

De wereld op zijn dox

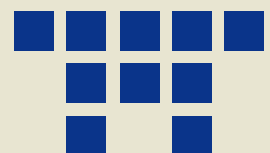
Een verkenning van de lerende praktijk ten aanzien van privacy en gegevensverwerking in de aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag



Opdrachtgever:
Bureau Regioburgemeesters

Auteurs:
Ieta Polman (Driekwadraat)
Jeroen van den Broek (Driekwadraat)

Regioburgemeesters



De wereld op zijn kop

Een verkenning van de lerende praktijk t.a.v. privacy en informatieverwerking in de aanpak problematische jeugdgroepen

Opdrachtgever:

Bureau Regioburgemeesters

Auteurs:

Ieta Polman (Driekwadraat)

Jeroen van den Broek (Driekwadraat)

Met medewerking van:

Marianne Pleumeekers

Tom Kwantes

Mark Breijer

Omslagontwerp:

www.xpooz.nl

Datum:

21 oktober 2016



© 2016 Driekwadraat Coöperatie U.A.

www.driekwadraat.nl

Inleiding

Bij de inwerkingtreding van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (hierna Wbp) heeft de wetgever in 2001 uitdrukkelijk ruimte gelaten voor de ‘lerende praktijk’. In de woorden van de Autoriteit Persoonsgegevens¹ (AP, 2016):

“De wetgever heeft ervoor gekozen om hetgeen de materiewetten regelen over de verwerking van persoonsgegevens niet verder aan te vullen (bijvoorbeeld met een kaderwet of met bepalingen die zien op verwerking van persoonsgegevens bij een integrale werkwijze). In plaats daarvan is 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. Hiermee wordt gemeenten de ruimte gegeven 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’².”

Dit onderzoek behelst een verkenning van die lerende praktijk in het integrale veiligheidsdomein. In die praktijk kwamen we tal van (gemeentelijk) regisseurs tegen die, al dan niet met juridische ondersteuning, op zoek zijn naar ‘de juiste balans’.

Opvallend in het onderzoek was de welwillendheid van respondenten hun ervaring te vertellen en dilemma’s, vragen en uitkomsten bloot te leggen. Iedereen deelde een zoektocht die in de praktijk weinig absolute antwoorden kent. Tegelijk was het opvallend dat respondenten regelmatig vroegen hun praktijk niet ‘herleidbaar’ op te tekenen. Er sprak een terughoudendheid van uit om niet juridisch onderuit gehaald te worden door, in de woorden van onze respondenten, ‘miezemuizers’, ‘ja-maar-en’ of ‘sluipschutters’. ‘Privacy’ is een beladen onderwerp.

Het is de wereld op zijn kop. Daar waar de lokale regisseur in de aanpak van vaak complexe problemen optimale ondersteuning verdient in het vinden van de goede balans tussen privacy en gegevensverwerking, geeft hij aan dikwijls het gevoel te hebben het moeras ingestuurd te worden met de boodschap dat hij van de lessen aldaar zal moeten leren en dat hij zelf risico-aansprakelijk is voor de fouten die hij maakt.

Dit rapport brengt zowel de ervaren problemen als de ingezette oplossingsrichtingen in de lerende praktijk in beeld. Beide zijn een uiting van de oproep van de respondenten om in de bestuurlijke ambitie de wisselwerking tussen wetgever en praktijk te versterken, lessen te trekken en de juiste balans steviger te verankeren.

Oktober 2016,

Ieta Polman en Jeroen van den Broek

¹ Tot 1 januari 2016 College Bescherming Persoonsgegevens, CBP.

² 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.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	4
1 Onderzoekskader	7
1.1 Onderzoeksvraag.....	7
1.2 Context	7
1.3 Onderzoeksveld.....	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Beginnen bij het begin: een casus	9
2.1 Een casus	9
2.2 De vragen van de regisseur	10
2.2 Conclusie	11
3 Van de casus naar het meso-niveau: ongewenste praktijken.....	12
3.1 Complexe toestand	12
3.2 Ongewenste praktijken	14
3.2.1 Regisseurs worstelen met hun verantwoordelijkheden	14
3.2.2 Sub-optimale werkwijzen	15
3.2.3 Interpretatie is persoonsafhankelijk, er ontstaat differentiatie	16
3.2.4 Veelheid aan afspraken	17
3.2.5 Gebrek aan kennis en structuur verlamt de praktijk.....	18
3.2.6 Een terugtrekkende in plaats van een lerende praktijk.	19
3.3 Conclusies en aanbevelingen	20
3.3.1 Conclusies.....	20
3.3.2 Aanbevelingen.....	21
4 Zijn er ook voorbeelden die kunnen bijdragen aan een oplossing?.....	22
4.1 Oproep tot een lerende praktijk.....	22
4.2 Lessen uit de praktijk.....	23
4.2.1 Koepelconvenanten.....	23
4.2.2 Procesregie	25
4.2.3 De gemeente als systeem.....	27
4.2.4 De lerende organisatie	28
4.2.5 Omdenken	29
4.3 Conclusies en aanbevelingen	30
4.3.1 Conclusies	30
4.3.2 Aanbevelingen	31

5	Conclusies en aanbevelingen	32
5.1	Conclusies	32
5.1.1	Conclusie 1: De verwachtingsdruk op de regisseur is hoog.	32
5.1.2	Conclusie 2: De regisseur kan die verwachting onmogelijk waar maken.	33
5.1.3	Conclusie 3: Regie en integrale samenwerking <i>kunnen</i> beter verankerd worden in de wet.....	34
5.1.4	Conclusie 4: Het is tijd om lessen te trekken.....	35
5.1.5	Conclusie 5: Wettelijke verankering met stip bovenaan.....	36
5.2	Aanbevelingen.....	37
6	Onderzoeksverantwoording.....	38
6.1	Doel van het onderzoek	38
6.2	Onderzoeksopzet.....	39
6.2.1	Onderzoeksstijl: exploratief en oplossingsgericht.....	39
6.2.2	Fasering	39
6.3	Onderzoeksgroep	40
6.4	Onderzoeksmethoden.....	41
6.4.1	Literatuurstudie.....	41
6.4.2	Semi-gestructureerde interviews met professionals	41
6.4.3	Inzet studenten	41
	Bijlage 1: De vragen van de regisseur uitgewerkt	43
	Bijlage 2: De wet in relatie tot beleid	49
	Literatuur.....	56

1 Onderzoekskader

1.1 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt: *in hoeverre kan de gemeente de regierol op de aanpak van de integrale veiligheid waarmaken binnen de mogelijkheden die wet- en regelgeving daarvoor bieden?*

De vraag is opgedeeld in drie deelvragen:

1. *Handvat*: welke handvatten/universele noties heeft de gemeentelijke regisseur om de integrale informatie-uitwisseling in samenwerkingsverbanden te organiseren met betrekking tot de thematische aanpakken in het zorg- en veiligheidsdomein?
2. *Doorakkeren en afpellen*: ‘akker’ praktijkvoorbeelden op de aanpak jeugdgroepen met een aantal gemeenten door en pel de mogelijkheden af. Stel daarbij de vraag: zijn deze mogelijkheden duurzame oplossingen?
3. *Adresseren*: welke vragen, knelpunten, open einden blijven er over die de bestuurlijke ambitie frustreren of bad practice voeden? Kunnen de gemeenten die vragen zelf aan of vragen deze een actie op het landelijk niveau?

Bureau Regioburgemeesters heeft de coöperatie Driekwadraat³ gevraagd het onderzoek uit te voeren.

1.2 Context

De mogelijkheden voor informatievergaring (verzamelen), info-opslag (registreren), info-verwerking (analyseren) en info-uitwisseling (verstrekken, ontvangen) groeien gestaag. Onder de lokale bestuurlijke regie werken partners aan tafel (veiligheid, zorg, onderwijs, welzijn, werk en inkomen) meer en meer samen. Uitwisseling van informatie is gewenst om de ‘klant’, de burger, goed en eenduidig van dienst te kunnen zijn en om het bestuur beter van dienst te zijn ten behoeve van het algemeen belang. Tegelijk nemen de digitale mogelijkheden om informatie te vinden, op te slaan, te analyseren en uit te wisselen toe.

Er leek een tijd te zijn dat het in het belang van de burger was zoveel mogelijk informatie met elkaar te delen, om een zo goed mogelijke interventie op een probleem te krijgen. Die tijd is voorbij. Het gaat niet om ‘meer’, maar om ‘beter’, ‘doelmatig’ en ‘verantwoord’.

Wat ‘beter’, ‘doelmatig’ of ‘verantwoord’ inhoudt, is daarbij een vraag. Informatiedeling is aan regels gebonden; ketenpartners zijn aan eigen regelgeving gebonden; de burger voert zelf de regie over ‘zijn’ informatie en de wet schrijft voor wanneer hij toestemming moet geven om info-deling mogelijk te maken. Regels zijn niet altijd duidelijk, bekend, afgestemd op elkaar, werkbaar voor het veld. Tegelijk verschuift de werkwijze: welke informatie is voor wie noodzakelijk om een goede volgende stap in de aanpak van een probleem te kunnen maken?

Gemeenten hebben op verschillende taakvelden behoefte aan meer duidelijkheid over de mogelijkheden en onmogelijkheden van informatie-uitwisseling. Zij geven aan niet altijd in staat te

³ Driekwadraat is een coöperatie die zich bezighoudt met onderzoek, advies en begeleiding op maatschappelijke vraagstukken, voor overheden en ondernemingen. Zie voor meer informatie www.driekwadraat.nl

zijn privacy en informatie-uitwisseling goed in te richten als voorwaarde voor een adequate integrale aanpak op een thema. Het is daarbij de vraag of dit ligt aan een gebrek aan zelfredzaamheid bij de gemeenten of dat er in wet- en regelgeving noodzakelijke voorwaarden ontbreken om hoe dan ook zelfredzaam te kunnen zijn.

1.3 Onderzoeksveld

Om de vraag behapbaar te maken heeft de opdrachtgever ervoor gekozen om een onderwerp uit te lichten waarop de gemeentelijk regisseur de integrale informatie-uitwisseling in samenwerkingsverbanden organiseert. Er is gekozen voor de aanpak van problematische jeugdgroepen en problematisch groepsgedrag. Die aanpak kenmerkt zich door een samenstel van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen, door interventie in een zo vroeg mogelijk stadium om escalatie van gedrag te voorkomen en door samenwerking in de lokale keten van zorg en veiligheid onder regie van de gemeente.

1.4 Leeswijzer

De lezer die alleen een samenvatting van het onderzoek wil lezen, verwijzen wij naar hoofdstuk 5.

We starten dit rapport in hoofdstuk 2 met een voorbeeld van de casuïstiek waar de gemeentelijk regisseur in zijn dagelijkse praktijk mee werkt en leggen de verbinding met de vragen die daarbij ten aanzien van zorgvuldige gegevensverwerking opduiken.

In hoofdstuk 3 trekken we de vragen van de regisseur naar het meso-niveau en geven we duiding aan de ongewenste praktijken die in het snijvlak van aanpak en gegevensverwerking bestaan onder invloed van de ambiguïteit tussen het ontbreken van een wettelijke grondslag voor integrale samenwerking en de in het overheidsbeleid aan de gemeenten opgedragen verantwoordelijkheid om problemen juist onder bestuurlijke regie en in integrale samenwerking aan te gaan.

Hoofdstuk 4 maakt een stap vooruit en beschrijft welke lessen de 'lerende praktijk' aandraagt om aan de voorwaarde van zorgvuldige gegevensverwerking in integrale samenwerking onder bestuurlijke regie tegemoet te komen. Deze aangedragen lessen kunnen bijdragen aan de doorontwikkeling van de wetgeving ten aanzien van gegevensverwerking in domeinoverstijgende aanpakken.

In hoofdstuk 5 trekken we conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en beantwoorden we de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 6 geeft vervolgens de onderzoeksverantwoording en het rapport sluit af met enkele bijlagen en een literatuurlijst waarin de geraadpleegde literatuur is opgenomen.

2 Beginnen bij het begin: een casus

In dit inleidende hoofdstuk beginnen we bij het begin: de casuïstiek waar de gemeentelijk regisseur⁴ mee werkt en de vragen die hij heeft ten aanzien van zorgvuldige gegevensverwerking. Het is bedoeld om de lezer een inkijk te geven in de praktijk. In het onderzoek hebben wij met vele regisseurs de casuïstiek doorgeakkerd en afgepeld. Een uitwerking van het interview met betrekking tot de hier opgenomen casus is opgenomen in bijlage 1.

2.1 Een casus

In de gemeente vinden in korte tijd verschillende massale vechtpartijen plaats. Ze lijken spontaan op te duiken, op steeds wisselende locaties. Bij de vechtpartijen zijn scholieren betrokken van de scholen in de gemeente. De gemeente heeft een regiofunctie, leerlingen wonen in verschillende kleine dorpen om de gemeente heen. Niet alleen de vechtpartijen, ook de aandacht ervoor in de media, zorgen voor onrust en onveiligheid. Meldingen van de vechtpartijen komen binnen bij politie en gemeente vanuit burgers, bedrijven en de particuliere beveiligingsdienst die in opdracht van de gemeente onder meer surveilleert in en om het winkelcentrum. Scholieren posten filmpjes van de vechtpartijen op social media.

Het gebruikte geweld in de vechtpartijen neemt toe. Verschillende slag- en steekwapens worden gesignaleerd. Omdat de politie steeds 'te laat' is, een melding krijgt nadat de vechtpartij is uitgebroken, is het moeilijk aanhoudingen te verrichten. Aanhoudingen die plaatsvinden, leiden niet tot vervolging, omdat er weinig duidelijk wordt over de rol en betrokkenheid van de verdachte in de massale dynamiek van de vechtpartij. Er worden geen aangiftes gedaan.

Op basis van onder meer de verhoren en een sentimentanalyse van de filmpjes op social media door een deskundige bij de politie, blijkt de betrokkenheid van de scholen. Jongeren dagen elkaar via social media onder schooltijd uit om te gaan vechten op een aangeduide locatie. De berichten worden onder schooltijd snel gedeeld en breed verspreid. Enkele namen duiken op van aanstichters van de onrust.

De politie heeft contact met de jeugdgroepencoördinator bij de afdeling OOV van de gemeente en samen betrekken zij de scholen in de aanpak. Op verschillende scholen blijken berichten van ouders binnen te zijn gekomen van leerlingen die worden geïntimideerd en gedwongen mee te gaan naar de vechtpartij. Namen zijn bij de scholen bekend. Ook de particuliere veiligheidsdienst geeft de gemeente aan verschillende jongens in de kopgroep te herkennen als aanstichters van andere vechtpartijen, overlast en intimidatie in het winkelcentrum.

Politie en gemeente zijn partij in het convenant Aanpak problematische jeugdgroepen. Net als de scholen is de particuliere beveiligingsdienst geen partij in het convenant. De omringende gemeenten hebben ieder een eigen convenant. In die convenanten zijn onder meer ook 3 verschillende lokale organisaties voor het jongerenwerk betrokken.

⁴ We benoemen de regisseur voor het lezersgemak in dit rapport als een 'hij'. In de praktijk komen we mannelijke en vrouwelijke regisseurs tegen.

Omdat het jongerenwerk gemeenteoverschrijdend werkt en de jongeren zich voortdurend door de dorpen heen bewegen, kunnen de jongerenwerkers vaak vroegtijdig en adequaat onrust in de kiem smoren. Jongerenwerk is niet als professionele partij bij de vechtpartijen betrokken, omdat die plaatsvinden net na schooltijd en het jongerenwerk later op de dag actief is.

2.2 De vragen van de regisseur

In de praktijk leeft regelmatig het idee dat convenanten de verplichtingen en bevoegdheden van partijen regelen. Convenanten zijn echter niet meer dan een set van werkafspraken die partijen op basis van de in de wet gegeven plichten en bevoegdheden met elkaar maken.

Hier stuit de regisseur in deze casus meteen op een eerste vraagstuk: alleen in de Wet op de Politiegegevens (WPG) is voor de politie een wettelijke grondslag opgenomen voor gegevensverwerking in *integrale* (dus multilaterale) samenwerking. Voor de overige partijen is het de vraag hoe verder, omdat het aan een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking in integrale samenwerking ontbreekt⁵. Omdat de wetgever ruimte laat, zijn er verschillende zienswijzen over de interpretatie van die ruimte. Er zijn grofweg 3 stromingen:

1. Er is een gemeenschappelijke doelbinding geformuleerd in het covenant (aankpak problematisch groepsgegedrag met als doel criminaliteit en overlast te verminderen, aankwas te voorkomen en jongeren een beter perspectief te geven). Nu moet er voor iedere betrokken partij een juridische grondslag gevonden worden in de Wbp en een uitwerking ervan in een materiewet.
2. Er is een gemeenschappelijke doelbinding geformuleerd. Omdat er geen wettelijke grondslag bestaat voor gegevensverwerking in *integrale* samenwerkingsverbanden, moeten de betrokken partijen vooraf duidelijke criteria afspreken, vastleggen en aan de burgers kenbaar maken op basis waarvan gegevensverwerking plaats mag vinden.
3. Er is een gemeenschappelijke doelbinding geformuleerd. Als partijen de noodzakelijkheid voor het verwerken van gegevens kunnen onderbouwen volgens de regels van proportionaliteit⁶, subsidiariteit⁷ en zorgvuldigheid⁸ en deze onderbouwing bij iedere afweging zorgvuldig vastleggen, mag er verwerkt worden.

Maar welke stroming is nu de juiste? Daarover bestaat geen eensluidend antwoord.

Omdat de wetgever ruimte laat, krijgen de convenanten een belangrijke plaats in de onderbouwing en verantwoording van de aankpak ten aanzien van de gegevensverwerking. In het covenant maken de lokale partijen immers de onderlinge werkafspraken. De regisseur stuit hier op een tweede lastige kwestie. Met welke set van werkafspraken moet hij werken nu bijvoorbeeld verschillende gemeenten betrokken zijn en verschillende partijen wel betrokken zijn in de casus, maar geen

⁵ Zie voor een uitwerking van wet- en regelgeving in relatie tot het beleid 3.1 en bijlage 2.

⁶ Proportionaliteit: staan de middelen in redelijke verhouding tot het te bereiken doel?

⁷ Subsidiariteit: kan het doel ook op een minder ingrijpende wijze worden bereikt?

