

AAN De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport
De Staatssecretaris van Veiligheid en
Justitie
P/a Secr. progr. stelselwijziging Jeugd
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

DATUM 5 maart 2013
ONS KENMERK z2013-00048
CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 21 januari 2013
UW KENMERK

ONDERWERP Advies conceptwetsvoorstel Jeugd

Geachte ,

Bij brief van 20 juli 2012 heeft de directeur-generaal Volksgezondheid het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd, op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het conceptwetsvoorstel Jeugd (hierna: het wetsvoorstel). Het CBP voldoet hiermee aan dit verzoek.

Inhoud Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een bestuurlijke en financiële decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden en bij psychische problemen naar gemeenten. Met dit wetsvoorstel wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente aanzienlijk uitgebreid. Naast de huidige verantwoordelijkheid voor de zogenoemde preventieve opvoedondersteuning¹ en de jeugdgezondheidszorg² wordt de gemeente nu ook verantwoordelijk voor verschillende vormen van ondersteuning, hulp en zorg die voorheen vielen onder andere wetten³. Het gaat om de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) en jeugdigen met een licht verstandelijke beperking (jeugd-lvb), de gesloten jeugdzorg, forensische zorg en de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De door de gemeente te bieden hulp, zorg en ondersteuning wordt in het wetsvoorstel aangeduid met het begrip 'jeugdhulp'. De uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vallen hier niet onder.

In het wetsvoorstel is in hoofdstuk 7 een aantal bepalingen opgenomen over 'gegevensverwerking en privacy'. Die bepalingen zien onder meer op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de verwijzindex (artikel 7.1.1.1-7.1.5.2), het gebruik van het burgerservicenummer (artikel 7.2.1-7.2.8) en privacy en dossier (artikel 7.3.1-7.3.15).

Gevolgen voor gegevensverwerking

Naast de met het wetsvoorstel beoogde decentralisatie van jeugdzorg zal decentralisatie plaatsvinden van voorzieningen op het terrein van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

¹ Neergelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

² Neergelegd in de Wet publieke gezondheid (Wpg).

³ In de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet op de jeugdzorg (Wjz).

(AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en decentralisatie plaatsvinden op het terrein van werk en inkomen (de Participatiewet). Het voordeel dat met de uitbreiding van het takenpakket van gemeenten wordt beoogd, is een betere samenhang in de te leveren hulp en ondersteuning door gemeenten. De bestuurlijke visie is dat gemeenten beter maatwerk en innovaties kunnen realiseren als zij beschikken over ontschottere kaders.⁴ Het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein is dan ook "één gezin, één plan, één regisseur".⁵

Wat de gevolgen hiervan zullen zijn voor gegevensverwerking is op dit moment nog niet concreet te duiden omdat gemeenten nog vorm moeten geven aan de wijze waarop de verlening van jeugdhulp en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zal gaan plaatsvinden. Het wetsvoorstel biedt alleen kaders. Wel is te voorzien dat door gemeenten aanzienlijke hoeveelheden gegevens zullen worden verwerkt met betrekking tot de hiervoor genoemde domeinen. Voorts zal de integrale aanpak van problemen naar verwachting tot meer uitwisseling van persoonsgegevens tussen de betrokken partijen leiden.

In het navolgende zal eerst worden aangegeven aan welke juridische normen het wetsvoorstel moet voldoen. Vervolgens zal bij de beoordeling van het wetsvoorstel achtereenvolgens worden ingegaan op de waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking, de Verwijsindex risicojongeren (VIR) en de gezinsfunctionaliteit die daaraan wordt toegevoegd, het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) en het dossier.

Juridisch kader

Het wetsvoorstel dient te voldoen aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) evenals aan Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, waarvan de Wbp een uitwerking vormt.

