



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet Experimentenwet gemeenten

### Nader Rapport

22 februari 2018

2018-0000124117

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Aan de Koning

#### Nader rapport voorstel van wet Experimentenwet gemeenten

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 oktober 2016, nr. 2016001762, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het voorstel van wet houdende regels betreffende door gemeenten uit te voeren experimenten ter bevordering van een innovatieve aanpak van maatschappelijke opgaven (Experimentenwet gemeenten) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 januari 2017, nr. W04.16.031 6/1, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden. De Afdeling advisering concludeert dat de voorgestelde procedure voor het indienen en beoordelen van voorstellen van gemeenten voor experimenten zal leiden tot ongewenste juridisering, beperking van de ruimte voor maatwerk en het naast elkaar bestaan van verschillende experimenteerregimes, terwijl de effectiviteit van de voorgestelde procedure beperkt lijkt. Daarnaast maakt de Afdeling advisering opmerkingen over de in het wetsvoorstel geregelde experimenten betreffende het voorzitterschap van raadscommissies en de registratie van adviesaanvragen over huiselijk geweld en kindermishandeling.

Het doel van het wetsvoorstel is om gemeenten meer ruimte te bieden voor lokaal maatwerk en voor innovatie. Het kabinet volgt de conclusie van de Afdeling advisering dat de in het wetsvoorstel geregelde procedure daarvoor niet noodzakelijk is. Zoals ook de Afdeling advisering constateert, biedt de in 2015 gehanteerde inventarisatieprocedure waarbij gemeenten en ministeries in gesprek zijn gegaan over door gemeenten ingediende experimenteervoorstellen, een geschikte werkwijze om goed overleg tussen het Rijk en gemeenten over in de praktijk ervaren belemmeringen in regelgeving te bevorderen. Ook zonder een wettelijke procedure kan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor decentrale overheden een loket- en platformfunctie vervullen om met het Rijk over dergelijke belemmeringen in gesprek te gaan.

Wat betreft het stelsel van organieke wetgeving is mijn ministerie in overleg met onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) om gezamenlijk te bezien op welke punten onder andere de Gemeentewet en de Provinciewet gewijzigd kunnen worden, mede gericht op het vergroten van de ruimte voor lokaal maatwerk en innovatie. Het gaat daarbij niet primair om ruimte voor experimenten in afwijking van bestaande regelgeving. Zoals ook uit het overleg tussen Rijk en gemeenten over de in 2015 ingediende experimenteervoorstellen is gebleken, kunnen door gemeenten geconstateerde belemmeringen vaak op een andere manier en sneller dan via een wettelijk experiment worden opgelost, bijvoorbeeld door een nadere uitleg van de regelgeving of door het voorstel mee te nemen bij al in gang gezette evaluaties en wetgevingstrajecten. Het in het wetsvoorstel geregelde experiment betreffende het voorzitterschap van raadscommissies wordt in het genoemde overleg met de koepels over mogelijke wijziging van de organieke wetgeving meegenomen. Over de hoofdlijnen van mijn beleidsvoornemens ter zake zal ik de Tweede Kamer nader informeren. Tevens zal ik de Tweede Kamer nader informeren over andere mogelijkheden dan via het onderhavige wetsvoorstel voor experimenten op grond van de organieke wetgeving.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal bezien op welke (andere) wijze de doelstelling van het experiment met de registratie van adviesaanvragen over huiselijk geweld en kindermishandeling behaald kan worden.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U, mede namens mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van



---

de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren.*



## Advies Raad van State

No. W04.16.0316/I  
's-Gravenhage, 25 januari 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 oktober 2016, no. 2016001762, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels betreffende door gemeenten uit te voeren experimenten ter bevordering van een innovatieve aanpak van maatschappelijke opgaven (Experimentenwet gemeenten), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een algemene procedure om te komen tot experimenten. Daarbij kunnen gemeenten afwijken van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. Daarnaast regelt het voorstel twee concrete experimenten.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert dat de voorgestelde algemene experimenteerbepaling niets toevoegt aan wat nu al mogelijk is, maar wel zal leiden tot ongewenste juridisering, beperking van de ruimte voor maatwerk en het naast elkaar bestaan van verschillende experimenteeregimes terwijl de effectiviteit van de voorgestelde procedure beperkt lijkt. In verband hiermee adviseert de Afdeling het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden. Overigens maakt de Afdeling opmerkingen over de bij experimenten te hanteren randvoorwaarden. Tot slot maakt zij nog een opmerking over het voorgenomen experiment inzake het voorzitterschap van raadscommissies, en concludeert zij dat het voorgenomen experiment inzake registratie van adviesaanvragen huiselijk geweld en kindermishandeling nader moet worden bezien.

### 1. Een algemene experimenteerbepaling

#### a. Inleiding

Het voorstel biedt burgemeesters en wethouders de mogelijkheid om voorstellen in te dienen voor experimenten die nopen tot afwijken van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften.<sup>1</sup> De procedurele en inhoudelijke voorwaarden waaraan de voorstellen moeten voldoen, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader bepaald. Indien een voorstel aan die voorwaarden voldoet, bevordert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenspraak met de minister die het aangaat, dat de voor het experiment noodzakelijke wijziging van wettelijke voorschriften wordt bewerkstelligd. Volgens de toelichting wordt daarbij gedacht aan een aanvulling van hoofdstuk 2 van het voorstel, waarin thans twee concrete experimenten zijn opgenomen.

Volgens de toelichting is het voorstel voor deze structurele regeling ingegeven door de ervaringen met het proces van inventarisatie van belemmeringen waarmee gemeenten worden geconfronteerd en bij het verkennen van de mogelijkheden tot het wegnemen van die belemmeringen.<sup>2</sup> Dit proces heeft er overigens toe geleid dat een groot aantal van de geïnventariseerde knelpunten uit de praktijk kon worden weggenomen zonder wijziging van wetgeving; slechts in twee gevallen bleek uiteindelijk behoefte aan wetgeving.<sup>3</sup>

De regering wil deze werkwijze in de komende jaren voortzetten. De toelichting erkent dat gemeenten altijd de mogelijkheid hebben om een wetswijziging of een experiment voor te stellen. Een wettelijk erkend voornemen om experimenten mogelijk te maken, zal echter voor gemeenten de drempel verlagen om voorstellen in te dienen, aldus de toelichting. Een tweede overweging voor een structurele regeling is, dat op veel terreinen geen bestaande experimenteerbepalingen voorhanden zijn. Ook in verband daarmee kan de voorgestelde regeling volgens de toelichting drempelverlagend zijn. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

#### b. Noodzaak en juridisering

De Afdeling onderschrijft het belang van goed overleg tussen het rijk en de gemeenten over knelpun-

<sup>1</sup> Artikel 1.2 van het wetsvoorstel.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.

<sup>3</sup> Die voorstellen zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel.



ten waarmee gemeenten in de praktijk worden geconfronteerd.<sup>4</sup> De in de toelichting beschreven laagdrempelige inventarisatieprocedure die is gehanteerd, biedt hiervoor een geschikte werkwijze. Ook uit de toegenomen interbestuurlijke verwevenheid op veel beleidsterreinen vloeit de noodzaak voort om met regelmaat interbestuurlijk overleg te voeren en eventuele in de praktijk ervaren knelpunten in de taakuitoefening aan de orde te stellen. Dat het merendeel van die knelpunten kon worden opgelost zonder dat wijziging van wetgeving nodig is, zoals in de toelichting wordt beschreven,<sup>5</sup> bevestigt de wenselijkheid van deze werkwijze.

Tegen deze achtergrond onderschrijft de Afdeling het blijkens de toelichting bestaande voornemen om ook in de toekomst periodiek een dergelijke inventarisatie te verrichten. Voor het organiseren van een dergelijk periodiek overleg is echter een wettelijke regeling, zoals voorgesteld, niet nodig en zelfs ongewenst. Het voorstel leidt tot juridisering van de thans inhoudelijk gevoerde discussie over knelpunten waarmee gemeenten in de praktijk worden geconfronteerd. Het voorgestelde artikel 1.2 voorziet immers in het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van procedurele en inhoudelijke voorwaarden aan voorstellen en signaleringen die door gemeenten worden gedaan en afgegeven. Omdat in regelgeving vast te leggen experimenten moeten voldoen aan de algemene kwaliteitseisen van goede wetgeving<sup>6</sup> zal dit betekenen dat in de betreffende algemene maatregel van bestuur een gedetailleerd en veelal moeilijk toetsbaar stelsel van criteria moet worden vastgelegd. De in de toelichting gegeven voorbeelden illustreren dat.<sup>7</sup> Daarbij komt de vraag of de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen criteria wel een allesomvattend kader kunnen bieden. Bij de beoordeling van een experiment zullen elk van de betrokken ministers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid immers ook een beleidsmatige afweging moeten maken over de vraag of een aangedragen experiment past binnen het beleid dat zij voeren en of gelet op dat beleid het experiment wenselijk is.<sup>8</sup> De voorgestelde procedure zal aan deze noodzakelijke afweging geen afbreuk mogen en kunnen doen. In het voorstel komt dit onvoldoende tot uitdrukking.

De Afdeling wijst er voorts op dat door vastlegging in een wettelijk voorschrift van de criteria zoals voorgesteld, geschillen kunnen ontstaan. Gelet op de aard en het open karakter van de criteria zal men over de toepassing daarvan in veel gevallen van mening kunnen verschillen. Dat zal er gemakkelijker dan thans toe leiden dat een beslissing van de minister om een voorstel niet te honoreren, in rechte wordt aangevochten.<sup>9</sup> Hetzelfde geldt voor de ministeriële beslissing tot de aanwijzing van de gemeenten die aan het experiment mogen deelnemen.<sup>10</sup> De Afdeling acht dat ongewenst; in een goede verstandhouding tussen overheden past niet dat zij hun onderlinge geschillen via de rechter uitvechten.<sup>11</sup>

### *c. Beperkingen algemene wettelijke regeling*

In het licht van het voorgaande is ook de vraag of een algemene regeling – gelet op de in de praktijk levende behoeften – als wettelijk instrument passend is. Bij voorgenomen wetgeving die nodig is om een experiment te realiseren zal in elk afzonderlijk geval een keuze moeten worden gemaakt ten aanzien van de exacte vormgeving van het desbetreffende experiment. Daarbij zal telkens moeten worden bezien welke wettelijke regels en uitgangspunten in het geding zijn, welke gevolgen een experiment voor betrokkenen in het concrete geval kan hebben en hoe het experiment moet worden ingepast in het bestaande systeem van toezicht en handhaving. In het bijzonder wanneer bij een experiment grondrechten, rechtsbeginselen of fundamentele constitutionele uitgangspunten in het geding zijn, zal intensieve toetsing moeten plaatsvinden of een experiment aanvaardbaar is, en zo dat het geval is, onder welke voorwaarden. Omdat zo'n afweging van geval tot geval zal moeten worden gemaakt, alsmede nauwkeurig zal moeten worden bepaald onder welke voorwaarden en beperkingen het houden van een dergelijk experiment aanvaardbaar is, zal noodzakelijkerwijs sprake zijn van maatwerk. Uit de toelichting blijkt onvoldoende of een algemene regeling voor experimenten, zoals

<sup>4</sup> Zie ook de Vierde beschouwing van de Afdeling over de interbestuurlijke verhoudingen, paragraaf 3.4.2 (Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VII, nr. 12).