⁸ Zorgvuldigheid: hiertoe stelt de privacywetgeving allerlei materiële eisen zoals beveiliging, informatieplichten, invulling geven aan de rechten van de betrokkenen enzovoorts.

partner in het convenant? De gemeentelijk regisseur is vooral ook procesregisseur die op basis van commitment van partijen de samenwerking begeleidt en bewaakt en is gebaat bij duidelijkheid.

Naast de wat-vragen spelen in de casus verschillende hoe-vragen. Deze vragen gaan over de zorgvuldigheid in de gegevensverwerking, zoals zorgvuldige opslag van gegevens en de notificatieplicht (kortweg het informeren van alle betrokkenen over de gegevensverwerking).

Dit inleidende hoofdstuk is niet bedoeld om antwoord op alle wat en hoe-vragen te formuleren. Het zou een onderzoek waard zijn om juridisch experts uit de verschillende stromingen de uitgewerkte vragen uit de bijlage voor te leggen en te vergelijken welke sets aan antwoorden dat geeft. Dat valt buiten het bestek van dit onderzoek. Dit hoofdstuk geeft alleen een eerste indruk van de casuïstiek waar de regisseur mee werkt en de vragen die hij daarbij heeft.

2.2 Conclusie

Gemeentelijk regisseurs worden wel eens schertsend *1000-dingen doekjes* genoemd. Zij hebben een cruciale spilfunctie in de integrale aanpak van problemen in het raakvlak van zorg en veiligheid, waarbij vele partners wisselend betrokken zijn en vele werkprocessen en overleggen elkaar kruisen. De regisseur is niet meer weg te denken uit de aanpak, of het nu de regisseur is op het tactisch niveau (degene die de samenwerking organiseert en bewaakt) of de regisseur op casusniveau (degene die de specifieke aanpak op een groep organiseert en bewaakt). Hij is vaak de Haarlemmerolie in de aanpak.

Vanwege het karakter van de functie is de regisseur een multitasker met veel taakaccenten. Zeker in gemeenten met beperkte juridische ondersteuning is het de vraag waar de regisseur zijn ondersteuning vandaan kan halen als hij vragen heeft over de regels voor privacy en gegevensverwerking. Doordat algemene regels al vrij ingewikkeld overkomen, komt de regisseur aan specifieke vragen nauwelijks toe. Maar ook als de regisseur wel de moeite neemt specifieke vragen beantwoord te krijgen, blijkt het verschaffen van inzicht en praktische handreiking moeilijk.

Kortom, het is voor de gemeentelijk regisseur geen sinecure zorg te dragen voor een zorgvuldige gegevensverwerking in de domeinoverstijgende (integrale, multilaterale) aanpak van problemen. Desondanks zien we in het onderzoek dat de respondenten gemotiveerd zijn verbeterlagen aan te brengen waar dat kan en hun verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een juiste balans tussen gegevensverwerking ten behoeve van de aanpak en de privacy van de betrokken burger serieus opvatten.

3 Van de casus naar het meso-niveau: ongewenste praktijken

In het vorige hoofdstuk bespraken wij de praktijk van de gemeentelijk regisseur op het niveau van één casus, het micro-niveau. Zoals gezegd werkt de gemeentelijk regisseur niet op één casus of taakveld tegelijk; hij heeft een breed palet aan aanpakken en taken in zijn beheer. In dit hoofdstuk vertalen wij de vragen van de regisseur in de casus naar de uitdagingen waarmee hij zich op meso-niveau geconfronteerd ziet. We laten daarbij de vele respondenten in ons onderzoek zelf aan het woord en geven duiding aan hetgeen zij vertellen. Daar waar de respondent geen gemeentelijk regisseur is, geven we dat tussen haakjes aan.

Opvallend in de vele gesprekken die wij voerden was dat de respondenten geen klagers zijn, die zich wentelen in de onduidelijkheid die er vaak is. Nogmaals; respondenten geven aan hun verantwoordelijkheid serieus te nemen en laten een leergierige, gemotiveerde houding zien. Zorgvuldige gegevensverwerking is iets dat er voor hen toe doet, net als de adequate aanpak van problematische groepsgedrag onder jongeren.

3.1 Complexe toestand⁹

De eerste vraag die de regisseur zich stelt is: wat is er geregeld in de wet?

De wetgever heeft ervoor gekozen vooralsnog geen wettelijke grondslag op te stellen voor gegevensverwerking in situaties waarin professionals onder bestuurlijke regie integraal samenwerken in het zorg- en veiligheidsdomein. De Wbp geeft slechts de noodzakelijke vereisten voor gegevensverwerking:

1. Doel
2. Grondslag
3. Noodzakelijkheid
4. Zorgvuldigheid.

Voor de wettelijke grondslagen zelf wordt verwezen naar de vele sectorale wetten (ook wel materiewetten genoemd¹⁰). Als deze wetten al grondslagen geven voor onderlinge uitwisseling van persoonsgegevens, betreft dit vaak uitwisseling binnen de domeinen (zoals zorg, veiligheid, werk & inkomen, onderwijs) in plaats van domeinoverstijgende uitwisseling, en gaan de regels over bilaterale uitwisseling in plaats van over multilaterale uitwisseling. De regels zijn bovendien moeilijk kenbaar; ze zijn niet eenduidig geformuleerd en zitten in de vele wetten opgesloten en verstopt.

Een professional ‘verwerkt’ al gauw gegevens in de ogen van de wetgever. De wet noemt niet-limitatief het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, doorzenden, verspreiden, beschikbaar stellen, samenbrengen, met elkaar in verband

⁹ Een meer uitgebreide beschrijving van de wet in relatie tot het beleid treft u in bijlage 1.

¹⁰ Sectorale wetten richten zich slechts op de regulering van (in dit geval) privacy en informatie-uitwisseling binnen een bepaald domein.

brengen, afschermen, uitwissen en vernietigen van gegevens. De wet stelt strenge eisen aan het verwerken van gegevens en het waarborgen van de privacyregels.

Tegelijk is de bestuurlijke regie en de aanpak in integrale samenwerkingsverbanden al jarenlang uitgangspunt van overheidsbeleid. Daarbij is de beweging van landelijk naar lokaal sinds de decentralisering van het sociaal domein een feit. Evenals de beweging van reactief (nadat de problemen zich hebben voorgedaan) naar proactief (ter voorkoming van escalatie van problemen). De bestuurlijke regietaak is, evenals de integrale samenwerking, niet wettelijk verankerd, maar wel als beleidsverantwoordelijkheid opgedragen aan het lokale bestuur.

De problematiek waar de gemeenten met partners aan tafel een adequate aanpak op moeten ontwikkelen en uitvoeren getuigt met regelmaat van multiprobleemsituaties. De aanpak ontwikkelt zich, mede naar aanleiding van schokkende gezinsdrama's, van gefragmenteerd naar integraal en geregisseerd.

Privacy en gegevensverwerking blijkt daarbinnen een beladen onderwerp. De lokale professionals aan tafel en zeker de gemeentelijk regisseur accepteren en erkennen de verantwoordelijkheid om zorgvuldig met de verwerking van persoonsgegevens om te gaan en tonen motivatie en inzet om de 'juiste balans' te vinden. Tegelijk geven zij aan niet uit de voeten te kunnen met de tegenstrijdigheid tussen een incomplete wet en een duidelijke bestuursverantwoordelijkheid.

De AP noemt deze toestand 'complex' en signaleert nadrukkelijk de haast onmogelijke taak van de gemeente: *'zij moet helderheid scheppen zonder verdere handreikingen van de wetgever terwijl de praktijk zich nog aan het ontwikkelen is'* (AP, 2016: 3). De complexiteit zit in de combinatie van:

- Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor integrale samenwerking.
- Het bestaan van een veelheid aan materiewetten waarbinnen regels voor gegevensverwerking onvolledig (bijvoorbeeld bilateraal en niet multilateraal, domeinspecifiek en niet domeinoverstijgend) en zonder herkenbare systematiek zijn opgenomen.
- De beleidsopdracht die juist inhoudt dat de aanpak van problemen in het snijvlak van zorg- en veiligheid juist door integrale samenwerking onder gemeentelijke regie uitvoering moet krijgen.
- De tijdspanne waarin de gemeenten zich bevinden (denk aan decentralisering, marktwerving, kostenbesparing).

Respondenten in het onderzoek dragen tal van voorbeelden aan van ongewenste praktijken die het gevolg zijn van deze 'complexe toestand':

- Regisseurs worstelen met hun verantwoordelijkheden.
- Sub-optimale werkwijzen die alleen tot doel hebben buiten de Wbp te blijven.
- Interpretatie is persoonsafhankelijk, er ontstaat differentiatie.
- Er is een niet te omvatten veelheid aan afspraken.
- Gebrek aan kennis en structuur verlamt de praktijk.
- Een terugtrekkende in plaats van een lerende praktijk.

In de volgende paragraaf worden deze ongewenste praktijken uitgewerkt. Aan het eind van het hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen gegeven.

3.2 Ongewenste praktijken

3.2.1 Regisseurs worstelen met hun verantwoordelijkheden

“Wij wilden de leerplichtambtenaar en de school uitnodigen in het overleg over de groepsaankpak. Maar zij zijn geen partner in het convenant. Dat is de eerste hobbel. Daarnaast geven ze zelf aan dat ze geen informatie mogen delen zonder toestemming. Wij hebben juist geleerd dat in de groepsaankpak toestemming nooit vrijwillig gegeven kan worden, dus dat je een andere grondslag moet hebben. Maar de school zou niet weten welke grondslag dat dan is, want de schoolwetten gaan over de school en niet over wat de leerlingen als groep daarbuiten aanrichten. Onderhand roepen de jongens elkaar onder schooltijd in de pauzes maar ook via Whatsapp op om na school een partijtje te gaan vechten bij het winkelcentrum. Juist door social media heeft dat een enorme aanzuigende werking en escaleert het snel. Ik zit er echt mee dat ik als regisseur daadkrachtig door moet pakken in de aankpak, maar er bijvoorbeeld niet achter kom of dat toestemmingsvereiste nu geldt of juist niet. Ik weet dan niet wat ik moet doen, terwijl iedereen naar mij kijkt.” (Respondent, uit de casus).

“Wij hebben aan den lijve ondervonden hoeveel schade het brengt als het ons niet lukt de regels en afspraken goed op orde te krijgen en de professionals in de uitvoering er goed op te trainen. Het gaat niet alleen om overzicht en informeren over regels en afspraken, ook om coaching en intervisie bij professionals die steeds opnieuw op straat en in het overleg de afweging moeten maken wat kan en wat niet. Bij ons ging het goed fout, toen informatie op de verkeerde plek terecht kwam. Ik kan daar niet over vertellen, maar het leidde tot ontslag bij de ene professional en een lange stroom van intimidatie vanuit de groep jongeren voor de ander. Ik heb daar nachten van wakker gelegen omdat ik ervan overtuigd ben dat beide werkers met hart en ziel hun professie probeerden uit te oefenen.” (Respondent).

Het College van B&W is verantwoordelijk voor de inbedding van gegevensverwerking in een zorgvuldig proces van triage en het maken van afspraken hierover met samenwerkingspartners. De gemeente draagt deze verantwoordelijkheid op verschillende taakvelden op aan de gemeentelijk regisseurs. Gemeentelijke regie vindt plaats op twee niveaus: de algehele regie op de gemeentelijke samenwerkingsverbanden en de bijzondere regie op de aankpak van een specifieke casus of probleem. Regisseurs geven op beide niveaus aan te worstelen met de spanning tussen verschillende van hun verantwoordelijkheden. Enerzijds de lastige opgave van zorgvuldige inbedding van gegevensverwerking en anderzijds de opdracht om vroegtijdig, integraal en adequaat door te pakken waar en wanneer dat nodig is. Opvallend daarbij is dat deze worsteling niet alleen knaagt op functioneel niveau, maar dat regisseurs aangeven ook persoonlijk de worsteling als belastend, als stressfactor, te ervaren.

3.2.2 Sub-optimale werkwijzen

“In de standaardrapportage die de politie nu maakt van het beeld dat zij op basis van politie-informatie van de groep heeft, is geanonimiseerde informatie op het groepsgedrag opgenomen. Zo van: van de 9 jongeren hebben er 3 in het afgelopen jaar een overlastdelict begaan. We hebben afgesproken dat het OM en het jongerenwerk dat in de beeldvormende fase van de aanpak ook zo doen. Dan geldt de Wbp nog niet, want ieder analyseert de eigen informatie, maar deelt de bevindingen zonder een naam te noemen. Het lastige is dat je dan eigenlijk niks weet. Want als bijvoorbeeld politie, OM en jongerenwerk het alle drie afzonderlijk over 3 op de 9 jongeren hebben, hebben ze het dan over dezelfde jongeren of steeds over 3 andere? Dat zegt nogal wat over de groepsdynamiek, of het er 3 zijn of alle 9.” (Respondent).

Verschillende respondenten geven voorbeelden van ineffectieve werkwijzen om buiten de Wbp te blijven. Daarbij gaat het vooral om de fase van vroegsignalering, waarbij er wel signalen zijn van problematisch groepsgedrag, maar de beeldvorming ontbreekt om te kunnen duiden of er een integrale groepsaanpak moet komen.

Om tot beeldvorming te kunnen komen is uitwisseling van informatie nodig. Dat stuit op twee hobbels: grondslag en notificatie¹¹. Juristen hebben verschillende zienswijzen op de vraag of grondslagen toegepast kunnen worden in de fase van preventie of vroegsignalering. Ander aandachtspunt is dat professionals in deze verkennende fase verschillende redenen aanvoeren om de jongeren bewust *niet* te informeren over de gegevensverwerking. Op de ‘brutolijst’ van potentieel betrokkenen bij het problematische gedrag staan bijvoorbeeld jongeren die nadat een integraal beeld is opgemaakt niet op de ‘nettolijst’ terugkeren. Zij blijken niet betrokken, hun namen worden verwijderd. Ook zijn er jongeren die juist op het goede pad zijn en alleen in de periferie van de groep gezien worden. Ook voor hen kan de notificatieplicht onnodige onrust en zorg oproepen, louter en alleen omdat zij in de verkennende fase ‘gezien’ zijn. De Wbp geeft aan dat het toepassen van een van de uitzonderingsgronden voor notificatie in artikel 43 altijd maatwerk moet zijn en per geval bekeken en verantwoord moet worden.

Om vereisten van grondslag en notificatie te omzeilen worden werkwijzen bedacht waarvan de professionals aangeven dat ze weliswaar niet effectief zijn voor de aanpak (ze kosten bijvoorbeeld extra tijd en inspanning), maar wel de Wbp buiten houden tot de fase dat besloten is een op de groep gericht Plan van Aanpak op te stellen om het problematisch groepsgedrag adequaat aan te kunnen pakken.

¹¹ Notificatie is het informeren van de betrokkene over de gegevensverwerking (transparantiebeginsel, art 6,33 en 34 Wbp).

3.2.3 Interpretatie is persoonsafhankelijk, er ontstaat differentiatie

“Het is maar de vraag wat je voorop stelt, de wet of het maatschappelijk belang. Soms liggen die niet in lijn met elkaar, of weet je dat je linksom of rechtsom kunt redeneren. Bij onze juridische afdeling weet ik wie vooral in control wil blijven door de wet nauwkeurig uit te leggen of wie ook wel ruimte wil zoeken omdat bijvoorbeeld het belang van het kind daarom vraagt. Ik ga soms eerst na wie er aan het werk is bij de juristen voor ik om advies vraag. Dan kan ik zomaar een dagje wachten, tot de juiste persoon er in mijn ogen is. Want de dekking van de juridische afdeling is een van de pijlers waarop ik mijn beslissing motiveer.” (Respondent).

Doordat de wetgever ruimte laat aan de ‘lerende praktijk’ ontstaan er stromingen in de toepassing van de wet, van rekkelijk naar precies. De ‘rekkelijken’ geven aan dat een maatschappelijke doelbinding (welbepaald en uitdrukkelijk omschreven) voldoende grondslag is als zij gemotiveerd en volgens de regels van subsidiariteit, proportionaliteit en zorgvuldigheid wordt uitgewerkt en toegepast. Zij voelen zich gesteund door de jurisprudentie die in het Alijda-project leidde tot de uitspraak dat er onvoldoende grond is voor zorgvuldige gegevensverwerking als achter de doelbinding geen criteria zijn geformuleerd om zorgvuldige verwerking met waarborgen te omkleden¹². Het ontbreken van de criteria zou kunnen leiden tot willekeur. Omgekeerd geredeneerd geven de rekkelijken aan dat doelbinding plus criteria samen dus voldoende grondslag kunnen zijn. De ‘preciezen’ spreken dit tegen en geven aan dat – zo nodig met juridische ondersteuning – voor iedere partij achter de integrale doelstelling een wettelijke grondslag gevonden zou moeten worden in de sectorale wetten. Het maakt voor een professional (en dus de burger aan wie hij een dienst verleent) uit onder welke stroming hij zijn werk doet.

De aanhangers van de ene dan wel de andere stroming lijken elkaar soms te bestrijden of op z’n minst tegen te spreken. Professionals worden soms ‘gewaarschuwd’ voor toonaangevende personen of adviesbureaus in het ene dan wel het andere kamp. In andere situaties hebben professionals er geen idee van dat er verschillende interpretatiemogelijkheden zijn en vertrouwen zij op de uitleg die de adviseur hen geeft.

Willekeur is misschien te sterk uitgedrukt, maar door de verschillende interpretaties van de wet ontstaat wel het gevaar van rechtsongelijkheid. Wat in de ene gemeente kan, kan in de andere gemeente niet.

¹² <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2007:BA8742&keyword=BA8742>

3.2.4 Veelheid aan afspraken

“Als coördinator aanpak jeugdgroepen en overlast werk ik samen met de wijkagent, de jongerenwerker, de buurtregisseur en het toezichtteam op een groep jongeren. We weten wie ze zijn en wat ze doen en dat geldt omgekeerd ook. Die jongeren weten precies wie wij zijn en wat we doen. Als het nodig is, komt de zorgcoördinator van school of de leerplichtambtenaar erbij of bijvoorbeeld iemand van het sociaal wijkteam. Duidelijk voor iedereen. Het werkt ook goed. Als ik formeel na moet gaan wat ik wel en niet zou mogen binnen de gemaakte afspraken heeft een jongere opeens geen naam meer, maar heeft hij verschillende labels waar verschillende convenanten aanhangen: hij is ‘jeugdgroeplid’ (convenant Aanpak jeugdgroepen), ‘veelpleger’ (Convenant Veiligheidshuis), ‘top X’er’ (Convenant Persoonsgebonden aanpak), ‘leerling’ (Convenant Veilige school) en ‘cliënt in de jeugdzorg’ (convenant 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur). Als een jongere dan ook nog woont in de ene gemeente en op school gaat of rotzooi uithaalt in een andere gemeente heb ik te maken met convenantensets uit verschillende gemeenten. Het is een volstrekt onwerkbare chaos aan afspraken.” (Respondent).