Beoordeling

Waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking

Het wetsvoorstel heeft risico's voor de gegevensverwerking tot gevolg. Er bestaat het risico dat (bijzondere) persoonsgegevens door het koppelen van informatiebestanden bovenmatig worden gedeeld. Een ander risico is dat door het samenkomen van gegevensstromen bij gemeenten in combinatie met ontschotting gegevens voor een ander niet verenigbaar doel worden gebruikt dan waarvoor zij zijn verkregen. De mate waarin in de toekomst grote hoeveelheden persoonsgegevens met betrekking tot verschillende onderwerpen worden verwerkt, brengt ook een risico voor de beveiliging van deze gegevens met zich.

Aangezien het wetsvoorstel het voor gemeenten en andere betrokken partijen mogelijk maakt om bijzondere persoonsgegevens van een grote groep jeugdigen en hun ouders te verwerken, is het van groot belang dat deze risico's voldoende worden onderkend.

Uit openbare informatie met betrekking tot de decentralisatie van jeugdzorg blijkt niet dat gemeenten en andere betrokken partijen maatregelen nemen om bovenstaande risico's voldoende te ondervangen. De aandacht van gemeenten lijkt voornamelijk te zijn gericht op het realiseren van de drie decentralisaties met de beperkte middelen die hen daarvoor ter beschikking zijn

⁴ Zie de voortgangsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel', p. 2.

⁵ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, p. 3.

gesteld. De VNG heeft zorgen geuit over de financiële haalbaarheid van deze operatie.⁶ Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt verder niet dat ook middelen zijn gereserveerd om te komen tot een systeem dat een zorgvuldige gegevensverwerking waarborgt.

Gelet op het vorenstaande adviseert het CBP om in het wetsvoorstel voor gemeenten de verplichting op te nemen om een Privacy Impact Assessment (PIA) uit te voeren, dan wel in het wetsvoorstel een artikel op te nemen waarbij de mogelijkheid wordt geschept om dit bij algemene maatregel van bestuur te verplichten. Bij deze PIA zullen ook de andere gegevensverwerkende partijen moeten worden betrokken die een rol spelen bij het verlenen van jeugdhulp, de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Bovendien adviseert het CBP om op dezelfde wijze een verplichting voor gemeenten te scheppen om met een nader bepaalde regelmaat audits uit te voeren, waarmee wordt gecontroleerd of aan de bepalingen van de Wbp en aanverwante wetgeving wordt voldaan.

VIR en gezinsfunctionaliteit

In de memorie van toelichting (algemeen deel)⁷ is beoordeeld of met het invoeren van de gezinsfunctionaliteit aan de in artikel 8 EVRM gestelde voorwaarden wordt voldaan. Bij de beoordeling van de proportionaliteit wordt echter geen aandacht besteed aan de effectiviteit van de VIR zoals deze thans functioneert. Dit is wel van belang aangezien de gezinsfunctionaliteit zal worden ingepast in het bestaande systeem. Bij de beoordeling van de effectiviteit zal de tussenevaluatie⁸ van het gebruik van de VIR moeten worden betrokken. Hierin wordt opgemerkt dat er is geïnvesteerd in termen van tijd, geld en moeite maar dat de VIR (nog) geen vruchten afwerpt. Er wordt weinig gemeld en als er wordt gemeld levert dit veelal matches met bekende instanties op, aldus de evaluatie. Verder wordt opgemerkt dat het draagvlak voor en kennis over de VIR nog niet voldoende aanwezig blijken te zijn bij meldingsbevoegde professionals en organisaties.⁹

Het CBP adviseert u in de memorie van toelichting de effectiviteit van de VIR nader te onderbouwen en daarbij de tussenevaluatie van de VIR te betrekken.

Verder verwijst het CBP naar hetgeen ten aanzien van de VIR reeds in eerdere adviezen (z2008-00544 en z2009-00970) is opgemerkt.

Gebruik BSN

Volgens de memorie van toelichting¹⁰ bij het wetsvoorstel waarborgt het gebruik van het BSN dat de betreffende gegevens daadwerkelijk betrekking hebben op de betrokken persoon. Het doel om met het gebruik van het BSN een betrouwbare verwerking van persoonsgegevens te waarborgen kan echter slechts worden bereikt indien bij het eerste contact tussen de instantie die het BSN

⁶ Zie de reactie van de VNG op het wetsvoorstel van 18 oktober 2012, p.8 en 9., <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/decentralisaties-sociaal-domein/nieuws/vng-wil-onderzoek-decentralisaties>, <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/8622/cpb-gaat-decentralisaties-onderzoeken>.

