

Factsheet 12

Systeemgericht werken onder de WGS

Op 1 maart 2025 is de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) in werking getreden. De WGS maakt duidelijk onder welke strikte voorwaarden vier (clusters van) samenwerkingsverbanden informatie kunnen verwerken. Hiermee kunnen zij (georganiseerde) criminaliteit, witwassen en complexe casuïstiek op het gebied van zorg en veiligheid doeltreffender aanpakken. Eén van deze clusters van samenwerkingsverbanden is de Zorg- en Veiligheidshuizen. Zij richten zich op complexe casuïstiek op het gebied van zorg en veiligheid. Bij sommige vormen van complexe casuïstiek volstaat een individuele benadering niet, maar is een vorm van systeemgericht werken noodzakelijk waarbij het plan van aanpak op meerdere personen gericht is. Zorg- en Veiligheidshuizen worstelen met de vraag hoe zij op een goede manier invulling kunnen geven aan zo'n systeemgerichte benadering onder de WGS.

Deze factsheet biedt handvatten voor de inrichting van de gegevensverwerking bij systeemgericht werken in het kader van de WGS.

Systeemgericht werken

Systeemgericht werken is een begrip dat veelal gebruikt wordt in het sociaal en zorgdomein onder andere in het kader van (ex-)partnergeweld.

Movisie omschrijft het als volgt:

*Binnen systeemgericht werken wordt gedrag in een bredere context geplaatst. Het is een manier van werken (Bronfenbrenner, 1989) dat wordt gebruikt om de complexe interacties tussen individuen, sociale systemen en de natuurlijke omgeving te begrijpen. Het laat zien dat mensen niet los staan van hun omgeving; ze worden beïnvloed door de omgeving en oefenen zelf ook invloed uit op de verschillende systemen waarin ze leven. Het systeemgerichte werken verbreedt de blik en kijkt naar meerdere factoren, die van invloed zijn op relaties en de interactie tussen mensen.*¹

In de context van de Zorg- en Veiligheidshuizen verstaan we onder systeemgericht werken: een benadering waarin niet alleen naar het individu gekeken wordt, maar ook naar de invloed van en interacties met gezinsleden en directe sociale contacten die van invloed zijn op de ernstige overlast, crimineel gedrag of onveiligheid waar het individu bij betrokken is. Een plan gericht op meerdere personen kan dan noodzakelijk zijn om de problemen te verminderen.

Voorbeelden van situaties in het zorg- en veiligheidsdomein waarin systeemgericht werken noodzakelijk kan zijn: situaties van huiselijk geweld waarbij in een aanpak zowel aandacht moet zijn voor dader als het slachtoffer, situaties waarin jongeren samen ernstige overlast veroorzaken of crimineel gedrag vertonen, of situaties van complexe gezins- of familieproblematiek die leidt tot ernstige overlast of crimineel gedrag.

De WGS en systeemgericht werken

De WGS noemt het begrip systeemgericht werken niet expliciet. Uit de bepalingen in wet en besluit en de toelichting daarop wordt duidelijk dat de aanpak in een Zorg- en Veiligheidshuis en de daarvoor benodigde gegevensverwerking ook betrekking kan hebben op een (gezins)systeem. Zo wordt in de definitie van complexe casuïstiek gesproken over 'problematiek beïnvloed door, en impact heeft op het (gezins)systeem (WGS Memorie van Toelichting artikelsgewijs, artikel 2.25, 2e alinea). En wordt in paragraaf 4.4 van de Memorie van Toelichting het voorbeeld genoemd van een gezin waarin meerdere gezinsleden met problemen kampen die bijdragen aan overlast en crimineel gedrag en de noodzaak om dan tot een gezamenlijk beeld te komen om vanuit één plan in te zetten op interventies en hulp aan de gezinsleden (par. 4.4 2e alinea).



