

Memorie van Toelichting

Algemeen

1 Hoofdpijnen van beleid

1.1.1 Meer eigen verantwoordelijkheid en ondersteuning op maat

Dit wetsvoorstel bevat een nieuwe regeling op basis waarvan de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners. De regering geeft met dit wetsvoorstel, dat de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) vervangt, uitwerking aan het deel van de maatregelen die in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' zijn opgenomen dat betrekking heeft op de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning naar gemeenten. De regering bouwt met dit wetsvoorstel voort op de ervaringen die zijn opgedaan met de Wmo sinds 2007 en doet voorstellen voor het uitbreiden van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten worden met dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen: die ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven. Voor mensen met psychische of psychosociale problemen of voor mensen die, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, de thuissituatie hebben verlaten, voorzien gemeenten in de behoefte aan beschermd wonen en opvang.

De regering heeft in de brief over de hervorming van de langdurige zorg¹ geschetst waarom zij de langdurige zorg wil hervormen en welke doelen hierbij worden nagestreefd.

In de eerste plaats wil de regering de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning aanpassen aan de veranderende eisen en omstandigheden. Mensen willen zo lang mogelijk thuis kunnen wonen, de regie op hun eigen leven behouden en niet eenzaam zijn. De regering wil de mogelijkheden tot het bieden van passende ondersteuning aan mensen in de eigen leefomgeving door het sociale netwerk of met behulp van gemeentelijke voorzieningen in de nabijheid beter benutten. Hiervoor is belangrijk dat mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat worden gesteld op gelijke voet te participeren en deel te nemen aan het dagelijkse leven. Gemeenten krijgen daarom de opdracht de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen en daarmee bij te dragen aan het realiseren van een inclusieve samenleving².

De regering beoogt met dit wetsvoorstel en de voorgenomen decentralisaties op het terrein van jeugd, werk en inkomen en passend onderwijs, gemeenten breed verantwoordelijk te maken voor het bieden van ondersteuning aan mensen met beperkingen binnen het sociale domein. Het is de bedoeling dat mensen ondersteuning en zorg aangeboden krijgen die aansluit op hun persoonlijke omstandigheden en levensfase. Het wetsvoorstel voorziet in belangrijke waarborgen voor het uitvoeren van een goed onderzoek naar de ondersteuningsbehoeften van mensen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij dit onderzoek uitvoeren in goede samenspraak met de mensen om wie het gaat en dat zij samen met betrokkenen komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening.

In de hiervoor genoemde brief over de hervorming van de langdurige zorg is aangegeven dat in de Zorgverzekeringswet (Zvw) een nieuwe aanspraak thuisverpleging ('zorg in de wijk') wordt gecreëerd. Die aanspraak omvat verpleging en verzorging in de wijk die verband houdt met de behoefte aan geneeskundige zorg. Bij de uitwerking van de beleidsvoornemens is nader in kaart gebracht voor welke cliënten die samenhang geldt. Daarbij is gebleken dat zich bij de overgrote

¹ Kamerstukken II, 2012-2013, 30 597, nr. 296.

² De regering heeft het voornemen het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap op korte termijn goed te keuren, onder de voorwaarde dat hieruit volgende verplichtingen geleidelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht. Uitgangspunt van dit verdrag is een samenleving die mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat stelt op gelijke voet te participeren.

meerderheid van de cliënten een nauwe (zorginhoudelijke) samenhang voordoet in deze typen van zorg. De verpleging en verzorging wordt vanuit één team geboden en veelal door dezelfde mensen. Slechts voor een kleine groep wordt verzorging meer in samenhang met begeleiding geleverd. Deze constatering heeft geleid tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en verzekeraars dan de regering aanvankelijk, ten tijde van het sluiten van het regeerakkoord, voor ogen stond. In de paragrafen 1.2 en 3.2. wordt hier nader op ingegaan.

Cruciaal is, dat gemeenten de opdracht krijgen om samen te werken met zorgverzekeraars, wier taken eveneens worden uitgebreid, zorgaanbieders en andere betrokken partijen op het gebied van jeugdzorg, onderwijs, preventieve gezondheidszorg, welzijn, wonen en werk en inkomen. Dit wetsvoorstel beoogt het bieden van samenhangende zorg en ondersteuning in buurten, wijken en dorpen te bevorderen en een goede ondersteuning van mensen in de eigen leefomgeving mogelijk te maken. De door mensen ervaren kwaliteit, is naar het oordeel van de regering bepalend voor de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning. Belangrijke aandachtsgebieden vormen de komende jaren het verbeteren van de mogelijkheden tot het combineren van informele hulp en professionele ondersteuning en het demedicaliseren van de geboden hulp en ondersteuning. Het is van belang de ondersteuning te richten op de persoon en diens omgeving in plaats van uitsluitend op diens aandoening, beperking of indicatie. Het welbevinden van mensen dient centraal te staan. De regering verwacht van gemeenten dat zij het kwaliteitsbeleid in samenspraak met cliëntenorganisaties en aanbieders de komende jaren verder ontwikkelen en voorstellen doen voor kwaliteitsstandaarden voor maatschappelijke ondersteuning. Met de betrokkenheid van de cliëntorganisaties op landelijk en op lokaal niveau wordt gewaarborgd dat in het denken over kwaliteit de burger centraal staat. Dit impliceert onder andere een 'wetoverstijgend' kwaliteitsdenken.

Gemeenten (en verzekeraars) zullen zo spoedig mogelijk tot concrete afspraken moeten komen met aanbieders over inkoop en levering van zorg en ondersteuning. Zoals weergegeven in de visiebrief over de arbeidsmarkt in de zorg en ondersteuning³ is dat voor de continuïteit en kwaliteit van de gehele zorg, van groot belang. De verschillende akkoorden die het kabinet heeft gesloten met partijen in de zorg (zoals het Zorgakkoord) beogen duidelijkheid, rust en stabiliteit te bieden in het beleid voor de komende jaren. Waar nodig worden gemeenten ondersteund bij het realiseren van concrete afspraken met aanbieders, bijvoorbeeld met een rekentool die ondersteunt bij het aangaan van een overeenkomst met aanbieders. Bij het opstellen van (regionale) transitieplannen zal nadrukkelijk ook rekening worden gehouden met de arbeidsmarkt(effecten).

In de tweede plaats beoogt de regering de betrokkenheid van mensen bij elkaar te vergroten. De mogelijkheden van mensen of hun sociale omgeving om zelf te voorzien in hulp en ondersteuning is te veel op de achtergrond geraakt. Om het wonen in de eigen leefomgeving langer mogelijk te maken en het aantal mensen dat zich eenzaam voelt te verminderen, zal een groter beroep worden gedaan op het sociale netwerk van mensen en daar waar mogelijk ook op vrijwilligers. De regering zet daarom in op het versterken van de positie van mantelzorgers en vrijwilligers, op het verlichten van mantelzorg en vrijwilligerswerk en op het beter verbinden van informele en formele ondersteuning en zorg⁴. Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een belangrijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze doelen. Ook voorziet dit wetsvoorstel in een versterking van de positie van de mantelzorger. De mantelzorger wordt betrokken bij de aanvraag van de burger die ondersteuning nodig heeft om goed af te stemmen wat de burger en de mantelzorger zelf doen en waar ondersteuning door de overheid bij nodig is. Goede cliëntondersteuning, ook voor de mantelzorger, draagt bij aan het verlichten van mantelzorg. Voor vrijwilligersorganisaties ontstaan nieuwe mogelijkheden om in de nabijheid van mensen innovatieve vormen van ondersteuning in buurten, wijken en dorpen te organiseren. De regering beoogt hiermee te investeren in nieuwe mengvormen van solidariteit, waarbij overheid en samenleving elkaar aanvullen en versterken⁵. De inzet van professionele ondersteuning dient als vanzelfsprekendheid hand in hand te gaan met informele ondersteuning en zorg.

³ Brief van 25 oktober 2013, Kamerstukken II 2013-2014, 29 282, nr. 181.

⁴ 'Versterken, verlichten en verbinden' van 20 juli 2013, Kamerstukken II 2012-2013, 30 169, nr. 28.

⁵ Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling 'Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire samenleving'.

Ten slotte kan de decentralisatie van verantwoordelijkheden niet los worden gezien van de financiële opgave waarvoor de regering zich gesteld ziet. De huidige uitgavengroei van de langdurige zorg maakt ingrijpen noodzakelijk. Te veel vormen van ondersteuning die mensen ook zelf kunnen organiseren, worden uit de collectieve middelen betaald. De regering kiest ervoor om in te grijpen en daarmee de ondersteuning en zorg voor kwetsbare mensen in de toekomst veilig te stellen. De hervorming kent een forse financiële opgave voor gemeenten. De regering verwacht dat gemeenten, door een groter beroep te doen op de eigen mogelijkheden van mensen en hun sociale netwerk en door gebruikmaking van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, de ondersteuning met een beperkter budget kunnen uitvoeren dan de rijksoverheid. Voor een deel van de mensen zal de verandering ertoe leiden dat zij zijn aangewezen op een meer algemeen of soberder voorzieningenniveau dan zij gewend waren. Ook zullen mensen te maken krijgen met ondersteuning van kortere duur, waarbij de ondersteuning meer dan nu gericht is op het aanleren van vaardigheden en zelfhulp. De mogelijkheden voor gemeenten tot het vragen van een financiële bijdrage naar vermogen worden met dit wetsvoorstel verruimd. Mensen met een relatief laag inkomen kunnen daarentegen door gemeenten meer gericht worden ondersteund. De regering verwacht dat gemeenten de beleidsruimte in het wetsvoorstel zullen benutten om het beleid vorm te geven op basis van de regionale omstandigheden, behoeften en gewoonten. Het voorzieningenniveau in gemeenten zal meer van elkaar gaan verschillen. In de gemeenteraad zal, na goede samenspraak met alle betrokkenen, de inhoud, beschikbaarheid, reikwijdte en kosten van voorzieningen worden afgewogen. De inhoud, beschikbaarheid en reikwijdte zullen worden bepaald door lokale democratische besluitvorming. De regering verwacht hierbij van gemeenteraden dat zij mensen actief betrekken bij de totstandkoming van het gemeentelijke beleid en ruimte bieden aan initiatieven vanuit de samenleving.

De regering wil met dit wetsvoorstel tegemoetkomen aan de veranderende eisen en omstandigheden en beoogt met de voorstellen de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning, de houdbaarheid en zorg voor elkaar te doen toenemen, zodat ook mensen die afhankelijk zijn van zorg en ondersteuning van de overheid, in de toekomst kunnen blijven deelnemen aan de samenleving en zo lang mogelijk in hun eigen vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen.

1.1.2 Verpleging en verzorging in de wijk onder de Zorgverzekeringswet

De regering heeft in de brief van 6 november 2013⁶ aangegeven dat overwegingen van zorginhoudelijke aard doorslaggevend zijn geweest bij de keuze de persoonlijke verzorging niet onder te brengen in dit wetsvoorstel, maar in de Zvw. Benadrukt wordt dat ook in de zorgverzekering een omslag gaande is en beoogd wordt: met het onderbrengen van de persoonlijke verzorging en verpleging in de Zvw wordt immers de eerstelijnszorg versterkt. Samen met de huisartsenzorg en eventueel andere eerstelijnszorg (zoals de specialist ouderengeneeskunde) moet deze 'zorg in de wijk' erop gericht zijn om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen, ondanks ouderdom of beperking. Daarmee wordt duurdere zorg voorkomen, zoals ziekenhuisopnames of intensieve zorg uit hoofde van de Wet langdurige zorg (Wlz). Omgekeerd, kunnen mensen sneller naar huis na een ziekenhuisopname. Verzekeraars worden verantwoordelijk voor het hele geneeskundige domein, van verpleging en verzorging thuis tot en met opname in het ziekenhuis. Zo ontstaat ook een financiële prikkel om zo doelmatig mogelijk kwalitatief goede zorg te leveren in de eerste lijn. De bekostiging van de nieuwe aanspraak wijkverpleging in de Zvw zal zo worden ingericht dat een prikkel ontstaat voor 'ontzorgen' en het vergroten van de zelfredzaamheid. Uit de praktijk is gebleken dat een samenhangende levering van persoonlijke verzorging en verpleging door kleinschalige buurtteams goedkoper en cliëntvriendelijker kan zijn. Indien in een gemeente een sociaal team werkzaam is of een vergelijkbaar samenwerkingsverband, is de verpleegkundige functie in de wijk daarin vertegenwoordigd. Zijn er verschillende wijkverpleegkundigen werkzaam, dan zal een van hen met de gemeente afspreken welke persoon de schakelfunctie in het team vervult.

⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 30597, nr. 280.

Samenwerking tussen gemeenten, verzekeraars en aanbieders kan de kwaliteit van de dienstverlening vergroten (met een samenhangend aanbod van zorg en ondersteuning) en de kosten beheersen.

Met het overhevelen van de persoonlijke verzorging naar de Zvw kan de verzekerde op basis van zijn zorgverzekering aanspraak maken op deze zorg dan wel op de vergoeding van de kosten van deze zorg. Zorgverzekeraars hebben een zorgplicht. Wat betreft de inhoud en omvang van het verzekerde pakket, wordt opgemerkt dat de regering die bepaalt en grote waarde hecht aan de beschikbaarheid van verpleging en verzorging voor iedereen. Zorgverzekeraars kunnen niet uit eigen beweging beslissen over de omvang van het verzekerde basispakket.

De positionering van de persoonlijke verzorging heeft uiteraard gevolgen voor aanbieders. De omslag die aanbieders zullen moeten maken, hangt samen met de reikwijdte van de aanspraak verpleging in de wijk die zal worden opgenomen in een wijziging van het Besluit zorgverzekering die op 1 januari 2015 in werking zal treden. De regering zal bij gelegenheid van de aanpassing van die regelgeving ingaan op de gevolgen daarvan voor de zorgaanbieders. Overigens hecht de regering eraan op te merken dat ook bij de uitvoering van de AWBZ elementen van marktwerking een rol spelen, zoals vrijheid in contracteren van zorgaanbieders en het systeem van 'individueel declareren'.

Gemeenten blijven, zo is de overtuiging van de regering, ook zonder de verantwoordelijkheid voor de persoonlijke verzorging, de regisseur in het sociale domein.

1.2 Uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 is een begin gemaakt met het uitbreiden van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning en het beperken van de aanspraken onder de AWBZ. Bij de parlementaire behandeling in 2006 is al geconstateerd dat de decentralisatie van de gelden voor huishoudelijke verzorging slechts een eerste stap zou zijn in het vergroten van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning en het beperken van de aanspraken onder de AWBZ. Inmiddels zijn met de Wmo vele nuttige en goede ervaringen opgedaan, zo blijkt uit de evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau⁷. De Wmo functioneert in veel gemeenten goed en mensen zijn tevreden met de geboden ondersteuning. Gemeenten laten naar het oordeel van de regering in de praktijk samen met cliëntenorganisaties, aanbieders, welzijnsorganisaties en anderen met behulp van programma's als *De Kanteling* en *Welzijn Nieuwe Stijl* zien hoe de eigen kracht en regie van mensen kan worden verstrekt en de afhankelijkheid van voorzieningen kan worden verminderd. De gedachte om bij het bieden van ondersteuning eerst te kijken naar wat iemand nog wel kan of zelf kan organiseren binnen zijn sociale netwerk om daarmee zijn zelfredzaamheid en participatie te vergroten, wordt meer gemeengoed en kan rekenen op een breder draagvlak in de samenleving.

De regering bouwt met dit wetsvoorstel voort op de ervaringen die gemeenten met de Wmo en de programma's *De Kanteling* en *Welzijn Nieuwe Stijl* hebben opgedaan. De vanzelfsprekendheid dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen voor de wijze waarop zij hun leven inrichten en deelnemen aan de samenleving, is in dit wetsvoorstel expliciet verankerd. Van gemeenten wordt verwacht dat zij zorg dragen voor het beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en mensen die daarvoor in aanmerking komen, passende ondersteuning bieden ten behoeve van hun zelfredzaamheid en participatie en waar nodig voorzien in de behoefte aan beschermd wonen en opvang. Voor gemeenten betekent het voorliggende wetsvoorstel een uitbreiding van hun verantwoordelijkheden.

⁷ Sociaal Cultureel Planbureau, 'Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten', Den Haag, mei 2013. Zie ook de eerste evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Op weg met de Wmo, Evaluatie van de Wetmaatschappelijke ondersteuning 2007-2009', Den Haag 2010.

Mensen die tot aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor hun begeleiding – gericht op bevordering, behoud of compensatie van de zelfredzaamheid – een beroep kunnen doen op de AWBZ, kunnen zich na de inwerkingtreding ervan, wenden tot de gemeente. De gemeente zal beoordelen of iemand ten behoeve van de zelfredzaamheid of participatie ondersteuning behoeft, en zo ja, in welke vorm.

Een deel van deze doelgroep heeft verzorging nodig die in het verlengde van begeleiding wordt geleverd en daarmee samenhangt. Meestal is bij deze groep cliënten geen sprake van lichamelijke aandoeningen of medische problematiek die bijvoorbeeld kunnen leiden tot de fysieke onmogelijkheid om zichzelf te wassen en te kleden, maar van een behoefte aan ondersteuning of hulp bij wat wel wordt genoemd ‘algemene dagelijkse levensverrichtingen’. Deze ondersteuning is gericht op het behoud of het verbeteren van zelfredzaamheid en past daarom het beste in de reikwijdte van dit wetsvoorstel. In paragraaf 3.2 wordt hierop nader ingegaan.

De regering legt voor de uitvoering van dit wetsvoorstel een belangrijke relatie met de decentralisaties op de beleidsterreinen jeugd, werk en inkomen en passend onderwijs. Gemeenten krijgen met de verschillende decentralisaties, in combinatie met hun huidige verantwoordelijkheden, een bredere en volledige verantwoordelijkheid voor het sociale domein. De regering verwacht dat dit ten goede komt aan mensen die hierop zijn aangewezen omdat gemeenten als ‘eerste overheid’ het dichtst bij mensen staan en in staat zijn rekening te houden met de verschillen tussen mensen en hun behoeften aan ondersteuning. Deze bredere verantwoordelijkheid voor het sociale domein stelt gemeenten in staat verbindingen te leggen in het beleid, in het ondersteuningsaanbod en individueel maatwerk te leveren. Gemeenten hebben de afgelopen jaren laten zien hiertoe goed in staat te zijn. In de huidige praktijk leggen gemeenten bij de uitvoering van de Wmo al verbindingen met andere gemeentelijke beleidsterreinen, zoals de collectieve preventie op het terrein van gezondheid op basis van de Wet publieke gezondheid (Wpg), het welzijnsbeleid, het woonbeleid, de schuldhelpverlening en het lokale werkgelegenheidsbeleid. De regering wil met dit wetsvoorstel gemeenten stimuleren om op deze ervaringen voort te bouwen en werkwijzen te continueren. Door te investeren in innovatieve en integrale ondersteuningsarrangementen kunnen niet alleen betere resultaten worden bereikt in het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van mensen, maar ook in het bieden van jeugdzorg en het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten of betaalde arbeid. De regering kiest daarom bewust voor het loslaten van de huidige AWBZ-terminologie, zoals persoonlijke verzorging of begeleiding. Gemeenten krijgen een bredere verantwoordelijkheid voor de deelname van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen aan het maatschappelijke verkeer (participatie), het bieden van passende ondersteuning waarmee mensen in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden (zelfredzaamheid). De regering wil hiermee de innovatie in ondersteuning en ondersteunende diensten bevorderen en de omslag naar het bieden van maatwerk in langdurige ondersteuning aan mensen markeren.

Om de decentralisatieoperatie goed uit te voeren, is in veel gevallen samenwerking tussen gemeenten wenselijk. Gemeenten maken in de praktijk echter al deel uit van vele samenwerkingsverbanden. De belangen bij de huidige decentralisatieoperatie zijn echter dermate groot dat het belangrijk is te borgen dat elke gemeente in Nederland deel uitmaakt van een voldoende stevig samenwerkingsverband voor de uitvoering van de decentralisatieoperatie. Uitgangspunt daarbij is het streven naar congruente samenwerkingsverbanden en het zoveel mogelijk respecteren van al bestaande, goed functionerende samenwerkingsverbanden. Het uitgangspunt is dat samenwerkingsverbanden per 1 januari 2014 operationeel zijn.

De VNG heeft in mei 2013 met het oog hierop in kaart gebracht dat er 43 samenwerkingsverbanden tussen gemeenten voor de Wmo zijn. Hierbij is gebleken dat gemeenten vooral de samenwerking opzoeken bij onderwerpen als het organiseren van ondersteuning voor specifieke groepen die bijv. klein in omvang zijn, met weinig aanbieders. Het kan ook gaan om samenwerking met zorgverzekeraars, het uitwerken van een gezamenlijke beleidsvisie in de regio of een gezamenlijk bestek.

Vanuit BZK en VNG loopt een gezamenlijk traject om de samenwerking tussen gemeenten te stimuleren, te ondersteunen en te monitoren. Dit loopt gelijk op met de voorbereidingen voor de

transitie en uiteindelijke decentralisatie. Ook het Transitiebureau Wmo ondersteunt en bevordert de samenwerking.

De regering biedt met dit wetsvoorstel verdergaande mogelijkheden aan gemeenten en aanbieders, maar ook aan (eigen initiatieven van) inwoners om ondersteuning dicht bij mensen in buurten, wijken en dorpen te organiseren. De regering verwacht van gemeenten dat zij de komende jaren bij de uitvoering van het beleid actief samenwerken met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere betrokkenen in buurten, wijken en dorpen, zoals huisartsen. Belangrijke aandachtsgebieden vormen hierbij de werkzaamheden van de wijkverpleegkundige en het bieden van thuisverpleging en een gezamenlijke inzet op preventie ter bevordering van de gezondheid en het welzijn van mensen. Gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders zullen met elkaar afspraken moeten maken over goede dienstverlening, waarbij de ondersteunings- en zorgvraag van de cliënt centraal staat. Een succesvolle samenwerking met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en wijkverpleegkundigen biedt gemeenten de mogelijkheid om de gemeentelijke ondersteuning in samenhang met andere voorzieningen te organiseren. De regering vraagt van gemeenten om de komende jaren actief aan de slag te gaan met het voeren van samenhangend beleid voor het sociale domein. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor ook de mogelijkheden. Het gemeentelijke plan voor maatschappelijke ondersteuning kan bijvoorbeeld worden samengevoegd met andere wettelijk verplichte beleidsplannen, waarmee in een gemeentelijk beleidsplan uitvoering wordt gegeven aan de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Wpg. In samenhang met de uitvoering van de Participatiewet biedt dit wetsvoorstel nieuwe mogelijkheden voor het bieden van ondersteuningsvormen die tevens gericht zijn op het opdoen van (betaalde) werkervaring of het verrichten van maatschappelijke nuttige activiteiten. Dit wetsvoorstel voorziet daarom bewust in een grote mate van beleidsruimte voor gemeenten om naar eigen inzicht, mogelijkheden en gewoonten het buurtgericht werken verder te ontwikkelen en het voorzieningenaanbod in te richten op de specifieke omstandigheden en ondersteuningsbehoeften van hun inwoners. Het bieden van voldoende beleidsruimte is ook een van de uitgangspunten van de door het Rijk en andere overheden geactualiseerde 'Code interbestuurlijke verhoudingen 2013'⁸.

Meer mensen, met meer uiteenlopende beperkingen, chronische psychische of psychosociale problemen zullen een beroep doen op maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten komen voor nieuwe vraagstukken te staan. Het belang van preventie wordt groter en gemeenten zullen vaker in aanraking komen met mensen die zorg mijden en buiten het zicht van de gemeente proberen te blijven. Dit stelt hoge eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Om te bevorderen dat gemeenten aan deze hoge eisen kunnen voldoen, is samen met de VNG een specifiek daarop gericht ondersteuningsprogramma opgesteld. Gemeenten zullen hun beleid afstemmen met andere gemeenten, hetzij omdat ze zelf over onvoldoende uitvoeringskracht beschikken, hetzij uit het oogpunt van doelmatigheid. Gemeenten worden verplicht samen te werken als dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is (daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn op het gebied van beschermd wonen en opvang). Vooralsnog is er geen reden om van rijkswege samenwerking voor specifieke onderdelen van het gemeentelijke beleid op te leggen.

Als het college van B en W besluit het verlenen van maatschappelijke ondersteuning door derden te laten verrichten, wat als uitwerking van de afspraken uit het zorgoverleg op grond van dit wetsvoorstel (behoudens het vaststellen van de rechten en plichten van de cliënt) mogelijk is, geldt de openbare aanbestedingsprocedure daarvoor niet⁹. De regering verwacht van gemeenten dat zij bij het aangaan van contracten voor maatschappelijke dienstverlening, voor zover dit mogelijk is, rekening houden met de eisen van goed opdrachtgeverschap en het belang van de continuïteit van de relatie tussen hulpverlener en cliënt. Wanneer een gemeente besluit een nieuwe aanbieder te contracteren voor de maatschappelijke ondersteuning, moet deze aanbieder met de aanbieder(s) die vóór hem in opdracht van de gemeente deze diensten hebben verleend, in overleg treden over de overname van het betrokken personeel. De regering verwacht van gemeenten dat zij hierop toezicht houden en ervoor zorg dragen dat afspraken hierover tussen aanbieders en de gemeente

⁸ Code interbestuurlijke verhoudingen, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2013.

⁹ Resultaten zorgoverleg, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33 566 nr. 29.

in goede samenwerking worden uitgevoerd. Daarnaast verwacht de regering van gemeenten dat zij bij het verstrekken van overheidsopdrachten voor uitvoering van diensten door derden zich een goed beeld hebben gevormd van het gevraagde deskundigheidsniveau van medewerkers en het tarief dat daarmee samenhangt.

Voor gemeenten is van belang dat zij, vanuit de brede verantwoordelijkheid voor het sociale domein, alleen de beoogde resultaten kunnen bereiken in goede samenwerking met zorgverzekeraars, zorgaanbieders, huisartsen en anderen die een belangrijke rol vervullen in de leefomgeving van mensen.

1.3 Waarborgen voor passende ondersteuning

Van gemeenten vraagt de bredere verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning een zorgvuldige en professionele dienstverlening. De regering heeft in dit wetsvoorstel een balans gezocht tussen waarborgen voor passende ondersteuning van goede kwaliteit en voldoende rechtszekerheid voor mensen enerzijds en de randvoorwaardelijke beleidsruimte voor gemeenten anderzijds.

Het is aan gemeenteraden om binnen de wettelijke kaders uitwerking te geven aan het lokale beleid in het gemeentelijke beleidsplan en de gemeentelijke verordening. De regering verwacht dat zij de inwoners betrekken bij het vormgeven van het lokale beleid en stelt hieraan eisen. In dit wetsvoorstel is bepaald dat gemeenteraden in een verordening moeten vastleggen op welke wijze inwoners worden betrokken bij de uitvoering van het lokale beleid; het wetsvoorstel stelt hieraan nadere voorwaarden. De gemeenteraad moet bijvoorbeeld voorzien in mogelijkheden voor het gevraagd en ongevraagd uitbrengen van advies bij de besluitvorming over de verordeningen en beleidsvoorstellen. Inwoners worden hiermee in de gelegenheid gesteld invloed uit te oefenen op de lokale beleidsvoorstellen, het lokale voorzieningenniveau en de regels voor het verstrekken van maatwerkvoorzieningen, al dan niet in de vorm van een persoonsgebonden budget. Gemeenten worden niet alleen geacht hun inwoners te betrekken bij het vormgeven van het lokale beleid, maar ook ruimte te bieden voor het realiseren van eigen initiatieven gericht op het verlenen van ondersteuning in de (nabijheid van de) eigen leefomgeving.

Het wetsvoorstel voorziet in een kader waaraan het gemeentelijke beleidsplan ten minste moet voldoen. De lokale beleidsruimte wordt hiermee door de wetgever ingekaderd en voorzien van waarborgen waaraan inwoners het lokale beleid en voorzieningenniveau kunnen toetsen. Het beleidsplan moet erin voorzien dat het college van B en W de sociale samenhang en de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking bevordert. De regering verwacht van gemeenten dat zij op lokaal niveau verdere uitwerking geven aan het uitgangspunt van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en daarmee een bijdrage leveren aan het realiseren van een inclusieve samenleving. Tevens moet het beleidsplan erin voorzien dat het college beleid voert waarmee de leefbaarheid wordt bevordert en in dat kader huiselijk geweld wordt voorkomen en bestreden. Daarnaast dient de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers expliciet onderdeel uit te maken van het lokale beleidsplan. De regering verwacht van gemeenten een actieve inzet op het gebied van preventie en vroegsignalering om te voorkomen dat mensen aangewezen raken op (zwaardere) vormen van langdurige, maatschappelijke ondersteuning. Voor mensen die maatschappelijke ondersteuning behoeven, kan het gemeentebestuur ervoor kiezen algemene voorzieningen aan te bieden. In het lokale beleidsplan kan hieraan uitwerking worden gegeven. Voor mensen die op maatschappelijke ondersteuning zijn aangewezen en hierin zelf niet kunnen voorzien, ook niet met behulp van gebruikelijke hulp, mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen, dient het college te voorzien in een maatwerkvoorziening. Het is aan de gemeenteraad om in het beleidsplan de kaders hiervoor op te nemen en in de gemeentelijke verordening nader te regelen op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of iemand voor een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang in aanmerking komt. Van belang voor het ontwerp van de gemeentelijke verordening is dat deze voldoende ruimte laat voor individuele afwegingen als voorwaarde voor maatwerk in ondersteuning.

Wat betreft de uitvoering van het beleid, verwacht de regering van gemeenten dat zij zich een goed beeld vormen van de ondersteuningsbehoefte van mensen die daarvoor in aanmerking komen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in voorwaarden waaraan een goed onderzoek ten minste moet voldoen en bepaalt welke onderwerpen in ieder geval in het onderzoek moeten worden meegenomen. Door deze procesmatige voorwaarden in het wetsvoorstel op te nemen, worden aan het college van B en W handvatten geboden om een zorgvuldige afweging en beoordeling tot stand te brengen. De regering komt tot deze aanscherping van de wet op basis van jurisprudentie waaruit blijkt dat bij beroepsprocedures waarin gemeenten in het ongelijk zijn gesteld, veelal sprake was van een gebrekkige motivering van de door de colleges genomen beslissingen. De regering wil de waarborgen voor mensen die in aanmerking komen voor maatschappelijke ondersteuning, op dit punt versterken. Tevens voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor mensen om kosteloos gebruik te maken van cliëntondersteuning en bevat het bepalingen waarmee de positie van mensen is gewaarborgd bij klachten, medezeggenschap, calamiteiten en geweld.

Een belangrijke waarborg vormt de in het wetsvoorstel opgenomen resultaatverplichting. Als uitgangspunt geldt dat zelfredzaamheid en meedoen in de samenleving een verantwoordelijkheid is van mensen zelf. Gemeenten zijn gehouden, ter ondersteuning van mensen die niet volledig zelf kunnen voorzien in hun zelfredzaamheid en participatie of behoefte hebben aan beschermd wonen of opvang, beleid te maken. Dit beleid omvat plannen met betrekking tot het bevorderen van mantelzorg en het aanbieden van algemene voorzieningen waarmee mensen met een beperking, chronische psychische of psychologische problemen worden ondersteund bij hun participatie en zelfredzaamheid. Wanneer iemand naar het oordeel van het college niet in staat is tot zelfredzaamheid of participatie en onvoldoende is geholpen met de inzet van eigen kracht, gebruikelijke hulp, mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen, beslist het college tot het verstrekken van een (individuele) maatwerkvoorziening. De maatwerkvoorziening moet rekening houden met de uitkomsten van het onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van de cliënt en een passende bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid of participatie van de betrokkene, en deze in staat stellen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te blijven wonen. In geval van beschermd wonen of opvang geldt hierbij het criterium dat de maatwerkvoorziening erin moet voorzien dat betrokkene – indien dat kan en zo snel als mogelijk – weer in staat is zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. De verplichting om maatwerk te leveren, is in het wetsvoorstel ruimer geformuleerd dan de compensatieplicht in de Wmo en ziet op alle gevallen waarin iemand problemen heeft met zijn zelfredzaamheid en participatie, of beschermd wonen of opvang nodig heeft. De maatwerkvoorziening is aanvullend op wat iemand zelf kan bijdragen en vormt samen met de inzet van eigen kracht of, indien van toepassing, gebruikelijke hulp of mantelzorg een samenhangend ondersteuningsaanbod, ofwel maatwerk. Wanneer mensen voldoen aan de voorwaarden, hebben zij het recht om te kiezen voor een persoonsgebonden budget waarmee zij zelf de ondersteuning kunnen regelen die tot de maatwerkvoorziening behoort.

Uitgangspunt is een proces waarin de gemeente en de persoon met een ondersteuningsbehoefte in samenspraak diens situatie in kaart brengen en op basis daarvan bepalen op welke wijze de zelfredzaamheid en participatie van betrokkene kan worden versterkt. Uiteraard kan het voorkomen dat betrokkene het uiteindelijk niet eens is met het besluit over een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget van de gemeente. Vanuit het belang van dejuridisering wijst de regering gemeenten op de mogelijkheid om vormen van alternatieve geschillenbeslissing, zoals mediation of een ombudsfunctie, als onderdeel van het proces te organiseren. Ook de in het wetsvoorstel verankerde functie van cliëntondersteuning kan hierin een belangrijke rol spelen.

Wanneer iemand van mening is dat het college hem ten onrechte geen maatwerkvoorziening verstrekt of dat de maatwerkvoorziening onvoldoende bijdraagt aan de zelfredzaamheid of participatie, of dat hem opvang of beschermd wonen ten onrechte wordt onthouden, kan betrokkene daartegen vanzelfsprekend bezwaar maken en daarna eventueel in beroep gaan tegen de beslissing op zijn bezwaar. De rechter zal toetsen of de gemeente zich gehouden heeft aan de voorgeschreven procedures, het onderzoek naar de omstandigheden van betrokkene op adequate wijze heeft verricht en of de ondersteuning een passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang

mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven. Het wetsvoorstel beoogt overigens juridische procedures tussen gemeenten en burgers zo veel mogelijk te voorkomen.

Het wetsvoorstel belegt de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet, waaronder de kwaliteit van de geboden maatschappelijke ondersteuning bij de gemeente. Daartoe moeten bij verordening regels worden gesteld inzake een aantal kwaliteitsaspecten van maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel basisnormen opgenomen waaraan de geboden maatschappelijke ondersteuning dient te voldoen. Het wetsvoorstel maakt de door gemeenten gecontracteerde aanbieders direct verantwoordelijk voor het leveren van ondersteuning van goede kwaliteit. De gemeenten moeten ook zelf voorzien in adequaat toezicht op de naleving van de gestelde kwaliteitseisen. Het wetsvoorstel voorziet wel in een vorm van ondersteuning van de gemeentelijke toezichthouders door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bij hun taakoefening. Zij kunnen bij de IGZ terecht voor advies over toezicht en handhaving. Voorts is voorzien in de mogelijkheid tot het bij amvb stellen van nadere kwaliteitseisen, indien het niveau van een vorm van maatschappelijke ondersteuning dit vereist; van die bevoegdheid zal slechts gebruik worden gemaakt, indien op meer dan incidentele schaal mocht blijken dat sprake is van een gebrekkig niveau en de gemeenten niet in voldoende mate stappen zetten om tot verbetering te komen. De IGZ zal de minister voorts jaarlijks rapporteren over uitvoering van het toezicht op gemeentelijk niveau en de effecten daarvan op het niveau van de maatschappelijke ondersteuning. Hiermee wordt naar het oordeel van de regering geborgd dat de maatschappelijke ondersteuning van goede kwaliteit is en in veilige omstandigheden wordt geleverd.

De decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning betekent een verandering in de verantwoordelijkheid voor gemeenten, maar ook voor het Rijk. De verantwoordelijkheid van het Rijk houdt niet op te bestaan na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel, maar krijgt een ander karakter. De regering zal in goed partnerschap met gemeenten de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen monitoren. Het wetsvoorstel biedt gemeenten beleidsruimte om op basis van lokale democratische besluitvormingsprocessen invulling te geven aan de wettelijke verantwoordelijkheid. Het Rijk blijft hierbij op gepaste afstand, maar behoudt de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel en zal ingeval van een ernstige taakverwaarlozing door een gemeente interveniëren. Het reguliere (bestuurlijk toezichts)instrumentarium zal alleen worden ingezet als dat echt nodig is. Uitgangspunt is dat de colleges van B en W en gemeenteraden hun verantwoordelijkheid nemen.

1.4 Transitie en transformatie

De regering realiseert zich dat dit wetsvoorstel betrekking heeft op veelal kwetsbare mensen, die te maken krijgen met veranderingen die direct ingrijpen in hun dagelijkse leven. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van beleid en uitvoering van gemeenten, ook in de voorbereidingsfase. Gemeenten zullen zich tot het uiterste inspannen om de transitie zo goed mogelijk te laten verlopen. Gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties zijn hiermee al in de aanloop naar de feitelijke transitie van start gegaan, waarbij zij kunnen voortborduren op (samenwerkings)afspraken en andere voorbereidende activiteiten die al in gang gezet waren in 2012 in verband met het toenmalige voornemen tot decentralisatie van de extramurale begeleiding naar de Wmo. Om die ontwikkeling te begeleiden, is destijds het Transitiebureau Wmo opgezet, een samenwerkingsverband van het ministerie van VWS en de VNG, dat gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties bij de transitie ondersteunt. In het voorjaar van 2013 is het “stappenplan Wmo 2015” voor gemeenten en aanbieders uitgebracht waarin voor hen de belangrijkste processtappen richting 2015 zijn uitgewerkt.

In het kader van de hervorming van de langdurige zorg zijn er daarnaast transitieplannen gemaakt, waaronder een transitieplan voor de Wmo 2015. In het transitieplan Wmo 2015, een gezamenlijk plan van het ministerie van VWS en de VNG wordt de voorbereiding en implementatie stapsgewijs in kaart gebracht, zoals de benodigde communicatie over de veranderingen voor burgers, cliëntondersteuning en de tijdstippen waarop gemeenten afspraken moeten maken met aanbieders over de benodigde ondersteuning. De regering volgt de transitie bij gemeenten

nauwlettend. Hiervoor is er een digitaal transitievolgsysteem ingericht om continu inzicht in de voortgang van de transitie te verkrijgen.

Een belangrijk uitgangspunt voor de transitie is een stevige regie op de samenhang in de implementatie van de maatregelen die verband houden met de hervorming van de langdurige zorg. Ook de voorgenomen decentralisatie van verantwoordelijkheden op het terrein van jeugd en participatie vraagt om coördinatie. De implementatie van dit wetsvoorstel door gemeenten staat immers niet op zich, maar maakt onderdeel uit van een grotere operatie. Het is van belang dat alle betrokken partijen hiertoe de benodigde afspraken maken en met elkaar in gesprek blijven om de voortgang te monitoren en daar waar nodig bij te sturen. De regering zal regie voeren op de totstandkoming en het nakomen van deze afspraken.

De hervorming van de langdurige zorg is meer dan alleen een bestuurlijk traject met nieuwe wet- en regelgeving en een organisatiestructuur voor de uitvoering. De hervorming vraagt om een andere oriëntatie op de langdurige zorg in de samenleving, een omslag in denken en doen. Zoals in de voorgaande paragrafen is aangegeven, vergt dit een andere rol van iedereen: inwoners, gemeenten, verzekeraars, zorg- en welzijnsaanbieders, cliënten- en patiëntenorganisaties, universiteiten, hogescholen en MBO-instellingen en andere organisaties. Zorg- en welzijnsaanbieders, gemeenten, cliënten- en patiëntenorganisaties en zorgverzekeraars krijgen binnen de nieuwe structuren volop kans voor vernieuwing om zo de transformatie tot een succes te maken. Dat zal niet van de ene dag op de andere zijn gerealiseerd; het vergt een inspanning van vele partijen op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning en op dat van de Jeugdwet, de Participatiewet en Passend onderwijs, en heeft een relatie met veranderingen in het openbaar bestuur. Deze ontwikkeling wordt gestimuleerd en ondersteund tijdens de transitie vanuit het Transitiebureau Wmo en programma's zoals 'In voor Zorg en Ondersteuning'.

Ten behoeve van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is breed overleg gevoerd met betrokkenen uit verschillende sectoren (ANBO, CSO, MEZZO, Koepel Wmo-raden, Zorgbelang Nederland, LOC, NOV, LSR, MO-groep, MEE-Nederland, Federatie Opvang, RIBW-alliantie en BKV/FLZ, NCPF, CG-Raad, Per Saldo, LPGGZ en Platform VG, VNG, Actiz, GGZ-Nederland en BTN) en is met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers een sociaal akkoord gesloten. Voor de zorgsector is eveneens overleg gevoerd met werkgevers (VGN, Actiz, GGZ-Nederland, NFU, NVZ en Btn) en werknemers (CNV Publieke Zaak, FBZ, Nu'91 en MHP).¹⁰ De regering heeft op onderdelen het wetsvoorstel aangepast in reactie op de gedane voorstellen en aangedragen alternatieven van betrokken partijen, zoals cliëntenorganisaties, VNG, aanbieders en koepelorganisaties. Hiermee geeft de regering uitvoering aan de motie Slob c.s. die de regering oproept bij de uitwerking van het regeerakkoord de sociale partners en organisaties in het binnenlands bestuur, de zorg en het onderwijs actief te betrekken.¹¹ In hoofdstuk 13 (over de consultaties) wordt hier nader op ingegaan.

1.5 Leeswijzer

Na de hiervoor opgenomen aanleiding en analyse is de opbouw van deze memorie van toelichting als volgt:

2 *Verantwoordelijkheid gemeenten: plan en maatwerk*

Dit hoofdstuk gaat in op de verantwoordelijkheden van gemeenten, zoals het opstellen van een plan voor sociale samenhang, mantelzorg, vrijwilligerswerk en leefbaarheid in de gemeente, waaronder het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld, voorkomen en vroegtijdig signaleren van problemen bij zelfredzaamheid en participatie, voorzien in bijstand, informatie en advies en bevorderen dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven door het verbeteren van de zelfredzaamheid en participatie.

3 *Toegang tot de ondersteuning*

¹⁰ Resultaten zorgoverleg, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33 566 nr. 29.

¹¹ Motie Slob c.s., Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33 410 nr. 19.

Dit hoofdstuk gaat in op de toegang tot de gemeentelijke ondersteuning en de wijze waarop de zelfredzaamheid van mensen en mogelijkheden van ondersteuning door de sociale omgeving worden aangesproken, benut en ingezet. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop een gemeente voorziet in algemene voorzieningen en in individuele gevallen op de persoonlijke omstandigheden toegesneden maatwerk levert, waarbij het aanbod van informele en formele hulp een samenhangend geheel vormt.

4 *Informele zorg*

Dit hoofdstuk gaat in op het belang van informele zorg en de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft om het verlenen van informele zorg mogelijk te maken en te bevorderen.

5 *Kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning*

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop kwaliteitseisen aan gemeenten, aanbieders van ondersteuning en professionals worden gesteld.

6 *Gegevensverwerking*

Dit hoofdstuk gaat in op de bescherming van persoonsgegevens, de regeling van de beleidsinformatie en de regels die gelden voor het uitwisselen van gegevens tussen gemeenten, zorgaanbieders, verzekeraars en andere door de wet aangewezen partijen.

7 *Toezicht*

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het toezicht door gemeenten op aanbieders van ondersteuning wordt geregeld, en op de wijze waarop samenhang in het toezicht binnen het sociale domein wordt bevorderd.

8 *Vermindering regeldruk*

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop wordt gestreefd naar vermindering van administratieve lasten.

9 *Overgangsrecht*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het overgangsrecht.

10 *Financiële aspecten*

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële aspecten van het wetsvoorstel.

11 *Transitie, transformatie en implementatie*

Dit hoofdstuk gaat in op de voorbereiding van de implementatie en op de wijze waarop gemeenten daarbij worden ondersteund door het Transitiebureau Wmo.

12 *Stelselverantwoordelijkheid*

Dit hoofdstuk gaat in op de stelselverantwoordelijkheid van de minister van VWS en in relatie daarmee ook op monitoring, evaluatie en interbestuurlijk toezicht.

13 *Ontvangen reacties en adviezen*

Dit hoofdstuk geeft aan hoe de uitkomsten van de consultaties en de uitgebrachte adviezen van adviesorganen zijn verwerkt.

14 *Caribisch Nederland.*

2 De verantwoordelijkheid van de gemeente

2.1 De opdracht voor gemeenten: het doel van de wet

De gemeente wordt op basis van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van mensen op een breed terrein. Het wetsvoorstel bevat een opdracht aan het college zorg te dragen voor de maatschappelijke ondersteuning en in dat verband een goede toegankelijkheid te bevorderen van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking. Hiermee wordt aangesloten bij de uitgangspunten van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Dit wetsvoorstel draagt bij aan het realiseren van een inclusieve samenleving, waarin mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat worden gesteld op gelijke voet met anderen te participeren. Tevens moet het college de zelfredzaamheid en participatie bevorderen van mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem, opdat zij zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. Door gerichte ondersteuning bij het voeren van regie op het eigen leven, het uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen en het ontmoeten van anderen, kunnen mensen die het op eigen kracht niet redden (ook niet met ondersteuning van de sociale omgeving), zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving blijven en blijven meedoen in de maatschappij. Dit draagt bij aan hun welbevinden

en voorkomt onnodige medicalisering. De ondersteuning door gemeenten dient zo mogelijk ook gericht te zijn op de ontwikkeling van mensen in hun zelfredzaamheid en participatie en te bevorderen dat mensen na verloop van tijd minder op ondersteuning aangewezen zijn. Daar waar dit passend is, zullen gemeenten ter invulling van hun wettelijke opdracht tot maatschappelijke ondersteuning ook beschermd wonen en opvang bieden.

De afbakening van de verantwoordelijkheden en taken van gemeenten vindt, zoals hiervoor al aangegeven, niet alleen plaats in de opdracht voor gemeenten en de uitwerking daarvan, maar ook in de beschrijving van de groepen van personen die een beroep kunnen doen op het voorstel van Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet en de (nieuwe) aanspraak thuisverpleging in de Zorgverzekeringswet (Zvw). Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke ondersteuning van hun ingezetene tot aan het moment dat deze een indicatie heeft voor zorg op grond van de (nieuwe) Wlz. Op dat moment is immers langs de weg van objectieve, in het wetsvoorstel Wlz op te nemen, criteria vastgesteld dat de beperkingen van dien aard zijn dat iemand recht op zorg en verblijf krijgt ten laste van de Wlz. Betrokkene is dan aangewezen op permanent toezicht en 24 uur per dag zorg in de nabijheid. Ook als een cliënt op basis van de Wlz gefinancierde zorg thuis ontvangt of kan ontvangen, houdt de verantwoordelijkheid van de gemeente op grond van dit wetsvoorstel op. Voorts hebben mensen duidelijk afgebakende aanspraken op zorg als omschreven in de Zvw.

Vanuit de nieuwe aanspraak thuisverpleging worden verpleging en verzorging in samenhang geleverd aan mensen met voornamelijk lichamelijke aandoeningen waarbij over het algemeen sprake is van medische problematiek. Ook mensen met dementie worden onder de aanspraak wijkverpleging gepositioneerd.

