



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Kostenanalyse multi-probleemhuishoudens

Een methodiekomschrijving

Inhoud

1	Grip op de uitgaven aan multi-probleemhuishoudens	4
1.1	Methodiekomschrijving voor de kostenanalyse multi-probleemhuishoudens	4
1.2	Privacy-analyse ministerie van Justitie en Veiligheid	4
1.3	Wat is de structuur van de methodiek?	4
2	Methodiekomschrijving	6
2.1	Vorbereiding	6
2.2	Dataverzameling	6
2.3	Nulmeting	7
2.4	Selectie	7
2.5	Monitoring	8
3	Bijlagen	10
	Bijlage 1 - Handreiking datagedreven aanpak multiproblematiek	11
	Bijlage 2 - Het opvragen van gegevens bij de Zorg	23

1 Grip op de uitgaven aan multi-probleemhuishoudens

Het voorliggend document beschrijft een methodiek, voor gemeenten, om aan de hand van kostenanalyses van huishoudens meer inzicht en grip te krijgen op de uitgaven aan multi-probleemhuishoudens. De kostenanalyse laat zien in hoeverre samenhang bestaat tussen kosten uit verschillende domeinen die worden gemaakt door hetzelfde huishouden en geeft daarmee inzicht in eventuele clusters van problemen binnen de gemeente. Daarnaast is een kostenanalyse een objectief middel om multi-probleemhuishoudens in beeld te brengen. Deze inzichten in de groep zelf alsook in de samenhang van de problematiek zijn nodig om op een effectieve en efficiënte wijze een gerichte benadering en een maatwerkaanpak mogelijk te maken.

1.1 Methodiekomschrijving voor de kostenanalyse multi-probleemhuishoudens

Multi-probleemhuishoudens hebben te kampen met een opeenstapeling van problematiek, zoals schulden, huiselijk geweld en verslaving. Uit onderzoek is gebleken dat van alle Nederlandse huishoudens die over een periode van vijf jaar zijn onderzocht, ongeveer 20 procent op enige wijze te maken krijgt met problematiek waarbij een beroep op het sociaal domein wordt gedaan of waarbij het veiligheidsdomein (politie en justitie) in beeld komt. Tegelijkertijd werd een kwart tot een derde van de kosten die de overheid maakte veroorzaakt door slechts 1 à 2 procent van de Nederlandse huishoudens.

Om deze kosten in kaart te brengen is in samenwerking met c6Volg deze methodiek ontwikkeld voor gemeenten. In dit document staat beschreven hoe met gebruikmaking van data uit het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein kostenanalyses gemaakt worden om de hoogte en ontwikkeling van kosten door multi-probleemhuishoudens te kunnen vaststellen.

De meerwaarde van de hier beschreven methodiek is dat huishoudens met hoge kosten in beeld komen door het combineren van gegevens van individuen op het niveau van huishoudens. Bovendien wordt deze bruikbare informatie zo met minimale inspanning gegenereerd.

1.2 Privacy-analyse ministerie van Justitie en Veiligheid

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft opdracht gegeven tot het onderzoek 'Aandachtshuishoudens in het sociale domein' (2018).¹ De resultaten van dat onderzoek hebben ertoe geleid deze methodiek op te stellen.

Aanvullend op deze methodiek heeft het ministerie een privacy-analyse, Handreiking datagedreven aanpak multiproblematiek, opgesteld die gemeenten kunnen gebruiken als zij overwegen om het onderdeel van deze methodiek in te zetten waarbij multi-probleemhuishoudens kunnen worden geïdentificeerd. De privacy-analyse is opgenomen als bijlage. Daarin komt naar voren wat de belangrijkste aandachtspunten op het gebied van privacy zijn, aangezien verzameling en verwerking van persoonsgegevens integraal onderdeel zijn van deze methodiek.

1.3 Wat is de structuur van de methodiek?

De methodiek omvat drie onderdelen:

- Onderdeel 1 is de integrale nulmeting van kosten per huishouden.
- Onderdeel 2 betreft het selecteren van de huishoudens met hoge kosten (of hoge complexiteit van problemen).
- Onderdeel 3 behelst het monitoren van de (kosten)ontwikkeling bij de geselecteerde huishoudens.

Door het herhalen van onderdeel 1, de nulmeting, wordt de ontwikkeling van kosten binnen de gemeente bij multi-probleemhuishoudens over meerdere jaren in beeld gebracht.

¹ Zie https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Multi probleem_gezin/AANDACHTSHUISHOUDENS_IN_HET_SOCIALE_DOMEIN_rapportage_c6Volg_juni_2018.pdf

Nulmeting

De nulmeting brengt in kaart hoeveel kosten de gemeente voor elk huishouden maakt en waar deze huishoudens te vinden zijn. Dit wordt bereikt door het inventariseren van kosten voor alle huishoudens in sectoren als (jeugd)zorg, sociale zekerheid en de veiligheidssector. De gemeente krijgt zo inzicht in de omvang en kosten van de lokale problemen en inzicht in de typen van cumulaties die deze kosten veroorzaken. De inventarisatie vindt plaats over de voorgaande vijf jaar.

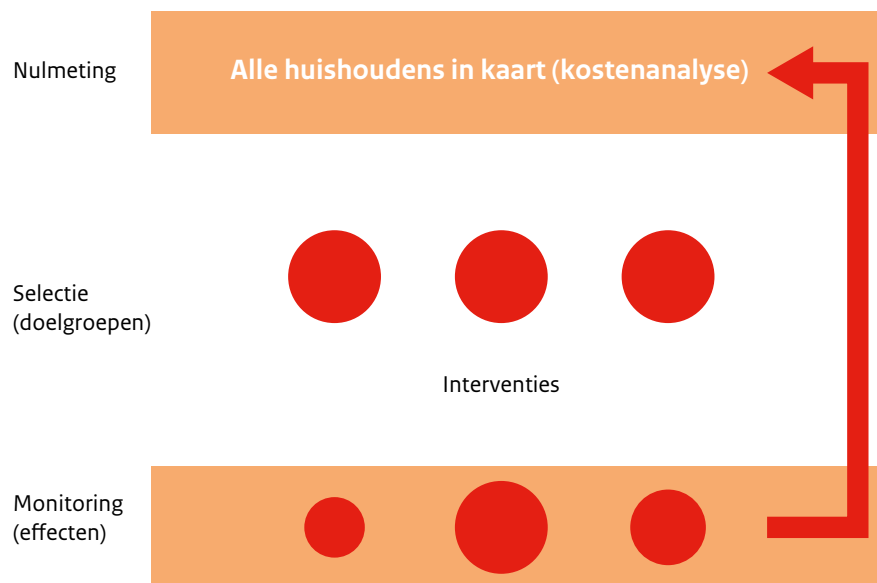
Voor de periode van vijf jaar is gekozen om zo na te gaan of de huishoudens structureel in de gemeente (ver)blijven en of de kosten incidenteel of structureel zijn. Deze meting kan periodiek herhaald worden om de ontwikkelingen in beeld te brengen.