“Wij hebben een student een onderzoek laten doen naar de convenanten in een van de grotere gemeenten in onze eenheid, zodat we onze collega’s op straat en aan de integrale overlegtafel beter zouden kunnen informeren over de gemaakte afspraken. Hij inventariseerde meer dan 150 convenanten, alleen al voor die ene gemeente. Daar schrokken we erg van. Ook omdat vrijwel alles steeds weer verschillend is. Doel, partners, looptijd, procesafspraken, verwerkingssystematiek, bewaartermijnen en noem maar op. Hoe kunnen we daarop onze collega’s in de uitvoering sturen?” (Respondent, politie).

Gebrek aan een duidelijk wettelijke kader ten aanzien van integrale samenwerking en de wettelijke verplichting om de specifieke regels in de verschillende materiewetten te volgen, leiden ertoe dat samenwerkingsverbanden zelf afspraken ten aanzien van gegevensverwerking vastleggen in werkprocessen, handreikingen, stroomschema’s, convenanten en dergelijke. Met deze overkoepelende afspraken schept de samenwerking geen nieuwe bevoegdheden (die zijn immers gelimiteerd benoemd in de diverse wetten), maar legt zij doelen, grondslagen en afspraken over proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid vast. De vele professionals die betrokken zijn bij een integrale aanpak hoeven zodoende niet voortdurend zelf de afweging te maken, maar kunnen zich richten naar de afwegingen in het afsprakenkader. Het organiseren van dergelijke afsprakenkaders bij integrale samenwerking wordt gezien als een taak van bestuurlijke regie.

Tot zover geen probleem. In het onderzoek bleek echter regelmatig een praktijk waarin de veelheid aan afsprakenkaders voor de professional niet werkbaar is. De kaders leiden tot fragmentatie in

plaats van tot regulatie. De gemeentelijk regisseur die vaak een veelheid aan taken combineert, kan noch de vele regels uit de materiewetten, noch de vele daaruit afgeleide afspraken uit de convenanten kennen, laat staan toepassen, bewaken of uitleggen aan de professionals in het samenwerkingsverband of burgers die erom vragen. Het veelgehoorde advies om voor de verschillende integrale aanpakken of samenwerkingsverbanden de vier bouwstenen van de Wbp in werkafspraken te vertalen (doel, criteria en/of grondslagen, noodzaak, zorgvuldigheid), schiet haar doel voorbij.

3.2.5 Gebrek aan kennis en structuur verlamt de praktijk.

“Ik zie in mijn trainingen veel professionals die met excuses aankomen om niet meer te hoeven samenwerken. Geheimhouding, vertrouwensrelatie, het mag niet van m’n baas/de jurist/de burgemeester/de wet en tal van ja-maar’en worden als kreten in de groep gegoid. Als ik doorvraag stuit ik vaak op wat ik altijd de angst van het niet-weten noem. Omdat je iets niet weet, ben je bang fouten te maken en die angst leidt ertoe dat je dan maar niks doet, je verschuilt achter grote begrippen als geheimhouding waar misschien niemand het fijne van weet. Als die begrippen gaan rondzingen en eigen waarheden worden, slaat de aanpak dood. Kennis en inzicht, veiligheid ervaren in wat wel en wat niet kan, heel concreet, is de eigenlijke behoefte die op – of onder – tafel ligt.” (Respondent, trainer).

“Onze wijkagent, die altijd goed werk verricht, kwam vertellen dat hij niet meer mee kan werken in de groepsaanpak. Hij gaf aan dat de korpschef had gezegd dat hij iedere collega die informatie onjuist deelt, daar persoonlijk voor aansprakelijk zal stellen. Dat risico wilde deze collega niet lopen en hij nam het zekere voor het onzekere.” (Respondent).

“Wij hebben geprobeerd alles zo ver mogelijk dicht te timmeren. Dat betekent wel dat ons werkproces tot in alle details uitgewerkt is. En dan blijven er steeds nog nieuwe situaties of vragen waar we niet aan gedacht hadden. Ik heb het gevoel dat we onszelf steeds klem zetten. (...) Ik zou wel eens een uitspraak van een rechter uit willen lokken, maar durf dat ook weer niet. Je weet nooit of je een precieze of een rekkelijke rechter treft.” (Respondent).

De ruimte in de wet, de stromingen in de uitleg en toepassing ervan, de verscheidenheid aan materiewetten en de veelheid aan lokale invullingen en afsprakenkaders maken dat veel professionals in de praktijk een gebrek aan kennis en structuur ervaren. Die onzekerheid leidt regelmatig tot terughoudendheid in de samenwerking, niet op basis van een zorgvuldige professionele afweging, maar vanwege de angst fouten te maken.

In de voorbeelden die de respondenten met ons deelden zagen we als gevolg van de onzekerheid ook de neiging om alles zoveel mogelijk gecontroleerd te regelen. Hierdoor ontstond een enorme verdichting in de afspraken onder het werkproces, maar de onzekerheid bleek er bij doorvragen niet mee opgelost.

3.2.6 Een terugtrekkende in plaats van een lerende praktijk.

“Iedere gemeente heeft eigen convenanten. Ik krijg de aanpak niet voor elkaar omdat de jongeren in de problematische groep bij ons in de gemeente wonen, maar in verschillende andere gemeenten voor criminaliteit en overlast zorgen. Daar gaan ze uit, of ze zitten er op school, of ze fietsen erdoorheen als ze naar school gaan of wat dan ook. Ik sta alleen als gemeenteambtenaar voor de hele OOV-taak inclusief de vergunningen. Dan kan ik er niet bijhebben om uit te moeten zoeken wat in al die verschillende convenanten afgesproken is en wat ik volgens de wetten wel en niet met wie mag uitwisselen.” (Respondent).

“Wij hebben een externe ingehuurd om een businesscase te maken van de kostenbesparing in onze aanpak nu we integraal werken. Dat is goed gelukt. De aanpak vraagt veel minder inzet en is effectiever op al onze doelstellingen (overlast en criminaliteit verminderen; perspectief bieden; aanwas voorkomen). De burgemeester en de wethouder hebben de business case als vertrouwelijk document behandeld, omdat de aanpak op punten nog onvoldoende juridisch geborgd is. Dat is jammer, dat we door de dichtheid aan wetten en regels waar we aan moeten voldoen, niet meer ons kop boven het maaiveld uit durven steken. Mijn functie als makelaar of verbindingsofficier wordt ook daarom nog steeds niet geformaliseerd, maar ‘bestaat’ al wel een aantal jaar.” (Respondent).

“Wij hadden altijd een goed signaleringsoverleg problematische jeugdgroepen in het Veiligheidshuis. Dat werkt goed en effectief omdat als je een goede analyse maakt op het problematisch groepsgedrag je meteen ook kunt nagaan welke ruimte er is voor bijvoorbeeld een PGA. De manager van het Veiligheidshuis heeft ons onlangs laten weten dat het covenant van het Veiligheidshuis nu strikter uitgelegd zal worden. Het betreft voortaan alleen nog de overleggen waar jongeren met complexe problematiek reeds zijn geïdentificeerd en aangemeld. De voorfase, van identificeren en aanmelden tot en met de weegtafel, valt daarbuiten, onder de gemeente, volgens het Veiligheidshuis.” (Respondent).

In het onderzoek dragen respondenten ons voorbeelden aan van een terugtrekkende in plaats van een lerende praktijk. De regisseur geeft het op, voelt zich een roepende in de woestijn en raakt overbelast in de veelheid aan andere taken die hij heeft. Maar ook op het niveau van de integrale samenwerkingsverbanden zagen we een enkele keer een terugtrekkende beweging. Deze konden we niet goed duiden. Naast angst voor aansprakelijkheid bij onzorgvuldige toepassing van de Wbp, kunnen ook motieven met betrekking tot kostenbesparing of de kerntakendiscussie een rol spelen.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

3.3.1 Conclusies

1. De AP noemt de toestand waarin gemeenten zich bevinden ten aanzien van de zorgvuldige gegevensverwerking complex: het ontbreekt aan een wettelijke grondslag voor integrale samenwerking en voor gemeentelijke regie terwijl de beleidsverantwoordelijkheid om in multilaterale samenwerkingsverbanden onder regie van de gemeente multiprobleemsituaties in de verbinding zorg & veiligheid adequaat aan te pakken al jarenlang een feit is. Deze duiding van 'een complexe toestand' wordt bevestigd in de praktijk.
2. Het ontbreken van een juridische inbedding leidt tot ongewenste praktijken die de complexe toestand versterken.

In het onderzoek treffen wij tal van voorbeelden van ongewenste praktijken:

- De gemeentelijk regisseur worstelt met taken die haast onverenigbaar lijken. Zorgvuldige gegevensverwerking en adequaat aanpakken zijn moeilijk verenigbaar zolang de noodzakelijke randvoorwaarden voor die verwerking niet ingevuld zijn. Deze worsteling blijkt niet alleen een functionele verzwarende omstandigheid, maar ook een persoonlijke bron van stress voor regisseurs.
- Met name in de fasen van vroegsignalering en preventie ervaren regisseurs problemen met het vinden van de juiste grondslag en het volgen van de regels van zorgvuldigheid, zoals bijvoorbeeld de notificatieplicht. Om de Wbp te omzeilen worden er sub-optimale werkwijzen bedacht die meer tijd en geld kosten en minder bijdragen aan een adequate aanpak dan wanneer er wel een goede juridische bedding voor deze fase van de aanpak zou zijn.
- Omdat de wetgever ruimte heeft gelaten voor het vinden van de juiste balans tussen privacy en gegevensverwerking, ontstaan er stromingen in de interpretatie van de wet, variërend van rekkelijk naar precies. Er ontstaat differentiatie met risico op rechtsongelijkheid.
- Vanwege de ruimte in de praktijk adviseert de Rijksoverheid gemeenten te werken met convenanten waarin de werkafspraken zijn vastgelegd onder de bevoegdheden en vereisten die in de verscheidenheid aan wetten zijn gegeven. Dit advies schiet haar doel voorbij, omdat er een veelheid aan afsprakenkaders ontstaat, die niet werkbaar is.

- De onduidelijkheid en onzekerheid waarmee de professional te maken heeft, verlamt de praktijk. Professionals stellen zich terughoudend op uit ‘angst voor het niet weten’ en onder de dreiging van aansprakelijkheid.
- In enkele gevallen constateren wij zelfs een terugtrekkende praktijk, waarin de professional of de samenwerking taken afschuift. Daarbij lijken meer factoren in de ‘complexe toestand’ een rol te spelen. Te denken valt aan de druk op kostenbesparing, de kerntakendiscussie en de overbelasting van de ambtenaren met een spilfunctie in de samenwerking.

3.3.2 Aanbevelingen

Het kabinet stimuleert gemeenten om oplossingsgericht en innovatief werkwijzen te ontwikkelen om recht te doen aan de balans tussen privacy en gegevensverwerking, maar sluit niet uit dat er aanvullende juridische kaders komen als dat nodig blijkt:

“Het is denkbaar dat de praktijk die zich de komende jaren ontwikkelt, aanleiding geeft tot aanpassingen in de juridische kaders die nu worden voorgesteld, ook ten aanzien van gegevensverwerking en privacy.” (Rijksoverheid, 2014: 15)

Het voortduren van de complexe toestand en de versterking ervan door de ongewenste praktijken die deze toestand oproept, geeft naar ons idee voldoende aanleiding aanpassingen in de juridische kaders met urgentie op te pakken. Sterker nog, de worsteling in de praktijk rechtvaardigt eens te meer de behoefte aan juridische grondslag voor erkende gemeentelijke verantwoordelijkheden zoals regie, integraal samenwerken en vroegsignalering en preventie in multiprobleemsituaties in het snijvlak tussen zorg en veiligheid.

Aanpassingen in het juridisch kader waar allereerst behoefte aan is, zijn:

- Het bewerkstelligen van een juridische doelbinding **en** een juridische grondslag voor integrale samenwerking onder bestuurlijke regie, ook in de fase van vroegsignalering, beeldvorming en preventie ;
- Orde op zaken stellen in de fragmentatie en onvolledigheid aan regels ten aanzien van privacy en gegevensverwerking in de veelheid aan materiewetten.

De reactie op deze aanbeveling is regelmatig dat een wetgevingstraject zoveel werk en tijd kost. Het is echter de vraag of alles bij wet geregeld moet worden of dat er mogelijkheden zijn in het opstellen van Algemene Maatregelen van Bestuur of Algemene Verordeningen die een minder intensieve wordingsprocedure kennen. Daarover kunnen wij geen aanbeveling doen. Wel is ons duidelijk dat het voortduren van de ‘complexe toestand’ evenzo ernstig veel werk en tijd kost en tot ongewenste praktijken leidt.

Bovendien staat de wetgever niet alleen in zijn taak. Zij heeft immers opgeroepen tot een ‘lerende praktijk’. In ons onderzoek zijn wij tal van voorbeelden tegengekomen die de lerende praktijk duiden. Daar kan het kabinet samen met de lokale bestuurders lessen uit trekken en voordeel mee halen. In het volgende hoofdstuk komt deze lerende praktijk in beeld.

4 Zijn er ook voorbeelden die kunnen bijdragen aan een oplossing?

We zouden de gemeentelijke regie geen recht doen als we alleen de knellende voorbeelden in beeld brengen. De basishouding van de professionals is er, zoals gezegd, een van motivatie en erkenning van de verantwoordelijkheid voor zorgvuldige gegevensverwerking. Daarin staat de gemeentelijk regisseur niet alleen. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke praktijken kunnen bijdragen aan een oplossing voor de impasse tussen wet en beleid. We laten opnieuw de respondenten aan het woord en geven duiding aan hetgeen zij delen.

4.1 Oproep tot een lerende praktijk

Zoals eerder benoemd, roept de wetgever op tot een 'lerende praktijk'. Deze boodschap komt nadrukkelijk naar voren in haar beleidsnotitie ten aanzien van gegevensverwerking in relatie tot het (gedecentraliseerde) sociaal domein:

"Het kabinet vraagt van gemeenten expliciet om in te zetten op vernieuwing om invulling te geven aan de maatschappelijke opgave die de gemeenten hebben meegekregen – integrale dienstverlening en kostenbesparing. En het kabinet geeft gemeenten daarvoor bewust beleidsvrijheid om de werkwijzen optimaal af te stemmen op de situatie in de eigen gemeente. De nieuwe praktijk zal dus divers zijn en is nog niet uitgekristalliseerd. Naar verwachting zullen na verloop van tijd een aantal varianten uitkristalliseren waarlangs gemeenten de dienstverlening in het sociale domein organiseren. Het is belangrijk dat gemeenten ruimte hebben voor de ontwikkeling van deze nieuwe werkwijzen. Tegelijkertijd is het belangrijk om richting te geven waar het gaat om de borging van de privacy en ervoor te zorgen dat het borgen van de privacy deel uitmaakt van dit ontwikkelproces." (Rijksoverheid, 2014: 3).

Je zou kunnen verwachten dat gemeenten *overall* in de 'complexe toestand' een afwachtende houding aannemen. Uit ons onderzoek spreekt echter geenszins een beeld dat gemeenten passief de landelijke ontwikkeling afwachten. Gemeenten in ons onderzoek zijn zich bij de aanpak van problematische jeugdgroepen bewust van de impasse in de wet, zijn open en eerlijk over de knelpunten en de negatieve effecten ervan en laten veerkracht zien in het zoeken naar en realiseren van oplossingen die tegemoet komen aan het vinden van de juiste balans. Door die oplossingsgerichte basishouding ontstaat er een steeds duidelijker beeld van hoe regie, integraliteit en vroegsignalering er in de praktijk uitzien in situaties die om een domeinoverstijgende aanpak vragen, rekening houdend met de privacybelangen van de burger. Dat beeld kan bijdragen aan het realiseren van de juridische grondslag voor regie en integraliteit. De lerende praktijk geeft voeding aan beleidsbepalers, de wetgever of de rechter; *'wetgeving is soms niet meer dan gestolde werkprocessen.'* (respondent, politie).

In dit hoofdstuk brengen wij meer of minder uitgekristalliseerde oplossingsrichtingen uit de praktijk in beeld. Aan de orde komen:

- Koepelconvenanten
- Procesregie
- De gemeente als systeem
- Werken vanuit de principes van de lerende organisatie
- Omdenken

Het hoofdstuk sluit af met conclusies en aanbevelingen.

4.2 Lessen uit de praktijk

4.2.1 Koepelconvenanten

“Bij ons in de eenheid is de aanpak problematische jeugdgroepen ondergebracht onder het veiligheidshuis-convenant. De beide doelbindingen bij het convenant zijn :

- *Het terugdringen van overlast en criminaliteit en voorkomen van recidive en het bieden van perspectief aan minderjarige en meerderjarige cliënten op zo volwaardig mogelijke participatie in de samenleving.*
- *Het verhogen van de veiligheid, de leefbaarheid en het welzijn van burgers binnen het werkgebied van het veiligheidshuis. De convenantpartners trachten dit te bereiken door een aanpak te ontwikkelen voor de doelgroepen: jeugdigen en volwassen veelplegers van criminaliteit en notoire veroorzakers van overlast, plegers van huiselijk geweld, nazorg voor ex-gedetineerden en zorgwekkende zorgmijders.*

Beide convenanten zijn aangemeld bij de AP en opgesteld volgens de richtlijnen uit de handreiking privacy governance veiligheidshuizen die door Schermer en anderen is opgesteld in opdracht van het Ministerie van V&J.” (Twee respondenten, verschillende eenheden).

“In onze eenheid hebben we een koepelbesluit dat de gegevensverstrekking onder artikel 20 WPG regelt voor de samenwerkingsverbanden in de eenheid ten aanzien van negen met name genoemde thematische aanpakken, waarbij de aanpak van jeugdproblematiek er een is. Het verving een enorm aantal losse convenanten.” (Respondent, politie).