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 2.

<sup>6</sup> Zie ook het Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen 'Het proberen waard', Den Haag 2000, blz. 29.

<sup>7</sup> Toelichting paragraaf 2.

<sup>8</sup> In de toelichting (paragraaf 3.2) wordt vermeld dat de beoordelingscriteria de verantwoordelijke bewindspersonen een ruime beoordelingsmarge zullen laten. Aannemelijk is echter dat de beoordelingscriteria de mogelijkheden voor een beleidsmatige afweging tot op zekere hoogte zullen inperken.

<sup>9</sup> Artikel 1.2, derde lid van het voorstel. Dat daarin wordt bepaald dat de minister burgemeester en wethouders 'informeert' over de uitkomst van de beoordeling doet daaraan niets af. Bij welke rechter het college van burgemeester en wethouders zou kunnen opkomen, blijft hier in het midden.

<sup>10</sup> Artikel 1.3 van het voorstel.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 4, blz. 7. Daarmee schaarde de Afdeling zich achter het standpunt van de regering dat bij een zuiver bestuursgeschil beslechting daarvan door rechterlijke tussenkomst niet de voorkeur verdient. Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, blz. 22–23.



thans wordt voorgesteld en die nog nader moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving, wel voldoende aansluit op de in de praktijk bestaande behoefte aan maatwerk.

Daarbij merkt de Afdeling op dat de reikwijdte van de algemene regeling beperkt is. Het voorstel beperkt zich tot door gemeenten ingediende en uit te voeren experimenten; op andere overheden is de regeling niet van toepassing. Maar ook op gemeentelijk niveau scheidt het wetsvoorstel geen omvattend kader. Voor het uitvoeren van experimenten kunnen ook bestaande experimenteerbepalingen in verschillende andere wetten worden gebruikt of kunnen in andere wetten nieuwe experimenteerbepalingen worden gecreëerd. De voorgestelde regeling heeft immers, zo blijkt uit de toelichting,<sup>12</sup> geen exclusief karakter. Dit geldt zowel voor het volgen van de procedure ingevolge hoofdstuk 1 als voor de aanbouw van experimenten in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Dat betekent dat zowel voor de experimenten zelf alsook voor de daarvoor te volgen procedure twee experimenteerregimes naast elkaar zullen bestaan; het regime op grond van de voorgestelde wet en het regime ingevolge de experimenteerbepalingen in bijzondere wetten.

#### *d. Effectiviteit procedure*

Mede in het licht van het bovenstaande rijst ten slotte de vraag naar de effectiviteit van een wettelijke procedure. Gelet op wat thans wordt voorgesteld – een in de wet geregelde procedure met inbegrip van een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uit te werken set van voorwaarden – is de vraag of het voorstel niet zal leiden tot een verhoging van de drempel voor gemeenten om knelpunten waarmee zij in de praktijk worden geconfronteerd aan te dragen. Het averechtse effect van het voorstel kan zijn dat gemeenten juist minder snel knelpunten zullen voorleggen. Daarmee zou het voorstel het tegenovergestelde bereiken van hetgeen de regering blijkens de toelichting beoogt.<sup>13</sup>

Daarbij komt dat de in het voorgestelde artikel 1.2 neergelegde procedure bij betrokkenen de indruk kan wekken dat wanneer aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan en de betrokken minister op het voorstel een positief besluit heeft genomen, wetgeving doorgevoerd zal worden om een experiment mogelijk te maken. Dat is echter niet het geval; een positieve uitkomst in de voorgestelde procedure leidt slechts tot een beslissing om de voor het experiment noodzakelijke wijziging van wettelijke voorschriften 'te bevorderen'.<sup>14</sup> Daarmee bevat het voorstel voor gemeenten geen garanties dat – nadat de gehele procedure met succes is doorlopen – vervolgens daadwerkelijk iets gedaan wordt met het voorstel dat op grond van de voorgestelde procedure is aanvaard. Er zal daarna immers telkens een wetgevingsprocedure in gang moeten worden gezet om de desbetreffende wetgeving aan te passen. De uitkomsten daarvan zijn per definitie onzeker. Overwegingen van uiteenlopende aard, ook overwegingen die in de voorgestelde procedure geen of geen overwegende rol hebben gespeeld, kunnen op de beslissing van de wetgever van invloed zijn.

#### *e. Conclusie*

De Afdeling onderschrijft het belang van goed overleg tussen het rijk en de gemeenten over knelpunten waarmee gemeenten in de praktijk worden geconfronteerd. De in de toelichting op het wetsvoorstel genoemde inventarisatie biedt hiervoor een geschikte werkwijze. Gelet op het voorgaande heeft de Afdeling echter bezwaren tegen de voorgestelde algemene regeling van de procedure. Deze voegt niets toe aan wat nu in de praktijk al mogelijk is. Zij leidt bovendien tot een ongewenste juridisering, biedt mogelijk onvoldoende ruimte voor maatwerk en leidt tot het bestaan van verschillende experimenteerregimes terwijl de effectiviteit van de voorgestelde procedure beperkt lijkt. Om die reden adviseert de Afdeling af te zien van het voorstel.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling het volgende op.

## **2. Randvoorwaarden**

Voorgesteld wordt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over onder andere de inhoudelijke voorwaarden waaraan voorstellen voor experimenten moeten voldoen.<sup>15</sup> Volgens de toelichting is bij de in 2015 georganiseerde uitvraag een aantal randvoorwaarden gehanteerd voor het doorvoeren van experimenten.<sup>16</sup> Zo mogen voorstellen daartoe niet in strijd zijn met de uitgangspunten van de Grondwet, het recht van de Europese Unie, verdragen en regels van volkenrechtelijke organisaties, moet er voldoende draagvlak bestaan en voldoende capaciteit om

<sup>12</sup> Toelichting, paragraaf 3.3.

<sup>13</sup> Toelichting, paragraaf 3.1.

<sup>14</sup> Artikel 1.2, vierde lid, van het voorstel.

<sup>15</sup> Het voorgestelde artikel 1.2, eerste lid, tweede volzin, van het wetsvoorstel.

<sup>16</sup> Toelichting, paragraaf 2.



het voorgestelde experiment op verantwoorde wijze uit te kunnen voeren.

De Afdeling merkt op dat de toelichting onvoldoende ingaat op de vraag met inachtneming van welke constitutionele uitgangspunten de experimenten zullen moeten plaatsvinden. Omdat de voorgestelde regeling van toepassing is op gemeenten kan in het bijzonder worden gewezen op de in de Gemeentewet opgenomen elementaire bepalingen inzake de inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur, met betrekking tot de bevoegdheden van het gemeentebestuur, inzake de financiën en met betrekking tot het toezicht. Verschillende in de Gemeentewet opgenomen bepalingen zijn dusdanig essentieel voor het op de Grondwet gebaseerde gemeentelijke bestel dat niet toegestaan zou moeten worden dat in een experiment van die bepalingen kan worden afgeweken; voor andere experimenten ligt dit mogelijk anders. De Afdeling acht het met het oog op de voorgestelde regeling noodzakelijk dat duidelijkheid bestaat over de vraag welke bepalingen behoren tot de kernelementen van het gemeentelijk bestel, waarvan niet bij experiment kan worden afgeweken.

De Afdeling adviseert op het bovenstaande in te gaan.

### **3. Voorzitterschap raadscommissie**

Voorgesteld wordt de mogelijkheid te bieden tot het experimenteren met het opdragen van het voorzitterschap van een raadscommissie als bedoeld in artikel 82 Gemeentewet aan een persoon van buiten de gemeenteraad. Dit is thans al mogelijk bij bestuurscommissies (artikel 83 Gemeentewet) en andere commissies (artikel 84 Gemeentewet). Beoogd wordt te bezien, zo blijkt uit de toelichting, of raadsleden met die maatregel enigszins kunnen worden ontlast.

In het onderhavige wetsvoorstel gaat het om raadscommissies die blijkens artikel 82, eerste lid, Gemeentewet de besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Met het oog daarop rijst de vraag in hoeverre het toestaan van een raadscommissievoorzitter van buiten de raad – mede gelet op de praktische invloed die een voorzitter kan uitoefenen op de agendering en de besluitvorming – zich verhoudt tot de positie van de gemeenteraad in het gemeentelijk bestel en de taken en bevoegdheden die de raad en de leden van de raad in dat bestel – ook in commissieverband – dienen uit te oefenen. De toelichting gaat daar niet op in.

Voorts merkt de Afdeling op dat in de toelichting niet wordt gemotiveerd waarom bepaalde formele vereisten die de Gemeentewet stelt aan raadsleden (zoals beëdiging, onverenigbare betrekkingen of verboden handelingen),<sup>17</sup> in het wetsvoorstel niet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag in hoeverre voor een externe voorzitter in commissievergaderingen met een vertrouwelijk karakter, niet op dezelfde voet als leden van de raad een wettelijke verplichting tot geheimhouding moet gelden. Anders dan de regering meent,<sup>18</sup> kan de oplegging van dergelijke vereisten vanwege het fundamentele karakter daarvan, niet aan de deelnemende gemeenten worden overgelaten.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

### **4. Registratie adviesvragen huiselijk geweld en kindermishandeling**

#### *a. Inleiding*

In hoofdstuk 4 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO 2015) zijn de taken van de advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) geregeld. Deze taken betreffen adviestaken en meldingstaken. Bij de adviestaken treedt een AMHK op als adviesorgaan voor diegenen die een vermoeden hebben van huiselijk geweld of kindermishandeling, en als hulpverleningsinstantie voor daders en slachtoffers. Het kan daarbij gaan om hulpverleners, omstanders, zoals familieleden, burens, alsook om daders en slachtoffers. Bij de adviesfunctie staan laagdrempeligheid en vertrouwelijkheid voorop. Er vindt dan ook geen verwerking van persoonsgegevens van slachtoffer en/of dader plaats. In de praktijk worden de gegevens van de aanvrager van het advies verwerkt indien deze daarvoor toestemming geeft. Bij een melding vindt wél verwerking plaats van gegevens over vermoedelijke daders en slachtoffers met het oog op het ondernemen van verdere acties.

Het in artikel 2.2 voorgestelde experiment houdt in dat ook bij de uitvoering van de adviestaken door het AMHK gegevens over daders en slachtoffers kunnen worden verwerkt. In de praktijk bestaat het vermoeden dat regelmatig door verschillende personen en/of instanties advies wordt gevraagd over

<sup>17</sup> Zie de artikelen 10 tot en met 15 Gemeentewet.