WGS artikel 2.30 lid 1 onder a maakt het mogelijk om gegevens te verwerken over de directe sociale omgeving van de betrokkene. En WGS artikel 2.30 lid 1 onder b bepaalt maakt duidelijk dat dit ook betrekking kan hebben op problemen die spelen bij directe sociale contacten van betrokkene of de problemen die zij veroorzaken. BGS artikel 2.20 lid 2 bepaalt dat deelnemers plannen van aanpak van meerdere personen over wie in Zorg- en Veiligheidshuizen casusoverleggen gevoerd worden op elkaar mogen afstemmen als:

- betrokkenen tot elkaars directe kring behoren;
- er afhankelijkheden bestaan tussen de problemen bij deze personen, of de problemen die zij veroorzaken;
- de afstemming noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband.²

In de bijlage is een overzicht opgenomen van relevante bepalingen in wet en besluit, en de toelichting daarop.

Systeemgericht werken: twee varianten

Systeemgericht werken in de Zorg- en Veiligheidshuizen kan grofweg vorm krijgen langs twee varianten:

Variant 1: coördinatie tussen individuele casussen die

aan de criteria van BGS artikel 2.20 lid 1 voldoen
Variant 2: meerdere personen in één casus, die niet allemaal aan de criteria van BGS artikel 2.20 lid 1 voldoen.

Variant 1: coördinatie tussen individuele casussen

In deze variant voldoen alle afzonderlijke individuen aan de criteria voor behandeling in het Zorg- en Veiligheidshuis op grond van BGS artikel 2.20 lid 1, en is het gezien de verwevenheid van de problematieken noodzakelijk om tot een gezamenlijk beeld en afstemming te komen. Dit speelt bijvoorbeeld als meerdere leden van een problematische groep of familienetwerk, of meerdere gezinsleden, in behandeling zijn bij een Zorg- en Veiligheidshuis. De Memorie van Toelichting op de WGS geeft onder andere dit voorbeeld:

Een overlastgevend gezin waarbij moeder verslaafd is, vader agressief en een kind dat inbraken pleegt. Dat vraagt van de deelnemers om één gezamenlijk beeld van de situatie te krijgen en om vanuit één plan in te zetten op onder andere zorg (bijvoorbeeld behandeling voor de verslaving van de moeder), passende straf (na een gepleegde inbraak door een zoon) en bestuurlijke interventies (tijdelijk huisverbod dat is opgelegd aan de vader). De gezamenlijke inspanning leidt ertoe dat het gezin minder overlast veroorzaakt, benodigde hulp wordt ingezet en niet meer of duidelijk minder in aanraking komt met justitie (WGS Memorie van Toelichting, par. 4.4 2e alinea).

Op grond van WGS artikel 2.30 lid 1 onder a en b kan per casus in beeld gebracht worden hoe de verschillende actoren en problematieken elkaar beïnvloeden. Vervolgens kan op grond van BGS artikel 2.20 lid 2, een overleg plaats vinden tussen bij de verschillende casussen betrokken deelnemers om tot afstemming van de plannen van aanpak te komen.

Beginselen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de AVG

Bij toepassing van de WGS moeten de AVG-beginselen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit worden toegepast. Van belang is dat steeds een expliciete afweging wordt gemaakt ten aanzien van de bij het overleg te betrekken partijen. In sommige gevallen zal een overleg tussen de betrokken procesregisseurs voldoende zijn. In andere gevallen is het wellicht nodig om een overleg te hebben waarbij partijen van meerdere casussen betrokken zijn, om tot een goed beeld te komen van de onderlinge samenhang en de noodzakelijke afstemming van plannen. Het combineren van de afzonderlijke casusoverleggen tot één groot casusoverleg over alle betrokkenen ligt niet voor de hand. Dat stuit al snel op bezwaren op grond van de beginselen van noodzaak en proportionaliteit.

Voor een nadere toelichting op de coördinatie tussen casussen zie: Factsheet 07: Gegevensuitwisseling tussen Zorg- en Veiligheidshuizen en coördinatie van casussen.³



Consequenties voor de dossiervoering

In deze variant is er sprake van afzonderlijke casusdossiers. Die kunnen wel een aantal dezelfde elementen bevatten. Bijvoorbeeld waar het gaat om de analyse van de groep waar de betrokkenen deel van uit maken, de onderlinge beïnvloeding, en de afspraken over de afstemming van de plannen van aanpak.

Variant 2: meerdere personen in één casus

In deze variant voldoet een persoon aan de criteria van artikel 2.20 BGS lid 1, en is het relevant om ook rekening te houden met feiten en omstandigheden van personen in de directe sociale kring van betrokkene, die zelf niet aan de criteria voldoen. Twee situaties ter illustratie.