Er kan ook sprake zijn van ondersteuning bij algemeen dagelijkse levensverrichtingen die nauw samenhangt met de ondersteuning die is gericht op behoud of verbetering van zelfredzaamheid. Deze ondersteuning wordt geleverd aan mensen met een zintuiglijke beperking, een verstandelijke beperking of met psychiatrische problematiek. Het gaat bij deze groepen meer om het ondersteunen bij algemene dagelijkse levensverrichtingen zoals wassen en aankleden, dan het daadwerkelijk overnemen er van. Gemeenten worden op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor het bieden van samenhangende ondersteuning voor deze mensen opdat zij zoveel mogelijk kunnen participeren in de maatschappij en zelfredzaam zijn.

Indien op grond van de criteria voor de toegang tot zorg op grond van de Wlz en de Zvw recht op zorg op basis van deze wetten bestaat, is de gemeente, voor de onderdelen die het betreft, niet gehouden maatschappelijke ondersteuning te bieden. Voor de onderdelen waarvoor geen recht op zorg bestaat, kan de cliënt een beroep op ondersteuning door de gemeente doen.

Het aanpassen van de afbakening tussen dit wetsvoorstel en de voornoemde wetten impliceert een taakmutatie voor gemeenten. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet verplicht de regering om in een dergelijk geval de financiële gevolgen in kaart te brengen en aan te geven op welke wijze deze gevolgen kunnen worden opgevangen. In de Code interbestuurlijke verhoudingen 2013 is vastgelegd dat Rijk en gemeenten elkaar betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens die de andere overheidslaag raken, op een dusdanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast, en een consultatietermijn in acht wordt genomen.

2.2 Beleidsruimte gemeenten

Het wetsvoorstel bepaalt welke onderwerpen op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning in het plan moeten worden uitgewerkt. De gemeenteraad bepaalt zelf op welke wijze hij daaraan invulling geeft; de gemeente beschikt dus over beleidsruimte. Het wetsvoorstel geeft aan welke onderwerpen de gemeente in ieder geval moet uitwerken. Voor een goede invulling van gemeentelijke verantwoordelijkheden binnen het hele sociale domein ligt het voor de hand dat gemeenten gestructureerd informatie verzamelen over de situatie van hun burgers binnen het sociale domein. Zo maken enkele gemeenten gebruik van zogenoemde 'wijkscans' en vergaren zij kennis over bijvoorbeeld opvoedings- en gezondheidsproblemen. Het beschikken over een actueel en volledig beeld van de lokale problematiek en de mogelijkheden is naar het oordeel van de regering essentieel om de inhoud en uitvoering van het beleid te kunnen toesnijden op de omstandigheden en daadwerkelijk maatwerk te kunnen leveren.

De gemeente krijgt met het wetsvoorstel de ruimte om binnen het sociale domein verbindingen te leggen die noodzakelijk zijn voor een effectief en efficiënt beleid, waarbij het bevorderen van de zelfredzaamheid en de participatie van de ingezetene centraal staat. Deze beleidsruimte doet niets af aan de heldere opdracht aan de gemeente om een aanvraag maatschappelijke ondersteuning te beoordelen en van een passende reactie te voorzien. Indien uit het onderzoek dat aan de beoordeling van de aanvraag voorafgaat, blijkt, dat een ingezetene niet op eigen kracht, eventueel met inschakeling van zijn sociale omgeving, in staat is tot zelfredzaamheid en participatie in de samenleving, kan deze bij de gemeente een beroep doen op maatschappelijke ondersteuning. Bij het besluit ter zake zal de gemeente rekening moeten houden met de in het wetsvoorstel expliciet in het kader van het uit te voeren onderzoek benoemde elementen, zoals de behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de betrokkene en met de lokale omstandigheden zodat maatwerk kan worden geboden. Voor degene die het niet eens is met de beslissing van de gemeente in vervolg op zijn aanvraag, staat bezwaar en beroep open.

2.3 Doorvertaling wettelijke opdracht naar gemeentelijk beleid en uitvoering

2.3.1 Het beleidsplan

De gemeenteraad heeft tot taak periodiek een plan vast te stellen met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning. De gemeente beschikt ook over een grote mate van vrijheid bij de keuze van de in te schakelen partners en te leggen beleidsaccenten. Het wetsvoorstel bepaalt welke onderwerpen op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning in het plan moeten worden uitgewerkt. Binnen het wettelijke kader heeft de gemeenteraad de ruimte om tot een lokaal passende invulling te komen. Waar mogelijk en noodzakelijk, moet de gemeente integrale, samenhangende ondersteuning bieden, in samenhang met andere voorzieningen en beleidsterreinen. Daarbij dient de inzet te worden gericht op het zo veel mogelijk verbeteren van de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking. Dit impliceert ook dat de gemeenten naar de mening van de regering – uit het oogpunt van een inclusieve samenleving – meer zouden moeten inzetten op het bieden van algemene voorzieningen ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van mensen. Daar waar dit (nog) niet mogelijk is of leidt tot een onvoldoende passend aanbod voor betrokkene, zal moeten worden gekozen voor een individuele maatwerkvoorziening. De gemeente krijgt de ruimte om binnen het sociale domein verbindingen te leggen die noodzakelijk zijn voor een effectief en efficiënt beleid, waarbij het bevorderen van de participatie van de ingezetene centraal staat. Ook dit vraagt de nodige beleidsruimte voor gemeenten. Het is van groot belang dat de gemeenteraad het plan eerst vaststelt na zorgvuldige afweging en uitgebreide consultatie van ingezetenen van de gemeente. De regering gaat er overigens vanuit dat veel gemeenten de bestaande praktijk, om naast ingezetenen ook vrijwilligersorganisaties, aanbieders en cliënten en hun vertegenwoordigers bij deze consultatie te betrekken, zullen handhaven.

De gemeenteraad kan een plan vaststellen dat breder is dan het beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning, en daarbij bijvoorbeeld andere onderdelen van het sociale domein waarop de gemeente werkzaam is, betrekken. Zo kan bijvoorbeeld een relatie worden gelegd met de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid die gemeenten iedere vier jaar in het kader van de Wpg opstellen, en kan het in voorkomende gevallen van belang zijn om aansluiting te zoeken bij de nazorg voor ex-gedetineerden of lopende of benodigde forensische zorg die de strafrechter heeft opgelegd.

Het wetsvoorstel vraagt van gemeenten in het beleidsplan expliciet aandacht te besteden aan keuzemogelijkheden tussen aanbieders voor degenen aan wie een maatwerkvoorziening wordt verstrekt. Met deze bepaling en de verplichting dat de gemeente in het onderzoek na de aanvraag de persoonskenmerken en voorkeuren van een cliënt dient te betrekken, wordt uitwerking gegeven aan de motie Dik-Faber en Van der Staaij¹², die de regering vraagt bij de vormgeving van dit wetsvoorstel rekening te houden met de pluriformiteit van de samenleving.

¹² Kamerstukken II, 2012-2013, 30 597 nr. 337.

Omdat uitgangspunt is dat ingezetenen die ondersteuning nodig hebben, in eerste instantie worden ondersteund door hun naasten en hun overige sociale omgeving, vindt de regering het van groot belang dat de gemeente in de voorbereiding op het plan in overleg treedt met haar burgers en met vertegenwoordigers van de vrijwilligersorganisaties en van mantelzorgondersteuners, die in de gemeente actief zijn, zodat het beleid goed aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de burgers en de civil society in de gemeenten. Hierbij past naar het oordeel van de regering dat gemeenten in hun plan zo mogelijk actief inspelen op initiatieven van ingezetenen of cliënten die naar het oordeel van de gemeente van toegevoegde waarde zijn. Ook de horizontale verantwoording aan ingezetenen en het besef van de kwetsbaarheid van burgers die niet op eigen kracht kunnen meedoen aan de samenleving, dragen er naar de stellige verwachting van de regering aan bij dat gemeenteraden en colleges op dit beleidsterrein zorgvuldig zullen opereren. Gelet op bovenstaande en op de ontwikkeling van de Wmo de afgelopen jaren, heeft de regering er vertrouwen in dat gemeenteraden en colleges de implementatie van dit wetsvoorstel en de verdere uitvoering ervan goed ter hand zullen nemen. Ten minste jaarlijks legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid. Bij deze gelegenheid zal de uitvoering van het beleid met betrekking tot zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang inhoudelijk aan de orde komen.

Met een recent voorstel¹³ is voorzien in de bevoegdheid voor gemeenten om op grond van de Wmo gericht een financiële tegemoetkoming te verstrekken aan personen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen en daarmee verband houdende aanneembare meerkosten. De hiervoor beschreven bevoegdheid is ook in dit wetsvoorstel opgenomen.

Gemeenten kunnen op grond van dit wetsvoorstel en de bijzondere bijstand gericht maatwerk bieden. De individuele bijzondere bijstand biedt gemeenten de mogelijkheid om in individuele gevallen mensen financiële ondersteuning te geven voor (daadwerkelijke en noodzakelijke) kosten waar zij -gelet op de (financiële) bijzondere omstandigheden waarin zij verkeren – niet zelf in kunnen voorzien. Gemeenten hebben in het kader van de individuele bijzondere bijstand beleidsvrijheid in het bepalen van de financiële draagkracht van de belanghebbende. In de gemeentelijke uitvoeringspraktijk komen in het algemeen alleen mensen met een besteedbaar inkomen op of net boven het (huishoudtype gebonden) netto sociaal minimum in aanmerking voor individuele bijzondere bijstand. Gemeenten kunnen ook categoriale bijzondere bijstand verstrekken in de vorm van een (tegemoetkoming in de kosten van de premie van) collectieve aanvullende zorgverzekering. Het is aan de gemeente om hier met de zorgverzekeraars afspraken over te maken.

De bevoegdheid tot het verstrekken van een financiële tegemoetkoming op grond van dit wetsvoorstel geeft aan gemeenten de mogelijkheid om, naast en in samenhang met het al bestaande gemeentelijke instrumentarium voor ondersteuning binnen het sociaal domein, gericht een tegemoetkoming op maat te bieden aan personen met een beperking met daarmee verband houdende, aanneembare meerkosten. De gemeenteraad kan bij de bovenbedoelde verordening bepalen of en zo ja in welke gevallen en in welke mate het college een tegemoetkoming dient te verstrekken. De gemeenteraad moet expliciet in het lokale beleidsplan voor maatschappelijke ondersteuning de afweging opnemen of gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het verstrekken van een tegemoetkoming op grond van dit wetsvoorstel; indien de gemeente besluit de bevoegdheid niet te gebruiken, moet in het beleidsplan worden gemotiveerd waarom daarvan wordt afgezien.

2.3.2 Bevordering sociale samenhang

Een van de onderdelen van de opdracht van gemeenten in het wetsvoorstel betreft het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid. Deze verplichting tot het bevorderen van sociale samenhang is breed geformuleerd. De gemeente heeft de nodige beleidsruimte om lokaal invulling aan te geven aan deze opdracht en prioriteiten te stellen. De verschillen in behoeften en

¹³ Wet afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie voor het verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten en wijziging van de grondslag van de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten (33 726).

mogelijkheden variëren immers tussen gemeenten, bijvoorbeeld vanwege de bevolkingssamenstelling en lokale tradities. De regering hecht er zeer aan dit beleidsterrein in het wetsvoorstel te handhaven om gemeenten een handvat te geven om actief te investeren in het versterken van de sociale samenhang en een zelfredzame samenleving. Het (meer) oog hebben voor de ondersteuningsbehoefte van de naaste is een van de belangrijke oogmerken van de regering in de visie op de langdurige zorg en ondersteuning. Bevordering van de sociale samenhang kan een belangrijke bijdrage leveren om te voorkomen dat ingezetenen maatschappelijke ondersteuning van de gemeente behoeven. Immers, een sterk ontwikkelde sociale samenhang draagt bij aan de onderlinge contacten tussen mensen en daarmee aan het ontstaan en in stand houden van sociale netwerken.

2.3.3 Veiligheid, preventie en het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld

Aan het begrip maatschappelijke ondersteuning is ten opzichte van de Wmo toegevoegd het element van 'veiligheid' in de gemeente. De regering meent dat dit van belang is, omdat het gevoel van veiligheid voor ingezetenen een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de mogelijkheid tot participatie. Het gaat hierbij om veiligheid in de zin van 'vrij zijn' van het risico op geweld uit huiselijke kring; er moet voor iedereen in de thuissituatie – en als dat niet kan, elders – een veilige plek zijn. De term ziet niet op veiligheid in justitiële zin.

Dit wetsvoorstel bevat de opdracht aan de gemeente om beleid te maken dat er op is gericht te voorkomen dat ingezetenen aangewezen zullen zijn op maatschappelijke ondersteuning. Dit is een van de elementen die aan de orde moeten komen in het plan dat de gemeenteraad moet vaststellen. Het ligt naar het oordeel van de regering voor de hand om dit op preventie gerichte beleid onder meer vorm te geven door binnen de gemeente op een meer 'outreaching' manier te werk te gaan, dus niet af te wachten tot een ingezetene zich met problemen bij de gemeente meldt, maar selectief en doelgericht – ook op basis van signalen – op zoek te gaan naar mensen die gebaat zijn bij ondersteuning, ter voorkoming van grotere problemen op termijn. Deze outreachende werkwijze passen gemeenten op dit moment al toe bij bijvoorbeeld de zogenaamde 'multiprobleemhuishoudens'. In deze situaties speelt de 'regisseur' van het gezin of het sociale wijkteam vaak een actieve rol in het gezin dat naar het oordeel van de professional ondersteuning nodig heeft. Deze actieve rol kan in uitzonderingsgevallen betekenen dat de feitelijke rol van de cliënt zelf bij de aanmelding, beperkt is; deze overziet mogelijk zelf de problematiek niet. In de praktijk hoeft deze beperkte rol niet in de weg te staan aan het door de gemeente uitvoeren van het onderzoek dat vooraf gaat aan een aanvraag om maatschappelijke ondersteuning. In aanvulling hierop kan de gemeente, als dat nodig is, uiteraard ook bevoegdheden op grond van andere wet- en regelgeving inzetten (bijvoorbeeld bij het tegengaan van overlast, handhaving van de leerplicht, nakomen van verplichtingen aangaande een uitkering of andere voorziening).

Het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld neemt een belangrijke plek in in dit wetsvoorstel. Huiselijk geweld kent vele verschijningsvormen. Het betreft zowel fysiek geweld tussen partners als bijvoorbeeld ook ouderenmishandeling (waaronder verwaarlozing en financiële uitbuiting) of eergerelateerd geweld. In de Wmo is de bestrijding van huiselijk geweld direct gekoppeld aan de opdracht tot het bieden van vrouwenopvang (als onderdeel van 'maatschappelijke opvang'). Daarmee wordt de bestrijding van huiselijk geweld in sterke mate verbonden met de daadwerkelijke (fysieke) opvang van vrouwen. De Wmo bevat geen opdracht tot het voorkomen van huiselijk geweld. Dit wetsvoorstel bevat deze wettelijke opdracht wel. Op basis van het advies van de commissie De Jong¹⁴ heeft de regering een groot aantal maatregelen aangekondigd om de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties (waaronder geweld in huiselijke kring) te versterken en de positie van slachtoffers te verbeteren. Deze aanpak wordt in nauwe samenwerking met de VNG en brancheorganisaties (waaronder de Federatie Opvang) vormgegeven.

Rode draad bij deze geïntensiveerde aanpak is de ketenbenadering: voorkomen – signaleren – stoppen – opvang – nazorg. Een andere belangrijke koers die, mede op basis van het advies, is

¹⁴ Kamerstukken II, 2011-2012, 28 345, nr.117.

ingezet, is om gemeenten een grotere rol te geven bij de aanpak van geweld in huiselijke kring. Met de decentralisatie van verantwoordelijkheden vanuit de AWBZ en de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten krijgen zij een integrale verantwoordelijkheid en meer mogelijkheden om in te zetten op een goed functionerende keten.

Door de combinatie met de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten, waaronder de taken op het gebied van kindermishandeling, worden gemeenten verantwoordelijk voor het tegengaan van geweld tegen volwassenen en kinderen. Dat is vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden: als kinderen getuige zijn van geweld tussen hun ouders, is dat al een vorm van kindermishandeling. Om het bestaande beleid, de ketensamenwerking en de samenhang met het beleid inzake kindermishandeling te versterken, hebben de 35 centrumgemeenten voor vrouwenopvang bij monde van de VNG aangekondigd elk een zogenoemde 'regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling' op te stellen, die per 2015 moet zijn geïmplementeerd. Met het oog op deze regioplannen is op initiatief van de vier grote steden een visie ontwikkeld die parallel loopt aan het uitgangspunt van dit wetsvoorstel van een integrale aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Gemeenten krijgen zo de mogelijkheid een integrale aanpak voor (probleem)gezinnen te effectueren: van preventie en vroegsignalering, via opvang en herstel naar nazorg en participatie. De regering staat een aanpak voor waarbij niet (fysieke) opvang centraal staat, maar veeleer het voorkomen van geweld. Daarom is tijdige signalering cruciaal zodat hulpverleners indien nodig vroeg kunnen ingrijpen en bijsturen. Dat vraagt om een goede verbinding van het beleid inzake huiselijk geweld met het overige beleid in het sociale domein en om actieve inzet van alle gemeenten (niet alleen de centrumgemeenten). Een centrumgemeente is immers niet bekend met de wijkstructuur van een regiogemeente. De betrokkenheid van die regiogemeente is dus essentieel en zal moeten worden verbeterd.

Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat een brede definitie van (slachtoffers van) geweld in huiselijke kring is opgenomen in dit wetsvoorstel. Zowel vrouwen als mannen, minderjarigen en ouderen, moeten door *alle* gemeenten worden beschermd en ondersteund. Het voormalige (zevende) 'prestatieveld' uit de Wmo is vervallen en vervangen door het opnemen van de taken ten aanzien van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld op diverse plaatsen in de wet. In het wetsvoorstel is op diverse plaatsen tot uitdrukking gebracht dat de veiligheid van betrokkenen voorop staat bij de aanpak van geweld in huiselijke kring. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de bepaling dat het college in spoedgevallen een tijdelijke maatregel dient te treffen, vooruitlopend op het uitgebreide onderzoek dat normaal gesproken vooraf gaat aan een beslissing; de termijnen die daarvoor gelden, gaan in situaties waarin spoed moet worden betracht, natuurlijk niet op (het onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 3). Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien iemand het huis is ontvlucht vanwege geweld en acuut veilige opvang nodig is. De regering benadrukt dat de gemeente ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verantwoordelijk blijft voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel (mensen die een beroep doen op de beschermingsregeling, opgenomen in de Vreemdelingencirculaire, de zgn. 'B9 regeling').

Bij de omschreven aanpak van geweld in huiselijke kring past de vorming van één Advies- en Meldpunt voor Huiselijk geweld en Kindermishandeling; dat is voor alle slachtoffers effectiever en efficiënter. In situaties waarin kinderen bijvoorbeeld getuige zijn van geweld tussen ouders, verdienen alle partijen een gedegen aanpak die resultaat heeft voor alle gezinsleden. Een geïntegreerd meldpunt, dat herkenbaar en toegankelijk is, is daarbij logisch. De bestaande organisaties, Steunpunt Huiselijk Geweld en Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, worden daarin ondergebracht. Het AMHK geeft advies en doet, indien nodig, onderzoek om te bepalen of er sprake is van kindermishandeling en huiselijk geweld. In de nieuwe Jeugdwet wordt geregeld dat de artikelen over het AMHK in de Wmo 2015 komen¹⁵. In voorliggend wetsvoorstel wordt om wetstechnische redenen het AMHK niet genoemd. Het streven is dat zowel de Jeugdwet als dit wetsvoorstel, zoals dat met het voorstel voor de Jeugdwet op dat onderdeel wordt gewijzigd, op 1 januari 2015 in werking treden.

¹⁵ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr.2.

2.4 Gemeentelijke verordening

De gemeenteraad stelt bij verordening de regels vast voor de uitvoering van het beleid door het college. De gemeentelijke verordening is daarmee een essentieel document voor de concrete uitwerking van het beleid van een gemeente met betrekking tot ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie, beschermd wonen en opvang. In dit beleid zal de maatschappelijke ondersteuning gericht zijn op de persoon en diens plek in de samenleving in plaats van uitsluitend op diens aandoening, beperking of indicatie. Het welbevinden van mensen moet centraal staan. Bij het ondersteunen van mensen moet er meer aandacht zijn voor problemen achter of naast de directe vraag om ondersteuning, zoals eenzaamheid of schuldenproblematiek. Het bieden van maatwerk is voor een dergelijk beleid een vereiste. Hiermee zal de gemeente bij de uitwerking van de verordening rekening moeten houden. Dit betekent naar het oordeel van de regering dat het niet mogelijk en niet wenselijk is in de verordening tot in detail vast te leggen hoe de gemeente in concrete situaties zal handelen; waar een individuele cliënt in zijn situatie het meest bij gebaat is, laat zich niet vooraf vastleggen. De gemeente moet zichzelf (haar professionals) ook de noodzakelijke beleidsruimte gunnen om het benodigde maatwerk te leveren en hiermee recht te doen aan de 'echte' ondersteuningsvraag van de cliënt.

In dit wetsvoorstel is opgenomen welke onderwerpen de gemeenteraad in ieder geval in de verordening moet opnemen. Zo moeten in de verordening bijvoorbeeld regels worden gesteld over de aan voorzieningen te stellen kwaliteitseisen en de daaruit voortvloeiende aan beroepskrachten te stellen eisen van deskundigheid. Dat geldt ook voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De fraudebestendigheid van de uitvoering van deze wet zal hierdoor worden bevorderd. De regering hecht eraan dat gemeenten actief invulling geven aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De verordening zal ook duidelijkheid moeten bieden aan de door de gemeente te stellen eisen aan de bestuursstructuur en bedrijfsvoering van aanbieders en aan de klachtenprocedure en de medezeggenschapsprocedure voor cliënten bij aanbieders. Het wetsvoorstel bepaalt niet de inhoud van de door gemeente te maken keuzes; op dit vlak komt de gemeente – ook in het belang van de ingezetenen – de beleidsruimte toe die nodig is om tot een effectieve uitvoering van de wet te komen. De regering gaat ervan uit dat gemeenten hun eisen op dit onderdeel standaardiseren om te voorkomen dat aanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn met verschillende eisen te maken krijgen. De regering vindt het van groot belang dat ingezetenen betrokken worden bij de beleidsvoering en de uitvoering van deze wet. Om die reden verplicht dit wetsvoorstel de gemeente in de verordening duidelijkheid te bieden over de wijze waarop de gemeente aan deze betrokkenheid invulling geeft.

Als gemeenten hun beleid in verordeningen vaststellen, kunnen zij deze verordeningen, binnen de kaders van de wetten van het sociale domein, voor de hele breedte van dit domein opstellen. Op deze manier kunnen gemeenten een belangrijke stap zetten op weg naar een samenhangend en integraal beleid voor het sociale domein met als gevolg dat effectiever kan worden ingespeeld op de levensbrede ondersteuningsvraag van de ingezetene.

Met dit wetsvoorstel krijgen de gemeenten de bevoegdheid om personen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen en daarmee verband houdende aannemelijke meerkosten een financiële tegemoetkoming te verstrekken. De gemeenteraad kan bij de bovenbedoelde verordening bepalen of en zo ja in welke gevallen en in welke mate het college een tegemoetkoming dient te verstrekken. Het kan gaan om een tegemoetkoming afhankelijk van aannemelijke kosten dan wel om een forfaitaire vergoeding. Gemeenten krijgen hierbij ook de beleidsruimte om de financiële tegemoetkoming te verstrekken aan personen met een inkomen boven de inkomensgrenzen die in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk voor de individuele bijzondere bijstand worden gehanteerd.

2.5 Integrale ondersteuning

Mensen die zich tot de gemeente wenden voor maatschappelijke ondersteuning, moeten er op kunnen rekenen dat een gemeente bij de beoordeling van deze melding vooral kijkt naar de persoon en het huishouden waarvan betrokkene deel uitmaakt, evenals naar de mantelzorger. De insteek voor het onderzoek is een mogelijk beperkte zelfredzaamheid of participatie of een

behoefte aan beschermd wonen of opvang. Het bezien van de mogelijkheden om tot een goed arrangement van ondersteuning te komen, vraagt een bredere blik. Het is van belang dat de gemeente in samenspraak met betrokkene of diens vertegenwoordigers beziet welke maatregelen en voorzieningen passend zijn als bijdrage om hem in staat te stellen tot zelfredzaamheid en participatie. Op basis hiervan kan de gemeente een oordeel vormen en, ingeval van een aanvraag, besluiten over te verlenen ondersteuning.

Een meer integrale benadering van de specifieke situatie is ook het vertrekpunt voor de gemeente bij de vraag of het voor de te verlenen ondersteuning van belang is samen te werken met partijen op het gebied van de zorg, jeugdhulp, onderwijs, wonen, welzijn, werk en inkomen. In voorkomende gevallen zullen ook niet-gebruikelijke partners moeten worden benaderd met het oog op bijvoorbeeld wonen en werk. Doel is te komen tot een zo goed mogelijk op elkaar afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan ondersteuning van zelfredzaamheid en participatie, beschermd wonen of opvang. Ook vanuit de integrale werkwijze, neergelegd in het regeerakkoord ("één gezin, één plan, één regisseur"). De gemeente kan dan beoordelen of het mogelijk en wenselijk is om eventueel te treffen voorzieningen in samenhang aan te pakken, zodat de betrokkene c.q. het huishouden beter kunnen worden geholpen en afhankelijkheid van maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk wordt voorkomen. Met de voorgenomen decentralisatie van verantwoordelijkheden op de terreinen van jeugd en participatie nemen de mogelijkheden van gemeenten om tot een – op de eventueel bredere problematiek gebaseerd - geïntegreerd aanbod aan cliënten te komen, fors toe. Naast mogelijkheden voor betere dienstverlening biedt een meer integrale benadering gemeenten ook mogelijkheden om tot een meer efficiënte uitvoering te komen. Voorkomen kan worden dat professionals ieder uitsluitend vanuit de eigen invalshoek met een gezin bezig zijn, zonder dat oog bestaat voor de problematiek als geheel. Een op dit uitgangspunt gebaseerde informatiehuishouding en samenwerking binnen en buiten de gemeente kunnen deze doelstelling ondersteunen. De gemeente is door het omvangrijke takenpakket binnen het sociale domein de aangewezen instantie om de regie te voeren als het gaat om preventie en integrale dienstverlening.

2.6 Samenwerking gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders

Teneinde goede zorg en ondersteuning bij mensen in de buurt te realiseren, is samenwerking op lokaal niveau tussen gemeenten en zorgverzekeraars cruciaal. De toegang tot goede zorg en ondersteuning in de buurt van mensen bevordert de gezondheid, kwaliteit van leven en zelfredzaamheid van mensen. Zorgverzekeraars en gemeenten hebben gezamenlijke doelen namelijk het vergroten van de kwaliteit van dienstverlening, het beheersen van de kosten en het delen van informatie over de zorg- en ondersteuningvraag van cliënten. Cliënten mogen in het dagelijks leven geen hinder ondervinden van de verschillende stelsels van waaruit zorg en ondersteuning wordt geleverd. De regering verwacht dan ook van zorgverzekeraars en gemeenten dat zij actief investeren in onderlinge samenwerkingsafspraken op lokaal niveau over de zorgverlening aan individuele cliënten. In de uitwerking van wet- en regelgeving, zoals dit wetsvoorstel, maar ook bij de vormgeving en bekostiging van de aanspraak wijkverpleging zal de regering samenwerking tussen verzekeraars, aanbieders en gemeenten stimuleren. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de strekking van de aangenomen motie van het lid Van Dijk over de borging van de samenwerking tussen zorgverzekeraars en gemeenten. Een voorbeeld van deze samenwerking is dat in 2013 200 gemeenteambtenaren en medewerkers van acht zorgverzekeraars deelgenomen hebben aan de masterclass over de samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars. Zij hebben tijdens de masterclass elkaars werelden beter leren kennen en hebben contacten gelegd om afspraken te maken over hoe de afstemming van zorg en ondersteuning moet plaatsvinden. Dergelijke vruchtbare contacten wil de regering samen met de VNG en ZN verder stimuleren en ondersteunen.

Op basis van dit wetsvoorstel moet de gemeente in het periodiek vast te stellen plan expliciet ook aandacht besteden aan de mogelijkheden om tot zo integraal mogelijke dienstverlening te komen door samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zvw. Gemeenten kunnen hierbij ook hun op preventie gerichte taken op grond van de Wpg betrekken. Dit wetsvoorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om in samenhang met zorgverzekeraars en zorgaanbieders arrangementen te treffen gericht op preventie, integrale zorg en ondersteuning.

Vanuit het perspectief van de cliënt dient de samenwerking meerdere doelen. Ingeval van samenloop van zorg (vanuit de Zvw) en maatschappelijke ondersteuning (vanuit de gemeente) is de cliënt er zeer bij gebaat dat er een goede afstemming in het aanbod heeft plaatsgevonden. Als zorgverlening vanuit de Zvw wordt beëindigd, bijvoorbeeld omdat de behandeling is afgelopen en bij de cliënt in verband met de ontvangen zorg nog behoefte bestaat aan ondersteuning in zijn zelfredzaamheid of participatie, dient sprake te zijn van 'een warme overdracht' (d.w.z. dat de daarvoor noodzakelijke informatie tussen zorgaanbieder en gemeente wordt uitgewisseld).

Voor zorgverzekeraars en gemeenten is van belang dat door afstemming meer doelmatige uitvoering, waaronder beperking van de administratieve lasten en uitvoeringskosten kan worden gerealiseerd. Verzekeraars en gemeenten zijn zich bewust van hun verantwoordelijkheden op dit punt. Voor de intensivering van de wijkverpleging en sociale wijkteams zijn extra middelen beschikbaar gesteld om deze ambitie in de praktijk te kunnen waarmaken. Deze intensivering biedt naar mening van de regering gemeenten en zorgverzekeraars een goede impuls om regionaal en lokaal tot de noodzakelijke arrangementen voor samenwerking te komen. Uiteraard dient de samenwerking zich niet te beperken tot gemeenten en zorgverzekeraars. De regering juicht het toe als gemeenten samenwerking zoeken met andere partijen om tot een zo integraal mogelijke dienstverlening te komen. In de praktijk zijn veel gemeenten hiermee ook al volop aan de slag. De decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten zal een belangrijke stimulans zijn om deze samenwerkingsrelaties te versterken en tot zo integraal mogelijke dienstverlening te komen.

Voorbeelden van een zo integraal mogelijke dienstverlening op dit moment zijn initiatieven om te komen tot multidisciplinaire teams in de wijk, zoals het project "Gezond meedoen" als uitvloeisel van een convenant tussen de gemeente Enschede en Menzis, de samenwerking tussen De Drechtsteden en zorgkantoor VGZ, "De ontbrekende schakel: het thuiszorgarrangement" van zorgaanbieder Aafje in samenwerking met de gemeente Rotterdam of het project "Beter samen in Noord" met betrokkenheid van Achmea, in het kader van de topsector Life Sciences & Health. Voor het slagen van multidisciplinaire teams is goede samenwerking tussen zorgverzekeraars en gemeenten een randvoorwaarde.

Andere goede voorbeelden van verbindingen tussen de uitvoering van de Zvw en de Wmo, op basis van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling, zijn het positioneren door de gemeente van een Wmo-consulent in het gezondheidscentrum, het inzetten op een bredere kennisontwikkeling bij professionals zodat burgers minder van het ene naar het andere loket worden doorverwezen, het (per wijk) in kaart brengen van gezamenlijke risico's (groepen), zoals eenzaamheid en depressie, en een gezamenlijke wijkaanpak of een gezamenlijke leefstijlinterventie.

Ook zijn er vele voorbeelden van gemeenten die, anticiperend op de komende wijzigingen in het sociale domein, actief aan de slag zijn met het opzetten van sociale wijkteams, in allerlei verschijningsvormen. In dit verband kunnen de volgende projecten benoemd worden: de 'Gezonde Wijk' in onder meer Utrecht, het 'Frontlijnteam in de wijk' in Leeuwarden, de 'Sociale Wijkteams Multi-probleemgezinnen' in Groningen, 'WIJ Eindhoven', de 'Proeftuinen Gezinsmanagement' in Tilburg, 'VenloDroom' in Venlo, 'Sociale wijkteam Wielwijk' in Dordrecht en het project 'Samen DOEN' in Amsterdam. Via het Transitiebureau Wmo, Communities of Practice 'Wijkenaanpak'¹⁶, regionale leerkringen 'Achter de Voordeur', leerkring Sociale Wijkteams en het Wmo Kennisnetwerk wordt kennis en ervaring rondom de visie, inrichting en uitvoering van de wijkteams tussen gemeenten gedeeld. Ook binnen het project regelarme instellingen wordt geëxperimenteerd met het meer integraal bieden van zorg, ondersteuning en welzijn over de domeinschotten heen. De maatschappelijke kosten-batenanalyse van het frontlijnwerk in Leeuwarden, die in het kader van de 'Achter de Voordeur'- en wijkenaanpak is uitgevoerd, laat zien dat de aanpak niet alleen tot een betere ondersteuning van de ingezetene leidt, maar daarnaast ook doelmatigheidswinst tot gevolg heeft; elke geïnvesteerde euro levert 1,60 euro aan besparing op. In Leeuwarden leidt het werken vanuit het principe "één gezin, één plan, één regisseur", in de meting tot positieve effecten voor de door ingezetenen ervaren kwaliteit van leven en de werktevredenheid van de professionals. Door

¹⁶ <http://www.wijkengids.nl/>.

de frontlijnaanpak komen meer huishoudens eerder in beeld. Door vroegtijdige ondersteuning in te zetten, die aansluit bij de mogelijkheden van het huishouden en de al bestaande zorg, worden duurdere interventies en een meer escalerende problematiek voorkomen. Het aantal uithuisplaatsingen, uitkeringen, speciale scholingstrajecten, trajecten van schuldhulpverlening, ondertoezichtstellingen en criminaliteit nemen daardoor af. De ervaren kwaliteit van leven neemt onder meer toe doordat meer mensen een zinvolle dagbesteding krijgen via arbeidsparticipatie of vrijwilligerswerk. Professionals krijgen de ruimte om de hele situatie in het huishouden aan te pakken. Dit levert betere resultaten op en daarmee ook meer plezier in het werk voor de professional. Verspilling door 'langs elkaar heen werken' wordt tegengegaan. Door de ondersteuning te laten aansluiten bij de voorzieningen in de wijk worden de zichtbaarheid van de professional, de sociale samenhang en daarmee de participatie van de buurtbewoners versterkt. Mensen waarderen de geïntegreerde, meer herkenbare en meer op maat gesneden ondersteuning.

Het e-boek 'De Praktijk als Landingbaan'¹⁷, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in mei 2013 lanceerde, bundelt de lessen en kennis die de 'Achter de Voordeur'-aanpak van multiprobleemhuishoudens de afgelopen vier jaar heeft opgeleverd bij meer dan 50 gemeenten, en koppelt dit aan de implementatie van de decentralisaties. Hieruit kunnen gemeenten onder andere leren hoe zij een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor hun integrale aanpak kunnen inrichten.

De talrijke voorbeelden op basis van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen geven de regering het vertrouwen dat deze ook hun verantwoordelijkheid in de nieuwe situatie zullen nemen. Dit wetsvoorstel gaat uit van de meer integrale ondersteuningsbehoefte van mensen en geeft daarmee een aanvullende impuls aan vormen van samenwerking van gemeenten met zorgverzekeraars en andere betrokkenen gericht op een zo effectief en doelmatig mogelijke dienstverlening.

3 Toegang tot de ondersteuning

3.1 Algemeen

Ingezetenen zijn zelf primair verantwoordelijk voor hun zelfredzaamheid en participatie. Voor het vaststellen van de mate van zelfredzaamheid is het van belang te beoordelen in hoeverre iemand in staat is tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en of iemand in staat is tot het voeren van een gestructureerd huishouden. Voor het beoordelen van de mate van participatie moet beoordeeld worden in hoeverre iemand kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

De eigen verantwoordelijkheid van de ingezetene is een belangrijke pijler van dit wetsvoorstel. Tot die eigen verantwoordelijkheid van de ingezetene behoort ook dat hij een beroep doet op familie en vrienden – zijn eigen sociale netwerk – alvorens hij bij de gemeente aanklopt voor hulp. Het is immers heel normaal dat mensen iets doen voor hun partner, familielid of goede vriend als die niet geheel op eigen kracht kan deelnemen aan de samenleving. De regering wil het automatisme doorbreken dat ingezetenen zich bij elke hulpvraag tot de overheid wenden. In de omslag die met dit wetsvoorstel in gang wordt gezet, is het niet meer vanzelfsprekend dat de overheid bij iedere hulpvraag bijspringt. Uitgangspunt is dat iedere ingezetene eerst kijkt wat hij zelf kan doen, wat zijn sociale omgeving voor hem kan doen of wat hij zelf voor een ander kan doen.

Hiermee wordt niet uit het oog verloren dat iedereen een beroep mag doen op zijn gemeente. Geen enkele cliënt wordt op voorhand, bijvoorbeeld op grond van inkomen, uitgezonderd van de toegang tot ondersteuning door zijn gemeente. Eenieder kan zich melden bij zijn gemeente met een hulpvraag. In het onderzoek dat de gemeente na de melding uitvoert, zullen eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheden van de sociale omgeving worden betrokken en meegewogen om uiteindelijk tot een besluit te komen over het al dan niet bieden van ondersteuning vanuit de gemeente. Dit wetsvoorstel beoogt immers niet dat cliënten aan hun lot

¹⁷ https://achterdevoordeur.mett.nl/Bibliotheek/downloads_getfilem.aspx?id=283924.

worden overgelaten. Integendeel, de regering is zich ervan bewust dat er ingezetenen zijn, die ondanks al hun inspanningen of die van hun netwerk, al dan niet tijdelijk, niet buiten hulp van de gemeente kunnen. Het college beoordeelt in dit soort gevallen welke maatschappelijke ondersteuning een passende bijdrage levert aan het realiseren van een situatie waarin een cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven. Daar waar mogelijk, zal de maatschappelijke ondersteuning 'ontwikkelingsgericht' worden ingezet; mensen met beperkingen kunnen zich met een daartoe afgestemde ondersteuning positief ontwikkelen in hun mate van zelfredzaamheid in de samenleving.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toegang tot ondersteuning en de wijze waarop de gemeente de eigen verantwoordelijkheid van de ingezetene en de inzet van het sociale netwerk benut. Ook wordt ingegaan op de afweging die de gemeente maakt om te komen tot het inzetten van een algemene voorziening dan wel een maatwerkvoorziening. In dit hoofdstuk komt ook de ondersteuning aan mensen die beschermd wonen en opvang nodig hebben, aan de orde. Onder beschermd wonen wordt in dit kader verstaan het wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de groep cliënten die als gevolg van dit wetsvoorstel voor ondersteuning bij hun zelfredzaamheid en participatie een beroep zullen gaan doen op de gemeente.

3.2 Mensen die ondersteuning behoeven

Mensen met een beperking of aandoening kunnen voor hun zelfredzaamheid en participatie in meer of mindere mate zijn aangewezen op ondersteuning van de gemeente. Het gaat daarbij sinds de inwerkingtreding van de Wmo op 1 januari 2007 om mensen die niet in staat zijn zelf hun sociaal vervoer te organiseren, die vanwege een handicap een aanpassing in de woning behoeven, hulp nodig hebben bij het huishouden of bijvoorbeeld een rolstoel.

Na de inwerkingtreding van de Jeugdwet wordt de gemeente ook verantwoordelijk voor alle jeugdhulp voor jeugdigen tot 18 jaar.¹⁸

Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden gemeenten ook verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die niet in staat zijn zelfstandig een gestructureerd huishouden te voeren en de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen uit te voeren, voor doventolkzorg en voor mensen die een beschermde woonomgeving nodig hebben. Het gaat derhalve om mensen die zonder deze ondersteuning niet zelfredzaam zijn. Ondersteuning met het oog op het voeren van een gestructureerd huishouden omvat bijvoorbeeld hulp bij contacten met officiële instanties, hulp bij het aanbrengen van structuur in het huishouden, hulp bij het leren om zelfstandig te wonen, hulp bij het omgaan met onverwachte gebeurtenissen die de dagelijkse structuur doorbreken of hulp bij het omgaan met geld.

Soms bestaat (ook) behoefte aan aanvullende ondersteuning bij de algemene dagelijkse levensverrichtingen, zoals een aansporing om onder de douche te gaan. Onder de AWBZ is deze laatste vorm van ondersteuning onderdeel van de functie persoonlijke verzorging. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel valt deze ondersteuning, die niet ingegeven door een behoefte aan geneeskundige zorg of een hoog risico daarop, onder de verantwoordelijkheid van

¹⁸ Onder jeugdhulp wordt alle ondersteuning, hulp en zorg verstaan die jeugdigen en hun ouders nodig hebben bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Jeugdigen tot 18 jaar kunnen voor woningaanpassing een beroep doen op dit wetsvoorstel. Tot aan de inwerkingtreding van de Jeugdwet kunnen jeugdigen (of de gezaghebbende ouder) voor begeleiding (inclusief vervoer), persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf een beroep doen op de AWBZ.

gemeenten. Deze ondersteuning is gericht op behoud of verbeteren van zelfredzaamheid voor cliënten die, al naar gelang de zwaarte van hun beperking, hulp nodig hebben bij diverse activiteiten in hun dagelijkse leven. Het gaat meestal om de ondersteuning en begeleiding bij het laten uitvoeren van deze 'algemene dagelijkse levensverrichting' door de cliënt zelf. De noodzaak voor deze vorm van ondersteuning bij het maatschappelijk functioneren doet zich vaak voor bij cliënten met een zintuiglijke of verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek; de verzorging wordt als het ware gegeven in het verlengde van overige benodigde begeleiding. De mensen die dit aangaat, kunnen na de inwerkingtreding van dit voorstel een beroep doen op ondersteuning door hun gemeente.

Gelet op de centrale rol die gemeenten spelen op diverse onderdelen van het sociale domein, zowel op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning - dat met dit wetsvoorstel verder wordt uitgebreid - als op het terrein van de jeugdzorg, werkgelegenheid, wonen, en eventueel schuldhulpverlening, kunnen zij, ook met een geringere reikwijdte van het wetsvoorstel dan aanvankelijk beoogd, nog steeds een regisserende rol spelen.

Mensen die verpleging nodig hebben in de thuissituatie ('extramurale verpleging') en die gewend waren een beroep te doen op de AWBZ, kunnen zich in de toekomst wenden tot hun zorgverzekeraar. De regering kiest ervoor om verpleging en verzorging bijeen te houden vanwege de zorginhoudelijke samenhang tussen deze vormen van zorg. Verpleging en verzorging wordt integraal geleverd door een team van verpleegkundigen en verzorgenden. Zij spreken met elkaar af wie welke zorg verleent en men houdt gezamenlijk een vinger aan de pols. Deze manier van werken zorgt ervoor dat de cliënt de zorg in samenhang ontvangt. Scheiding van verpleging en verzorging zou hiermee niet alleen nadelig voor de cliënt zijn - ook zorgverleners zouden als het ware 'opgeknipt' worden.

Ook cliënten die uitsluitend verzorging nodig hebben, zullen een beroep kunnen doen op de verzekeraar, op grond van de Zvw. Deze cliënten worden met regelmaat door een verpleegkundige gezien, die een oogje in het zeil kan houden en eventuele risico's tijdig kan signaleren. Dit is nu het geval en dat moet ook zo blijven. Tijdige signalering voorkomt zwaardere aandoeningen en een eventueel extra beroep op zorg of ziekenhuisopname.

Cliënten die een beroep kunnen doen op de Wlz, kunnen geen beroep doen op ondersteuning op grond van dit wetsvoorstel; wel kunnen zij gebruik maken van algemene voorziening, bijvoorbeeld sociaal vervoer.

3.3 Meer eigen verantwoordelijkheid voor mensen

Een uitgangspunt van onze samenleving is dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun leven en dus ook voor hun zelfredzaamheid en participatie. Het streven van de regering is er dan ook op gericht dat zoveel mogelijk ingezetenen die verantwoordelijkheid zelf kunnen dragen, zelfredzaam zijn en participeren. Dit uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid en, daarmee samenhangend, zo mogelijk voorkomen dat een beroep moet worden gedaan op beschermd wonen of opvang, is in dit wetsvoorstel nadrukkelijker opgenomen dan in de Wmo.

In dit wetsvoorstel is een goede balans gezocht tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van ingezetenen en hun sociale netwerk voor de eigen situatie en anderzijds de verantwoordelijkheid van de gemeente om ingezetenen die het niet op eigen kracht en met inzet van hun sociale netwerk klaarspelen, te ondersteunen bij hun zelfredzaamheid of participatie of beschermd wonen of opvang te bieden, en zo een passende bijdrage te leveren aan het realiseren van een situatie waarin een cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en daarmee zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven.

Ingeval een betrokkene niet of niet meer volledig zelfredzaam is, onvoldoende in staat is tot participatie of behoefte heeft aan beschermd wonen of opvang, is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat de betrokkene eerst kijkt in hoeverre hij zelf, en zijn directe omgeving, een bijdrage kan leveren, en deze dan ook levert als dat mogelijk is, aan het verbeteren van zijn situatie. De gemeente mag dit ook verwachten en vragen van een ingezetene die een beroep doet op de gemeente. Het is naar de mening van de regering immers heel normaal dat je je inspanst om je eigen situatie te verbeteren of dat je iets doet voor een partner of familielid als die niet geheel

op eigen kracht kan deelnemen aan de samenleving. De regering stapt af van het automatisme dat de overheid per definitie deze rol naar zich toetrekt, maar gaat niet zo ver om het sociaal netwerk te verplichten om ondersteuning te bieden waar dat mogelijk is.

De gemeente heeft naar het oordeel van de regering wel een verantwoordelijkheid om zoveel mogelijk te bevorderen dat betrokkenen, al dan niet met inzet van personen uit hun sociale netwerk, hun eigen mogelijkheden en hun probleemoplossend vermogen benutten en versterken en dus niet of zo min mogelijk aangewezen raken op maatschappelijke ondersteuning. Uit onderzoek¹⁹ blijkt dat het voor het succesvol aanspreken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van betrokkenen van groot belang is zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij wat betrokkenen zelf kunnen en graag willen. Maatwerk en een integrale aanpak zijn dus geboden. De gemeente mag aan de andere kant van de betrokkene een actieve bijdrage verwachten. De regering vindt het van belang dat gemeenten hieraan ruim aandacht besteden in het plan waarin de gemeenteraad inhoud geeft aan het te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning.