<sup>18</sup> Toelichting, paragraaf 4.1.2.



dezelfde dreigende situatie in een bepaald huishouden. Door het bijhouden van deze gegevens zouden bedreigende situaties in een eerder stadium kunnen worden gesignaleerd en zou eerder – al dan niet ambtshalve – tot een melding kunnen worden overgegaan, aldus de toelichting.

De Afdeling is van oordeel dat sprake is van een verstrekkend experiment dat diep kan ingrijpen in het persoonlijk leven van betrokkenen (zowel de adviesvrager als mogelijke slachtoffers en daders) en dat ook belangrijke gevolgen kan hebben voor de positie van het AMHK. Mede gelet daarop acht zij het voorgestelde experiment onvoldoende gemotiveerd. Zij wijst daarbij op het volgende.

#### *b. Verhouding tot andere beleidsontwikkelingen*

Op dit moment is de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling en de positie van de AMHK's in discussie. De Afdeling wijst met name op de achtste voortgangsrapportage geweld in afhankelijkheidsrelaties en voorgenomen aanscherpingen ten aanzien van de meldcode en de taken van de AMHK's.<sup>19</sup> Uit de toelichting blijkt niet hoe het experiment zich verhoudt tot de in de rapportage opgesomde beleidsmaatregelen.

In het bijzonder wijst de Afdeling op het in de rapportage omarmde advies dat is opgesteld door de heer Sprokkereef.<sup>20</sup> In dat advies wordt onder andere geadviseerd de mogelijkheid te creëren dat de aanvrager van advies ervoor kan kiezen om de naam van de persoon of het gezin in kwestie te delen met het AMHK. Het AMHK kan dan een check uitvoeren om te zien of er meerdere signalen zijn over de persoon of het gezin in kwestie. Na het doen van de check worden de persoonsgegevens direct verwijderd en vindt er geen registratie van de check plaats, tenzij alsnog wordt besloten tot het doen van een melding. De Afdeling constateert dat het voorliggende voorstel veel verder gaat dan dit advies, in het bijzonder waar het gaat om het bewaren van de desbetreffende gegevens. Voorts merkt de Afdeling op, dat het voorliggende voorstel op gespannen voet staat met de reactie van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die op dit onderdeel van het advies in de genoemde voortgangsrapportage opmerkt dat de wijze waarop deze informatie kan en mag worden gedeeld, nog onderwerp van gesprek is met de betrokken organisaties.<sup>21</sup> Het thans invoeren van het voorgestelde experiment verdraagt zich hier niet mee, temeer nu het voorgestelde experiment veel verder gaat dan de door Sprokkereef geadviseerde regeling.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit op dit punt opnieuw te bezien en daarbij de verhouding tot de hiervoor geschetste beleidsontwikkelingen in de beschouwing te betrekken. Indien wordt voorgesteld het experiment in enige vorm te handhaven, ligt het naar het oordeel van de Afdeling in de rede daarbij in ieder geval niet verder te gaan dan in het genoemde advies van de heer Sprokkereef is aanbevolen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

#### *c. Verwerking gegevens*

De Afdeling merkt op dat de verwerking van gegevens over de aanvragers van een advies, alsook over (mogelijke) daders en slachtoffers, die het gevolg zullen zijn van het voorgestelde experiment, ten koste kan gaan van de laagdrempeligheid en vertrouwelijkheid van de adviesfunctie van de AMHK's. Die adviesfunctie is in de huidige situatie zodanig opgezet dat alle betrokkenen, hulpverleners, burens, daders, slachtoffers, in staat worden gesteld, al dan niet anoniem, advies te vragen over (dreigende) situaties van huiselijk geweld of kindermishandeling. De verwerking van de desbetreffende gegevens kan afbreuk doen aan deze laagdrempeligheid. Om dit te voorkomen acht de Afdeling het van belang dat, indien het experiment in de voorgestelde vorm zou worden doorgezet (zie hiervoor onder a), in elk geval zeker wordt gesteld dat gegevens over de aanvrager van een advies, alsmede die over vermoedelijke daders en slachtoffers uitsluitend worden verwerkt indien de aanvrager van het advies daartoe expliciet toestemming geeft. Tevens dient het proces dusdanig te worden ingericht dat wordt verzekerd dat geen enkele druk op de aanvrager wordt uitgeoefend om die toestemming te verlenen. Het voorgestelde artikel 2.2 en de toelichting daarop bieden deze garanties in onvoldoende mate.

Daarbij merkt de Afdeling op dat de aanvrager van een advies in afwijking van artikel 33 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) niet wordt geïnformeerd over een verwerking van persoonsgegevens.<sup>22</sup> Indien hieruit moet worden afgeleid dat de gegevens van de aanvrager van een advies

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2016/17, 28 345, nr. 170.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2016/17, 28 345, nr. 170, bijlage: Aanscherping en verbetering Meldcode en werkwijze Veilig Thuis, 3 oktober 2016.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2016/17, 28 345, nr. 170, blz. 2.

<sup>22</sup> Op grond van artikel 2.2, vijfde lid, van het voorstel.



---

zonder diens toestemming zullen kunnen worden verwerkt, wordt afbreuk gedaan aan bovengenoemde uitgangspunten. Juist door een expliciet toestemmingsvereiste van de aanvrager van het advies zelf voor de verwerking van zijn gegevens, wordt recht gedaan aan het laagdrempelige en vertrouwelijke karakter van de adviesprocedure en wordt spanning met de in artikel 33 Wbp voorziene kennisgevingsprocedure voorkomen.<sup>23</sup>

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel op dit punt aan te passen.

**5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen zowel de vorm als de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

---

<sup>23</sup> Daarbij is van belang dat niet of althans niet zonder meer kan worden afgeweken van artikel 33 Wbp. Deze bepaling vormt immers de implementatie van artikel 10 van Richtlijn 95/46/EG.





---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State  
betreffende no. W04.16.0316/I**

- Na artikel 1.1. een kopje (paragraaf 2) plaatsen.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels betreffende door gemeenten uit te voeren experimenten ter bevordering van een innovatieve aanpak van maatschappelijke opgaven (Experimentenwet gemeenten)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is regels te stellen over door gemeenten uit te voeren experimenten ter bevordering van een innovatieve aanpak van maatschappelijke opgaven;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

#### § 1. Begripsbepalingen

##### Artikel 1.1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*aangewezen gemeente*: een krachtens artikel 1.3, eerste lid, aangewezen gemeente;

*Onze Minister*: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

*Onze Minister die het mede aangaat*: Onze Minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop het voorstel, bedoeld in artikel 1.2, onderscheidenlijk het experiment betrekking heeft.

##### Artikel 1.2

1. Burgemeester en wethouders kunnen voor een door Onze Minister te bepalen tijdstip bij Onze Minister voorstellen indienen voor door gemeenten uit te voeren experimenten die nopen tot afwijking van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de procedurele en inhoudelijke voorwaarden waaraan de voorstellen moeten voldoen.
2. Zo spoedig mogelijk na het in het eerste lid bedoelde tijdstip beoordeelt:
  - a. Onze Minister of een ingediend voorstel voldoet aan de procedurele voorwaarden;
  - b. Onze Minister die het mede aangaat of een ingediend voorstel voldoet aan de inhoudelijke voorwaarden.
3. Onze Minister informeert burgemeester en wethouders over de uitkomst van de beoordeling.
4. Indien de beoordeling, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b, positief uitvalt, bevordert Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat, dan wel Onze Minister die het mede aangaat, de voor het experiment noodzakelijke wijziging van wettelijke voorschriften.
5. Het tijdstip, bedoeld in het eerste lid, wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.

#### § 3. Inrichting en uitvoering van experimenten

##### Artikel 1.3

1. Onze Minister wijst, in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten, bij ministeriële regeling de gemeenten aan die deelnemen aan een of meer experimenten als bedoeld in hoofdstuk 2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de aanwijzing.
2. De bevoegde organen van de aangewezen gemeenten werken mee aan de uitvoering van de desbetreffende experimenten en aan de evaluatie, bedoeld in artikel 1.5.

##### Artikel 1.4

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de uitvoering van



de experimenten, bedoeld in hoofdstuk 2. De regels hebben in ieder geval betrekking op de duur van de experimenten.

#### *§ 4. Evaluatie en verlenging van experimenten*

##### **Artikel 1.5**

1. Van ieder experiment als bedoeld in hoofdstuk 2 vindt onder verantwoordelijkheid van Onze Minister die het mede aangaat een evaluatie plaats, die tot doel heeft inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de evaluatie, waaronder regels over de wijze waarop aangewezen gemeenten meewerken aan de evaluatie.
2. Onze Minister die het mede aangaat, zendt ten minste vier weken voor de afloop van een experiment een verslag over de bevindingen van de evaluatie, alsmede een standpunt over voortzetting anders dan als experiment, aan beide kamers der Staten-Generaal.
3. Indien het standpunt een voornemen tot wijziging van wettelijke voorschriften inhoudt, kan Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister die het mede aangaat, de duur van het experiment bij ministeriële regeling met ten hoogste vier jaar verlengen tot de inwerkingtreding van de desbetreffende wijziging van wettelijke voorschriften.

## **HOOFDSTUK 2. EXPERIMENTEN**

### *§ 1. Voorzitter raadscommissie van buiten de raad*

#### **Artikel 2.1**

1. In afwijking van artikel 82, vierde lid, van de Gemeentewet kan bij wijze van experiment voor de duur van ten hoogste vier jaar in een aangewezen gemeente de voorzitter van een raadscommissie als bedoeld in dat artikel tevens een ingezetene van de gemeente zijn die geen lid is van de raad.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de maximale hoogte van de vergoeding, bedoeld in artikel 96, eerste lid, van de Gemeentewet, van een voorzitter als bedoeld in het eerste lid.

### *§ 2. Registratie adviesvragen huiselijk geweld en kindermishandeling*

#### **Artikel 2.2**

1. In dit artikel wordt verstaan onder:  
*wet*: Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;  
*AMHK*: advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling als bedoeld in artikel 4.1.1 van de wet dat valt onder de verantwoordelijkheid van een op grond van artikel 1.3 aangewezen gemeente.
2. Indien aan het AMHK advies als bedoeld in artikel 4.1.1, derde lid, van de wet wordt gevraagd, is het AMHK, onverminderd artikel 5.1.6 van de wet, bevoegd om, zonder toestemming van betrokkene, persoonsgegevens te verwerken, waaronder gegevens betreffende de gezondheid, en andere bijzondere persoonsgegevens die voor het geven van advies noodzakelijk zijn, van personen die vermoedelijk betrokken zijn bij huiselijk geweld of kindermishandeling. Enkel in het geval een ander advies of een melding als bedoeld in artikel 4.1.1, tweede of derde lid, van de wet dezelfde personen betreft, is het AMHK bevoegd om de verwerkte persoonsgegevens van de laatstbedoelde personen te koppelen om te beoordelen of en zo ja tot welke stappen een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling aanleiding geeft.
3. Het AMHK vernietigt, in afwijking van de artikelen 5.3.4 en 5.3.5 van de wet, de persoonsgegevens die verwerkt zijn naar aanleiding van een advies als bedoeld in de eerste volzin van het tweede lid na twee jaren. Indien binnen die termijn door een andere persoon advies wordt gevraagd, waarbij van dezelfde personen gegevens worden verwerkt, wordt die termijn met twee jaren verlengd, te rekenen vanaf het moment van de laatste adviesvraag.
4. Derden die beroepshalve aan het AMHK advies als bedoeld in artikel 4.1.1, derde lid, van de wet vragen, kunnen ten behoeve van een verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in het tweede lid de plicht tot geheimhouding op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van ambt of beroep doorbreken.



