelijk. De gemeente Zaanstad heeft daarbij aangegeven dat er informatiemateriaal voor medewerkers en burgers is opgesteld en dat er posters en pennen met daarop privacybeginselen zijn verspreid.<sup>95</sup> Ook is er door gemeenteambtenaren die zich (onder meer) bezighouden met privacy twee keer een bezoek aan de wijkteams gebracht om privacybewustzijn onder de aandacht te brengen. Daartoe is een werkprocesbeschrijving opgesteld: “*Generieke processtappen inclusief triagemomenten ter waarborging van privacy*”. In dit document van 16 december 2014 is onder meer opgenomen dat de hulpvraag van de burger leidend is, er zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt en dat er door middel van triage steeds een bewuste afweging over de noodzaak van de te verwerken persoonsgegevens wordt gemaakt. Daarbij houdt triage in dat op verschillende momenten in het proces moet worden stilgestaan bij de vraag met welk doel gegevens (moeten) worden gedeeld, wat daarvoor de grondslag is en welke gegevens noodzakelijk zijn.

<sup>91</sup> Mandaatbesluit Sociale Wijkteams 2015, Gemeenteblad 2015, nr. 72996.

<sup>92</sup> Interviews OTP, 5 september 2016.

<sup>93</sup> Beleidsvisie “Zorgvuldig en bewust; Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein,” van de minister van BZK, Kamerstukken II, 2013/14, 32 761, nr. 62, p. 32.

<sup>94</sup> Verordening maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeente Zaanstad 2015 Gemeenteblad 2015, nr. 58748.

<sup>95</sup> Op de pennen staat:

“Ga je aan de slag met gegevens van inwoners:

1. De vraag is leidend (wat is je vraag)
2. Alleen noodzakelijke gegevens (Wat heb ik echt nodig)
3. Transparantie (Ik leg uit wat ik doe en waarom).”



In het werkproces is ook opgenomen dat in het intakegesprek een brede uitvraag plaatsvindt op basis van de zelfredzaamheidsmatrix.<sup>96</sup> Ook is het de bedoeling dat in elke geval alle leefdoelgebieden van de ZRM worden gescoord.<sup>97</sup>

#### *Beoordeling*

Uit artikel 7 van de Wbp volgt dat persoonsgegevens worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Het doel waarvoor de gegevens worden verzameld mag niet zo vaag of ruim zijn dat zij bijvoorbeeld tijdens het verzamelproces geen kader kan bieden waaraan getoetst kan worden of de gegevens nodig zijn voor dat doel of niet.<sup>98</sup> Bovendien geldt dat er alleen sprake kan zijn van een gerechtvaardigd doel als is voldaan aan de vereisten van artikel 8 van de Wbp.<sup>99</sup>

Zoals in het juridisch kader is uiteengezet geldt zowel voor de grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens in de Wbp, als voor de grondslagen genoemd in de Wmo 2015 dat bij de toeleiding naar zorg alleen persoonsgegevens mogen worden verwerkt die *noodzakelijk* zijn voor dat doel.

Bovendien bepaalt artikel 11, eerste lid, van de Wbp dat persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld niet bovenmatig zijn. De hoeveelheid en de soort gegevens die onderwerp van verwerking vormen zijn afhankelijk van het doel.<sup>100</sup>

Artikel 15 van de Wbp bepaalt vervolgens dat de verantwoordelijke zorg draagt voor de naleving van de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 6 tot en met 12 en 14, tweede en vijfde lid, van de Wbp. Met andere woorden de gemeente Zaanstad dient er – onder meer – zorg voor te dragen dat wijkteams bij de toeleiding naar zorg op grond van de Wmo 2015 alleen die gegevens verwerken die noodzakelijk zijn voor dat doel.

De gemeente Zaanstad heeft ervoor gekozen de afweging of persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor de toeleiding naar zorg toe te vertrouwen aan de professionals in het wijkteam. De gemeente dient – als verantwoordelijke voor deze gegevensverwerking – dan wel te borgen dat professionals voldoende geëquipeerd zijn om deze afweging conform de Wbp te maken. De gemeente is vrij in de wijze waarop zij hieraan invulling geeft. De gemeente Zaanstad heeft hierin voorzien door de hier bovengenoemde werkprocesbeschrijving en het opnemen van privacybeginselen op pennen en posters voor wijkteammedewerkers.