Situatie 1

Dit is de situatie waarbij in één lid in het (gezins)systeem voldoet aan de criteria van een ZVH, maar ondersteuning van anderen in het systeem noodzakelijk is om de situatie te verbeteren. Zo kan een kind in de jeugdcriminaliteit geraken en voldoen aan de criteria zonder dat de ouders of andere kinderen in het gezin aan de criteria voldoen. Op grond van WGS artikel 2.30 lid 1 onder a en b, kunnen deelnemers tot een gezamenlijk beeld komen van de problemen binnen het gezin die bijdragen aan het probleemgedrag van het kind.

Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van schulden, opvoedingsproblematiek, of LVB-problematiek. Onderdeel van het plan van aanpak kan dan zijn om het gezin hulp of ondersteuning aan te bieden om daarmee (een deel van) de oorzaken weg te nemen die bijdragen aan het probleemgedrag van het kind. De ouders kunnen dan in beeld blijven als 'personen in de directe kring van betrokkene'.

Situatie 2

Dit is de situatie waarbij van een persoon met complexe domeinoverstijgende problematiek dreiging uit gaat richting derden die zelf geen probleemgedrag vertonen.⁴ Denk aan situaties van huiselijk geweld of (ex)partner-stalking met dreiging voor vrouw en/of kinderen. In dergelijke situaties waarbij het gedrag van de één impact heeft op de veiligheid van de ander, zal het noodzakelijk zijn om in een plan van aanpak ook aandacht te besteden aan maatregelen ter bescherming van de ander. Op grond van WGS artikel 2.30 lid 1 onder a en b kunnen relevante omstandigheden en beschermingsmaatregelen voor de persoon die bescherming nodig heeft in beeld gebracht worden. Deze kan dan in beeld blijven binnen de casus als 'persoon in de directe kring van betrokkene' tot de veiligheidssituatie voldoende is verbeterd.

Beginnelsen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de AVG en consequenties voor de dossiervoering

Het is van belang in deze variant de scope van de casus te bewaken. Primair staat de betrokkene centraal die aan de criteria voldoet, niet de personen in de directe sociale kring.

Behulpzaam bij het bewaken van de scope kunnen zijn:

- In de triage wordt expliciet bepaald of een systeemgerichte aanpak nodig is. Daarin komt aan de orde:
- wie de persoon is die voldoet aan de criteria van BGS artikel 2.20 lid 1
- waarom een systeemgerichte aanpak nodig is;
- wat het doel is van de systeemgerichte aanpak;
- welke de relevante personen zijn binnen het systeem die gezien worden als relevante 'persoon in de directe kring van betrokkene' en waarom.

NB. Tijdens het casusoverleg kan op basis van voortschrijdend inzicht de scope worden bijgesteld.

4. Uit de toelichting in paragraaf 4.4 van de Memorie van Toelichting en op de aanwijzing van de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis als deelnemers aan het Zorg- en Veiligheidshuis, wordt duidelijk dat de WGS ook beoogt dit soort situaties een grondslag te creëren. Zie ook de bijlage met overzicht van relevante bepalingen en toelichtingen.



- Het dossier is primair het dossier over de betrokkene die aan de criteria van BGS artikel 2.20 lid 1 voldoet. Dit kan een onderdeel bevatten dat ingaat op de samenhang tussen de problematieken van de personen in het systeem.
- Onderdelen die ingaan op de omstandigheden van relevante personen uit de directe kring worden bij voorkeur in een aparte subdossiers onder gebracht. Steeds moet duidelijk zijn van elke betrokkene waarom deze in beeld is bij de casus en wat dit bijdraagt aan het overstijgend doel van de casus;
- Bij de casus betrokken deelnemers worden zo mogelijk op maat geautoriseerd voor de onderdelen van het dossier die voor hen noodzakelijk zijn;
- Gedurende de casus wordt steeds beoordeeld of een persoon nog binnen de scope moeten vallen. Indien de redenen waarom deze binnen de scope viel zijn vervallen wordt dit deel van het dossier afgesloten;
- Alle personen die gezien worden als onderdeel van het systeem worden afzonderlijk geïnformeerd dat er gegevens over hen worden verwerkt in het kader van een casus en waarom zij in de casus zijn betrokken, tenzij er sprake is van een van de uitzonderingsgronden.