5. In afwijking van de artikelen 33 en 34 van de Wet bescherming persoonsgegevens informeert het AMHK de betrokkene niet over een verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in het tweede lid.
6. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het gebruik, de inhoud en de beveiliging van de in het tweede lid bedoelde gegevens.
7. De artikelen 4.2.1 tot en met 4.3.4 en 5.2.9 van de wet zijn van toepassing op de bij of krachtens dit artikel gestelde verplichtingen en bevoegdheden.

### **HOOFDSTUK 3. SLOTBEPALINGEN**

#### **Artikel 3.1**

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
2. De onderdelen van hoofdstuk 2 vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen verschillend kan worden vastgesteld.

#### **Artikel 3.2**

Deze wet wordt aangehaald als: Experimentenwet gemeenten.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen

### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel een structurele wettelijke basis te bieden aan gemeentelijke experimenten die een innovatieve aanpak van maatschappelijke opgaven bevorderen. In eerste instantie gaat het om twee experimenten, die door gemeenten zelf zijn aangedragen in reactie op een oproep van het kabinet om met voorstellen voor een innovatieve aanpak te komen. Tevens wordt voorgesteld een wettelijke procedure in te richten voor het indienen en beoordelen van dergelijke voorstellen, om te bevorderen dat gemeenten ook in de toekomst innovatieve voorstellen doen en op nieuwe ontwikkelingen in kunnen spelen. Dit sluit aan bij de doelstellingen van het kabinet om het aanpassingsvermogen van het openbaar bestuur te vergroten en om wetgeving meer toekomstbestendig te maken.

In deze memorie van toelichting wordt allereerst ingegaan op de achtergrond van het wetsvoorstel (§ 2). De volgende paragrafen zien op de opzet van het wetsvoorstel en de keuze voor een structureel karakter (§ 3), de voorgestelde experimenten (§ 4) en de gevolgen van het wetsvoorstel (§ 5). Tot slot komen de reacties op het wetsvoorstel aan bod (§ 6).

### 2. Achtergrond

Evenals gemeenten acht het kabinet het van belang dat gemeenten beschikken over experimenteer-ruimte. Veel wet- en regelgeving biedt daarom al ruimte om te kunnen experimenteren. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestaat er bij gemeenten al geruime tijd behoefte om op meer terreinen te kunnen experimenteren met een innovatieve aanpak van maatschappelijke opgaven. Het kabinetsbeleid inzake toekomstbestendige wet- en regelgeving is erop gericht meer ruimte voor innovatie te creëren, waarbij experimenteerbepalingen een van de mogelijke instrumenten vormen.<sup>1</sup> Om deze redenen heeft het kabinet een Experimentenwet voor gemeenten aangekondigd, waarmee een aantal gemeenten voor een specifieke periode in de gelegenheid wordt gesteld om in afwijking van bestaande regelgeving te experimenteren met een nieuwe, innovatieve aanpak.<sup>2</sup>

Aan gemeenten is de ruimte geboden om zelf met voorstellen te komen. Een in het voorjaar van 2015 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de VNG georganiseerde uitvraag heeft in een kort tijdsbestek geleid tot ongeveer 75 voorstellen uit 35 gemeenten.<sup>3</sup> Bij de oproep aan gemeenten om voorstellen in te dienen is aangegeven dat de voorstellen in ieder geval moeten voldoen aan de volgende criteria:

- het voorstel mag niet in strijd zijn met de uitgangspunten van de Grondwet, het recht van de Europese Unie, verdragen en regels van volkenrechtelijke organisaties;
- voor het voorstel moet zowel lokaal als landelijk politiek draagvlak bestaan;
- het voorstel moet betrekking hebben op een of meerdere concreet genoemde bepalingen in landelijke regelgeving, zo concreet en gedetailleerd mogelijk worden weergegeven en voorzien zijn van een duidelijke motivering;
- er zijn geen andere manieren dan het tijdelijk afwijken van regelgeving om het doel te bereiken;
- bij de gemeente moet voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar zijn voor nadere uitwerking van het voorstel en uitvoering van een evaluatie samen met het rijk.

In de tweede helft van 2015 heeft een zorgvuldige beoordeling van de ingediende voorstellen plaatsgevonden met de betrokken gemeenten en ministeries. Het overleg over de ingediende voorstellen heeft als positief resultaat gehad dat veel door gemeenten geconstateerde belemmeringen op een andere manier en vaak sneller dan via een wettelijk experiment bleken te kunnen worden opgelost. In 14 gevallen bleek een (veronderstelde) belemmering binnen de bestaande regelgeving op te lossen, bijvoorbeeld door een nadere uitleg vanuit het Ministerie van de wettelijke voorschriften. In 24 gevallen werden vanuit de betrokken ministeries alternatieve oplossingen aangedragen waardoor de belemmering sneller of effectiever kon worden weggenomen dan via de Experimentenwet gemeenten, bijvoorbeeld op basis van de Crisis- en herstelwet. In 10 gevallen kunnen belemmeringen naar verwachting structureel worden opgelost door het voorstel mee te nemen bij al in gang gezette evaluaties en wetgevingstrajecten. Er zijn ook belemmeringen die nu niet kunnen worden weggenomen, bijvoorbeeld vanwege de Grondwet of Europese regelgeving, omdat nog ervaring wordt

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 36, Kamerstukken II 2014/15, 31 757, nr. 73, Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10 en Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 17.

<sup>3</sup> Almere, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Barneveld, Berkelland, De Wolden, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Haarlemmermeer, Hengelo, Hof van Twente, Hollands Kroon, Hoogeveen, Lelystad, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Zaanstad, Zaltbommel, Zwijndrecht, Zwolle en de gemeenten in de samenwerkingsverbanden Drechtsteden en Parkstad Limburg.



opgedaan met recent ingevoerde instrumenten of omdat (landelijk) politiek draagvlak ontbreekt. Alle betrokken gemeenten zijn door de Minister van BZK, in samenspraak met de betrokken bewindspersonen, in november 2015 geïnformeerd over de uitkomsten van de beoordeling.

Voor twee voorstellen wordt een oplossing geboden door opneming in het onderhavige wetsvoorstel:

1. het mogelijk maken dat een raadscommissie wordt voorgezeten door iemand van buiten de raad (ingediend door de gemeenten Zaltbommel en Zwiindrecht);
2. het registreren van adviesvragen over huiselijk geweld en kindermishandeling bij een Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) (ingediend door de gemeente Tilburg).

Deze voorstellen zijn in samenspraak met de betrokken gemeenten en ministeries uitgewerkt. Daarbij is onder meer bezien onder welke voorwaarden de experimenten kunnen plaatsvinden, welke criteria gehanteerd kunnen worden voor de evaluatie en op welke wijze de evaluatie het best kan worden uitgevoerd. De voorgestelde experimenten worden toegelicht in § 4.

Voor de twee andere voorstellen die volgens de voortgangsbrief van 13 november 2015 in onderzoek waren voor opneming in dit wetsvoorstel is inmiddels een andere oplossing gevonden. Het gaat ten eerste om het voorstel van de gemeente Arnhem gericht op harmonisatie van verantwoordingsverplichtingen inzake de informatieveiligheid in een aantal gemeentelijke systemen, waaronder enkele basisregistraties.<sup>4</sup> Arnhem constateerde dat gemeenten op verschillende momenten verschillende vragenlijsten moeten invullen over informatieveiligheid, die veel overlap kennen en zijn onderworpen aan inspecties die niet op elkaar zijn afgestemd. Naar aanleiding van het voorstel van Arnhem is de wenselijkheid onderzocht van een experiment met de verantwoordingssystematiek die wordt ontwikkeld binnen het project Eenduidige Normatieve Single Information Audit (ENSIA) van de ministeries van BZK, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Infrastructuur en Milieu (IenM) en de VNG. Gebleken is dat de beoogde harmonisatie op het niveau van de wet alleen afwijking zou kunnen vergen van hoofdstuk 7 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen (Wet BAG). De regering beoogt de desbetreffende voorschriften van de Wet BAG op korte termijn te wijzigen, waarmee een voorziening in het onderhavige wetsvoorstel niet langer noodzakelijk is.<sup>5</sup> Daarbij komt dat de ambitie van het project ENSIA inmiddels is verruimd in de zin dat wordt gestreefd naar invoering van de verantwoordingssystematiek in 2017. Daarmee kan binnen afzienbare termijn een structurele oplossing worden getroffen voor het door Arnhem ervaren knelpunt.

Het tweede voorstel betreft een door de gemeente Amsterdam voorgesteld experiment ter bestrijding van werkloosheid onder jongeren van 23 tot 27 jaar zonder opleiding, diploma en baan. Amsterdam voert een intensieve aanpak ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten, die volgens de onderwijswetgeving mogelijk is bij jongeren tot 23 jaar. De gemeente stelde voor om deze aanpak bij wijze van experiment ook mogelijk te maken bij jongeren van 23 tot 27 jaar. In overleg met de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en SZW is gebleken dat de intensieve aanpak bij jongeren van 23 tot 27 jaar al mogelijk is op basis van de Participatiewet. Er bestaat echter onduidelijkheid over de mogelijkheden om de noodzakelijke gegevens over deze groep jongeren uit het basisregister onderwijs te verkrijgen. De regering is voornemens om deze onduidelijkheid te verhelpen via de Verzamelwet SZW 2017, die naar verwachting op 1 januari 2017 tot stand komt.<sup>6</sup> Daarmee wordt er op korte termijn een structurele oplossing getroffen voor het door Amsterdam geconstateerde probleem.

Gemeenten zijn zeer te spreken over het verloop van het proces. De VNG heeft veel positieve reacties ontvangen over de gekozen aanpak, de samenwerking tussen de betrokken ministeries en de open communicatie. Het grote aantal knelpunten dat gaandeweg het proces al kon worden opgelost, zal zeker ook bijdragen aan de positieve waardering door gemeenten. Dat resultaat acht de regering een minstens zo grote meerwaarde van het proces als de experimenten die deze wet mogelijk maakt.