Hoewel de in de werkprocesbeschrijving en op het informatiemateriaal opgenomen uitgangspunten op zichzelf juist zijn, biedt de gemeente Zaanstad naar het oordeel van de AP professionals hiermee onvoldoende concrete handreikingen om in de praktijk de beoordeling van de noodzaak van het uitvragen van het functioneren per leefgebied te kunnen maken.

Zo ontbreekt documentatie waarin nader is uitgewerkt hoe de ZRM in de Zaanse praktijk moet worden gebruikt voor de toeleiding naar zorg. Daarnaast is onvoldoende uitgewerkt wat het uitgangspunt “de hulpvraag is leidend” in de Zaanse praktijk voor het verwerken van persoonsgegevens bij de toeleiding naar zorg betekent. Ook is onvoldoende gespecificeerd hoe triage in de praktijk moet worden toegepast.

---

<sup>96</sup> Werkprocesbeschrijving “Generieke processtappen inclusief triagemomenten ter waarborging van privacy”, bijlage bij de brief van de gemeente Zaanstad van 5 augustus 2016.

<sup>97</sup> Interviews OTP 5 september 2016.

<sup>98</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 79.

<sup>99</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 79.

<sup>100</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 96.





De vraag “welke gegevens zijn noodzakelijk” is bijvoorbeeld te algemeen om van een concrete handreiking te kunnen spreken. Daarnaast blijkt uit de werkprocesbeschrijving niet eenduidig of de vragen die in het kader van triage moeten worden gesteld gelden voor alle verwerkingen van persoonsgegevens (waaronder het registreren van gegevens ten behoeve van de intake) of alleen voor het delen van gegevens met de gemeente en/of andere partijen in het sociaal domein.

Verder is niet (zoveel mogelijk) geconcretiseerd welke persoonsgegevens wel en niet voor de toeleiding naar zorg worden geregistreerd. Evenmin is daarin concreet gemaakt hoe het terughoudend omgaan met de registratie van persoonsgegevens zich verhoudt tot het doen van een brede intake.

De gemeente Zaanstad heeft ook niet anderszins blijk gegeven van middelen waarmee zij ervoor zorg draagt dat wijkteamleden het vereiste van doelbinding van artikel 7 van de Wbp, het noodzakelijkheidsvereiste zoals neergelegd in artikel 8 en artikel 5.1.1 Wmo 2015 en het verbod op het verwerken van bovenmatige gegevens van artikel 11, eerste lid, Wbp naleven.

#### *Zienswijze Gemeente Zaanstad*

In haar zienswijze van 18 oktober 2017 heeft de gemeente Zaanstad bevestigd dat zij bij het uitvragen van de ZRM heeft gewerkt vanuit vertrouwen in de professionaliteit van de wijkteams. De gemeente merkt daarbij op dat zij zich zeer bewust is dat daarmee gebruik is gemaakt van de ruimte die gemeenten van de wetgever hebben gekregen om een praktijk te ontwikkelen waarin de juiste balans wordt gevonden tussen ruimte voor de professionals om noodzakelijke informatie te delen met het oog op een optimale ondersteuning van de betrokken burgers, en de borging van privacy. Daarbij wordt de conclusie van de AP dat het evenwicht daarin nog niet is bereikt gedeeld. Ook onderschrijft de gemeente de bevindingen met betrekking tot de handreikingen die de gemeente Zaanstad aan de professionals heeft meegegeven om in de praktijk van de noodzaak van het uitvragen van het functioneren per leefgebied te kunnen maken. Naar aanleiding daarvan zijn de instructies voor de verwerking van persoonsgegevens in MensCentraal aanscherpt. De gemeente heeft deze aangescherpte instructies niet meegezonden.

Ook heeft de gemeente toegelicht dat vanaf eind 2014 de professionals van de sociale wijkteams door de gemeente zijn getraind voor de uitvoering van hun taken. Daarbij is ook aandacht besteed aan privacy en het uitgangspunt 'De hulpvraag is leidend'. Dit is gedaan op basis van het triagemodel.

De gemeente heeft in de beginfase ook allerlei materialen beschikbaar gesteld (posters en flyers) om het privacybewustzijn te vergroten.

Verder organiseert de gemeente sinds 2015 bijeenkomsten met professionals van sociale wijkteams om aandacht te besteden aan privacy (en cybersecurity). Een vast onderdeel van deze bijeenkomsten is de vraag welke persoonsgegevens noodzakelijk zijn om vast te leggen en welke niet. Ook bezoekt de gemeente periodiek alle sociale wijkteams om aan de hand van concrete casus het gesprek over privacy te voeren.