“Bij ons in de eenheid hebben we zojuist de Persoons Gebonden Aanpak, de PGA, in een convenant geregeld voor de integrale samenwerking in alle gemeenten in die eenheid en voor alle doelgroepen die voor een PGA in aanmerking komen. De ontwikkeling van het verbeterde werkproces aanpak problematische jeugdgroepen leidt ertoe dat er een addendum aan het convenant zal worden toegevoegd waarin de samenwerking wordt geregeld voor de voorfase waarin persoonsgegevens worden gedeeld teneinde na te gaan (te ‘wegen’) of er toewijzing van een PGA plaats moet vinden of niet. Opnieuw voor alle doelgroepen. Er is gekozen voor een addendum om duidelijkheid te bevorderen en geen nieuwe bureaucratie in het leven te roepen.” (Respondent).

De kabinetsnotitie Zorgvuldig en bewust geeft aan dat gemeenten vorm geven aan integrale dienstverlening binnen de huidige wettelijke kaders (Rijksoverheid, 2014: 18): *“Het gaat dan met name om samenwerking met andere instanties in het kader van multiprobleemsituaties. Samenwerkingsconvenanten vormen in die gevallen het belangrijkste instrument ter nadere inkleuring van de algemene en specifieke juridische wettelijke kaders.”*. De notitie maakt ook gewag van de keerzijde van dit instrument. De nota spreekt van een complex en versnipperd beeld, waarbij enerzijds de samenwerkingsconvenanten tegemoet komen aan de doelstellingen van integraliteit en de daarvoor noodzakelijke gegevensdeling en anderzijds de verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden en convenanten te groot is qua focus en reikwijdte. Deze diversiteit leidt tot een situatie die niet transparant is voor de burger en onzekerheid geeft bij de professionals.

Waar de kabinetsnotitie alleen gaat over integrale samenwerking in het sociale domein, geven respondenten aan dat in de praktijk van de aanpak van problematische jeugdgroepen, waar het gaat over een domeinoverstijgende aanpak, de diversiteit aan samenwerkingen en convenanten zo mogelijk nog groter is omdat dit zowel sociaal-, zorg-, als veiligheidsdomein betreft.

Om tegenwicht te bieden aan deze diversiteit, komen we in het onderzoek verschillende ‘koepelbesluiten’ tegen. Deze convenanten kenmerken zich door:

- Een groot (bovengemeentelijk) werkingsgebied
- Een brede doelbinding
- Verschillende lokale, thematische aanpakken
- Domeinoverstijgende samenwerking
- Deelname van een grote verscheidenheid aan met name genoemde partners
- Inachtneming van de geldende wet- en regelgeving.

Ambitie daarbij is om meer transparant en meer eenduidig uitvoering te geven aan integrale samenwerking onder bestuurlijke regie. In de proeftuinen op de verbeter slag in de aanpak problematische jeugdgroepen lieten respondenten verschillende voorbeelden van dergelijke koepelconvenanten zien waarin de aanpak jeugdgroepen was ondergebracht. Ze waren positief over de werking ervan in de praktijk.

In de aanloop naar een nieuwe wetgeving heeft het zin onderzoek te doen naar de inhoud en werking van deze koepelconvenanten.

4.2.2 Procesregie

“Wij zijn een kleine gemeente met 30.000 inwoners en onze gemeente ligt tussen grotere steden in. Als er wat gebeurt, is het vaak daar en niet hier. Nu werden we geconfronteerd met een vrij stevige en provocerende jeugdgroep die voor ernstige delicten, onveiligheid en onrust zorgde, bij ons en in de buurgemeenten.

Ondanks dat we de handreiking van het werkproces hadden, kwam de aanpak niet goed van de grond, we waren dit niet gewend en zijn met een kleine club. Daarnaast trok het jongerenwerk zich terug uit het overleg. De directeur gaf aan dat samenwerken niet mogelijk was in het kader van de privacy en dat de jongerenwerkers bang waren hun vertrouwenspositie te verliezen.

We hebben eerst gewerkt aan de bewustwording door een filmpje te maken uit alle beelden die we uit de media en social media konden verzamelen. Dat filmpje hebben we laten zien in de gemeenteraad en aan de medewerkers en bestuurders van de partner-organisaties die we in ieder geval in de aanpak nodig zouden hebben. Dat werkte goed. Iedereen zei ‘hier moeten we iets mee’ en ‘hoe kan ik een bijdrage leveren?’. Daarna hebben we bewust aandacht besteed aan de weerstand van de jongerenwerkers, ze serieus genomen.

Parallel daaraan heb ik gezocht naar een manier om het werkproces goed in te kunnen bedden. Het privacyconvenant van het veiligheidshuis bleek de goede kapstok te zijn. Ons JPP-overleg (jeugdpreventieproject) bleek al ondergebracht in dat convenant. Wat me erin aanspreekt is de transparantie: ‘zo werkt het bij ons’. Dat is duidelijk voor de werkers en de burgers. Niet delen om het delen, maar delen als het nodig is.

Wat we moesten leren was om integraliteit te organiseren, er de mensen in mee te nemen en er de randvoorwaarden bij in te vullen. Nu dat is gelukt, loopt de aanpak goed. Ik vind m’n taak als regisseur okee. Je moet er plezier in hebben om je steeds weer af te vragen ‘hoe zouden we dat nu weer eens kunnen doen?’” (Respondent).

“Ik ben twee jaar geleden aangesteld als procesregisseur, omdat de samenhang in de aanpak ontbrak en de jeugd daar dankbaar gebruik van maakt. We werden als partijen voortdurend tegen elkaar uitgespeeld. Zij wisten alles van ons en wij wisten niks van elkaar. Als ik naar het werkproces kijk ben ik procesregisseur en uitvoeringscoördinator tegelijk. Wij hebben als gemeente niet de middelen om die functies te scheiden en ons werkgebied is er denk ik ook te klein voor. Het werkt goed. We zetten nu een integrale aanpak neer, zitten op 1 lijn, spreken dezelfde taal en zijn duidelijk naar de jongeren, hun ouders en de buurt. Dat heeft effect. De jongens merkten dat ook. Laatst zei een van de jongens tegen de wijkagent dat er niks meer aan was nu; ‘jullie weten alles en je zegt allemaal hetzelfde’.” (Respondent).

Naast convenantafspraken op meta-niveau is een ander belangrijk element voor nieuwe wetgeving de wijze waarop de gemeente sinds het eind van de vorige eeuw haar regierol ontwikkelt.

In de kabinetsvisie ‘Zorgvuldig en bewust’ (Rijksoverheid, 2014) geeft het kabinet aan dat lokaal het College van B&W verantwoordelijk is voor de inbedding van gegevensverwerking in een zorgvuldig proces van triage en het maken van afspraken hierover met samenwerkingspartners.

Het College stelt in de ambtelijke organisatie veelal een regisseur aan die de regietaak uitvoering moet geven. De dubbele taakstelling in het kader van de inbedding van de gegevensverwerking, zorgvuldige procesvoering en -begeleiding en organisatie van samenwerking, zien we bij de gemeentelijk regisseurs terug.

In de praktijk blijken belangrijke andere taken van de procesregisseur:

- Functioneren als schakel tussen tactische en bestuurlijke doelen en de uitvoering (‘verbindingsofficier’, ‘aanspreekpunt’, ‘makelaar’, ‘spin in het web’);
- Rol als coach voor professionals in de keten in verband met sturing en procesregie;
- Organisatie, beheer en uitvoeringsregie van de werkprocessen op basis van de afgesproken doelen en output-, en outcome-resultaten;
- Realiseren van een effectieve en efficiënte overleg- en netwerkstructuur waarin bijvoorbeeld vroegsignalering goed tot haar recht komt; optreden als technisch voorzitter;
- Realiseren van een doelgerichte en effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag;
- Maken van afspraken met afdelingen en diensten binnen de gemeente-organisatie en externe partners over de gezamenlijke werkwijze, capaciteit, financiën en voorzieningen die nodig zijn en die vanuit iedere organisatie worden neergezet;
- Maken en monitoren van operationele afspraken met ketenpartners over de inzet met betrekking tot een specifieke jeugdgroep;
- Monitoren en evalueren van voortgang en resultaten, het actief signaleren en oppakken dan wel adresseren van knelpunten en het adviseren en rapporteren aan de driehoek.
- Zorgdragen voor tijdige en goede communicatie richting het bestuur (College en Raad).

Deze taak is een wezenlijk andere dan de operationele taak van de casusregisseur in het sociaal domein (1 gezin, 1 plan, 1 regisseur) of degene die de operationele coördinatie van een groepsaankpak op een bepaalde groep uitvoert, de uitvoeringscoördinator volgens de benaming in het werkproces.

Het uitkristalliseren van de regiefunctie en onderzoek naar bijvoorbeeld het onderscheid tussen casusregie (operationeel) en procesregie (tactisch) kunnen bijdragen aan de (juridische) verankering van de bestuurlijke regie als een van de noodzakelijke voorwaarden voor integraal werken.

4.2.3 De gemeente als systeem.

“In de aanpak jeugdgroepen benaderen professionals en burgers ons als gemeente. Ouders en jongeren die we oproepen voor een gesprek met de burgemeester, komen bij de burgemeester en verwachten van ons een duidelijk verhaal en duidelijke afspraken. Ze vragen eerder naar de samenwerking met de politie en de school. Nooit naar de samenwerking tussen onze verschillende diensten. Ook als ze de jeugdcoördinator bellen, verwachten ze dat hij op alle vragen antwoord kan geven, in plaats van dat ze van loket naar loket moeten. Hij is het gezicht van de gemeente voor iedereen die vragen heeft over de aanpak. Hij werkt bij de dienst Jeugd en welzijn, maar loopt op een vraag van een ouder nog staande het gesprek binnen bij de leerplichtambtenaar of bij ons van veiligheid, om een zo duidelijk mogelijk antwoord te kunnen geven. Ouders waarderen dat. Ze weten waar ze aan toe zijn. En jongeren ook. Duidelijkheid werkt.” (Respondent).

In de wet- en regelgeving m.b.t. privacy en gegevensverwerking bestaat ‘de gemeente’ niet als juridische entiteit die verantwoordelijk kan zijn voor gegevensverwerking. De burgemeester, het College of de raad dragen verantwoordelijkheid. Gemeente-ambtenaren zouden zich in de uitoefening van hun deeltaken voortdurend bewust moeten zijn van de verantwoordelijke onder wie zij voor die taak werken om te voorkomen dat ze zonder grondslag gegevens overdragen van de ene verantwoordelijke naar de andere. Bij de decentralisatie van het sociaal domein is in de decentralisatiewetten (jeugdwet, WMO, participatiewet) ruimte gecreëerd voor integraliteit *binnen het sociaal domein*, maar de gemeente heeft geen wettelijke grondslag om in multiprobleemsituaties domeinoverstijgend te werken.

Voorafgaand aan een mogelijke escalatie) knelt hier de wet met het beleid en de praktijk.

De praktijk laat hier misschien wel het meest duidelijk zien dat bestaande wet- en regelgeving, in een lappendeken van sectorale wetten, niet meer aansluiten op de integrale en systemische aanpak die van de ‘gemeente’ (als systeem) wordt verwacht. De gemeente ‘bestaat’, neemt verantwoordelijkheid en regisseert. Domeinen komen samen in overleggen, functies, taken om de opdracht tot een integrale en systemische benadering van multiprobleemsituaties uit te voeren.

4.2.4 De lerende organisatie

“In het veiligheidshuis kwam een vraag binnen van een burger over gegevensverwerking in de samenwerking. De vraag leidde niet alleen tot afstemming en overleg met de burger, maar ook tot een praktische handwijzer als reminder op de regels t.a.v. privacy en gegevensverwerking in de overleggen onder het veiligheidshuis. Deze handwijzer is geagendeerd en besproken in alle bestaande overleggen, zoals ook het jeugdgroepenoverleg. Bovendien is de vraag naar de zorgvuldigheid in de gegevensverwerking praktisch vertaald en opgenomen in de checklist waar het veiligheidshuis bij alle casusoverleggen mee werkt.” (Respondent).

“In onze eenheden bleken veel gemeentelijke collega’s vragen te hebben over privacy en gegevensverwerking. Wij besloten vanuit het integraal samenwerkingsverband van gemeenten een privacyplatform op te richten, voor en door collega’s. Professionals in de eenheid kunnen nu vragen stellen aan het platform en we hebben in deze opstartfase als verschillende manieren uitgevonden om te reageren. Afhankelijk van de vraag krijgt de collega direct antwoord, wordt er een informatief leerdocument opgesteld, komt de kwestie aan de orde in een van de ‘leerhuizen’ die periodiek worden georganiseerd of krijgen de vraag en het antwoord een plek in de ‘apothekerskast’ in de digitale community van onze samenwerking. We leggen ook de link naar bestaande werkgroepen en overleggen. Natuurlijk weten de collega’s van het platform niet alle antwoorden, maar je kunt beter met een kleine club doorvragen dan allemaal los van elkaar het wiel uitvinden. Of het werkt? Dat zijn we aan het uitvinden, we zijn onlangs gestart.” (Respondent).

Zoals blijkt uit bovenstaande voorbeelden kan een integraal samenwerkingsverband dat uitvoering geeft aan de aanpak van complexe, domeinoverstijgende problemen, gezien worden als een lerende organisatie. Zij draagt in die hoedanigheid bij aan de lerende praktijk. Opvallend daarbij is dat de werkwijze vraaggericht is en niet aanbodgericht.

In de evaluatie van de opdracht tot het vormen van een ‘lerende praktijk’ kunnen lessen getrokken worden die kunnen bijdragen aan de doorontwikkeling en de verdere begeleiding ervan, zoals:

- Werk vraaggericht in plaats van aanbodgericht.
- Zorg voor een goede *feedbackloop*.
- Werk procesmatig en systemisch in plaats van instrumenteel.
- Organiseer hoe met fouten om te gaan.
- Wees betrokken.

“ We verzamelen informatie over het probleemgedrag van een jeugdgroep, om zodoende met elkaar dat gedrag goed te kunnen duiden. Tijd en aandacht voor die beeldvormende fase blijkt cruciaal voor de effectiviteit van de aanpak erna. We zetten onze strategie nu veel gericht, efficiënter en in samenhang in. Maar het kostte wel veel tijd. Want onze neiging bleek om checklisten te maken van alles wat we wilden weten om tot een goede duiding te komen. En daar zetten we dan voor de zekerheid van alles op. Dat werkte niet. Het werkte vertragend, het gaf mist en we konden niet altijd verantwoorden waarom die informatiedeling nodig was. ‘voor de zekerheid’ is geen argument. Toen hebben we de vraag omgedraaid: ‘wat hebben we allemaal niet nodig om tot een integraal beeld te komen. Meer met minder. Het werkte verfrissend, de focus was snel gevonden, het gevoel van ballast daalde en we merkten dat we elkaar meer in elkaars rol aan gingen spreken. Je hoeft niet alles samen te weten, als je er maar op kunt vertrouwen dat je collega-professional iets zegt vanuit zijn vakkundige wetenschap.” (Respondent).

“We horen vaak de ja-maar ‘dan gaan de burgers weer klagen’. Bij ons is een klagende burger een betrokken burger en een ingang voor een gesprek. Bij de groepsaanpak hebben klagende bewoners een vaste plaats in onze aanpak. We zoeken ze persoonlijk op.” (Respondent).

“In de signaleringsfase delen wij namen en rugnummers om snel tot een duiding van de onrust te kunnen komen. In de regionale bijeenkomst bij de proeftuinen hoorde ik veel collega’s uit andere gemeenten zuchten over de notificatieplicht die we dan hebben. Een brief aan de ouders in zo’n vroeg stadium, kostte veel tijd en energie, gaven die collega’s aan. Wij hebben dat omgedraaid. Alle bij ons bekende jongeren en ouders krijgen van ons een uitnodiging mee te denken zodra we in het risico-overleg signalen serieus gaan onderzoeken, tenzij er een zwaarwegend belang is dat niet te doen. Dat informeren en die uitnodiging is vormvrij, dus we kiezen een manier die bij de situatie past en noteren dat in ons procesverslag. Een brief van de gemeente, een uitnodiging voor een bijeenkomst, een praatje met de wijkagent of de straatcoach. Het levert ons inzicht op in de dynamiek van en rond de groep en ouders en jongeren reageren er over het algemeen goed op.” (Respondent).

Het kabinet spreekt een hoge verwachting uit naar gemeenten. Integraliteit, regie, decentralisatie, marktgericht werken en innovatie gaan daarin samen met kostenbesparing, zorgvuldige inbedding, verantwoordelijkheid en control¹³. Die verwachting brengt spanning en verwarring met zich mee. In

¹³ Zie met betrekking tot ‘control’ bijvoorbeeld de nieuwe bepalingen in de Wbp over boetes en melding datalekken.

ons onderzoek komen we een opmerkelijke veerkracht tegen om die verwarring het hoofd te bieden. Soms in hele kleine dingen die juist het verschil kunnen maken¹⁴.

Omdenken is de creatieve slag om van een probleem een feit te maken en de 'ja maar' om te zetten in een 'ja-en'. Zo ontstaan er nieuwe mogelijkheden (Gunster, 2009). Hoe klein ook, respondenten geven ons aan dat dergelijke omslagen bijdragen aan de lerende praktijk.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

4.3.1 Conclusies

1. De wetgever geeft uitdrukkelijk ruimte aan de 'lerende praktijk'. Inmiddels blijken uit de praktijk een aantal lessen die ook voor deze wetgever belangrijke input voor doorontwikkeling zijn.
2. Om uit de 'complexe toestand' (de ambiguïteit tussen het ontbreken van een juridische grondslag voor integrale samenwerking en het toekennen van de bestuurlijke beleidsverantwoordelijkheid juiste deze samenwerking onder regie uit te voeren) te komen, draagt de praktijk onder meer de volgende lessen aan:
 - Koepelconvenanten geven op meso-niveau duiding aan integrale samenwerking en de afspraken rond de gegevensverwerking die na onderzoek en evaluatie input kunnen geven aan wet- en regelgeving op macroniveau.
 - De ontwikkeling van procesregie geeft na onderzoek en evaluatie onderbouwing aan juridisch lastige termen als regie en integraliteit.
 - De gemeente ontwikkelt zich als een –voor de burger herkenbaar– systeem van samenhangende diensten. De diversiteit aan sectorale wetten sluit hier, ten aanzien van de bepalingen over gegevensverwerking, niet meer op aan.
 - De praktijk laat zien dat werken vanuit de principes van de lerende organisatie leidt tot praktische verbeterlagen en draagvlak. Ook in het ontwikkelproces naar betere wetgeving zouden deze principes dienstbaar kunnen zijn en de lokale opbrengsten meegenomen kunnen worden.
 - Omdenken kan een manier zijn om beren van de weg te halen. Het bezwaar van de kosten van een wetstraject (tijd, geld, capaciteit) levert de omgekeerde vraag op wat de kosten zijn van het in stand houden van de huidige situatie en bij welke kosteninvestering de burger het meest gebaat is.