Selectie

Bij de selectie wordt vastgesteld welke multi-probleemhuishoudens vanwege de hoogte en samenstelling van de gemaakte kosten in aanmerking kunnen komen voor een maatwerkaanpak. In de privacy-analyse in bijlage 1 staat beschreven onder welke voorwaarden de selectie kan plaatsvinden.

Monitoring

Bij de monitoring worden kostendata van de geselecteerde multi-probleemhuishoudens bijgehouden. Door informatie over de ontwikkeling van de kosten kan een beeld worden verkregen van het succes van de geboden maatwerkaanpak.



2 Methodiekomschrijving

Hieronder staat stap voor stap uitgelegd wat je moet doen om de methodiek uit te voeren.

2.1 Voorbereiding

Allereerst moet een opdracht op basis van een bestuurlijk doel worden opgesteld. Deze opdracht kan apart worden geformuleerd of onderdeel zijn van een grotere opdracht, zoals bijvoorbeeld een gerichte wijkopdracht. Binnen deze opdracht moet ook aandacht zijn voor de verplichting op grond van de AVG om voorafgaand aan de verwerking van gevoelige gegevens een DPIA (Data Protection Impact Assessment) op te stellen. De DPIA dient om de benodigde gegevensverwerking goed in te richten zodat privacy-risico's worden ingedamd. In de privacy-analyse in bijlage 1 wordt de procedure voor het opstellen van de DPIA toegelicht.

2.2 Dataverzameling

Nadat de DPIA is goedgekeurd, kan de gemeente de uitvraag om data doen. Hiervoor moeten instellingen uit verschillende domeinen worden benaderd. De vorm van benadering hangt af van hun positie ten opzichte van de gemeente en het domein waarin ze opereren. Hieronder een overzicht met aandachtspunten per instelling.

2.2a - Data verstrekt door de gemeente zelf

De gemeente kan bij haar eigen diensten gegevens uit het sociale domein uitvragen. Bij de sociale dienst kunnen de uitkeringsgegevens van de laatste vijf jaar worden opgevraagd. Bij het BRP kunnen gegevens over de huishoudensposities uitgevraagd worden. Deze gegevens worden gebruikt om de verstrekte gegevens over individuen te combineren tot gegevens over huishoudens. Met de BRP-data wordt ook vastgesteld of een huishouden op het moment van onderzoek nog in de gemeente verblijft.

2.2b - Data uit de Zorg

Bij de door de gemeente gecontracteerde zorginstellingen vraagt de gemeente om de gespecificeerde kosten die ten behoeve van een inwoner over een periode van de laatste vijf jaar zijn gemaakt.

Deze specificatie behelst ook de code waarvoor de kosten gemaakt zijn, zoals bijvoorbeeld typen zorg (residentieel/ambulant). In de bijlage 2 is een overzicht met aanwijzingen voor het aanleveren van gegevens opgenomen.

Tot slot wordt geadviseerd om de uitvraag te beperken tot de grotere instellingen waarmee een dekking van 90% wordt gerealiseerd.

2.2c - Data via het CBS

Via het CBS worden gegevens over de voorgaande vijf jaar opgevraagd.² De politie en het OM hebben geen kostengegevens, maar data met betrekking tot verrichtingen. De verrichtingen, plus de code voor de wetsartikelen in kwestie en de afhandeling van de procedure (wel of geen veroordeling, straftype/maat, zoals dagen gevangenisstraf) maken het mogelijk de kosten van de verrichtingen te berekenen. Voor meer informatie over mogelijke rekenmodellen kan met het [WODC](#) contact worden opgezocht.

² Zie voor de voorwaarden: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen>

Pseudonimisering door Trusted Third Party

De AVG verplicht tot het nemen van passende beveiligingsmaatregelen bij het verwerken van persoonsgegevens. Een voorbeeld van een passende beveiligingsmaatregel is de pseudonimisering van gegevens. Bij het aanleggen van een gecombineerd databestand is het aanbevelenswaardig om gebruik te maken van een onafhankelijke derde partij, een 'trusted third party', voor de pseudonimisering. Doordat de verschillende data pas aan elkaar gekoppeld wordt nadat het is gepseudonimiseerd, lopen burgers de minder privacyrisico's en zullen bij de dataverzameling betrokken partijen ook eerder bereid zijn om gegevens beschikbaar te stellen.

Voorbeelden van bedrijven die gespecialiseerd zijn in pseudonimisering zijn ZorgTTP en Viacryp. Ook het CBS kan deze dienst voor gemeenten uitvoeren.

Aan pseudonimisering zijn kosten verbonden die afhangen van het aantal bronnen waaruit data geleverd worden en de hoeveelheid data die moet worden gepseudonimiseerd.

2.3 Nulmeting

Voor de verwerking van de data tot een nulmeting van de kosten van huishoudens in een gemeente zijn de volgende stappen uit te voeren.

Met gebruik van de BRP worden alle, op het niveau van individuen, binnengekomen gegevens geaggregeerd tot huishoudensgegevens. Door per individu, vanuit de BRP, de locatiecode en huishoudenspositie op te vragen, kunnen individuen worden 'samengevoegd'. Deze procedure loopt via de volgende stappen:

- a) Elk BSN wordt beschouwd als één persoon, woonachtig in de gemeente.
- b) Elke unieke locatiecode wordt beschouwd als een huishouden in de gemeente.
- c) De rol in het huishouden is middels de code 'gezinsrelatie' voor elk van deze personen bekend.
- d) Daarmee kan van elk huishouden worden vastgesteld:
 - Totaal aantal personen
 - Aantal kinderen
 - Aantal partners
 - Aantal alleenstaanden

Voor elk van deze huishoudens worden vervolgens de totale kosten per huishouden berekend. Op basis van dit kostenoverzicht ontstaat een beeld van de verdeling van kosten over huishoudens in de gemeente en van de mate waarin bij de duurste gezinnen sprake is van samenhang tussen bepaalde domeinen.