De cliënt zal een aanbod van de gemeente om hem te ondersteunen bij het benutten of versterken van zijn probleemoplossend vermogen of dat van zijn netwerk in het algemeen met beide handen aangrijpen. Dit zal zeker het geval zijn indien de gemeente daarbij aansluiting zoekt bij wat de cliënt al kan en wat hij graag wil. Het is ook aan de cliënt of zijn vertegenwoordigers om daar duidelijkheid over te bieden. Het is aan de gemeente om die duidelijkheid in de individuele situatie te krijgen. Uiteraard mag een gemeente ook van een cliënt verwachten en vragen dat hij zich maximaal inspant en eventueel 'stappen' zet die wellicht niet zijn eerste keuze zijn. Het wetsvoorstel bevat geen algemene normen hieromtrent; het gaat bij uitstek om maatwerk. Bij de beoordeling van de mogelijkheden om mee te werken neemt de gemeente vanzelfsprekend de persoonlijke situatie in ogenschouw. In lijn met het voorgaande moet de betrokkene naar het oordeel van de regering in het kader van zijn melding voor een maatwerkvoorziening ook de gemeente actief informeren over personen die onderdeel uitmaken van zijn sociale netwerk en over wat deze personen al dan niet bij de maatschappelijke ondersteuning voor hem zouden kunnen betekenen. Indien de gemeente dat wenselijk vindt, moet de betrokkene ook bereid zijn de gemeente in contact te brengen met personen uit zijn sociale netwerk. Dit is alleen anders als de betrokkene gegronde redenen heeft om dit te weigeren. De gemeente kan in de verordening, met inachtneming van de in dit wetsvoorstel opgenomen definitie, nader invullen wat in dit kader verstaan wordt onder 'gebruikelijke hulp' van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten. Het wordt wenselijk geacht dat gemeenten op het punt van de gebruikelijke hulp beleid ontwikkelen. Het opstellen van een objectief afwegingskader wat betreft de afbakening en inzet van gebruikelijk hulp kan voorkomen dat in voorkomende gevallen sprake is van toeval of van willekeur. Dat laat onverlet dat gemeenten in individuele situaties telkens weer een zorgvuldige afweging dienen te maken en daarbij rekening dienen te houden met de noodzaak tot ondersteuning en de specifieke omstandigheden van aanvrager, waaronder zijn persoonskenmerken en zijn gezinssituatie. Handvatten voor het te ontwikkelen beleid kunnen gemeenten mogelijk ontlenen aan het door MO-zaak opgestelde afwegingskader 'richtlijn indicatieadvisering Hulp bij het Huishouden'.

Wanneer het gebruikelijke hulp van een inwonend kind betreft, is van belang dat acht wordt geslagen op het vermogen van het desbetreffende kind wat betreft verrichten van licht huishoudelijk werk; er is een zorgvuldige afweging vereist, waarbij rekening wordt gehouden met wat op een bepaalde leeftijd als bijdrage van een kind mag worden verwacht, de ontwikkelingsfase van het specifieke kind en het feitelijke vermogen van het desbetreffende kind om een bijdrage te leveren. De inzet van kinderen mag niet ten koste gaan van hun welbevinden en ontwikkeling, waaronder schoolprestaties. Voor gebruikelijke hulp wordt als regel geen maatschappelijke ondersteuning verleend. Uiteraard is de feitelijke situatie uitgangspunt bij het vaststellen of en in welke mate van gebruikelijke hulp sprake kan zijn.

¹⁹ 'Transformeren voor gevorderden in het maatschappelijk domein' en Actieonderzoek 'Hemelse modder Zaanstad' uit maart 2013.

Een te verkiezen mogelijkheid om de zelfredzaamheid of de maatschappelijke participatie van een cliënt te verbeteren, is waar mogelijk het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten. Indien dit voor iemand mogelijk is, moet die kans uiteraard ook benut worden. De cliënt die maatschappelijke ondersteuning ontvangt, kan zichzelf helpen door het verrichten van die activiteiten en daardoor niet alleen zijn eigen maatschappelijke participatie verbeteren, maar ook 'iets terugdoen' en dat geeft mensen een sterker gevoel van eigenwaarde dan wanneer men alleen 'ontvangt' - hoe noodzakelijk dat ook is. Eenzaamheid kan mogelijk worden verminderd door bijvoorbeeld ouderen te laten voorlezen op de voorschoolse opvang voor kinderen met een taalachterstand; of de gepensioneerde boekhouder die rolstoelgebonden is, wordt vrijwilliger in het kader van de gemeentelijke schuldhelpverlening. Zo kan het mes 'aan twee kanten snijden': de maatschappelijke participatie van de betrokkene neemt toe en draagt bij aan het oplossen/beperken van een maatschappelijk probleem.

De regering wil de inzet van cliënten voor maatschappelijk nuttige activiteiten in het kader van dit wetsvoorstel geen dwingend karakter geven; de cliënt kan niet gedwongen worden om 'in ruil voor' de ondersteuning zulke activiteiten te verrichten op straffe van het verliezen van die ondersteuning. Het opnemen van een verplichting, zoals de Wet werk en bijstand bevat, vindt de regering in dit wetsvoorstel minder passend en een brug te ver vanwege het karakter van de voorziening. De regering vindt het echter wel passend dat de gemeente de vraag naar de mogelijkheden in dit verband onderzoekt en met de cliënt bespreekt en spreekt de hoop uit dat de aanwezige kansen die dit mensen kan bieden in de praktijk steeds meer benut zullen worden.

3.4 Onderzoek en cliëntondersteuning

In de gevallen waarin een ingezetene het naar zijn idee niet redt (alleen dan wel met hulp van zijn sociale omgeving of wellicht met gebruikmaking van algemene voorzieningen) en naar zijn idee hulp van de gemeente nodig heeft, kan hij zich bij de gemeente melden. De melding dat iemand behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning, is vormvrij; die kan bijvoorbeeld telefonisch of via het internet plaatsvinden. In veel gevallen zal de melding ook niet uitsluitend op het gemeentehuis kunnen plaatsvinden, maar ook (als de gemeente dat zo organiseert) bijvoorbeeld bij een sociaal wijkteam of een buurthuis. De gemeente zal de ontvangst van de melding aan de cliënt bevestigen en het tijdstip van de melding registreren.

In vervolg op deze melding zal het college in samenspraak met de cliënt zo spoedig mogelijk een onderzoek (laten) instellen. Indien een ingezetene alleen informeert naar bijvoorbeeld de beschikbaarheid van een algemene voorziening of kenbaar maakt gebruik te willen maken van een algemene voorziening, is er geen aanleiding om een onderzoek in te stellen. Een onderzoek kan, indien de gemeente daarvoor kiest, ook worden uitgevoerd door bijvoorbeeld het wijkteam of het maatschappelijk werk. Van belang is dat de gemeente de voor het onderzoek vereiste deskundigheid en professionaliteit organiseert. Van de cliënt die zich heeft gemeld, wordt vanzelfsprekend verwacht dat hij meewerkt aan de uitvoering van het noodzakelijke onderzoek en daarvoor ook de noodzakelijke informatie verstrekt. Het is daarbij ook van groot belang dat de gemeente zich in het onderzoek richt op het bereiken van een resultaat dat, waar mogelijk, zo veel mogelijk aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de cliënt zelf en zijn sociale omgeving. Vanzelfsprekend kan het ook voorkomen dat een cliënt die al maatschappelijke ondersteuning van de gemeente ontvangt, zich opnieuw bij het college meldt, omdat de maatschappelijke ondersteuning naar zijn oordeel niet adequaat meer is. Een andere mogelijkheid is dat de aanbieder een signaal afgeeft dat de geboden ondersteuning niet meer voldoet omdat de persoonlijke situatie van de burger is verslechterd of een mantelzorger is weggefallen. Uiteraard kan het ook voorkomen dat het college dit zelf vaststelt.

Na een melding door of namens een cliënt is het college gehouden een onderzoek in te stellen. Ook ingeval deze melding door een aanbieder plaatsvindt of het college zelf vaststelt dat de geboden ondersteuning niet meer adequaat is, moet het college een onderzoek instellen. Om te benadrukken dat de gemeente niet altijd tot het verstrekken van een maatwerkvoorziening zal (hoeven) besluiten en om het belang te benadrukken van mogelijke verbanden met aanpalende beleidsterreinen, wordt in het wetsvoorstel expliciet aangegeven welke elementen het college in het onderzoek moet betrekken. Een onderzoek begint, vanzelfsprekend, met een onderzoek naar de persoonskenmerken van de aanvrager, diens behoeften en voorkeuren. Daarna moet

achtereenvolgens worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de zelfredzaamheid te verbeteren, maatschappelijk te participeren of te voorzien in een adequate vorm van wonen of opvang door inzet van eigen kracht, inzet van gebruikelijke hulp door het sociale netwerk van de betrokkene, inzet van mantelzorg, inzet van algemene voorzieningen of maatschappelijk nuttige activiteiten. Ten slotte moet in het onderzoek de vraag worden betrokken of, en zo ja hoe, het door middel van samenwerking met andere partijen zoals jeugdhulp, welzijn, wonen of partijen op het terrein van werk en inkomen mogelijk is te komen tot verbetering van zelfredzaamheid en participatie of te voorzien in de behoefte aan beschermd wonen of opvang.

Het zal regelmatig voorkomen dat niet alle aspecten die onderdeel van een onderzoek moeten zijn, ook in een concrete casus aan de orde hoeven te komen, omdat bijvoorbeeld blijkt dat aan de behoefte van de cliënt aan maatschappelijke ondersteuning kan worden voldaan door het geven van informatie, een eenvoudige verwijzing of omdat bijvoorbeeld blijkt dat een combinatie van eigen kracht en gebruikelijke hulp van een huisgenoot volstaat. Dat is echter alleen zo wanneer de cliënt hiermee instemt en laat blijken dat hij geen maatwerkvoorziening wenst aan te vragen. De wettelijke verplichting voor het college om een onderzoek in stellen, impliceert geenszins dat uiteindelijk een maatwerkvoorziening zal worden toegekend. Uit het onderzoek kan blijken dat de cliënt, als hij daarna een aanvraag indient, waarschijnlijk een maatwerkvoorziening toegekend krijgt. Daarvoor is echter nodig dat in het onderzoek wordt vastgesteld dat niet op een andere manier is te voorzien in de behoefte van de cliënt aan maatschappelijke ondersteuning. Het uitgangspunt is 'geen toekenning tenzij'.

In het kader van het project 'De Kanteling' zijn veel gemeenten al vertrouwd met deze werkwijze. Dat betekent dat altijd eerst een gesprek plaatsvindt met de cliënt om in samenspraak de ervaren problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen helder te krijgen. Vervolgens wordt met elkaar bezien wat er moet gebeuren, wie daar een rol bij kan spelen en welke afspraken worden gemaakt. De gemeente beoordeelt of alle informatie die nodig is voor een onderzoek, beschikbaar is; uiteraard heeft de cliënt een actieve rol en kan deze eventueel aanvullende informatie aandragen die ook van belang is voor een goede beoordeling van de beperkingen, mogelijkheden en eventueel noodzakelijke ondersteuning. De gemeente zal de cliënt informeren over de persoonsgegevens die zij voor het onderzoek nodig heeft en hem zo nodig toestemming vragen om relevante informatie waarover zij uit anderen hoofde beschikt, te mogen gebruiken of deze van derden te mogen betrekken (zie hiervoor hoofdstuk 6 van deze toelichting). Zo kan het bijvoorbeeld nodig zijn om het advies in te winnen van een deskundige die vertrouwd is met de problematiek van de cliënt met een psychiatrische geschiedenis of een specifieke beperking die nadere toelichting vraagt. Indien dat aan de orde is, zal de gemeente een dergelijk advies moeten afwachten; dat is immers noodzakelijk in het kader van een zorgvuldig onderzoek en voor het totale beeld dat de gemeente zich moet vormen van de cliënt en diens ondersteuningsvraag. De hiervoor beschreven opzet van een melding dat een cliënt maatschappelijke ondersteuning behoeft of lijkt te behoeven en onderzoek daarnaar, is bewust gekozen en is gebaseerd op de door gemeenten zelf ontwikkelde uitvoeringspraktijk (in het kader van De Kanteling).

Tijdens het onderzoek kan de cliënt, als hij dat wenst, gebruik maken van cliëntondersteuning. Op basis van dit wetsvoorstel moet het college ervoor zorgen dat cliëntondersteuning beschikbaar is voor cliënten die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben of problemen hebben op andere terreinen binnen het sociale domein, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, onderwijs of schuldenproblematiek. Het college moet er voor zorgen dat de cliëntondersteuning zo wordt vormgegeven dat het belang van de betrokken cliënt in deze ondersteuning uitgangspunt is. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner, langs de weg van de professionaliteit en de wettelijke plicht voor het college ten aanzien van de (organisatorische) invulling, naar de mening van de regering voldoende gewaarborgd. Het is van belang dat de cliëntondersteuner daadwerkelijk het belang van de cliënt dient en dat de cliënt het gevoel heeft dat deze persoon naast hem staat en in de positie is om diens belang te dienen. Indien de cliënt twijfelt aan de objectiviteit van de cliëntondersteuner, mag hij de gemeente daarop wijzen en vragen om een andere ondersteuner. De gemeente moet aan dat verzoek gehoor geven. Uiteraard kan de cliënt ook zelf zijn ondersteuning organiseren (naasten, vertegenwoordigers). De cliëntondersteuning is kosteloos voor de cliënt die daar een beroep op doet.

Het gaat hierbij om ondersteuning van de verminderd zelfredzame cliënt met informatie en advies teneinde de cliënt zo nodig in staat te stellen tot het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning (preventieve zorg, zorg, jeugd, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen). Cliëntondersteuning op zichzelf kan al een belangrijke bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid en participatie van mensen. Het kan voorkomen dat de inzet van een cliëntondersteuner door de gemeente (in de vorm van kortdurende ondersteuning) al toereikend blijkt te zijn om iemand regie te laten verkrijgen over zijn eigen situatie, waarmee maatwerkvoorzieningen niet meer nodig zijn. Het is essentieel dat de hulpvraag, voor zover dat aan de orde is, integraal en domeinoverstijgend wordt bekeken, dat wil zeggen in samenhang met vragen en problemen van de cliënt op andere beleidsdomeinen. Doet de cliënt mogelijk ook al een beroep op jeugdzorg voor zijn kinderen of zijn er wellicht ook schulden of andere problemen, dan dient dit te worden betrokken in de boordeling van de problematiek en het bepalen van de ondersteuningsbehoefte. Uiteraard zijn er ook hulpvragen die de gemeente adequaat kan beoordelen op basis van een eenvoudig onderzoek. Voor een goede beoordeling van de persoonlijke situatie moet de gemeente ten tijde van het onderzoek – dus in vervolg op de aanmelding – kunnen beschikken over de noodzakelijke persoonsgegevens. Dit zijn, gegeven de wettelijke opdracht om tot een zo integraal mogelijke benadering te komen, in voorkomende gevallen ook gegevens van zorgverzekeraars, zorgaanbieders, jeugdhulp, onderwijs en werk en inkomen. Het is van belang dat de betrokkene tijdens het onderzoek op de hoogte wordt gesteld van de verwerking en verstrekking van deze gegevens en dat de gemeente daarvoor aan de cliënt toestemming vraagt.

In veel gemeenten worden sociale wijkteams gevormd. Sommige gemeenten kiezen er voor om deze wijkteams het onderzoek te laten doen en in overleg met de cliënt te laten bepalen welke ondersteuning nodig is. Vanzelfsprekend blijft de gemeente altijd verantwoordelijk. Op basis van dit wetsvoorstel moet de melding bij de gemeente dat behoefte aan maatschappelijke ondersteuning bestaat, altijd vooraf gaan aan een eventuele aanvraag om een maatwerkvoorziening. Na de melding start het onderzoek en op basis van de uitkomst kan de cliënt een aanvraag indienen voor een maatwerkvoorziening. Met het splitsen van melding en onderzoeksfase en aanvraag wil de regering de zorgvuldigheid van de afweging waarborgen en juridisering zo veel mogelijk voorkomen. De gehele periode van onderzoek en beslissen op de aanvraag bedraagt acht weken; dat is gelijk aan de termijn die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt aangehouden voor het nemen van een beslissing op een aanvraag. De regering heeft, om het aantal onderzoeken en daarmee uitvoeringslasten voor de gemeenten te beperken, overwogen of een alternatief denkbaar is voor het uitvoeren van een onderzoek ingeval door of namens een cliënt wordt gemeld dat hij maatschappelijke ondersteuning behoeft of lijkt te behoeven. Een mogelijkheid die in de voorbereiding van dit wetsvoorstel aan de orde is geweest, is het gebruiken van een inlichtingenformulier om een aanvraag voor een maatwerkvoorziening in te dienen. In dit inlichtingenformulier zou dan onderbouwd moeten worden dat er geen andere mogelijkheid is dan een beroep te doen op een maatwerkvoorziening van de overheid. De regering ziet dit echter niet als een goed alternatief voor de voorgestelde procedure, omdat het alternatief afbreuk doet aan de mogelijkheid om het onderzoek in samenspraak met de cliënt uit te voeren en in samenspraak met de betrokkene maatwerk te bieden. Het uit te voeren onderzoek helpt het college ook om tot een goed onderbouwde beslissing op een eventuele aanvraag te komen.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de regering het van groot belang vindt dat het onderzoek en het daarmee verband houdende contact met de cliënt en in veel gevallen zijn sociale netwerk op een zorgvuldige en professionele manier plaatsvindt. Dit is essentieel voor het bereiken van maatwerk en het aanspreken of verbeteren van de zelfredzaamheid van de cliënt en zijn sociale netwerk. De regering heeft er vertrouwen in dat de gemeente het onderzoek zorgvuldig en professioneel zal uitvoeren. De ervaringen met 'De Kanteling' waarin het 'keukentafelgesprek' een centraal element vormt, laten dat ook zien. In de toelichting inzake het transitieplan (par. 11.1) komt het belang dat het onderzoek op een zorgvuldige en professionele manier plaatsvindt, uitgebreid aan de orde. De regering nodigt de veldpartijen en gemeenten uit, op om op korte termijn het initiatief te nemen om een kwaliteitsstandaard te ontwikkelen die betrekking heeft op de wijze waarop het onderzoek moet worden uitgevoerd.

Bij het voorgaande is ook van belang dat met een goed uitgevoerd onderzoek recht wordt gedaan aan het belang van de cliënt die zich met een hulpvraag heeft gemeld, ook in het geval van een (gedeeltelijke) afwijzing van de aanvraag. Het biedt een zorgvuldige basis voor een afweging en besluitvorming en biedt de cliënt overzicht en inzicht in zijn eigen situatie en – desgewenst – de mogelijkheid de besluitvorming op een aanvraag gericht aan te vechten.

Om de cliënt in staat te stellen een aanvraag te doen voor een maatwerkvoorziening, verstrekt de gemeente hem een weergave van de uitkomsten van het onderzoek. Dat moet in beginsel schriftelijk. Een goede weergave maakt het voor de gemeente inzichtelijk om een juiste beslissing te nemen te nemen op een aanvraag en draagt bij aan een inzichtelijke communicatie met de cliënt. Uiteraard zal de weergave van de uitkomsten van het onderzoek variëren met de uitkomsten van het onderzoek. Zo zal de weergave van het onderzoek bijvoorbeeld heel beperkt kunnen zijn als de cliënt van mening is goed geholpen te zijn en de uitkomst is dat geen aanvraag van een maatwerkvoorziening noodzakelijk is. Bij meer complexe onderzoeken zal uiteraard een uitgebreidere weergave noodzakelijk zijn.

Veel gemeenten zijn al gewend te werken met een weergave van de uitkomsten van het onderzoek, omdat zij werken volgens de principes van 'De Kanteling'.

Desgewenst kan de gemeente de schriftelijke weergave van de uitkomsten van het onderzoek ook gebruiken als een met de cliënt overeengekomen plan (arrangement) voor het bevorderen van zijn zelfredzaamheid en participatie waarin de gemaakte afspraken en de verplichtingen die daaruit voortvloeien, zijn vastgelegd. Het is in dat geval passend dat het college en de cliënt dit plan ondertekenen.

3.5 Algemene voorzieningen

De regering heeft het voornemen om het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap goed te keuren. Dit wetsvoorstel, waardoor gemeenten verantwoordelijk worden voor de maatschappelijke ondersteuning van een grotere groep ingezetenen dan tot op dit moment, is naar het oordeel van de regering een belangrijk instrument bij het realiseren van de inclusieve samenleving die dit verdrag beoogt. De zorg voor een toegankelijke samenleving en het realiseren van algemene voorzieningen die bijdragen aan de bevordering van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met fysieke en of psychische beperkingen, zijn daarvoor essentieel.

Algemene voorzieningen zijn toegankelijk voor alle ingezetenen van een gemeente; ook mensen die zorg ontvangen als bedoeld in de Wlz kunnen dus bijvoorbeeld gebruik maken van een algemene voorziening voor sociaal vervoer of mantelzorgondersteuning. De regering gaat ervan uit dat gemeenten stevig zullen inzetten op het realiseren van deze algemene voorzieningen en daaraan in hun plan met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning ruime aandacht zullen besteden.

Zaken die in dit kader van belang zijn, zijn bijvoorbeeld de verbetering van de toegankelijkheid van gebouwen en voorzieningen, het lokale vervoer en de toegankelijkheid van informatie. Andere algemene voorzieningen met een iets specifiek karakter zijn bijvoorbeeld een klussendienst, een was- en strijkservice, een maaltijdvoorziening, sociaal vervoer, informele buurtzorg, sociaal-culturele voorzieningen, opvang voor dak- en thuislozen die uitsluitend bestaat uit slapen en eten zonder verdere ondersteuning of meer specifiek, winteropvang. Gemeenten kunnen, indien zij dit wensen, de diensten van bijvoorbeeld een sociaal wijkteam in de vorm van een algemene voorziening organiseren. De gemeente kan, naast de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen, voor het gebruik van een algemene voorziening een vergoeding (bijdrage) van de ingezetene vragen, welke veelal moet worden betaald aan de aanbieder van die voorziening. De hoogte van deze vergoeding kan de gemeente zelf bepalen. Dit wetsvoorstel laat gemeenten die ruimte. Indien de gemeente dit wenst, kan de gemeente een korting geven op deze eigen bijdrage, bijvoorbeeld voor bezitters van een 'minimapas'. Om van een algemene voorziening gebruik te kunnen maken, is geen uitgebreid onderzoek naar de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager noodzakelijk. Een formele beslissing (beschikking) van de gemeente is niet nodig. De aanvrager die tot de doelgroep van de voorziening behoort, kan er meestal meteen gebruik van maken. Is de aanvrager van mening dat hij niet voldoende wordt ondersteund met een algemene voorziening, dan geeft hij dat aan bij de persoon met wie hij contact heeft gehad, dan kan hij een maatwerkvoorziening aanvragen.

Naast het streven naar een inclusieve samenleving zijn er ook andere motieven om te investeren in algemene voorzieningen. Uit ervaringen met het programma '*Welzijn Nieuwe Stijl*' blijkt dat het in veel gevallen voor de cliënten beter en prettiger is om gebruik te maken van algemene voorzieningen dan van een maatwerkvoorziening. Samen eten, bijvoorbeeld, levert sociale contacten op en wordt door mensen daarmee veelal als prettiger ervaren dan een thuis afgeleverde magnetronmaaltijd die je alleen eet. Voor gemeenten geldt dat de inzet van algemene voorzieningen zich veelal doelmatiger laat organiseren dan het verstrekken van een maatwerkvoorziening.

De gemeenteraad moet in het periodiek vast te stellen plan aandacht besteden aan het treffen van algemene voorzieningen gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid of participatie, en het voorzien in de behoefte aan beschermd wonen en opvang. Hiermee wordt geborgd dat op het niveau van de gemeenteraad wordt afgewogen op welke wijze algemene voorzieningen vorm krijgen en voor wie deze geschikt zijn aan de ene kant en welke maatwerkvoorzieningen aan de andere kant moeten worden getroffen voor de cliënten voor wie een algemene voorziening niet toereikend is. Bij deze door gemeenten te maken afweging is van belang dat cliënten die nog gebruik kunnen maken van algemene voorzieningen, zich vaak minder afhankelijk zullen voelen en mogelijk meer regie over het eigen leven ervaren, dan indien ze zijn aangewezen op een maatwerkvoorziening. Daar komt bij dat de kosten en administratieve lasten van een algemene voorziening veelal lager zijn.

De gemeente is vrij in de keuze welke algemene voorzieningen zij treft. De regering kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat gemeenten ervoor kiezen om in bepaalde situaties ondersteuning in het huishouden of sociaal vervoer in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden. Door deze ondersteuning in de vorm van een algemene voorziening aan te bieden, kan de gemeente voorzien in een door de gemeente nader in te vullen niveau van ondersteuning als het gaat om bijvoorbeeld de kwaliteit, de beschikbaarheid en de voor de ingezetenen daaraan verbonden kosten.

Doordat het treffen van algemene voorzieningen gericht op maatschappelijke ondersteuning onderdeel moet uitmaken van het periodiek door de gemeenteraad vast te stellen plan, wordt ook benadrukt dat een algemene voorziening in de daarvoor geschikte situaties een voorliggend en volwaardig alternatief is voor een maatwerkvoorziening. Of dit in een individueel geval ook zo is, onderzoekt de gemeente indien door of namens een betrokkene een melding is gedaan dat deze maatschappelijke ondersteuning nodig heeft. Een cliënt die naar het oordeel van de gemeente voor een specifieke vorm van ondersteuning gebruik kan maken van een algemene voorziening, komt dus niet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening voor die ondersteuning. Wel kan en zal er in veel gevallen sprake zijn van individuele arrangementen gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, waarin eigen kracht, ondersteuning vanuit het eigen netwerk, algemene voorziening(en) en maatwerkvoorziening elkaar aanvullen.

3.6 Maatwerkvoorziening (individuele voorziening)

De meeste mensen kunnen zich, al dan niet met inzet van zijn sociale netwerk en met gebruikmaking van algemene voorzieningen, zelf redden en zijn zelf in staat mee te doen aan de samenleving. Indien uit het onderzoek blijkt dat iemand hiertoe niet in staat is, moet deze er zeker van kunnen zijn, dat de gemeente hem ondersteunt. In dat geval beslist het college – binnen de grenzen van wat daarover in het plan en de verordening is vastgelegd – tot verstrekking van een maatwerkvoorziening die bijdraagt aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie, opdat deze zo lang mogelijk in de eigen omgeving kan blijven wonen. Dit wetsvoorstel verankert dit uitgangspunt. Er moet, zoals de term ook weergeeft, sprake zijn van maatwerk: de beslissing moet zijn afgestemd op individuele omstandigheden en mogelijkheden van de aanvrager, ook op andere terreinen dan maatschappelijke ondersteuning. Door bij de vormgeving van een maatwerkvoorziening voor zover mogelijk rekening te houden met de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt en onder meer zijn daarmee samenhangende eigen kracht, is sprake van een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven. De beperking van de cliënt wordt in deze situatie door een passende bijdrage gecompenseerd voor zover het mogelijk is een

beperking te compenseren. Er is sprake van maatwerkcompensatie.

Om maatwerk te kunnen leveren, is het van belang niet alleen de omstandigheden van de aanvrager mee te wegen, maar ook de omstandigheden van een mantelzorger. Daarbij wordt goed gekeken naar de behoeften, mogelijkheden en belastbaarheid van de mantelzorger en het sociale netwerk (zie ook hoofdstuk 4). De situatie van de aanvrager, met inbegrip van de hulp die wordt of kan worden geleverd door de mantelzorger en diens behoefte aan ondersteuning, wordt dus integraal onderzocht om maatwerk te kunnen leveren. Bij dat onderzoek wordt betrokken de hulp die het sociale netwerk aan cliënt en mantelzorger kan bieden. Eventueel kan dit ook leiden tot een aanvraag van de mantelzorger voor zijn eigen ondersteuning.

De beslissing op de aanvraag is een beschikking in de zin van de Awb. Indien de cliënt het niet eens is met de inhoud of de onderbouwing van de beschikking, staat daartegen bezwaar bij de gemeente open en daarna beroep en hoger beroep bij de rechter; de reguliere bestuursrechtelijke rechtsgang.

Een maatwerkvoorziening kan binnen de door de gemeente vastgestelde kaders bestaan uit diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die kunnen bijdragen aan het verbeteren of het in stand houden van zelfredzaamheid, participatie of het bieden van beschermd wonen of opvang aan een cliënt. Het ondersteunen van een cliënt met huishoudelijke hulp kan bijvoorbeeld onderdeel uitmaken van een maatwerkvoorziening. Ook datgene dat nodig is om de mantelzorger van de cliënt te ondersteunen bij het verlenen van mantelzorg of om deze (tijdelijk) te ontlasten in een situatie van (dreigende) overbelasting, kan onderdeel uitmaken van een maatwerkvoorziening.

In verband met het feit dat een duidelijke afbakening tussen dit wetsvoorstel en de Wlz noodzakelijk is, is in dit wetsvoorstel bepaald dat het college een maatwerkvoorziening kan weigeren indien een cliënt voldoet aan de criteria van de Wlz. Dit gaat ook op indien uit het onderzoek blijkt dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt daarop aanspraak kan doen gelden en deze weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit dienaangaande. Het zal overigens, zo is de inschatting, niet frequent voorkomen dat een dergelijke situatie zich voordoet en dat de gemeente van een dergelijke bevoegdheid gebruik zou moeten maken. Het zou zich kunnen voordoen indien het college tot de conclusie komt dat de zorgbehoefte zodanig is, dat de thuissituatie niet langer veilig en verantwoord is en ondersteuning van gemeentewege dat niet kan verbeteren. De regering ziet het als een verantwoordelijkheid voor de gemeente om dergelijke naar het oordeel van de gemeente 'onverantwoorde situaties' te signaleren. Dit wetsvoorstel vraagt van de gemeente om in dergelijke situaties in contact te treden met de cliënt of diens vertegenwoordiger en deze te verzoeken een onderzoek te ondergaan, gericht op een besluit over de toegang tot de Wlz. Uiteraard dient het college de cliënt te ondersteunen in dit proces en bij het aanvragen van de indicatie teneinde helder te krijgen of de cliënt daadwerkelijk in voldoet aan de criteria voor de Wlz. Vanzelfsprekend behoudt de gemeente de verantwoordelijkheid tot ondersteuning van een bestaande cliënt tot het moment dat de indicatieprocedure volledig is doorlopen. Indien de cliënt de indicatie aanvraagt en dit leidt tot een indicatiebesluit dat recht geeft op een verblijfsindicatie, kan de cliënt toegang tot een Wlz-instelling krijgen. Vanaf het moment dat een indicatie op grond van de Wlz van kracht wordt, eindigt de maatwerkvoorziening (voor zover die al was verstrekt). Indien een cliënt om hem moverende redenen besluit geen verblijfsindicatie aan te vragen en er dus geen duidelijkheid komt over de vraag of betrokkene hiervoor in aanmerking komt, zal de cliënt in het uiterste geval hiervan zelf de gevolgen moeten dragen. Het gaat naar het oordeel van de regering niet aan de gemeente verantwoordelijk te houden voor een situatie waarbij zij – vanuit de kaders van dit wetsvoorstel – de veiligheid van betrokkene of zijn omgeving niet kan waarborgen. Daarom geeft dit wetsvoorstel de gemeente in dit soort uitzonderlijke situaties de bevoegdheid om een maatwerkvoorziening af te wijzen, dan wel te beëindigen. Vanzelfsprekend zal de gemeente bij de intrekking van de maatwerkvoorziening een redelijke termijn in acht moeten nemen.

Voor cliënten die zijn aangewezen op een maatwerkvoorziening, is zeggenschap over de wijze waarop de ondersteuning wordt uitgevoerd, van groot belang. De noodzaak en de uitvoering van een maatwerkvoorziening zal in het onderzoek dat aan de aanvraag vooraf gaat, in veel gevallen

uitgebreid aan de orde komen. Naarmate de afhankelijkheid van de ondersteuning groter is en zich gedurende langere tijd voordoet, soms een leven lang, neemt dat belang toe. Deze zeggenschap kent vele vormen en wordt mede gekleurd door de beperkingen (en mogelijkheden) van de cliënt en de betrokkenheid van zijn sociale omgeving. Het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid voor de cliënt om de aanbieder van zijn keuze te kiezen op grond van religieuze, levensbeschouwelijke of andere overwegingen of de mogelijkheid om te kiezen voor een persoonsgebonden budget (zie hierna). In dit kader is ook de motie Dik-Faber en Van der Staaij²⁰ van belang waarin de regering verzocht wordt bij de vormgeving van de nieuwe Wmo rekening te houden met de pluriformiteit van de samenleving en rekening te houden met de behoeften van cliënten op het gebied van godsdienstige gezindheid, levensovertuiging of culturele achtergrond. De regering beschouwt deze motie als ondersteuning van het gevoerde beleid en vraagt gemeenten de inhoud van deze motie te betrekken bij de nadere uitwerking van hun beleid.

De regering wil het ingezette beleid met betrekking tot het, voor zover mogelijk, bieden van keuzevrijheid voortzetten en waar mogelijk versterken. Als de cliënt ondersteuning van de gemeente in natura ontvangt, wil de regering aanbieders aansporen om meer maatwerk te bieden en innovatieve arrangementen te ontwikkelen. Hierbij hoort ook dat aanbieders zich moeten richten naar de cliënt en niet (of minder) naar de regels en gebruiken binnen hun organisatie. Dat gaat niet van vandaag op morgen; daarom zullen innovatieprogramma's die de beoogde cultuurverandering tot stand brengen worden gecontinueerd, zoals 'In voor Zorg en Ondersteuning!' en het experimentenprogramma regelarme instellingen.

Op basis van het voorgaande dienen gemeenten cliënten actief bij het inkoopbeleid te betrekken en moeten zij streven naar diversiteit in het gecontracteerde aanbod en creatieve mogelijkheden bedenken voor individueel maatwerk indien de door aanbieders aangeboden pakketten niet toereikend zijn. In de praktijk zijn al vele goede voorbeelden daarvan beschikbaar.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenteraad in de verordening inzicht moet geven in de wijze waarop wordt vastgesteld of iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Dit betekent dat de gemeente inzicht moet geven in het proces dat zij volgt voorafgaande aan de beslissing over de maatwerkvoorziening. Omdat het wetsvoorstel expliciet bepaalt waaruit het onderzoek van de gemeente moet bestaan, zal de verordening kunnen ingaan op de inrichting van het onderzoek voor zover dit nadere uitwerking of aanvulling behoeft. Het kan bijvoorbeeld gaan over bepalingen over situaties waarin de omstandigheden van een cliënt tussentijds wijzigen of het horen van deskundigen. Dergelijke onderwerpen zijn thans ook in de meeste verordeningen opgenomen. De verordening en de wijze waarop het onderzoek moet worden uitgevoerd waarbij maatwerk essentieel is, biedt de noodzakelijke zekerheid aan de cliënten die een aanvraag voor een maatwerkvoorziening bij het college indienen.

De hiervoor weergegeven uitwerking van de maatwerkvoorziening in dit wetsvoorstel vervangt de compensatieplicht uit de Wmo. Dit wetsvoorstel biedt meer mogelijkheden dan de Wmo om cliënten op een goede manier maatschappelijk te ondersteunen zonder dat dit hoeft te leiden tot het verstrekken van een (individuele) maatwerkvoorziening.

3.7 Persoonsgebonden budget

Gemeenten hebben met het persoonsgebonden budget een goed instrument in handen om tot individueel maatwerk te komen en de cliënt zeggenschap te geven over de ondersteuning die hij ontvangt. Het persoonsgebonden budget maakt het voor mensen met een beperking mogelijk om de regie over hun eigen leven te behouden, zelf hun eigen leven in te richten en zelf zorgverleners uit te zoeken die hen helpen op tijdstippen die zij wensen. Budgethouders maken zelf werkafspraken met de hulpverleners en sturen zelf bij als de ondersteuning niet voldoende is. Met het persoonsgebonden budget kunnen nieuwe, niet door de gemeente gecontracteerde aanbieders worden gefinancierd, waarmee het persoonsgebonden budget een belangrijke functie vervult bij het bevorderen van innovatie in het beschikbare ondersteuningsaanbod.

²⁰ Kamerstukken II, 2012-2013, 30 597 nr. 337.

Een cliënt die een maatwerkvoorziening krijgt toegekend, heeft, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, het recht om te kiezen voor een persoonsgebonden budget. Het college heeft de plicht om, nadat in het onderzoek is vastgesteld dat iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, de betrokkene te informeren over de mogelijkheden om voor een persoonsgebonden budget te kiezen en over de gevolgen van die keuze. Hierbij heeft de gemeente de mogelijkheid om de budgethouder gericht cliëntondersteuning te bieden.

De regering vindt het noodzakelijk om, gelet op een aantal ontwikkelingen rond het persoonsgebonden budget in de afgelopen periode, voorwaarden te verbinden aan het recht om te kiezen voor een persoonsgebonden budget. Zo hebben onder de AWBZ mensen een beroep gedaan op de regeling die niet in staat waren om de taken en verplichtingen die samenhangen met het persoonsgebonden budget, goed te vervullen. Ook is in de afgelopen jaren sprake geweest van een onhoudbare uitgavenontwikkeling als gevolg van de aanzuigende werking van het persoonsgebonden budget. Informele zorg om niet werd vervangen door zorg geleverd door dezelfde persoon, gefinancierd met een persoonsgebonden budget. Bovendien is gebleken dat de kwaliteit soms ernstig te wensen overliet en bestond een aanzienlijk risico op fraude. De voorwaarden, waaraan voldaan moet zijn om voor een persoonsgebonden budget in aanmerking te komen, zijn in het wetsvoorstel opgenomen.

De eerste voorwaarde is dat het college de aanvrager in staat acht de aan het persoonsgebonden budget verbonden taken (o.a. het sluiten van overeenkomsten en het aansturen en aanspreken van de hulpverlener op zijn verplichtingen) op een verantwoorde wijze uit te voeren. Uit het onderzoek zal moeten blijken of de budgethouder aan deze voorwaarde voldoet. De aanvrager kan zich ook laten vertegenwoordigen door iemand uit zijn sociale netwerk, een curator, een mentor of een gemachtigde. Het is niet de bedoeling dat de gemeente de kosten van de vertegenwoordiger, zoals een bemiddelingsbureau, financiert; het persoonsgebonden budget is daar niet voor bedoeld. De tweede voorwaarde is dat de aanvrager zich gemotiveerd op het standpunt stelt dat het door de gemeente gecontracteerde aanbod niet passend is in zijn specifieke situatie. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als ondersteuning niet goed vooraf is in te plannen, op ongebruikelijke tijden of op veel korte momenten per dag geboden moet worden of op verschillende locaties moet worden geleverd. Ook als het noodzakelijk is om 24 uur per dag ondersteuning op afroep te organiseren of als de ondersteuning door de aard van de beperking door een vaste zorgverlener moet worden geboden, kan het zo zijn dat alleen een pgb uitkomst biedt. Deze voorwaarde sluit aan bij de regeling van het persoonsgebonden budget in de AWBZ.

De derde wettelijke voorwaarde is dat naar het oordeel van het college gewaarborgd is dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen van goede kwaliteit zijn. Doordat de budgethouder zelf regie krijgt over de ondersteuning die hij met het persoonsgebonden budget contracteert, krijgt hij de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en kan hij zo nodig bijsturen. Het college kan met deze bepaling vooraf toetsen of de kwaliteit bij de budgethouder voldoende is gegarandeerd door van de aanvrager te vragen, bijvoorbeeld in een persoonlijk budgetplan, waar hij zijn ondersteuning zal inkopen, op welke manier deze ondersteuning bijdraagt aan zijn participatie en zelfredzaamheid en hoe de kwaliteit van de ondersteuning is gewaarborgd. De gemeente is vrij in de manier waarop zij hier invulling aan geeft. Zo kan een gemeente periodiek in gesprek gaan met de budgethouder over de behaalde resultaten met het persoonsgebonden budget of (steekproefsgewijs) toezicht houden op de daaraan verbonden voorwaarden, waaronder de vraag of de ingekochte ondersteuning aan de kwaliteitseisen voldoet.

De gemeente kan in de verordening ook bepalen in welke situaties en onder welke voorwaarden de persoon aan wie de gemeente een persoonsgebonden budget verstrekt, de mogelijkheid heeft om voor zijn maatschappelijke ondersteuning personen in te schakelen uit zijn sociale netwerk. Tot het sociale netwerk worden gerekend de personen uit de huiselijke kring en andere personen met wie iemand een sociale relatie onderhoudt. Met dat laatste worden personen bedoeld met wie hij regelmatig contacten onderhoudt, zoals mantelzorgers, burens, (mede)leden van een vereniging etc. Hiermee krijgt de gemeente de ruimte om te bepalen onder welke voorwaarden zij het mogelijk wil maken dat een persoonsgebonden budget wordt ingezet om mensen uit het sociale netwerk van de betrokkene financieel voor hun diensten te belonen. Hoewel de regering de inzet van het sociale netwerk zeer waardevol vindt, acht zij het wenselijk dat beloning daarvan met een

persoonsgebonden budget beperkt blijft tot die gevallen waarin dit aantoonbaar tot betere en effectievere ondersteuning leidt en aantoonbaar doelmatiger is. Een gemeente kan dit het beste beoordelen in samenspraak met de cliënt.

De gemeente moet in de verordening opnemen op welke wijze de hoogte van het persoonsgebonden budget in de gemeente wordt vastgesteld. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld bepalen dat het persoonsgebonden budget niet hoger mag zijn dan een percentage van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan het verlenen van adequate ondersteuning in natura. Gemeenten hebben daarmee ook de mogelijkheid om differentiatie aan te brengen in de hoogte van het persoonsgebonden budget. Gemeenten kunnen verschillende tarieven hanteren voor verschillende vormen van ondersteuning en voor verschillende typen hulpverleners. Gemeenten kunnen bij het vaststellen van tarieven in de verordening bijvoorbeeld onderscheid maken tussen ondersteuning die wordt geleverd door het sociale netwerk, door hulpverleners die werken volgens de kwaliteitsstandaarden en hulpverleners die dat niet doen (zoals werkstudenten, zzp'ers zonder diploma's e.d.). Op grond van artikel 2.3.5 is het college wel gehouden een tarief voor een persoonsgebonden budget vast te stellen dat redelijkerwijs noodzakelijk is te achten om de cliënt in staat te stellen tot zelfredzaamheid of participatie.

De gemeente mag een aanvraag voor een persoonsgebonden budget weigeren als de kosten van het persoonsgebonden budget hoger zijn dan de kosten van de maatwerkvoorziening. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen doordat de gemeente vanwege inkoopvoordelen maatwerkvoorzieningen al snel goedkoper zal kunnen leveren dan wanneer iemand zelf ondersteuning inkoopt met een persoonsgebonden budget. Daarbij kan gedacht worden aan vervoers- of opvangvoorzieningen.

Naast deze voorwaarden wordt, ter voorkoming van misstanden en oneigenlijk gebruik en ter bescherming van de aanvrager, niet langer een geldbedrag aan de aanvrager verstrekt waaruit hij zelf betalingen kan doen en waarover vervolgens hij verantwoording moet afleggen. De gemeente stelt de cliënt een persoonsgebonden budget beschikbaar, waaruit de Sociale verzekeringsbank namens het college betalingen doet aan degenen die de aanvrager, na een toets door het college of aan de gestelde voorwaarden is voldaan, heeft ingeschakeld. Op deze wijze is het mogelijk om te waarborgen dat de ingekochte ondersteuning of middelen kwalitatief van voldoende niveau zijn en wordt misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomen. Naast de betalingen van de persoonsgebonden budgetten voert de Sociale verzekeringsbank ook het hiermee verbonden budgetbeheer uit.

3.8 Opvang en beschermd wonen

3.8.1 Cliënten die zijn aangewezen op opvang

In hoofdstuk 2 is beschreven dat gemeenten meer aandacht zullen moeten besteden aan preventie en bestrijding van huiselijk geweld. Ook hebben gemeenten de taak om dakloosheid te voorkomen en mensen in hun thuissituatie zo goed mogelijk te ondersteunen. Desondanks zal het onvermijdelijk zijn dat een groot aantal mensen zich genoodzaakt ziet een beroep te doen op een instelling die een vorm van opvang of beschermd wonen biedt. Deze mensen zijn op de vlucht voor huiselijk geweld, worstelen met psychiatrische problemen, zoeken een uitweg uit prostitutie, zijn slachtoffer van huiselijk of eengerelateerd geweld of 'loverboys', of staan op heel jonge leeftijd alleen voor de opvoeding van een kind. Mogelijk heeft iemand begeleiding nodig om zelfstandig te wonen, bij het vinden van een dagbesteding, werk, de financiële zaken of de opbouw van een sociaal netwerk.

Al deze mensen, met hun uiteenlopende problematiek en behoeften, hebben gemeenten dat zij niet (meer) in staat zijn zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven. Gemeenten krijgen op basis van dit wetsvoorstel de opdracht om hen een vorm van beschermd wonen of passende opvang te bieden, zo lang dat noodzakelijk is. De verantwoordelijkheid voor opvang wordt belegd bij alle gemeenten. Het ligt in de rede dat deze mede op grond van de in het wetsvoorstel opgenomen samenwerkingsverplichting hiervoor zullen samenwerken met de andere gemeenten die deel uitmaken van een regio waarin een zgn. centrumgemeente de middelen ontving op het terrein van maatschappelijke opvang. Voordeel daarvan is dat de ervaring die binnen die gemeenten is opgedaan op het terrein van maatschappelijke opvang, kan worden benut. In het

kader van de samenwerking kan nog altijd bovenlokaal worden gewerkt, maar wel vanuit het principe dat alle samenwerkende gemeenten, en niet één centrumgemeente, verantwoordelijk zijn. Met de verantwoordelijkheid voor mensen die nu in een vorm van beschermd wonen leven, breidt dit wetsvoorstel de gemeentelijke verantwoordelijkheid derhalve uit ten opzichte van die onder de Wmo. Bij zowel beschermd wonen als bij opvang gaat het om vormen van ondersteuning waarbij sprake is (beschermd wonen) of kan zijn (opvang daklozen en slachtoffers huiselijk geweld) van 24-uursverblijf en bijbehorende begeleiding.

De maatschappelijke opvang, waaronder begrepen de vrouwenopvang, viel ook onder de Wmo. In de vrouwenopvang is soms sprake van aanzienlijke veiligheidsrisico's voor de vrouwen en meisjes als gevolg van (de dreiging van) geweld. Ter uitvoering van het advies van de commissie De Jong²¹ wordt in dit wetsvoorstel niet langer over vrouwenopvang gesproken, omdat de noodzaak van opvang vanwege (de dreiging van) huiselijk geweld zich niet beperkt tot vrouwelijke slachtoffers; ook mannen worden hiermee geconfronteerd.

3.8.2 Opvang voor slachtoffers van geweld in huiselijke kring

Het is van groot belang dat de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld goed is geborgd. Een leefbaar bestaan en participatie worden immers ernstig belemmerd als een ingezetene moet leven met huiselijk geweld, ook in geval van dreigend geweld. Het belang en de urgentie van dit thema behoeft geen betoog: elk jaar hebben niet minder dan 200.000 volwassenen²² en bijna 120.000 kinderen te maken met een ernstig onveilige thuissituatie²³.

Huiselijk geweld kent vele verschijningsvormen. In dit wetsvoorstel is deze doelgroep, slachtoffers van geweld in huiselijke kring, onder de reikwijdte van de maatwerkvoorziening gebracht teneinde hun positie te versterken. Indien de veiligheid van betrokkene in een concrete situatie in het geding is en acuut maatregelen nodig zijn, moet de gemeente vanzelfsprekend onmiddellijk handelend optreden.

In het kader van de eerder beschreven aanpak tot intensivering van het beleid maken de VNG en de Federatie Opvang afspraken over de opvang(capaciteit) voor mensen voor wie de veiligheidsrisico's bijzonder groot zijn ('code rood') of waarvoor opvang, bijvoorbeeld vanwege de schaal of specifieke expertise, beter gezamenlijk kan worden georganiseerd. De regering acht het van belang dat hierover sluitende afspraken worden gemaakt en acht elke gemeente daarop aanspreekbaar. Voor mensen in nood moet het niet uitmaken bij welke gemeente zij aankloppen; in alle gevallen moet de veiligheid worden geborgd. Met het oog hierop is de eis van landelijke toegankelijkheid ook in dit wetsvoorstel opgenomen (zoals ook de Wmo die eis bevat), namelijk dat een persoon die (veilige) opvang nodig heeft, kan ook in een andere dan zijn eigen gemeente terecht.