¹⁴ Die veerkracht lijkt in een bredere context te raken aan het tijdperk van transformatie gericht op zelforganisatie, van centraal naar decentraal, verticaal naar horizontaal, *topdown* naar *bottum up* (zie o.a. Cornelis, 1999; Rotmans, 2014; Braun & Kramer, 2015).

4.3.2 Aanbevelingen

In een lerende praktijk is evaluatie van groot belang. Uit de onderzochte praktijk blijkt het volgende:

- Ervaring: de praktijk draagt sinds de introductie van het integraal veiligheidsbeleid (1998) lessen aan op regie en integraal samenwerken. Ontwikkelingen als de decentralisatie van het sociaal domein, de groeiende verbinding tussen zorg en veiligheid en de aandacht voor de goede balans tussen privacy en gegevensverwerking voegen nieuwe lessen en ervaringen toe. Ook de werking van de Wbp en van de diversiteit aan bepalingen over gegevensverwerking in de materiewetten hebben inmiddels 15 jaar ervaring opgeleverd.
- Inzicht: nu er sprake is van een complexe toestand die versterkt wordt door ongewenste praktijken, is het van belang de essentiële aspecten in die verstoring serieus op te sporen. Het ontbreken van een juridische grondslag voor integrale samenwerking in het zorg- en veiligheidsdomein en het voortbestaan van een niet werkbare fragmentatie aan regels m.b.t. gegevensverwerking in materiewetten zijn essentiële aspecten die de balans verstoren.
- Keus: dat betekent dat het tijd is alternatieven te ontwikkelen en daaruit te kiezen. De oplossingsgerichte lessen uit de lerende praktijk kunnen daar een wezenlijke bijdrage aan leveren. Dit vraagt om wisselwerking tussen praktijk en wetgever.
- Nieuwe ervaring: de praktijk is toe aan een volgende stap in het vinden van de juiste balans om zo de verantwoordelijkheid ten aanzien van zorgvuldige gegevensverwerking in het belang van de burger beter waar te kunnen maken.

Wij bevelen aan de wisselwerking tussen de landelijke ontwikkelaars (bijvoorbeeld de landelijke interdepartementale werkgroep Verkenning Kaderwet gegevensverwerking) enerzijds en de lokale praktijk anderzijds te versterken om recht te doen aan de *lerende* praktijk.

Wij bevelen de gemeenten aan de concrete en gedeelde praktijkervaringen te duiden en in te brengen in het landelijk politiek-bestuurlijk overleg om zo het essentiële belang van zorgvuldige inbedding van regie en integraliteit in heldere wettelijke grondslagen kracht bij te zetten.

Wij bevelen de wetgever aan de lerende praktijk serieus te evalueren en op waarde te schatten om de doelmatigheid van de huidige wet- en regelgeving kritisch te kunnen toetsen en waar mogelijk te verbeteren door tegemoet te komen aan de behoefte aan juridische inbedding van gegevensverwerking in integrale, domeinoverstijgende samenwerking.

5 Conclusies en aanbevelingen

De algemene onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

in hoeverre kan de gemeente de regierol op de aanpak van integrale veiligheid waarmaken binnen de mogelijkheden die wet- en regelgeving daarvoor geven?

De vraag is nader geduid in 3 subvragen:

1. *Handvat*: welke handvatten/universele noties heeft de gemeentelijke regisseur om de integrale informatie-uitwisseling in samenwerkingsverbanden te organiseren met betrekking tot de thematische aanpakken in het zorg- en veiligheidsdomein?
2. *Doorakkeren en afpellen*: 'akker' praktijkvoorbeelden op de aanpak jeugdgroepen met een aantal gemeenten door en pel de mogelijkheden af. Stel daarbij de vraag: zijn deze mogelijkheden duurzame oplossingen?
3. *Adresseren*: welke vragen, knelpunten, open einden blijven er over die de bestuurlijke ambitie frustreren of bad practice voeden? Kunnen de gemeenten die vragen zelf aan of vragen deze een actie op het landelijk niveau?

Focus van het onderzoek is het vinden van de juiste balans tussen privacy en gegevensverwerking. Onderzoeksveld is de aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag en onderzoeksbil is de positie van de gemeentelijk regisseur.

In het onderzoek zijn wij gestart bij de praktijk van de gemeentelijk regisseur. Het doorakkeren en afpellen van een casus gaf niet alleen een inkijk in die praktijk, maar ook een inzicht in de vragen die de regisseur heeft ten aanzien van de zorgvuldige gegevensverwerking in de aanpak. Vervolgens hebben we in het onderzoek verkend waar de regisseur tegenaan loopt en wat hem helpt om verder te komen. In dit hoofdstuk trekken we conclusies aan de hand van de bevindingen en geven daarmee antwoord op de onderzoeksvragen en sluiten we af met 3 aanbevelingen.

5.1 Conclusies

5.1.1 Conclusie 1: De verwachtingsdruk op de regisseur is hoog.

In ons onderzoek geven veel regisseurs aan dat aan hen hoge verwachtingen gesteld worden waar het gaat om zorgvuldige gegevensverwerking. Zij ervaren de druk geen fouten te mogen maken en voortdurend getoetst en afgerekend te kunnen worden (bijvoorbeeld door de AP, de burger, een kritische gemeenteraad of partner). Sinds de wetswijziging 'meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid College bescherming Persoonsgegevens (CBP)' (januari 2016) is die verwachtingsdruk toegenomen en belast vanwege de hoge boetebedingen.

Regisseurs geven daarbij aan zelf ook aan die verwachting te willen voldoen, omdat zij de zorgvuldige afweging tussen bescherming van de privacy en noodzakelijke gegevensverwerking serieus nemen.

5.1.2 Conclusie 2: De regisseur kan die verwachting onmogelijk waar maken.

Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor integrale samenwerking onder bestuurlijke regie staat het realiseren van die verwachting in de weg en roept ongewenste praktijken op.

Regisseurs zijn actief op zoek naar handreikingen, oplossingen, hulpmiddelen om uitvoering te kunnen geven aan zorgvuldige gegevensverwerking. Het is echter de vraag of wij van gemeentelijk regisseurs mogen verwachten dat zij de juiste balans kunnen vinden tussen privacy en gegevensverwerking in de integrale aanpak van domeinsoverstijgende problemen. De Autoriteit Persoonsgegevens spreekt immers in de *huidige* situatie van een ‘complexe toestand’ voor de gemeente: *‘zij moet helderheid scheppen zonder verdere handreikingen van de wetgever terwijl de praktijk zich nog aan het ontwikkelen is.’* (AP, 2016: 3).

Met name de ambiguïteit knelt. Enerzijds ontbreekt het aan een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking in multilaterale samenwerking onder gemeentelijke regie en zien de gemeenten zich geconfronteerd met een fragmentatie aan bepalingen ten aanzien van gegevensverwerking in tal van materiewetten. Anderzijds is het overheidsbeleid er al lange tijd op gericht problemen juist lokaal, onder bestuurlijke regie en vanuit integrale samenwerkingsverbanden aan te pakken. Het is de wereld op zijn kop.

In ons onderzoek hebben wij daarnaast gezien dat deze ‘complexe toestand’ wordt versterkt door ongewenste praktijken die als gevolg ervan ontstaan:

- De gemeentelijk regisseur worstelt met taken die haast onverenigbaar lijken. Zorgvuldige gegevensverwerking en adequaat aanpakken zijn moeilijk verenigbaar zolang de noodzakelijke randvoorwaarden voor die verwerking niet ingevuld zijn. Deze worsteling blijkt niet alleen een functionele verzwarende omstandigheid, maar ook een persoonlijke bron van stress voor regisseurs.
- Met name in de fasen van vroegsignalering en preventie ervaren regisseurs problemen met het vinden van de juiste grondslag en het volgen van de regels van zorgvuldigheid, zoals bijvoorbeeld de notificatieplicht of zorgvuldige opslag. Om de Wbp te omzeilen worden er sub-optimale werkwijzen bedacht die meer tijd en geld kosten en minder bijdragen aan een adequate aanpak dan wanneer er wel een goede juridische bedding voor deze fase van de aanpak zou zijn.
- Omdat de wetgever ruimte heeft gelaten voor het vinden van de juiste balans tussen privacy en gegevensverwerking, ontstaan er stromingen in de interpretatie van de wet, variërend van rekkelijk naar precies. Er ontstaat differentiatie met risico op willekeur.
- Vanwege de ruimte in de praktijk adviseert de Rijksoverheid gemeenten te werken met convenanten waarin de werkafspraken zijn vastgelegd onder de bevoegdheden en vereisten die in de verscheidenheid aan wetten zijn gegeven. Dit advies schiet haar doel voorbij, omdat er een veelheid aan afsprakenkaders ontstaat, die niet werkbaar is.
- De onduidelijkheid en onzekerheid waarmee de professional te maken heeft, verlamt de praktijk. Professionals stellen zich terughoudend op uit ‘angst voor het niet weten’ en onder de dreiging van aansprakelijkheid. Er is sprake van een negatieve onderstroom die de lerende praktijk soms ondermijnt.
- In enkele gevallen constateren wij zelfs een terugtrekkende praktijk, waarin de professional of de samenwerking taken afschuift. Daarbij lijken meer factoren in de ‘complexe toestand’

een rol te spelen. Te denken valt aan de druk op kostenbesparing, de kerntakendiscussie en de overbelasting van de ambtenaren met een spilfunctie in de samenwerking.

5.1.3 Conclusie 3: Regie en integrale samenwerking *kunnen* beter verankerd worden in de wet.

In het onderzoek blijken drie belangrijke handvatten die niet alleen de regisseur helpen in de uitoefening van zijn taak, maar ook om zorgvuldige gegevensverwerking in integrale samenwerkingsverbanden onder bestuurlijke regie te verankeren in de wet.

1. *Regie en integraliteit zijn niet alleen in het beleid, maar inmiddels ook in de praktijk verankerd.*

Respondenten geven unaniem aan dat werken vanuit een integrale aanpak onder gemeentelijke regie niet alleen in beleid, maar inmiddels ook in de praktijk verankerd is. De positie van de regisseur en de integrale aanpak zijn niet meer uit de praktijk weg te denken. Vanuit het onderzoeksveld op de aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag, blijkt ook meer en meer het succes van deze aanpak¹⁵. De wetgever kan, veel meer dan voorheen, de formulering in de wet stoelen op beleid en praktijk.

2. *De structuur van de Wbp helpt de praktijk op gang.*

Respondenten geven aan dat de vier bouwstenen van de Wbp voor de gemeentelijk regisseur een goed handvat zijn om mee te starten:

1. Doel
2. Grondslag
3. Noodzaak
4. Zorgvuldigheid.

Deze bouwstenen zijn goed te begrijpen, goed uit te leggen aan de professionals in de samenwerking en werkbaar bij het opstellen van een handelingsprotocol in bijvoorbeeld een werkproces of een convenant. In gevonden oplossingsrichtingen, zoals de koepelconvenanten, komt dezelfde structuur terug.

Maar let op: het gebrek aan een juridische grondslag voor integraal werken, het labirint aan uitwerkingen op doelbinding, grondslagen en zorgvuldigheidseisen in de materiewetten en de verschillende stromingen in de interpretatie van de lacune in de wet, zorgen ervoor dat de bouwstenen in de Wbp weliswaar een goede start, maar onvoldoende basis zijn voor het vinden van de juiste balans.

3. *De praktijk draagt tal van lessen aan die de wetgever kunnen helpen die wettelijke verankering te realiseren.*

Ten derde geven de respondenten tal van voorbeelden die gezien kunnen worden als lessen uit de lerende praktijk. We hebben in het onderzoek een aantal lessen uitgelicht die niet alleen de lokale praktijk verder helpen, maar ook op landelijk niveau bij kunnen dragen aan de wettelijke verankering van integraal werken:

¹⁵ Zie bijlage 2 onder 'een voorbeeld'. Een verdere duiding van dat succes valt buiten de scope van deze opdracht.

- Koepelconvenanten geven op meso-niveau duiding aan integrale samenwerking en de afspraken rond de gegevensverwerking. Deze koepelconvenanten kunnen na onderzoek en evaluatie input geven aan wet- en regelgeving op macroniveau.
- De ontwikkeling van procesregie geeft na onderzoek en evaluatie onderbouwing aan juridisch lastige termen als regie en integraliteit.
- De gemeente ontwikkelt zich als een –voor de burger herkenbaar– systeem van samenhangende diensten. De diversiteit aan sectorale wetten sluit hier, ten aanzien van de bepalingen over gegevensverwerking, niet meer op aan.
- De praktijk laat zien dat werken vanuit de principes van de lerende organisatie doelmatigheid bevordert. Ook de doelmatigheid van wet- en regelgeving kan volgens deze principes getoetst en verbeterd worden.
- Omdenken kan een manier zijn om beren van de weg te halen. Het bezwaar van de kosten van een wetstraject (tijd, geld, capaciteit) levert de omgekeerde vraag op wat de kosten zijn van het in stand houden van de huidige situatie en bij welke kosteninvestering de burger het meest gediend is.

5.1.4 Conclusie 4: Het is tijd om lessen te trekken.

Een van de respondenten stelde ons de vraag ‘hoe lang de lerende praktijk nog moet duren’. Het is tijd lessen uit de praktijk uit te wisselen met de wetgever. Regie, integraliteit, vroegsignalering en multiprobleemsituaties bestaan al langer dan de recente decentralisaties in het sociaal domein. Onder conclusie 2 en 3 kwamen de lessen uit de praktijk in beeld. Het kabinet heeft geen termijn gesteld aan de ‘lerende praktijk’. De praktijk geeft duidelijk aan toe te zijn aan besluitvorming op basis van evaluatie. Evaluatie en besluitvorming helpen om van oplossingsrichtingen in de praktijk en ondersteunende initiatieven van de AP of de Rijksoverheid duurzame oplossingen te maken.

De wisselwerking die nodig is om van de praktijk ook een lerende praktijk te maken in de context zoals de wetgever hem bedoelde, kan sterker. Gemeenten zouden in de bestuurlijke ambitie de opgedane ervaring veel explicieter kunnen duiden en adresseren aan het kabinet. Privacy en gegevensverwerking lijkt nog te vaak een onderwerp te blijven waar niemand zijn vingers aan wil branden.

Omgekeerd zou de rijksoverheid in de initiatieven die zij ontplooit beter aansluiting kunnen zoeken bij waar de praktijk mee gebaat is. Het is de vraag of de praktijk nu goed geholpen is met de initiatieven.

Het kabinet stelt in ‘Zorgvuldig en bewust’ dat het van gemeenten vraagt nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en geeft daarmee invulling aan wat zij zelf de ‘lerende praktijk’ noemt. Tegelijk zegt het kabinet richting te willen geven aan deze lerende praktijk aan de hand van spelregels, richtlijnen, gestandaardiseerde handreikingen en een privacyhelpdesk’ (2014: 4). Initiatieven van het Rijk kunnen bijdragen bij aan het vinden van een juiste balans. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling ‘gemeentevandetoekomst’¹⁶ of de Voorziening tot Informatiedeling in het sociale domein¹⁷. Respondenten geven echter aan dat deze voorzieningen zich beperken tot het sociale domein (en de decentralisatie ervan), terwijl de

¹⁶ <http://gemeentenvandetoekomst.nl>

¹⁷ <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/isd-informatievoorziening-sociaal-domein>

vragen van de gemeentelijk regisseur ten aanzien van gegevensverwerking domeinoverstijgend zijn.

Ten aanzien van domeinoverstijgende aanpakken treffen we sporadisch initiatief. Het juridisch kader en de vraagbaakfunctie die op de uitrol van de verbeterslag aanpak jeugdgroepen zijn ingericht, gaan wel uit van een integrale aanpak en dragen daarmee bij aan de lerende praktijk.

Respondenten geven ons aan niet bekend te zijn met een onafhankelijke, niet-commerciële helpdesk voor praktische vragen over gegevensverwerking in integrale (dus domeinoverstijgende) samenwerking onder bestuurlijke regie. Dat leidt ertoe dat gemeente-ambtenaren externe experts inhuren en hun advies overnemen, zonder vaak te weten dat er verschillende stromingen zijn in de interpretatie van de open ruimte in de wet.

De AP roept de gemeenten op overzichten te maken van regels en bevoegdheden. Wij zijn in het onderzoek geen overzichten tegengekomen. Respondenten geven ons aan dat dergelijke overzichten niet zullen bijdragen aan het vinden van een betere balans, omdat zij alleen de fragmentatie in de materiewetten onder de Wbp in beeld brengen en juist die fragmentatie een van de belangrijke struikelblokken is.

5.1.5 Conclusie 5: Wettelijke verankering met stip bovenaan

In het onderzoek is duidelijk geworden dat de gemeentelijk regisseur onvoldoende in staat is de juiste balans te vinden tussen privacy en gegevensverwerking zolang de ‘complexe toestand’ voortduurt. Op basis van die conclusie is het *de vraag* waar de gemeentelijk regisseur behoefte aan heeft om wel te kunnen komen tot duurzame oplossingen.

Daar zijn de respondenten duidelijk over:

- Bewerkstellig een wettelijke doelbinding en een wettelijke grondslag voor integrale samenwerking onder bestuurlijke regie ook voor de fase van vroegsignalering, beeldvorming en preventie;
- Stel orde op zaken in de fragmentatie en onvolledigheid aan regels ten aanzien van privacy en gegevensverwerking in de veelheid aan materiewetten.

De technische uitwerking rond de kwestie of de verankering bij wet geregeld moet worden of dat er mogelijkheden zijn in het opstellen van Algemene Maatregelen van Bestuur of Algemene Verordeningen die een minder intensieve wordingsprocedure kennen, valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Zolang de wetgever niet voorziet in een wettelijke verankering van integrale samenwerking onder bestuurlijk regie, zullen de gemeenten moeten roeien met de riemen die er zijn. Dat vraagt van gemeenten dat zij in al hun integrale aanpakken en met alle daarbij betrokken partners een weloverwogen en transparante keuze maken voor een uitwerking van de balans tussen privacy en gegevensverwerking (het wat) en daarbij de regels van zorgvuldigheid zo goed mogelijk in acht nemen (het hoe). Het zou een politiek-bestuurlijke vraag kunnen zijn op basis van welke verwachting de regisseur in deze toestand in alle redelijkheid aangesproken kan worden.