2.4 Selectie

Bij de selectie wordt vastgesteld welke multi-probleemhuishoudens in aanmerking kunnen komen voor een maatwerkaanpak. Dit gebeurt op basis van de hoogte en de samenstelling van de vastgestelde kosten. De selectie vereist samenwerking tussen de gemeente en de overige organisaties die bij de huishoudens betrokken zijn; de benodigde gegevensverwerking is een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in een privacy-analyse (bijlage 1 - Handreiking datagedreven aanpak multiproblematiek) in kaart gebracht wat de mogelijkheden en de vereisten zijn bij het maken van een selectie van huishoudens op basis van kosten.

2.5 Monitoring

De monitoring betreft het bijhouden van de kostenontwikkeling van de geselecteerde multiprobleem-huishoudens. De kostengegevens van deze huishoudens worden periodiek in kaart gebracht. Het verschil in gemiddelde kosten bij deze huishoudens laat zien of er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden en geeft daarmee een indicatie voor het succes van de maatwerkaanpak.

Het periodiek herhalen van de nulmeting (paragraaf 2.3) geeft informatie over de kostenontwikkeling van huishoudens. De nulmeting kan zo het einde en het begin van de cyclus vormen.

3 Bijlagen

Bijlage 1 - Handreiking datagedreven aanpak
multiproblematiek

Privacyborging bij datagedreven aanpak multiproblematiek

*Handreiking ministerie van Justitie en
Veiligheid*

Inhoud

Managementsamenvatting	13
Noot vooraf	14
1 Onderwerp en afbakening privacy-analyse	15
1.1 Doelgroep	15
1.2 Reikwijdte	15
1.3 Leeswijzer	15
2 Voorwaarden voor rechtmatigheid gegevensverwerking	16
2.1 Verwerking persoonsgegevens bij datagedreven aanpak	16
2.2 Grondslagen en doelbinding	16
2.3 Beperkingen op gegevensverstrekking	17
2.3.1 Verwerkingsverbod bij bijzondere persoonsgegevens	17
2.3.2 Gesloten verstrekkingenregimes	17
2.3.3 Geheimhoudingsplicht zorginstelling	17
2.4 Verwerkingsverantwoordelijkheid datagedreven aanpak	18
2.5 Informatieplicht	18
3 Inschatting haalbaarheid datagedreven aanpak	19
3.1 Vereiste dekkingsgraad deelnemende partijen	19
3.1.1 Beperkingen t.a.v. deelname partijen	19
3.2 Toestemming doorbreken doelbinding of geheimhouding	19
3.2.1 Bruikbaarheid data-analyse	19
4 Aanwijzingen voor privacywaarborgen	20
4.1 Dataminimalisatie	20
4.2 Subsidiariteitsafweging	20
4.3 Afspraken met de verwerker	20
4.4 Onderlinge taakverdeling verwerkingsverantwoordelijken	20
5 Suggesties voor alternatieven of aanvullingen op aanpak	21
5.1 Selectie van huishoudens maatwerkaanpak	21
5.1.1 Selectie op basis van aanmelding	21
5.2 Toekomstige situatie	22

Managementsamenvatting

Deze handreiking is gericht op gemeenten die in samenwerking met andere organisaties een datagedreven aanpak van multiprobleemhuishoudens willen hanteren, waarbij door middel van kostenvergelijkingen een selectie van huishoudens wordt gemaakt die in aanmerking komt voor een aanpak op maat. Deze aanpak is in overeenstemming te brengen met privacywetgeving. Daarbij geldt als voorwaarde dat deelnemende organisaties hebben vastgesteld dat de verwerking van hun gegevens voor dit doel verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens aanvankelijk zijn verzameld. Daarnaast moet zijn vastgesteld dat er geen specifieke beperkingen van toepassing zijn voor de deelnemende organisatie. Ook moeten er duidelijke afspraken zijn over de taakverdeling tussen de deelnemers onderling ten aanzien van privacyborging. Dit geldt met name voor het toezicht op de verwerking door de partij die de data-analyse uitvoert, die als verwerker namens de deelnemers optreedt.

Noot vooraf

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) juicht datagestuurd werken toe, vanwege verschillende voordelen die het biedt. Datagestuurd werken, waarbij data-analyse wordt ingezet, kan helpen om gericht en efficiënter inzet te kunnen plegen waar dat nodig is. Daarbij kan het verbanden aan het licht brengen die voorheen onbekend waren. Tenslotte maakt het resultaten objectieverbaar, waardoor vergelijking en evaluatie beter mogelijk worden.

Wanneer persoonsgegevens worden gebruikt is privacywetgeving van toepassing. Deze wetgeving biedt ruimte voor het maken van statistische analyses, waar het maken van een nulmeting met betrekking tot multiproblematiek in een gemeente een voorbeeld van is. Wanneer de inzet van datagestuurd werken is om een persoonsgerichte aanpak te kunnen uitvoeren, krijgen betrokken organisaties te maken met nadere regels omtrent bescherming van persoonsgegevens. Dit levert een spanningsveld op waarin zorgvuldige afwegingen worden gevraagd. Het ministerie levert daar graag een bijdrage aan, zodat de mogelijkheden van datagestuurd werken zo goed mogelijk benut kunnen worden zonder dat daarbij rechten en vrijheden van betrokken personen onder druk komen te staan.