De gemeente heeft geen verslagen of andere stukken ten aanzien van de bovengenoemde trainingen en bijeenkomsten overlegd.

Verder heeft de gemeente Zaanstad bij e-mail van 3 november 2017 een aantal aanvullende stukken toegestuurd. Het betreft drie flyers (voor het sociale wijkteam, voor het jeugdteam 16- en het jeugdteam 16+) en een aanzet voor een inventarisatie van verwerkingen op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015. De flyers zijn bedoeld als informatiemateriaal voor cliënten. In de flyers is onder meer opgenomen dat het wijkteam of jeugdteam zoveel mogelijk vooraf vertelt welke gegevens nodig zijn en wat er mee gebeurt. Ook staat in de flyers dat er geen gegevens worden gebruikt die niet nodig zijn voor de hulpverlening.





In de aanzet voor een inventarisatie van de verschillende verwerkingen die in het kader van de Wmo en de Jeugdwet plaatsvinden zijn onder meer de doelen, de categorieën van betrokkenen, de categorieën van ontvangers, de categorieën van persoonsgegevens onderscheiden. Ook is er een kolom opgenomen voor de noodzakelijkheidsafweging/triage.

Tot slot merkt de gemeente op dat zij zich bij de invoering van de decentralisaties terughoudend heeft opgesteld over de exacte invulling van hoe de wijkteams zouden moeten werken omdat de gemeente wilde dat de wijkteams zich zelf door ontwikkelen en daarbij een vernieuwende manier van werken zouden (blijven) hanteren.

De gemeente zegt daarbij *“na ruim twee jaar lerende praktijk te zien dat de gemeente op een aantal zaken duidelijker kaders moet stellen. Voor de privacyborging betekent dit dat:*

*- De gemeente afspraken met de hoofdaanemers van de sociale wijkteams maakt over het registratieproces. Zo geeft de gemeente opdracht aan de teamleiders van de sociale wijkteams om in de gesprekken met hun teamleden aandacht te besteden aan de kwaliteit van hun registraties en contactjournaals;*

*- De gemeente het registratiesysteem MensCentraal opnieuw inricht. De wijze waarop de intake en de ZRM worden ingevuld, wordt aangepast. Concreet komen er bij contactjournaals en andere invulvelden meer toelichtingsteksten over wat wel en vooral niet te registreren, en wordt in de instructies over de nieuwe inrichting aandacht besteed aan het terughoudend omgaan met registreren.”*

#### *Conclusie*

Om aan de zorgplicht van artikel 15 van de Wbp jo. de hierboven genoemde eisen uit de artikelen 7, 8 en 11, eerste lid, Wbp alsmede artikel 5.1.1 van de Wmo 2015 te voldoen is van belang dat de gemeente Zaanstad waarborgt dat professionals voldoende zijn geëquipeerd om de afweging of persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor het doen van de intake conform de Wbp kunnen te maken. Daartoe is nodig dat wordt uitgewerkt wat de toepassing van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit voor de verwerking van persoonsgegevens aan de hand van de ZRM voor de toeleiding naar voorzieningen in het sociaal domein betekent. In paragraaf 2.7 is uiteengezet hoe een dergelijke uitwerking kan worden opgesteld.

De AP begrijpt overigens dat er in het sociaal domein sprake is van maatwerk en dat het niet mogelijk is voor alle gevallen op voorhand uitputtend uit te schrijven welke persoonsgegevens noodzakelijk zijn. Algemene instructies met de strekking dat “de hulpvraag van de burger leidend is”, “er zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt” en “er wordt gewerkt aan de hand van triage” zijn echter onvoldoende om te voldoen aan artikel 15 van de Wbp. Daarvoor is een meer concrete en specifiek op de situatie in Zaanstad toegespitste uitwerking noodzakelijk. De door de gemeente overlegde werkprocesbeschrijving en flyers voldoen hier onvoldoende aan. Noch heeft de gemeente Zaanstad op andere wijze voorzien in waarborgen waarmee zorg wordt gedragen dat bij de toeleiding naar zorg alleen noodzakelijke gegevens worden verwerkt.