5.2 Aanbevelingen

In dit onderzoek komt een drietal aanbevelingen duidelijk naar voren:

1. Op basis van de bevindingen in dit onderzoek bevelen wij aan om in de doorontwikkeling de eerste urgentie met stip bovenaan te zetten:
 - Bewerkstellig een wettelijke doelbinding en een wettelijke grondslag voor integrale samenwerking onder bestuurlijke regie in multiprobleemsituaties inclusief de fase van vroegsignalering, beeldvorming en preventie;
 - Stel orde op zaken in de fragmentatie aan regels ten aanzien van privacy en gegevensverwerking in de veelheid aan materiewetten (geen overzicht van de fragmentatie, maar eenduidigheid en volledigheid).
2. De urgentie op die opdracht speelt in vele gemeenten en raakt in de bestuurlijke ambitie aan meer taakvelden dan de aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag¹⁸. Wij bevelen gemeenten aan deze urgentie onderbouwd, daadkrachtig en op hoog bestuurlijk niveau te adresseren aan de wetgever.
3. In het uitvoeren van die opdracht staat de wetgever vervolgens niet alleen. De praktijk draagt tal van lerende lessen aan en schuift niet af, maar draagt betrokken bij. Wij bevelen de wetgever aan in de doorontwikkeling van de wet de meerwaarde van de praktijk ten volle te benutten.

¹⁸ Denk bijvoorbeeld aan de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling, aanpak verwarde personen, aanpak ondermijning.

6 Onderzoeksverantwoording

6.1 Doel van het onderzoek

Voorafgaand aan het onderzoek is met de opdrachtgever gesproken over het doel van het onderzoek. Dit doel valt uiteen in de volgende drie (sub)doelen:

- Het verkrijgen van zicht op ‘de lerende praktijk’.

Door casuïstiek in kaart te brengen en te verzamelen, is getracht een zo compleet mogelijk beeld van de bestaande praktijk te schetsen

- Het aanreiken van handvatten om de praktijk vooruit te helpen.

Tegelijk met het in kaart brengen van de praktijksituatie, vonden zowel opdrachtnemer als opdrachtgever het belangrijk dat het onderzoek nut heeft voor professionals die dagelijks te maken hebben met het onderwerp van privacy en informatie-uitwisseling. Er werd dus niet alleen gekeken naar het onderzoeksbelang, maar de betrokken gemeenten maakten zelf ook daadwerkelijk stappen en konden aan de hand van het onderzoek ‘verder’. Ook werd een qua inhoud en vormgeving werkzame handreiking opgesteld waarmee gemeenten in staat worden gesteld zelf problemen te herkennen en hier actie op te ondernemen. De handreiking is een raamwerk van inzichten (kennis) en mogelijkheden (handelingsperspectief), dat de gemeentelijk regisseur praktische handvatten geeft ten aanzien van P&I-vragen.

- Overzicht krijgen in wat níet in de praktijk opgelost kan worden.

Door praktijkvoorbeelden door te akkeren en af te pellen, werd duidelijk welke knelpunten lokaal niet opgelost konden worden (en dus vroegen om wetgeving) of bad practice in de hand werkten.

Naast het formuleren van concrete doelen, is ook duidelijk afgesproken welke zaken níet tot de doelen van het onderzoek behoren:

- Het doel is niet deskundig te zijn op het gebied van privacy en informatie-uitwisseling. We hebben wel deskundigheid opgezocht, in kaart gebracht en meer naar de praktijk ‘vertaald’.
- Het doel is niet een uniforme blauwdruk te maken, antwoord te geven op alle privacy-, en informatie-uitwisselingsvragen, of het wiel opnieuw uit te vinden. Er is een voornemen een Kaderwet te ontwikkelen en een landelijke privacy helpdesk in te richten. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de inbreng die Bureau Regioburgemeesters daarbij kan hebben. De lokale praktijk staat centraal.
- Het doel is niet om alles dekkend te zijn. Er is de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar en geschreven over dit onderwerp. In dit onderzoek divergeren we vanuit een focus (de opdracht en de praktijk) in plaats vanuit een totaaloverzicht te convergeren naar de kernvragen.

6.2 Onderzoeksopzet

6.2.1 Onderzoeksstijl: exploratief en oplossingsgericht.

Binnen het uitgevoerde onderzoek is naar behoefte van de opdrachtgever een passende onderzoeksopzet vormgegeven. Deze stijl kenmerkt zich door het gebruik van outside-the-box technieken (bijvoorbeeld social media) en een verfrissende kijk op de problematiek (door bijvoorbeeld de inzet van studenten). De praktijk staat altijd centraal. 2.0-onderzoek heeft een exploratief karakter en vereist daarom een open houding van de opdrachtgever. Deze moet bereid zijn enige controle over het onderzoek los te laten, omdat ook de onderzoekers zelf van tevoren niet precies weten hoe het proces zal verlopen. Bureau Regioburgemeesters verdient hier een groot compliment.

In het onderzoek is gewerkt volgens de methode van 'oplossingsgericht werken' (Visser, 2009). Kernpunt van oplossingsgericht werken is dat de methode zich richt op het onderkennen van problemen, het verhelderen van doelen en het uitvinden van wat werkt of nodig is om dichterbij die doelen te komen. De methode is praktisch en stimuleert betrokkenheid en samenwerking waardoor resultaten vaak duurzamer zijn. De methodiek 'oplossingsgericht werken' kent drie psychologische voordelen: 'de nadruk op de vooruitgang biedt mensen en organisaties perspectief; de aandacht voor wat er kan en wat er al is geeft mensen en organisaties het vertrouwen dat succes bereikbaar is en het zetten van kleine stappen vooruit geeft een gevoel van invloed en controle' (Visser, 2009: 5).

In deze opdracht werkte de methodiek naar twee kanten: de gemeentelijk regisseur werd ondersteund in wat er wel kan en de strategisch regisseur bij Bureau Regioburgemeesters werd gevoed in de bijdrage aan de strategisch agenda op wat er nog niet kan, maar wel nodig is. Beiden maakten concrete stappen vooruit en versterkten elkaars positie.

In de voorbespreking met Bureau Regioburgemeesters is afgesproken de onderzoeksvragen uit de opdracht te benaderen vanuit de rol van de gemeentelijk regisseur in de Aanpak problematische jeugdgroepen.

6.2.2 Fasering

De gehanteerde onderzoeksopzet kan worden opgedeeld in vijf fases. Het onderzoek kan worden omschreven als een cyclisch iteratief proces. De verschillende fases hadden invloed op elkaar en zijn dynamischer dan de indeling hieronder doet vermoeden. Zo kon het voorkomen dat soms stappen werden overgeslagen en soms juist werd teruggegrepen op reeds doorlopen fases.

1. De eerste fase stond in het teken van een *quick scan* op bestaande kennis, expertise, handreikingen et cetera met betrekking tot privacy en informatie-uitwisseling, zoveel mogelijk gerelateerd aan de aanpak van jeugdgroepen. Driekwadraat heeft een syllabus opgesteld waarin kort en bondig de belangrijkste wet- en regelgeving met betrekking tot deze materie staat opgesomd, samen met bestaande initiatieven die als doel hebben de praktijk te ondersteunen.
2. Tegelijk werd in de tweede (dus parallel lopende) fase de praktijk in een quick scan verkend. We inventariseerden de ervaren zorgen, knelpunten, kritische noties en casuïstiek binnen

gemeenten. Aan de hand van deze inventarisatie ontstond een selectie van enkele sterke, sprekende casussen uit het werkveld. Deze casussen zijn aan de syllabus toegevoegd.

Naar aanleiding van de eerste twee fases kon worden bepaald welke ‘gaten’ er in het bijzonder bestonden binnen gemeenten op het specifieke domein van privacy en informatie-uitwisseling en kon de focus van het onderzoek scherper worden geformuleerd. In deze fase is, in lijn met de hiervoor beschreven onderzoeksopzet, overleg gevoerd met de opdrachtgever om het te bewandelen pad opnieuw kort te sluiten.

3. In de derde fase van het onderzoek hebben we met twee onderzoeksgroepen gewerkt. Enerzijds hebben studenten zich gebogen over de in fase 1 en 2 verzamelde data (meer hierover in de paragraaf over onderzoeksmethoden). Daarnaast hebben we uitgebreide interviews afgenomen bij professionals om constant te blijven focussen op de vraag die leeft in de werkpraktijk.

Naar aanleiding van de uitkomst in de derde fase kon worden bepaald op welke onderdelen de verbreding plaats kan vinden en welke knelpunten landelijk aandacht vragen. Streven was daarbij om de bij het onderzoek betrokken proeftuinen zo goed als mogelijk back up te geven op de vragen die leven en de handvatten die daarbij werkbaar blijken beschikbaar te krijgen voor andere gemeenten. Voor de vraag hoe dat het beste kon, hebben we gebruik gemaakt van de input van de studenten.

4. In de vierde fase hebben we de mogelijkheid onderzocht om de uitkomsten van fase 3 te verbreden naar andere gemeenten die ook P&I-vragen hebben in de aanpak jeugdgroepen, maar ‘fris’ in het onderzoek stapten.
5. In de vijfde fase ronden we het onderzoek af met een einddocument waarin de resultaten van het onderzoek zijn verwerkt en waarin verantwoording wordt afgelegd aan de opdrachtgever.

6.3 Onderzoeksgroep

Voor het onderzoek is nauwe aansluiting gezocht bij de ruim 20 zogenoemde proeftuingemeenten die met elkaar een verbeterslag maakten op de aanpak jeugdgroepen. Verschillende gemeenten hadden actief P&I-vragen gesteld of stuitten op P&I-vragen bij het uitvoeren van de proeftuin. Anderen hadden dat minder. De selectie voor de interviews is afgestemd met de opdrachtgever. In deze selectie is rekening gehouden met de balans in kleine, middelgrote en grote gemeenten. Behalve gemeenten die met vragen kampten, hebben we ook vooral *good practice* opgezocht; binnen het onderzoek zijn veel gemeenten betrokken die zaken goed deden of goede ideeën hadden over wat te doen. In de verbreding van het onderzoek zijn ook nieuwe gemeenten betrokken die geen proeftuin waren. Uit privacyoverwegingen is met alle betrokken gemeenten afgesproken hun namen niet te noemen in het uiteindelijke verslag.

6.4 Onderzoeksmethoden

6.4.1 Literatuurstudie

In de eerste plaats hebben we binnen het onderzoek een uitgebreide literatuurstudie verricht naar het onderwerp van privacy en informatie-uitwisseling. Zoals blijkt uit onze literatuurlijst aan het einde van dit verslag, hebben wij ons bediend van een breed scala aan teksten. Wij hebben getracht binnen ons onderzoek te waken voor tunnelvisie en hebben daarom inzichten van zoveel mogelijk verschillende instanties toegevoegd aan ons theoretisch kader. Zo hebben wij geput uit literatuur van ministeries, gemeenten, juristen, Autoriteit Persoonsgegevens en vanzelfsprekend uit wet- en regelgeving. De literatuurstudie was binnen dit onderzoek nooit ‘af’. Zeer geregeld zochten wij na nieuwe bevindingen uit het onderzoek opnieuw ons heil in de literatuur. Waar het bij een onderzoek naar privacy en informatie-uitwisseling van wezenlijk belang is om je goed in te lezen, hebben wij er wel voor gewaakt dat de praktijk onze focus had. Onze literatuurstudie had duidelijk een dienende rol.

6.4.2 Semi-gestructureerde interviews met professionals

Voor het verzamelen van ‘praktijk’ hebben wij binnen het onderzoek geparticipeerd in overleggen en bijeenkomsten en verschillende professionals geïnterviewd. Deze vraaggesprekken hadden de vorm van semi-gestructureerde interviews. Binnen dit type interviews wordt gebruik gemaakt van een topiclijst waarop onderwerpen staan waarin de onderzoeker geïnteresseerd is. De volgorde van de behandeling van de topics wordt echter bepaald door het verloop van het gesprek, waardoor de respondent vrij kan spreken en het gevoel heeft dat het gesprek op een natuurlijke wijze verloopt (Decorte & Zaitch, 2010). De onderzoeker bewaakt dat uiteindelijk alle topics aan bod zijn gekomen.

6.4.3 Inzet studenten

Naast het verrichten van een literatuurstudie en het interviewen van professionals hebben wij er binnen het onderzoek voor gekozen gebruik te maken van de inzet van studenten. Deze keuze kwam voort uit het feit dat studenten enerzijds over veel (juridische) kennis beschikken, en anderzijds een frisse blik hebben op de werkpraktijk, juist omdat zij zich hier zelf nog niet binnen begeven. Binnen ons onderzoek waren wij in staat studenten een uitdagende ‘ministage’ te bieden¹⁹ en konden wij tegelijk gebruikmaken van hun expertise, creativiteit en met name hun outside-the-box-benadering van problemen uit de praktijk.

Na een selectieprocedure, waarbij studenten een syllabus met literatuur kregen aangereikt en zij een betoog moesten schrijven over de mogelijkheden die een gemeentelijk regisseur heeft om zijn of haar functie uit te voeren en zich tegelijkertijd te houden aan de regels van de privacy, hebben wij uiteindelijk drie kandidaten geselecteerd. Wij hebben bij de selectie rekening gehouden met de verschillende achtergronden van de kandidaten om te komen tot een team met verschillende disciplines. Onze werkgroep bevatte twee juristen (waarvan een met politieke betrokkenheid en een met een zuiver juridische blik) en een criminoloog.

Wij hebben de studenten in de eerste plaats bekend gemaakt met de door ons binnen het onderzoek gehanteerde onderzoeksmethode van oplossingsgericht werken. Wij hebben hen verteld dat wij het

¹⁹ Studenten hebben dit ook daadwerkelijk zo ervaren. Allen lieten weten de stage als leerzaam te hebben ervaren en een van hen heeft naar aanleiding van de stage zelfs een carrièreswitch gemaakt richting het doen van onderzoek.

onderzoek bewust niet volledig hebben dichtgetimmerd en dat wij graag zagen dat zij zelf met creatieve ideeën kwamen om te komen tot de voltooiing van de opdrachten. De opdrachten die wij hen hebben gegeven waren als volgt:

- Maak de handreiking van het Ministerie van Veiligheid en Justitie praktischer.
- Breng de knellende praktijk van een gemeentelijk regisseur in beeld.²⁰

Wij hebben studenten literatuur aangereikt en geschetst welke opbrengst (antwoord op welke vragen) wij van hen verwachtten en hen vervolgens vrijgelaten in de manier waarop zij tot deze opbrengst zouden komen. Net als tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is periodiek overleg gepleegd, allereerst om het onderzoek te verrijken met de inzichten van de studenten en waar nodig om begeleiding te geven aan de opdracht. Tijdens het onderzoek hebben wij hier de meerwaarde van ervaren doordat studenten onze bevindingen gebruikten binnen hun opdrachten en wij tegelijk geïnspireerd raakten door hun verwondering ('dit *kan* toch niet?!'). In totaal zijn er drie (fysieke) werksessies ingepland waarin overleg is gepleegd tussen opdrachtnemer en studenten en waarin gewerkt is aan de voltooiing van de opdrachten. Ook hebben de studenten de door Bureau Regioburgemeesters georganiseerde regionale bijeenkomsten bijgewoond, omdat het onderwerp 'privacy en informatie-uitwisseling' een belangrijk onderdeel uitmaakt van deze bijeenkomsten. De studenten gaven aan de bijeenkomst als zeer nuttig te ervaren en wij konden de door hen opgedane inzichten duidelijk terugzien binnen de oplevering van de opdracht. Wij vonden het belangrijk dat de studenten bovengenoemde sessies bijwoonden omdat zij op deze manier zicht krijgen op de situatie in de praktijk. Vanuit deze zelfde visie hebben wij de studenten in contact gebracht met enkele gemeentelijk regisseurs, waarna zij uit eigen beweging met vier van hen uitgebreide interviews hebben afgenomen. Door deze verschillende manieren van dataverzameling hebben de studenten zowel zicht gekregen op wet- en regelgeving (en al het andere dat geschreven is) als op de dagelijkse praktijk waarmee een gemeentelijk regisseur te maken heeft. De manier waarop de studenten verder zijn gekomen tot de voltooiing van hun opdrachten en de uiteindelijke opbrengst van beide opdrachten valt te lezen in bijlage 1 en 2.

Naast deze schriftelijke opbrengst bestaat de oplevering van de studentenopdracht uit een mondelinge presentatie voor een panel van professionals. Deze presentatie zal worden ingepland na volledige goedkeuring van de opdracht door de opdrachtgever.

²⁰ De opbrengst van deze opdracht is gebruikt als input voor onderhavig verslag.

Bijlage 1: De vragen van de regisseur uitgewerkt

In deze bijlage is ter illustratie de situatie van de regisseur uit de casus in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

In zwart treft u de casus. Langs de blauwe lijn is de regisseur aan het woord. En in de kadertjes treft u de vragen die ten aanzien van de juiste balans tussen privacy en gegevensverwerking aan de orde komen.

In de gemeente vinden in korte tijd verschillende massale vechtpartijen plaats. Ze lijken spontaan op te duiken, op steeds wisselende locaties. Bij de vechtpartijen zijn scholieren betrokken van de scholen in de gemeente. De gemeente heeft een regiofunctie, leerlingen wonen in verschillende kleine dorpen om de gemeente heen. Niet alleen de vechtpartijen, ook de aandacht ervoor in de media, zorgen voor onrust en onveiligheid.

“Gelukkig is onze aanpak jeugdgroepen ondergebracht in het convenant van het Veiligheidshuis, waar ook de meeste van de dorpen onder vallen. Niet allemaal.”

De te beantwoorden vraag voor de regisseur is in dezen welke werkafspraken hij nu moet volgen voor die andere dorpen; die van het VH-convenant (pleegplaats) of die van het convenant dat het dorp heeft opgesteld met haar partners (woonplaats)? De bevoegdheden staan in wet- en regelgeving, maar de wijze waarop partijen met elkaar die bevoegdheden op een zorgvuldige manier toepassen is vaak in convenanten geregeld.

Meldingen van de vechtpartijen komen binnen bij politie en gemeente vanuit burgers, bedrijven en de particuliere beveiligingsdienst die in opdracht van de gemeente onder meer surveilleert in en om het winkelcentrum. Scholieren posten filmpjes van de vechtpartijen op social media.