1 Onderwerp en afbakening privacy-analyse

De voorliggende privacy-analyse ziet op de gegevensverzameling en –analyse ten behoeve van vaststelling en monitoring van de ‘duurste multiprobleemhuishoudens’ in een gemeente, zoals deze momenteel in de methodiekomschrijving ‘Kostenanalyse multi-probleemhuishoudens’ voorzien wordt. Hierbij wordt gewerkt met (gepseudonimiseerde) persoonsgegevens in de vorm van gemaakte kosten per huishouden. Door het creëren van een lijst met de duurste multiprobleemhuishoudens wordt beoogd de gemeente een handvat te bieden om huishoudens met de meest complexe multiproblematiek in beeld te krijgen, zodat een gerichte maatwerkaanpak kan worden aangeboden. Daarmee is de verwachting dat deze gezinnen beter kunnen worden geholpen. Door het monitoren van gemaakte kosten tijdens deze maatwerkaanpak wordt in beeld gebracht of de maatwerkaanpak vruchten afwerpt. Vanaf hier zal worden gesproken van ‘de datagedreven aanpak’.

Het ministerie van JenV was in 2018 opdrachtgever voor een landelijk onderzoek naar kostencumulaties bij multiprobleemhuishoudens¹ dat de aanzet vormde voor de methodiek ‘Kostenanalyse multiprobleemhuishoudens’ gericht op gemeenten. Om het werken met deze methodiek te ondersteunen biedt het ministerie middels voorliggende privacy-analyse een handreiking aan gemeenten en aan overige bij de verwerking betrokken verwerkingsverantwoordelijken, voor een goede juridische inbedding van de werkwijze.

1.1 Doelgroep

Dit document is bedoeld als juridisch advies aan bij de datagedreven aanpak betrokken partijen. Het is in eerste instantie gericht aan gemeenten, aangezien zij als initiator van de datagedreven aanpak optreden. Gemeenten zijn daarom de aangewezen partij om voorafgaand aan de aanpak privacy-afwegingen te maken, en deze door te voeren in de werkwijze en te betrekken in de communicatie met beoogde deelnemers aan de datagedreven aanpak.

1.2 Reikwijdte

In dit document zijn de belangrijkste privacy-aandachtspunten die zich bij de datagedreven aanpak voordoen beschreven, maar is niet beoogd om een uitputtende opsomming daarvan te geven. Verwerkingsverantwoordelijken dienen zich er dus zelf van te vergewissen dat hun gegevensverwerkingen voldoen aan de AVG en UAVG, en de voor hen geldende sectorale wetten.

Dit document richt zich op de dataverzameling en -analyse die nodig is voor het selecteren van huishoudens voor een maatwerkaanpak. De onderdelen uit de methodiek die gebaseerd zijn op statistische data-analyse worden niet behandeld, omdat de regels over gegevensverwerking ten behoeve van statistische analyse overzichtelijk zijn terug te vinden in de AVG². Daarnaast richt dit document zich primair op de selectie van huishoudens voor een maatwerkaanpak, en gaat hij slechts beperkt in op de gegevensverwerking door de gemeente en/of betrokken organisaties tijdens de totstandkoming en de uitvoering van de (maatwerk-)aanpak van multiprobleemhuishoudens.

1.3 Leeswijzer

De volgende zaken worden behandeld in dit document:

- In H2 worden de voorwaarden voor rechtmatigheid van de gegevensverwerking in beeld gebracht;
- In H3 wordt een inschatting gegeven van haalbaarheid datagedreven aanpak met inachtneming van privacy-vereisten;
- In H4 worden aanwijzingen gegeven voor het treffen van privacywaarborgen t.a.v. privacyrisico's bij de datagedreven aanpak;
- H5 bevat suggesties van aanvullende of alternatieve middelen om de gestelde doelen te kunnen bereiken.

¹ c6Volg, (2018), ‘Aandachtshuishoudens in het sociaal domein’

² Zie AVG art 5 lid 1b; art 89 lid 1, overweging 162 en UAVG art 24; art 32f

2 Voorwaarden voor rechtmatigheid gegevensverwerking

2.1 Verwerking persoonsgegevens bij datagedreven aanpak

Het verwerken van gegevens op een zodanige manier dat het kan leiden tot een persoonsgerichte aanpak, impliceert dat het gaat om herleidbare gegevens en dus persoonsgegevens. Daarop is privacy-gerelateerde wetgeving van toepassing (AVG, UAVG en gegevensbepalingen in sectorale wetgeving (zoals Wmo en Jeugdwet). Dit geldt zowel voor rechtstreeks herleidbare als voor indirect herleidbare (gepseudonimiseerde) databestanden. Statistische analyse geldt als verwerking die volgens de genoemde privacywetgeving is toegestaan³. Een voorbeeld van statistische analyse is de nulmeting zoals beschreven in de methodiek ‘Kostenanalyse multi-probleemhuishoudens’. De in dit hoofdstuk genoemde voorwaarden gelden dan ook specifiek voor het selecteren van gezinnen voor een maatwerk aanpak.

2.2 Grondslagen en doelbinding

Het is van belang om als eerste de betrokken verwerkingsverantwoordelijke(n) in beeld te hebben en hun grondslag(en) voor gegevensverwerking. De datagedreven aanpak is een samenwerking tussen verschillende partijen met elk een eigen verwerkingsverantwoordelijkheid, die elk persoonsgegevens beschikbaar stellen voor een overkoepelende analyse. Deze overkoepelende analyse impliceert een verdere verwerking van hun gegevens dan waarvoor ze aanvankelijk verzameld waren. De verwachting daarbij is dat de datagedreven aanpak in het belang is van de deelnemende partijen, en zodoende verenigbaar is met hun bestaande verwerkingsgrondslag. De deelnemende partijen moeten deze verwachting echter zelf toetsen; zij moeten deze verwerking op grond van hun grondslag kunnen verantwoorden, door de verenigbaarheid te toetsen en daarmee doelbinding vast te stellen.

Daarbij ligt de vraag voor of de doeleinden van de datagedreven aanpak (zie eerste alinea hoofdstuk 1) voldoende in lijn liggen met de oorspronkelijke doeleinden van de beoogde deelnemende organisatie. Deze organisaties dienen dat te toetsen op basis van de volgende richtlijnen en aandachtspunten (vrij vertaald op basis van artikel 6 lid 4 en overweging 50 AVG):

- vereiste van verwantschap tussen de aanvankelijke doeleinden en de doeleinden van de verdere verwerking (hierbij is relevant of de verdere verwerking bijdraagt aan het doel van de oorspronkelijke verwerking);
- het kader waarin de gegevens zijn verzameld, met name de verwachtingen die de betrokkenen redelijkerwijs kunnen hebben t.a.v. de verwerking (denk aan de inhoud van de privacyverklaring die hoort bij de oorspronkelijke verwerking);
- de aard van de persoonsgegevens, met name de gevoeligheid ervan (hoe omvangrijker of gevoeliger, hoe minder snel verenigbaar);
- de gevolgen van de voorgenomen verdere verwerking voor de betrokkenen (in geval van een inperking van rechten en vrijheden van de betrokkenen minder snel verenigbaar);
- passende waarborgen voor gegevensbescherming bij zowel de oorspronkelijke als de voorgenomen verdere verwerkingen.