3.8.3 Opvang voor (andere) mensen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven ('maatschappelijke opvang')

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren al laten zien waartoe zij in staat zijn op het gebied van de 'maatschappelijke opvang'. In het kader van het plan van aanpak maatschappelijke opvang (van de G4) en de Stedelijke Kompassen (in de overige 39 centrumgemeenten) zijn in de aanpak van dakloosheid indrukwekkende resultaten geboekt. Alleen al in de vier grote steden werden tussen 2006 en 2012 ruim 15.000 daklozen 'in traject' gebracht. Zij kregen de kans de straat te verlaten en toe te werken naar een 'normaal' leven met wonen, zorg en een inkomen, veelal aangevuld met dagbesteding. Ook in de opvang van mensen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, hebben

²¹ Kamerstukken II 2011-2012, 28 345, nr. 117.

²² Veen, H.C.J. van der, Bogaerts, S. (2010), *Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst- slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010*. Den Haag: WODC. Dit is exclusief het aantal slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en eengerelateerd geweld.

²³ Alink, L., IJzendoorn, R. van, Bakermans-Kranenburg, M., Pannebakker, F., Vogels, T., Euser, S. (augustus 2011), *Kindermishandeling in Nederland anno 2010. De Tweede Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen (NPM-2010)*, Leiden attachment research program & TNO child health, Leiden: Casimir Publishers.

gemeenten laten zien zorg te kunnen dragen voor het onderbrengen van zeer kwetsbare mensen. Deze mensen, die soms op stel en sprong hun huis moeten ontvluchten om het leven te behouden, worden onder gemeentelijke regie adequaat opgevangen. Deze ervaringen met gemeentelijke resultaten wekken vertrouwen in de mogelijkheden deze mensen op te vangen en weer een perspectief te bieden.

Als geen sprake is van (de dreiging van) huiselijk geweld, spreken we van maatschappelijke opvang. Dit betreft de opvang van dak- en thuislozen: mensen die geen huis meer hebben en niet in staat zijn zich op eigen kracht te redden. Zij kunnen tijdelijk opgevangen worden door de gemeente en ondersteuning ontvangen om hun leven weer zo goed als mogelijk op de rails te krijgen. De daadwerkelijke opvang dient zo kort mogelijk te zijn en is slechts een deel van een keten. Het uiteindelijke doel is, te bevorderen dat cliënten weer in staat zijn op eigen kracht mee te doen in de samenleving en hen zoveel mogelijk zelfstandig te laten wonen. In het plan wordt van gemeenten verwacht dat ze hun beleidsvoornemens ten aanzien van de uitstroom beschrijven. Het gaat om een ketenbenadering: preventie en vroegsignalering gaat bijvoorbeeld in samenwerking met woningcorporaties. Ook het toeleiden van verloederde en zorgmijdende mensen naar zorg en ondersteuning hoort daarbij.

Soms zal uiteindelijk toch opvang nodig zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de toegang tot algemene voorzieningen – bijvoorbeeld dagopvang of een nacht in een passantenverblijf – maar evenzeer aan op het individu gerichte maatwerkvoorzieningen, zoals een integraal (behandel)traject met bijbehorende plek om (tijdelijk) te wonen. Steeds vaker wordt geprobeerd het verblijf in een opvanginstelling te beperken en daklozen zo snel mogelijk in een woning onder te brengen met ambulante begeleiding (zogenoemde 'housing first'-projecten). Daarmee wordt de keten behoorlijk ingekort. De keten eindigt met uitstroom naar een zo zelfstandig mogelijke woonvorm en nazorg.

3.8.4 Beschermd wonen

Voor mensen met psychiatrische problematiek is al lang een beweging gaande van een leven 'in de bossen' buiten de samenleving naar een leven in en met de samenleving, door in te zetten op extramuralisering en ambulantisering. Zo zijn in een bestuurlijk akkoord met de GGZ-sector afspraken gemaakt over de afbouw van intramurale capaciteit. Het streven is er op gericht ook mensen met psychische problemen zo veel als mogelijk en zo snel als mogelijk te laten participeren en integreren in de samenleving.

Tot nu toe wonen veel mensen die zich vanwege psychische problemen niet zelfstandig kunnen handhaven, in beschermd woonvormen, bijvoorbeeld bij regionale instellingen voor begeleid wonen (RIBW). Overigens zijn deze 'instellingen' niet altijd als zodanig herkenbaar maar wonen mensen alleen of gezamenlijk in reguliere huizen, in een 'normale' woonwijk. Bij gezamenlijke bewoning van een huis of appartement is overigens geen sprake van een gezamenlijke huishouding in de zin van dit wetsvoorstel. In deze woonvormen woont een gedifferentieerde populatie, zowel wat betreft de 'zwaarte' van de problematiek (en het perspectief op zelfredzaamheid en participatie) als wat betreft de herkomst. Een deel van de mensen is afkomstig uit een psychiatrisch ziekenhuis, anderen stromen in vanuit een instelling voor maatschappelijke opvang. Voor het bieden van beschermd wonen kan aanleiding bestaan indien iemand er niet in slaagt om zelfstandig te wonen zonder de directe nabijheid van 24 uur per dag toezicht of ondersteuning. Een deel van de populatie zal, op termijn, in staat zijn een min of meer regulier leven op te bouwen, maar een ander deel zal levenslang afhankelijk zijn van de begeleiding en soms ook medicatie.

De regering kiest er voor om deze langdurige geestelijke gezondheidszorg (GGZ) met verblijf in de AWBZ te beëindigen en de hiervoor beschreven beweging een logisch vervolg te geven en het beschermd wonen, gericht op participatie, onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid te brengen. Met het oog op het streven naar de-medicalisering wordt niet gekozen voor het onderbrengen in de zorgverzekering. Een aanzienlijk deel van deze mensen heeft regelmatig contact met een behandelaar, maar de behandeling staat niet centraal en is niet onlosmakelijk verbonden aan het verblijf.

Is het verblijf wel hoofdzakelijk gericht op behandeling en bestaat er een grote verwevenheid tussen behandeling en (woon)begeleiding, dan is een aanspraak op behandeling en verblijf op basis

van de zorgverzekering aangewezen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien de aanwezigheid van een psychiater of arts in de directe nabijheid van de cliënt noodzakelijk is. Dit wetsvoorstel verankert dit onderscheid. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen met psychiatrische problemen bij wie de op participatie gerichte ondersteuning vanuit een beschermende woonomgeving centraal staat, inclusief het bieden van de beschermde woonomgeving zelf. Daartoe worden, vooralsnog, primair de 43 centrumgemeenten maatschappelijke opvang verantwoordelijk voor de opvang van deze groep. Deze centrumgemeenten hebben in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met de verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke opvangbeleid en zijn dan ook al bekend met een deel van de populatie van beschermd wonen (namelijk de voormalig daklozen). Binnen de centrumgemeenten bestaan ook al samenwerkingsafspraken met bijvoorbeeld GGZ-instellingen en woningcorporaties. Een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor dit verblijf is ook om andere redenen logisch en gewenst. Gemeenten kunnen eenvoudiger verbindingen leggen met andere zaken die voor de cliënt van belang (kunnen) zijn en binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, zoals werk en inkomen, schuldhulpverlening en dagbesteding. Uiteindelijk zal naar verwachting binnen het gemeentelijke domein een continuüm ontstaan van vormen van beschermd en begeleid wonen: van 'klassieke' beschermde woonvormen waarbij de aanbieder ook het wonen levert, tot aan zelfstandige bewoning door een cliënt met ambulante hulpverlening. Daarbij zij opgemerkt dat er een beweging gaande is om zorg en wonen steeds meer te scheiden. De budgetten die op dit moment vanuit de AWBZ beschikbaar zijn voor het verblijf en zorg van deze groep, worden volledig overgeheveld naar gemeenten. Omdat veel mensen thans al geruime tijd in deze vertrouwde woonomgeving wonen en gelet op de aard van de problematiek, regelt het wetsvoorstel dat cliënten die thans in een RIBW of andere beschermd wonen vorm wonen, in beginsel gedurende de looptijd van hun indicatie recht houden op beschermd wonen; voorzien is in de mogelijkheid bij koninklijk besluit een einde aan die overgangsperiode te maken, doch niet eerder dan nadat vijf jaar zijn verstreken. Het is daarbij van belang dat de cliënt die vanuit een beschermd wonen locatie zelfstandig gaat wonen, vrij is zijn woonplaats te kiezen. De regering hecht eraan te benadrukken dat de gemeente waar de betrokkene zich inschrijft in het GBA, op basis van dit wetsvoorstel gehouden is eventueel noodzakelijke maatschappelijke ondersteuning te verlenen. Dit wordt hier benadrukt om te voorkomen dat mensen in de praktijk tussen wal en schip vallen doordat het wonen in de beschermde woonvorm eindigt en adequate maatschappelijke ondersteuning in de (toekomstige) woongemeente nog niet op orde is en de gemeente waar de betrokkene zich vestigt, 'terugverwijst' naar de gemeente waar deze eerder woonde.

Gemeenten zullen met instellingen in gesprek gaan om ook in de toekomst goed passende woonvormen te bieden voor mensen wier indicatie op enig moment afloopt en met het oog op nieuwe instroom. Het streven moet er echter op gericht zijn dat mensen in deze doelgroep op termijn zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun woonsituatie en de financiering daarvan. Dat neemt niet weg dat waarborgen nodig zijn voor deze kwetsbare doelgroep; mensen die langdurig, soms zelfs levenslang, aangewezen zijn op wonen in een beschermde setting en bij wie het risico op terugval bestaat. De regering zal dan ook met gemeenten aanvullende afspraken maken over maatregelen die de continuïteit borgen. Daarbij kan worden gedacht aan de toegankelijkheid van beschermd wonen en de kwaliteit van de ondersteuning. Zo is het bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat gemeenten zich bij een aanvraag voor beschermd wonen bij hun onderzoek laten adviseren door deskundigen, zoals de behandelend arts, maar het is aan gemeenten hier invulling aan te geven. Daarnaast zullen gemeenten en verzekeraars afspraken moeten maken over de hulpverlening aan deze doelgroep, met als resultaat dat de overgang bij een eventuele crisisopname in een psychiatrische kliniek of juist de uitstroom uit een kliniek naar de beschermde woonvorm vloeiend verloopt.

De verantwoordelijkheid voor beschermd wonen wordt belegd bij alle gemeenten. Het ligt in de rede dat deze mede op grond van de in het wetsvoorstel opgenomen samenwerkingsverplichting hiervoor zullen samenwerken met de andere gemeenten die deel uitmaakten van een regio waarin een zgn. centrumgemeente de middelen ontving op het terrein van maatschappelijke opvang. Voordeel daarvan is dat de ervaring die binnen die gemeenten is opgedaan op het terrein van maatschappelijke opvang, kan worden benut. Ook voor de maatschappelijke opvang zelf en de

opvang van slachtoffers van huiselijk geweld blijft samenwerking in dit verband waarschijnlijk een goede optie.

In het kader van de samenwerking kan nog altijd bovenlokaal worden gewerkt, maar wel vanuit het principe dat alle samenwerkende gemeenten, en niet één centrumgemeente, verantwoordelijk zijn.

3.9 Inlichtingenplicht en periodieke evaluatie

De cliënt aan wie het college een maatwerkvoorziening dan wel een pgb heeft toegekend, is verplicht het college op verzoek, bijvoorbeeld in het kader van een onderzoek maar ook uit eigen beweging, alle feiten en omstandigheden te melden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van de beslissing waarbij de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget is toegekend. Dit betekent dat de cliënt bijvoorbeeld het college actief moet informeren over een wijziging van de beperkingen die hij ondervindt en die van invloed is op het gebruik van de maatwerkoplossing, of over het toe- dan wel afnemen van verleende mantelzorg.

3.10 Bijdrage naar draagkracht

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat maatschappelijke ondersteuning beschikbaar is voor degenen die daarop zijn aangewezen, ongeacht de hoogte van het inkomen of vermogen. De regering kiest niet voor het hanteren van een inkomens- dan wel vermogensgrens of toets die bepaalt of iemand in aanmerking komt voor ondersteuning uit hoofde van dit wetsvoorstel.

De gemeente bepaalt of cliënten voor ondersteuning van de gemeente een (eigen) bijdrage verschuldigd zijn. Als de gemeente daarvoor kiest, zal dat in de verordening moeten worden bepaald. Het wordt mogelijk om voor alle voorzieningen (dus zowel voor maatwerkvoorzieningen als voor algemene voorzieningen) een bijdrage op te leggen, die verschuldigd is zolang de cliënt gebruikt maakt van de voorziening, waarbij het resultaat dat wordt geleverd het uitgangspunt is voor de (eigen) bijdrage.²⁴ Er is hierbij geen sprake van een vaste periode waarover een (eigen) bijdrage voor een maatwerkvoorziening kan worden gevraagd en er wordt ook geen onderscheid gemaakt in de wijze waarop de maatwerkvoorziening is verstrekt. Het kan hierbij gaan om voorzieningen waarvan iemand een gebruiksrecht heeft gekregen of voorzieningen in eigendom. De hoogte van de (eigen) bijdrage kan in de verordening voor de verschillende soorten van voorzieningen anders worden vastgesteld, met dien verstande dat de hoogte van de bijdrage voor een maatwerkvoorziening wordt gelimiteerd tot een bedrag gelijk aan de kostprijs van de voorziening. Onder kostprijs wordt overeenkomstig het taalgebruik de prijs verstaan waarvoor de gemeente de voorziening heeft ingekocht bij de aanbieder of leverancier en de daarin begrepen onderhoudskosten. In het geval van een persoonsgebonden budget kan geen onduidelijkheid bestaan over de kostprijs; deze is per definitie gelijk aan het bedrag van het persoonsgebonden budget. Voor opvang en beschermd wonen geldt dat de cliënt altijd het in de Wet werk en bijstand bepaalde zak- en kleedgeld tot zijn beschikking moet houden.

Voor maatwerkvoorzieningen kan in de verordening worden bepaald dat de bijdrage afhankelijk is van het inkomen en het vermogen van de cliënt en zijn echtgenoot. Net als de Wmo bepaalt dit wetsvoorstel dat met betrekking tot de eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen nadere regels worden gesteld in een algemene maatregel van bestuur. Deze regels zijn noodzakelijk om te waarborgen dat in alle gemeenten sprake is van een uniforme systematiek voor het vaststellen van inkomens- en vermogensafhankelijke bijdragen.

Inkomensbeleid blijft de verantwoordelijkheid van het Rijk en de regering is niet voornemens de systematiek van de eigen bijdrageregeling te wijzigen. Dit betekent dat bij het toekennen van een maatwerkvoorziening uitsluitend rekening kan worden gehouden met het inkomen of vermogen van de cliënt op een bij amvb vast te stellen manier. Dit is ook niet mogelijk met een beroep op de

²⁴ Het resultaat dat wordt geleverd kan bijvoorbeeld een schoon huis zijn in plaats van het aantal uren geleverde zorg en ondersteuning.

zelfredzaamheid van de aanvrager. Het inkomen dat relevant is voor het vaststellen van de hoogte van de bijdrage, is sinds januari 2013 verhoogd met 8% van het belastbaar vermogen (de zgn. vermogensinkomensbijtelling). Het eigen vermogen van de cliënt van een maatwerkvoorziening (en zijn echtgenoot) wordt hierdoor al in voldoende mate betrokken. Wel zullen op basis van de te treffen amvb de mogelijkheden voor gemeenten tot het opleggen van hogere eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen worden verruimd. Dit gebeurt door aanpassing van de parameters op basis waarvan het CAK de maximale periodebijdrage voor een cliënt berekent. Ook voor woningaanpassingen voor minderjarigen en voor rolstoelen zal een bijdrage kunnen worden opgelegd. Omdat geen sprake is van een vaste gelimiteerde periode waarover de eigen bijdrage verschuldigd is, en deze gelimiteerd is tot een bedrag dat gelijk is aan de kostprijs voor het leveren van de maatwerkvoorziening, zullen financieel draagkrachtige cliënten binnen een kortere termijn de voorziening hebben 'afbetaald'.

Voordat iemand een aanvraag voor een maatwerkvoorziening kan doen, moet eerst sprake zijn van een onderzoek door de gemeente naar de ondersteuningsbehoefte, persoonskenmerken en de voorkeuren van de aanvrager. Dit onderzoek strekt zich ook uit tot de mogelijkheden om op eigen kracht zelf in de ondersteuningsbehoefte te voorzien. Het gaat hierbij naast eigen kracht ook om de vraag of gebruikelijke hulp, mantelzorg of ondersteuning van personen uit het sociale netwerk beschikbaar is, waardoor ondersteuning door de gemeente beperkt kan blijven of niet hoeft plaats te vinden. In het gesprek dat de gemeente met een cliënt voert, moet de hoogte van de eventueel verschuldigde bijdrage voor de voorziening betrokken worden. De gemeente mag de aanvraag van een cliënt die een voorziening zelf, zonder tussenkomst van de gemeente, zou kunnen bekostigen gelet op de hoogte van het inkomen en vermogen in relatie tot de bijdrage, niet op die grond afwijzen. Dat neemt niet weg, dat de gemeente in het gesprek met financieel draagkrachtige cliënten natuurlijk wel mag wijzen op de mogelijkheid de voorziening zelf te financieren. Als de cliënt dat wil en ook in staat is om dat zelf te organiseren, kan dat de juiste aanpak zijn. De cliënt kiest er dan voor de voorziening zelf buiten de gemeente om te regelen.

Het ligt daarom op de weg van de gemeente de cliënt goede voorlichting te geven over de financiële consequenties van een toekenning, zodat de cliënt daarop zijn keuze kan baseren. De gemeente kan hierbij voor de bijdrage voor maatwerkvoorzieningen gebruik maken van het online rekenprogramma van het CAK.²⁵ De regering verwacht dat hierdoor een aantal financieel draagkrachtige cliënten zal afzien van een aanvraag voor een maatwerkvoorziening.

De regering acht het, omdat het om financiële draagkracht gaat, wenselijk cumulatie te voorkomen van zowel eigen bijdragen van de cliënt op grond van dit wetsvoorstel en als cumulatie van eigen bijdragen van de cliënt op grond van dit wetsvoorstel met eigen bijdragen van de echtgenoot (op grond van dit wetsvoorstel of de Wlz). De cliënt is geen eigen bijdrage voor een maatwerkvoorziening verschuldigd, indien de echtgenoot een eigen bijdrage voor de Wlz betaalt. De vaststelling en inning van eigen bijdragen voor maatwerkvoorzieningen is centraal belegd bij het CAK. Met één organisatie bestaat zicht op de eigen bijdragen die een cliënt of één huishouden (als bedoeld in artikel 1.1.2) moet betalen en wordt het mogelijk om die, waar nodig, te beperken en kan cumulatie worden voorkomen. Hierbij wordt tevens een complexe gegevensuitwisseling tussen veel partijen voorkomen. Het CAK ontvangt van de Belastingdienst de voor het vaststellen en innen van de eigen bijdragen relevante inkomensgegevens. Gemeenten zullen voor de uitvoering van dit wetsvoorstel afspraken maken met het CAK.

Voor opvang en beschermd wonen zijn gemeenten bevoegd in de verordening voor het vaststellen en innen van (eigen) bijdragen een andere instantie aan te wijzen. Deze bijdragen worden, zoals al jarenlang voor de opvang gebruikelijk is, in mandaat door de desbetreffende instellingen vastgesteld (voor zover de gemeente niet zelf de bijdrage vaststelt en int voor uitkeringsgerechtigden). Deze praktijk wordt gecontinueerd. Als de gemeente het vaststellen en innen van de (eigen) bijdragen voor opvang en beschermd wonen aan een andere instantie opdraagt, moet zij ervoor zorgen dat aan het CAK een mededeling wordt gedaan van de opgelegde

²⁵ www.hetcak.nl.

eigen bijdragen, opdat het CAK de anticumulatiebepaling kan toepassen en gegarandeerd wordt dat het zak- en kleedgeld voor de cliënt beschikbaar blijft.

De Wmo bepaalde dat alleen een (eigen) bijdrage kan worden opgelegd aan de cliënt van 18 jaar en ouder. Het gegeven dat jeugdigen in het algemeen geen eigen inkomen hebben, is naar de mening van de regering ten principale echter geen reden om hen van een bijdrageplicht uit te zonderen. Zij vallen immers onder de verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende onderhoudsplicht van ouders of andere verzorgers. Daarom bevat dit wetsvoorstel geen leeftijdsgrens voor de (eigen) bijdrage. Overigens kan op grond van dit wetsvoorstel slechts maatschappelijke ondersteuning in de vorm van een woningaanpassing aan een jeugdige worden verstrekt. Jeugdigen tot 18 jaar kunnen voor ondersteuning, hulp en zorg een beroep doen op de gemeente op grond van de Jeugdwet. Zo valt bijvoorbeeld begeleiding van een jeugdige bij dagelijkse levensverrichtingen onder de werking van de Jeugdwet en niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Het is denkbaar dat voor bepaalde algemene voorzieningen geen en voor andere wel een bijdrage wordt gevraagd; ook is denkbaar dat de bijdrage en de termijn waarover de bijdrage verschuldigd is, voor verschillende soorten algemene voorzieningen anders worden geregeld. De bijdrage voor algemene voorzieningen bepaalt de gemeente zelf. Dit wetsvoorstel laat de gemeenten vrij waar het gaat om het vragen van bijdragen voor algemene voorzieningen. Het is onderwerp van lokaal beleid. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen groepen ingezetenen te benoemen die in aanmerking komen voor een korting op de bijdrage. Hierbij kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan het toekennen van een kortingspas voor bepaalde maatschappelijke activiteiten of voorzieningen.

3.11 Aanvullende financiële middelen voor gemeenten

De regering is voornemens de bestaande Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten en de compensatie voor het verplicht eigen risico met ingang van 2014 af te schaffen. Daarbij heeft de regering het voornemen om de huidige landelijke fiscale regeling specifieke zorgkosten, inclusief de Tegemoetkoming Specifieke Zorgkosten, per 2014 in aangepaste vorm te handhaven. De gemeenten ontvangen aanvullende financiële middelen om ingezetenen met beperkingen als gevolg van een chronische ziekte of beperkingen gericht te kunnen compenseren met voorzieningen op grond van dit wetsvoorstel of het geven van directe inkomenssteun via de bijzondere bijstand. Op grond van dit wetsvoorstel krijgen gemeenten ook de bevoegdheid om, naast en in samenhang met het al bestaande gemeentelijk instrumentarium voor ondersteuning binnen het sociaal domein, gericht een tegemoetkoming op maat te bieden aan personen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen en met daarmee verband houdende aannemelijke meerkosten. Gemeenten kennen hun burgers en de lokale situatie en kunnen door de brede verantwoordelijkheid meer maatwerk leveren dat is toegesneden op de persoonlijke situatie van een burger. Gegeven het belang van maatwerk hebben gemeenten de ruimte om, bij voorkeur in samenspraak met representanten van de doelgroep, lokaal beleid te formuleren. De regering voegt hiertoe vanaf 2014 een bedrag van € 45 miljoen oplopend tot structureel vanaf 2017 € 268 miljoen toe aan het sociaal domein van het Gemeentefonds.

3.12 Hulp op afstand

Mensen die te maken hebben met eenzaamheid, psychische problemen of een ingrijpende gebeurtenis in hun leven en die niet terecht kunnen of willen bij de reguliere hulpverlening, kunnen behoefte hebben aan een gesprek over hun problemen - desgewenst anoniem. Anonieme hulp op afstand kan een passende voorziening zijn, waarbij de gebruiker zelf de regie behoudt. Die behoefte aan een luisterend oor kan op ieder moment van de dag bestaan; daarom gaat dit wetsvoorstel er ook van uit dat deze dienstverlening op ieder moment van de dag beschikbaar is. Bijkomend voordeel van de dienstverlening is dat de hulp- en zorgverlening in de eerste en tweede lijn wordt ontlast. De regering hoopt en verwacht dat de bestaande situatie dat hulpvragers met getrainde vrijwilligers te maken krijgen, kan worden gecontinueerd. Vaak is het bieden van een geduldig 'luisterend oor' voldoende voor de beller, maar de dienst kan ook het verstrekken van

informatie en advies betreffen, het helpen bij het formuleren van een hulpvraag en het eventueel doorverwijzen naar professionele hulp of zorg.

Het aanbod lijkt sterk op dat van de Kindertelefoon, waarvoor in het kader van de Jeugdwet een financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid bij gemeenten is gelegd. Dit uitgangspunt, het verantwoordelijk maken van gemeenten voor deze vorm van ondersteuning, is voor anonieme hulp op afstand aan volwassenen in dit wetsvoorstel overgenomen.

In de Wmo was deze anonieme hulp op afstand niet geregeld. De voorziening was voor de inwerkingtreding van de Wmo (dus voor 2007) wel opgenomen in de Welzijnswet op grond waarvan provincies en de vier grootste gemeenten subsidie verstrekten aan zelfstandige regionale diensten onder de naam Sensoor. In de Bestuursakkoorden 2011 – 2015 tussen de verschillende overheidslagen komen zorg en welzijn niet meer als kerntaak in het profiel van provincies terug. Dit leidde tot heroverweging van de subsidiëring waardoor het aanbod van deze vorm van hulpverlening werd bedreigd. De regering vindt het echter een belangrijke dienstverlening en hecht eraan dat deze behouden blijft. Van de dienstverlening wordt veelvuldig gebruik gemaakt, gezien alleen al de ruim 280.000 telefoongesprekken per jaar. Daarnaast zijn er nog contacten via chat en e-mail. Vanwege het anonieme karakter is het niet mogelijk om het gebruik van deze vorm van hulpverlening door te berekenen aan gemeenten waar de gebruikers gevestigd zijn. Daarom - en om een landelijke dekking te kunnen garanderen, is samenwerking tussen gemeenten gewenst en doelmatig. Artikel 2.6.1 verplicht gemeenten met elkaar samen te werken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is. Als stok achter de deur is voorzien in de mogelijkheid om bij amvb een opdracht tot samenwerking te formuleren. Dat kan ook betrekking hebben op de financiering.

4 Informele ondersteuning en zorg

4.1 Algemeen

‘Zorgen voor elkaar’ is al zo oud als de mensheid. Mensen voelen zich betrokken bij elkaar, leven in sociale verbanden en zorgen voor elkaar wanneer dat nodig is; ‘Zorg voor elkaar’ is daarmee een belangrijk onderdeel van het dagelijkse leven. Maar de vanzelfsprekendheid om naar elkaar om te zien, is wat verloren geraakt. De regering vindt het belangrijk dat de betrokkenheid van de samenleving bij mensen met problemen vergroot wordt. Mantelzorgers en vrijwilligers zijn in een meer betrokken samenleving onmisbaar. De kwaliteit en houdbaarheid van de langdurige zorg en ondersteuning steunt in belangrijke mate op de wijze waarop mantelzorgers en vrijwilligers, naar vermogen, een bijdrage leveren aan de zorg en ondersteuning van kwetsbaren. Ongeveer 2,6 miljoen mantelzorgers doen dat langdurig of intensief²⁶. Ongeveer 450.000 mensen zijn werkzaam als vrijwilligers in zorg en ondersteuning. Dat is een enorme kracht in de samenleving.

Mantelzorgers hebben vaak geen keuze. De relatie die je met elkaar hebt, zorgt ervoor dat je gaat helpen. Mantelzorgers vinden de geboden hulp dan ook meestal niet bijzonder, het is vanzelfsprekend. Ook vrijwilligers leveren aan de ondersteuning van mensen een bijdrage. Hier gaat het wel om een vrije keuze, omdat iemand iets voor een ander wil doen, omdat er plezier aan ontleend wordt of iemand zinvol bezig wil zijn. De keuze om iemand hulp te bieden komt vanuit henzelf.

De ondersteuning van mantelzorgers is lange tijd apart beschouwd van de behoefte van de zorgvrager, terwijl het er vaak om gaat hoe ze samen de situatie aan kunnen. In de relatie tussen cliënt, mantelzorger en (eventueel) een professionele ondersteuner spelen ethische, morele en relationele vragen een rol. Het gaat ook om het bepalen van grenzen. Wanneer kom je te dicht in de privésfeer? Wanneer zeg je als cliënt nee? Wanneer zeg je als mantelzorger nee als je overvraagd wordt? De regering beoogt een omslag waarin de gemeente steeds eerst kijkt naar de cliënt die zorg en ondersteuning vraagt, de mantelzorger die informele zorg en ondersteuning

²⁶ 2010, SCP: Mantelzorg uit de doeken.

biedt, de sociale omgeving van beiden en welke mogelijkheden er zijn voor vrijwillige inzet. Het draagt bij aan de kwaliteit van de ondersteuning indien vooraf, in de onderzoeksfase, aandacht bestaat voor de hiervoor bedoelde vragen en grenzen. Ook een eventuele dreigende overbelasting van de mantelzorger kan ter sprake komen. De gemeente en de cliënt bezien in samenspraak of en zo ja welk arrangement tot een passende ondersteuning leidt. Dit kan leiden tot een aanvraag om een maatwerkvoorziening waar de gemeente een besluit over neemt. Door het met regelmaat gezamenlijk beschouwen van dit soort situaties wordt echt maatwerk mogelijk. Omdat de draagkracht en draaglast van cliënt en netwerk in de tijd kan verschillen, kan namelijk soms (tijdelijk) meer en soms tijdelijk minder nodig zijn aan ondersteuning.

Het werk van mantelzorgers draagt in het algemeen veel bij aan de kwaliteit van leven van een cliënt. Mantelzorgers weten immers vaak het beste wat de werkelijke behoefte is van een cliënt. Daarom zet de regering in op het versterken van de positie van mantelzorgers en vrijwilligers, op het verlichten van mantelzorg en vrijwilligerswerk en op het beter verbinden van informele en formele ondersteuning en zorg²⁷. Integraal maatwerk, zoals hiervoor geschetst, wordt naar verwachting onder andere bevorderd door de in dit wetsvoorstel opgenomen versteviging van de positie van de mantelzorger ten opzichte van die in de Wmo. Het is van groot belang dat de gemeente op basis van een integraal beeld van de behoeften en (on)mogelijkheden van cliënt en mantelzorger vervolgens ook de mantelzorger zoveel als nodig en op basis van maatwerk ondersteunt bij het verlenen van mantelzorg. Daarbij dient te worden uitgegaan van wat redelijkerwijs de mogelijkheden van de mantelzorger zijn. Wat redelijkerwijs verwacht kan worden van een mantelzorger of het sociale netwerk, zal van persoon tot persoon verschillen en is mede afhankelijk van de aard van de relatie, en de situatie waarin de cliënt en de mantelzorger zich op dat moment bevinden.

De regering zal zich, in samenwerking met de sociale partners, er voor inzetten om op de werkvloer meer aandacht en flexibiliteit in het arbeidspatroon in verband met het verrichten van mantelzorg te realiseren. In overeenstemming met de motie van het lid Van der Staaij²⁸ zal in 2014 extra geld door de regering worden ingezet ten behoeve van innovatieve projecten ter bevordering van een goede combinatie van werk en mantelzorg op de werkvloer. Wat betreft de tweede pijler van de hiervoor aangehaalde beleidsbrief, het verlichten van mantelzorg en vrijwilligerswerk, vindt de regering het belangrijk dat mantelzorgers erop kunnen vertrouwen dat zij – als het nodig is –tijdig een beroep kunnen doen op ondersteuning voor henzelf en op zorg voor hun naasten. Gemeenten kunnen deze ondersteuning door middel van maatwerk bieden, bijvoorbeeld door zgn. respijtzorg, door te kijken of er anderen zijn in het sociale netwerk die wat kunnen doen of door een inzet van vrijwilligers. In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop het gemeentelijke beleid met betrekking tot de ondersteuning gestalte zal gaan krijgen. Ten slotte zet de regering op tal van fronten in op het verbinden van de informele en formele zorg en ondersteuning, zoals het onder de aandacht brengen bij de veldpartijen, in het onderwijs en de zorg, van het belang om in de opleiding van zorg- en ondersteuningsprofessionals hier al rekening mee te houden. In lijn met de motie van het lid Van der Staaij c.s. zal in 2014 extra geld worden ingezet voor het verbeteren van de samenwerking tussen de zorgprofessional en de mantelzorger, waarbij een belangrijke rol weggelegd zal zijn voor zorgaanbieders die op een innovatieve manier de samenwerking willen verbeteren, en voor het verbeteren van de mantelzorgondersteuning door zorginstellingen rond tijdelijke opnames van cliënten. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 30% van de 65-plussers zich eenzaam voelt. Bij degenen die ouder zijn dan 85 jaar, is dit 50%. Personen met een hoge leeftijd en alleenstaanden (met name verweduwd) voelen zich vaak eenzaam. De trends van (dubbele) vergrijzing en de toename van het aantal alleenstaande ouderen voorspellen dat het absolute aantal eenzame ouderen zal toenemen. Ook daarom zijn mantelzorgers en vrijwilligers in een meer betrokken samenleving onmisbaar. Op die manier kan het vraagstuk van eenzaamheid eerst in eigen kring opgelost

²⁷ Brief met als onderwerp 'Versterken, verlichten en verbinden' van 20 juli 2013, Kamerstukken II 2012-2013, 30 169, nr. 28.

²⁸ Motie van de leden Van der Staaij, Rutte, Otwin van Dijk, Bergkamp en Dik-Faber van 30 oktober 2013 (TK 2013-2014, 33 750 XVI, nr. 43).

worden. Dit past in de verantwoordelijkheidsverdeling die de regering met dit wetsvoorstel voor ogen staat en al eerder in deze memorie van toelichting aan de orde is geweest. In de Kamerbrief van 5 november 2013²⁹ over de voortgang van het beleid 'versterken, verlichten en verbinden' werd aangekondigd dat rond de jaarwisseling 2013//2014 het 'actieplan eenzaamheid' gereed is. Met een landelijk actieprogramma van VWS, VNG en de Coalitie Erbij - het samenwerkingsverband van vrijwilligersorganisaties dat met het oog op eenzaamheidsbestrijding werd geformeerd - wordt structurele aandacht voor eenzaamheidsproblematiek en een sterkere lokale infrastructuur bevorderd. Het plan beperkt zich niet tot eenzaamheid onder ouderen. Gemeenten moeten ernaar streven het onderwerp, voor zover relevant, aan de orde te laten komen in het gesprek met de cliënt en de mantelzorger over eventuele ondersteuning bij zelfredzaamheid en participatie. Met het actieplan wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Keijzer³⁰.

4.2 Gemeentelijke ondersteuning mantelzorgers

Het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenteraad in het plan moet opnemen op welke wijze mantelzorgers en vrijwilligers worden ondersteund. Materieel gezien is dit onderdeel niet nieuw: ook de Wmo bevatte de verplichting om in het plan aan te geven wat de doelstellingen waren van de verschillende onderdelen van de maatschappelijke ondersteuning. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers viel onder de definitie van dit begrip. De regering kiest er in dit wetsvoorstel voor om deze planverplichting en daarmee de positie van de mantelzorger nog explicieter vast te leggen, zodat hier geen onduidelijkheid over kan zijn en het belang ervan benadrukt wordt. De regering doet gemeenten de aanbeveling om (lokale organisaties van) mantelzorgers en vrijwilligers, maar ook vertegenwoordigers van cliënten en de professionele ondersteuners, te betrekken bij het opstellen van het plan.

Gemeenten hebben bij het vorm geven van de ondersteuning van mantelzorgers veel beleidsruimte. Het op basis van maatwerk goed ondersteunen van mantelzorgers voorkomt vaak zwaardere zorg, omdat mantelzorgers dan langer en beter in staat blijven de mantelzorg vol te houden. Als mantelzorgers tijdelijk of permanent niet meer in staat zijn om mantelzorg te bieden, zal de gemeente vaak via een maatwerkvoorziening maatschappelijke ondersteuning moeten leveren. Dat is vrijwel altijd duurder dan het leveren van ondersteuning aan een mantelzorger. Ook om die reden is alertheid aan de zijde van gemeenten geboden. Een maatwerkvoorziening zal ook vaak minder goed tegemoet komen aan wat de cliënt en de mantelzorger wenselijk vinden. Het belang dat de regering hecht aan een goede behartiging van de belangen van mantelzorgers, wordt benadrukt door het college de verplichting op te leggen om in ieder geval algemene voorzieningen te treffen die mantelzorgers en vrijwilligers ondersteunen en het verlenen van mantelzorg en vrijwilligerswerk bevorderen. Hierbij kan gedacht worden aan het wegnemen van belemmeringen door het organiseren van scholing van mantelzorgers en vrijwilligers, het bieden van advies en informatie of lotgenotencontact, het beschikbaar stellen van een 'mantelzorgmakelaar' of een digitaal matchingsysteem voor vraag en aanbod van vrijwilligers. Om mantelzorgers goed te ondersteunen zodat zij hun belangrijke taak kunnen volhouden, is het van belang dat integraal gekeken wordt naar de situatie van de cliënt, de mantelzorger en het sociale netwerk in de geest van 'één gezin, één plan, één regisseur'. Een cliënt heeft een probleem nooit alleen. Het integraal beschouwen van de situatie van de cliënt, de mantelzorger en het sociale netwerk is dan ook van groot belang. Alleen dan kan daadwerkelijk maatwerk worden geboden. Een belangrijke vorm van ondersteuning kan zijn het bieden van respijtzorg, dat wil zeggen: zorg waardoor een mantelzorger tijdelijk ontlast wordt van zijn taak. Verschillende vormen van 'vervangende' zorg zijn daarbij mogelijk, zoals thuisopvang, dagopvang, kortdurend verblijf of inzet van informele zorg. Ook kan het maatwerk bestaan uit het bieden van diensten, hulpmiddelen of andere maatregelen die van belang zijn bij het ondersteunen van een cliënt door een mantelzorger. In lijn met voornoemde motie van het lid Van der Staaij zal in 2014 ook extra geld worden ingezet voor gemeenten die hun mantelzorgondersteuning naar een hoger niveau willen tillen. Hiermee wordt door de regering

²⁹ Kamerstukken II 2013-2014, nr. 30 169/30 597, nr. 29.

³⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 33 750 XVI, nr. 32.

beoogd een belangrijke impuls te geven aan de in dit wetsvoorstel neergelegde integrale benadering, waarbij gemeenten maatwerk moeten bieden aan de individuele cliënt en daarbij rekening moeten houden met de ondersteuning van diens mantelzorger.

In het onderzoek dat een college moet doen nadat iemand zich bij de gemeente met een verzoek om maatschappelijke ondersteuning heeft gemeld, moet aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om met mantelzorg of andere hulp uit het sociale netwerk te komen tot (verbetering van de) zelfredzaamheid of participatie dan wel beschermd wonen of opvang. Van belang hierbij is dat uit onderzoek blijkt dat er vaak sprake is van vraagverlegenheid bij cliënten, maar ook van handelingsverlegenheid bij personen uit het netwerk. Cliënten vinden het vaak moeilijk om een ander te vragen iets voor hen te doen en mensen in het netwerk zijn vaak best bereid iets voor een ander te betekenen, maar weten niet hoe ze dat moeten aankaarten. Daarom is het goed in het onderzoek dat volgt op de melding voor maatschappelijke ondersteuning, hiermee expliciet rekening te houden en de mantelzorger indien gewenst aan tafel uit te nodigen.

Mantelzorgers wonen niet altijd in dezelfde gemeente als degene voor wie ze zorgen. De gemeente waar de cliënt woont aan wie de mantelzorger hulp biedt, is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de mantelzorger. Ingeval een mantelzorger hulp verleent aan een persoon die op grond van de Wlz zorg ontvangt, is het uitgangspunt dat de ondersteuning van deze mantelzorger op basis van de Wlz plaatsvindt, zodat in het aldaar af te spreken arrangement ook de mantelzorger betrokken wordt en aandacht krijgt. Uiteraard kan de mantelzorger als ingezetene van een gemeente ook gebruik maken van daar bestaande algemene voorzieningen. Het kan hierbij gaan om een mantelzorger die bijdraagt aan de verzorging of ondersteuning van iemand die (langdurig) verblijft in een instelling.

4.3 Waardering voor mantelzorgers

De regering vindt goede ondersteuning van mantelzorgers belangrijk en hecht daarnaast aan een daadwerkelijke blijk van waardering voor de inzet. Op basis van de Wmo bestond hiervoor een separate regeling mantelzorgcompliment³¹. Als gevolg van de hervorming van de langdurige zorg vervalt de grondslag hiervoor. Immers, iemand komt in aanmerking voor het mantelzorgcompliment als de cliënt een langdurige extramurale AWBZ-indicatie heeft en deze verdwijnt met de herziening van de AWBZ. Omdat de regering veel waarde hecht aan de inzet en betrokkenheid van mantelzorgers, wil zij dat hiervoor een alternatief komt. Gemeenten spreken mensen in het kader van dit wetsvoorstel eerst zelf aan op wat ze kunnen doen en eventueel het netwerk, daarom ligt het voor de hand de gemeente de verantwoordelijkheid te geven voor de waardering van mantelzorgers. Groot voordeel hiervan is dat de gemeente zelf ook meer zicht krijgt op mantelzorgers. Dat maakt het beter mogelijk voor gemeenten mantelzorgers tijdig te ondersteunen bij hun mantelzorgtaak en daarmee overbelasting te voorkomen. Gemeenten kunnen mantelzorgers dus direct waarderen voor hun inzet.

Gemeenten worden daartoe verplicht in een verordening op te nemen op welke wijze het college jaarlijks zorg draagt voor een blijk van waardering voor mantelzorgers. De gemeente waar de cliënt woont, is verantwoordelijk voor de waardering van mantelzorgers, ook als deze in een andere gemeente wonen. Deze blijk van waardering kan bestaan uit een geldbedrag, zoals dat bij het mantelzorgcompliment het geval was, maar kan ook bestaan uit een waardering in natura. De regering kan zich goed voorstellen dat de gemeente naast ingezetenen meer speciaal ook mantelzorgers raadpleegt over de vormgeving van deze waardering. Het budget dat beschikbaar is voor het mantelzorgcompliment, wordt toegevoegd aan het gemeentefonds.

Het wetsvoorstel kent, anders dan de Wmo, niet langer een bepaling op grond waarvan de minister van VWS aan mantelzorgers een uitkering verstrekt ter waardering van hun werk (artikel 19a Wmo; mantelzorgcompliment). Artikel 1a, vierde lid, van de Successiewet 1956 regelt dat voor bloedverwanten in de eerste graad die in het voorgaande jaar een mantelzorgcompliment hebben genoten en verder voldoen aan de voorwaarden van het eerste lid, de partnervrijstelling

³¹ Regeling maatschappelijke ondersteuning, laatstelijk gewijzigd per 1 januari 2013, Stcrt. 2012, 26767.

(erfrijstelling) geldt. Omdat de in de Wmo geregelde uitkering (zijnde het mantelzorgcompliment) vervalt, vervalt ook de grondslag aan het vierde lid van artikel 1a van de Successiewet 1956. Bij de parlementaire behandeling van het belastingplan 2014 heeft de staatssecretaris van Financiën in het tweede kwartaal van 2014 aan de Tweede Kamer een bouwstenennota toegezegd inzake een eventuele (brede) herziening van de Successiewet 1956. In deze nota zal ook aan dit onderwerp aandacht worden besteed.

5 Kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning

5.1 Uitgangspunten

Belangrijk motief achter de hervorming van de langdurige zorg is het streven van de regering om te komen tot een samenleving waarin mensen, waar nodig, meer oog hebben voor elkaars situatie, een samenleving waarin professionele zorg en ondersteuning goed aansluiten op de daadwerkelijke wensen en behoeften van mensen. Het doel is mensen niet eerder dan noodzakelijk vanuit een medisch perspectief te benaderen omdat de behoefte aan ondersteuning vaak is ingegeven door een bredere sociale problematiek. Dit wetsvoorstel draagt ertoe bij dat mensen ondersteund worden in hun maatschappelijke participatie en beoogt te voorkomen dat sociale problematiek wordt gemedicaliseerd. Dit draagt tevens bij aan de financiële houdbaarheid van het stelsel. Het is aan gemeenten, die dicht bij hun inwoners staan, in samenspraak met ingezetenen lokaal beleid te formuleren binnen de randvoorwaarden van dit wetsvoorstel. Waar ondersteuning van mensen geboden is, dient deze samen met hun sociale netwerk georganiseerd te worden, en waar professionele ondersteuning noodzakelijk is, dient de kwaliteit van die ondersteuning gewaarborgd te zijn. Waar het uiteindelijk om gaat, is of de burger voldoende in staat is tot zelfredzaamheid en participatie en hoe hij de kwaliteit van zijn leven ervaart. De regering wil met dit wetsvoorstel de basis leggen aan een nieuwe invulling van het begrip kwaliteit vanuit het (levensbrede) perspectief van de burger. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de in dit wetsvoorstel opgenomen kwaliteitsborgende maatregelen en de uitwerking daarvan.

5.2 Plan en verordening en betrokkenheid van ingezetenen

Het wetsvoorstel maakt de gemeenten integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning, gericht op de zelfredzaamheid en de participatie van de ingezetenen teneinde hen in staat te stellen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te kunnen blijven.

Bij aanbestedingen hanteren gemeenten nu al kwaliteitseisen en keurmerken als gunningscriteria en maken zij afspraken over kwaliteit in de contracten met de aanbieders. Via de Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi) gelden thans ook enkele globale centrale normen voor aanbieders van maatschappelijke ondersteuning, naast de lokale normen. De Kwzi geldt voor enkele onderdelen van de Wmo (huishoudelijke hulp, openbare geestelijke gezondheidszorg en de uitvoering van het verslavingsbeleid). De wet richt zich tot de aanbieders van deze vormen van maatschappelijke ondersteuning: zij zijn gehouden verantwoorde zorg aan te bieden. Aanbieders zijn verplicht om bij de IGZ melding te doen van calamiteiten en seksueel misbruik. Ook moeten zij voldoen aan de in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz)³² gestelde regels. De IGZ houdt toezicht op de naleving van de Kwzi en de Wkcz.

Met het oog op de decentralisatie van verantwoordelijkheden aan gemeenten en de wens tot demedicaliseren, kiest de regering er voor om de Kwzi, de Wkcz (en dus ook de Wkkgz) en de Wmcz niet van toepassing te doen zijn op de maatschappelijke ondersteuning. In het wetsvoorstel zijn daarom bepalingen opgenomen die ertoe strekken dat de belangen die deze wetgeving beoogt te dienen, ook op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning worden geborgd. Daarom zijn

³² De Kwzi en de Wkcz gaan op in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) (32 402).

instrumenten als een laagdrempelige klachtenregeling, medezeggenschap en een meldingsregeling in geval van calamiteiten of misbruik in dit wetsvoorstel opgenomen als onderwerpen waaraan de gemeente in de verordening aandacht moet besteden.

In dit wetsvoorstel krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid eisen te stellen omtrent de kwaliteit van ondersteuning, klachtrecht, goed bestuur en medezeggenschap van cliënten bij aanbieders. Zij worden verplicht hierover bij verordening regels te stellen. Bij het stellen van eisen aan de kwaliteit van voorzieningen en de deskundigheid van beroepskrachten zullen gemeenten kunnen steunen op te ontwikkelen landelijke kwaliteitsstandaarden voor aanbieders en deze uitwerken en aanvullen met lokale kwaliteitseisen. Deze laatste categorie zal onder andere betrekking kunnen hebben op de beoogde integrale, op participatie van de ingezetene gerichte, dienstverlening en de daarvoor benodigde samenwerking binnen de gemeente en van de gemeente met zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere daarbij relevante organisaties. Andere verplichte onderwerpen ter uitwerking in de gemeentelijke verordening zijn de wijze van afhandeling van klachten over aanbieders en medezeggenschap (zie ook 5.7).