### 3. De voorgestelde regeling

#### 3.1. Een structureel karakter

Voorgesteld wordt om de Experimentenwet gemeenten een structureel karakter te geven. Een eerste overweging daartoe zijn de opbrengsten van het in de voorgaande paragraaf geschetste proces om tot de Experimentenwet gemeenten te komen. Het verzamelen van voorstellen en het beoordelen daarvan was een vernieuwende werkwijze, die heeft geleid tot het inzicht dat de meerwaarde van de Experi-

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 17, blz. 5.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 507, nr. 2 (Wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en enige andere wetten in verband met modernisering en vereenvoudiging van de registratie en het toezicht).

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 528, nr. 2 (Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2017)).



mentenwet gemeenten niet alleen zit in de experimenten die er uiteindelijk mee mogelijk worden gemaakt. De regering acht het ook een succes dat een groot aantal door gemeenten ervaren belemmeringen konden worden weggenomen zonder dat daarvoor een experiment noodzakelijk was. Het proces waarbij gemeenten en ministeries gezamenlijk de bestaande (regel)ruimte voor nieuwe werkwijzen onderzoeken, draagt eveneens in belangrijke mate bij aan de beoogde innovatieve aanpak van maatschappelijke opgaven.

De regering is voornemens dit proces te herhalen en stelt voor daartoe in de Experimentenwet gemeenten enkele procedurele bepalingen op te nemen, die uitdrukking geven aan het streven om voorstellen zorgvuldig te beoordelen en voor positief beoordeelde voorstellen experimenten mogelijk te maken. Weliswaar bestaat altijd de mogelijkheid om aan het rijk een aanpassing van regelgeving te vragen, maar een wettelijk erkend voornemen om experimenten mogelijk te maken, zal voor gemeenten de drempel verlagen om voorstellen in te dienen. De procedurele bepalingen maken tevens duidelijk waar gemeenten met hun voorstellen terecht kunnen. Dit heeft met name meerwaarde bij voorstellen die de beleidsterreinen van meerdere bewindspersonen raken.

Een tweede overweging om de wet een structureel karakter te geven is dat er veel terreinen resteren die niet onder een bestaande experimenteerbepaling vallen. Steeds meer wetten bevatten een dergelijke bepaling, die de regering de bevoegdheid verleent om in afwijking van bepaalde onderdelen van de wet een nieuwe aanpak te beproeven door bij algemene maatregel van bestuur een experiment in te richten.<sup>7</sup> Op veel terreinen is afwijking van de wet bij algemene maatregel van bestuur echter niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat de Grondwet voorschrijft dat het betreffende onderwerp bij wet wordt geregeld (zoals een basis voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens). Het inrichten van een experiment vergt dan een wetswijziging, wat een hoge drempel kan vormen om tot een experiment te komen. Met de Experimentenwet gemeenten beoogt de regering deze drempel te verlagen: via periodieke wijzigingen van de wet ('tranches') kunnen verschillende nieuwe experimenten mogelijk worden gemaakt in één wetsvoorstel. Dit draagt bij aan continue innovatie en een goede empirische onderbouwing van nieuwe wetgeving.

### 3.2. Opzet van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bestaat uit twee delen. Het eerste hoofdstuk bevat algemene bepalingen, waaronder procedurele bepalingen over de wijze waarop gemeenten nieuwe experimenten kunnen voorstellen en de wijze waarop de rijksoverheid daarmee omgaat.<sup>8</sup> Gemeenten wordt een wettelijk erkende mogelijkheid geboden om voorstellen voor nieuwe experimenten te doen, waarmee duidelijk wordt waar zij terecht kunnen en wat zij van de betrokken bewindspersonen mogen verwachten. Andersom wordt duidelijk wat er van gemeenten wordt verwacht: een voorstel moet voldoen aan de vastgestelde criteria en gemeenten dienen mee te werken aan de uitwerking en uitvoering van het experiment en de evaluatie. Het eerste hoofdstuk bevat tevens enkele algemene bepalingen met betrekking tot de in het tweede hoofdstuk geregelde en nog te regelen experimenten, zoals over de aanwijzing van deelnemende gemeenten en de evaluatie.

De beoordelingscriteria voor de voorstellen zullen worden vastgesteld in het Experimentenbesluit gemeenten. De in het Experimentenbesluit te bepalen inhoudelijke voorwaarden zullen in grote lijnen overeenkomen met de beoordelingscriteria die zijn gehanteerd bij de eerste uitvraag in 2015 (zie § 2). De criteria zullen de bewindspersonen een ruime beoordelingsmarge laten (discretionaire bevoegdheid). Zo zal het onder andere tot de beleidsruimte van de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon behoren om eerder afgewezen voorstellen van gemeenten of voorstellen die betrekking hebben op een recent ingevoerd voorschrift dan wel op een voorschrift waarvan reeds een evaluatie is voorzien niet in behandeling te hoeven nemen.

Het tweede hoofdstuk maakt concrete experimenten mogelijk. In eerste instantie gaat het om twee experimenten, die worden toegelicht in § 4. Anders dan experimenteerbepalingen die bedoeld zijn om meerdere nog onvoorzien experimenten mogelijk te maken, zijn de bepalingen in hoofdstuk 2 toegesloten op concrete, eenmalige experimenten. Via wijzigingswetten kan het hoofdstuk periodiek met nieuwe experimenten worden aangevuld.

Een verzamelwet met gemeentelijke experimenten op uiteenlopende beleidsterreinen heeft als voordeel dat de tijdelijke bepalingen over de experimenten in een aparte wet kunnen worden ondergebracht. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn bij experimenten die meerdere wetten betreffen. De samenhang tussen de voorgestelde experimenten is dat het telkens gaat om kortdurende, kleinscha-

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 7a van de Elektriciteitswet 1998, artikel 186 van de Wegenverkeerswet 1994, artikel 118t van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 83 van de Participatiewet en artikel 12.1 van de Jeugdwet.

<sup>8</sup> Zie de toelichting op artikel 1.2 van het wetsvoorstel.



lige experimenten. De experimenten zijn bovendien niet van een zodanige omvang en complexiteit dat zij een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen, noch zo politiek gevoelig dat een goede parlementaire behandeling van de andere voorstellen in het geding komt.<sup>9</sup>

De genoemde onderdelen van het wetsvoorstel hangen samen: na de procedure gericht op het verzamelen van nieuwe innovatieve voorstellen, volgt indien nodig een wetsvoorstel om de positief beoordeelde voorstellen via de Experimentenwet gemeenten mogelijk te maken. Het is aan de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon om te beoordelen of een voorstel zich leent voor opnemings in de Experimentenwet gemeenten.

### 3.3. Restfunctie

Uit het voorgaande vloeit voort dat de Experimentenwet gemeenten een restfunctie heeft: de Minister van BZK dient als aanspreekpunt voor voorstellen waarmee gemeenten niet al elders terecht kunnen. Voor experimenten die vallen onder een bestaande experimenteerbepaling is de verantwoordelijke bewindspersoon het eerste aanspreekpunt. Bij een toekomstige uitvraag zal gemeenten gewezen worden op de bestaande experimenteermogelijkheden en aanspreekpunten. Het wetsvoorstel laat overigens de uitvoering van nieuwe experimenten op basis van de eigen wetgeving van de vakdepartementen onverlet.

## 4. De voorgestelde experimenten

### 4.1. Voorzitter raadscommissie van buiten de raad

#### 4.1.1. Het voorgestelde experiment

De Gemeentewet bepaalt dat alleen raadsleden voorzitter kunnen zijn van een raadscommissie (artikel 82, vierde lid). Voorgesteld wordt om het bij wijze van experiment mogelijk te maken dat dergelijke commissies ook door niet-raadsleden worden voorgezeten, zoals al mogelijk is bij bestuurscommissies (artikel 83 Gemeentewet) en andere commissies (artikel 84 Gemeentewet). Wel wordt de voorwaarde gesteld dat de voorzitter van een raadscommissie van buiten de raad inwoner van de gemeente is, teneinde een zekere binding met de gemeente te waarborgen. Ook wordt de mogelijke vergoeding voor het voorzitten gemaximeerd (§ 4.1.2).

De voorbereiding van raadsvergaderingen kan op verschillende manieren vorm krijgen. Een veelgebruikt model is het instellen van een raadscommissie op grond van artikel 82 Gemeentewet. Zowel raadsleden als niet-raadsleden kunnen zitting hebben in raadscommissies. Het voorzitterschap is echter in handen van een raadslid, zo schrijft het vierde lid van artikel 82 voor.

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur hebben zich in de praktijk ook andere vergadervormen ontwikkeld. In sommige gemeenten is gekozen voor bijzondere voorbereidende vergaderingen, met als grondslag artikel 84 Gemeentewet (andere commissies), omdat daarbij niet is voorgeschreven dat een raadslid voorzitter is. Belangrijk verschil ten opzichte van raadscommissies is echter dat de regeling inzake immuniteit (artikel 22 Gemeentewet) niet van overeenkomstige toepassing is op deze andere commissies. Er bestaat bij gemeenten behoefte om raadscommissies ex artikel 82 in te stellen, zodat de regeling inzake immuniteit van toepassing is, maar het voorzitterschap kan worden belegd bij een niet-raadslid.

Een veelgenoemd argument voor raadscommissievoorzitters van buiten de raad is dat raadsleden een steeds grotere werkdruk ervaren. Dit is te verklaren uit het feit dat het gemiddelde aantal fracties in gemeenteraden al enige tijd toeneemt en dat daarmee de gemiddelde omvang van fracties afneemt. De komst van nieuwe taken voor gemeenten vraagt bovendien veel aandacht van raadsleden.

Daar komt bij dat het voorzitterschap van een raadscommissie in de weg staat aan het leveren van een eigen politieke inbreng in de vergadering. De voorzitter van een raadscommissie wordt geacht om een vergadering technisch voor te zitten en geen inbreng te leveren namens zijn of haar fractie.

Een ander argument dat door gemeenten naar voren wordt gebracht is dat niet ieder raadslid zichzelf bekwaam acht vergaderingen voor te zitten. Als er andere personen zijn die dit wel goed kunnen, zien zij graag dat zij die taak op zich nemen, ongeacht de vraag of de betreffende persoon raadslid is. De raadsleden kunnen zich dan concentreren op de standpuntbepaling en verdere voorbereiding van het debat.

<sup>9</sup> Vgl. Kamerstukken I 2010/11, 32 500 VI, M.





Door de mogelijkheid te bieden om het voorzitterschap van raadscommissies open te stellen voor niet-raadsleden, kan de belasting van raadsleden worden teruggebracht. Het voorzitterschap kan dan worden vervuld door mensen van buiten de gemeentelijke politiek, maar ook commissieleden niet-zijnde raadsleden worden in dit verband genoemd. De regering wil die ruimte graag bieden aan deze gemeenten, waardoor deze gemeenten zelf kunnen bepalen door wie de commissievergadering wordt voorgezeten. In het kader van het experiment zal onderzocht worden of de verwachte voordelen daadwerkelijk optreden wanneer voorzitters van buiten de raad worden aangesteld. Ook wordt onderzocht hoe het functioneren van het voorzitten door niet-raadsleden wordt ervaren en of er (ongewenste) neveneffecten optreden (zie § 4.1.3).