Als de beoogde deelnemer tot de conclusie komt dat de verwerking voor het doel ‘datagedreven aanpak’ verenigbaar is met het oorspronkelijke doel, kunnen de gegevens op grond van de bestaande grondslag verder verwerkt worden t.b.v. de datagedreven aanpak.

Komt de verstreckende partij tot de conclusie dat de verdere verwerking niet verenigbaar is, dan kan de verwerking slechts plaatsvinden als de betrokkene hiervoor toestemming geeft, en anders niet.

³ Zie AVG art 5 lid 1b; art 89 lid 1, overweging 162 en UAVG art 24; art 32f

2.3 Beperkingen op gegevensverstrekking

2.3.1 Verwerkingsverbod bij bijzondere persoonsgegevens

Voor bepaalde categorieën persoonsgegevens geldt een verwerkingsverbod. Het gaat daarbij onder andere om gegevens ten aanzien van de gezondheid en om strafrechtelijke persoonsgegevens. Dit verbod op verwerking kent diverse uitzonderingen die in de AVG en UAVG zijn benoemd. In geval van verenigbaar gebruik zoals in de voorgaande paragraaf staat beschreven, geldt dit verbod niet. Wanneer geen sprake is van verenigbaarheid met het oorspronkelijke doel en er ook geen andere uitzonderingsgrond van toepassing is (dit zal in de meeste gevallen van toepassing zijn), dient uitdrukkelijk toestemming gevraagd te worden aan de betrokkenen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens.

Zoals in paragraaf 2.1 benoemd, bevatten de financiële data persoonsgegevens van de cliënten. In geval van zorgverleners betreft dit ook gegevens ten aanzien van de gezondheid, omdat het feit dat iemand zorgverlening ontvangt daaruit blijkt. In geval van justitie-organisaties betreft dit strafrechtelijke informatie over de betreffende personen, omdat het feit dat iemand bij deze organisaties bekend is, een aanwijzing vormt dat deze persoon een strafbaar feit heeft gepleegd.

2.3.2 Gesloten verstrekkingenregimes

Politie en een deel van de justitie-organisaties hebben te maken met een zogenaamd gesloten verstrekkingenregime. Dit houdt in dat in de Wet politiegegevens (Wpg) of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) uitputtend staat opgesomd voor welke doeleinden en aan welke partijen zij gegevens mogen verstrekken. Daarin staat geen uitzondering die naar ons idee aansluit op de datagedreven aanpak van multiprobleemhuishoudens.⁴ We gaan er daarom vanuit dat de politie, het OM en DJI geen persoonsgegevens mogen leveren t.b.v. de data-analyse en de daaropvolgende maatwerkaanpak. Voor organisaties die op grond van de Wpg of Wjsg gegevens hebben ontvangen, geldt overigens een geheimhoudingsplicht die geldt voor de ontvangen gegevens. Toestemming van de betrokkene om zijn gegevens te verwerken kan op zowel het gesloten verstrekkingenregime als de geheimhoudingsplicht voor ontvangers geen uitzondering bieden.

Andere organisaties dan politie, OM en DJI die direct of indirect betrokken zijn bij justitietaken dienen zelf na te gaan in hoeverre zij bij deelname aan de datagedreven aanpak te maken hebben met het gesloten verstrekkingenregime, danwel te maken hebben met de geheimhoudingsplicht voor de op grond van Wpg of Wjsg verkregen gegevens.

2.3.3 Geheimhoudingsplicht zorginstelling

Voor medici geldt het medisch beroepsgeheim, en voor overige zorgverleners geldt veelal een geheimhoudingsplicht op grond van de beroepscode. Een vergelijkbaar vereiste geldt overigens ook voor jeugdhulpverleners.⁵ Dit betekent dat deze professionals geen gegevens aan derden mogen verstrekken over hun cliënten behalve als deze daarvoor toestemming hebben gegeven. Deze geheimhoudingsplicht geldt in beginsel alleen voor de beroepsbeoefenaars, maar wordt in een behandelingsovereenkomst van toepassing verklaard op de gehele zorgorganisatie. Daardoor kunnen gegevens ten aanzien van de cliënt van zorgorganisaties in veel gevallen slechts met toestemming van de betrokkene worden gedeeld met derden.

N.B. De situatie bij de datagedreven aanpak is dat financiële persoonsgerelateerde data beschikbaar worden gesteld door de bij een gezin betrokken organisaties, waarna de gegevens verwerkt worden onder een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid (zie paragraaf 2.4). Dit komt er op neer dat de gegevens gedeeld worden aan derden, waar dus in bepaalde gevallen toestemming voor nodig is.

⁴ De afweging of op grond van de wettelijke bepalingen gegevens kunnen worden geleverd, wordt gemaakt door de leverende instantie, vandaar het voorbehoud.

⁵ De wettelijk geregelde beroepsgeheimen betreffen: artikel 457 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 88 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en artikel 7.3.11 van de Jeugdwet.

2.4 Verwerkingsverantwoordelijkheid datagedreven aanpak

De partij of partijen die doelen en middelen van de verwerking vaststellen zijn verwerkingsverantwoordelijk of gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijk. Partij(en) die namens de verwerkingsverantwoordelijken een verwerking uitvoeren zijn verwerker. Beide rollen dienen te voldoen aan privacyvereisten.

Een verwerker mag slechts gegevens verwerken voor zover hij daarvoor specifieke aanwijzingen heeft gekregen van de verwerkingsverantwoordelijke, die dan ook aansprakelijk is voor de gegevensverwerking door de verwerker.⁶

Ten aanzien van de hier besproken verwerking zijn de partijen die hun gegevens beschikbaar stellen voor de datagedreven aanpak gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken, waarbij de partij die de data-analyse uitvoert, optreedt als verwerker namens de gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken.