Ook de eisen die het wetsvoorstel stelt aan het gemeentelijke beleidsplan, bieden waarborgen voor een gemeentelijk beleid dat is gericht op het bieden van ondersteuning die beter is afgestemd op de daadwerkelijke ondersteuningsvraag van de cliënt en diens sociale netwerk. Het gemeentelijke beleidsplan is uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 2.

5.3 Het onderzoek na een melding en de besluitvorming op een aanvraag

De aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunten zijn doorvertaald naar de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen met betrekking tot het onderzoek na een melding en de besluitvorming op een aanvraag. In hoofdstuk 3 is hier uitgebreid op ingegaan. De op grond van dit wetsvoorstel in het onderzoek ten minste te betrekken elementen beogen de kwaliteit van het onderzoek en daarmee de afweging te waarborgen.

5.4 Verstrekken van informatie, advies en andere cliëntondersteuning

Gemeenten worden verantwoordelijk voor het beschikbaar zijn van informatie, advies en andere vormen van kortdurende cliëntondersteuning die bijdragen aan hun zelfredzaamheid en participatie.

Het doel hiervan is om de cliënt wegwijs te maken op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning en hem te versterken in het benutten van zijn eigen kracht en daarmee in lijn met de motie Van 't Wout³³, die gericht is op participatie in brede zin en uitgaat van de mogelijkheden van mensen. Het is wenselijk dat de gemeente zich daarbij laat leiden door de één-loketgedachte en dat zij ernaar streeft dat een cliënt zich niet vaker dan eenmaal tot de gemeente hoeft te wenden om over zijn bredere ondersteuningsvraag de nodige informatie te verkrijgen. Daarbij dient de gemeente zich niet te beperken tot de voorzieningen waarvoor zij zelf geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk is, maar ook informatie te geven over relevante aanpalende domeinen, zoals zorg, wonen en onderwijs. Als doorverwijzing noodzakelijk is, gebeurt dat op een begrijpelijke en klantgerichte wijze.

Veel cliënten zijn zeer goed in staat om zelf informatie te vergaren en te beoordelen. Voor eenvoudige hulpvragen volstaat voor de meeste cliënten doorgaans de functie van informatie en advies. Op grond van de Awb kan een cliënt zich in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of vertegenwoordigen door een derde. Dat kan bijvoorbeeld een partner, familielid of een vrijwilliger zijn. In dit wetsvoorstel wordt het belang van cliëntondersteuning erkend en verder uitgewerkt.

Voor complexere vraagstukken kan een andere vorm van cliëntondersteuning nodig zijn, die verder gaat dan informatie en advies; het betreft het kortdurend ondersteunen van mensen die verminderd zelfredzaam zijn, bijvoorbeeld bij het oplossen van een vraag of situatie die zo complex

³³ Kamerstukken II 2012-2013, 30 597 nr. 301.

is dat zij het niet zelf – of met hulp van hun omgeving – kunnen oplossen. De cliëntondersteuning blijft in de toekomst ook gericht op het versterken van de zelfredzaamheid van de cliënt. Het gaat doorgaans over vraagstukken die meerdere levensdomeinen omvatten. Cliëntondersteuning speelt met name bij cliënten die niet goed in staat zijn zelf regie over het eigen leven te voeren, hun hulpvraag te verwoorden, de mogelijkheden van het eigen sociale netwerk in kaart te brengen en keuzes te maken.

Een belangrijk moment waarop cliëntondersteuning van belang kan zijn, is de fase van het onderzoek volgend op een melding. Vaak zal dat plaatsvinden in de vorm van een gesprek met de cliënt. Een cliëntondersteuner kan de cliënt in het gesprek helpen zijn hulpvraag te verwoorden en keuzes te maken. Indien adequate ondersteuning uit het informele circuit niet mogelijk is, kan de gemeente ook zorg dragen voor een beroepsmatige cliëntondersteuner. Als een cliënt de gemeente verzoekt hem van cliëntondersteuning te voorzien, zal de gemeente hierin moeten voorzien. Het is ook aan de gemeente zelf om de behoefte aan cliëntondersteuning van de cliënt te bewaken; voor een goede afweging en besluitvorming is het essentieel dat de cliënt voldoende in staat is zijn situatie te onderkennen en in kaart te brengen met het oog op mogelijkheden van maatschappelijke ondersteuning; cliëntondersteuning draagt bij aan het versterken van de regievoering door de cliënt.

Ondersteuning van de cliënt (bij hulpvraagverduidelijking) in het kader van het bijdragen aan zelfredzaamheid en participatie kan ook voorafgaand aan het onderzoek plaatsvinden of ingeval de cliënt geen behoefte heeft aan een (breed) onderzoek c.q. het indienen van een aanvraag voor een voorziening. Voor de door gemeenten geboden cliëntondersteuning is geen eigen bijdrage door de cliënt verschuldigd.

De regering benadrukt dat een goede cliëntondersteuning professionaliteit veronderstelt, waarbij het belang van de betrokken cliënt het uitgangspunt in die ondersteuning dient te zijn. Dit vraagt om een professionele autonomie, vergelijkbaar met functionarissen in de positie van sociale raadslieden, maatschappelijk-werkers en ouderenadviseurs. Met het oog hierop wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat gemeenten er zorg voor dragen dat cliëntondersteuning vanuit dit uitgangspunt wordt vormgegeven. Dit geldt zowel voor de situatie waarin gemeenten cliëntondersteuning van derden betrekken als de situatie waarin cliëntondersteuners hun activiteiten vanuit de gemeente verrichten.

Deze ondersteuning van cliënten is op dit moment erg versnipperd. Genoemd kunnen worden: vrijwillige ouderenadviseurs van de ouderenbonden, mentoren, beroepsmatige ondersteuners van welzijnsorganisaties, hulplijnen, steunpunten en MEE). De gemeente heeft op basis van dit wetsvoorstel de taak de ondersteuning van cliënten goed te organiseren en kan daarbij – afhankelijk van de hulpvraag – verschillende vormen van ondersteuning inzetten, zoals de hiervoor genoemde, maar de gemeente kan ook besluiten gebruik te maken van ondersteuning door bijvoorbeeld cliënten- en familieorganisaties, cliëntenbelangenbureau's, lotgenotencontacten en ervaringsdeskundigen. De gemeente heeft beleidsruimte in de wijze waarop de ondersteuningsfunctie wordt vormgegeven. Uiteraard zullen de persoonlijke voorkeuren van de betrokken cliënten in de afweging dienen te worden betrokken.

5.5 Kwaliteitseisen voor aanbieders

Dit wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van de ingezetenen en het bieden van beschermd wonen of opvang integraal bij de gemeenten. De regering is van mening dat de met het wetsvoorstel beoogde effecten lokale beleidsruimte voor het treffen van maatwerk in individuele situaties noodzakelijk maken. Om die reden verplicht het wetsvoorstel gemeenten lokaal kwaliteitsbeleid te ontwikkelen dat zich uitstrekt over de volle breedte van de maatschappelijke ondersteuning en de in dat kader door de gemeente of door gecontracteerde derden geboden algemene en (individuele) maatwerkvoorzieningen.

Als extra waarborg voor kwalitatief goede ondersteuning aan de meest kwetsbare mensen en de meer lijfgebonden vormen van ondersteuning formuleert het wetsvoorstel een basisnorm. De voorzieningen moeten in elk geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht worden verleend en afgestemd zijn op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de

cliënt ontvangt. In dat verband moet het college ook onderzoeken hoe, door middel van samenwerking van zorgverzekeraars en zorgaanbieders, de dienstverlening zo goed mogelijk kan worden afgestemd op andere diensten die de cliënt ontvangt. Voorts moet de voorziening worden verstrekt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaarden.

De regering heeft – mede met het oog op de mate van kwetsbaarheid van een deel van de doelgroep – overwogen dat landelijke kwaliteitsstandaarden de kwaliteit van de uitvoering verder kunnen versterken. Hierbij sluit zij aan op de motie Van der Staaij e.a.³⁴. Om die reden kiest zij er voor aanbieders van de in het kader van dit wetsvoorstel door gemeenten gecontracteerde maatschappelijke ondersteuning direct te binden aan de eis dat de door hen aan ingezetenen geleverde voorzieningen, zowel de algemene als de maatwerkvoorzieningen, van goede kwaliteit dienen te zijn; het voldoen aan kwaliteitsstandaarden maakt daar deel van uit. Hiermee draagt ook de aanbieder zelf directe verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ondersteuning.

Dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ondersteuning ook direct bij de aanbieder wordt gelegd, ontslaat de gemeenten niet van de hun toekomende integrale verantwoordelijkheid, maar ondersteunt hen daarin. Vanuit hun opdrachtgeverschap mogen zij ervan uitgaan dat aanbieders verplicht zijn om toepassing te geven aan kwaliteitsstandaarden. Wel zullen gemeenten zich zelf periodiek en bij signalen er van moeten vergewissen dat de aanbieder overeenkomstig de daaraan gestelde eisen opereert.

De regering vindt het van belang dat er nieuwe landelijke kwaliteitsstandaarden voor de maatschappelijke ondersteuning ontwikkeld worden, die als minimumnorm zullen gelden. De maatschappelijke ondersteuning is, onder verantwoordelijkheid van gemeenten, van grote betekenis voor een grote groep relatief zeer kwetsbare mensen. Voor de meest kwetsbare mensen en handelingen vindt de regering kwaliteitsstandaarden op het vlak van veiligheid en bejegening aangewezen. De kwaliteitsstandaarden kunnen echter ook betrekking hebben op de wijze van (klantgerichte) dienstverlening, bijvoorbeeld het betrekken van familie. De motieven en uitgangspunten die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen, dienen hierbij te worden betrokken. Een belangrijke randvoorwaarde bij de ontwikkeling van de standaarden is dat mogelijkheden voor gemeenten en cliënten om maatwerk te bieden in de ondersteuning, intact blijven. Daarnaast dienen de standaarden de wens om daar waar mogelijk te demedicaliseren als richtinggevend uitgangspunt te hebben. Dit moet leiden tot standaarden die in hun toepassing leiden tot een door de cliënt ervaren kwalitatief goede ondersteuning. In afwijking van de motie Van der Staaij wil de regering het Zorginstituut Nederland vooralsnog geen taak geven bij de ontwikkeling van deze landelijke kwaliteitsstandaarden. Uitgangspunt voor de regering is dat gemeenten de verantwoordelijkheid zullen oppakken om in overleg met de organisaties van cliënten en aanbieders gezamenlijk voor (bepaalde vormen van) maatschappelijke ondersteuning kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten zal daarbij een belangrijke rol kunnen spelen. De regering ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat gemeenten deze verantwoordelijkheid niet zullen nemen. Daar waar dit niet het geval is of de regering anderszins van mening is dat nadere landelijke eisen aan de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning door aanbieders dienen te worden gesteld, omvat dit wetsvoorstel de mogelijkheid om dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur alsnog te doen.

5.6 De meldcode

De maatschappelijke ondersteuning is een sector waar medische, lichamelijke en geestelijke problemen bijzondere aandacht krijgen. Professionals in deze sector zullen daarom te maken krijgen met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling, of zij dat nu als zodanig opmerken of niet. Om eventuele slachtoffers en daders de juiste hulp te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat de professionals die in het kader van de maatschappelijke ondersteuning diensten leveren, zorgvuldig omgaan met signalen van huiselijk geweld. Daarom worden aanbieders van

³⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 33 243, nr. 29.

maatschappelijke ondersteuning op grond van dit wetsvoorstel, in vervolg op de verplichting die met de wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling³⁵ in de Wmo (artikel 10b) werd opgenomen, verplicht om over een meldcode te beschikken waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan. De meldcode moet eraan bijdragen dat zo snel en adequaat mogelijk hulp wordt geboden. Bovendien wordt de aanbieder opgedragen de kennis en het gebruik van de meldcode te bevorderen. De verplichting beperkt zich tot dienstverlenende aanbieders. Organisaties die een woningaanpassing verzorgen of een hulpmiddel leveren, zullen, anders dan dienstverleners die een relatie van een zekere duur met de cliënt hebben, niet of nauwelijks in staat zijn situaties van huiselijk geweld of kindermishandeling te onderkennen; het lijkt daarom niet opportuun de verplichting ook op dergelijke aanbieders te doen rusten. Bepaalde elementen maken verplicht deel uit van een meldcode. De verplichte elementen worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. Niet voor alle personeelsleden en niet voor alle soorten aanbieders zal de confrontatie met mogelijke gevallen van huiselijk geweld even pregnant aanwezig zijn. Evenmin hoeft van elk personeelslid te worden verwacht dat hij zelf alle stappen van de meldcode doorloopt. Daarom zal iedere aanbieder voor de eigen organisatie een geschikte meldcode dienen vast te stellen, waarin wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van de diverse (groepen) personeelsleden. Vanzelfsprekend kan daarbij gebruik gemaakt worden van het ontwikkelde basismodel, maar ook van kennis en ervaring die beschikbaar is binnen de beroepsgroep.

Uit onderzoeken is gebleken dat veel professionals onzeker zijn over de te zetten stappen als zij huiselijk geweld of kindermishandeling vermoeden of signaleren. Door de stappen te beschrijven die professionals in geval van signalen van dit geweld kunnen zetten, worden professionals ondersteund in het effectief reageren op signalen van geweld. Op die manier zijn organisaties en hun medewerkers voorbereid en weten zij hoe te handelen in moeilijke situaties, die vaak enorme dilemma's met zich brengen. Dit instrument ondersteunt professionals bij de afweging om wel of niet te melden en eventuele verdere stappen te ondernemen. Met behulp van een meldcode weten professionals welke stappen zij binnen hun organisatie kunnen zetten en wanneer zij advies en ondersteuning kunnen krijgen van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) of het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG). Het gaat er uiteindelijk om dat de professional beoordeelt of hij zelf, gelet op zijn competenties, zijn verantwoordelijkheden en zijn professionele grenzen, in voldoende mate effectieve hulp kan bieden of kan organiseren. Indien de professional meent dat dit niet of maar gedeeltelijk het geval is, ligt een melding voor de hand. De stappen van de meldcode bewaken dat de veiligheid van de cliënt steeds voorop wordt gesteld en dat zorgvuldig wordt gewerkt.

Het SHG zal vanaf 1-1-2015 samengevoegd zijn met het AMK tot het Advies- en Meldpunt voor Huiselijk geweld en Kindermishandeling. Met de Jeugdwet wordt de opdracht aan gemeenten voor het vormen van een Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling op regionaal niveau in de Wmo 2015 opgenomen³⁶.

5.7 Klachtrecht en medezeggenschap

Het kan voorkomen dat een cliënt een klacht heeft over een gedraging van de gemeente of de bejegening door een aanbieder van maatschappelijke ondersteuning. Gedragingen van personeel worden beschouwd als gedragingen van de gemeente c.q. de aanbieder. Een gedraging kan zowel een handelen als een nalaten om te handelen zijn. Cliënten moeten in beginsel kunnen klagen over alles wat hen niet aanstaat in de manier waarop zij zich bejegend voelen. De cliënt kan ontevreden zijn over het gedrag van een gemeenteambtenaar, bijvoorbeeld over de wijze waarop een gesprek is gevoerd of over diens (vermeende) gebrek aan deskundigheid. Is de cliënt niet tevreden over een gedraging van de aanbieder, dan kan het ook gaan om bijvoorbeeld de kwaliteit van de geleverde maatschappelijke ondersteuning (in verband met de deskundigheid van de medewerker

³⁵ Stb. 2013, 142 (op 1 juli 2013 in werking getreden).

³⁶ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr.2.

of een bepaalde houding of uitlating, gebrekkige communicatie of (on)bereikbaarheid van de aanbieder).

In de huidige situatie is de Kwzi thans van toepassing op onderdelen van de Wmo (huishoudelijke hulp, openbare geestelijke gezondheidszorg en de uitvoering van het verslavingsbeleid). De Kwzi richt zich tot de aanbieders van deze vormen van maatschappelijke ondersteuning: zij zijn gehouden verantwoorde zorg aan te bieden en zij moeten voldoen aan de in de Wmcz en de Wkcz gestelde regels. Aanbieders zijn verplicht om bij de IGZ melding te doen van calamiteiten en seksueel misbruik. De IGZ houdt toezicht op de naleving van de Kwzi en Wkcz. Voor dit wetsvoorstel wordt er niet voor gekozen de Kwzi, de Wmcz en Wkcz van toepassing te doen zijn op de (brede) maatschappelijke ondersteuning (zie onderdeel 5.2 van deze memorie van toelichting). Vooropgesteld wordt dat dit wetsvoorstel de gemeenten integraal verantwoordelijk maakt voor maatschappelijke ondersteuning aan ingezetenen. Dit betekent dat een ingezetene die klachten heeft over gedragingen van (personeel in dienst van gemeenten of van door gemeenten gecontracteerde) aanbieders maatschappelijke ondersteuning, zich altijd tot de gemeente kan wenden. De gemeente is op basis van dit wetsvoorstel gehouden in de verordening te bepalen welke eisen zij stelt aan de afhandeling van klachten van een cliënt over gedragingen door een aanbieder. Het is van belang dat een aanbieder een zorgvuldige en laagdrempelige regeling voor de indiening en afhandeling van klachten heeft, die aan de bij de verordening gestelde eisen voldoet. De gemeente zal dat element kunnen meewegen bij de keuze voor de te contracteren aanbieder. Het ligt voor de hand dat cliënten die zich benadeeld voelen, zo veel mogelijk deze klacht eerst bij de aanbieder deponeren. Zij moeten er op kunnen vertrouwen dat de aanbieder de klacht snel in behandeling neemt en de klacht ook snel en zorgvuldig afhandelt. Als de afhandeling niet naar wens is, staat de weg naar de gemeente voor het indienen van een klacht open. Gemeenten en aanbieders zullen goede communicatielijnen moeten onderhouden over de ontvangst en het voortouw bij de afhandeling van klachten.

Indien de cliënt zich onheus bejegend voelt door de wijze waarop de gemeente zich heeft gedragen, kan, deze op basis van de Awb een klacht indienen bij de gemeente. De gemeente moet zorg dragen voor een adequate behandeling van klachten over gedragingen van personen die onder haar verantwoordelijkheid werkzaam zijn. De gemeente kan bijvoorbeeld een mediator inzetten voor de afhandeling van klachten. Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend en in iedere fase van de behandeling is het mogelijk om tot een informele oplossing te komen. Indien de klager daarmee instemt, behoeft vanaf dat moment de formele weg niet meer te worden gevolgd. Als de gemeente de klacht niet naar tevredenheid afwikkelt, staat de weg naar de ombudsman open. De regering vindt het van groot belang, mede met het oog op de kwetsbare positie van de doelgroep, dat juridisering en procedures zo veel mogelijk worden voorkomen.

Gemeenten moeten cliënten goed informeren over de mogelijkheden om klachten in te dienen. Daarbij moet het duidelijk zijn wanneer en hoe men met een klacht bij de gemeente terecht kan, wanneer de klacht primair bij de aanbieder moet worden ingediend en wat men kan doen als men niet tevreden is over de afhandeling van de klacht.

Het gaat in casu niet om de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming van de Awb. Een cliënt, die het niet eens is met een beslissing van de gemeente op zijn aanvraag om ondersteuning, kan daartegen bezwaar (volledige heroverweging door de gemeente) en beroep (bij de rechtbank) aantekenen. Hij kan ingeval van een spoedeisend belang ook een voorlopige voorziening vragen. Ook in deze gevallen kan de gemeente bezien of vormen van mediation kunnen bijdragen aan het voorkomen van conflicten.

5.8 Onderzoek naar cliëntervaring

Eerder in dit hoofdstuk is het belang benadrukt van het betrekken van ingezetenen bij de totstandkoming van beleid en uitvoering van deze wet. De gemeenteraad bepaalt in de verordening op welke wijze dit gestalte krijgt. Het is van belang een lokale beleidscyclus in te richten. Met het oog daarop krijgt het zogenaamde 'cliëntervaringsonderzoek' een plek in het wetsvoorstel. Daarbij stelt het college jaarlijks een onderzoek in onder cliënten van de gemeente die enige vorm van maatschappelijke ondersteuning hebben ontvangen. Dit onderzoek levert de gemeente een beeld

op hoe het beleid in de praktijk is ervaren door de gebruikers van de maatschappelijke ondersteuning.

Informatie over de ervaringen van cliënten is belangrijk voor de horizontale verantwoording door het college jegens de ingezetenen over het gevoerde beleid. De uitkomst van het onderzoek kan worden betrokken bij het verbeteren van (de kwaliteit van) beleid en uitvoering en daarmee het realiseren van de beoogde effecten van het wetsvoorstel. In een ministeriële regeling zullen nadere regels worden opgenomen over de inrichting van het onderzoek. In tegenstelling tot de desbetreffende bepaling over dit onderzoek in de Wmo, is het bedoelde onderzoek in dit wetsvoorstel niet meer gericht op de tevredenheid van cliënten, maar op hun ervaringen. Deze andere insteek is ingegeven door de overweging dat een onderzoek naar de ervaringen van cliënten meer informatie oplevert dan een algemeen cijfer voor tevredenheid. De onderzoeksmethodiek is inmiddels ontwikkeld. Deze maakt het mogelijk inzicht te verwerven in de ervaring van cliënten over de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning en wat dat in concreto betekent (of heeft betekend) voor hun zelfredzaamheid en participatie. Deze methodiek voorziet er ook in dat de uitkomsten van gemeenten onderling vergelijkbaar worden en opent mogelijkheden van benchmarking tussen gemeenten.

5.9 Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

Aanbieders worden verplicht om voor personen die beroepsmatig in contact kunnen komen met cliënten, een verklaring omtrent het gedrag (VOG) te hebben. Medewerkers van de aanbieder die maatschappelijke ondersteuning bieden (dus niet de telefoniste of accountant die ook bij de aanbieder werkzaam is), staan in nauw contact met vaak kwetsbare cliënten of komen bij cliënten thuis, wanneer zij bijvoorbeeld ondersteuning bieden bij algemene dagelijkse levensverrichtingen of in geval van ondersteuning in het huishouden. Deze cliënten bevinden zich vaak in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van deze medewerkers, waardoor het niet altijd gemakkelijk is om voor de eigen veiligheid op te komen. De regering hecht eraan de veiligheid van deze cliënten te beschermen. Daar hoort bij dat medewerkers die bijvoorbeeld zijn veroordeeld voor mishandeling (van cliënten), niet (meer) mogen werken in de maatschappelijke ondersteuning. Daarom is in dit wetsvoorstel de verplichting opgenomen dat de aanbieders in de maatschappelijke ondersteuning als werkgever beschikken over een VOG van hun medewerkers. De verplichting geldt voor alle medewerkers, ongeacht of deze in dienstverband dan wel op een andere grondslag hun werkzaamheden voor de aanbieder verrichten. De verplichting strekt zich dus ook tot derden die de aanbieder in voorkomende gevallen inschakelt.

De verplichting om een VOG over te leggen ziet niet op stagemedewerkers en vrijwilligers. Een VOG heeft in het geval van stagemedewerkers geen toegevoegde waarde, want zij staan onder intensieve begeleiding van een professionele hulpverlener, die wel een VOG heeft moeten aanvragen. De mate waarin verschillende vrijwilligers (zelfstandig) in contact staan met cliënten, varieert. De beoordeling of bepaalde vrijwilligers een VOG moeten overhandigen, laten wij daarom aan de aanbieders.

De VOG dient vóór aanvang van de werkzaamheden in het bezit te zijn van de aanbieder. De VOG mag op het moment dat de betrokkene gaat werken niet ouder zijn dan drie maanden. Aanbieders zullen kandidaat-medewerkers moeten vragen een VOG over te leggen. De VOG wordt vervolgens betrokken bij de keuze tot het aangaan van een relatie met betrokkene. Aanbieders weten dus, voor zij iemand in dienst nemen, of er justitiële antecedenten zijn die aanleiding geven deze persoon niet in dienst te nemen. Aanbieders zullen de verklaring in hun administratie moeten opnemen, teneinde ook toezicht op de naleving mogelijk te maken.

De verplichting geldt ingevolge een overgangsbepaling (artikel 7.8) bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel alleen voor nieuwe medewerkers. Voor 'zittend personeel' wordt bij amvb een termijn vastgesteld waarbinnen de verplichting op hen van toepassing wordt. Aanbieders zijn dus niet meteen verplicht voor personeel dat bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al voor hen werkzaam is, over een VOG te beschikken. Wanneer een aanbieder of de toezichthouder echter vermoedt dat een medewerker niet in aanmerking komt voor een VOG, dient de aanbieder de medewerker te vragen binnen tien weken een verklaring over te leggen die niet ouder is dan drie maanden en maatregelen te nemen als hij deze niet overlegt.

Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V en J), beslist namens de staatssecretaris van V en J of iemand al dan niet een VOG krijgt. Wanneer blijkt dat iemand

strafbare feiten heeft gepleegd, beoordeelt Justis of deze strafbare feiten een belemmering vormen voor het doel waarvoor de VOG is aangevraagd. Justis maakt daarbij een zorgvuldige afweging tussen de belangen van de aanvrager en de belangen van de samenleving. Ervaringsdeskundigen met een strafblad die in de sector maatschappelijke ondersteuning willen werken, kunnen dus in aanmerking komen voor een VOG, mits dat delict voor de te verrichten werkzaamheden niet bezwaarlijk is te achten. Onder omstandigheden is het dus denkbaar dat een voormalig dakloze (met strafblad) die in de maatschappelijke opvang wil werken of ervaringsdeskundigen op het gebied van verslaving die blijkens praktijkervaringen in de GGZ succesvol zijn bij de ondersteuning van mensen met een soortgelijke problematiek en die justitiële antecedenten hebben, toch een VOG krijgen.

5.10 Professionaliteit van gemeenten en aanbieders

Van groot belang voor de door mensen ervaren kwaliteit van hun leefsituatie, zelfredzaamheid en participatie is de ondersteuning die hulpverleners hen bieden. Dit kunnen mantelzorgers en vrijwilligers zijn, cliëntondersteuners, professionals in dienst van gemeenten of aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. De regering vindt het van groot belang dat daar waar dat is aangewezen, professionele ondersteuning voorhanden is. Om die reden gaat dit wetsvoorstel ervan uit dat op centraal niveau kwaliteitsstandaarden voor aanbieders worden ontwikkeld. Gemeenten stellen eisen aan de kwaliteit van de voorzieningen van maatschappelijke ondersteuning binnen hun gemeentegrenzen. Dit wetsvoorstel vraagt tevens van de gemeenteraad om die kwaliteitseisen door te vertalen in concrete eisen aan de in te zetten beroepskrachten. Die eisen worden betrokken bij het vaststellen en beoordelen van de tarieven voor deze diensten. Op deze wijze geeft de regering vorm aan de in 2012 bij initiatiefwet in de Wmo gebrachte bepalingen ten aanzien van de tarieven van huishoudelijke hulp.

Ter voorbereiding op de implementatie van dit wetsvoorstel is het belangrijk dat de beroepskrachten worden voorbereid op hun rol in de nieuwe situatie. Dit vraagt – zoals eerder aangegeven – een omslag in denken maar ook in werkwijze. De in dit wetsvoorstel neergelegde ambitie van een meer levensbrede ondersteuning vergt bovendien het investeren in bredere deskundigheid. In het transitieplan (zie hoofdstuk 11) zal dit een belangrijk punt van aandacht zijn. Met alle relevante partijen zullen afspraken worden gemaakt over een adequate opleidingsagenda. Bezien wordt of de zgn. ‘Wmo-werkplaatsen’ hierin een belangrijke rol kunnen vervullen.

6 Gegevensverwerking

6.1 Inleiding

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid ingezetenen, waar nodig, te ondersteunen in hun zelfredzaamheid en participatie of in de behoefte aan beschermd wonen of opvang. Zij dienen deze ondersteuning zo goed mogelijk af te stemmen op de specifieke situatie van de cliënt waarbij de ondersteuningsbehoefte en het eventueel daarop volgende aanbod, integraal en ‘levensbreed’ worden gezien. Dit kan alleen indien een optimale afstemming plaatsvindt tussen de gemeente en andere diensten en functionarissen. Een belangrijk voorbeeld, waar in deze toelichting al aan is gerefereerd, is de noodzakelijke afstemming tussen gemeenten en zorgverzekeraars.

Het is aan gemeenten om in een onderzoek als bedoeld in artikel 2.3.2, tweede lid, van dit wetsvoorstel alle omstandigheden te betrekken die van belang zijn voor een goede afweging van een verzoek om een (maatwerk)voorziening. Gemeenten zullen zich een beeld moeten vormen van iemands vraag en behoeften op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, zijn gezondheidstoestand voor zover die daarbij van belang is, voorzieningen waarvan hij al gebruik maakt, zijn mogelijkheden tot participatie en de mogelijkheden van zijn sociale netwerk. Voorts wordt van gemeenten gevraagd dat zij integraal, dat wil zeggen ook met inachtneming van andere gemeentelijke verantwoordelijkheden en in samenwerking met de zorgverzekeraars beoordelen welke ondersteuning iemand nodig heeft, zodat zij een integraal aanbod kunnen doen. Om tot een goede beslissing inzake een maatwerkvoorziening te kunnen komen, zullen de gemeenten dan ook de beschikking krijgen over persoonsgegevens, met inbegrip van bijzondere persoonsgegevens, die

de cliënt tijdens het onderzoek zelf aan de gemeente verschaft. Ook zullen gemeenten daarbij, met toestemming van de cliënt, persoonsgegevens van de cliënt verwerken waarover zij beschikken ten behoeve van de uitvoering van andere wettelijke taken. Ten slotte zullen gemeenten bij de uitvoering van hun wettelijke taak op grond van dit wetsvoorstel, met toestemming van de cliënt, ook persoonsgegevens van de cliënt verwerken waarover andere organisaties beschikken.

De regering ziet onder ogen dat een dergelijke gegevensverwerking potentieel grote inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer. Tegelijk is deze gegevensverwerking essentieel om gemeenten in staat te stellen dit wetsvoorstel uit te voeren en aldus te voorzien in de behoefte van mensen aan maatschappelijke ondersteuning. Om die reden is een privacy impact assessment (PIA) op de mogelijke gegevensverwerking tussen en bij partijen uitgevoerd ('Gegevensuitwisseling en gegevensbescherming rond de Wmo en AWBZ', Duthler Associates, 2013). Vanwege de voor een goede uitvoering van het wetsvoorstel noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens is het noodzakelijk de gegevensverwerking in het wetsvoorstel zorgvuldig te normeren en te reguleren teneinde een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en risico's voor de bescherming van die gegevens te voorkomen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het algemene juridisch kader voor gegevensverwerking in relatie met dit wetsvoorstel en wordt zo goed mogelijk aangegeven welke waarborgen en beveiliging noodzakelijk zijn en hoe er tot een gedefinieerde gegevensset voor de noodzakelijke uitwisseling gekomen gaat worden. Bij amvb zullen deze punten verder gedefinieerd worden. Tevens wordt ingegaan op het gebruik van het burgerservicenummer (bsn).

6.2 Algemeen juridisch kader

Informatie over een persoon is een aspect van de persoonlijke levenssfeer. Zomaar persoonsgegevens verzamelen is niet toegestaan. Elke verzameling van persoonsgegevens dient een legitiem doel te hebben, noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving en te voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit is bepaald in internationale en nationale wet- en regelgeving. De hierna genoemde regelgeving geeft blijk van het grote belang van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens en regelt welke eisen daarbij gelden.

Het uitoefenen van de taken van een SHG gaat gepaard met de verwerking van persoonsgegevens van en naar verschillende personen en instellingen. Met name bij het registreren van meldingen van (vermoedens van) huiselijk geweld en kindermishandeling, bij het beoordelen van de melding en de hulpbehoefte evenals bij het toeleiden naar de juiste instantie, zal immers sprake zijn van het verwerken van persoonsgegevens van en naar verschillende personen en instellingen. Ook bij het verstrekken van inlichtingen aan een SHG door een professional kan sprake zijn van het verwerken van persoonsgegevens. Wanneer het belang van een slachtoffer dat eist, zal de privacy van die persoon en van andere betrokkenen daarvoor moeten wijken. Dat is een afweging die telkens opnieuw gemaakt zal moeten worden. De bepalingen over de gegevensverwerking in verband met de SHG-taken zijn per 1 juli 2013 in de Wet maatschappelijke ondersteuning opgenomen met het wetsvoorstel waarmee de meldcode is geregeld. Hetgeen in dat verband in de toelichting is opgemerkt blijft ongewijzigd van toepassing.

6.2.1 Toets aan nationaal kader

In de Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zijn artikelen opgenomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet stelt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en dat een beperking hiervan alleen kan geschieden bij of krachtens wet. Artikel 7 van de Wbp bepaalt dat persoonsgegevens uitsluitend voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen worden verzameld. Het verzamelde aantal gegevens over personen mag niet te veel zijn in verhouding tot het doel waarvoor de gegevens nodig zijn, maar ook niet te weinig. De gegevens moeten ter zake dienend zijn. Er moet een relatie zijn tussen de soort gegevensverzameling en het doel van registratie. Het verzamelen van persoonsgegevens moet gerechtvaardigd zijn.

In artikel 8 van de Wbp is een limitatief aantal gronden opgenomen die het begrip 'gerechtvaardigd' nader invullen. Zo is verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 8 van de Wbp toegestaan indien betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend (onderdeel a), de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te

komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is (onderdeel c) en de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door een bestuursorgaan (onderdeel e). Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als de verwerking op één of meer van die gronden is gebaseerd. De daarop volgende artikelen bevatten verdere voorschriften omtrent de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 16 van de Wbp verbiedt de verwerking van bijzondere persoonsgegevens over iemands gezondheid en enige andere onderwerpen, behoudens de uitzonderingen die in de daarop volgende artikelen zijn mogelijk gemaakt. Voor dit wetsvoorstel zijn met name de artikelen 21, 23 en 24 van de Wbp van belang.

Artikel 21 van de Wbp bevat specifieke uitzonderingen op het verbod van artikel 16 voor zover het gaat om persoonsgegevens betreffende de gezondheid. De bepaling geeft bijvoorbeeld in onderdeel a van het eerste lid hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening het recht om gezondheidsgegevens van iemand te verwerken, voor zover dat noodzakelijk is voor een goede behandeling of verzorging van de betrokkene. Ook geeft de bepaling in onderdeel f van het eerste lid bestuursorganen dat recht, voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van wettelijke voorschriften die voorzien in aanspraken die afhankelijk zijn van de gezondheidstoestand van de betrokkene. Het derde lid van dat artikel maakt het verder mogelijk om ook andere bijzondere persoonsgegevens te verwerken, voor zover dit noodzakelijk is in aanvulling op de verwerking van persoonsgegevens betreffende de gezondheid met het oog op een goede behandeling of verzorging van betrokkene.

Artikel 23 van de Wbp kent nog enkele uitzonderingen op het verwerkingsverbod van artikel 16. Daarbij verdient allereerst vermelding dat het verbod niet geldt als de verwerking geschiedt met uitdrukkelijke toestemming van betrokkene (eerste lid, onderdeel a) of dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend maatschappelijk belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald (eerste lid, onderdeel f). Door de Wmo 2015 ontstaat een wettelijke basis voor de uitvoering van taken in het kader van de maatschappelijke ondersteuning en de verwerking van persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens. Daarmee is de beperking van de persoonlijke levenssfeer in overeenstemming met de Grondwet bij de wet voorzien. Gemeenten hebben de verplichting voor hun burgers te voorzien in maatschappelijke ondersteuning; de gegevensverwerking, zoals in het wetsvoorstel vervat, is daarvoor noodzakelijk. Bij de uitvoering van de Wmo 2015 handelen gemeenten op grond van hun publiekrechtelijke taak. De verwerking van persoonsgegevens is daarmee ook in overeenstemming met artikel 8, onderdelen c en e, van de Wbp.

Voor zover voor de uitvoering van het wetsvoorstel ook bijzondere persoonsgegevens moeten worden verwerkt, vormen artikel 21, eerste lid, onderdeel a (voor de hulpverleners en aanbieders van maatschappelijke ondersteuning) en onderdeel f (voor bestuursorganen) daarvoor een genoegzame wettelijke basis. Daarbij moet worden bedacht dat het merendeel van de persoonsgegevens van de cliënt door hemzelf of namens hem worden verstrekt tijdens het onderzoek dat aan het toekennen van een maatwerkvoorziening voorafgaat (het keukentafelgesprek). Tijdens dat onderzoek zal de gemeente er goed aan doen betrokkene – mede met het oog op de rechten die de Wbp hem geeft – te wijzen op de consequentie dat voor het onderzoek en de behandeling van zijn aanvraag, maar ook voor de verlening van de toe te wijzen ondersteuning en de eventuele oplegging van eigen bijdragen persoonsgegevens over hem moeten worden verwerkt. Als dat zorgvuldig gebeurt, wordt bewerkstelligd dat betrokkene zich ervan bewust is dat zijn persoonsgegevens worden verwerkt en dat het van belang is dat deze juist zijn. Daardoor is betrokkene ook in staat om eventueel aan te geven dat hij niet instemt met de verwerking van bepaalde gegevens. Voorts worden slechts met expliciete toestemming van de cliënt voor de uitvoering van het wetsvoorstel door de gemeente persoonsgegevens over hem verwerkt waarover de gemeente uit anderen hoofde beschikt of die de gemeente van de zorgverzekeraar of de zorgaanbieder verkrijgt.

Voor zover voor de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de behandeling van een aanvraag of de levering van een maatwerkvoorziening, op grond van het voorgaande geen wettelijke basis aanwezig mocht worden geacht, bieden artikel 23, eerste en derde lid, van de Wbp die basis. Dit zal aan de orde kunnen zijn voor zover het gaat om het verwerken van persoonsgegevens van personen uit het sociale netwerk van de cliënt. Soms zullen de betrokken personen ook aanwezig zijn of betrokken worden bij het keukentafelgesprek naar aanleiding van de melding van iemand die ondersteuning behoeft. Veelal zullen omtrent deze personen slechts in

beperkte mate persoonsgegevens behoeven te worden verwerkt. Het wetsvoorstel clauseert dit tot persoonsgegevens omtrent de hulp die zij aan de cliënt bieden of kunnen bieden. Het ligt in de rede dat tijdens het onderzoek bij het door of namens de cliënt verschaffen van deze gegevens wordt nagegaan of deze personen instemmen met het verwerken van de gegevens en dat deze toestemming zo nodig wordt gevraagd. Het is echter denkbaar dat dit niet mogelijk is of dat de toestemming niet kan worden verkregen. Het wetsvoorstel, dat beoogt recht te doen aan het zwaarwegende algemeen belang van een goede maatschappelijke ondersteuning (integrale benadering van de gezondheid van betrokkenen die zijn aangewezen op goede behandeling of verzorging), biedt in een dergelijk geval nadrukkelijk een basis voor het toch verwerken van die persoonsgegevens, voor zover dat noodzakelijk is. In het belang van de persoonlijke levenssfeer zijn met dit wetsvoorstel de door artikel 23, eerste lid, onderdeel f, vereiste passende waarborgen gecreëerd. Die waarborgen worden in de algemene maatregel van bestuur (amvb) op basis van artikel 4.2.7 uitgewerkt volgens de lijnen in dat artikel aangegeven. Deze waarborgen bestaan onder meer uit: de beperking van de kring van personen die kennis kunnen nemen van de persoonsgegevens, toestemming van de cliënt voor bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens en waar mogelijk beperking van de te verwerken persoonsgegevens tot 'dat'- in plaats van 'wat'-informatie.

6.2.2 Toets aan internationaal en Europees kader

In het Internationaal Verdrag ter bescherming van de Burgerlijke en Politieke rechten (IVBPR) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) zijn artikelen opgenomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 17 van het IVBPR geeft een ieder het recht op bescherming door de wet tegen willekeurige en onrechtmatige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Gelet op de tekst, is inmenging in de persoonlijke levenssfeer, zoals de verwerking van persoonsgegevens, slechts toegestaan als deze noodzakelijk is en op een gerechtvaardigde grondslag geschiedt.

Het wetsvoorstel voldoet aan de vereisten van artikel 8 van het EVRM. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Het tweede lid ziet op de mogelijkheid om het recht in te perken. Volgens het tweede lid moet de inmenging bij wet zijn voorzien, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en een legitiem doel nastreven. Het laatste vereiste van artikel 8 van het EVRM is dat het beperken van het recht op bescherming in het belang moet zijn van een in het tweede lid opgesomd legitiem doel. Het legitieme doel dat dit voorstel nastreeft, is het beschermen van de gezondheid van de burger. Dit is een van de doelcriteria, genoemd in artikel 8 van het EVRM. De bepalingen 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 zijn uitgewerkt in de hiervoor aangegeven artikelen van de Wbp.

Het wetsvoorstel voldoet aan het vereiste dat de inmenging bij wet moet zijn voorzien, omdat de bevoegdheid tot het verwerken van gegevens bij wet wordt geregeld, de burger toegang heeft tot de wet en de bepalingen duidelijk zijn omschreven.

Het wetsvoorstel voldoet ook aan de eis dat de inmenging noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Dit betekent dat er een dringende maatschappelijke behoefte dient te bestaan en dat de inmenging voldoet aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Er is in dit geval sprake van een dringende maatschappelijke behoefte (integrale benadering van de hulpvraag van betrokkenen) met ondersteuningsvragen op meerdere domeinen. Het (gezondheids)belang van de burger is gediend bij het breed kunnen bezien van zijn problematiek, zodat een adequaat ondersteuningsarrangement kan worden geboden. Het totale resultaat, namelijk opvang, het meedoen in de maatschappij, bevorderen van de participatie en zelfredzaamheid, wordt mogelijk onvoldoende gewaarborgd als de gemeenten niet bevoegd zou zijn tot de in het wetsvoorstel voorziene verwerking van persoonsgegevens. Wat betreft de verwerking van persoonsgegevens door het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG), geldt dat de dringende maatschappelijke behoefte is gelegen in het tegengaan van huiselijk geweld.

Het voorstel voldoet ook aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het doel van de maatregelen is om de gezondheid van de burgers te beschermen. Om dit doel te kunnen bereiken (met behulp van het eigen netwerk, en waar nodig de ondersteuning van het college, de burger in

staat stellen om mee te kunnen doen in de maatschappij, zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen, zelfredzaam te zijn of anderen te ontmoeten) zal het college informatie over de betrokkene moeten kunnen verwerken om tot een onderbouwde, passende en rechtmatige ondersteuning te komen. De proportionaliteit is gewaarborgd doordat er slechts gebruik wordt gemaakt van de meest noodzakelijke, tot het minimum beperkte gegevensset. Overwegingen van proportionaliteit hebben ertoe geleid dat het college een ingezetene direct bij melding van een ondersteuningsbehoefte wijst op de integrale werkwijze, hem verzoekt de nodige persoonsgegevens te verstrekken en hem ook toestemming vraagt voor de verwerking en verstrekking van de persoonsgegevens waarover de gemeente uit anderen hoofde beschikt (persoonsgegevens die het college heeft verkregen ten behoeve van de uitvoering van de Jeugdwet, Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) of die de gemeente van de zorgverzekeraar of de zorgaanbieder zou willen ontvangen en die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet. Op deze wijze is gewaarborgd dat het college, waar relevant, voor de uitvoering van deze wet over de vereiste gegevens kan beschikken.

Het ligt in het voornemen om bij amvb te regelen dat het college zo beperkt mogelijk inzicht krijgt in de gegevens uit andere domeinen door middel van een systeem waarbij primair alleen gezien kan worden dat een cliënt ook al zorg ontvangt of daar recht op zou hebben op grond van andere wetgeving (zgn. dat-gegevens). Met deze mate van gegevensverwerking wordt de persoonlijke levenssfeer zo min mogelijk aangetast en wordt de burger zo min mogelijk belast met onnodige administratieve lasten, maar kan hij wel rekenen op optimaal afgestemde dienstverlening. Ook wordt aldus voorkomen (wat vanuit het oogpunt van doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen van belang is) dat dubbele gegevensverstrekking en langs elkaar heen werken van professionals plaatsvindt. De regels van het wetsvoorstel en de Wbp brengen met zich dat de verwerking van persoonsgegevens tot het hoogst noodzakelijke wordt beperkt en dat uitwisseling alleen onder voorwaarden en waarborgen geschiedt. In de amvb wordt voorts nader vastgelegd welke gegevens die verkregen zijn voor het doel van deze wet, op welke wijze verwerkt mogen worden. Proportionaliteit en dataminimalisatie zullen hierbij het uitgangspunt zijn.

Subsidiariteit betekent dat er geen minder ingrijpend middel is om het doel te bereiken. Er zijn geen alternatieven die het de gemeente mogelijk maken de gezondheid op gelijke wijze te beschermen en maatwerk te leveren en die een kleinere inmenging in de persoonlijke levenssfeer met zich brengen. Er zijn andere alternatieven overwogen. Zo is overwogen om niets in de wet vast te leggen met betrekking tot de gegevensuitwisseling. Dit zou een te groot risico met zich brengen dat uitwisseling en afstemming niet zal plaatsvinden of dat verwerking en uitwisseling van gegevens via informele kanalen en niet-transparant zal plaatsvinden. Een ander alternatief dat overwogen is, betreft het volledig overdragen van persoonsgegevens van de burger aan de verschillende ketenpartners. Hiertoe is niet besloten omdat deze benadering naar de mening van de regering niet voldoet aan de eis van proportionaliteit. Een ander alternatief dat is overwogen, betreft het verwerken van persoonsgegevens zonder toestemming van de burger. De administratieve lastendruk van dit alternatief was weliswaar gunstiger, maar mede naar aanleiding van de uitgevoerde PIA is geconcludeerd dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer die daarmee gepaard zou gaan, onevenredig groot zou worden.

6.3 Bescherming persoonsgegevens in dit wetsvoorstel

De vereisten die voortvloeien uit de Wbp, zijn in dit wetsvoorstel geborgd in het proces waarbij de cliënt zelf het merendeel van de gegevens levert die het college nodig heeft om de ondersteuningsbehoefte (integraal) te kunnen beoordelen. Met expliciete toestemming van de cliënt kan het college relevante persoonsgegevens uit andere domeinen opvragen en verwerken. Waarborgen voor een zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens die in het kader van de Wmo worden getroffen, zijn onder meer:

- om de doelbinding te waarborgen, is per actor zo concreet en nauw mogelijk omschreven voor welke specifieke taken gegevensverwerking en – verstrekking is toegestaan; dat is gebeurd door de artikelen te noemen, waarin per actor de taak is neergelegd waarvoor de gegevensverwerking of -verstrekking mag plaatsvinden;
- als criterium voor de beoordeling van de proportionaliteit en de noodzaak van gegevensverwerking en -verstrekking is in de bepalingen zo nauwkeurig mogelijk aangegeven

dat de bevoegdheid tot verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens alleen bestaat voor zover die persoonsgegevens voor een welomschreven specifiek doel (bijv. voor de beoordeling van de behoefte aan ondersteuning van participatie of zelfredzaamheid) noodzakelijk zijn;

- ook is zo precies mogelijk aangegeven dat het moet gaan om persoonsgegevens die zijn verkregen langs een daarbij aangegeven weg;
- toestemming van en transparantie voor de cliënt voor bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens;
- gepaste beveiligingsvereisten.

Het recht van de betrokkene op inzage en correctie biedt eveneens waarborgen voor een juiste gegevensverwerking.