“Burgers bellen het algemene nummer van de gemeente en geven soms ook namen door van betrokken jongens die zij kennen. Ik krijg als uitvoeringscoördinator jeugdgroepen bij de afdeling OOV die meldingen digitaal doorgestuurd, met naam en toenaam van de jongens. Soms melden ze ook bij de wijkmanager of bij de bewonersorganisatie. Die meldingen krijg ik ook.”

Bij de regisseur zal de vraag opborrelen of bij deze overdracht al formeel sprake is van gegevensverwerking en of hij zodoende de burger/jongere moet informeren (notificatieplicht)? En hoe dan? Onder welke specifieke wet zijn de bevoegdheid om gegevens te verwerken geregeld, van de gemeentelijke meldkamer, de wijkmanager, de coördinator/regisseur bij OOV? En van de bewonersorganisatie, die bestaat uit vrijwilligers?

“Die filmpjes staan op internet, een open bron. Jongeren sturen ze razendsnel naar elkaar door. Wij bekijken met de betrokken professionals de filmpjes ook en gaan bijvoorbeeld na of we jongeren herkennen, zoeken op wie de filmpjes posten en bijvoorbeeld wie de filmpjes liken en er filmpjes of dreigementen aan toevoegen.”

Voor de regisseur speelt de vraag of op gegevensverwerking op basis van open bronnen de regels uit de Wbp en de materiewetten van toepassing zijn. Hoe moet je filmpjes die je gebruikt in je aanpak zorgvuldig opslaan en bewaren als ze in je telefoon zitten?

Het gebruikte geweld in de vechtpartijen neemt snel toe. Verschillende slag- en steekwapens worden gesignaleerd. Omdat de politie steeds ‘te laat’ is, een melding krijgt nadat de vechtpartij is uitgebroken, is het moeilijk aanhoudingen te verrichten. Aanhoudingen die plaatsvinden, leiden niet tot vervolging, omdat er weinig duidelijk wordt over de rol en betrokkenheid van de verdachte in de massale dynamiek van de vechtpartij. Er worden geen aangiftes gedaan.

“Ik weet dat ik hier met de politie informatie uit mag wisselen omdat er verstoringen zijn van de openbare orde en de veiligheid. Dat staat in de Wbp, het mag omdat het onze publiekrechtelijke taak is. Die taak staat voor ons als gemeente in de Gemeentewet.”

De regisseur zal zich afvragen waar dan die publiekrechtelijke taak voor de regisseur bij de afdeling OOV precies is geregeld. De burgemeester mag volgens de Gemeentewet informatie opvragen en uitwisselen met de politie, maar de regisseur....?

“Misschien gek gezegd, maar gelukkig zijn er al verstoringen van de openbare orde en veiligheid. Dat maakt uitwisseling makkelijker. Veel vaker is er sprake van signalen die aangeven dat er iets op komst is. Dan willen we tijdig interveniëren om te voorkomen dat er zaken uit de hand lopen. Ik heb begrepen dat de juristen er nog niet uit zijn welke regels er gelden voor gegevensverwerking in tijden van preventieve maatregelen of vroegsignalering.”

De regisseur zal moeten uitzoeken of de burgemeester van zijn bevoegdheden gebruik mag maken als er alleen maar een vermoeden van verstoring is of als er louter preventief gehandeld wordt (bijvoorbeeld in de voorbereiding van oud en nieuw). Wanneer is een vermoeden sterk genoeg?

Op basis van onder meer de verhoren en een sentimentanalyse van de filmpjes op social media door een deskundige bij de politie, blijkt de betrokkenheid van de scholen. Jongeren dagen elkaar via social media onder schooltijd uit om te gaan vechten op een aangeduide locatie. De berichten worden onder schooltijd snel gedeeld en breed verspreid. Enkele namen duiken op van aanstichters van de onrust.

Er blijken dus heel veel jongeren ‘betrokken’, de politie ziet in de verhoren hele whatsapplijsten van klassen voorbij komen. Belangrijk vraagstuk voor de regisseur: mag de politie die informatie over klassen en whatsapplijsten delen met de scholen, zodat de school de mentoren van die klassen kan informeren opdat zij in gesprek gaan met de klas? En opnieuw: moeten dan al die jongeren geïnformeerd worden over de gegevensverwerking (transparantiebeginsel in de Wbp) en hoe? Kan dat met een algemene mededeling van de schooldirectie aan de ouders en de leerlingen? Maar de politie stuurde toch de informatie door?

De politie heeft contact met de jeugdgroepencoördinator bij de afdeling OOV van de gemeente en samen betrekken zij de scholen in de aanpak. Op verschillende scholen blijken berichten van ouders binnen te zijn gekomen van leerlingen die worden geïntimideerd en gedwongen mee te gaan naar de vechtpartij. Namen zijn bij de scholen bekend.

“Nu weet ik het niet meer, want de scholen zijn geen partij in het VH-convenant. De school heeft wetten ten aanzien van veiligheid met regels en bevoegdheden voor gegevensverwerking, maar die gelden voor het veilig schoolklimaat, niet voor buiten de school. Althans dat zegt de school. Daarbij komt dat de school zegt dat zij altijd toestemming moet vragen, maar in de aanpak jeugdgroepen werken we nooit met het toestemmingsvereiste omdat de toestemming niet vrij gegeven kan zijn.”

De regisseur zal moeten achterhalen in welke wet de juridische grondslag voor gegevensverwerking voor een school (openbaar of particulier) geregeld is in situaties van multilaterale samenwerking? Geldt die alleen binnen de school? Hoe zit dat met de toestemming? Wat moet de regisseur nu doen? De meningen van deskundigen zijn verdeeld. Grofweg zijn er drie stromingen:

1. Er is een gemeenschappelijke doelbinding geformuleerd in het convenant (aanpak problematisch groepsgedrag met als doel criminaliteit en overlast te verminderen, aanwas te voorkomen en jongeren een beter perspectief te geven). Nu moet er voor iedere betrokken partij een juridische grondslag gevonden worden in de Wbp die geënt is in een materiewet.
2. Er is een gemeenschappelijke doelbinding geformuleerd. Omdat er geen wettelijke grondslag bestaat voor gegevensverwerking in integrale samenwerkingsverbanden, moeten de betrokken partijen vooraf duidelijke criteria afspreken, vastleggen en aan de burgers kenbaar maken op basis waarvan gegevensverwerking plaats mag vinden.
3. Er is een gemeenschappelijke doelbinding geformuleerd. Als partijen de noodzakelijkheid voor het verwerken van gegevens kunnen onderbouwen volgens de regels van proportionaliteit¹, subsidiariteit¹ en zorgvuldigheid¹ en deze onderbouwing zorgvuldig vastleggen, mag er verwerkt worden.

Na een aantal dagen: “Ik wist niet dat er stromingen waren. Ik heb het convenant opgevraagd en voor de eerste keer gelezen. Ik ben in mijn functie gekomen nadat het convenant was afgesloten. Als ik het convenant bekijk, vallen wij onder de tweede stroming. Want voor iedere aanpak die onder het convenant valt, is een aparte bijlage opgenomen met de naam van de aanpak, het overleg, het werkproces, een set van criteria en de geldende afspraken.”

De set van criteria blijkt heel breed geformuleerd, m.b.t. de doelgroep bijvoorbeeld in termen van 'alle jongeren en jongvolwassenen die in welke rol dan ook betrokken zijn bij of dreigen betrokken te raken bij',.... De regisseur zal moeten nagaan wat goede criteria zijn. En de vraag blijft: wat nu met de partijen die geen deelnemer zijn in het convenant?

De particuliere veiligheidsdienst geeft de gemeente aan verschillende jongens in de kopgroep te herkennen als aanstichters van andere vechtpartijen, overlast en intimidatie in het winkelcentrum. Net als de scholen is de particuliere beveiligingsdienst geen partij in het convenant.

"Ook hier tast ik in het duister. De beveiligingsdienst werkt in opdracht van de gemeente, is geen partij in het convenant, maar stuurt wel dagrapporten naar de politie en naar onze afdeling. Het zijn geen BOA's."

De regisseur zal na moeten gaan of de particuliere beveiligers bijvoorbeeld met de politie de filmpjes op internet mag bekijken en mag uitwisselen welke jongeren zij herkennen van eerdere vechtpartijen. Op basis van welke juridische grondslag en materiewet werkt een particulier?

Politie en gemeenten maken deel uit van een convenant Aanpak problematische jeugdgroepen. De omringende gemeenten hebben ieder een eigen convenant. In de convenanten zijn onder meer ook 3 verschillende organisaties voor het jongerenwerk betrokken. Omdat het jongerenwerk gemeenteoverschrijdend werkt en de jongeren zich voortdurend door de dorpen heen bewegen, kunnen de jongerenwerkers vaak vroegtijdig en adequaat onrust in de kiem smoren. Jongerenwerk is niet als professionele partij bij de vechtpartijen betrokken, omdat die plaatsvinden net na schooltijd en het jongerenwerk later op de dag actief is.

"Het jongerenwerk zit gelukkig wel als partij in de convenanten. Politie en jongerenwerk werken nauw met elkaar samen. De jongerenwerkers kunnen 's avonds en in het weekend de jongens die bij de vechtpartijen betrokken zijn aanspreken. Het lukt hen vaak de groepsdynamiek positief te beïnvloeden. Het is voor de jongens toch anders als de jongerenwerker met je in gesprek gaat over je negatieve rol in de groep, dan dat de politie dat doet. Het werkt vaak de-esclerend, terwijl de jongens zich door de politie juist vaak geprovoceerd voelen om vooral door te gaan met hun negatieve gedrag."

Vraag voor de regisseur: wat is de juridische grondslag voor het jongerenwerk uit een andere gemeente om partner te zijn in de gegevensverwerking? En in welke materiewet is deze grondslag geregeld, wat staat er dan, wat mag er met wie? En informatie delen met de politie, zijn dat geen 'bijzondere' persoonsgegevens? Mag de politie die delen met jongerenwerkers die geen partij zijn in het pleegplaats-convenant op basis van artikel 20 WPG? Wie is er verantwoordelijk als er een 'lek' in de informatiedeling is?

"Zeker als de media op de onrust duiken, escaleert de situatie snel. Er wordt van ons verwacht dat wij snel en adequaat interveniëren. We zetten daarbij de partijen in die een betekenisvolle bijdrage kunnen leveren. In die situaties gaat er vaak veel en snel informatie over tafel. Ik zou niet weten welke eisen er aan mij of aan de andere partijen gesteld worden over hoe ik die gegevens opsla en bewaar. Het is vooral veel bellen, mailen, whatsappen, aan tafel in een briefing overleggen. Dat betekent zeker niet dat we lukraak informatie uitwisselen hoe en met wie het ons uitkomt. Het is een van mijn taken te bewaken dat we ook hier professioneel handelen."

Het is voor de regisseur zaak uit te zoeken wat de regels zijn die de Wbp en die de onderscheiden materiewetten (verschillende voor de partijen die betrokken zijn bij de aanpak, denk aan de gemeente wet, de wet op de politiegegevens, de jeugdwet, de verschillende onderwijswetten) stellen voor zorgvuldige opslag van de verwerkte gegevens. Hoe zit dat met autorisaties en bewaartermijnen? Wat is een graadmeter voor 'professioneel handelen' in het kader van privacy en gegevensverwerking?

Bijlage 2: De wet in relatie tot beleid

Deze bijlage geeft een beknopt inzicht in wetgeving en beleid met betrekking tot privacy en de manier waarop domeinen zich tot elkaar verhouden. Aan bod komen achtereenvolgens:

- De wet
- Het beleid
- Wet in relatie tot beleid
- Toezicht en jurisprudentie
- Hulp en steun

Het overzicht is beknopt omdat vele deskundigen ons zijn voorgedaan (zie onder meer de literatuurverwijzingen) en de inzet voor dit onderzoek zich mede daarom heeft geconcentreerd op het praktijkgedeelte.

De wet: de Wbp

De Wet bescherming persoonsgegevens²¹ is van toepassing op verwerking²² van persoonsgegevens²³ die professionals onderling delen over hun cliënten. Enkele instanties zijn uitgezonderd, omdat zij specifieke wetten hebben, zoals de politie (Wet politiegegevens) en partijen werkzaam binnen de strafrechtspleging (Wet Justitiële en Strafvorderlijke gegevens).

De Wbp heeft een duidelijke structuur:

- **Doel:** Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (art. 7 Wbp).
- **Grondslag:** een doel is gerechtvaardigd als zij berust op een grondslag (art. 8 Wbp). Organisaties met een publiekrechtelijke taak vinden hun grondslag in wettelijke bepalingen die in tal van materiewetten zijn geregeld²⁴.
- **Noodzakelijkheid:** als de grondslag niet ligt in de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene (art. 8a Wbp) moet de verwerking 'noodzakelijk' zijn. Subsidiariteit (kan het doel ook op een minder ingrijpende wijze worden bereikt?) en proportionaliteit (staan de middelen in redelijke verhouding tot het te bereiken doel?) zijn daarbij leidend.
- **Zorgvuldigheid:** de Wbp geeft tal van regels die een behoorlijke en zorgvuldige verwerking moeten waarborgen.

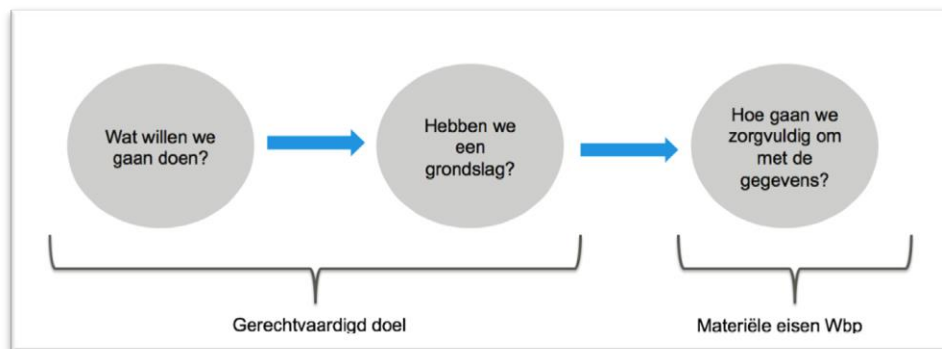
²¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/2016-01-01>

²² De Wbp artikel 1b noemt niet limitatief: verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, doorzenden, verspreiden, beschikbaar stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen, uitwissen, vernietigen.

²³ Wbp artikel 1a: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.

²⁴ Een voorbeeld van een opsomming van wettelijke taken voor gemeenten vindt u in hoofdstuk 3 van het rapport *Grondslag samenwerken zorg en veiligheid; naar een handelingskader gegevensdeling*, Van Boven en Gunst, 2013.

In het Juridisch kader gegevensverwerking horend bij het werkproces integrale aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag (Landelijk Projectteam Proeftuinen, 2016) wordt deze structuur als volgt gevisualiseerd:



Voor een zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens is zowel *algemene* kennis en begrip van de Wbp zelf van belang (denk aan bijvoorbeeld de zorgvuldigheidseisen), als kennis van hetgeen in de verschillende afzonderlijke wetten is geregeld voor de instanties die onder de Wbp vallen. In deze zogenoemde *sectorale* wetten of materiewetten staan de wettelijke taken en bevoegdheden nauwkeurig (en dus ook begrensd) omschreven, zoals vaak ook bijzondere bepalingen van verwerking van persoonsgegevens in dat specifieke domein.

Over samenhang en sectoroverstijgend werken (veelal ook domeinoverstijgend werken genoemd) zegt de Wbp niet veel. In artikel 9 komt de doelbinding nader aan de orde: "*Persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.*" Dit artikel richt zich echter op het doorgeven van gegevens aan derden, in plaats van op integraal samenwerken.

Vooralsnog ontbreekt het aan juridische grondslag die het raamwerk geeft voor alle gevallen waarin met name de gemeenten met hun lokale partners taken in samenhang, dus sector-(domein)overstijgend, uitvoeren. De AP heeft meermalen gewezen²⁵ op de complexe taak die nu bij de gemeenten ligt om die samenhang op een verantwoorde wijze invulling te geven. Zolang de wetgever deze samenhang niet in een wettelijke regeling verankert, zullen de gemeenten zelf voor overzicht (van alle afzonderlijke wetten en regels), kennis en begrip zorg moeten dragen en zijn zij gebonden aan de Wbp.

²⁵ Zie onder meer de brief aan de minister van BZK van 29 oktober 2013 en het advies over de privacytoets jeugdhulpdomein van 30 oktober 2014 (z2014-00740).

Het beleid: samenhang en gemeentelijke regie

Samenhang

In tegenstelling tot het wettelijk kader is *samenhang* al ruime tijd uitgangspunt van beleid, zeker waar het gaat om de verbinding zorg & veiligheid. Kernwoorden daarbij zijn²⁶:

- Regie: 'een specifieke vorm van sturing gericht op een bepaald resultaat met behulp van verschillende partijen, disciplines en financiële bronnen, zonder over alle bevoegdheden te beschikken. Regie vraagt visie, overzicht en het kunnen hanteren van diversiteit aan inzichten en belangen' (Van Boven & Gunst, 2013).
- Integrale aanpak: horizontale samenwerking tussen partners met verschillende achtergronden (Prins & Cachet, 2011)
- Systeembenadering: een casus wordt gezien binnen de context van de (sociale) omgeving waarmee een onderlinge samenhang en wisselwerking bestaat.
- Lokaal: gedecentraliseerde verantwoordelijkheid bij gemeente in plaats van bij het Rijk.

Gemeentelijke regie niet wettelijk verankerd

De regietaak van de gemeente is niet wettelijk vastgelegd. De Gemeentewet geeft enige houvast in de beschrijving van de taken en bevoegdheden van de burgemeester (art. 172 t/m 176a en art. 180). Een voorstel tot een wetswijziging waarin met name de regierol in de Gemeentewet zou worden versterkt, werd in 2013 door de minister van Veiligheid en Justitie (hierna V&J) ingetrokken²⁷. De minister stelde dat het Integraal Veiligheidsplan (waaruit de regierol op gemeenteniveau duidelijk zou moeten blijken) al door 90% van de gemeenten was opgesteld en een wettelijke verplichting voor het opstellen van dat plan dus overbodig was. De Raad van State (2010) had al eerder negatief op het voorstel geadviseerd omdat het volgens hen geen extra bevoegdheden creëert en eigenlijk alleen maar meer onduidelijkheid veroorzaakt.