De beoogde looptijd van het experiment is de duur van één raadsperiode, omdat gemeenten de verordening inzake de raadscommissies veelal bij aanvang van een nieuwe raadsperiode wijzigen en omdat vier jaar voldoende lijkt om ervaring met voorzitters van buiten de raad op te doen. Naast de gemeenten die het voorstel hebben ingediend (Zaltbommel en Zwijndrecht) hebben ook de gemeenten Gennep, Oegstgeest en Wageningen interesse getoond om aan het experiment deel te nemen. Deze gemeenten vormen een voldoende grote en representatieve groep om betrouwbare uitspraken over de effecten van het experiment te kunnen doen.

#### *4.1.2. Randvoorwaarden bij het experiment*

Als randvoorwaarde geldt dat tegemoet wordt gekomen aan de overwegingen zoals vervat in het amendement-Van Raak, te weten dat het toestaan van een raadscommissievoorzitter van buiten de raad niet de deur mag openzetten voor betaalde voorzitters die in verschillende gemeenten tegen vergoeding commissies voorzitten zonder dat zij binding hebben met de betreffende gemeente.<sup>10</sup> Daarom bepaalt het wetsvoorstel dat in het kader van het experiment alleen ingezetenen van de deelnemende gemeenten als voorzitter van een raadscommissie kunnen optreden. Tevens wordt de vergoeding voor voorzitters bij algemene maatregel van bestuur gemaximeerd.

In het kader van het experiment zullen de formele vereisten die de Gemeentewet aan raadsleden stelt (zoals beëdiging, onverenigbare betrekkingen of verboden handelingen) niet gelden voor de voorzitter van een raadscommissie. Wel heeft de gemeenteraad van een deelnemende gemeente de mogelijkheid om die vereisten voor een voorzitter van buiten de raad van overeenkomstige toepassing te verklaren, evenals voor commissieleden die geen raadslid zijn (artikel 82, eerste lid, Gemeentewet).

#### *4.1.3. Evaluatie*

Gelet op de doelstelling om de belasting van raadsleden te verminderen, zal de evaluatie in de eerste plaats zien op de gevolgen van het experiment voor de werklust(beleving) van raadsleden in de deelnemende gemeenten. Hoeveel tijd kost het voorzitten van een raadscommissie gemiddeld en wat betekent inschakeling van een commissievoorzitter van buiten de raad voor de werklust? Ten tweede wordt onderzocht hoe raadsleden en eventuele andere commissieleden de voorzitter van buiten de raad waarderen. Ten derde wordt geëvalueerd hoe de randvoorwaarden – de beperking van het voorzitterschap tot ingezetenen en de maximering van de vergoeding – in de praktijk worden ervaren. Tot slot wordt gezien of er (al dan niet gewenste) neveneffecten optreden. De evaluatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau.

### *4.2. Registratie adviesvragen huiselijk geweld en kindermishandeling*

#### *4.2.1. Het voorgestelde experiment*

Dit experiment strekt ertoe om te onderzoeken of door het registreren van persoonsgegevens van vermoedelijke daders of slachtoffers in het kader van adviesvragen bij Veilig Thuis meer en eerder gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling aan het licht worden gebracht en of hierdoor vaker en eerder hulpverlening geboden kan worden.

Sinds 1 januari 2015 bestaat het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK, in de praktijk 'Veilig Thuis'). Dit zijn regionale organisaties waar slachtoffers, daders en omstanders terecht kunnen voor deskundige hulp en advies. Het AMHK is er voor iedereen die te maken heeft met huiselijk geweld of kindermishandeling, ook professionals. Het AMHK fungeert op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) als meldpunt voor vermoedens en gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het onderzoekt meldingen en kan doorverwijzen naar het lokale voorveld, een instelling of andere professionals of zelf verder onderzoek doen. Daarnaast heeft

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 691, nr. 12.



het als taak om advies te geven over vermoedens en gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Het AMHK is bevoegd om bij een melding zonder toestemming van de betrokkene(n) persoonsgegevens te verwerken van vermoedelijke daders en slachtoffers. De Wmo 2015 biedt daarmee het AMHK de bevoegdheid om een melding over de betrokkene aan te nemen en in een registratiesysteem vast te leggen, informatie bij anderen over hem op te vragen, ook deze informatie weer vast te leggen, de melding met anderen te bespreken, overleg over de melding te voeren in verband met de toewijzing naar hulp of om de Raad voor de Kinderbescherming of de politie over de melding te informeren. In het kader van de adviesfunctie mag het AMHK alleen persoonsgegevens verwerken van de persoon die om advies vraagt. Voor het geven van een advies is het voor het AMHK niet noodzakelijk om te weten wie volgens de adviesvrager het vermoedelijke slachtoffer of de vermoedelijke dader is.

Doordat op basis van een adviesgesprek bij het AMHK niet bekend wordt wie het vermoedelijke slachtoffer is, bestaat het risico dat over één situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling door verschillende personen advies wordt gevraagd, zonder dat voor het AMHK duidelijk wordt dat het om één en dezelfde situatie gaat. Wanneer dat wel bekend zou zijn bij het AMHK, zou het verbinden van de betreffende informatie ertoe kunnen leiden dat overgegaan zou moeten worden tot een (ambtshalve) melding en nader onderzoek. Dat brengt dan mogelijk meer en eerder gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling aan het licht, waardoor vaker en eerder de juiste actie ondernomen kan worden.

De gemeente Tilburg heeft, mede namens het AMHK Midden-Brabant,<sup>11</sup> voorgesteld om bij wijze van experiment persoonsgegevens van (vermoedelijke) daders en slachtoffers te registreren na adviesgesprekken. Aanleiding zijn meerdere incidenten in de gemeente Tilburg waarbij uit calamiteitenrapporten van de inspecties is gebleken dat mogelijke gevallen van kindermishandeling zijn gemist of te laat hulp is ingezet, terwijl daarover contact heeft plaatsgevonden met het AMHK. Ook blijkt uit ervaring van Veilig Thuis Midden-Brabant dat hulpverlening effectiever had kunnen worden ingezet als bij een adviesvraag gegevens over een gezin waren geregistreerd.

Met het experiment kan worden onderzocht of de effectiviteit van het AMHK toeneemt als in het kader van adviesvragen door het AMHK persoonsgegevens worden verwerkt van vermoedelijke slachtoffers en daders. Komen er meer gevallen van kindermishandeling en huiselijk geweld aan het licht en draagt dit bij aan de veiligheid van de slachtoffers? Daarnaast kan door het experiment worden onderzocht of het registreren van adviesvragen zorgt voor een effectievere inzet van hulpverlening door het AMHK. Door het AMHK op kleine schaal te laten experimenteren kan uiteindelijk een zorgvuldige afweging worden gemaakt om de maatregel al dan niet structureel in te voeren.

Een van de achtergronden van het bestaande onderscheid tussen adviesvragen en meldingen is dat de mogelijkheid om advies te vragen zonder verwerking van persoonsgegevens bijdraagt aan de laagdrempeligheid van het vragen van een advies aan het AMHK. In de praktijk blijkt dat de mogelijkheid om niet te vertellen over wie het gaat wel wordt gewaardeerd, maar dat het ook vaak voorkomt dat de adviesvrager juist wel wil vertellen om wie het gaat. De effecten op de laagdrempeligheid van de adviesfunctie zullen daarom eveneens voorwerp van de evaluatie zijn.

### **Doorbreking beroepsgeheim**

Professionals vragen geregeld advies aan het AMHK over hoe om te gaan met kindermishandeling en huiselijk geweld. Echter, voor de hulpverlener geldt een beroepsgeheim voor alles wat de cliënt hem in vertrouwen heeft medegedeeld. De hulpverlener mag dergelijke informatie in beginsel niet zonder toestemming van de cliënt aan anderen doorgeven. Teneinde het experiment mogelijk te maken, wordt voorgesteld dat de hulpverlener in het kader van het experiment bij een adviesvraag in afwijking van de geheimhoudingsplicht zonder toestemming (bijzondere) persoonsgegevens mag verstrekken aan het AMHK. Als meerdere adviezen worden gevraagd door verschillende personen, waaronder hulpverleners, over situaties met dezelfde betrokkenen leidt dat tot een sterker vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling waarbij nader onderzoek gewenst is. De hulpverlener maakt zelf de afweging of hij bij de advisering gegevens deelt met de medewerker van het AMHK en daarmee het beroepsgeheim doorbreekt. Niet alle informatie die een cliënt in vertrouwen de hulpverlener heeft medegedeeld is noodzakelijk om huiselijk geweld en kindermishandeling te kunnen voorkomen.

In het kader van het experiment is het de bedoeling dat vervolgens door het AMHK gegevens kunnen

<sup>11</sup> Veilig Thuis Midden-Brabant is het AMHK voor de gemeenten Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk.



worden verwerkt die beveiligd worden bewaard (identificerende persoonsgegevens en casusbeschrijvingen), zonder dat betrokkenen hierover worden geïnformeerd. De casusbeschrijvingen zijn pas opvraagbaar door aangewezen medewerkers van het AMHK indien over dezelfde betrokkene in het kader van een nieuwe adviesvraag of een melding persoonsgegevens worden ontvangen. Deze gegevens kunnen dan worden gebruikt om te beoordelen of eventueel een (al dan niet ambtshalve) melding en een nader onderzoek nodig is naar aanleiding van een vermoeden van huiselijk geweld en kindermishandeling.

#### 4.2.2. *Rechtvaardiging verwerking persoonsgegevens*

De voorgestelde verwerking van persoonsgegevens brengt een beperking met zich mee van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals vervat in onder meer artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Een dergelijke beperking moet berusten op een wettelijke basis en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, dat wil zeggen een legitiem doel dienen en voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze afweging is op hoofdlijnen opgenomen in de artikelen 8 en 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).<sup>12</sup> Hierin staat dat de gegevensverwerking noodzakelijk moet zijn voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert. Als er sprake is van een verwerking van gegevens betreffende iemands gezondheid dient dit noodzakelijk te zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, dienen er passende waarborgen te worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dient de verwerking bij wet te worden toegestaan. Er dient derhalve een dringende maatschappelijke behoefte te bestaan en de inmenging moet voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het zwaarwegend algemeen belang dat de regering met dit voorstel nastreeft, is het voorkomen van strafbare feiten en het beschermen van rechten en vrijheden van anderen. Dit zijn doelcriteria, genoemd in artikel 8 EVRM. Het is van belang dat het AMHK in het kader van het experiment in staat wordt gesteld om – uitsluitend binnen de werksfeer van het AMHK – meerdere signalen over een situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling te kunnen combineren, om te kunnen beoordelen of verdere stappen nodig zijn om huiselijk geweld en kindermishandeling te voorkomen of te beëindigen, zoals een (al dan niet ambtshalve) melding gevolgd door een nader onderzoek. Dit voorkomt tevens dat professionals langs elkaar heen werken. Nadere stappen kunnen ook bestaan uit het inlichten van de politie of de Raad voor de Kinderbescherming en het organiseren van passende professionele hulp voor slachtoffers van mishandeling of geweld.