De AP merkt daarbij op dat de door de gemeente Zaanstad opgestelde inventarisatie van de verschillende verwerkingen die in het kader van de Wmo en de Jeugdwet plaatsvinden –wanneer deze volledig is ingevuld- als een goede basis kan dienen om de benodigde concrete werkinstructies op te stellen. Bijvoorbeeld in of in aanvulling op de door de gemeente aangekondigde – maar op dit moment nog niet doorgevoerde – wijzigingen van Mens Centraal (meer toelichtingsteksten bij contactjournaals en andere invulvelden over wat wel en vooral niet te registreren en aandacht in de instructies voor terughoudend registreren).



Daarnaast kunnen de door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten waarin aan de hand van concrete casuïstiek wordt gesproken over de afweging die wordt gemaakt om te bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn een nuttig (ondersteunend) middel zijn om te waarborgen dat het noodzakelijkheidsvereiste wordt nageleefd. Deze bijeenkomsten zijn echter op zichzelf – zonder nader uitgewerkte instructies vóóraf – onvoldoende waarborg dat professionals voldoende zijn geëquipeerd om de afweging of persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor het doen van de intake conform de Wbp te maken. Dat geldt ook voor de door de gemeente aangekondigde afspraken met de hoofdaanemers van de sociale wijkteams.

De AP ziet dat de gemeente Zaanstad een aantal belangrijke verbetermaatregelen in voorbereiding heeft maar is van oordeel dat de gemeente Zaanstad op dit moment (nog) niet voldoet aan artikel 15 van de Wbp. Daartoe is immers nodig dat in werkinstructies voor professionals concreet is uitgewerkt wat de toepassing van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit voor de verwerking van persoonsgegevens aan de hand van de ZRM voor de toeleiding naar voorzieningen in het sociaal domein betekent.

### 3.3 Noodzaak registeren (alle) leefdomeinen ZRM

#### *Feiten*

Tijdens de interviews heeft de gemeente Zaanstad verklaard dat het de bedoeling is dat altijd alle leefgebieden (al dan niet impliciet) worden uitgevraagd. De wijkteammedewerker probeert aan de hand van de leefgebieden te achterhalen wat “de vraag achter de vraag” is. Alleen de leefgebieden waar “iets aan de hand is” worden vervolgens geregistreerd. Daarbij is niet per sé leidend of het leefgebied noodzakelijk is voor de hulpvraag. Naar aanleiding van het keukentafelgesprek wordt een plan van aanpak opgesteld. Het plan van aanpak is een (volledige) weergave van het gevoerde gesprek.<sup>101</sup>

De AP heeft tien dossiers bekeken waarin de ZRM is gebruik om de behoeftebepaling van de cliënt in beeld te brengen. In vrijwel al deze dossiers was het merendeel van de leefdomeinen gescored en/of toegelicht.<sup>102</sup>

#### *Beoordeling*

Vooropgesteld zij dat de hulpverlener het noodzakelijk kan achten om het functioneren van de cliënt op alle leefgebieden door te spreken teneinde een algemeen beeld van diens situatie te krijgen. Dit betekent echter niet dat het vastleggen van al deze informatie noodzakelijk is voor toeleiding naar de benodigde zorg.

In een van de dossiers heeft betrokkene gevraagd om een gesprek over een zorgwoning. Daartoe zijn verschillende leefgebieden geregistreerd. Ten aanzien van het leefgebied fysieke gezondheid is opgenomen dat betrokkene problemen met het gezichtsvermogen en gehoor heeft en moeizaam loopt. Verder is vermeld dat betrokkene de oogarts iedere twee maanden bezoekt en de huisarts soms langskomt, dat betrokkene bloedverdunners gebruikt en artrose heeft. Uit het gesprek blijkt dat betrokkene op het moment nog geen noodzaak ziet om naar een zorgwoning te verhuizen maar vooral een gesprek wilde over een mogelijke zorgwoning in de toekomst.<sup>103</sup>

Naar het oordeel van de AP had, gelet op deze uitkomst, kunnen worden volstaan met het informeren van

<sup>101</sup> Interviews OTP 5 september 2016.

<sup>102</sup> In 2 dossiers waren 13 leefdomeinen gescored en/of toegelicht, in 1 dossier waren dat er 12, in 4 dossiers 11, in 2 dossiers waren 9 leefdomeinen gescored en/of toegelicht en in 1 geval waren dat er 3.