Gemeentelijke regie wel uitgangspunt van beleid

Ondanks het ontbreken van een wettelijke verankering heeft de gemeentelijke regietaak in het overheidsbeleid al bijna 20 jaar een vaste plaats. Ter illustratie van wat er de afgelopen jaren ontwikkeld is over deze regietaak:

- Regie in het veiligheidsdomein: Het 'integraal veiligheidsbeleid' wordt al in 1998 geïntroduceerd en vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) omschreven als 'het systematisch en samenhangend werken aan behoud of verbetering van de lokale veiligheid in al haar facetten onder regie van het bestuur' (Prins & Cachet, 2011). Het ministerie onderschrijft en stimuleert gemeentelijke regie sinds 2003 actief in verschillende beleidsdocumenten (BZK, 2003, 2005, 2006).
- Regie in het sociaal domein: De decentralisatie van het sociaal domein zorgt ervoor dat ook met betrekking tot sociale problematiek de lokale integrale aanpak in lokale integrale samenwerkingsverbanden onder regie van de gemeente uitgangspunt van werken wordt²⁸. Het kabinet werkt haar visie ten aanzien van privacy en gegevensverwerking uit in de nota

²⁶ Van kernwoorden rond samenhang bestaan tal van definities en omschrijvingen. Wij willen ze hier alleen voor de lezer duiden als referentiekader, niet definiëren.

²⁷ http://njb.nl/Uploads/2013/10/tk1213_32459_14.pdf.

²⁸ Zie o.a. Ministerie BZK (2013).

Zorgvuldig en bewust (Rijksoverheid, 2014). In de voorbereiding op die decentralisatie in het sociaal domein worden gemeenten ondersteund door websites als www.gemeentenvandetoekomst.nl. Er bestaat meer aandacht voor privacy en gegevensverwerking, zie bijvoorbeeld ook de Voorziening Informatievoorziening in het Sociale Domein²⁹.

- Regie in de verbinding zorg en veiligheid: in 2013 publiceert het Ministerie van V&J het Landelijk Kader Veiligheidshuizen vanwege de decentralisering van de organisatie van de Veiligheidshuizen die voortaan onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten zullen vallen. Opvallend is hier dat de regietaak, vanwege het karakter van het veiligheidshuis, niet alleen gemeentelijk, maar ook inter-gemeentelijk gezien wordt ten aanzien van complexe problematiek die domeinoverstijgende samenwerking vraagt.

Een voorbeeld

De verbeterslag op de aanpak jeugdgroepen, het veld waarbinnen deze praktijkverkenning plaatsvindt, was in 2014 en 2015 bij uitstek gericht op versterking van regie en integraal werken vanaf de start van de signalering van het problematisch groepsgedrag. Daar waar voorheen bijvoorbeeld de informatie van de politie centraal stond³⁰, is zij nu (ondanks het feit dat die politie-informatie sterk in kwaliteit is verbeterd³¹) slechts één van de puzzelstukken om het groepsgedrag in beeld te brengen. Onder regie van de zogenoemde *uitvoeringscoördinator* brengen alle betrokken partners relevante informatie in en wordt het groepsgedrag geduid. Bij de ontwikkeling van een strategie op de aanpak blijft de ‘meersporen’-aanpak uitgangspunt van werken. De aanpak is gericht op drie doelen:

- Verminderen criminaliteit en overlast
- Bieden van perspectief
- Voorkomen van aanwas.

De aanpak krijgt uitvoering op drie sporen:

- De groep (en de groepsdynamiek)
- Het individu
- De sociale omgeving.

Deze aanpak is niet vervangen door een andere, maar in de praktijk verbeterd. Deze typische integrale aanpak onder regie van de gemeente lijkt in de loop der jaren haar succes bewezen te hebben. Het aantal jeugdgroepen en de door jongeren gepleegde criminaliteit daalt al jaren gestaag. De meest recente WODC Monitor Jeugdcriminaliteit (Van der Laan & Goudriaan, 2016) bevestigt dit beeld in kwantitatieve zin. Een recent onderzoek naar de kwalitatieve verklaring achter deze daling vonden we in Limburg (Schets, 2015). Schets geeft aan dat het moeilijk is *causaal* verband aan te tonen, maar concludeert op basis van haar onderzoek dat – onder meer – het effect van de integrale aanpak wel een *aannemelijke* verklaring geeft van de daling.

²⁹ Te raadplegen via www.visd.nl

³⁰ In kaart gebracht door de shortlist jeugdgroepen, een instrument dat tweejaarlijks een beeld gaf van alle door de politie gesignaleerde jeugdgroepen binnen een werkingsgebied in een classificering van hinderlijk, overlastgevend en crimineel.

³¹ De politie werkt nu met de groepsscan, een kwalitatief hoogwaardiger instrument waarmee het groepsgedrag van een bepaalde groep in beeld wordt gebracht, op ieder moment dat de gemeente daarom verzoekt. Zie www.wegwijzerjeugdveiligheid.nl/onderwerpen/jeugdgroepen/7-stappenmodel.

Wet in relatie tot beleid

Ondanks de ingesloten praktijk bestaan er veel vragen over bestuurlijke regie en samenhang in relatie tot privacy en gegevensverwerking. Want *wat* bepaalt de regisseur nu eigenlijk en *hoe* kan de regisseur besluiten forceren waar de samenwerkende partners er onderling niet uitkomen? Evenzovele vragen zijn er over de ‘samenhang’ waarbinnen de bestuurder regisseert. Want wat mag er wel en wat mag er niet nu die samenhang wel in beleid wordt voorgestaan, maar niet in de wet verankerd is?

Bij de inwerkingtreding van de Wet Bescherming Persoonsgegevens heeft de wetgever er in 2001 voor gekozen om geen algemene bepalingen op te nemen ten aanzien van verwerking van persoonsgegevens bij een integrale werkwijze. Artikel 22 geeft hier een uitzondering op met betrekking tot het delen van strafrechtelijke gegevens door en ten behoeve van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. We kunnen wel enige context halen uit de Memorie van Toelichting op de Wbp (Tweede Kamer, 1998):

- Zo wijst de wetgever t.a.v. grondrechtelijke aspecten naast het recht op privacy op het gelijkheidsbeginsel (onderdeel 4.5) als belangrijke onderligger voor de wet: ieder zal in dezelfde gevallen gelijk moeten worden behandeld.
- Daarnaast geeft de wetgever aan dat de Wbp ‘overkoepelende regelgeving’, bevat die daardoor in haar aard weliswaar een hoog abstractieniveau heeft (onderdeel 5), maar daarmee ook ruimte geeft voor wat betreft de meer concrete invulling. De wetgever noemt daarbij niet alleen de sectorale wetten. In onderdeel 7 geeft de Memorie van Toelichting aan dat de verantwoordelijke bij de interpretatie van de inhoudelijke normen die in de wet zijn genoemd in de publieke sector is gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in de private sector aan de maatschappelijke zorgvuldigheid ten opzichte van medeburgers.
- Daarnaast blijft ‘de verantwoordelijke’ zelf aansprakelijk voor de afweging die hij maakt in ieder concreet geval. De regels van doelbinding, grondslag en noodzakelijkheid (proportionaliteit en subsidiariteit) zullen leidend moeten zijn in de afweging, die dus ook altijd kenbaar moet zijn en toetsbaar is voor de rechter.

In dit kader is de Wet op de Politiegegevens interessant waarin in artikel 20 *wel* een wettelijke grondslag wordt gegeven voor gegevensverwerking van politiegegevens in samenwerkingsverbanden. De Memorie van Toelichting bij deze wet (Tweede Kamer, 2005) noemt hierbij de aanpak van jeugdcriminaliteit expliciet:

“De politie werkt in de praktijk samen in (lokale) samenwerkingsverbanden. Hierbij bestaat de behoefte aan een structurele uitwisseling van gegevens waarbij de politie en derden parallelle belangen hebben. De uitvoering van de politietaak spoort in deze samenwerkingsverbanden met het belang van de organen waarmee wordt samengewerkt. Zo werkt de politie voor de bestrijding van jeugdcriminaliteit samen met een lokaal uiteenlopend palet van instanties die met problematische jeugd te maken hebben. (...) Wel betekent dit dat verstrekking van politiegegevens aan derden in het kader van een samenwerkingsverband alleen kan plaatsvinden indien het doel van de verstrekking overeenstemt of verenigbaar is met de politietaak. Aanvullend geldt het vereiste van het zwaarwegend algemeen belang. Voor-

beelden waarbij een zwaarwegend algemeen belang bij verstrekking ten behoeve van een samenwerkingsverband aan de orde kan zijn, zijn de bestrijding van jeugdcriminaliteit, de bestrijding van huiselijk geweld of de aanpak van winkelcriminaliteit.” (p. 77).

De Wbp trad in 2001 in werking. De WPG in 2008. In de voorbereiding van de decentralisatie van het sociaal domein per januari 2015 werd de vraag naar privacy en gegevensverwerking in integrale samenwerkingsverbanden opnieuw actueel. Een interdepartementale werkgroep³² boog zich over de vraag van gegevensverwerking in een gedecentraliseerd domein en produceerde de kabinetsvisie Zorgvuldig en bewust (Rijksoverheid, 2014).

De kabinetsvisie omarmt allereerst en duidelijk de uitgangspunt van regie en integraliteit: *“bij de decentralisaties in het sociaal domein die op dit moment worden voorbereid, krijgen gemeenten omvangrijke nieuwe taken en een nieuwe rol. Gemeenten worden eerstverantwoordelijk voor taken met betrekking tot jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning. Zij worden geacht daarbij regie te voeren. Integraliteit vormt hierbij in de visie van het kabinet een cruciaal aspect”* (p. 7).

De kabinetsvisie geeft een aantal handvatten om de ruimte die de wetgever heeft gelaten aan de lerende praktijk te vullen. Kernregel is bekend, namelijk dat de Wbp leidend is. Maar de kabinetsvisie gaat verder en komt met een aantal andere ‘kernpunten’:

- **Beleidsvrijheid:** *“het kabinet vraagt van gemeenten expliciet om in te zetten op vernieuwing om invulling te geven aan de maatschappelijke opgave die de gemeenten hebben gekregen – integrale dienstverlening en kostenbesparing. En het kabinet geeft gemeenten daarvoor bewust beleidsvrijheid om de werkwijzen optimaal af te stemmen op de situatie in de eigen gemeente. De nieuwe praktijk zal dus divers zijn en is nog niet uitgekristalliseerd. Naar verwachting zullen na verloop van tijd een aantal varianten uitkristalliseren waarlangs gemeenten de dienstverlening in het sociaal domein organiseren. Het is belangrijk dat gemeenten ruimte hebben voor de ontwikkeling van deze nieuwe werkwijzen. Tegelijkertijd is het belangrijk om richting te geven waar het gaat om de borging van de privacy en ervoor te zorgen dat het borgen van de privacy deel uitmaakt van dit ontwikkelingsproces”* (pp. 3-4).
- **Innovatie:** *“het kabinet vraagt van gemeenten om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen in het sociale domein en gemeenten zijn daarmee bezig. Gemeenten zoeken met hun samenwerkingspartners naar manieren om een zorgvuldige omgang met gegevens en privacy van burgers te borgen in die nieuwe werkwijzen. Nu komen met aanvullende wetgeving zou ertoe kunnen leiden dat zaken zodanig bij wet worden geregeld, dat ze belemmerend werken voor de noodzakelijke vernieuwing en gemeentelijke beleidsvrijheid. Dit kernpunt richt zich op de nieuwe werkwijzen in ontwikkeling, en beoogt ervoor te zorgen dat zich een praktijk ontwikkelt 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 burgers, en de borging van de privacy. Richting wordt daarbij geboden met hulp van spelregels, richtlijnen en gestandaardiseerde handreikingen.”* (pp. 4-5)
- **Wederkerigheid t.a.v. doelbinding:** *“met de nieuwe decentralisatie ontstaan er nieuwe afhankelijkheden en nieuwe verbanden tussen de verschillende domeinen. Een deel van die afhankelijkheden vloeit voort uit de wet. Daarvoor is het uitgangspunt dat de doelbinding*

³² In deze werkgroep namen verschillende directies en programma’s vanuit de ministeries van BZK, SZ&W, V&J, VW&S, OC&W en de VNG deel.

voor het gebruik van die gegevens geregeld wordt in de wet- en regelgeving van de sectoren die het betreft, op basis van wederkerigheid” (p. 24).

- **Zorgvuldig proces van triage:** *“De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de gemeente en samenwerkingspartners niet onnodig of bovenmatig gegevens verwerken (delen of uitvragen), en dat gegevens goed zijn beveiligd tegen ongeoorloofde inzage en gebruik. (...) Dit kan door het inrichten van een zorgvuldig proces van triage waarin de stapsgewijze afwegingen van gegevensverwerking een plaats hebben. Privacy wordt op die manier onderdeel van de kwaliteit van het dienstverleningsproces en de professionaliteit van de medewerker.” (pp. 25-26).*
- **Sterke positie voor de burger:** *“Wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, is het van belang dat de burger weet en het vertrouwen heeft dat hij daartegen in het verweer kan komen, dit betekent dat de burger een zichtbare, laagdrempelige en gezaghebbende plek moet hebben om klachten te uiten met betrekking tot de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens en privacy.” (p. 27).*
- **College B&W verantwoordelijk:** *“Voor zover de gemeente haar taken in samenwerking uitvoert, is het College ervoor verantwoordelijk dat gegevensverwerking is ingebed in een zorgvuldig proces van triage en maakt hierover afspraken met samenwerkingspartners.” (p. 28).*

Vanwege het onderzoek komen we zodoende tot de eerste aanzet van een door wet en beleid gegeven referentiekader. We laten het daarbij en voegen er geen zienswijzen aan toe. Good practice voor de een is immers geen good practice voor de ander, gelet op de verschillende opvattingen die er in de praktijk bestaan ten aanzien van de toepassing van de Wbp.

Belangrijke notie is evenwel dat de kabinetsvisie is geschreven ten aanzien van privacy en gegevensverwerking in het *sociaal* domein. Over de verbinding met het veiligheidsdomein wordt niet gesproken. De kabinetsvisie geeft aan dat de juridische kaders binnen de decentralisatiewetten (de WMO, de Jeugdwet en de Participatiewet) voldoende zijn om gegevensverwerking verantwoord te organiseren *binnen* het sociaal domein en geeft daar handvatten voor. Het kabinet sluit niet uit dat er ontwikkelingen kunnen zijn die aanleiding geven om een nieuwe afweging te maken ten aanzien van de noodzaak voor aanvullende wetgeving om met name het triageproces te ondersteunen.

Literatuur

- Autoriteit Persoonsgegevens. (2016). *Onderzoeksrapport Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: de rol van toestemming*. Onderzoeksrapport. Den Haag: Auteur.
- Belhaj, M. & Gün, S. (2014). *Privacy en veiligheid: een oneindig labirint?* Ongepubliceerd preadvies.
- Boven, J.J.A. van & Gunst, P.J. (2013). *Grondslag samenwerken zorg en veiligheid; naar een handelingskader gegevensdeling*. Werkdocument. Tilburg: Leertuin Zorg en Veiligheid.
- Braun, D. & Kramer, J. (2015). *De Corporate Tribe*. Alphen a/d Rijn: Vakmedianet.
- Cornelis, A. (2000). *De vertraagde tijd. Revanche van de geest als filosofie van de toekomst*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Gunster, B. (2013). *Ja-maar... Omdenken*. Amsterdam: A.W. Bruna Uitgevers.
- Korthagen, F. & Vasalos, A. (2002). Niveaus in reflectie: Naar maatwerk in begeleiding. *VELON Tijdschrift*, 23(1), 29-38.
- Laan, van der A.M., Goudriaan, H. (2016). *Monitor Jeugdcriminaliteit. Ontwikkelingen in jeugdcriminaliteit 1997 tot 2005*. Den Haag: WODC.
- Landelijk Projectteam Proeftuinen. (2016a). *Juridisch kader gegevensverwerking, horend bij: Werkproces integrale aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag*. Juridisch kader. Den Haag: Auteur.
- Landelijk Projectteam Proeftuinen. (2016b). *Werkproces integrale aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag*. Werkproces. Den Haag: Auteur.
- Ministerie BZK. (2003). *Ruimte voor regie. Handreiking voor regie in het openbaar bestuur*. Handreiking. Den Haag: Auteur.
- Ministerie BZK. (2005). *Doen of laten? De rol van het Rijk bij ketenvorming*. Brochure. Den Haag: Auteur.
- Ministerie BZK. (2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Handreiking. Den Haag: Auteur.
- Ministerie BZK. (2013). *Decentralisatiebrief*. Kamerbrief. Den Haag: Auteur.
- Ministerie BZK. (2014). *Beleidsvisie gegevensdeling en privacy in het sociaal domein*. Beleidsnota. Den Haag: Auteur.
- Ministerie V&J. (2013). *Landelijk kader VeiligheidsHuizen. Vóór en dóór partners*. Beleidskader. Den Haag: Auteur.
- Prins, R. & Cachet, L. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 1(10), 43-58.
- Raad van State. (2010). *Advies W04.10.0012/I/A. Voorlichting*. Den Haag: Auteur.
- Rijksoverheid. (2001). *Wet Bescherming Persoonsgegevens*. Wetgeving. Den Haag: Auteur.

- Rijksoverheid. (2011). *Leidraad Wet bescherming persoonsgegevens*. Leidraad. Den Haag: Auteur.
- Rijksoverheid. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*. Regeerakkoord. Den Haag: Auteur.
- Rijksoverheid. (2014). *Zorgvuldig en bewust. Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein*. Beleidsvisie. Den Haag: Auteur.
- Rotmans, J. (2014). *Verandering van Tijdperk. Nederland kantelt*. 's-Hertogenbosch: Aeneas.
- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline. The art and practice of the learning organization*. London, UK: Century Business.
- Schermer, B.W., Wubben CIPP/E, M. & Falot, N. (2014). *Privacy Governance Handreiking Veiligheidshuizen*. Handreiking. Amsterdam: Considerati.
- Schets, R. (2015). *Dalende instroom van jeugdige verdachten in Limburg 2010-2014. Een exploratief onderzoek naar mogelijke verklaringen*. Limburg: Arrondissement Justitieel Beraad.
- Tweede Kamer. (1998). *Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens)*. Memorie van Toelichting. Den Haag: Auteur.
- Tweede Kamer. (2005). *Regels inzake de verwerking van politiegegevens (Wet politiegegevens)*. Memorie van Toelichting. Den Haag: Auteur.
- Visser, C.F. (2009). *Doen wat werkt. Oplossingsgericht werken, coachen en managen*. Culemborg: Van Duuren Media.

Regioburgemeesters



postbus 20305

2500 EH Den Haag

info@regioburgemeesters.nl