6.4 Verwerking en verstrekking van persoonsgegevens in dit wetsvoorstel

6.4.1 Doelen

Welke gegevens verwerkt of verstrekt worden door de afzonderlijke actoren, benoemd in de bepalingen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel, is per actor geclausuleerd door het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen. Te denken valt aan onderstaande doelen:

- beoordeling/onderzoek naar noodzaak van een maatwerkvoorziening;
- wel/niet toekennen van een maatwerkvoorziening;
- toets op rechtmatigheid/voorkomen van dubbele verstrekkingen (in relatie tot Zvw of Wlz);
- inrichten van een integraal aanbod (met zorg vanuit de Zvw, de Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Participatiewet, informele zorg);
- opdrachtverstrekking aan aanbieder van een maatwerkvoorziening;
- beoordeling van de ondersteuning;
- toezicht;
- budgetbepaling.

6.4.2 Gegevensset

Het wetsvoorstel beoogt maatwerk, zodat per individuele cliënt zorgvuldig en uitvoerig moet worden onderzocht hoe zijn situatie en ondersteuningsbehoefte is en welke rol hij zelf, zijn gezinsgenoten, zijn mantelzorger en anderen uit zijn sociale netwerk kunnen spelen bij het invullen daarvan. Welke gegevens exact nodig zijn om een goede inschatting te kunnen maken of een maatwerkvoorziening voor de hand ligt of niet, zal per situatie verschillen. Aan de hand van casuïstiek en cliëntprofielen, bijvoorbeeld met het boekje 'Wie is de cliënt?' (CIZ, 2013), zal tot een meer precieze definiëring van de gegevensset kunnen worden gekomen, die zal worden opgenomen in de amvb.

In het wetsvoorstel is per actor geregeld voor welke taak de gegevensverwerking of -verstrekking mag plaatsvinden; als criterium voor de beoordeling van de proportionaliteit en de noodzaak van gegevensverwerking en -verstrekking is in de bepalingen zo nauwkeurig mogelijk aangegeven dat de bevoegdheid tot verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens alleen bestaat voor zover die persoonsgegevens voor een welomschreven specifiek doel (bijv. voor de beoordeling van de behoefte aan ondersteuning van participatie of zelfredzaamheid) noodzakelijk zijn; ook is zo precies mogelijk aangegeven dat het moet gaan om persoonsgegevens die zijn verkregen langs een daarbij aangegeven weg.

Een selectie van de afzonderlijk beoogde gegevensuitwisselingen is onderworpen aan een beoordeling door middel van het Toetsmodel PIA Rijksdienst. Duidelijk is dat het ook kan gaan om bijzondere persoonsgegevens inzake de gezondheid van de betrokkene: gegevens over diens lichamelijke of geestelijke beperkingen of problemen, voor zover relevant voor de beoordeling van de problematiek. Gelet op de impact van deze gegevens in de persoonlijke levenssfeer, ziet de regering de noodzaak om zo precies mogelijk te zijn in het vastleggen welke gegevens over wie en voor welk doel verwerkt mogen worden. Het voorschrijven van een exacte gegevensset voor de verwerking en verstrekking is niet doenlijk.

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen gegevens over de cliënt, de mantelzorger, de gezinsgenoten en anderen uit het sociale netwerk. Niet over elke persoon mogen en moeten evenveel gegevens worden verwerkt. Over de cliënt mogen meer gegevens worden verwerkt dan over personen in zijn omgeving (bijvoorbeeld de echtgenoot, ouders en de inwonende kinderen). Het gaat dan slechts om gegevens die betrekking hebben op de ondersteuning die zij kunnen bieden, of in het geval van de echtgenoot ook om gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van de eigen bijdrage. Van mantelzorgers zullen nog minder gegevens verwerkt hoeven te worden. Dan gaat het om enkele persoonsgegevens als naam en adres en de inhoud en omvang van de mantelzorg, maar ook eventueel de belastbaarheid van de mantelzorger als het gaat om zorgtaken. Als het gaat om het sociale netwerk zal veelal kunnen worden volstaan met zogenaamde 'dát-informatie': bij voorbeeld dat een buurvrouw af en toe boodschappen doet voor de cliënt. Het is dan niet eens altijd noodzakelijk om te beschikken over de NAW-gegevens van betrokkene. Het gaat er slechts om dat er een beeld is van de sociale omgeving van de burger waarmee bij het vaststellen van een ondersteuningsaanbod rekening gehouden kan worden. Bij de verwerking van de gegevens over personen uit het sociale netwerk moet het college zeer terughoudend zijn. Het kan hier alleen gaan om informatie over betrokkenen in het sociale netwerk die relevant zijn voor de bepaling van het ondersteuningsaanbod en de eventuele inzet van mantelzorg, voor zover die informatie relevant is bij de afweging om een maatwerkvoorziening al dan niet toe te kennen. Er zijn enkelvoudige of complexere ondersteuningsvragen. Soms is een ondersteuningsvraag een optelsom van meerdere problemen. De gespreksvoerder moet een inschatting kunnen maken of ook gegevens van overige huisgenoten of vanuit andere domeinen, zoals schulden, werkloosheid, zorg of jeugdzorg, noodzakelijk zijn om tot een goede beoordeling te komen. Afhankelijk van de specifieke situatie is dan samenwerking noodzakelijk tussen de verschillende diensten binnen de gemeente en van de gemeente met andere organisaties.

Daarnaast is ook een categorisering aan te brengen in soorten voorzieningen in relatie tot benodigde gegevens die een partij moet mogen verwerken. De aanbieder van een maatwerkvoorziening zal, om adequate ondersteuning te kunnen bieden, veelal moeten beschikken over persoonsgegevens over de gezondheid. De aanbieder van een algemene voorziening daarentegen zal wellicht in het geheel geen gegevens hoeven te verwerken, dan wel kunnen volstaan met enkele basale gegevens die noodzakelijk zijn als de cliënt meerdere malen van de voorziening gebruik maakt of wanneer een bijdrage verschuldigd is. Wanneer het gaat om een integraal aanbod van de zorgverzekeraar en de gemeente, betreft het ook gegevens van buiten het gemeentelijke domein die met een ander doel en binnen andere wettelijke kaders zijn verzameld. Uit het oogpunt van proportionaliteit en om te waarborgen dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden gebruikt om het doel te bereiken, moet in deze gevallen zoveel mogelijk gewerkt worden met 'dat-informatie' in plaats van 'wat-informatie'. Bijvoorbeeld bij het vastleggen van het onderzoek kan worden volstaan met het opnemen dat er ook zorg vanuit de Zvw wordt geleverd en dat het college daarom concludeert dat de ondersteuning vanuit een algemene voorziening passend is en een maatwerkvoorziening niet nodig is. Op basis van de 'dat-informatie' van de zorgverzekeraar kan het college contact met de betrokkene zoeken om te bepalen wat dat bijvoorbeeld betekent voor een eventueel te leveren maatwerkvoorziening vanuit de Wmo. Een belangrijk voorbeeld in het kader van dit wetsvoorstel is de afstemming tussen gemeenten en zorgverzekeraar. Gemeenten en zorgverzekeraar willen straks een gezamenlijk arrangement kunnen aanbieden (en dus ook inkopen), waarbij bijvoorbeeld één hulpverlener zowel ondersteuning in het kader van de Wmo als de zorg in het kader van de Zvw verleent. Om dit afgestemde aanbod aan de cliënt te kunnen realiseren, moeten de hulpverlener en de verantwoordelijke partijen (gemeente en zorgverzekeraar) informatie met elkaar kunnen uitwisselen.

Als laatste is er nog een categorisering mogelijk in de verschillende rollen en personen per partij. Het college kent verschillende rollen bij de uitvoering van het wetsvoorstel, zoals beoordeling, besluitvorming, afrekening, verantwoording, monitoring en toezicht. Deze moeten nader worden gespecificeerd om te kunnen definiëren wie binnen of in opdracht van de gemeente welke gegevens mag verwerken en verstrekken. Ook aan de kant van de aanbieder is onderscheid te maken in de verschillende verantwoordelijkheden met de daarbij behorende persoonsgegevens.

De bepalingen van het wetsvoorstel brengen met zich dat aan de hand van casuïstiek en cliëntprofielen per situatie op basis van de wettelijke taak van de betrokken partij en rekening houdend met de mate van vertrouwelijkheid van persoonsgegevens zorgvuldig wordt gezien welke gegevensset noodzakelijk is. Daarbij speelt bijvoorbeeld een rol of de gegevensvraag betrekking heeft op afstemming en integratie van dienstverlening of op beoordeling van rechtmatigheid en oneigenlijk gebruik.

Welke gegevens verwerkt mogen worden, is ook afhankelijk van de aanpalende wet- en regelgeving die gelijktijdig wordt aangepast (of in ontwikkeling is). Bijvoorbeeld de Jeugdwet, de Wet langdurige zorg, de wijzigingen in de sfeer van de zorgverzekering. Ook kan worden gewezen op de hierna nog te noemen verkenning naar een kaderwet voor gegevensverstrekking in het sociale domein. Het college als verantwoordelijke moet, ook tijdens het proces van nadere definiëring van de gegevensset, zeer zorgvuldig en terughoudend zijn en conform de bepalingen van de Wbp handelen, met de clausulering dat alleen die gegevens verwerkt en verstrekt mogen worden die strikt noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet. De waarborgen, zoals bij paragraaf 6.3.2 van dit hoofdstuk al geformuleerd, zien er verder op dat de risico's inzake het bovenmatig delen van gegevens en het gebruik van gegevens voor een niet-verenigbaar doel worden ondervangen, ook gedurende het voorgenomen proces. Ook de eisen aan de beveiliging van gegevens worden in de amvb opgenomen.

6.4.3 Toestemming van betrokken bij verwerking van de gegevens

Het merendeel van de relevante persoonsgegevens zal veelal door de betrokkene aan het college worden verstrekt tijdens het onderzoek. In het geval van een maatwerkvoorziening zal het college de betrokkene al bij melding (online, aan de balie of anderszins) op de hoogte stellen van het feit dat het college en andere bij de verstrekking van de maatwerkvoorziening betrokken actoren de door de cliënt verstrekte persoonsgegevens zullen verwerken. Het college zal tevens de betrokkene informeren over de doelstellingen van de verwerking en dat hij recht heeft op inzage en informatie. De betrokkene wordt, indien noodzakelijk voor een goede beoordeling van de ondersteuningsbehoefte, om ondubbelzinnige toestemming gevraagd voor verwerken van persoonsgegevens die door het college verkregen zijn uit hoofde van de Jeugdwet, de Participatie of de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening. Ook mag het college, met ondubbelzinnige toestemming van de cliënt, persoonsgegevens opvragen bij de zorgverzekeraar ter beoordeling van de ondersteuningsbehoefte of voor het inrichten van een integraal of op elkaar afgestemd aanbod. Het college wordt hiermee in staat gesteld om samen met de zorgverzekeraar een integraal aanbod in te richten, bijvoorbeeld in situaties waar verpleging hand in hand gaat met de door het wetsvoorstel voorziene maatschappelijke ondersteuning. Als de cliënt geen ondubbelzinnige toestemming geeft, betekent dat niet dat het de gemeente vervolgens zonder meer vrij zou staan negatief te beschikken op de aanvraag van een maatwerkvoorziening. Het gaat immers om persoonsgegevens uit andere delen van het zogenaamde sociale domein. De gemeente moet daarover kunnen beschikken om te waarborgen dat een toe te wijzen maatwerkvoorziening zo goed mogelijk is afgestemd op hulp die het huishouden op grond van andere wetgeving ontvangt (integraal aanbod). Weigering van ondubbelzinnige toestemming brengt met zich dat de gemeente minder goed in staat zal zijn te komen tot een integraal aanbod; het ontbreken van de gegevens staat het toekennen van een maatwerkvoorziening niet per definitie in de weg. Het spreekt vanzelf dat het gevolg van het weigeren van toestemming kan zijn dat de maatwerkvoorziening niet of minder goed zal zijn afgestemd op andere voorzieningen die hij ontvangt. Betrokkenen zullen het college in dat geval dan ook niet daarop kunnen aanspreken. Ook kan het college persoonsgegevens opvragen waaruit kan worden afgeleid of er een indicatie aanwezig is voor langdurige intensieve zorg. Bewust of onbewust zou dat anders kunnen leiden tot dubbele verstrekkingen. Deze persoonsgegevens kan het college, alleen met ondubbelzinnige toestemming van de cliënt, opvragen bij het CIZ.

Bij het vragen van deze ondubbelzinnige toestemming door het college bij de melding zal het college hebben duidelijk te maken dat en welke van deze gegevens op grond van artikel 4.2.1 mogelijksterwijs ook worden verstrekt aan aanbieders, CAK, Sociale verzekeringsbank (SVB) en toezichthouders. De bedoelde wettelijke bepaling voorkomt dat bij herhaling door opeenvolgende

organisaties toestemming moet worden gevraagd. Op die manier worden administratieve lasten voorkomen en is een goed proces geborgd.

Te allen tijde moeten de verwerking en verstrekking van de persoonsgegevens proportioneel zijn en kunnen worden verantwoord binnen de doelstellingen van deze wet.

Om de ondersteuningsbehoefte goed te kunnen beoordelen en een maatwerkvoorziening in te richten, heeft het college gegevens nodig over de aanwezigheid en inzetbaarheid van de mantelzorger. De persoonsgegevens over de mantelzorger worden door de cliënt of mantelzorger verstrekt aan het college. Indien het college persoonsgegevens over de mantelzorger moet verwerken (bij de beoordeling van de ondersteuningsbehoefte of inrichting van de maatwerkvoorziening), moet de mantelzorger, eventueel via de cliënt, daarvan op de hoogte worden gesteld.

Als er binnen het huishouden van de cliënt sprake is van voorzieningen op grond van andere wetten bij gezinsgenoten, is dat voor het college soms relevant om rekening mee te houden bij de inrichting van het mogelijke aanbod. Het college is daarom bevoegd om persoonsgegevens van inwonende kinderen en andere huisgenoten met dit doel te verwerken. Het gaat hier om gegevens die de cliënt zelf verstrekt. Omwille van zorgvuldigheid en transparantie zal het college, eventueel via de cliënt, de betrokkenen moeten wijzen op de (noodzakelijke) gegevensverwerking van hun gegevens. Ook de betrokken huisgenoten hebben recht op inzage van hun gegevens.

Dit wetsvoorstel geeft het college ook de bevoegdheid om de persoonsgegevens van andere personen in het sociale netwerk van de cliënt te verwerken, indien dat noodzakelijk is voor de beoordeling van de ondersteuningsbehoefte van de cliënt of de inrichting van de maatwerkvoorziening. Het gaat hierbij alleen om gegevens die door de cliënt of betrokkenen zelf zijn verstrekt. Wanneer het college het noodzakelijk acht om deze verkregen persoonsgegevens op te nemen in verdere documentatie (bijvoorbeeld het gespreksverslag), dient het de betrokkenen daarvan op de hoogte te stellen en te wijzen op hun inzage en correctie recht.

Het college mag de gegevens (ook over mantelzorger, huisgenoten en sociaal netwerk) indien relevant (en dus noodzakelijk) verstrekken aan partijen, zoals de aanbieder van een maatwerkvoorziening. De toezichthoudende ambtenaar mag vanuit het oogpunt van bijvoorbeeld fraudebestrijding of bestrijding van huiselijk geweld, zelf het college verzoeken om persoonsgegevens voor zover deze nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken.

Het college kan alleen een zorgvuldige afweging maken en een integraal aanbod doen als het beschikt over de noodzakelijke gegevens. Het (bewust) geen toestemming verlenen aan het college tot verwerking of inzage in gegevens of het maar ten dele verlenen van toestemming door de cliënt, kan er daarom mogelijk toe leiden dat het college komt tot een negatief besluit op een aanvraag. Dat is het geval als het college niet kan vaststellen of er reden is de cliënt met een maatwerkvoorziening te ondersteunen.

Het wetsvoorstel stelt de cliënten in staat om zelf vooraf de afweging te maken of zij de voor uitvoering van het wetsvoorstel benodigde gegevensverwerking in verhouding vinden staan tot de benodigde ondersteuning. Betrokkenen kunnen op deze gronden desgewenst ook afzien van ondersteuning in de vorm van een maatwerkvoorziening. Eventueel kan men er dan voor kiezen om alleen gebruik te maken van de algemene voorzieningen die de gemeente biedt.

6.4.4 Transparantie

Gegevensverwerkingen moeten transparant zijn voor betrokkenen. Dat houdt in dat kenbaar moet zijn door wie en met welk doel persoonsgegevens verwerkt worden. De kenbaarheid van de doelstelling is in de eerste plaats verzekerd doordat deze in de wet is opgenomen: het bevorderen van de participatie en zelfredzaamheid door middel van het bieden van maatschappelijke ondersteuning. In tweede instantie zullen burgers over de doelstelling van de gegevensverwerking worden geïnformeerd door de verantwoordelijken voor de specifieke verwerking. In het geval van gemeenten zal informatie over de verwerking van persoonsgegevens worden verstrekt in het kader van het onderzoek dat na een melding plaatsvindt. Behalve het recht op informatie, hebben

betrokkenen ook recht op inzage in en correctie van hun persoonsgegevens. Deze belangrijke rechten zorgen ervoor dat een betrokkene greep houdt op de eigen persoonsgegevens en de juistheid, actualiteit en nauwkeurigheid kan controleren. Deze rechten zijn in aanvulling op hetgeen de Wbp bepaalt, expliciet opgenomen in artikel 4.1.7 van het wetsvoorstel. Deze regelgeving houdt in dat naast het college ook alle andere partijen die beschikken over persoonsgegevens van de betrokkene, zoals een aanbieder van een maatwerkvoorziening, de plicht hebben deze beschikbaar te stellen voor inzage en correctie van de betrokkene.

6.4.5 Beveiliging

Artikel 4.2.7, tweede lid, voorziet in nadere regelgeving met betrekking tot de beveiliging (amvb). Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de afspraken die gemeenten al hebben gemaakt als opvolging van het KING advies 'Verkenning Informatie Voorziening Sociaal Domein' en de eisen die worden gesteld vanuit de Jeugdwet en Participatiewet.

Het zou bijvoorbeeld een goede zaak zijn als gemeenten over gaan tot de benoeming van een functionaris voor de gegevensbescherming, zoals bedoeld in artikel 62 van de Wbp. Tot dusver hebben gemeenten op beperkte schaal gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Een dergelijke functionaris ziet erop toe dat persoonsgegevens overeenkomstig de wet verwerkt worden.

Tegelijkertijd is een functionaris voor de gegevensbescherming veelal het aanspreekpunt voor vragen van betrokkenen om informatie, inzage of correctie van hun gegevens. De functionaris vervult daarnaast vaak een adviesfunctie, bijvoorbeeld op het terrein van veilige gegevensverwerking en de beheersing van het risico op datalekken.

Tot de waarborgen voor zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens behoren ook de maatregelen die de verantwoordelijke moet treffen om een passend beveiligingsniveau conform artikel 13 van de Wbp te realiseren. Om te bepalen wat passend is, maken verantwoordelijken nu gebruik van de Richtsnoeren voor informatiebeveiliging van het CBP. Vervolgens gelden voor de verschillende verantwoordelijken sectorale uitwerkingen. Gemeenten maken gebruik van de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (KING, mei 2013) om te voldoen aan normen van informatiebeveiliging. Voor de zorgsector is NEN7510 de standaardnorm voor informatiebeveiliging.

De ontwikkeling van een gedeelde visie op gegevensuitwisseling en informatiebeveiliging maakt deel uit van het bredere kader genoemd in paragraaf 6.7. In de sfeer van digitale gegevensuitwisseling valt te denken aan concrete maatregelen zoals autorisatie en identificatie van gebruikers, logging van toegang tot de informatie en toepassing van 'privacy enhancing technologies'.

6.5 Gebruik burgerservicenummer

Op grond van artikel 24 van de Wbp gelden voorwaarden bij het verwerken van persoonsnummers, zoals het bsn, die bij de wet zijn geregeld. Een dergelijk nummer mag alleen worden gebruikt ter uitvoering van de wet of voor doeleinden bij de wet bepaald. Expliciet is in het wetsvoorstel bepaald dat het bsn gebruikt moet worden in het kader van het verlenen van maatschappelijke ondersteuning.

De eveneens van toepassing zijnde Wet algemene bepalingen bsn bepaalt onder meer dat het gebruik van het bsn bij of krachtens wet moet zijn geregeld. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan deze voorwaarde voldaan. De burger kan vooraf weten wie waarvoor het bsn mag verwerken. De regeling is voldoende precies geformuleerd.

De noodzakelijke waarde van het gebruik van het bsn is eenduidige, veilige en efficiënte verwerking van gegevens binnen en tussen verschillende gegevenshuishoudingen. Juist nu er steeds meer gewerkt wordt met digitale gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen, aanbieders en andere instellingen, is het gebruik van een uniek nummer als het bsn noodzakelijk. De verplichting het bsn te gebruiken, zal een verbetering in de dienstverlening betekenen. Met gebruik van het bsn wordt namelijk voorkomen dat personen worden verwisseld, dat onjuiste gegevens worden verstrekt en dat benodigde gegevens niet worden verstrekt. Het gebruik van het bsn in een gegevenshuishouding waarborgt dat die gegevens daadwerkelijk betrekking hebben op de betrokken persoon en dat die gegevens snel en accuraat bij elkaar kunnen worden gezocht. Het

gebruik van het bsn is daarbij een waarborg dat de juiste benodigde informatie uit verschillende gegevenshuishoudingen foutloos bij elkaar komt. Het bsn is in het leven geroepen om gegevensverwerking door of gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen of andere gebruikers, aan wie het gebruik van het bsn bij of krachtens wet is voorgeschreven, met betrekking tot een bepaalde persoon effectief en efficiënt te laten verlopen. De effectiviteit is erin gelegen dat het bsn een uniek nummer is dat is verbonden met een uniek persoon. Nadat de betrokken professional zich er eenmaal van heeft vergewist dat een bepaald bsn de persoon toebehoort, kan hij er vervolgens altijd zeker van zijn dat met dat bsn de die persoon wordt bedoeld. De efficiencywinst is het gevolg van de mogelijkheid om gegevens aan het bsn te koppelen. Indien noodzakelijk kunnen de gekoppelde gegevens tussen betrokken professionals worden uitgewisseld zonder dat twijfel bestaat over de vraag bij welke persoon de uitgewisselde gegevens horen. Het bsn zelf bevat geen informatie over de persoon aan wie het is toegekend. Binnen het domein van de maatschappelijke ondersteuning moet doelmatig, maar ook cliëntgericht en controleerbaar opgetreden worden. De mate waarin dit gerealiseerd kan worden, is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin de betrokken partijen hun gegevenshuishouding op orde hebben. Het is van groot belang dat de betrokken partijen binnen hun eigen gegevenshuishouding en in de communicatie met elkaar persoonsgebonden gegevens eenduidig kunnen identificeren. Het gebruik van het bsn betekent een reductie van het risico op fouten en een reductie in de administratieve lasten.

Enig ander denkbaar systeem voor gegevensuitwisseling leidt niet tot de effectiviteit (zekerheid) en efficiency (lastenreductie) die het bsn kan bieden.

Het verplichte gebruik van het bsn zal leiden tot een verbetering in de gegevenshuishouding van de verschillende actoren bij de verlening van maatschappelijke ondersteuning. Het gebruik van het bsn zal ertoe leiden dat het risico op fouten drastisch kleiner wordt. Door het bsn te gebruiken, zullen de verschillende actoren sneller en gericht de noodzakelijke gegevens van betrokkene kunnen vinden. Daardoor zal het gebruik van het bsn hulpverlening effectiever maken, waardoor de betrokkene op tijd en gericht de ondersteuning krijgt die hij nodig heeft.

Bij gelegenheid van het wetsvoorstel tot decentralisatie van de begeleiding³⁷ heeft de regering voorgesteld de gegevensuitwisseling tussen de AWBZ en de Wmo wettelijk mogelijk te maken en waar mogelijk te standaardiseren. Dit wetsvoorstel is ingetrokken in verband met de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van dat wetsvoorstel de noodzaak van gegevensstandaardisatie en een verbinding tussen de ontwikkelingen in de AWBZ en de Wmo benadrukt. De VNG dringt ook al enige tijd aan op het wettelijk mogelijk maken van de uitwisseling van gegevens tussen verschillende partijen. Door het mogelijk te maken dat alle aanbieders van zorg en ondersteuning gebruikmaken van het bsn, wordt een belangrijke stap gezet om een standaard te ontwikkelen.

6.6 Toekomstige ambities

Een bredere gegevensuitwisseling is nodig om tot een uitvoering van het wetsvoorstel te komen die past binnen de visie van de regering op de hervorming op de langdurige zorg en één gezin, één plan, één regisseur. De hervormingen in de langdurige zorg en met dit wetsvoorstel zorgen voor een gewijzigde rolverdeling en samenwerking tussen de betrokken partijen. Nadrukkelijk wordt van gemeenten en zorgverzekeraars meer samenwerking en regievoering over verschillende ketens heen verwacht. Verder zal in de nieuwe situatie de samenwerking tussen de gemeenten en de zorgverzekeraars/zorgaanbieders op wijkniveau, bij de thuisverpleging en de GGZ, een belangrijke plaats gaan innemen, waardoor er een behoefte ontstaat om op de hoogte te zijn van het feit dat al relevante zorg of ondersteuning door één van beide partijen geleverd wordt aan de aanvrager. Dit heeft een groot effect op de informatievoorziening en -deling. Ook vanuit de VNG is de wens meermaals geuit om informatiedeling tussen verzekeraars en gemeenten, maar met name ook binnen het sociale domein, mogelijk te maken.

De ambitie van de regering is daarom om in het sociale- en zorgdomein samenwerking en integrale dienstverlening over de grenzen van de specifieke wetten heen te bevorderen. De regering streeft

³⁷ Kamerstukken II, 2012-2013, 31 317.

ernaar wettelijke kaders te bieden die de informatievoorziening van het college, de zorgverzekeraar en het CIZ ondersteunt bij de rechtmatigheidstoets, bij het voorkomen van dubbele verstrekkingen, het leveren van nieuwe arrangementen met een integraal aanbod en het beperken van de administratieve lasten. Daarbij moet het ook mogelijk zijn om in voorkomende gevallen zonder toestemming van de cliënt te werken. Het wetsvoorstel Wmo legt hiervoor al het fundament. Andere kaders en voorgenomen wetwijzigingen zullen hetzelfde doen voor de andere, aanpalende domeinen.

Een gedeelde visie van VNG, VWS, ZN en aanbieders op informatiebeveiliging, standaardisering en definiëring van de gegevensset en de benodigde technische infrastructuur is essentieel bij vorenbedoelde ambitie. Deze randvoorwaarden zijn nodig om de wet- en regelgeving op het vlak van gegevensbescherming, verwerking en verstrekking uit te kunnen voeren zonder majeure kostenstijgingen en slecht af te dekken risico's voor bijvoorbeeld (niet) melden van datalekken.

6.7 Technisch kader

Een technisch kader voor de verstrekking van persoonsgegevens, zoals gerealiseerd in het domein 'werk en inkomen', zal ook in het 'Wmo-domein' extra waarborgen bieden voor een zorgvuldige verwerking. Op termijn zal een dergelijk technisch kader voor de verwerking van de persoonsgegevens in het kader van het gehele sociale domein en de interactie met bijvoorbeeld het terrein van de Zvw en de AWBZ/Wlz beschikbaar komen. Een waarborg voor zorgvuldige verwerking is ook gelegen in de beveiliging van informatie. De verschillende partijen voor de verwerkingen in het kader van dit wetsvoorstel dragen hierin in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid.

Standaardisatie van begrippen in het gehele sociale domein is een vereiste voor uitwisseling van gegevens tussen de partners die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wmo 2015. Realisatie van wat op termijn een 'ecosysteem' voor gegevensuitwisseling en -bescherming moet worden, vergt een overkoepelende aanpak, die rekening houdt met de beleidsvrijheid van gemeenten en tegelijkertijd duidelijke kaders schept die voor alle deelnemers gelden. In de eerste helft van 2013 is door KING in opdracht van de VNG en gesteund door de betrokken departementen de Verkenning informatievoorziening in het sociale domein (VISD) uitgevoerd. Hierbij waren ook ongeveer 60 gemeenten betrokken. Het in juli 2013 verschenen rapport van VISD biedt de nodige aanknopingspunten voor het regelen van gegevensverstrekking en -verwerking binnen het sociale domein. De regering heeft dan ook een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken departementen onder leiding van het voor de drie decentralisaties verantwoordelijk ministerie van BZK verzocht om mede op basis van het advies van VISD te komen met voorstellen hoe de gegevensuitwisseling binnen het sociale domein voor de lange termijn vorm gegeven kan worden. Ook de VNG is in de werkgroep vertegenwoordigd.

Voor de inrichting van een voorziening die het proces van gegevensverwerking en verstrekking kan faciliteren, wordt aan verschillende instrumenten gedacht. Bijvoorbeeld 'hit/no hit'- en 'slimme' informatiediensten tegenover 'inkijk in registraties' over organisatie- en domeingrenzen heen (denk hierbij aan informatiediensten die op basis van gegevens van organisatie X, de professional bij organisatie Y informeren of de cliënt boven/onder een bepaalde waarde zit, recht heeft op een voorziening etc.; de professional heeft hierdoor geen inkijk in de gegevens. De eerste maatregel is restrictief wat betreft vertrouwelijke gegevensuitwisseling en biedt tegelijkertijd gemak voor de professional. De tweede maatregel levert de professional toegang tot veel ruwe en vertrouwelijke data, maar mogelijk een beperkt inzicht vanwege interpretatieproblemen.

Voor de totstandkoming van het systeem werkt de regering onder andere het volgende uit:

1. Per domein wordt bepaald wat de relevante gegevens en bronnen zijn, op basis waarvan door het systeem het antwoord ja of nee gegeven kan worden op de vraag of de cliënt momenteel relevante zorg geïndiceerd of toegewezen heeft gekregen, dan wel consumeert.
2. De verdere definiëring van de technische voorziening om de gemeente te kunnen voorzien van het antwoord op de vraag of een cliënt zorg ontvangt op basis van de Zvw of de Wlz. Randvoorwaardelijk aan de technische voorziening is dat privacy van de cliënt is verzekerd en de uitwisseling van gegevens op een beveiligde manier plaatsvindt.

3. Het toewijzen van verantwoordelijkheid voor de verwerking van de gegevens. Zo zal worden gekeken naar de mogelijkheid om de onder punt 1 benoemde relevante gegevens uit te wisselen via een daartoe aangewezen knooppunt (bewerker in de vorm van een Trusted Third Party, TTP) die gemeenten en andere partijen kan ontlasten. Deze partij kan bijvoorbeeld op basis van deze gegevens de gemeente voorzien van het antwoord ja of nee. Deze oplossing voorkomt vele, moeilijk te monitoren uitwisselrelaties tussen gemeenten, zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders en de mogelijkheid alsnog inzicht te krijgen in de cliëntgegevens van deze partijen.
Dit knooppunt kan mogelijk ook een rol spelen als vraagbaak voor partijen en burgers met het oog op de kwaliteit van gegevensverwerking en privacy en in het (faciliteren van) toezicht op de gegevensverwerking.
4. De definitie van de juiste waarborgen om zeker te stellen dat de juiste persoon met de juiste autorisatie vanuit de gemeente een dergelijke vraag aan het systeem kan stellen.
5. Het gebruik van het BSN voor de beschreven verificatie.

Andere mogelijke maatregelen zijn wettelijke inperking van de dataset, bevorderen van transparantie en proactiviteit rond inzage ('vreemde ogen dwingen') etc. Door middel van logging kunnen cliënten en toezichthouders inzage krijgen in welke ambtenaar welke gegevens van de cliënt heeft ingezien. Deze privacybevorderende maatregelen en de technische voorziening worden verkend en zullen via regelgeving verder kunnen worden gedefinieerd. De gezamenlijke visie van het Platform Informatievoorziening Zorg en Ondersteuning (IZO) is hierbij richtinggevend (dit platform heeft tot doel inzicht en samenhang te bieden in trajecten op het terrein van informatievoorziening in de zorg en ondersteuning. Vertegenwoordigd zijn uitvoeringsorganisaties en zorgbrancheorganisaties, de VNG, Zorgverzekeraars Nederland en de Nederlandse Zorgautoriteit).

7 Toezicht

De decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten leidt er toe dat gemeenten integraal verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van de uitvoering van de bij deze wet opgedragen taken, de handhaving daarvan en het toezicht daarop. In hoofdstuk 5 is beschreven dat gemeenten kwaliteitseisen moeten formuleren die worden opgenomen in de door de gemeenteraad vast te stellen verordening; het wetsvoorstel bevat basisnormen die verder uitgewerkt moeten worden. Voor een deel zal dit plaatsvinden door middel van met alle betrokkenen te ontwerpen landelijke kwaliteitsstandaarden voor maatschappelijke ondersteuning die als minimumnormen zullen fungeren.

Het wetsvoorstel draagt gemeenten op toezicht op de uitvoering van deze wet te houden. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het beleid en uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning, maar ook voor het toezicht op de uitvoering en de handhaving. Het contracteren van aanbieders die de maatschappelijke ondersteuning feitelijk leveren, en de keuzes die de gemeente daarin maakt is daarbij cruciaal. Daarbij vormen de landelijk te ontwikkelen kwaliteitsstandaarden voor de maatschappelijke ondersteuning een belangrijk kader. De IGZ kan door gemeenten worden betrokken voor de advisering over de inrichting van het gemeentelijk toezicht.

De wens van de regering om te komen tot een meer integrale, op participatie gerichte ondersteuning van de cliënt vanuit verschillende domeinen, is ook van belang voor het beleid, de uitvoering en het toezicht daarop. In dit wetsvoorstel hebben gemeenten beleidsruimte, maar worden zij wel geacht in hun periodieke beleidsplan vast te stellen op welke wijze een integrale dienstverlening aan cliënten wordt nagestreefd en op welke wijze daartoe wordt samengewerkt met zorgverzekeraars en andere organisaties. Het door de gemeenten in te richten toezicht zal zich dan ook mede op deze integraliteit en samenwerking dienen te richten.

In navolging van het beoogde integrale toezicht in het kader van de Jeugdwet zal ook in het kader van het toezicht op de uitvoering van dit wetsvoorstel de samenwerking van de betrokken

rijksinspecties nader worden uitgewerkt. Een meer integrale toezichtbenadering door de IGZ, Inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Inspectie van het Onderwijs (IvO), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVJ) ligt dan ook voor de hand. Het toezicht zou zich naar de mening van de regering kunnen richten op de vraag of de inspanningen van de betrokken hulpverleners in gezamenlijkheid voor de meest kwetsbare groepen leiden tot een ondersteuning van betrokkene die voldoet aan diens daadwerkelijke behoefte. Het toezicht richt zich daarmee als het ware op de resultante van alle inspanningen. De rijksinspecties hebben inmiddels ervaringen opgedaan met deze vorm van toetsing van de (nog te vaak versnipperde) hulpverlening aan gezinnen met beperkte sociale redzaamheid. De rapportages van de gezamenlijke rijksinspecties aan de betrokken bewindspersonen zullen door de gemeenten kunnen worden benut om beleid en uitvoering bij te sturen of het toezicht te versterken.

De minister beschikt over het reguliere instrumentarium op basis van de Gemeentewet jegens het bestuur van de gemeente, indien naar zijn oordeel de uitvoering van deze wet ernstige tekortkomingen vertoont. Het college wordt eerst in de gelegenheid gesteld om een zienswijze over dat oordeel te geven. De regering gaat er van het uit dat het primair aan de gemeenteraad is om het college te controleren en daar waar nodig bij te sturen tot een wetsconforme uitvoering (zie ook hoofdstuk 12).

8 Vermindering regeldruk

8.1 Gevolgen voor regeldruk

Administratieve lasten en inhoudelijke kosten van naleving vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Onder administratieve lasten worden verstaan de lasten als gevolg van informatieverplichtingen krachtens wet- en regelgeving van de overheid voor bedrijven (aanbieders), burgers en beroepsbeoefenaren. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de directe kosten die samenhangen met de naleving van inhoudelijke verplichtingen. Inhoudelijke verplichtingen zijn alle wettelijke verplichtingen om direct te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van publieke doelen.

De inspanning van Rijk en gemeenten is er op gericht de regeldruk zoveel mogelijk te beperken. Hieronder volgt een kwalitatieve toelichting op de wijze waarop dit wetsvoorstel bijdraagt aan een vermindering hiervan.

8.2 Voor burgers

Van de decentralisatie van taken die met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd, verwacht de regering voor burgers een afname van administratieve lasten. Met een grotere concentratie van verantwoordelijkheid voor op participatie en zelfredzaamheid gerichte ondersteuning bij gemeenten wordt het aantal loketten voor de burger verminderd, waardoor deze minder vaak hoeft te worden doorverwezen. De gemeente is, na het onderzoek in vervolg op de melding, in staat om een samenhangend pakket aan voorzieningen te bieden en de verstrekking van deze voorzieningen te coördineren.

Ook zullen gemeenten cliënten, zo veel als mogelijk, toeleiden naar algemene voorzieningen. Die worden, vanuit de gedachte van een inclusieve samenleving, toegankelijker en gebruikersvriendelijker gemaakt, zodat meer mensen er gebruik van kunnen maken. Dit zal ook een bijdrage zal leveren aan de vermindering van administratieve lasten.

Dit wetsvoorstel stimuleert gemeenten om verzoeken van cliënten integraal te beoordelen en om de vereiste ondersteuning integraal aan te bieden. Bovendien zullen gemeenten gestimuleerd worden om cliënten in staat te stellen soepel hun aanvragen in te dienen via klantvriendelijke voorzieningen als bijvoorbeeld Regelhulp en gebruikersvriendelijke ICT.

Het wetsvoorstel kent de mogelijkheid van een (persoonsgebonden) budget waarbij niet langer geld wordt verstrekt aan de aanvrager, maar namens het college betalingen worden verricht aan de door cliënt ingeschakelde hulpverlener(s). Eerder ondervonden pgb-houders administratieve lasten rond de verantwoording; deze lasten zullen door dit wetsvoorstel afnemen.

8.3 Voor aanbieders

Voor aanbieders die thans al uitsluitend ondersteuning bieden, verandert er op het gebied van regeldruk niets. Voor aanbieders die thans zowel AWBZ-zorg als ondersteuning leveren, is het beeld genuanceerd. Een aantal van hen zal geen verandering merken, maar de aanbieders die na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel geen AWBZ/Wlz-zorg meer zullen leveren maar uitsluitend ondersteuning, zullen minder regeldruk ondervinden, omdat zij alleen nog maar met gemeenten en niet meer met de zorgkantoren een relatie zullen hebben. Voor aanbieders die thans uitsluitend AWBZ-zorg leveren maar in de toekomst ook (of uitsluitend) ondersteuning bieden, bestaat de kans dat de regeldruk zal toenemen, omdat zij waarschijnlijk met meer partijen dan thans een relatie zullen hebben.

Het gebruik van het bsn zal leiden tot een afname van de administratieve lasten, omdat de burger eenvoudiger vindbaar is en de kans op persoonsverwisseling en de daarna noodzakelijke correcties afneemt.

De administratieve lasten voor aanbieders worden wel op een andere manier beperkt. In het kader van de transitie worden met betrokken partijen afspraken gemaakt over onder meer samenwerking met zorgverzekeraars en gezamenlijke inkoop.

8.4 Voor gemeenten

De gemeente is uit hoofde van het wetsvoorstel gehouden een onderzoek in te stellen naar aanleiding van een melding voor een maatwerkvoorziening op individueel niveau. In het kader van 'De Kanteling' zijn veel gemeenten al vertrouwd met deze werkwijze waarbij voor de probleemverheldering 'het keukentafelgesprek' centraal staat. Voor zover met het onderzoek al extra lasten gepaard gaan, zal dit leiden tot een meer afgewogen en integrale beslissing hetgeen de effectiviteit en de efficiëntie in zijn geheel ten goede komt. Ook hier bieden de 40 gemeentelijke samenwerkingsregio's schaalvoordelen bij het uitwerken van deze wet.

Het gebruik van het bsn zal leiden tot een afname van de administratieve lasten, omdat de burger eenvoudiger vindbaar is en de kans op persoonsverwisseling en de daarna noodzakelijke correcties afneemt.

8.5. Samenhang en follow-up

Met vorenstaande zijn de algemene lijnen van de gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel in kaart gebracht. Deze analyse is kwalitatief van aard, maar in de komende tijd zal tot kwantificering worden overgegaan. Deze kwantificering bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste wordt op basis van een was/wordt-analyse gezien wat de gevolgen voor administratieve lasten zijn door de verminderde uitvraag van rijkswege. Ten tweede worden alle activiteiten om te komen tot een gestandaardiseerde uitvraag in samenhang gezien als onderdeel van de Hervorming Langdurige Zorg (HLZ) en in dat traject gekwantificeerd.

Omdat de exacte gevolgen voor de regeldruk van dit wetsvoorstel mede afhankelijk zullen zijn van de gemeentelijke uitvoering, zullen de effecten op de regeldruk ook meegenomen worden in de eerstvolgende evaluatie.

9 Overgangsrecht

9.1 Overgangsrecht voor personen waarvan de AWBZ aanspraak vervalt

Het wetsvoorstel houdt in dat de AWBZ-aanspraken begeleiding, kortdurend verblijf, vervoer, persoonlijke verzorging, beschermd wonen en doventolkzorg (dat is de zorg door een doventolk bij een gesprek in de leefsituatie) met ingang van 1 januari 2015 komen te vervallen. Cliënten die

behoefte hebben aan enige vorm van ondersteuning ten behoeve van hun zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang daarvoor op grond van het wetsvoorstel en met inachtneming van de daarin opgenomen regels, zijn aangewezen op ondersteuning door de gemeente. Wat persoonlijke verzorging betreft, zij opgemerkt dat verzorging die wordt geleverd aan cliënten met lichamelijke aandoeningen bij wie in de regel sprake is van medische problematiek, met ingang van 2015 wordt geleverd op grond van de nieuwe aanspraak wijkverpleging ingevolge de zorgverzekering. Dit geldt ook voor de verzorging voor mensen met dementie. Eerder is daar in deze toelichting al op ingegaan. Ondersteuning bij de algemene dagelijkse levensverrichtingen die is gericht op behoud of verbeteren van zelfredzaamheid, behoort tot maatschappelijke ondersteuning waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn.

De regering is zich er van bewust dat het vervallen van deze aanspraken voor mensen, zeker nu dit kan leiden tot een andere vorm van ondersteuning of ondersteuning met inzet van een andere aanbieder, ook bij een zorgvuldige begeleiding, als ingrijpend kan worden ervaren. In juridische zin zijn ook sociale zekerheidsrechten en -voorzieningen ongeacht of deze worden gefinancierd uit betaalde premies of uit algemene middelen, te beschouwen als eigendomsrechten in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)³⁸. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hanteert als vuistregel dat als 'eigendom' wordt aangemerkt (alles) wat op geld waardeerbaar is³⁹. Slechts in geval iemand geen gewettigde verwachting kan koesteren of niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een uitkering of tegemoetkoming, valt dit volgens het EHRM buiten het bereik van artikel 1 van het Eerste Protocol. Dit betekent dan ook dat vervallen van de AWBZ-aanspraken een inmenging vormt op het eigendomsrecht; bij de vormgeving van het wettelijke kader voor de overgangsfase moet derhalve rekening worden gehouden met de vereisten die het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM daaraan verbinden. Dit betekent allereerst dat de inmenging, om gerechtvaardigd te kunnen zijn, een wettelijke basis moet hebben. Dit houdt tevens in dat de inmenging kenbaar en voorzienbaar moet zijn. Die wettelijke basis moet een legitiem doel behelzen, dat past in het kader van het algemeen belang. De beoordelingsmarge van wat een legitiem doel is in het kader van het algemeen belang is ruim, maar het doel mag niet zonder redelijke grond zijn.⁴⁰ Vervolgens moet de inmenging proportioneel zijn. Voor de vaststelling of een inmenging proportioneel is, wordt door het EHRM bezien of de belangenafweging tot een rechtvaardig en evenwichtig resultaat heeft geleid ('*fair balance*'). In de belangenafweging kunnen opgewekte verwachtingen of tijdige aankondigingen een rol spelen, evenals maatregelen om de inmenging te verzachten, zoals compensatie (geheel of gedeeltelijk), overgangsmaatregelen of een hardheidsclausule. In het individuele geval is voorts aan de orde of een persoonlijke en onevenredig zware last aan de betrokkene is opgelegd ('*individual and excessive burden*'). Ten slotte zijn procedurele waarborgen (rechtsmiddelen) vereist om in rechte te kunnen opkomen tegen een inmenging.

De regering is van mening dat de met het wetsvoorstel beoogde doelen voldoen aan het vereiste dat sprake is van een legitiem doel dat strekt tot behartiging van het algemeen belang; de huidige situatie in de langdurige zorg en ondersteuning leidt bij niet ingrijpen tot een onhoudbare (financiële) situatie waarin in de toekomst niet meer zeker kan worden gesteld dat voor de meest kwetsbare mensen met een evidente behoefte aan zorg, deze zorg ook geboden kan worden. De regering acht het met het oog op de beoogde doelen van groot belang dat de gemeenten zo snel mogelijk de ondersteuningsvragen van alle inwoners overeenkomstig het nieuwe stelsel kunnen

³⁸ Gelet op de toelichting op artikel 17 van het EU-Handvest correspondeert dit artikel met artikel 1 van het Eerste Protocol.

³⁹ EHRM (GK), *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, arrest van 11 januari 2007, nr. 73049/01, § 63, waarin de lijn wordt samengevat van eerdere uitspraken van de Grote Kamer: EHRM (GK), *Iatrides t. Griekenland*, arrest van 25 maart 1999, nr. 31107/96, § 54; EHRM (GK), *Beyeler t. Italië*, arrest van 5 januari 2000, nr. 33202/96; EHRM (GK), *Gratzinger & Gratzinorova t. Tsjechië*, beslissing van 10 juli 2002, nr. 39794/98, § 69; EHRM (GK), *Broniowski t. Polen*, arrest van 22 juni 2004, nr. 31443/96, § 129; EHRM (GK), *Kopecky t. Slowakije*, arrest van 28 september 2004, nr. 44912/98, § 52, § 64-65.

⁴⁰ EHRM, *Tkachev t. Rusland*, arrest van 14 februari 2012, nr. 35430/05, § 37, 48 en 50.

behandelen. Daarmee kan en wil de regering echter niet voorbij gaan aan de gerechtvaardigde belangen van degenen die bij de invoering van het wetsvoorstel aanspraken hebben uit hoofde van de AWBZ. Om die reden is voorzien in een zorgvuldige overgangsregeling, die betrokkenen nog zekere tijd het ongestoorde genot van hun eigendomsrechten toestaat. Tegelijk maakt deze overgangsregeling het mogelijk dat de gemeente, met toepassing van een zorgvuldige en met waarborgen omklede procedure, ook op het vlak van rechtsbescherming, op een eerder tijdstip een nieuwe ondersteuningsbeslissing in de plaats van de 'oude' stelt. Aldus wordt voorkomen dat de wijzigingen zouden leiden tot een onevenredig zware last voor deze groep rechthebbenden. Bovendien kan de gemeente op – in dit wetsvoorstel geëxpliciteerde – zorgvuldige wijze vaststellen voor welke ondersteuning deze cliënten in de nieuwe opzet in aanmerking komen. Op de details van de overgangsregeling wordt hierna ingegaan.