Meer informatie en contactgegevens

Heb je vragen?

Mail naar: info@zorgenveiligheidshuizen.nl



BIJLAGE

Overzicht relevante bepalingen en toelichtingen uit Wet en Besluit

In de definitie van complexe casuïstiek wordt onder andere gesproken over *problematiek beïnvloed wordt door, en impact heeft op het (gezins)systeem en/of de directe sociale leefomgeving (of wordt verwacht dat te gaan hebben)* (WGS Memorie van Toelichting artikelsgewijs, artikel 2.25, 1e alinea). Ook maakt de toelichting duidelijk dat de Zorg- en Veiligheidshuizen zich zowel richten op overtreders, als op individuen binnen groepen met een groot risico op afglijden richting crimineel en ernstig overlastgevend gedrag (artikel 2.25, 2e alinea).

In paragraaf 4.4 van de Memorie van Toelichting wordt het voorbeeld van een gezin genoemd waarin meerdere gezinsleden met problemen kampen die bijdragen aan overlast en crimineel gedrag: *Het kan ook gaan om een overlastgevend gezin waarbij moeder verslaafd is, vader agressief en een kind dat inbraken pleegt. Dat vraagt van de deelnemers om één gezamenlijk beeld van de situatie te krijgen en om vanuit één plan in te zetten op onder andere zorg (bijvoorbeeld behandeling voor de verslaving van de moeder), passende straf (na een gepleegde inbraak door een zoon) en bestuurlijke interventies (tijdelijk*

huisverbod dat is opgelegd aan de vader). De gezamenlijke inspanning leidt ertoe dat het gezin minder overlast veroorzaakt, benodigde hulp wordt ingezet en niet meer of duidelijk minder in aanraking komt met justitie (par. 4.4 2e alinea).

Ook in de toelichting op WGS artikel 2.27 waarin de deelnemers aan het Zorg- en Veiligheidshuis worden aangewezen staan passages die duiden op het belang van een systeemgerichte benadering:

Bij complexe casuïstiek zoals toegelicht in paragraaf 4.4 kunnen ook jeugdigen betrokken zijn. Soms zijn zij zelf betrokken bij criminele activiteiten, overlast, of veiligheidsproblematiek. De persoonsgerichte aanpak is dan op hen gericht. Echter vaak zal de oorzaak mede gelegen zijn in de thuissituatie.[...] Ook kan het zijn dat de casus betrekking heeft op leden van een gezin, waarbij in het belang van de veiligheid van jeugdigen in het gezin, de betrokkenheid van de Raad voor de Kinderbescherming noodzakelijk is. Er is dan afstemming noodzakelijk met partijen op het gebied van strafrecht, bestuursrecht, begeleiding en zorg- of hulpverlening. De WGS biedt een wettelijk kader om die samenwerking en afstemming voor wat betreft de gezamenlijke gegevensverwerking in het Zorg- en Veiligheidshuis te kunnen organiseren (artikel 2.27 lid 1 onderdeel a).

Bij complexe casuïstiek zoals toegelicht in paragraaf 4.4 kan er ook sprake zijn van huiselijk geweld, misbruik van jeugdigen, of kindermishandeling. Soms is er sprake van ouderschap, dat plaatsvindt onder dwang van huisgenoten of familieleden. Veilig Thuis heeft wettelijke taken om in dergelijke situaties de noodzakelijke stappen te ondernemen. Als er in dergelijke situaties sprake is van problematiek of lopende interventies en trajecten op het gebied van strafrecht, bestuursrecht, begeleiding of zorg- of hulpverlening, is het van belang dat stappen in afstemming hiermee genomen worden. De WGS biedt een wettelijk kader om die samenwerking en afstemming voor wat betreft de gezamenlijke gegevensverwerking in het Zorg- en Veiligheidshuis te kunnen organiseren (artikel 2.27 lid 2 onderdeel b).