Het experiment is erop gericht recht te doen aan het zwaarwegende algemeen belang van het voorkomen en beëindigen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een basis voor het verwerken van persoonsgegevens, voor zover dat noodzakelijk is om het doel te bereiken van het experiment. Ter waarborging van een zorgvuldige verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens en van de doelbinding van de verwerking, is in het wetsvoorstel concreet omschreven voor welke specifieke taken gegevensverwerking is toegestaan. Met het oog op de noodzaak en proportionaliteit van de gegevensverwerking bepaalt het wetsvoorstel dat de bevoegdheid tot het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens alleen bestaat voor zover die persoonsgegevens voor het experiment noodzakelijk zijn. Voorts dienen passende waarborgen te worden gecreëerd voor de gegevensbeveiliging. Die waarborgen worden bij ministeriële regeling nader ingevuld en bestaan onder meer uit beperking van de kring van personen die kennis kunnen nemen van de bijzondere persoonsgegevens tot de functionarissen van het AMHK die werkzaam zijn bij het beoordelen of moet worden overgegaan tot een ambtshalve melding, het hanteren van beveiligingsnormen voor gegevensverwerking (NEN-normen voor gegevensbeveiliging) en beperking van de te verwerken persoonsgegevens tot de strikt noodzakelijke gegevens. Ten slotte is de duur van het bewaren van de gegevens in het wetsvoorstel beperkt (artikel 2.2, derde lid). Deze waarborgen, waarop in de artikelsgewijze toelichting nader wordt ingegaan, maken het voorstel proportioneel.

Het AMHK krijgt op jaarbasis duizenden verzoeken om advies binnen.<sup>13</sup> Medewerkers van het AMHK viel het op dat het voorkwam dat er in een (langere) tijdsperiode meerdere adviezen werden gevraagd door verschillende personen (bijvoorbeeld een leerkracht, familielid en huisarts) over situaties met dezelfde betrokkenen. Dat leidt tot een sterker vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling waarbij nader onderzoek gewenst is. In de voorgaande paragraaf is toegelicht dat momenteel geen persoonsgegevens verwerkt mogen worden in het kader van adviesgesprekken, waardoor deze

<sup>12</sup> In deze artikelen zijn bepalingen uitgewerkt van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

<sup>13</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/17/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-2e-halfjaar-2015>.



signalen over dezelfde gevallen niet gecombineerd kunnen worden en mogelijk gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling worden gemist. Het voorgestelde experiment is noodzakelijk om te kunnen onderzoeken hoe vaak dit voorkomt en in hoeverre het koppelen van bij adviesgesprekken verkregen gegevens over eenzelfde situatie zou kunnen bijdragen aan een betere aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het werken met anonieme profielen of casusbeschrijvingen is niet specifiek genoeg om meerdere adviezen te kunnen combineren teneinde een patroon van huiselijk geweld of kindermishandeling in beeld te krijgen. Er is dan ook geen alternatief voor het verwerken van persoonsgegevens om het doel van het experiment te bereiken. Dit maakt dat het experiment voldoet aan de eisen van subsidiariteit.

#### *4.2.3. Uitvoering, toezicht en handhaving*

In het experiment wordt de bevoegdheid van het AMHK uitgebreid met een bevoegdheid om in het kader van de adviesfunctie een beperkte set persoonsgegevens van het vermoedelijke slachtoffer en de vermoedelijke dader te registreren. Indien over deze persoon of personen niet eerder een signaal bij het AMHK terecht is gekomen, blijft het bij registratie en wordt geen actie ondernomen. Indien over deze persoon wel een ander signaal is of wordt ontvangen door het AMHK (een andere adviesvraag of een melding), dan kan wanneer de signalen hier aanleiding toe geven (ambtshalve) overgegaan worden tot een melding en kan in het kader van de meldfunctie overgegaan worden tot een onderzoek. Het kan hierbij gaan om adviesvragen of melding van burgers (familieleden, slachtoffers, omstanders, etc.) en van professionals (leerkrachten, artsen, jeugdhulpverleners, etc.). Het AMHK is er voor advies en meldingen over zowel huiselijk geweld als kindermishandeling en dit experiment strekt zich uit over de gehele breedte.

Op grond van artikel 4.3.1 Wmo 2015 zijn niet de gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften, maar de inspecties van het Rijk. Dat zal ook gelden voor het voorschriften in het kader van dit experiment. Eventueel handhavend optreden is ook aan het Rijk.

#### *4.2.4. Evaluatie*

Het experiment zal in de eerste plaats moeten uitwijzen hoe vaak het voorkomt dat meerdere adviesvragen betrekking hebben op dezelfde situatie van (mogelijk) huiselijk geweld of kindermishandeling. Daarnaast moet het volgende duidelijk worden:

- In hoeverre brengt het experiment meer (vermoedelijke) gevallen van huiselijk geweld of kindermishandeling aan het licht die een melding of een onderzoek waard zijn?
- Effecten op de laagdrempeligheid van de mogelijkheid om advies te vragen bij het AMHK: Zijn professionals bereid om gegevens bij een adviesaanvraag beschikbaar te stellen aan het AMHK en onder welke voorwaarden en afspraken over verantwoordelijkheden kan dit het best gebeuren?
- Werklast: Wat zijn de effecten op de werklast van Veilig Thuis?

De evaluatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau.

### **5. Gevolgen**

De in deze wet geregelde experimenten betreffen de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en VWS. De experimenten hebben geen gevolgen voor de rijksbegroting. Het betreft experimenten van overzienbare omvang in een beperkt aantal gemeenten, waarvan de gevolgen op rijksniveau nauwelijks meetbaar zullen zijn. Op de uitvoeringsaspecten voor de deelnemende gemeenten en instanties is waar mogelijk per experiment ingegaan in § 4.

Voorts brengen de procedurele voorschriften in artikel 1.2 van het wetsvoorstel en de voorziene uitwerking daarvan in lagere regelgeving beperkte lasten mee, zowel voor gemeenten die een voorstel indienen als voor de betrokken ministeries. Deze lasten zullen bij de uitwerking zo laag mogelijk worden gehouden.

### **6. Consultatie en advisering**

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook kon van eind april 2016 tot 1 juni 2016 via internet op het ontwerp gereageerd worden.

Actal noemt de Experimentenwet gemeenten in zijn advies een bescheiden begin om experimenten met nieuwe oplossingen voor maatschappelijke opgaven mogelijk te maken. De geboden ruimte kan in potentie de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals verminderen en de doeltreffendheid van beleid vergroten.

Daarom adviseert Actal dat de wet niet alleen medeoverheden de mogelijkheid biedt om experimen-



ten aan te dragen, maar ook bedrijven, professionals en burgers. De door Actal gewenste verbreding zal nader worden onderzocht in het kader van de op te stellen nieuwe beleidvisie op regeldruk. Verder adviseert Actal om gemeenten de ruimte tot experimenteren te geven zonder dat zij zich daarvoor hoeven aan te melden, om terughoudend te zijn bij het stellen van nadere regels over de evaluatie en informatieverstrekking van door experimentpartners en om eventueel beperkende voorwaarden aan de experimenten uitdrukkelijk te motiveren. Deze aandachtspunten zullen worden meegenomen bij de nadere uitwerking van de wet bij algemene maatregel van bestuur (Experimentenbesluit gemeenten).

De AP richt zich in haar advies vooral op het voorgestelde experiment inzake de registratie van adviesvragen en adviseert om een aantal aspecten hiervan nader te onderbouwen. Dit is geschied in zowel het algemeen als het artikelsgewijs deel van deze memorie van toelichting. Voorts adviseert de AP om nieuwe in de Experimentenwet gemeenten te regelen experimenten met consequenties voor de verwerking van persoonsgegevens telkens te voorzien van een inhoudelijke onderbouwing en om ontwerpen van amvb's met dergelijke consequenties op grond van de Experimentenwet gemeenten aan de AP voor te leggen. Aan deze adviezen zal de regering gevolg geven.

De VNG toont zich enthousiast over de mogelijkheden van de Experimentenwet gemeenten. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de bij gemeenten gebleken behoefte aan experimenteer ruimte in wet- en regelgeving. De VNG is het daarbij eens met het structurele karakter van de wet, zodat gemeenten ook in de toekomst de mogelijkheid hebben om geconstateerde belemmeringen aan te blijven dragen. Tegelijkertijd blijft het noodzakelijk regelmatig te analyseren welke knelpunten gemeenten ervaren en hoe deze kunnen worden opgelost. De VNG zal een beroep op de Tweede Kamer doen om zo snel mogelijk akkoord te gaan met het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt.

De internetconsultatie heeft drie instemmende reacties opgeleverd.<sup>14</sup> Een daarvan is afkomstig van Veilig Thuis Midden-Brabant en is mede bedoeld als inbreng voor nader overleg over de toekomstige uitvoering en evaluatie van het experiment. Daarnaast pleit Veilig Thuis Midden-Brabant voor uitbreiding naar twee pilotregio's. Deze optie wordt opgehouden; de reactie heeft geleid tot een wijziging van de memorie van toelichting. De twee andere reacties hebben niet tot wijzigingen geleid.

## Artikelsgewijs

### Artikel 1.2

Dit artikel bevat procedurele voorschriften voor een volgende oproep van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan gemeenten om met voorstellen voor experimenten te komen. In dat geval maakt hij in de Staatscourant de uiterste datum bekend waarop gemeenten voorstellen voor nieuwe experimenten kunnen doen (eerste lid, eerste volzin, en vijfde lid).

Ten behoeve van een dergelijke oproep zal de regering bij algemene maatregel van bestuur bepalen aan welke voorwaarden de voorstellen moeten voldoen (eerste lid, tweede volzin). Omwille van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van BZK en de bewindspersoon (of -personen) die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop het voorstel betrekking heeft, wordt onderscheid gemaakt tussen procedurele en inhoudelijke voorwaarden. De Minister van BZK zal een toets verrichten om te beoordelen of de binnengekomen voorstellen voldoen aan de procedurele voorwaarden. Deze procedurele toets bevordert dat gemeenten hun voorstellen scherp formuleren en vormt een filter voor voorstellen waarvan op voorhand duidelijk is dat ze niet tot een experiment zullen leiden. In de praktijk zal veelal al tijdens de procedurele toets sprake zijn van samenwerking tussen BZK en het vakdepartement.