Bij de keuze voor de inrichting van de overgangsregeling heeft de regering het belang van rechtszekerheid voor de ontvangers van de AWBZ-zorg waarvoor de aanspraak vervalt, afgewogen tegen de dringende noodzaak om de beoogde wijzigingen op de kortst mogelijke termijn door te voeren en het belang van rechtsgelijkheid voor allen die op ondersteuning zijn aangewezen. In haar overwegingen heeft de regering betrokken dat het publieke debat over de noodzakelijke hervorming van de langdurige zorg en de in dat verband noodzakelijke wijzigingen al enige jaren wordt gevoerd; de met het wetsvoorstel te realiseren stelselwijziging, welke onder meer dringend noodzakelijk is vanwege de financiële houdbaarheid van de langdurige zorg, is ter afronding van dat debat in het regeerakkoord aangekondigd. Betrokkenen hebben de wijzigingen daarom al kunnen zien aankomen en daarmee in zekere mate ook rekening kunnen houden. Toch geeft de eis van een evenwichtige en rechtvaardige belangenafweging, mede met het oog op de vereiste continuïteit van zorg, aanleiding tot het treffen een overgangsregeling die betrokkenen de zekerheid geeft dat zij de zorg die zij bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ontvangen, nog een zekere tijd kunnen blijven ontvangen. In het verlengde van overgangsperioden die in het verleden zijn vastgesteld bij gelegenheid van wijzigingen in de aanspraken ingevolge de sociale zorgverzekeringen, is daarom ook thans gekozen voor een overgangsperiode die in beginsel één jaar duurt (tenzij de aanspraak op zorg op grond van het geldende indicatiebesluit eerder zou eindigen). Het is immers ook van belang dat de gemeente, mede met het oog op de daarmee gemoeide financiële aspecten, op de kortst mogelijke termijn met inachtneming van de door haar geformuleerde nieuwe beleidskaders kan voorzien in de ondersteuningsvragen van al haar inwoners.

Aldus wordt ook voorkomen dat de periode gedurende welke door het bestaan van een overgangsregeling – op basis van de toevallige factor of de ondersteuningsvraag voor of na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is opgekomen – twee groepen van gevallen met ongelijke rechten bestaan, langer dan nodig zou duren.

De overgangsregeling staat er niet aan in de weg dat de gemeente, eerder dan na ommekomst van een jaar na inwerkingtreding van de wet, in overeenstemming met betrokkene een nieuw ondersteuningsarrangement vaststelt

Extramuraal AWBZ

Het wetsvoorstel voorziet erin dat personen die AWBZ zorg ontvangen op het tijdstip waarop de aanspraak daarop ingevolge dit wetsvoorstel vervalt (1 januari 2015), gedurende de looptijd van hun indicatiebesluit – maar uiterlijk tot het einde van dat jaar – jegens de gemeente recht houden op die zorg die aan het indicatiebesluit verbonden is, onder de condities die daarvoor onder de AWBZ van toepassing waren (ook wat betreft de eigen bijdragen).

In dit wetsvoorstel is in een vergelijkbaar overgangsrecht voorzien voor personen die ervoor hebben gekozen hun zorgaanspraak tot gelding te brengen door zelf met een persoonsgebonden budget zorg in te kopen.

Voor personen die in het buitenland verblijven en die op grond van overgangsrecht dat destijds is vastgesteld bij de invoering van de Zvw nog aanspraak hebben op een vergoeding of uitkering voor zorg die zij destijds al ontvingen, geldt dat zij nog maximaal een jaar vergoeding blijven ontvangen ten laste van de AWBZ.

Beschermd wonen

De aanspraak op beschermd wonen die in de AWBZ vervalt, is een aanspraak op intramurale zorg (de aanspraak valt in het Besluit zorgaanspraken AWBZ onder de functie verblijf). Deze groep cliënten verblijft – soms gedurende vele jaren – in een instelling voor beschermd wonen. Uit een oogpunt van zorgvuldige belangenafweging en de implementatielast voor gemeenten is het niet goed verdedigbaar de aanspraak van deze cliënten op een zelfde termijn als geldt voor de extramurale zorg, te doen eindigen. Tegelijkertijd is het wenselijk ook voor deze aanspraak bestaande rechten niet voor onbepaalde tijd ongewijzigd te prolongeren. Om die reden is voorzien in een overgangstermijn die ten minste vijf volle kalenderjaren zal belopen. De komende jaren zal zorgvuldig worden gezien op welke wijze deze zorg in de verdere toekomst vorm kan worden gegeven. Nadat dit onderzoek zal hebben plaatsgevonden en daarover besluiten zijn genomen, en eventueel wetgeving is aangepast, kan vervolgens bij koninklijk besluit worden voorzien in vaststelling van een tijdstip waarop de gemeente geheel verantwoordelijk wordt voor de wijze waarop de betrokken cliënten worden ondersteund en waarop dientengevolge de overgangsregeling voor deze mensen kan vervallen.

9.2 Continuïteit in vervolg op het overgangsrecht

De regering hecht eraan dat de decentralisatie van de verschillende vormen van AWBZ-zorg zo zorgvuldig mogelijk plaatsvindt. Continuïteit van ondersteuning voor de cliënt wordt daarbij als een centraal aandachtspunt gezien. Daartoe is het noodzakelijk dat de gemeente al in een vroeg stadium beschikt over de gegevens van alle cliënten die voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel al een vorm van ondersteuning, hulp of zorg ontvangen. Een aantal essentiële gegevens zal daarom eenmalig per cliënt worden overgedragen aan de gemeente vanuit het indicatieorgaan (CIZ) en de zorgkantoren in het kader van de AWBZ.

De gemeente kan zich daardoor gedegen voorbereiden door tijdige inkoop van de juiste vormen van ondersteuning en actieve benadering van de cliënten, van wie de aanspraak ingevolge de oude wetgeving uiterlijk 1 januari 2016 afloopt, met de vraag of voortzetting van de hulp gewenst of noodzakelijk is. Het is daardoor niet nodig dat betrokkene zich daartoe eerst meldt. Indien gemeenten niet kunnen beschikken over deze gegevens, kunnen zij ook niet het initiatief nemen om tijdig met deze cliënten in overleg te treden. In dat geval zou de continuïteit van de ondersteuning, hulp en zorg in gevaar kunnen komen. Alleen indien het college met behulp van deze gegevens tijdig (d.w.z. op een zodanig tijdstip dat het mogelijk is om een beslissing te verkrijgen voor het tijdstip waarop het overgangsrecht voor betrokkene is uitgewerkt) het vereiste onderzoek uitvoert, is betrokkene in staat om daarna tijdig een ondersteuningsaanvraag in te dienen.

Om te verzekeren dat gemeenten tijdig over de noodzakelijke gegevens beschikken, is een regeling voor de eenmalige overdracht van gegevens noodzakelijk. De verstrekking van de informatie moet zo spoedig mogelijk geschieden. Dat betekent dat zo snel mogelijk na het tijdstip van inwerkingtreden van het wetsvoorstel de gegevens zullen moeten worden verstrekt van de verzekerden die op dat moment al de bedoelde zorg ontvangen of daarop aanspraak hebben.

In het wetsvoorstel is zowel de bevoegdheid van de gemeente geregeld om de gegevens te verwerken als de verplichting en daarmee bevoegdheid van het CIZ en de zorgkantoren om deze gegevens te verstrekken.

Omdat het hier gaat om de verwerking van persoonsgegevens, deels ook bijzondere gegevens betreffende de gezondheid, dient voor de verwerking ervan (in casu de overdracht) aan specifieke voorwaarden te zijn voldaan. Deze voorwaarden en hun nationaalrechtelijke en internationaalrechtelijke herkomst zijn nader toegelicht in hoofdstuk 6. Dat aan deze voorwaarden is voldaan, kan als volgt worden toegelicht. In de eerste plaats moet de verwerking van de persoonsgegevens bij wet zijn voorzien; dit geschiedt in artikel 7.2. In de tweede plaats moet de verwerking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Meer in het bijzonder betreft het de criteria dringende maatschappelijke behoefte, proportionaliteit en subsidiariteit. De dringende maatschappelijke behoefte is gelegen in het genoemde belang van continuïteit. Proportionaliteit stipuleert een redelijke verhouding tussen het te dienen belang en de gegevensoverdracht. Dit belang, namelijk dat de gemeenten over de gegevens beschikken, is evident, aangezien anders geen ondersteuning, hulp of zorg zou kunnen worden verleend. In verband daarmee is de regering

van oordeel dat overdracht van de gegevens aan de betrokken gemeenten zo doelmatig is, dat daarmee aan de verhouding tussen belang en middel ruimschoots wordt voldaan. De subsidiariteit ten slotte ziet op het gekozen middel (de overdracht) in relatie tot andere mogelijke manieren om het doel te bereiken dat gemeenten tijdig over de persoonsgegevens beschikken. Kort gezegd: als geschiktere middelen voorhanden zijn, moeten die worden gekozen in de plaats van overdracht. De belangrijkste alternatieven, namelijk dat betrokken cliënten zelf de gegevens verstrekken of dat zij desgevraagd aan de overdragende instanties toestemming geven voor de overdracht, acht de regering minder goed toepasbaar dan de voorgestelde overdracht. Immers, het verkrijgen van de expliciete medewerking of toestemming van betrokkenen, zou, mede gelet op de aard van de doelgroep, een zeer langdurig en arbeidsintensief proces zijn en bovendien, gelet op de problematiek waarmee de mensen in de doelgroep worstelen, geen garantie bieden dat van de gehele doelgroep tijdig medewerking of toestemming zou kunnen worden verworven. Bovendien moet worden aangenomen dat deze mensen in beginsel graag zien dat hun zorg na deze wetwijziging in beginsel gewoon doorloopt. Het derde en laatste criterium voor gegevensoverdracht is dat deze een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient. Uit jurisprudentie van het EVRM blijkt dat hieronder nadrukkelijk ook de gezondheid en het welzijn van cliënten geschaard dienen te worden. Omdat zonder de gegevensoverdracht de continuïteit van de zorg voor de betrokken cliënten in het geding zou zijn, en daarmee hun gezondheid en zeker hun welzijn, is ook aan deze laatste voorwaarde voldaan.

Er is een privacy Impact assessment (PIA) uitgevoerd op de wettelijke kaders van de gegevensoverdracht. Deze PIA bevestigt dat aan deze criteria wordt voldaan.

De doelen waarvoor de gemeente de gegevens mag verwerken, zijn genoemd in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting.

De verstrekking van de gegevens dient plaats te vinden door het CIZ en de zorgkantoren; beoogd wordt daarvoor een geautomatiseerde technische voorziening te treffen. Deze technische voorziening zal voldoen aan de door de Wbp gestelde beveiligingsvoorwaarden. De beveiligingseisen die op grond van artikel 4.2.7 zullen gelden voor de gemeenten, zullen van toepassing zijn.

Het eerste lid (van artikel 7.3) regelt welke gegevens ten hoogste verstrekt moeten en mogen worden. Uitgangspunt hierbij is dat de gegevensoverdracht met zo min mogelijk administratieve lasten gepaard zal gaan en in een adequate gegevensverstrekking aan de gemeenten zal voorzien. De PIA heeft de noodzakelijkheid van de opgenomen gegevensset bevestigd.

9.3 Beoordeling van aanvragen om een indicatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel

Tot 1 januari 2015 (de beoogde datum van het vervallen van de AWBZ-aanspraken) kunnen verzekerden nog een indicatiebesluit aanvragen bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ); in een deel van de gevallen zal het daarbij gaan om zogenaamde herindicaties (aanvragen gericht op het verkrijgen van een nieuw indicatiebesluit voor dezelfde of andere zorg). Het merendeel van de indicatiebesluiten wordt genomen binnen enkele weken. Daarom is ervoor gekozen te bepalen dat het CIZ op aanvragen om een indicatie voor AWBZ-zorg die wordt gedecentraliseerd, die zijn ingediend voor 1 januari 2015, nog wel een besluit moet nemen.

Het ligt in de bedoeling deze bepaling in werking te doen treden op de dag na die waarop de wet in het Staatsblad wordt gepubliceerd.

Een besluit dat door het CIZ wordt genomen, kan inhouden dat betrokkene aanspraak op de gedecentraliseerde zorg krijgt voor een periode die zal doorlopen in 2015. Elk door het CIZ genomen besluit dat doorloopt in het volgende kalenderjaar, heeft, door het opgenomen overgangsrecht, gevolgen voor de door de gemeente in 2015 te verstrekken ondersteuning. Het is daarom wenselijk de geldigheidsduur van indicatiebesluiten die door het CIZ worden genomen in de periode die volgt op de dag van publicatie van de wet in het Staatsblad, te beperken. Met het beperken van de geldigheidsduur wordt de druk op de gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid verminderd. Beperking van de geldigheidsduur van de indicatiebesluiten zal in bij lagere regelgeving op grond van de AWBZ worden geregeld.

Voor gemeenten is het van belang dat zij zich goed kunnen voorbereiden op de groep mensen die voortaan onder hun verantwoordelijkheid zullen gaan vallen. Inzicht in doelgroepen, de aard van de ondersteuningsvraag en de wijze van indicatiestelling zijn elementen die voor de gemeenten van belang zijn om zich goed te kunnen voorbereiden. CIZ en gemeenten zullen hier afspraken over maken. Voor cliënten is dit ook van belang in verband met de continuïteit in zorgverlening. In het wetsvoorstel is daarom voorzien in een eenmalige overdracht van gegevens over bestaande cliënten aan gemeenten.

9.4 Overgangsrecht voor personen die al een voorziening op grond van de Wmo ontvangen

Op het tijdstip waarop gemeenten op grond van dit wetsvoorstel volledig verantwoordelijk worden voor de maatschappelijke ondersteuning, 1 januari 2015, vervalt de Wmo. Het wetsvoorstel bepaalt ten aanzien van mensen die op dat moment een recht kunnen ontlenen aan een besluit dat zij van hun gemeente hebben ontvangen ter zake maatschappelijke ondersteuning, dat de op dat tijdstip van kracht zijnde beschikking niet wordt geraakt door de intrekking van de Wmo. Die beschikkingen, genomen op grond van de vigerende Wmo-verordeningen, behouden daarom hun rechtskracht. Het hangt af van de inhoud van de beschikking, het in het beleidsplan neergelegde beleid en de regels in de gemeentelijke verordening, of er voor de gemeente aanleiding is om op die eerder afgegeven beschikking terug te komen op een tijdstip dat eerder ligt dan de beschikking zelf mogelijk aangeeft.

Als de gemeente op basis van dit wetsvoorstel in het plan gewijzigd beleid vaststelt en in verband daarmee in de verordening nieuwe regels vastlegt omtrent het verstrekken van maatwerkvoorzieningen en budgetten, zal zij hebben te bezien of en zo ja op welke wijze in de verordening ook regels van overgangsrecht moeten worden opgenomen. Daarmee wordt dan vastgesteld welke gevolgen het nieuwe beleid en de nieuwe verordening voor die eerder genomen beschikkingen hebben. Indien de gemeente daarbij tot de conclusie komt dat het noodzakelijk is eerder afgegeven beschikkingen niet ongewijzigd in stand te laten voor de oorspronkelijk vastgestelde periode, is er mogelijk sprake van aantasting van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het EU-Handvest⁴¹. Analooq aan de afweging die in dit wetsvoorstel is gemaakt ten aanzien van het overgangsrecht voor voorheen bestaande AWBZ-aanspraken, zal de gemeente de te kiezen aanpak zorgvuldig moeten toetsen aan de vereisten van het EVRM.

In concreto kan dat in de praktijk bijvoorbeeld betekenen dat gemeenten in voorkomende gevallen een overgangstermijn moeten hanteren alvorens de rechten uit een eerder verstrekte beschikking te kunnen wijzigen of beëindigen. Bijvoorbeeld: enkele gemeenten bieden thans een individuele voorziening huishoudelijke hulp aan inwoners boven de 75 jaar, zonder einddatum (louter toegekend op basis van de leeftijd en zonder aanvullend onderzoek naar de behoeften). Gemeenten die dit beleid willen aanpassen (minder uren per week) of de rechten geheel willen beëindigen, moeten daarvoor een zorgvuldige procedure volgen en een redelijke termijn in acht nemen voor de inwerkingtreding van de wijziging in de situatie. Bovendien doen zij er verstandig aan te investeren in het brengen van deze boodschap (bijvoorbeeld het voeren van een gesprek met deze cliënten of het organiseren van een voorlichtingsbijeenkomst). In voorkomende gevallen kunnen betrokkenen worden gewezen op alternatieven die beschikbaar zijn in de gemeente, bijvoorbeeld gebruik maken van een klussen- of schoonmaakdienst. Het spreekt voor zich, dat de gemeente met mensen die naast of in plaats van de 'oude' maatschappelijke ondersteuning behoefte hebben aan ondersteuning binnen de kaders van dit wetsvoorstel, op de wijze als beschreven een gesprek zal moeten voeren. De beoordeling van die behoefte vindt plaats aan de hand van de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen.

⁴¹ Gelet op de toelichting op artikel 17 van het EU-Handvest, correspondeert dit artikel met artikel 1 van het Eerste Protocol.

10 Financiële aspecten

10.1 Financiering van de maatschappelijke ondersteuning

Het wetsvoorstel leidt tot een uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en tot extra gemeentelijke uitgaven. Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een brede verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van thuiswonende mensen die een beperking ondervinden bij hun participatie of onvoldoende zelfredzaam zijn en niet onder de reikwijdte van de Wlz of de nieuwe aanspraak zorg in de wijk in de Zvw vallen.

Onderdelen van de AWBZ die overwegend gericht zijn op ondersteuning en participatie, worden gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit betekent dat de budgetten⁴² die gemoeid waren met de huidige AWBZ-functies begeleiding, kortdurend verblijf (inclusief bijbehorend vervoer), en cliëntondersteuning worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Op basis van de nadere uitwerking van de hervorming van de langdurige zorg⁴³ wordt 5% van het budget dat gemoeid is met extramurale persoonlijke verzorging, het budget voor de inloof functie GGZ en het budget voor beschermd wonen voor GGZ cliënten (de zogenaamde GGZ C-pakketten) naar het gemeentefonds overgeheveld. Voor 2015 wordt dit budget voorlopig geraamd op € 3.354 miljoen. Dit bedrag zal zich in de jaren na 2015 ontwikkelen met compensatie voor demografische ontwikkeling (1,4% per jaar) en loon- en prijsontwikkelingen. Ook is er in de raming rekening gehouden met het effect van het beleid om mensen langer thuis te laten wonen, waardoor de vraag naar ondersteuning door gemeenten zal toenemen. Gemeenten beschikken al over budget voor de uitvoering van de Wmo. Dit budget blijft beschikbaar, behoudens een verlaging van het budget voor huishoudelijke verzorging en een besparing op het budget voor hulpmiddelen in de Wmo (tabel 2).

Per 2015 wordt het mantelzorgcompliment afgeschaft en worden gemeenten verantwoordelijk voor het geven van een blijk van waardering aan mantelzorgers. In de Begrotingsafspraken 2014 is voor de ondersteuning en waardering van mantelzorgers structureel € 11 miljoen extra beschikbaar gesteld. Het structurele budget dat beschikbaar wordt gesteld voor de ondersteuning en waardering van de mantelzorgers, wordt hierdoor € 100 miljoen. In 2015 zal dit budget lager zijn omdat er door het Rijk nog nabetalings moeten worden gedaan over voorgaande jaren voor het mantelzorgcompliment. Het bedrag voor 2015 wordt derhalve geraamd op € 70 miljoen.

Voor het opzetten van sociale wijkteams ontvangen de gemeenten in 2015 € 10 miljoen (oplopend tot € 50 miljoen structureel vanaf 2017) en voor uitgaven die samenhangen met het bieden van ondersteuning door een doventolk vanaf 2015 structureel € 7 miljoen.

Gemeenten ontvangen samenhangend met het voornemen om per 2014 de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten en de regeling compensatie eigen risico af te schaffen een aanvullend budget (structureel € 268 miljoen vanaf 2017) om gericht maatwerk te bieden aan mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problematiek. In 2015 gaat het om een bedrag van € 216 miljoen.

Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel ontvangen gemeenten ten opzichte van het huidige uitvoeringsbudget voor de Wmo, aanvullend € 42 miljoen structureel. Om de gemeenten te compenseren voor de (transitie)kosten die samenhangen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in 2015, zijn incidentele budgetten toegevoegd aan het gemeentefonds (€ 47,6 miljoen in 2012, € 32 miljoen in 2013 en € 37 miljoen in 2014). Centrumgemeenten hebben in 2013 aanvullend € 3 miljoen ontvangen ter voorbereiding op hun verantwoordelijkheid voor beschermd wonen.

⁴² Voor personen van 18 jaar en ouder.

⁴³ Kamerstukken II 2013-2014, 30597, nr. 280

Op 12 december 2013 zijn met het bestuur van de VNG afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder de decentralisatie van langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning naar gemeenten kan plaatsvinden.

Voor het mogelijk maken van een zorgvuldige overgang van cliënten en een zorgvuldige transitie door aanbieders naar de Wmo 2015, krijgen gemeenten € 200 miljoen euro aanvullend budget beschikbaar in 2015. Dit vermindert het financiële risico voor gemeenten en aanbieders omdat het meer ruimte biedt voor een meer geleidelijke omslag naar een nieuwe manier van denken en werken. Ook voor de arbeidsmarkt leiden de extra middelen tot een positief effect in 2015.

Vanaf 2016 wordt structureel € 200 miljoen euro extra aan het budget voor de uitvoering van dit wetsvoorstel toegevoegd, zodat gemeenten vernieuwende ondersteuningsarrangementen kunnen ontwikkelen op het snijvlak van maatschappelijke ondersteuning, welzijn, werk en inkomen, wonen, jeugdzorg en onderwijs, met slimme verbindingen tussen formele en informele zorg. Eén van die vernieuwingen is de samenhang tussen het sociale en het medische domein, met de wijkverpleegkundige als spil. Innovatieve werkwijzen, zoals sociale wijkteams en buurtgericht werken, kunnen verder worden ontwikkeld en breder worden ingezet en zodanig worden ingericht dat het samenwerking tussen zorgverzekeraars, zorgaanbieders en gemeenten stimuleert en substitutie van zwaardere vormen van zorg door lichtere vormen van zorg en ondersteuning plaatsvindt.

Tabel 1: beschikbaar budget voor gemeenten om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel

		2015
nieuw	Over te hevelen budget: gerealiseerde uitgaven in 2012 voor AWBZ functies begeleiding, kortdurend verblijf (incl. bijbehorende vervoer), inlooppunt GGZ, beschermd wonen (ZZP-C), cliëntondersteuning en 5% van de functie persoonlijke verzorging, inclusief de te realiseren korting, compensatie voor demografische ontwikkelingen en effecten van het beleid om langer thuis te wonen. (excl. nominale bijstelling voor loon- en prijsontwikkeling)	3.314
	Budget na afschaffing Wtcg en CER	216
	Budget voor sociale wijkteams	10
	Budget voor ondersteuning en waardering mantelzorgers	70
	Budget voor doventolk	7
	Aanvullend uitvoeringsbudget	42
	Aanvullend budget voor een zorgvuldige overgang van cliënten en een zorgvuldige transitie door aanbieders naar de Wmo 2015	200
reeds beschikbaar	Reeds beschikbaar budget huishoudelijke verzorging (integratie-uitkering Wmo, gecorrigeerd voor korting, incl. volumegroei en effecten van het beleid om langer thuis te wonen (excl. nominale bijstelling voor loon- en prijsontwikkeling)	951
	Reeds beschikbaar budget subsidieregelingen AWBZ en specifieke uitkeringen WVG, integratie-uitkering Wmo	133
	Reeds beschikbaar budget uitvoeringskosten huishoudelijke verzorging, integratie-uitkering Wmo	135
	Reeds beschikbaar budget in het gemeentefonds (cluster Maatschappelijke Zorg en Jeugd, raming 2015), incl. OZB en excl. overige eigen middelen en beperking uitgaven hulpmiddelen)	3.344
	Reeds beschikbaar budget decentralisatie-uitkeringen maatschappelijke opvang en vrouwenopvang	405
Totaal beschikbaar budget (x 1 mrd.)		8.828

Op basis van de huidige prognoses is in 2015 een budget van circa € 8,8 miljard beschikbaar voor gemeenten om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel.

De bedragen in tabel 1 zijn gecorrigeerd voor de besparingen genoemd in tabel 2.

De in tabel 1 opgenomen bedragen zijn gebaseerd op een aantal uitgangspunten en werkhypothese:

- de raming is gebaseerd op gerealiseerde AWBZ uitgaven in 2012 (opgave NZa);
- de raming is gebaseerd op een representatief databestand voor de uitgaven aan pgb's in 2012 (opgaven CVZ);
- de effecten van het beleid om mensen langer thuis te laten wonen zijn gebaseerd op gegevens over 2011;

- de raming gaat uit van een voorlopige schatting van het aandeel eigen bijdragen voor het budget wat overgeheveld vanuit de huidige AWBZ (opgave CAK 2012).

Het budget zal wat betreft de berekeningswijze op gezamenlijk verzoek van het kabinet en de VNG door de Algemene Rekenkamer worden getoetst. Het budget zal definitief worden bepaald aan de hand van realisatiecijfers over het jaar 2013.

Met het beperken van het budget voor huishoudelijke verzorging en hulpmiddelen en de korting op het over te hevelen budget uit de AWBZ wordt een besparing gerealiseerd van circa € 1,2 miljard, zie tabel 2.

Tabel 2: besparingen die samenhangen met dit wetsvoorstel

	2015
Korting budget overheveling AWBZ incl. cliëntenondersteuning	-0,7
Korting reeds beschikbaar budget huishoudelijke verzorging en hulpmiddelen	-0,5
Totaal (x 1 mrd.)	-1,2

Gemeenten kunnen op grond van dit wetsvoorstel een breed palet aan instrumenten inzetten om de besparing te realiseren. Gemeenten kunnen scherper beoordelen wat mensen zelf kunnen en willen doen om te participeren in de samenleving en zo lang mogelijk in hun eigen omgeving te blijven wonen. De gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel meer handvatten aangereikt om een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden van burgers en hun sociale netwerk. Gemeenten kunnen kosten besparen als zij optimaal gebruik maken van het beschikbare potentieel aan informele ondersteuning en het leggen van functionele verbindingen tussen formele en informele ondersteuning. Om te voorkomen dat mensen aangewezen zijn op - de veelal duurder - maatwerkvoorzieningen, kunnen gemeenten investeren in een breed aanbod van algemene voorzieningen en investeren in innovatieve en doelmatige arrangementen. Op basis van dit wetsvoorstel worden gemeenten ruimere kaders geboden om (eigen) bijdragen op te leggen. Dit leidt niet alleen tot hogere ontvangsten, maar stimuleert ook tot meer kostenbewustzijn bij cliënten. Gemeenten kunnen bij de inkoop scherpere tarieven bedingen dan thans in de AWBZ worden gehanteerd. Met een meer integrale verantwoordelijkheid in het sociale domein worden gemeenten breed verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen. Een meer integrale benadering door gemeenten van de ondersteuningsvraag van mensen met een beperkte zelfredzaamheid en participatie leidt tot een betere kwaliteit van ondersteuning en biedt bovendien mogelijkheden tot een meer doelmatige uitvoering. De regering verwacht dat gemeenten meer zullen investeren in preventie en, waar mogelijk, de inzet van zware en dure ondersteuningsvormen zullen voorkomen. Om schaalnadelen in de uitvoering te voorkomen, is het van belang dat er (landelijke) standaarden worden ontwikkeld en regionaal wordt samengewerkt.

Sociaal domein

De regering kiest voor financiering via het gemeentefonds om gemeenten voldoende beleidsruimte te geven voor integraal lokaal maatwerk binnen het sociale domein en gemeenten de mogelijkheid te bieden met doelmatige en innovatieve oplossingen te komen. De verantwoording over de besteding van de middelen vindt horizontaal plaats aan de burgers via de gemeenteraad en door middel van ingezetenenparticipatie. De regering kiest voor financiering via een sociaal deelfonds binnen het gemeentefonds waarin de middelen samenhangend met dit wetsvoorstel, de nieuwe Jeugdwet en het Participatiebudget ontschot aan gemeenten ter beschikking worden gesteld.

De regering stelt een aantal bestedingsvoorwaarden aan het deelfonds sociaal domein:

- De middelen in het deelfonds worden geormerkt verstrekt via een apart begrotingsartikel in het gemeentefonds en kunnen alleen worden besteed aan de doelstellingen van het sociaal domein die worden vastgelegd in de begrotingswet. Over de besteding van middelen in het sociaal deelfonds vindt horizontale verantwoording plaats in de gemeenteraad.

- Gemeenten verstrekken jaarlijks aan het Rijk beleidsinformatie over de besteding van de middelen in het sociaal domein. Op deze manier heeft het Rijk inzicht in de bestedingen van individuele gemeenten.
- Onderbesteding bij een individuele gemeente kan aanleiding zijn voor nader onderzoek naar de oorzaken, waarbij de relatie wordt gelegd met de prestaties van een gemeente in het sociaal domein. Indien uit dit onderzoek blijkt dat er sprake is van ernstige tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van deze wet, kan de minister ingrijpen op basis van het huidig bestuurlijke toezichtsinstrumentarium volgens de Wet revitalisering generiek toezicht.

De bestedingsvoorwaarden zijn van tijdelijke aard en vervallen na drie jaar automatisch. Op termijn worden de beschikbare budgetten onderdeel van het gemeentefonds. Met een objectieve verdeling van het Wmo 2015 budget wordt beoogd dat de bijdrage die gemeenten ontvangen, aansluit bij de kosten die zij moeten maken om aan maatschappelijke opgaven te voldoen. Bepalend voor de verdeling van middelen in het gemeentefonds zijn de gemeentelijke structuurkenmerken. Voorbeelden van structuurkenmerken zijn het aantal inwoners, leeftijdsopbouw, sociale structuur en het aandeel minderheden. In 2015 worden de middelen verdeeld op basis van een reconstructie van de historische uitgaven per gemeente. Vanaf 2016 vindt een geleidelijke overgang plaats naar een objectieve verdeling. De omvang en verdeling van het budget wordt jaarlijks gemonitord in het Periodiek Onderhoudsrapport van het gemeentefonds (POR). Hiertoe verstrekken gemeenten jaarlijks horizontale verantwoordingsinformatie via IV3 over begrote en gerealiseerde uitgaven.

Het Centraal Planbureau doet onderzoek naar de financiële kansen en risico's van de drie decentralisaties in het sociale domein (Participatiewet, Jeugdwet en dit wetsvoorstel). Met dit onderzoek wordt voldaan aan de verplichting uit artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.

11 Transitie, transformatie en implementatie

De hervorming van de langdurige zorg is meer dan alleen een bestuurlijk traject met nieuwe wet- en regelgeving. Het vraagt naar de mening van de regering een omslag in denken en doen van iedereen: gemeenten, aanbieders, verzekeraars en de burgers en hun vertegenwoordigers. Deze omslag betreft niet alleen dit wetsvoorstel, maar het brede terrein van zorg en ondersteuning en het openbaar bestuur en de wetsvoorstellen op het gebied van jeugd en participatie die de regering in hetzelfde jaar als dit wetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt of maakt. Naast de omslag in denken dienen alle betrokkenen hun rol te kennen en te nemen in de voorbereidingen van de implementatie van de uitvoering van dit wetsvoorstel. De regering benadrukt dat er sprake is van een grote, maar noodzakelijke verandering die hoe dan ook een zwaar beslag zal leggen op de met de (voorbereiding op de) uitvoering betrokken organisaties en werknemers. Met als gezamenlijk doel het belang van hen die nu en in de toekomst op zorg en ondersteuning zijn aangewezen. Hiertoe behoort een zeer zorgvuldige omgang met en begeleiding van de cliënten die hun weg moeten vinden in de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling. Kwaliteit en continuïteit van de ondersteuning van mensen en hun ondersteuning in dit proces zijn hierbij richtinggevende uitgangspunten.

Gelet op de aard en omvang van de operatie als ook de relatieve kwetsbaarheid van de betrokken cliënten stelt de regering hoge eisen aan het verloop van de transitie. Zij zal regie voeren op deze eisen en in samenspraak met de verantwoordelijken en vertegenwoordigers van cliënten de voortgang van de voorbereiding op de implementatie nauwgezet volgen. In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop de regering voornemens is dit te doen, nader uitgewerkt.

11.1 Transitieplan

De regering zal de hervorming van de langdurige zorg regisseren en ondersteunen op basis van een meerjarig transitieplan. De betrokkenheid van alle relevante partijen is daarbij essentieel. Doel van het transitieplan is om het mogelijk te maken dat alle partijen met elkaar de afspraken maken en die uitvoeren, zodat burgers op de beoogde implementatiedatum van de wijzigingen, adequate

zorg of ondersteuning krijgen. Het plan kent een dynamisch karakter; er zal worden gemonitord en waar nodig zal worden bijgestuurd door middel van nieuwe afspraken en maatregelen. Het transitieplan bevat een overzicht van noodzakelijke stappen op verschillende thema's om een succesvolle transitie te realiseren. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen bij deze activiteiten. Daarnaast worden er bestuurlijke afspraken met en tussen de betrokken partijen gemaakt over de gezamenlijke thema's van de transitie waar de verantwoordelijkheden elkaar raken, er interafhankelijkheden kunnen ontstaan en mogelijk risico's in de transitie kunnen optreden. De transitie van de langdurige zorg en ondersteuning wordt als gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien.

Het transitieplan voor de hervorming van de langdurige zorg bestaat uit drie deelplannen, een communicatieplan en een spoorboek voor de gehele transitie. Eén van de deelplannen gaat over de transitie in het kader van dit wetsvoorstel. In dit plan wordt ook uitwerking gegeven aan het thema langer thuis wonen en de decentralisatie van cliëntondersteuning. Daarnaast komen er deelplannen voor de overheveling van AWBZ-zorg naar de Zvw en voor de transitie naar de Wlz. Deze deelplannen worden in onderlinge samenhang opgesteld en in samenhang met de voorgenomen transitie in het kader van de wetsvoorstellen op het terrein van Jeugd en Participatie. De primaire verantwoordelijkheid voor een goed verloop van de transitie berust bij de op het specifieke terrein verantwoordelijke bewindspersoon; de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties vervult een coördinerende rol gericht op de samenhang van de decentralisatie van verantwoordelijkheden op deze terreinen naar gemeenten. Het volledige transitieplan zal – overeenkomstig de gedane toezegging – vooruitlopend op de indiening van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het deelplan transitie Wmo 2015 omvat de door de regering en VNG gemaakte afspraken met betrekking tot de implementatie. Het plan bevat een nauwgezette planning op grond waarvan alle partijen tijdig de juiste beslissingen nemen en maatregelen treffen en acties uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om de doorvertaling van het overgangsrecht naar uitvoering, de overdracht van cliëntgegevens, de financiële en wettelijke kaders. Daarbij wordt waar mogelijk voortgebouwd op programma's zoals 'De Kanteling' en 'Welzijn Nieuwe Stijl' die in gemeenten de afgelopen jaren zijn opgepakt en die de inhoudelijke basis voor de omslag in denken hebben geboden. Begin 2011 is het TransitieBureau Wmo samengesteld. In dit bureau werken VWS, de VNG en gemeenten samen aan ondersteuningsinstrumenten voor het veld, zoals handreikingen over toegang en cliëntbeschrijvingen, modellen voor opdrachtgeverschap en het faciliteren van samenwerking op lokaal niveau, bijvoorbeeld tussen gemeenten en zorgverzekeraars. Gemeenten, aanbieders, cliëntorganisaties en zorgverzekeraars kunnen van al deze instrumenten tijdens de transitie intensief gebruik maken. Het Transitiebureau Wmo zal ook een belangrijke rol spelen in de in de komende periode van transitie.

Als onderdeel van de transitie van de hervorming van de langdurige zorg zijn er daarnaast tien proeftuinen gestart. Door proeftuinen kan er al vóór 2015 ervaring worden opgedaan en kunnen lessen worden getrokken en goede voorbeelden worden verspreid c.q. draagvlak worden opgebouwd voor de andere manier van werken, zodat een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de transformatie. De regering beziet met betrokkenen op welke wijze de proeftuinen binnen de wettelijke kaders van de Wmo, Wlz en Zvw kunnen plaatsvinden en of en, zo ja, waar regelruimte nodig is. Het gaat steeds om een samenwerking tussen gemeente(n), zorgverzekeraar en aanbieders. De initiatieven sluiten aan bij de visie op de hervorming langdurige zorg. Belangrijk is dat er geen rechtsongelijkheid mag ontstaan tussen mensen die zorg via een proeftuin of op reguliere basis ontvangen. Er komt geen financiële facilitering van de proeftuinen. Wel kan een beroep op hulp in natura via 'In Voor Zorg!' worden gedaan.

11.2 Ondersteuningsprogramma

Uitgangspunt van het transitieplan Wmo is een coalitieaanpak. Een aanpak waarin alle betrokken partijen gezamenlijk de opgaven rondom de decentralisatie naar dit wetsvoorstel oppakken en aan de slag gaan om ondersteuning beter en slimmer te organiseren. Om dat te bereiken, hebben partijen elkaar hard nodig; gemeenten, aanbieders, cliëntorganisaties en verzekeraars.

Ook gemeenten onderling bundelen de krachten, inmiddels zijn er 43 samenwerkingsregio's voor de Wmo door de VNG geïnventariseerd (mei 2013). Met een goede samenwerking kan de cliënt betere, op maat gesneden en integrale ondersteuningsarrangementen krijgen.

In het voorjaar van 2013 heeft het Transitiebureau Wmo in samenwerking met gemeenten en aanbieders een 'stappenplan voor de transitie naar een nieuwe Wmo' uitgebracht. Dit is een digitaal stappenplan waarin de belangrijkste processtappen in de voorbereiding van de transitie in de tijd zijn uitgeschreven. Om gemeenten in 2014 bij de knelpunten in het stappenplan tijdig te ondersteunen, ontwikkelt het Transitiebureau Wmo, in afstemming met het Transitiebureau Jeugd, gerichte ondersteuning op maat (rapid response).

In de voorbereiding op decentralisatie is er heel nadrukkelijk aandacht voor specifiek kwetsbare groepen cliënten. Groepen die in de transitie extra aandacht behoeven, omdat ze bijvoorbeeld klein in omvang zijn, atypisch over het land zijn verspreid of heel specialistische ondersteuning nodig hebben. Gemeenten zullen voor deze cliënten ondersteund worden op thema's in de uitvoering als toegang, opdrachtgeverschap en signalering. Zo zal bijvoorbeeld uitwerking worden gegeven aan landelijke (inkoop)afspraken voor de ondersteuning aan zintuiglijk beperkten en voor de inzet van doventolken in de leef sfeer. Dit sluit aan bij het project 'Coördinatie landelijke (inkoop)afspraken specialistische jeugdzorg' binnen het jeugdkader. Via een landelijk coördinatiebureau worden gemeenten ondersteund bij de inkoop van deze specialistische zorg met een beperkt aantal landelijke aanbieders. Het transitieplan zal hier verder op ingaan.

Naast een zorgvuldige transitie, is het belangrijk om de veranderingen die betrokken partijen moeten doormaken, de komende periode blijvend te ondersteunen. De omslag in denken zal doorvertaald moeten worden in vernieuwende arrangementen. Dit vraagt naar de mening van de regering nog meer dan voorheen om samenwerking tussen formele en informele ondersteuners, tussen individuele professionals en aanbieders en tussen gemeenten en verzekeraars. Gemeenten zullen met de betrokken partijen op zoek moeten gaan naar nieuwe en doelmatige arrangementen die optimaal aansluiten bij de behoefte en de situatie van de burger. In veel gevallen nemen gemeenten dit ook mee in de initiatieven die rondom de sociale wijkteams worden opgezet. Vanuit het Transitiebureau Wmo ondersteunen VWS en de VNG deze partijen de komende jaren intensief om de gewenste omslag in denken te realiseren. De samenhang met de andere transities binnen het sociale domein is hierbij van essentieel belang.

11.3 Transitievolgsysteem en 'buddy-systeem'

Voor het welslagen van de transitie is het noodzakelijk om tijdig op de hoogte te zijn van verschillen in tempo bij de verschillende gemeenten. De voortgang van de transitie op de cruciale onderdelen bij gemeenten wordt de komende tijd dan ook nauwlettend gevolgd, door middel van een "transitievolgsysteem" dat is gebaseerd op het stappenplan.

Er is met gemeenten afgesproken dat het bijhouden van dit systeem niet vrijblijvend is. Het transitievolgsysteem opent de mogelijkheden voor een 'rapid response team' om op basis van de signalen zo nodig adequaat en snel ondersteuning op maat te bieden.

Daarnaast vindt continu overleg plaats met aanbieders, cliëntorganisaties en cliëntvertegenwoordigers, waaronder Wmo-raden, over de voortgang van de transitie en de (lokale) opgave die dit met zich meebrengt. Aanvullend daarop organiseren koepels van aanbieders zogenaamde risicoanalyses en meldpunten en doen periodiek een uitvraag bij hun leden.

Vanuit de gezamenlijke cliëntorganisaties loopt het ondersteuningsprogramma 'Aandacht voor Iedereen'. In dit programma ondersteunen zij cliëntvertegenwoordigers en Wmo-raden bij de transitie. Daarnaast monitoren zij de komende tijd deze transitie om op basis van deze input op lokaal niveau aan cliëntvertegenwoordigers ook gerichte ondersteuning te kunnen bieden.

De regering ondersteunt deze programma's en faciliteert deze partijen ook in financiële zin, zodat zij hun leden goed kunnen voorbereiden op en betrekken bij de komende veranderingen.

Bij de uitwerking van het regeerakkoord en het tot stand komen van de brief Hervorming Langdurige Zorg is een regiegroep met vertegenwoordigers van gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties nauw betrokken geweest. Deze regiegroep spreekt en denkt mee over de gehele hervorming van de langdurige zorg, inclusief de fase van implementatie.

11.4 Informatievoorziening

Ter ondersteuning van de voorbereiding op de nieuwe uitvoering wordt er vanaf de eerste helft van 2013 al beleidsinformatie van CAK, CIZ en de zorgkantoren verstrekt aan gemeenten. Gemeenten krijgen op geanonimiseerd en geaggregeerd niveau een beeld van de huidige (extramurale) AWBZ-populatie, inclusief de zorgconsumptie en de actieve aanbieders per postcodegebied. Deze beleidsinformatie wordt eind 2013 geactualiseerd.

Ruim voor de datum waarop dit wetsvoorstel in werking treedt (voor het najaar van 2014), moeten cliënten geïnformeerd zijn over de consequenties van de wijzigingen voor hun ondersteuning en zorg. Ook gemeenten moeten ruim voor dit tijdstip voldoende voorbereid zijn en waar aangewezen het contact met mensen kunnen leggen. Om gemeenten en cliënten in staat te stellen zich voor te bereiden op de nieuwe situatie en een goede overgang van 'oud naar nieuw' te waarborgen, wordt met dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat vanaf de dag na die van publicatie in het Staatsblad gegevens van extramurale AWBZ-cliënten en mensen die beschermd wonen, aan gemeenten overgedragen kunnen worden. Dit betreft een eenmalige overdracht ter voorbereiding op een zorgvuldige implementatie. De overdracht stelt de betrokken partijen in staat er voor zorg te dragen dat er geen cliënten tussen 'wal en schip' vallen.

12 Stelselverantwoordelijkheid

12.1 Stelselverantwoordelijkheid

Na de decentralisatie blijft de minister van VWS stelselverantwoordelijk. Dit betekent dat de minister verantwoordelijk is voor de inrichting en de werking van het stelsel als geheel en voor de maatschappelijke effecten ervan; de minister is aanspreekbaar op het borgen van de publieke belangen voor zover gerelateerd aan het stelsel. Met de VNG is bestuurlijk afgesproken dat de minister van VWS ook na inwerkingtreding van de wet aanspreekbaar is op de mogelijkheden en belemmeringen voor gemeenten om de doelstellingen te realiseren binnen de wettelijke en financiële randvoorwaarden.

Deze verantwoordelijkheid brengt met zich dat de minister moet zorgen goed geïnformeerd te zijn over het functioneren van het stelsel en de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. In de 'Decentralisatiebrief'⁴⁴ is aangekondigd dat de monitoring en het verzamelen van interbestuurlijke informatie voor de decentralisaties van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo 2015 in samenhang zullen plaatsvinden. De regering verkent op welke manier zij de interbestuurlijke informatie in het sociale domein het beste kan stroomlijnen. In dat kader is in dit wetsvoorstel opgenomen dat het college kosteloos de gegevens aan onze minister verschaft die hij nodig heeft om de werking van deze wet te kunnen beoordelen. Bij ministeriële regeling kunnen hierover regels worden gesteld, na overleg met gemeenten. Het gaat niet alleen om beleidsinformatie over het functioneren van het stelsel zelf, maar ook over de resultaten die ermee worden behaald. De resultateninformatie dient mede ter beoordeling van het functioneren van het systeem. Als de resultaten aanleiding geven te twifelen over de goede werking van het stelsel, dient de minister zich af te vragen of de slechte resultaten een gevolg zijn van tekortkomingen in het stelsel; voor de slechte resultaten als zodanig is de minister niet direct verantwoordelijk. Voor de tekortkomingen in het stelsel is de minister wel verantwoordelijk. Wanneer deze er zijn, is dit aanleiding voor de minister om de werking van het stelsel te verbeteren.

12.2 Monitoring en evaluatie

Om de stelselverantwoordelijkheid waar te maken, is in de 'Decentralisatiebrief' aangekondigd dat het kabinet met gemeenten afspraken zal maken over een intensieve monitoring van de bereikte

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VII, nr. 59.

resultaten en de gemeentelijke uitgaven over het geheel van het brede sociale domein door te meten en te benchmarken.

De monitor biedt inzicht in het functioneren van het stelsel en de vraag in hoeverre de doelstellingen van de decentralisaties worden bereikt en biedt de informatie om verantwoording af te leggen aan de Tweede en Eerste Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de beleidsdoelstellingen in het sociale domein. De monitor biedt ook inzicht aan gemeenten in hun eigen prestaties ten opzichte van andere gemeenten om van elkaar te leren en het horizontale verantwoordingsproces te ondersteunen. De werking van het wetsvoorstel wordt ook periodiek geëvalueerd door een onafhankelijke partij.

12.3 Interbestuurlijk toezicht

De Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt), die 1 oktober 2012 in werking is getreden, voorziet in een vereenvoudiging van het stelsel van interbestuurlijk toezicht en in het zo veel als mogelijk concentreren van dat stelsel in de Provinciewet en de Gemeentewet. Die wet gaat uit van het vertrouwen in een bestuurslaag en van een deugdelijke horizontale verantwoording van gemeentebestuur aan de gemeenteraad. Het interbestuurlijke toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken en ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd, bijvoorbeeld als besluiten in strijd zijn met het recht of algemeen belang. In de eerste evaluatie zal hierbij mogelijk relatief meer aandacht zijn voor veranderingen in de processen bij de gemeenten. Bij de evaluatie zal ook aansluiting worden gezocht bij de bredere doelstellingen van de hervorming langdurige zorg, waaronder de doelstelling om mensen langer thuis te kunnen laten wonen.

Indien nodig, kan de toezichthouder (dat is voor het terrein van de maatschappelijke ondersteuning de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) handelend optreden indien een gemeente een medebewindstaak verwaarloost of een besluit neemt dat in strijd is met het recht of het algemeen belang. Daadwerkelijk ingrijpen vindt niet eerder plaats dan nadat daar de nodige stappen aan vooraf zijn gegaan. Bij de afweging of ingrijpen nodig is, wordt gewerkt met een 'interventieladder' waarbij de stappen in zwaarte oplopen. Een voorbeeld in het kader van dit wetsvoorstel (dat zich overigens in de praktijk niet heeft voorgedaan), is het besluit van een gemeente om geen beleid te maken op het gebied van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld. Wanneer dat daadwerkelijk zou leiden tot het ontbreken van opvang van deze slachtoffers, kan de minister overwegen om handelen op te treden. Een ander voorbeeld (wel uit de praktijk) is dat gemeenten een inkomensbeleid voeren dat ertoe leidt dat mensen uitsluitend op grond van hun inkomen geen toegang tot ondersteuning krijgen.