De mogelijkheid om in voorkomende gevallen tot een systeemgerichte aanpak te kunnen komen is verder uitgewerkt in een aantal bepalingen:

- WGS Artikel 1.5 lid 1, regelt dat deelnemers de gegevens verstrekken aan het samenwerkingsverband voor zover dat noodzakelijk is voor het doel van het betreffende samenwerkingsverband.⁵
- WGS artikel 1.6 lid 1, regelt dat het samenwerkingsverband gegevens mag verwerken voor het doel van het betreffende samenwerkingsverband.⁶
- WGS artikel 2.30 lid 1, onderdeel a, expliciteert dat de in artikel 1.5 bedoelde gegevens ook betrekking kunnen hebben op *gegevens betreffende relaties met gezinsleden en andere directe sociale contacten*.⁷
- WGS artikel 2.30 lid 1, onderdeel b, expliciteert dat ten aanzien van natuurlijke personen uit de directe kring van betrokkene dezelfde categorieën gegevens verstrekt mogen worden als voor de betrokkene zelf.⁸
- BGS artikel 2.19, beperkt de verwerking van gegevens over de directe kring van betrokkene zoals bedoeld in WGS artikel 2.30, door te stellen dat het uitsluitend mag gaan om gegevens over dit directe contact van betrokkene zelf.⁹ De Nota van Toelichting maakt duidelijk dat het uitsluitend kan gaan om gegevens over personen in de eerste schil rond betrokkene. Het is niet geoorloofd is om vervolgens ook gegevens te verstrekken over personen in een tweede of derde schil rond betrokkene als deze geen direct contact van betrokkene zijn.¹⁰

- BGS artikel 2.20 lid 1 bepaalt dat een casus in behandeling kan worden genomen bij een Zorg- en veiligheidshuis als aan alle daar genoemde criteria is voldaan. Uit onderdeel a blijkt dat het daarbij ook kan gaan om een casus waarbij betrokkene in een gezinssituatie verkeert waarbij er objectieve aanwijzingen zijn dat zonder interventies, betrokkene afglijdt naar ernstig overlastgevend of crimineel gedrag, of een gevaar voor veiligheid.¹¹ De toelichting geeft als voorbeeld een jeugdige die in een gezin verkeert waar crimineel gedrag plaats vindt. De jeugdige kan dan worden aangemeld bij het Zorg- en Veiligheidshuis en ten behoeve van de casus mogen gegevens verwerkt worden over de directe kring van de jeugdige.¹²
- BGS artikel 2.20 lid 2 bepaalt dat deelnemers plannen van aanpak van meerdere personen over wie in Zorg- en Veiligheidshuizen casusoverleggen gevoerd worden op elkaar mogen afstemmen als:
 - betrokkenen tot elkaars directe kring behoren;
 - er afhankelijkheden bestaan tussen de problemen bij deze personen, of de problemen die zij veroorzaken;
 - de afstemming noodzakelijk is voor het doel van het samenwerkingsverband.¹³

De toelichting geeft als voorbeelden betrokkenen die deel uitmaken van eenzelfde problematische jeugdgroep, of leden van families waarbij familieverbanden het bindmiddel zijn voor een groep die het probleemgedrag vertoont. Voorwaarde is daarbij dat elke betrokkene afzonderlijk aan de criteria van BGS artikel 2.20 lid 1 voldoet.¹⁴

- WGS artikel 2.32 geeft Zorg- en Veiligheidshuizen de mogelijkheid om lijsten met geprioriteerde casussen op te stellen op basis van objectieve en vooraf openbaar gemaakte criteria.¹⁵
- BGS artikel 2.22 stelt nadere regels aan deze criteria.²⁴ In de toelichting wordt verduidelijkt dat zo'n objectief criterium bijvoorbeeld ook betrekking kan hebben op het feit *dat iemand deel uitmaakt van een jeugdgroep die ernstige overlast veroorzaakt*.¹⁶

10. Staatsblad 384, jaargang 2024, pagina 95, Besluit Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden, toelichting op artikel 2.19

12. Staatsblad 384, jaargang 2024, pagina 96, Besluit Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden, toelichting op artikel 2.20 lid 1, onderdeel a

14. Staatsblad 384, jaargang 2024, pagina 97, Besluit Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden, toelichting op artikel 2.20 lid 2

16. Staatsblad 384, jaargang 2024, pagina 102, Besluit Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden, toelichting op artikel 2.22