⁷ P.51 e.v.

⁸ De VIR: een tussenstand, Tussenevaluatie van het gebruik van de landelijke verwijzindex risicojongeren, 9 augustus 2012.

⁹ De VIR: een tussenstand, p. 5 en 6.

¹⁰ P.57.

gebruikt en de jeugdige, de jeugdige verplicht wordt geïdentificeerd. Het wetsvoorstel voorziet niet in een identificatieplicht.¹¹

Het CBP adviseert u om het wetsvoorstel zo aan te passen dat bij het gebruik van het BSN een identificatieplicht als voorwaarde wordt gesteld.

Dossier

In artikel 11, lid 2, Wbp is bepaald dat de verantwoordelijke de nodige maatregelen treft opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Het is wenselijk dat in de memorie van toelichting bij artikel 7.3.8 van het wetsvoorstel, waarin de dossierplicht is opgenomen, wordt verwezen naar deze Wbp-bepaling. De reden hiervan is dat door cliënten van jeugdzorg met regelmaat klachten worden geuit over de kwaliteit van persoonsgegevens in dossiers.¹² Het is daarom ook van belang dat verantwoordelijken handvatten worden geboden voor het treffen van de in artikel 11, lid 2, Wbp bedoelde maatregelen. Een dergelijk handvat is het voorschrijven van een gestandaardiseerde verwerking van gegevens.¹³ Verder zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de brochure 'Waarheidsvinding in de jeugdzorg' van het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg (LCFJ).¹⁴

Het CBP adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

Verder is van belang dat in het dossier alleen gegevens van gezinsleden van degene aan wie hulp wordt verleend worden opgenomen indien deze gegevens noodzakelijk zijn voor de hulpverlening aan deze persoon. Dit blijkt niet duidelijk uit artikel 7.3.8 van het wetsvoorstel. Gelet op de ruime definitie van dossier in artikel 1.1, lid 1, van het wetsvoorstel (een dossier is een geheel van schriftelijk of elektronisch vastgelegde gegevens met betrekking tot de verlening van jeugdhulp aan een jeugdige of ouder of de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering) is het van belang dat dit wel gebeurt. Onduidelijkheid op dit punt kan bovenmatige gegevensverwerking tot gevolg hebben.

Het CBP adviseert om het wetsvoorstel op dit punt te verduidelijken.

Tot slot is van belang dat in de memorie van toelichting duidelijk wordt gemaakt of het al dan niet de bedoeling is dat een gezamenlijk dossier wordt gehanteerd en zo ja, welke waarborgen dan gelden voor een zorgvuldig gebruik van persoonsgegevens. In ieder geval moet duidelijk zijn dat geen gezamenlijk dossier kan worden gehouden door hulpverleners op wie de geheimhoudingsplicht van artikel 7:457 BW en/of artikel 88 Wet BIG rust en hulpverleners op wie deze plicht niet rust.

Het CBP adviseert de memorie van toelichting ook op dit punt aan te vullen.

Dictum

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

¹¹ Zie ook het advies van het CBP van 23 december 2010 m.b.t. het concept wetsvoorstel gebruik burgerservicenummer in de jeugdzorg (z2010-01343).

¹² Zie de brochure 'Waarheidsvinding in de jeugdzorg' van het Landelijk cliëntenforum jeugdzorg, <http://www.lcfj.nl/brochure-waarheidsvinding-in-de-jeugdzorg-nu-verkrijgbaar>.

¹³ Zie memorie van toelichting bij artikel 7.3.11, lid 4, van het wetsvoorstel.

¹⁴ Zie noot 12.

DATUM 5 maart 2013
ONS KENMERK z2013-00048

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen
Lid van het College