2.5 Informatieplicht

Partijen die gegevens ter beschikking stellen ten behoeve van de datagedreven aanpak, dienen de betrokken personen vooraf te informeren over de beoogde verdere verwerking, daarbij geldt artikel 13 of 14 AVG. Onderdeel daarvan is dat het doel wordt uitgelegd en dat de aard van de verwerking wordt toegelicht. Daarnaast moeten betrokkenen op hun AVG-rechten worden gewezen. In dit kader zijn de meest relevante rechten daarbij het recht op bezwaar tegen de verwerking, of – wanneer toestemming voor de verwerking wordt gevraagd – het recht om dit naderhand te kunnen intrekken. Deze informatie-verstrekking kan eventueel door de deelnemende partijen gezamenlijk worden georganiseerd, zie ook paragraaf 4.4.

⁶ Als een verwerker in praktijk zelf doelen en middelen bepaalt voor de verwerking wordt hij daarmee voor wat betreft aansprakelijkheid beschouwd als verwerkingsverantwoordelijke (dit blijkt uit jurisprudentie).

3 Inschatting haalbaarheid datagedreven aanpak

3.1 Vereiste dekkingsgraad deelnemende partijen

De gemeente dient zich als initiator van de datagedreven aanpak vooraf te beraden op het vereiste minimum aan deelnemende partijen, of op partijen die minimaal noodzakelijk zijn voor een geslaagde datagedreven aanpak.

Aangezien de datagedreven aanpak ten doel heeft om huishoudens te helpen met problemen waarvoor zij zichzelf in veel gevallen gemeld hebben, valt te verwachten dat tenminste een deel van de beoogde deelnemende partijen de verdere verwerking ten behoeve van de datagedreven aanpak als verenigbaar zal beschouwen met de oorspronkelijke verwerkingsdoeleinden. Gezien de uiteenlopendheid van de beoogde deelnemers, valt tegelijkertijd te verwachten dat een deel van deze partijen de verdere verwerking ten behoeve van de datagedreven aanpak niet zal beschouwen als verenigbaar met de oorspronkelijke verwerkingsdoeleinden. In dat geval kan de organisatie alleen gegevens beschikbaar stellen als de betrokkenen aantoonbaar toestemming geven⁷ om de doelbinding te doorbreken (zie paragraaf 3.2).

3.1.1 Beperkingen t.a.v. deelname partijen

Zoals in paragraaf 2.3 uiteengezet geldt in elk geval voor de politie, het OM en DJI een gesloten verstrekkingenregime, wat tot gevolg heeft dat zij geen gegevens mogen verstrekken voor het selecteren van huishoudens voor een maatwerkaanpak. Toestemming van de betrokkene biedt op dit verbod geen uitzondering.

De geheimhoudingsplicht betekent voor zorgverleners, zorginstellingen en jeugdhulpverleners dat er alleen gegevens kunnen worden verstrekt voor het selecteren van huishoudens voor een maatwerkaanpak, als de betrokkene daarvoor toestemming geeft, vergelijkbaar met de situatie waarbij de verstrekking niet verenigbaar is met het oorspronkelijke verzameldoel.

3.2 Toestemming doorbreken doelbinding of geheimhouding

Het zou een bovenmatige inspanning vergen om van een volledig cliëntenbestand toestemming te vragen bij de betrokkenen, als blijkt dat de datagedreven aanpak niet verenigbaar is met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevens zijn verzameld, of in geval van zorginstellingen die te maken hebben met een geheimhoudingsplicht. In zo'n geval kan een organisatie besluiten om voorafgaand een selectie te maken van hun cliëntenbestand waarmee de hoogste kosten gemoeid zijn, en alleen deze selectie te betrekken in de datagedreven aanpak. Alleen dit deel van het cliëntenbestand hoeft dan te worden aangeschreven met de toestemmingsvraag. Het maken van een dergelijke interne analyse van (financiële) cliëntgegevens, waarop zo'n selectie gebaseerd kan worden, kan beschouwd worden als onderdeel van bedrijfsvoering, waarvoor als grondslag het gerechtvaardigd belang geldt (art. 6 lid 1f AVG). Uiteraard zal het databestand dat vervolgens beschikbaar wordt gesteld voor de selectie van huishoudens zich moeten beperken tot data van personen die na de genoemde aanschrijving toestemming hebben gegeven voor de verdere verwerking.

3.2.1 Bruikbaarheid data-analyse

In hoeverre het databestand dat op grond van bovenstaande werkwijze beschikbaar kan worden gesteld met doorbreking van de doelbinding, voldoende omvang heeft om zinvol te kunnen betrekken in de data-analyse die hoort bij de datagedreven aanpak, dient vooraf te worden getoetst bij de partij die de data-analyse uitvoert.

⁷ Toestemming is alleen rechtsgeldig als die uit vrije wil gegeven is. In de verhouding overheid - burger is sprake van een ongelijke verhouding die maakt dat vrije wil bij toestemming niet te garanderen is (zie overweging 43 AVG). Tegelijkertijd wordt gegevensverwerking op basis van toestemming wel genoemd in enkele van de sociaal domein-wetten, daarom willen we het werken met toestemming ook hier niet uitsluiten. Dit onderstreept echter wel het belang van goede informatieverstrekking aan betrokkenen (zie paragraaf 2.4).

4 Aanwijzingen voor privacywaarborgen

4.1 Dataminimalisatie

Voorafgaand aan de verwerking van de gegevens voor de datagedreven aanpak moet worden nagegaan of het principe van dataminimalisatie voldoende is doorgevoerd. Dit geldt met name voor het feit dat de partij die de data-analyse uitvoert volgens de voorgenomen werkwijze, volledige databestanden met cliëntgegevens ontvangt van deelnemende organisaties. Uit het oogpunt van dataminimalisatie dient te worden afgewogen of er ook gewerkt kan worden met ‘shortlists’ waarbij een voorselectie is gemaakt van de databestanden voordat ze aan de partij die de data-analyse uitvoert worden geleverd. De partij die de analyse uitvoert kan adviseren over de wijze waarop een shortlist kan worden samengesteld.