<sup>103</sup> Dossier 1.



betrokkene over de mogelijkheden van een toekomstige zorgwoning. Aangezien er geen sprake was van een aanvraag was het registreren van de leefdoelgebieden niet noodzakelijk. En als het registreren van de leefdoelgebieden al noodzakelijk was geweest dan is de AP van oordeel dat ten aanzien van het leefdoelgebied fysieke gezondheid had kunnen worden volstaan met het vermelden dat er sprake is van gehoor- en zichtproblemen en gewrichts- en evenwichtsproblemen.

In een van de dossiers werd gevraagd om voortzetting van de indicatie voor huishoudelijke ondersteuning. De leefgebieden financiën en lichamelijke gezondheid zijn daarbij toegelicht. Bij de toelichting op lichamelijke gezondheid wordt vrij gedetailleerd ingegaan op de reden waarom aanvrager rolstoelafhankelijk is. De aanvraag werd toegewezen mede omdat “uit eerder gevoerde keukentafelgesprekken is gebleken dat aanvrager gezien diens lichamelijke gesteldheid niet in staat is zwaar huishoudelijke taken uit te voeren.”<sup>104</sup>

Naar het oordeel van de AP was de gedetailleerde toelichting op het leefgebied lichamelijke gezondheid niet noodzakelijk en had moeten worden volstaan met de mededeling dat betrokkene volledig rolstoelafhankelijk is.

Ook is er een dossier waarin wordt gevraagd om herindicatie van de huishoudelijke hulp. De aanvraag wordt toegewezen vanwege de lichamelijke beperkingen van de aanvragers. Deze lichamelijke beperkingen worden gedetailleerd beschreven bij het leefdoelgebied lichamelijke gezondheid (“*maligniteit prostaat, instabiele en stabiele angina pectoris, stent bij het hart, evenwichtsproblemen en duizeligheid, brandende pijn aan knieën en bovenbenen, pijnmedicatie, botontkalking, pijn aan schouders en gewrichten, waarvoor medicatie en, protheses geadviseerd voor knieën.*”) Bij het leefdoelgebied geestelijke gezondheid is opgenomen dat aanvrager somber is vanwege de lichamelijke beperkingen. Voor het leefdoelgebied verslaving is opgenomen dat aanvragers geen alcohol drinken en geen drugs gebruiken.<sup>105</sup>

Hetgeen is ingevuld bij de leefgebieden geestelijke gezondheid en verslaving lijkt niet relevant voor de toewijzing van de gevraagde voorziening en is daarmee dus niet noodzakelijk. Verder had naar het oordeel van de AP bij het leefdoelgebied lichamelijke gezondheid kunnen worden volstaan met het beknopt benoemen van de fysieke beperkingen die aanleiding waren tot toewijzing van de voorziening.

Tot slot werd in een dossier gevraagd om begeleiding naar werk. De conclusie van de wijkteammedewerker was dat aanvrager zelfredzaam is en geen hulp nodig heeft van het wijkteam. En dat aanvrager zich op een later moment – omdat aanvrager op het moment van de aanvraag hoogzwanger is – direct kan wenden tot het onderdeel “Werk” van de gemeente. Toch zijn er 11 leefgebieden (beknopt) toegelicht (deels staat er dan niet van toepassing, waarschijnlijk vanwege de zwangerschap). Bij het leefgebied geestelijke gezondheid is toegelicht dat betrokkene eerder last had van paniekaanvallen maar dat dat nu niet aan de orde is.

Naar het oordeel van de AP had kunnen worden volstaan met de conclusie dat hulp van het wijkteam niet nodig is en dat aanvrager – na haar bevalling – direct door kan naar Werk. De toelichting bij het leefdoelgebied geestelijke gezondheid acht de AP niet noodzakelijk voor deze conclusie.

#### *Zienswijze Gemeente Zaanstad*

De gemeente Zaanstad heeft in haar zienswijze van 18 oktober 2017 laten weten actie te hebben ondernomen ten aanzien van de hierboven genoemde dossiers. Ook heeft de gemeente de instructies voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens in MensCentraal aanscherpt.

---

<sup>104</sup> Dossier 2.

<sup>105</sup> Dossier 6.



De gemeente merkt daarbij op dat de gegevens in de betreffende dossiers nooit inzichtelijk zijn geweest voor de gemeente Zaanstad.

#### *Conclusie*

In vier van de tien dossiers is ten aanzien van één of meer leefdoelgebieden niet duidelijk waarom het noodzakelijk was deze te registreren in MensCentraal. De AP is dan ook van oordeel dat deze verwerkingen niet voldoen aan de artikelen 7, 8 en 11, eerste lid, Wbp. De gemeente Zaanstad heeft laten weten dat in deze dossiers acties zijn ondernomen, de AP gaat er dan ook vanuit dat de overbodige gegevens zijn vernietigd.