Ten behoeve van de procedurele toets zal een formulier vastgesteld worden, waarin gemeenten een omschrijving moeten geven van de beoogde experimentele aanpak, de geldende regelgeving die daaraan in de weg zou staan, de eventuele risico's van het experiment en de voorziene neveneffecten. De Minister van BZK beoordeelt of de gegeven informatie voldoende is voor een inhoudelijke beoordeling van het voorstel en vraagt daartoe indien nodig om aanvullende informatie.

Na deze procedurele toets wordt het voorstel voor een inhoudelijke beoordeling voorgelegd aan de vakminister. De bij algemene maatregel van bestuur te bepalen inhoudelijke voorwaarden zullen in grote lijnen overeenkomen met de beoordelingscriteria die zijn gehanteerd bij de eerste uitvraag in 2015 (zie § 2 van het algemeen deel). Na de inhoudelijke beoordeling informeert de Minister van BZK de betrokken gemeente over de uitkomst (derde lid).

Als sluitstuk voorziet het vierde lid in een verplichting voor de betrokken bewindspersonen om te

<sup>14</sup> Zie [www.internetconsultatie.nl/experimentenwetgemeenten](http://www.internetconsultatie.nl/experimentenwetgemeenten).



bevorderen dat positief beoordeelde voorstellen daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Indien de voorschriften waarvan moet worden afgeweken bij wet zijn vastgelegd, zijn twee routes mogelijk: ofwel de Minister van BZK bevordert in overeenstemming met de vakminister de indiening van een voorstel tot wijziging van de Experimentenwet gemeenten, ofwel de vakminister bevordert zelfstandig de indiening van een wetsvoorstel. Als wordt gekozen voor de route van de Experimentenwet gemeenten (of het Experimentenbesluit gemeenten) rust deze verplichting op de Minister van BZK in overeenstemming met de vakminister. Kiest de vakminister ervoor om zelf een wetsvoorstel (of ontwerpbesluit) te initiëren, dan rust de verplichting alleen op de vakminister. Deze keuze is aan de vakminister. Waar het gaat om voorschriften bij ministeriële regeling ligt het in de rede dat de vakminister de ministeriële regeling wijzigt.

### **Artikel 1.3**

Per experiment wijst de Minister van BZK een of meer deelnemende gemeenten aan, in overeenstemming met de betrokken ambtgenoten en de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten (eerste lid). Er is van afgezien een onder- of bovengrens op te nemen voor het aantal deelnemers, omdat het benodigde aantal afhankelijk is van de aard van het experiment. Met het oog op het verkrijgen van bruikbare onderzoeksresultaten mag dit aantal niet te laag zijn, terwijl het gezien de afwijking van de wet ook niet groter mag zijn dan nodig is om verantwoorde conclusies te trekken voor het geheel.

Het tweede lid maakt duidelijk dat de aangewezen gemeenten mee dienen te werken aan de uitvoering van de experimenten waarvoor zij zijn aangewezen en aan de evaluatie van die experimenten.

### **Artikel 1.5**

Van ieder experiment vindt een evaluatie plaats om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk.<sup>15</sup> De evaluatie wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon, die tevens een verslag van de bevindingen aan de Kamers zendt en een standpunt formuleert over de vraag of een structurele wetswijziging wenselijk is.

Het derde lid maakt het mogelijk om de duur van een experiment met ten hoogste vier jaar te verlengen indien de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon voornemens is een structurele wetswijziging te bevorderen. Het zou niet efficiënt zijn om experimenten in het zicht van een dergelijke wetswijziging af te bouwen. Als het desbetreffende wetsvoorstel wordt verworpen, dient het experiment vanzelfsprekend te worden beëindigd.

### **Artikel 2.1**

Op grond van het eerste lid kan de raad van een aan het experiment deelnemende gemeente bij verordening bepalen dat raadscommissies kunnen worden voorgezeten door anderen dan raadsleden (zie § 4.1 van het algemeen deel). Daarbij bepaalt de raad hoe de voorzitter wordt aangewezen, zij het dat de voorzitter een ingezetene van de gemeente moet zijn (eerste lid) die geen lid is van het college (artikel 82, tweede lid, Gemeentewet).

Een raadscommissievoorzitter die geen raadslid is, ontvangt een bij verordening van de raad vastgestelde vergoeding voor het bijwonen van de commissievergaderingen en van reis- en verblijfkosten in verband met reizen binnen de gemeente (artikel 96, eerste lid, Gemeentewet). Deze vergoeding wordt bij algemene maatregel van bestuur gemaximeerd (tweede lid).

### **Artikel 2.2**

#### *Tweede lid*

Op grond van deze bepaling is het AMHK in het kader van het experiment bevoegd om bij de eerste verwerking van een adviesgesprek de identificerende persoonsgegevens van de vermoedelijke dader en van het vermoedelijke slachtoffer en betrokken gezinsleden op te slaan, naast de inhoudelijke informatie die naar aanleiding van het adviesgesprek al wordt opgeslagen (zoals contactgegevens van de adviesvrager, een beschrijving van de door de adviesvrager geschetste situatie, het advies dat is gegeven en afspraken die zijn gemaakt over vervolcontact).

De bepaling maakt het mogelijk dat als een andere adviesvraag of een melding over dezelfde vermoedelijke dader of hetzelfde vermoedelijke slachtoffer is of wordt ontvangen en daarbij eveneens

<sup>15</sup> De specifieke leerdoelen en onderzoeksvragen per experiment worden toegelicht in § 4 van het algemeen deel.



persoonsgegevens van hen worden verstrekt aan het AMHK, in het systeem te zien is dat over deze betrokkene(n) al eerder persoonsgegevens zijn verwerkt in het kader van een adviesgesprek óf een melding. Op dat moment wordt het voor de betrokken medewerker van het AMHK mogelijk om de gegevens te koppelen, opdat ze in samenhang kunnen worden beoordeeld. Dat betekent dat de persoonsgegevens ter identificatie worden verrijkt met de informatie uit het andere adviesgesprek of uit de melding. De onderhavige bepaling regelt daarvoor expliciet de bevoegdheid.

Op basis van het beeld dat voor het AMHK op dat moment ontstaat doordat de beschikbare informatie met elkaar verbonden wordt, zal afgewogen worden of het AMHK ambtshalve overgaat tot een melding of niet. Voor de melding gelden de regels van de Wmo 2015<sup>16</sup> en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

### *Derde lid*

De identificerende gegevens van de vermoedelijke dader en het vermoedelijke slachtoffer die het AMHK naar aanleiding van een adviesvraag opslaat, worden gedurende twee jaar bewaard. Als vervolgens in die periode van twee jaar geen aanvullende signalen worden ontvangen over dezelfde personen, kan in alle redelijkheid worden aangenomen dat er geen noodzaak meer bestaat om de persoonsgegevens te bewaren van degenen die destijds door de adviesvrager zijn aangeduid als mogelijk slachtoffer en mogelijke dader. Dat ligt anders zodra in de loop van die twee jaar van een andere adviesvrager over dezelfde personen gegevens worden verwerkt of als in het kader van een melding over die personen hun gegevens worden verwerkt. In dat geval wordt de bewaartermijn verlengd met twee jaar, te rekenen vanaf het moment van de laatste adviesvraag.

De bewaartermijn van twee jaren is aanmerkelijk korter dan de algemene bewaartermijn van vijftien jaar die op grond van artikel 5.3.4 Wmo 2015 geldt voor het AMHK. Omdat het echter gaat om persoonsgegevens in het kader van een mogelijke situatie van huiselijk geweld of kindermishandeling waarbij vooralsnog geen aanleiding bestaat voor het doen van een melding, is er geen noodzaak om de gegevens zo lang te bewaren. Als het gaat om een melding waarbij dezelfde persoon of personen als vermoedelijke dader of vermoedelijk slachtoffer naar voren komen, dan zal de betreffende informatie in het kader van de melding worden opgeslagen en komen te vallen onder de algemene bewaartermijn van vijftien jaar.

In het belang van het experiment worden de gegevens naar aanleiding van de adviezen in de periode van twee jaar niet op verzoek vernietigd op grond van artikel 5.3.5 Wmo 2015. Voor het experiment worden gegevens opgeslagen om daarna gekoppeld te kunnen worden als dezelfde betrokkenen in het spel zijn. Dit laat onverlet dat iemand ervoor kan kiezen om anoniem advies te vragen en er ook voor kan kiezen geen persoonsgegevens van derden te verstrekken, zodat het AMHK in het geheel geen persoonsgegevens zal kunnen bewaren over de betreffende situatie.

### *Vierde lid*

Een professional met een geheimhoudingsplicht heeft in het kader van een melding reeds een meldrecht (artikel 5.2.6 Wmo 2015). Ten behoeve van de verstrekking van persoonsgegevens van mogelijke slachtoffers of daders in het kader van een adviesgesprek op grond van het onderhavige experiment, regelt deze bepaling dat professionals ondanks een geheimhoudingsplicht het recht hebben om die gegevens te verstrekken.

### *Vijfde lid*

De betrokkene wordt niet actief geïnformeerd over het feit dat het AMHK in het kader van een adviesgesprek zijn persoonsgegevens heeft verwerkt. In het onderhavige lid wordt expliciet geregeld dat de betrokkenen systematisch niet worden geïnformeerd en dat het AMHK daartoe kan handelen in afwijking van de artikelen 33 en 34 Wbp. Wel is er inzagerecht op grond van artikel 35 Wbp ten aanzien van de adviezen. Indien echter op basis van de verzamelde informatie voldoende grond bestaat om over te gaan tot een melding, dan gelden de artikelen 5.3.1 en 5.3.2 Wmo 2015, wat kan betekenen dat geen inzage wordt verschaft.

### *Zesde lid*

Dit lid bevat een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de te verwerken gegevens en de wijze waarop deze gegevens worden beveiligd.

<sup>16</sup> Zie de artikelen 5.2.6, 5.3.1 en 5.3.2 Wmo 2015.



---

### *Zevende lid*

In de paragrafen 4.2 en 4.3 Wmo 2015 zijn regels gesteld over achtereenvolgens de kwaliteit van de uitvoering van taken door het AMHK, de rechtspositie van personen die te maken krijgen met het AMHK, het toezicht daarop en de handhaving. De betreffende bepalingen zijn verbonden aan de taken die het AMHK heeft op grond van de Wmo 2015. Het onderhavige lid regelt dat hetzelfde kwaliteitsregime geldt voor het AMHK bij de uitvoering van het experiment. Ook is geregeld dat waar mogelijk het burgerservicenummer wordt verwerkt om de identiteit van de betrokken personen met zekerheid vast te kunnen stellen.

### **Artikel 3.1**

De artikelen van hoofdstuk 2 zijn na afloop van de experimenten uitgewerkt en kunnen dan vervallen. Het tweede lid maakt het mogelijk om dit te bewerkstelligen bij koninklijk besluit.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,*