4.2 Subsidiariteitsafweging

Er dient altijd te worden gekozen voor het type verwerking om het doel te bereiken waarbij de gegevensverwerking, en daarmee de inbreuk op privacy, het meest beperkt blijft. Daarbij moet onderbouwd kunnen worden waarom voor een bepaalde verwerking is gekozen, en niet voor eventuele alternatieve benaderingen die een beperktere gegevensverwerking met zich mee zouden brengen. Daarbij dient uiteraard ook te worden meegewogen of het gestelde doel voldoende bereikt kan worden met de alternatieven.

N.B. In hoofdstuk 5 staan twee alternatieve benaderingen beschreven, die in de subsidiariteitsafweging betrokken kunnen worden.

4.3 Afspraken met de verwerker

De AVG schrijft in artikel 28 voor dat afspraken met verwerkers moeten worden gemaakt waarin de gegevensverwerking vastligt, en daarnaast de wijze beschreven staat waarop toezicht op de verwerking plaatsvindt door de verwerkingsverantwoordelijke(n). Een verwerker mag gegevens niet op andere wijze verwerken dan op de wijze die in afspraken met de verwerkingsverantwoordelijke is vastgelegd.

4.4 Onderlinge taakverdeling verwerkingsverantwoordelijken

Aangezien de datagedreven aanpak een verwerking vormt van de verschillende deelnemers als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken (zie artikel 26 AVG), moet voorafgaand aan de verwerking duidelijk worden vastgelegd wie van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken als eerste contactpunt en toezichthouder optreedt ten aanzien van de partij die de data-analyse uitvoert (de verwerker).

Ook moeten de afspraken die met de verwerker worden vastgelegd in een verwerkersovereenkomst door de verwerkingsverantwoordelijken gezamenlijk zijn vastgesteld danwel goedgekeurd. Deze gezamenlijke vaststelling van taakverdeling en van afspraken die met de verwerker worden gemaakt, is van belang omdat elk van de gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken verantwoordelijk is voor de verwerkingen die de verwerker namens hen gezamenlijk, uitvoert.

Ook ten aanzien van de andere verplichtingen die de AVG stelt aan verwerkingsverantwoordelijken, moeten afspraken tussen gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken worden vastgelegd. Belangrijke aspecten zijn de partij(en) die betrokkenen informeren over de verwerking, en de partij(en) die als contactpunt optreden voor betrokkenen, bijvoorbeeld als zij hun AVG-rechten willen uitoefenen.

5 Suggesties voor alternatieven of aanvullingen op aanpak

In dit hoofdstuk worden twee alternatieven benoemd voor het selecteren van huishoudens voor een maatwerkaanpak zoals in de methodiekomschrijving ‘Kostenanalyse multi-probleemhuishoudens’ wordt voorgesteld. Deze alternatieven kunnen worden overwogen als gemeenten tegen juridische, financiële of praktische beperkingen of bezwaren aanlopen bij het verzamelen van kostendata voor de selectie van huishoudens. Ze kunnen ook worden overwogen als onvoldoende meerwaarde wordt verwacht van een huishoudensselectie op basis van kostendata. De keuze voor een selectiemethode heeft geen invloed op de toepassing van de andere elementen uit de methodiek; het uitvoeren van een nulmeting, of het monitoren van kostenontwikkelingen bij huishoudens met een maatwerkaanpak.

Ook als de in dit hoofdstuk genoemde alternatieven niet worden toegepast, kunnen ze meegenomen worden in de te maken subsidiariteitsafweging (zie paragraaf 4.2).

5.1 Selectie van huishoudens maatwerkaanpak

Een alternatieve manier zonder selectie op grond van data-analyse om met de beoogde doelgroep van de maatwerkaanpak in gesprek te komen, kan zijn door de inschatting van zorgverleners te combineren met vastgestelde selectiecriteria en zo de mogelijke doelgroep te verkleinen. Aangezien voor het kunnen starten van een maatwerkaanpak sowieso instemming nodig is van het betreffende huishouden, kan er afgewogen worden bij welk type multiprobleemhuishoudens te verwachten is dat de toestemming ook zal worden gegeven. Dat beperkt de doelgroep en brengt misschien alternatieve benaderwijzen beter in beeld. Vragen die hierbij relevant kunnen zijn, zijn de volgende:

- Wiens toestemming/medewerking in het gezin is nodig om van start te kunnen gaan?
- Wat houdt de voorgestelde aanpak in, en van welk type multiprobleemhuishoudens is te verwachten dat de vereiste toestemming/medewerking daarvoor zal worden gegeven?

Aan de hand van kenmerken van de beoogde doelgroep zal een inschatting gemaakt kunnen worden hoe en door welke partij(en) deze gezinnen het beste geselecteerd en benaderd kunnen worden, op grond van een kwalitatieve (niet-statistische) analyse.

Een overeenkomst biedt vervolgens meer mogelijkheden dan een toestemmingsverklaring. Daarin wordt een aanpak overeengekomen, waarbij meerdere partijen betrokken kunnen worden en waarbij de benodigde gegevensverwerking voortvloeit uit het kunnen uitvoeren van de overeenkomst. De gegevensbepalingen waar instemming voor gevraagd wordt hoeven dan minder specifiek te zijn. Zie voor een nadere uitwerking hiervan bijvoorbeeld het [adviesrapport taskforce ex-gedetineerden](#).

5.1.1 Selectie op basis van aanmelding

In één van de pilotgemeenten waar de methode ‘kostenanalyse multi-probleemhuishoudens’ werd toegepast, is vooralsnog gekozen voor een werkwijze waarbij multiprobleemhuishoudens door professionals worden aangemeld voor een maatwerkaanpak. Vervolgens vindt er bij de gezinnen waarmee een maatwerkaanpak is overeengekomen, monitoring plaats vanuit de gemeente, door middel van het periodiek opvragen van gemaakte kosten aan de bij het gezin betrokken organisaties. Daaraan wordt afgelezen hoe het gezin zich ontwikkelt, zodat de effectiviteit van de maatwerkaanpak gemeten kan worden.