Ten aanzien van de opmerking van de gemeente Zaanstad dat de gegevens in de betreffende dossiers nooit inzichtelijk zijn geweest voor de gemeente merkt de AP nog op dat het registreren van niet noodzakelijke gegevens reeds op zichzelf een overtreding van de Wbp is. Dat de gegevens niet inzichtelijk waren voor gemeenteambtenaren doet daaraan niet af.

De AP heeft in geen van de 10 onderzochte dossiers een toelichting op het leefdoelgebied Justitie aangetroffen.<sup>106</sup> Voor de goede orde merkt de AP op dat dit voor de toeleiding naar voorzieningen op grond van de Wmo 2015 ook niet is toegestaan. Zoals beschreven in het wettelijk kader voorzien de Wbp en de Wmo 2015 immers niet in een uitzondering voor gemeenten op het verbod op verwerking van andere bijzondere persoonsgegevens dan persoonsgegevens betreffende de gezondheid voor dit doel.

### **3.4 Noodzaak registreren scores ZRM**

#### *Feiten*

Zoals eerder toegelicht heeft de AP tijdens het onderzoek tien dossiers ingezien. Verder heeft de gemeente Zaanstad aangegeven dat in Mens Centraal een scoreformulier is opgenomen waarop de wijkteammedewerker betrokkene per leefgebied een score van 1-5 geeft. Alle leefgebieden moeten worden gescoord (dus ook als ze niet van toepassing zijn: iemand zonder kinderen scoort toch op de leefgebieden die over kinderen gaan).<sup>107</sup>

De gemeente Zaanstad heeft daarbij toegelicht dat wijkteammedewerkers het scoreformulier niet altijd invulden, waarschijnlijk omdat er een aparte handeling voor nodig was. Daarom is besloten om per 1 juli 2016 een reminder in te bouwen en is met de leverancier afgesproken om eind 2016 een nieuwe module op te leveren waarin registratie en score meer met elkaar zijn verweven.<sup>108</sup>

#### *Beoordeling*

Met de voor de hulpvraag noodzakelijke schriftelijke toelichting per (relevant) leefgebied kan op een genuanceerde wijze inzichtelijk worden gemaakt welke problemen de cliënt ervaart en welke hulp hij of zij nodig heeft.

Het toevoegen van een score per leefgebied geeft geen extra relevante informatie voor de vraag of het al dan niet toewijzen van een voorziening is aangewezen. Zij geeft immers geen informatie over de situatie van de cliënt en diens benodigde hulp terwijl dat de informatie is die noodzakelijk is voor de toeleiding naar zorg. De scores bieden geen relevante informatie zonder dat er begeleidende teksten zijn opgenomen

<sup>106</sup> In een aantal dossier staat bij justitie wel dat er geen sprake is geweest van justitiële contacten / problemen.

<sup>107</sup> Interviews OTP 6 september 2016.

<sup>108</sup> Interviews OTP 6 september 2016.



terwijl de begeleidende teksten op zichzelf (zonder de scores) voldoende zijn om te beoordelen of een voorziening al dan niet moet worden toegekend. Ook lijken de scores niet leidend te zijn voor het al dan niet toekennen van een voorziening. Bovendien brengen scores het risico met zich dat ze een stigmatiserend effect hebben.

In één van de dossiers is bijvoorbeeld gevraagd om voortzetting van de begeleiding bij het voeren van de administratie. Het wijkteam is van mening dat de voortzetting noodzakelijk is omdat betrokkene aan het eind van een minnelijk traject zit en het belangrijk is dat er geen nieuwe schulden worden gemaakt. Daartoe is beknopt een toelichting opgenomen. Daarnaast zijn 16 leefgebieden gescoord (waarbij de meeste leefgebieden een 4 of 5 scoren).<sup>109</sup> De AP is van oordeel dat deze scores geen toegevoegde waarde hebben bovenop de toelichting op basis waarvan de voortzetting van de begeleiding is toegekend.

Ook in een dossier waarin werd gevraagd om een schuldhulp geldt dat enerzijds beknopt is toegelicht waarom de schuldhulp nodig wordt geacht en anderzijds 16 leefgebieden zijn gescoord (waarbij met uitzondering van het leefgebied financiën alleen vieren en vijven zijn gescoord).<sup>110</sup> Hier hebben de scores dan dus evenmin toegevoegde waarde bovenop de toelichting op basis waarvan de schuldhulp is toegekend.

#### *Zienswijze Gemeente Zaanstad*

De gemeente Zaanstad is in haar zienswijze van 18 oktober 2017 niet ingegaan op het registreren van scores per leefgebied.

#### *Conclusie*

De AP is van oordeel dat het geven van scores per leefgebied niet voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit omdat met minder persoonsgegevens kan worden volstaan bij het inzichtelijk maken van de hulpvraag van de cliënt en de toeleiding naar zorg. De beslissing tot het al dan niet toekennen van een voorziening lijkt namelijk gebaseerd te worden op de toelichting op de leefdomeinen en niet (mede) op de scores. De scores hebben geen toegevoegde waarde, zijn subjectief en de juistheid ervan kan niet worden vastgesteld.

In de dossiers waarin er scores zijn geregistreerd is dit bovenmatig en daarmee in strijd met artikel 11, tweede lid, van de Wbp. Ook is deze verwerking in strijd met het noodzakelijkheidsvereiste zoals opgenomen in artikel 8 van de Wbp en het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens van artikel 16 van de Wbp, alsmede artikel 5.1.1 van de Wmo 2015.

### **3.5 Noodzaak opnemen contactjournaals in Mens Centraal**

#### *Feiten*

In vier van de tien dossiers zijn contactjournaals opgenomen waarin volledige telefoongesprekken en/of e-mails met en over betrokkenen worden weergegeven.<sup>111</sup>

Eén van de onderzochte dossiers betreft een aanvraag voor hulp bij de financiële administratie in verband met depressieve klachten van betrokkene. In dit dossier zijn contactjournaals gevoegd met de inhoud van telefoongesprekken die zijn gevoerd tussen betrokkene en het wijkteam en het wijkteam met een

---

<sup>109</sup> Dossier 4.

<sup>110</sup> Dossier 5.

<sup>111</sup> Dossiers 3, 4, 5 en 8.



vrijwilliger. Ook zijn er e-mails opgenomen van de casemanager van de gemeente aan het wijkteam en van de vrijwilliger aan het wijkteam.<sup>112</sup>

In een ander dossier is gevraagd om voortzetting van de begeleiding door een organisatie bij het monitoren van de financiën van betrokkene. In dit dossier zijn e-mails opgenomen die zijn gewisseld tussen deze organisatie en het wijkteam.<sup>113</sup>

Ook is er een dossier waarin is gevraagd om een schuldenregeling. Hierin zijn diverse e-mails opgenomen die het wijkteam aan de aanvrager heeft verstuurd en e-mails die tussen het wijkteam en de bewindvoerder zijn gewisseld. Het betreft onder andere e-mails waarin het bedrag op de spaarrekening van aanvrager wordt genoemd en wordt gevraagd waartoe dit bedrag dient.<sup>114</sup>

Verder is er een dossier waarin wordt gevraagd om een losse intercom voor een woning en een scootmobiel. Hierin zitten mailwisselingen tussen de behandelend wijkteammedewerker en een Wmo specialist met name over de procedurele stappen die de wijkteammedewerker moet zetten.

#### *Beoordeling*

De telefoongesprekken en e-mails die in bovenstaande dossier zijn opgenomen zijn over het algemeen kort en zakelijk. De AP vraagt zich echter wel af het (in alle gevallen) noodzakelijk is om deze volledig op te nemen. Er zou ook kunnen worden volstaan met het kort weergeven van de strekking van de correspondentie voor zover deze noodzakelijk is voor de toeleiding naar zorg. De volledige weergave van e-mails of een meer uitgebreide weergave van een telefoongesprek heeft daarenboven geen toegevoegde waarde.

#### *Zienswijze Gemeente Zaanstad*

De gemeente Zaanstad heeft in haar zienswijze van 18 oktober 2017 laten weten actie te hebben ondernomen ten aanzien van de contactjournaals in de hierboven genoemde dossiers. Ook heeft de gemeente de instructies voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens in MensCentraal aanscherpt.

#### *Conclusie*

De overtreding op dit punt is beëindigd en de gemeente Zaanstad heeft maatregelen getroffen om het risico op niet noodzakelijke gegevensverwerking op dit punt verder te beperken.