Het vraagstuk onder welke voorwaarden een datagedreven selectie van multiprobleemhuishoudens kan worden uitgevoerd, speelt bij deze werkwijze in mindere mate, omdat ten behoeve van de selectie geen bredere gegevensanalyse hoeft te worden uitgevoerd. De gegevensverwerking beperkt zich tot de aangemelde gezinnen.

De professionals die gezinnen aanmelden voor de maatwerkaanpak dienen hun cliënten daar in alle gevallen vooraf over te informeren. Wanneer de maatwerkaanpak niet verenigbaar is met hun eigen doel ten aanzien van hun cliënt, of wanneer zij werken als zorgverlener, dient de cliënt daar vooraf ook aantoonbaar toestemming voor te verlenen.

5.1.1.1 *Monitoring gedurende de maatwerkaanpak*

De monitoring die volgens de methodiek (en ook in bovengenoemde pilotgemeente) gedurende de maatwerkaanpak bij de geselecteerde gezinnen plaatsvindt, heeft als primair doel om de effectiviteit van de maatwerkaanpak in algemene zin te kunnen beoordelen, en valt daarmee onder statistische doeleinden. Voor een verwerking die enkel ten doel heeft om statistische informatie op te leveren ten aanzien van het succes van de maatwerkaanpak, biedt artikel 5 lid 1b en art 89 AVG ('statistische doeleinden') een uitzondering op het doelbindingsvereiste. Daarbij dienen wel passende technische en organisatorische privacywaarborgen worden getroffen (zie art. 89 lid 1).

Dit veronderstelt overigens dat de resultaten van de statistische analyse niet herleidbaar zijn naar individuele gezinnen, aangezien de resultaten gedeeld worden met andere partijen die bij de maatwerkaanpak betrokken zijn. In gevallen dat deze wel op enige wijze herleidbaar zijn (wat denkbaar is gezien de beperkte omvang van de doelgroep van de maatwerkaanpak) gelden de van toepassing zijnde beperkingen op gegevensverstrekking zoals beschreven in paragraaf 2.1 t/m 2.3 ook voor deze statistische verwerking.

5.2 Toekomstige situatie

Momenteel is er een wetsvoorstel in de maak, Wams (Wet gecoördineerde aanpak multiproblematiek sociaal domein), waarmee mogelijk op eenvoudigere wijze een maatwerkaanpak aan multiprobleem-huishoudens kan worden aangeboden dan in de huidige situatie. Dit wetsvoorstel moet nog worden behandeld en goedgekeurd in de Tweede en Eerste Kamer, waardoor de exacte wijze waarop het wetsvoorstel vormgegeven kan worden in praktijk nog onduidelijk is. Volgens de planning zou dit wetsvoorstel in de loop van 2022 van kracht moeten worden.

Volgens het wetsvoorstel kan het college van B&W een verkenning doen naar de omvang van multiproblematiek in een huishouden als daartoe een verzoek wordt gedaan door een betrokken professional (het is daarmee vergelijkbaar met het doel van de verwijzindex risicojongeren uit de Jeugdwet, waarbij het zich niet beperkt tot jeugdigen). Professionals zullen een verzoek kunnen voorleggen als zij menen dat een gecoördineerde aanpak, al dan niet samen met aanvullende sociaal domein-dienstverlening, nodig is om de problematiek te kunnen aanpakken. Als uit onderzoek blijkt dat er inderdaad sprake is van ernstige meervoudige problematiek kan het college van B&W in afstemming met bij het huishouden betrokken partijen een integrale aanpak opstellen en coördinatie voeren over deze aanpak. Deze coördinator zal vanuit zijn rol mogelijk kunnen bepalen bij welke huishoudens de ernstigste of weerbarstigste problematiek speelt, deze huishoudens kunnen vervolgens benaderd worden voor een maatwerkaanpak.

Bijlage 2 - Het opvragen van gegevens bij de Zorg

U wordt gevraagd de gegevens aan te leveren in een .CSV-bestand. De meeste instellingen zullen de gegevens eerst in Excel klaarmaken en dan bewaren als .CSV-bestand. In de kopregel moeten de namen van de velden staan, zoals hierna vermeld. De inhoud van de velden wordt hierna verder toegelicht. Format van de gevraagde gegevens:

Instelling	De naam of code van de instelling. In die naam mogen wel spaties voorkomen, maar geen komma's en punt-komma's, omdat die in het .CSV-bestand als scheidingstekens tussen kolommen worden gebruikt.
BSN	Het BSN van de persoon op wie de hulp / ondersteuning betrekking had.
Begindatum	De begindatum van de periode waarop het gemelde bedrag betrekking heeft. • Als u in staat bent te melden per maand, vermeldt u hier de eerste dag van die maand: bv. 20140301. U mag in dat geval ook vermelden: "maart 2014" • Als u alleen maar gegevens hebt over een hele periode dan meldt u hier die begindatum: bv. 20140317. • Als u alleen maar gegevens hebt over een jaar dan meldt u hier de eerste dag van dat jaar: bv 20140101, of "2014". Gemelde bedragen worden dan ook weer gelijkmatig over de 12 maanden verdeeld.
Einddatum	Bij einddatum de natuurlijke tegenhangers van de begindatums: • 20140630 of "juni 2014". Als u hier niets vermeldt wordt als datum aangenomen de einddatum van de maand die bij begindatum is vermeld • 20141231 of "2014". Als u hier niets vermeldt wordt als einddatum aangenomen de laatste dag in het jaar dat bij begindatum was vermeld
Groep	Hier vermeldt u de hoofdgroep waarin uw meldingen vielen, zoals: • Jeugd • Langdurige zorg • Werk & Inkomen
Code/verdeling kosten	Hier vermeldt u een verdere verdeling van die kosten, zoals u die in uw registratie hebt vastgelegd. Bij de verwerking van de gegevens die u hebt vermeld, worden deze zo goed mogelijk geïnterpreteerd. Wanneer hierover onduidelijkheid bestaat, kan contact met u worden opgenomen over de interpretatie.
Bedrag	De gemaakte kosten van de periode tussen begin- en einddatum .
Toelichting	Als u nog toelichtingen wilt verstrekken, kunt u die hier opnemen. Als u meer dan één item aan de orde wilt stellen helpt het wanneer u die als "bullet points" in een opsomming hier vermeldt.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

Maart 2021