## **4. Conclusie**

De AP is van oordeel dat de verwerking van persoonsgegevens met behulp van de ZRM door de gemeente Zaanstad niet voldoet aan de zorgplicht van artikel 15 van de Wbp. Tevens is er ten aanzien van de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens die niet noodzakelijk zijn voor de toeleiding naar zorg op grond van de Wmo 2015 sprake van strijd met het vereiste van doelbinding van artikel 7 van de Wbp en het verbod op het bovenmatig verwerken van gegevens van artikel 11, eerste lid, Wbp.

Ook ontbreekt bij het verwerken van niet noodzakelijke (bijzondere) persoonsgegevens een uitzondering op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens van artikel 16 van de Wbp en een grondslag in artikel 8 Wbp dan wel artikel 5.1.1 van de Wmo 2015.

Daarnaast is er géén uitzondering in de Wbp of de Wmo 2015 voor het verwerken van strafrechtelijke

---

<sup>112</sup> Dossier 3.

<sup>113</sup> Dossier 4.

<sup>114</sup> Dossier 5.



gegevens voor de toeleiding naar zorg op grond van de Wmo 2015. Het verwerken van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van het domein “Justitie” van de ZRM is voor de Wmo 2015 dan ook niet toegestaan.<sup>115</sup>

Aldus wordt geresumeerd dat:

- Hoewel de gemeente Zaanstad voornemens is haar werkinstructies aan te passen is op dit moment in beleidsdocumenten en werkinstructies onvoldoende concreet uitgewerkt welke persoonsgegevens het wijkteam mag verwerken bij de toeleiding naar zorg, dat het functioneren van de cliënt alleen wordt geregistreerd ten aanzien van de gebieden waar hij problemen ervaart en waarvoor hij hulp behoeft en dat de professional onvoldoende is geëquipeerd om de beoordeling van de noodzaak van het registreren van gegevens te kunnen maken;
- Het geven van scores per leefgebied niet voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit omdat met minder persoonsgegevens kan worden volstaan bij het inzichtelijk maken van de hulpvraag van de cliënt en de toeleiding naar zorg;
- In een aantal dossiers leefdomeinen waren geregistreerd terwijl daarvoor geen noodzaak was. Daarmee was niet voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De gemeente Zaanstad heeft deze overtreding inmiddels beëindigd.
- Het opnemen van contactjournaals waarin volledige telefoongesprekken en/of e-mails met of over betrokkene zijn weergegeven risico meebrengt op niet noodzakelijke en bovenmatige verwerking van persoonsgegevens. De gemeente Zaanstad heeft laten weten op dit punt de werkinstructie te hebben aangescherpt.

---

<sup>115</sup> De AP heeft in de tien onderzochte dossiers geen strafrechtelijke gegevens aangetroffen. Het leefdomein Justitie maakt echter wel deel uit van de ZRM, óók voor de intake voor de Wmo 2015.





## Contactgegevens

### Bezoekadres

(alleen volgens afspraak)  
Bezuidenhoutseweg 30  
2594 AV DEN HAAG

Let op: bij bezoek aan de Autoriteit Persoonsgegevens moet u een geldig identiteitsbewijs laten zien.

### Postadres

Postbus 93374  
2509 AJ DEN HAAG

### Telefonisch spreekuur

Op onze website [autoriteitpersoonsgegevens.nl](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl) vindt u informatie en antwoorden op vragen over de bescherming van persoonsgegevens. Heeft u op deze website geen antwoord op uw vraag gevonden? Dan kunt u contact opnemen met de publieksvoorlichters van de Autoriteit Persoonsgegevens tijdens het telefonisch spreekuur via telefoonnummer 0900-2001 201. De publieksvoorlichters zijn bereikbaar op maandag, dinsdag, donderdag en vrijdag van 10.00 tot 12.00 uur. (5 cent per minuut, plus de kosten voor het gebruik van uw mobiele of vaste telefoon).

### Persvoorlichting

Journalisten en redacteurs kunnen met vragen terecht bij de woordvoerders van de Autoriteit Persoonsgegevens via telefoonnummer 070-8888 555.

### Zakelijke relaties

Bent u een zakelijke relatie van de Autoriteit Persoonsgegevens, zoals een leverancier, dan kunt u ons telefonisch bereiken via telefoonnummer 070-8888 500.

---

#### Over de Autoriteit Persoonsgegevens

Iedereen heeft recht op een zorgvuldige omgang met zijn persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens en adviseert over nieuwe regelgeving.