13 Ontvangen reacties en adviezen

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is in de verschillende fasen vanaf begin 2013 overleg gevoerd met de betrokken partijen. Het overleg richtte zich in eerste instantie op de totstandkoming van de visie van de regering op de hervorming van de langdurige zorg⁴⁵, maar tegelijkertijd en vervolgens op de doorvertaling van deze visie naar de vormgeving van een nieuwe Wmo. Zo zijn onder meer in diverse rondes regionale bijeenkomsten met gemeenten georganiseerd en hebben talrijke werkbezoeken plaatsgevonden met name bij aanbieders en cliënten die als gevolg van dit wetsvoorstel (mogelijk) onder de verantwoordelijkheid van gemeenten worden gebracht. Ook zijn vele overleggen gevoerd over de in dit kader van dit wetsvoorstel noodzakelijke samenwerking tussen de verschillen partijen. Een concept van het onderhavige wetsvoorstel is in juni 2013 voor consultatie aangeboden aan de vertegenwoordigende organisaties van cliënten, professionals, zorgaanbieders, bestuurlijke koepels, gemeenten en adviesorganen. Met de vertegenwoordigende organisaties van cliënten, MEE-Nederland, aanbieders en de VNG is naar aanleiding van hun reacties overleg gevoerd over voorstellen ter verbetering van het wetsvoorstel. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties uit de consultaties en de wijze waarop deze zijn

⁴⁵ Kamerstukken II, 2012-2013, 30 597, nr. 296.

verwerkt in het wetsvoorstel. In paragraaf 13.1 worden de reacties van gemeenten, cliënten en het veld toegelicht en in paragraaf 13.2 die van adviesorganen.

13.1 Reacties van gemeenten, cliënten en het veld

13.1.1 Gemeenten

De VNG en verschillende gemeenten (al dan niet in samenwerkingsverband van grote gemeenten - G4 en G32 Sociale Pijler-) hebben van de mogelijkheid tot consultatie gebruik gemaakt. De VNG noemt in zijn reactie een aantal punten die voor de gemeenten van wezenlijk belang zijn en een voorwaarde zijn om de transitie zorgvuldig te kunnen uitvoeren.

De VNG kan zich vinden in de voorgestelde maatwerkvoorziening, maar houdt – mede gegeven het budgettaire kader - twijfels of gemeenten met dit sturingsprincipe voldoende juridische handvatten krijgen om een aanvraag af te wijzen als uit het onderzoek blijkt dat de aanvrager zelf in staat is zelf of met behulp van zijn sociale netwerk om oplossingen te organiseren.

Gemeenten pleiten ervoor om de voorwaarden voor het toepassen van de maatwerkvoorziening meer open te laten. Het samenwerkingsverband van grote gemeenten (G4) bepleit het werken met sociale wijkteams te kunnen bezien als een algemene voorziening. Gemeenten pleiten voor het opnemen van mogelijkheden voor het algemeen gebruikelijk verklaren van voorzieningen en het introduceren van een 'voorzienbaarheids criterium'. Zij stellen voor dat gemeenten voor woningaanpassingen, hulpmiddelen en (collectieve) vervoersvoorzieningen al bij het gesprek, in het kader van de eigen verantwoordelijkheid van de ingezetene, de eigen financiële mogelijkheden kunnen meewegen. Zij suggereren hiervoor regels in de wet te stellen. De VNG ziet deze aanpak als een instrument om te voorkomen dat burgers met een beperking in aanmerking komen voor maatwerkvoorzieningen (hulpmiddelen en woningaanpassingen) terwijl zij naar het oordeel van de gemeente kapitaalkrchtig genoeg zijn om de voorziening direct zelf te betalen. Naar het oordeel van de VNG worden hiermee onnodige aanvragen en administratieve 'rompslomp' rond toekenning, verstrekking, berekening en inning van de eigen bijdrage, voorkomen. Dat laat overigens volgens de VNG onverlet dat iedere burger terecht moet kunnen bij het Wmo-loket.

Het in het concept wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht is voor gemeenten onacceptabel zonder adequate financiële compensatie voor gemeenten. Gemeenten pleiten voor een overgangsrecht zoals opgenomen in de Jeugdwet, waarin het Rijk de bezuinigingen in het eerste jaar na invoering beperkt.

Volgens gemeenten getuigt het concept wetsvoorstel van weinig vertrouwen van het Rijk in gemeenten waar het gaat om de verantwoordelijkheid voor het borgen van de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten missen in de gekozen systematiek het uitgangspunt dat de Wmo in essentie een lokale wet is en dat gemeenten het beleid met hun lokale belanghebbenden moeten opstellen. Gemeenten pleiten ervoor dat het wetsvoorstel gemeenten de opdracht geeft de in het wetsvoorstel opgenomen uitgangspunten voor kwaliteit in het lokale proces te vertalen in concrete eisen aan voorzieningen, aanbieders en gemeentelijke werkprocessen. Gemeenten willen om dezelfde redenen het toezicht op kwaliteit primair bij gemeenten neerleggen. De rol van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) kan beperkt blijven tot het tijdelijk toezicht houden op het kwaliteitssysteem van gemeenten. De VNG pleit ervoor de rol van het Zorginstituut (Kwaliteitsinstituut) in het wetsvoorstel te verhelderen. Gemeenten zullen vanuit hun verantwoordelijkheid voor kwaliteit met behulp van het kwaliteitsinstituut KING het kwaliteitssysteem voor de Wmo operationaliseren.

In de voorwaarden voor het verkrijgen van een persoonsgebonden budget kunnen gemeenten zich op hoofdlijnen vinden. De VNG merkt daarbij op dat de voorwaarden voor een budget dezelfde moeten zijn als in de Jeugdwet. Gemeenten pleiten ervoor zo min mogelijk uitvoeringszaken op te nemen in de verordening en wijzen erop dat met dit wetsvoorstel meer moet worden geregeld in de verordening dan dat in de Wmo het geval was. Gemeenten willen voorkomen dat iedere wijziging in de uitvoering leidt tot een wijziging in de verordening en ter besluitvorming moet worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Gemeenten kunnen zich om redenen van gemeentelijke autonomie niet vinden in de wettelijke verplichting om de uitvoering van de eigenbijdrageregeling te beleggen bij het Centraal

Administratie Kantoor (CAK) en evenmin in het verplicht onderbrengen van het aan het persoonsgebonden budget verbonden administratieve beheer bij de SVB. Gemeenten bepleiten de mogelijkheid van gegevensverwerking en binnen de gemeentelijke organisatie en andere bij de zorg en ondersteuning betrokken partijen zonder daarbij de expliciete toestemming van de persoon te moeten vragen.

Naar aanleiding van de reacties van gemeenten en het meermaals gevoerde bestuurlijke overleg met de VNG is het wetsvoorstel op onderdelen aangepast. De totale termijn voor het uitvoeren van het onderzoek na een melding en het behandelen van een aanvraag is gesteld op de in de Awb genoemde redelijke termijn van acht weken. Op het punt van het overgangsrecht heeft de regering begrip voor de zorgen die gemeenten hebben ten aanzien van het financiële risico, maar wijst in dat verband op de rechten die mensen ontleen aan huidige AWBZ-indicaties waar in het kader van een zorgvuldig overgangsrecht niet aan voorbij kan worden gegaan. Het wetsvoorstel bevat naar de overtuiging van de regering een evenwichtige regeling van het overgangsrecht, die rekening houdt met het algemeen belang van de hervorming, gegeven de noodzaak van het snel nemen van maatregelen gericht op een houdbaar stelsel enerzijds en de waarborgen voor de huidige AWBZ-cliënten anderzijds. Naar aanleiding van de consultatie is de maximale duur van het overgangsrecht beperkt tot 31 december 2015.

De bepaling die inhield dat op basis van de (huidige) Wmo verstrekte voorzieningen van kracht zouden blijven, is komen te vervallen. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen op welke wijze zij omgaan met de overgang naar een uitvoering op basis van dit wetsvoorstel en de consequenties daarvan voor lopende verstrekkingen en voorzieningen. Ook voor gemeenten geldt vanzelfsprekend dat zij bij de overgang de nodige zorgvuldigheid in acht moeten nemen. In paragraaf 13.2.2 wordt ingegaan op de vormgeving van de bepalingen over gegevensverwerking.

13.1.2 Perspectief cliënten

De organisaties NPCF, CG-Raad, Platform VG, LOC, Per Saldo, ANBO, CSO, LSR hebben hun zienswijze op het concept van het onderhavige wetsvoorstel schriftelijk kenbaar gemaakt en in een gesprek mondeling toegelicht. De cliëntenorganisaties leggen in hun reactie de nadruk op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en pleiten voor behoud van de compensatieplicht. De cliëntenorganisaties hebben in dat kader in reactie op het concept wetsvoorstel vervolgens voorstellen gedaan waarmee de juridische positie van de cliënt wordt versterkt door de maatwerkvoorziening in de daartoe strekkende bepalingen te voorzien van een kwalitatief toetsingscriterium. De cliëntenorganisaties zijn van mening dat bij een geschil met de gemeente over het verstrekken van een maatwerkvoorziening en de aard van deze voorziening de rechter kwalitatief moet kunnen toetsen of de geboden ondersteuning de cliënt in staat stelt tot zelfredzaamheid en participatie, zodat deze in staat wordt gesteld langer thuis te kunnen blijven wonen. De ervaringen met de programma's 'De Kanteling' en 'Welzijn Nieuwe Stijl' bieden naar de mening van cliëntorganisaties een goede basis voor het versterken van de eigen kracht en regie van mensen. De cliëntenorganisaties wijzen op de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor het verlenen van ondersteuning aan mensen die geneigd zijn zorg te mijden en zich proberen te onttrekken aan het zicht van de gemeenten en doen voorstellen voor een actieve en initiatiefrijke benaderingswijze door gemeenten. De cliëntenorganisaties pleiten ervoor geen onderscheid te maken in de fase van melding en onderzoek en de eventuele daarop volgende aanvraag. De cliëntenorganisaties stellen voor te voorzien in een aanvraagprocedure van zes weken. De cliëntenorganisaties hebben opgemerkt dat de relatie met de ratificatie van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en het concept wetsvoorstel sterker kan en hebben hiervoor suggesties gedaan. De cliëntenorganisaties hebben voorstellen gedaan voor de voorwaarden waaronder betrokkene in aanmerking komt voor een persoonsgebonden budget. De cliëntenorganisaties stellen voor geen onderscheid te maken in het kwaliteitskader voor algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. De wettelijke kaders moeten de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit stevig verankeren en waarborgen bieden aan cliënten voor maatschappelijke ondersteuning van goede kwaliteit. De beleidsruimte van gemeenten moet hierin beperkt zijn. De cliëntenorganisaties pleiten ervoor geen professionele standaarden uit de zorg of afgeleide daarvan van toepassing te laten zijn op maatschappelijke ondersteuning. Zij pleiten voor het definiëren van benodigde kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning vanuit het

perspectief van de cliënt, dat wil onder meer zeggen 'wetoverstijgend'. De cliëntenorganisaties hebben twijfels over de geschiktheid van het Zorginstituut voor de in het wetsvoorstel opgenomen rol van dit instituut bij het ontwikkelen van professionele standaarden. Het toezicht dient volgens de cliëntenorganisaties te worden belegd bij het Rijk in de vorm van rijkstoezicht voor het gehele sociale domein en is daarmee breder dan toezicht door de IGZ. De cliëntenorganisaties wijzen op de inkomensgevolgen voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen als gevolg van de voorgestelde maatregelen betreffende de in het regeerakkoord opgenomen maatregelen en het overhevelen van de vrijvallende gelden voor inkomensondersteuning naar gemeenten. De cliëntenorganisaties pleiten voor een gericht kader voor inkomensondersteuning en het beperken van de beleidsruimte voor gemeenten in dezen. Tevens pleiten de cliëntenorganisaties voor een eigenbijdrageregeling over de verschillende stelsels voor de doelgroep heen. De cliëntenorganisaties plaatsen vraagtekens bij de in het concept wetsvoorstel opgenomen voorstellen voor het uitwisselen van cliëntgegevens zonder toestemming van de cliënt en lichten toe hiervan geen voorstander te zijn. De cliëntenorganisaties hebben zorgen bij de overgangsbepaling welke het college een grondslag biedt voor het beëindigen van maatwerkvoorziening wanneer iemand in aanmerking komt voor zorg op basis van de (nieuwe) Wlz. Cliëntenorganisaties pleiten voor het opnemen van waarborgen die uitsluiten dat een cliënt in een overgangsfase zonder ondersteuning of zorg komt te verkeren. De organisaties hebben verzocht in dit wetsvoorstel te regelen dat de woningeigenaar gehouden is medewerking te verlenen aan woningaanpassingen die in de uitvoering van dit wetsvoorstel door middel van een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget zijn verstrekt. Verzocht wordt ook om duidelijker in het wetsvoorstel vast te leggen dat maatschappelijke ondersteuning kan bijdragen aan de ontwikkeling van de zelfredzaamheid en participatie aan mensen. MEE-Nederland heeft mede namens de cliëntenorganisaties ingebracht dat de onafhankelijkheid van cliëntondersteuning beter gewaarborgd moet zijn; voorgesteld wordt expliciet in het wetsvoorstel te regelen dat een cliëntondersteuner niet in dienst mag zijn van de gemeentelijke organisatie waarvoor deze cliëntondersteuning uitvoert. Daarbij wordt ook verzocht in het wetsvoorstel te verduidelijken dat ook cliëntondersteuning op zichzelf al gericht is op vergroting van de mate van zelfredzaamheid en participatie van mensen. Tevens wordt verzocht in de wet te regelen dat voor cliëntondersteuning geen eigen bijdrage aan burgers zal worden gevraagd.

Naar aanleiding van de reacties van de organisaties en het gevoerde ambtelijke en bestuurlijke overleg met de NPCF, CG-Raad, LOC, LPGGZ en Per Saldo, is het wetsvoorstel gewijzigd. De regering deelt de opvatting dat de nieuwe verantwoordelijkheid van gemeenten voor mensen met beperkingen een grote verandering betekent in het leven van deze mensen. Een verandering die veelal gepaard gaat met onzekerheid over de nieuwe situatie. Het wetsvoorstel is op het punt van maatwerkvoorziening daarom aangescherpt en voorzien van een kwalitatief toetsingscriterium. Duidelijker wordt nu omschreven dat de gemeente op basis van de uitkomsten van het onderzoek na een melding van een cliënt, in die situaties waarin een voorziening is geboden, ervoor moet zorgen dat deze passend is in de situatie van betrokkene en ertoe bijdraagt dat betrokkene in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid en participatie. Hiermee worden de rechten van ingezetenen nader geëxpliciteerd. De verplichting om maatwerk te leveren is in het wetsvoorstel breder geformuleerd dan in de Wmo en ziet op alle gevallen waarin iemand problemen heeft met zijn zelfredzaamheid en participatie of beschermd wonen of opvang nodig heeft. De voorwaarden waaronder iemand in aanmerking komt voor een persoonsgebonden budget zijn conform de voorstellen van de cliëntenorganisaties aangepast. De relatie met de goedkeuring van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is verwerkt in de opdrachtformulering van het wetsvoorstel en maakt onderdeel uit van de eisen waaraan het gemeentelijk beleidsplan dient te voldoen. Tevens is de opdracht voor gemeenten voor het bieden van ondersteuning voor mensen die zichzelf niet actief melden en ondersteuning mijden, aangescherpt. De wettelijke termijnen voor de fase van melding en onderzoek en de afhandeling van een aanvraag samen zijn gelijk aan de voor het nemen van een beslissing in de Awb gestelde (redelijke) termijn. Het kwaliteitskader voor algemene voorzieningen is gelijk aan dat voor maatwerkvoorzieningen. De toelichting op de voorwaarden voor een zorgvuldige overgang van ondersteuning uit hoofde van de uitvoering van dit wetsvoorstel naar zorg op basis van de (nieuwe) Wlz is aangescherpt. Het college is gehouden een zorgvuldige overgang te realiseren. Op het punt van de uitwisseling van gegevens komt de regering tegemoet aan de geformuleerde zorgen en bezwaren. Het wetsvoorstel

is uitgebreid met een bepaling die woningeigenaren verplicht medewerking te verlenen aan woningaanpassingen door de gemeenten aan ingezetenen verstrekt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is verduidelijkt dat, waar mogelijk, maatschappelijke ondersteuning zich moet richten op de ontwikkeling van mensen in hun zelfredzaamheid en participatie. In reactie op de inbreng met betrekking tot de cliëntondersteuning is verduidelijkt dat deze op zichzelf al gericht is op de zelfredzaamheid en participatie; kortdurende cliëntondersteuning kan er toe leiden dat mensen in staat worden gesteld weer regie te krijgen en te voeren op hun eigen situatie en kan een beroep op maatwerkvoorzieningen voorkomen. Het belang van cliëntondersteuning is in het wetsvoorstel benadrukt door het aanpassen van de definitie van cliëntondersteuning en de bepaling dat het college van burgemeester en wethouders er zorg voor moet dragen dat ingeval van cliëntondersteuning het belang van betrokkene uitgangspunt is. Ten slotte is in het wetsvoorstel opgenomen dat cliëntondersteuning niet kan worden aangemerkt als een voorziening waarvoor door de gemeente aan de burger een eigen bijdrage in rekening kan worden gebracht.

13.1.3 Perspectief veldpartijen

De organisaties MEE-Nederland, Federatie Opvang, RIWB-Alliantie, MEZZO, Actiz, BTN, VGN, GGZ Nederland, MO-Groep, Koepel Wmo-raden en BVKZ hebben hun zienswijze op het concept van het onderhavige wetsvoorstel schriftelijk ingediend en in een gesprek mondeling toegelicht. De organisaties pleiten voor een minder algemene en meer uitgebreide definitie voor beschermd wonen welke de aard van de ondersteuning zorgvuldiger beschrijft. De organisaties pleiten ervoor om beschermd wonen geen onderdeel te laten uitmaken van de definitie van opvang, maar als een eigen vorm van ondersteuning te positioneren in het wetsvoorstel. De organisaties wijzen op het belang van landelijke toegang tot opvang en beschermd wonen. De organisaties doen voorstellen het kwaliteitskader te verhelderen en pleiten ervoor geen onderscheid te maken tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, waar het de eisen aan kwaliteit betreft. De organisaties willen voorkomen dat professionele standaarden uit het domein van de zorg van toepassing worden op de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning. Organisaties pleiten er tevens voor in het wetsvoorstel het karakter van een welzijnswet sterker te benadrukken en de relatie met de ervaringen met en resultaten van de programma's 'De Kanteling' en 'Welzijn Nieuwe Stijl' onderdeel te laten uitmaken van de opzet van het wetsvoorstel. Organisaties wijzen op het belang van ervaringsdeskundigen bij het bieden van maatschappelijke ondersteuning en pleiten ervoor een verklaring omtrent gedrag (VOG) niet verplicht te stellen voor medewerkers. Wat betreft de vrijvallende middelen voor het mantelzorgcompliment, wordt voorgesteld deze als specifieke uitkering te decentraliseren naar gemeenten. Organisaties pleiten voor een uitbreiding van wettelijke waarborgen voor inspraak en medezeggenschap bij het uitwerken van de landelijke wettelijke kaders en de vormgeving van het gemeentelijk beleid. Het belang van de mogelijkheid tot het doen van een burgerinitiatief wordt in dit kader benadrukt. Organisaties pleiten voor het opnemen van onafhankelijke cliëntondersteuning. Een dienstverband van een cliëntondersteuner bij de gemeente waarvoor cliëntondersteuning wordt verricht, dient daarbij te worden uitgesloten. Tevens wordt gepleit voor het uitbreiden van de wettelijke definitie voor cliëntondersteuning met kortdurende ondersteuning. Organisaties pleiten voor het uitbreiden van de wettelijke plicht tot het vaststellen van basistarieven tot alle diensten die in het kader van het onderhavige wetsvoorstel in opdracht van gemeenten worden verricht door derden.

Naar aanleiding van de reacties van de veldpartijen heeft de regering het wetsvoorstel op onderdelen aangescherpt en uitgebreid. In het wetsvoorstel is beschermd wonen als een andere vorm dan opvang gepositioneerd en niet langer als een onderdeel van opvang. Tevens is voorzien in een uitgebreidere definitie welke beschermd wonen als vorm van maatschappelijke ondersteuning vollediger en zorgvuldiger beschrijft. Ook op het punt van toegang is het wetsvoorstel gewijzigd. Voor beschermd wonen en opvang geldt een landelijke toegang. Het kwaliteitskader is verhelderd en eenvoudiger van opzet. De landelijke professionele standaarden voor door gemeenten gecontracteerde aanbieders van maatschappelijke ondersteuning zullen niet meer alleen voor maatwerkvoorzieningen gelden, maar ook voor algemene voorzieningen. Het belang van welzijn als onderdeel van het gemeentelijke ondersteuningsaanbod is op diverse plaatsen in de toelichting op de gemeentelijke verantwoordelijkheid benadrukt. Het belang van de betrokkenheid van inwoners bij het vormgeven van het lokale beleid is sterker verwoord in het

wetsvoorstel met een bepaling (artikel 2.1.3, derde lid), waarin is geregeld dat ingezetenen op bij de verordening te bepalen wijze in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen; ook in deze toelichting is daarop ingegaan. De bepaling betreffende de basistarieven is materieel gezien gehandhaafd en zelfs verbreed, en aangepast aan de nieuwe situatie: deze heeft in het wetsvoorstel betrekking op alle diensten die gemeenten in het kader van maatschappelijke ondersteuning laat uitvoeren door derden.

13.2 Adviesorganen en uitvoeringsorganisaties

13.2.1 Juridische adviezen

Met het oog op de aan het wetsvoorstel verbonden aspecten van rechtsbescherming en de mogelijke gevolgen voor de rechterlijke macht is op 14 juni 2013 over het wetsvoorstel advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Op 15 juli 2013 werd het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ontvangen. De Afdeling is van oordeel dat zij in bestuursgeschillen tussen gemeenten en het Rijk over de uitvoering van de wet de hoogste bestuursrechter moet zijn.

De opmerking van de Afdeling zag op de bevoegdheid van de minister tot het geven van een aanwijzing aan een gemeente (artikel 2.6.7); deze is inmiddels uit het wetsvoorstel geschrapt. Anders dan de Afdeling kennelijk veronderstelt, kent het wetsvoorstel geen bepalingen die betrekking hebben op de beschikbaarstelling aan de gemeenten van middelen voor de uitvoering van het wetsvoorstel; de middelen voor de uitvoering van het wetsvoorstel worden aan de gemeenten verstrekt op grond van de Financiële-verhoudingswet. Er bestaat daarom geen aanleiding om in dit wetsvoorstel te voorzien in de competentie van de bestuursrechter ter zake van eventuele bestuursgeschillen over deze middelen.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft aangegeven dat het wetsvoorstel haar geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen.

Het advies van de Raad voor de rechtspraak werd ontvangen op 5 september 2013. De Raad spreekt in algemene zin uit dat met het wetsvoorstel erg grote beleidsruimte en beslisvrijheid aan de gemeente toekomt. De Raad voert aan dat er risico's kleven aan een dergelijke decentralisatieoperatie. Zeker in de beginfase is er volgens de Raad kans op foute beslissingen en daarnaast wijst de Raad op het ontstaan van versnipperd beleid in Nederland (verschillen tussen gemeenten); dit zal impact hebben op het beroep op het rechterlijke apparaat. Daaraan verbindt de Raad een 'claim' voor het uitvoeren van de extra taken voor de rechters.

Het advies bevat twee inhoudelijke hoofdpunten. Ten eerste ziet de Raad de werkwijze met een melding voorafgaande aan een aanvraag als een afwijking van de Awb, die naar het oordeel van de Raad tot onduidelijkheid en verminderde rechtsbescherming leidt. Ten tweede heeft de Raad moeite met de bevoegdheid tot binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner.

In het wetsvoorstel wordt benadrukt dat de situatie van de cliënt eerst in een goed tweezijdig contact in kaart wordt gebracht, inclusief (suggesties over) mogelijkheden voor de cliënt om op eigen kracht of met hulp uit zijn sociale netwerk dan wel door gebruik te maken van algemene voorzieningen tot oplossing te komen zonder een beroep te doen op een maatwerkvoorziening. Pas als dat is gebeurd, kan een aanvraag worden gedaan, waarop dan heel snel moet worden beslist. De onderzoeksfase die voorafgaat aan de behandeling van een verzoek om maatschappelijke ondersteuning, is van essentieel belang om de cliënt vanaf het moment van melding te informeren over de (on)mogelijkheden zonder direct het formele traject van een aanvraag in te gaan. Op deze manier wordt het aantal aanvragen om een maatwerkvoorziening beperkt tot die cliënten die na de onderzoeksfase van mening zijn dat een maatwerkvoorziening noodzakelijk is om te voorzien in een adequate maatschappelijke ondersteuning. Dit leidt tot een beperking van het aantal formele aanvragen en daarmee tot een beperking van de werklast van de gemeente (en dus ook van de rechterlijke macht), zonder dat dit ten koste gaat van de rechtspositie van de cliënt. De in het

wetsvoorstel opgenomen procedure van onderzoek eventueel gevolgd door een aanvraag draagt er aan bij dat alleen die cliënten een maatwerkvoorziening krijgen voor wie er geen andere mogelijkheid is om in de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning te voorzien.

Het staat degene die niet tevreden is met de opbrengst van het onderzoek (dus als het college van mening is dat er mogelijkheden voor de cliënt zijn om het zonder maatwerkvoorziening te regelen) volstrekt vrij om na de onderzoekstermijn van zes weken toch een aanvraag voor een maatwerkvoorziening in te dienen. Als die wordt afgewezen, is er sprake van een besluit in de zin van de Awb, waartegen voor hem bezwaar en beroep open staat. Hoewel afwijzing in een dergelijk geval in de lijn der verwachting ligt, is niet uit te sluiten dat op basis van nieuwe overwegingen een andere keuze plaatsvindt. Tijdens het onderzoek zal de cliënt uiteraard over de (geldende) procedure en deze mogelijkheid goed moeten worden ingelicht.

Niet valt in te zien dat deze procedure afbreuk zou doen aan de rechtsbescherming; materieel blijft de 'redelijke' beslistermijn van de Awb bij combinatie van de melding en het onderzoek (zes weken) en de beslissing op de aanvraag (twee weken) gelijk. De cliënt heeft dan ook geen nadeel van de meldprocedure; deze bevordert echter wel de deugdelijkheid van de besluitvorming. Het verwijzen van cliënten naar een algemene voorziening of het geven van inzicht dat zij bepaalde zaken wellicht ook zelf zouden kunnen doen, is geen besluit in de zin van de Awb. Van een besluit is pas sprake nadat er een aanvraag is ingediend en daarop is beslist.

Om misverstanden over de rechtsbescherming bij de meldprocedure te voorkomen is de toelichting sinds de consultatieversie van 14 juni 2013 waarop de Raad advies heeft uitgebracht, op dit punt aangescherpt. Toegevoegd is onder andere dat wanneer de uitkomsten van het onderzoek uitblijven en de cliënt het daar niet mee eens is, het hem vrij staat na zes weken een aanvraag in te dienen. Op die aanvraag dient het college dan vervolgens binnen de gestelde termijn van twee weken te beslissen. De cliënt kan dus wel rechtsmiddelen instellen tegen een traag werkend college en hem wordt geen rechtsbescherming onthouden.

Voorts is naar aanleiding van een opmerking van de Raad artikel 2.3.3 (spoedvoorziening) nog aangepast om te verduidelijken dat de in geval van spoed onverwijld na de melding een tijdelijke maatregel moet worden getroffen zonder dat al sprake is van een aanvraag; dit waarborgt dat betrokkene bij het niet tijdig nemen van een dergelijke maatregel ten volle rechtsbescherming geniet.

Met betrekking tot het binnentreden van de woning merkt de Raad op dat de in het wetsvoorstel geregelde bevoegdheid voor een toezichthouder om zonder toestemming van de bewoner een woning te betreden, voor zover in die woning aan een cliënt een maatwerkvoorziening wordt geleverd, een zeer ver gaande bevoegdheid is. De opmerking van de Raad heeft aanleiding gegeven de bepalingen te heroverwegen en te doen vervallen.

Voorts verwacht de Raad dat het wetsvoorstel zal leiden tot een instroom van extra zaken bij de bestuursrechter in eerste aanleg en bij de Centrale Raad van Beroep als hoger beroepsrechter. In reactie hierop zij opgemerkt dat aan de gevolgen van deze toename op de gebruikelijke wijze aandacht zal worden geschonken in het kader van de jaarlijkse voorbereiding van de begrotingen en de daarin hun beslag krijgende verschuivingen van middelen.

13.2.2 College bescherming persoonsgegevens

13.2.2.1 Algemeen

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) wijst er terecht op dat de verwerking van persoonsgegevens een belangrijk deel uitmaakt van het wetsvoorstel en dat inzicht in de keuzes die daarbij leidend zijn geweest, van groot belang is voor het kunnen geven van een volragen advies. Het college merkt evenzeer terecht op dat de aan hem voorgelegde memorie van toelichting voorziet in een hoofdstuk over de bescherming van persoonsgegevens dat ten tijde van de advisering nog in bewerking was en dat het college zich daardoor geen volledig beeld heeft kunnen vormen van alle afwegingen inzake de bescherming van persoonsgegevens die in het kader van het wetsvoorstel hebben plaatsgevonden. Het college sluit zijn advies af met de conclusie dat het bezwaar heeft tegen het wetsvoorstel en adviseert dit niet aldus in te dienen.

De regering betreurt dat het college zijn advies heeft moeten uitbrengen op basis van een wetsvoorstel dat nog geen volledig beeld gaf van de eraan ten grondslag liggende afwegingen inzake de bescherming van persoonsgegevens. Zij waardeert het des te meer dat het college toch kritisch naar het wetsvoorstel heeft willen kijken. De regering heeft er begrip voor dat het college op een aantal punten aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk acht en daarnaast aanbevelingen doet tot aanvulling van de memorie van toelichting.

De dringende noodzaak van een ingrijpende hervorming van de langdurige zorg teneinde de solidariteit en beschikbaarheid daarvan voor toekomstige generaties te waarborgen dwingt de regering tot de nodige voortvarendheid bij het realiseren van de daarvoor noodzakelijke wetgeving. Rekening houdende met de nog te doorlopen stappen in het wetgevingsproces en de tijd die de gemeenten en andere betrokkenen nodig zullen hebben om te werken aan een zorgvuldige invoering en uitvoering van de nieuwe wet, was er geen ruimte om een adviesaanvraag aan het college uit te stellen. Zoals gezegd, betreurt de regering dat, maar tegelijk constateert zij, gezien het advies, dat het college zich toch een goed beeld heeft kunnen vormen van de aan het wetsvoorstel verbonden vraagstukken op het gebied van de verwerking van persoonsgegevens. Intussen is zorgvuldig aandacht besteed aan een goede beschrijving van de afwegingen die aan de gekozen regeling inzake gegevensverwerking ten grondslag liggen; daarbij is ook aandacht besteed aan de onderbouwing van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de bepalingen, aan de beschrijving van de risico's die aan de gegevensverwerking verbonden zijn en aan de waarborgen die worden getroffen ter ondervanging daarvan. Ook zijn in de tussentijd de bepalingen inzake gegevensverwerking en de toelichting daarop nogmaals aan een kritische beschouwing onderworpen en op grond daarvan en van de opmerkingen van het college aangepast. Hierna worden de door het college gemaakte opmerkingen weergegeven. In het daarna volgende onderdeel zal worden aangegeven tot welke wijzigingen in het wetsvoorstel en de toelichting het advies van het college en de daarna uitgevoerde PIA aanleiding hebben gegeven.

13.2.2.2 Het advies van het college

Het college maakt opmerkingen over:

- de voorgenomen integrale aanpak in het kader van de decentralisatie van taken in het sociale domein;
- een drietal aspecten van het onderzoek ten behoeve van een maatwerkvoorziening, te weten: invulling van het onderzoek, personen uit het sociale netwerk en samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders;
- de keuze voor delegatie van nadere regels naar een algemene maatregel van bestuur en enige aspecten van de voorgenomen nadere regels;
- het verstrekken van persoonsgegevens en het doorbreken van het beroepsgeheim in artikel 4.1.2, achtste lid;
- enige aspecten van de regeling inzake het SHG;
- doorbreking van het beroepsgeheim bij melding van calamiteiten en geweld;
- de aanduiding van de toezichthoudende ambtenaar als verantwoordelijke in de zin van de wet bescherming persoonsgegevens.

Het college adviseert tot de volgende wijzigingen in het *wetsvoorstel*:

- a. opnemen welke gegevens gemeenten in het kader van het onderzoek van artikel 2.3.2 mogen verwerken en daarbij voorzien in passende waarborgen;
- b. waarborgen opnemen voor de bescherming van persoonsgegevens (in plaats van in een algemene maatregel van bestuur);
- c. de bevoegdheid opnemen tot het verwerken van persoonsgegevens over personen uit het sociale netwerk, indien deze nodig is;
- d. de woorden 'in elk geval' in artikel 4.1.3, eerste lid, laten vervallen;
- e. artikel 4.1.3, tweede lid, laten vervallen;
- f. eventueel de formulering van artikel 4.1.3 zodanig aanpassen dat de nadere regels niet alleen betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens door de in artikel 4.1.2 genoemde actoren, maar ook op andere verwerkingen in het kader van het wetsvoorstel;
- g. de verplichting tot doorbreking van het beroepsgeheim als opgenomen in artikel 4.1.2, achtste lid, bij handhaving daarvan, meer expliciet en gespecificeerd opnemen;

- h. indien nodig in de regels rond het SHG een aanvulling op artikel 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens opnemen;
- i. artikel 3.3, eerste lid, (doorbreking van het beroepsgeheim bij meldingen van calamiteiten of geweld) in overeenstemming brengen met de beperkte toepassing daarvan, waarvan in de toelichting sprake is;
- j. indien nodig de tekst aanpassen wat betreft de rol van de toezichthouder als verantwoordelijke.

Het college adviseert tot de volgende wijzigingen in de *toelichting*:

- a. een toets aan het EVRM en de Wbp opnemen;
- b. een uiteenzetting geven van de waarborgen ter ondervanging van de risico's van het bovenmatig delen van gegevens, het gebruiken van gegevens voor een niet verenigbaar doel en de beveiliging van gegevens;
- c. een privacy impact assessment opnemen;
- d. een beschouwing wijden aan de (bijzondere) persoonsgegevens van personen uit het sociale netwerk die worden verwerkt;
- e. een separate paragraaf wijden aan het verwerken van gegevens van personen uit het sociale netwerk;
- f. een beschrijving opnemen van de persoonsgegevens die actoren met elkaar kunnen delen, de risico's daarvan en de maatregelen die worden getroffen om deze te ondervangen;
- g. een uiteenzetting geven waarom artikel 4.1.3 de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels beperkt tot de verwerking van persoonsgegevens door de in artikel 4.1.2 genoemde actoren, en zich niet ook uitstrekt tot op andere verwerkingen in het kader van het wetsvoorstel;
- h. een uiteenzetting opnemen waarom artikel 4.1.2, achtste lid, noodzakelijk is;
- i. een onderbouwing geven van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de in artikel 4.1.2, achtste lid, opgenomen verplichting (voor zover die ook betrekking zou hebben op doorbreking beroepsgeheim);
- j. een onderbouwing geven van het zwaarwegende algemeen belang van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door het SHG en de passende waarborgen waarin daarbij moet worden voorzien, evenals van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de keuze voor een meldplicht/meldrecht;
- k. een toelichting geven op de keuze voor afwijking in artikel 4.1.7 (SHG) van artikel 35 van de Wbp en een onderbouwing waarom artikel 43, onderdelen b en e, van die wet niet afdoende zijn om het geschetste probleem te ondervangen;
- l. een beschouwing wijden aan de keuze voor een amvb in artikel 4.1.7 (achterwege laten bekendmaking identiteit van melder) en in te gaan op de vraag waarom artikel 43, onderdeel e, van de Wbp geen oplossing kan bieden;
- m. de toelichting bij artikel 4.1.2, zevende lid, in overeenstemming brengen met het facultatieve karakter van de bepaling;
- n. een motivering geven voor het aanmerken van de toezichthoudende ambtenaar als verantwoordelijke.

13.2.2.3 Hoe is het advies verwerkt?

Wijzigingen in het wetsvoorstel

Hiervoor is al aangegeven dat in afwachting van het advies van het college is gewerkt aan vervolmaking van de bepalingen inzake gegevensverwerking en de toelichting daarop. Daarbij heeft ook verdere doordenking plaatsgevonden van hetgeen met het oog op een integrale aanpak van de problematiek in het sociale domein, waarover ook het college spreekt, en met het oog op de goede uitvoering van het wetsvoorstel, noodzakelijk is.

De regering vindt het, gegeven de met dit wetsvoorstel beoogde beleidseffecten, onverminderd van belang om, ten behoeve van gemeenten en andere uitvoerders, de kaders te creëren voor een informatievoorziening die realisatie van deze doelen zoveel mogelijk ondersteunt. Anderzijds dient het belang van de bescherming van persoonsgegevens in deze afweging en de uitwerking daarvan zorgvuldig te worden betrokken. De advisering door het Cbp heeft er mede toe bijgedragen dat de regering er in dit wetsvoorstel voor kiest de verwerking en verstrekking van persoonsgegevens zoveel mogelijk slechts met instemming van betrokkene te laten plaatsvinden. Met het oog op de

ambitie om tot een meer integrale ondersteuning van ingezetenen in het sociale domein te komen, zal de regering een verkenning uitvoeren naar het vraagstuk en de mogelijkheden van een bredere informatievoorziening in het sociale domein. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de recent door VNG en KING in opdracht van VNG en het Rijk uitgebrachte aanbevelingen als resultaat van een uitgevoerde verkenning.

Op basis van de bedoelde verdere doordenking en van het advies van het college zijn de artikelen van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel geheel herschreven; ook is in artikel 3.3 een aanvullende bepaling opgenomen. Daarmee is naar het oordeel van de regering recht gedaan aan de voorstellen van het college tot aanpassing van het wetsvoorstel, bedoeld in onderdeel 11.2.2.2 (a – g en i); de voorstellen in de onderdelen h en j hebben geen aanleiding tot wijziging gegeven. Hierna wordt kort geschetst waaruit de wijzigingen bestaan; voor het overige wordt verwezen naar de tevens herschreven toelichting bij de bepalingen.

In paragraaf 1 van hoofdstuk 4 is thans, preciezer en uitvoeriger dan in het aan het college voorgelegde artikel 4.1.1, in aparte bepalingen voor de afzonderlijke actoren geregeld welke persoonsgegevens voor te onderscheiden groepen van personen c.q. voor onderscheiden taken mogen worden verwerkt.

Anders dan het college kennelijk als mogelijkheid veronderstelt, is het niet uitvoerbaar om in de wet concreet te bepalen welke persoonsgegevens voor de verschillende categorieën van personen mogen worden verwerkt en moeten of mogen worden verstrekt. Met name het met het wetsvoorstel beoogde maatwerk, waarbij per individuele cliënt zorgvuldig en uitvoerig moet worden onderzocht hoe zijn situatie en ondersteuningsbehoefte is, welke rol hij zelf, zijn gezinsgenoten, zijn mantelzorger en anderen uit zijn sociale netwerk kunnen spelen bij het oplossen daarvan, maakt het niet doenlijk een vaste set concrete gegevens voor te schrijven welke mogen worden verwerkt; dat zal per geval kunnen verschillen. De wetgever kan hierbij niet verder gaan dan zo precies mogelijk voor alle situaties vastleggen welke gegevens over wie voor welk doel mogen worden verwerkt, en expliciet vastleggen dat deze slechts mogen worden verwerkt voor zover zij noodzakelijk zijn voor de uit te voeren taak. In de amvb zal zo concreet mogelijk nader worden afgebakend welke persoonsgegevens in de verschillende situaties door de verschillende actoren mogen worden verwerkt.

In de toelichting op de bepalingen is zoveel mogelijk aangegeven welke gegevens van belang kunnen zijn. Het in artikel 4.1.7 neergelegde inzagerecht is in dat licht van groot belang. De verwerker van de gegevens zal zo nodig aan betrokkene moeten kunnen uitleggen waarom het verwerken van de gegevens noodzakelijk is. Om discussie daarover te voorkomen, verdient het uiteraard aanbeveling cliënten en anderen steeds vooraf zo goed mogelijk in te lichten over aard en doel van de te verwerken gegevens, zodat de verwerking van gegevens zoveel mogelijk met instemming van betrokkene plaatsvindt.

In de herschreven bepalingen regelt bijvoorbeeld artikel 4.1.1. thans in het eerste lid dat het college met betrekking tot de cliënt persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid, mag verwerken die het college heeft verkregen ten behoeve van de uitvoering van de taken die dit wetsvoorstel aan het college opdraagt, een en ander uitsluitend voor zover die gegevens daarvoor noodzakelijk zijn. Wat betreft de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten mogen op grond van het eerste lid geen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Het tweede lid bepaalt dat het college persoonsgegevens mag verwerken over de mantelzorger van de cliënt; ook met betrekking tot de mantelzorger kunnen dat bijzondere persoonsgegevens zijn, echter uitsluitend voor zover die gegevens betrekking hebben op de hulp die de mantelzorger aan de cliënt biedt of kan bieden (zijn inzetbaarheid en belastbaarheid). Het derde lid regelt dat persoonsgegevens van anderen uit het sociale netwerk mogen worden verwerkt; veelal zal voor deze personen kunnen worden volstaan met het verwerken van enige identificerende gegevens en informatie over wat betrokkene voor de cliënt kan betekenen. Voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is ook hier slechts een basis als het gaat om de hulp die zij aan de cliënt bieden of kunnen bieden.

In het vierde lid is thans een specifieke bepaling toegevoegd over het verwerken van persoonsgegevens inzake de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten die het college – maar wel met ondubbelzinnige toestemming van betrokkene – heeft verkregen bij de

uitvoering van enige andere wetten in het sociale domein, voor zover dat noodzakelijk is ten behoeve van de goede uitvoering van de taken van het college op grond van deze wet. Het vijfde lid biedt, onder hetzelfde voorbehoud van ondubbelzinnige toestemming, ruimte voor het college om persoonsgegevens inzake de cliënt te verwerken die het college heeft verkregen van zorgverzekeraars of zorgaanbieders.

De gegevensverwerking door aanbieders van ondersteuningsvoorzieningen, voorheen geregeld in artikel 4.1.1, vierde lid, is nu opgenomen in artikel 4.1.2; daarbij is een onderscheid gemaakt tussen aanbieders van maatwerkvoorzieningen, die ook bijzondere persoonsgegevens over hun cliënten moeten kunnen verwerken, en aanbieders van algemene voorzieningen die dat niet mogen. In de artikelen 4.1.3 zijn nu – exacter dan voorheen in artikel 4.1.1 – de bepalingen omtrent gegevensverwerking door het CAK opgenomen. In artikel 4.1.4 is een bepaling inzake gegevensverwerking door de SVB toegevoegd, die in het aan het college voorgelegde artikel 4.1.1 nog ontbrak. In artikel 4.1.5 is de gegevensverwerking door de toezichthouders geregeld. In al deze bepalingen is thans gepreciseerd over welke personen welke gegevens mogen worden verwerkt. De gegevensverwerking door het SGH, voorheen vervat in artikel 4.1.1, zesde lid, is verder gepreciseerd wat betreft de aard van de te verwerken gegevens, opgenomen in artikel 4.1.6. Toegevoegd is een bepaling die waarborgt dat cliënten het recht hebben de gegevens in te zien en om wijziging daarvan mogen vragen (artikel 4.1.7).

In paragraaf 2 van het hoofdstuk is thans, preciezer en uitvoeriger dan in het aan het college voorgelegde artikel 4.1.2, in aparte bepalingen voor de afzonderlijke actoren geregeld welke persoonsgegevens voor onderscheiden taken aan andere actoren mogen of moeten worden verstrekt; het betreft steeds de persoonsgegevens waarover de betrokken actor ingevolge paragraaf 1 beschikt en uitsluitend voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de taak van de ontvanger op grond van deze wet. De bepaling van artikel 4.1.2, achtste lid, keert daarbij niet terug. Met het college ben ik bij nader inzien van mening dat deze bepaling niet noodzakelijk is, omdat uit de bevoegdheid van de verschillende actoren om persoonsgegevens te verwerken voortvloeit dat degenen die de werkzaamheden uitvoeren in opdracht van die actoren, deze gegevens voor hetzelfde doel aan hun opdrachtgever mogen verstrekken. Uiteraard zal aan het uitvoeren van deze werkzaamheden alsdan een bewerkersovereenkomst als bedoeld in artikel 14 van de Wbp ten grondslag moeten liggen; daarmee worden waarborgen geboden ten aanzien van de technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen bij de verwerking. De schrapping van deze bepaling maakt het onnodig nog in te gaan op het advies van het college dat betrekking heeft op de eventuele explicitering in de bepaling van de mogelijkheid tot doorbreking van het beroepsgeheim, indien daarvoor een rechtvaardiging zou bestaan.

Artikel 4.2.1 betreft de verstrekking door het college van persoonsgegevens aan de andere bij de uitvoering van het wetsvoorstel direct betrokken actoren. Het gaat hierbij om gegevens die voor de goede uitvoering van de verschillende wettelijke taken door die actoren strikt noodzakelijk zijn en waarvan de verstrekking door het college direct voortvloeit uit de taken die deze actoren vervullen ten behoeve van een goede maatschappelijke ondersteuning van betrokkenen.

Artikel 4.2.2 regelt welke persoonsgegevens de aanbieder van een maatwerkvoorziening en degene die in opdracht van de cliënt met een persoonsgebonden budget (pgb) ondersteuning levert aan andere actoren moeten verstrekken om deze in staat te stellen hun taken in het kader van dit wetsvoorstel goed uit te voeren.

Artikel 4.2.3 betreft de verstrekking van persoonsgegevens door de rijksbelastingdienst in verband met de uitvoering van de bijdrageregeling.

Artikel 4.2.4 regelt welke persoonsgegevens het CAK en de SVB aan het college en de minister moeten verstrekken.

Artikel 4.2.5 regelt in verband met de integrale aanpak van de problematiek binnen het sociale domein dat het college en de zorgverzekeraars en – aanbieders onder welke condities - ondubbelzinnige toestemming - over en weer verplicht zijn elkaar persoonsgegevens te verstrekken.

Artikel 4.2.6 (overeenkomend met de thans bestaande bepaling van artikel 21d, derde lid, van de Wmo) legt vast dat personen op wie een beroepsgeheim rust, toch als zij dat noodzakelijk achten aan het SHG meldingen mogen doen.

Artikel 4.2.7 bevat de delegatiebepaling die voorheen vervat was in artikel 4.1.3. Inmiddels is in naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zo precies

mogelijk in het wetsvoorstel zelf opgenomen welke persoonsgegevens gemeenten (en andere actoren) mogen verwerken. Daarbij is geclausuleerd per actor bepaald welke persoonsgegevens van welke personen voor welk doel mogen worden verwerkt, mits die verwerking noodzakelijk is voor het uitvoeren van die taak.

Hiervoor werd al aangegeven dat het, anders dan het college kennelijk veronderstelt, niet uitvoerbaar is om voor alle situaties concreet te bepalen welke persoonsgegevens voor de verschillende categorieën van personen mogen worden verwerkt of moeten of mogen worden verstrekt. Het beoogde maatwerk noopt er juist toe dat per individuele cliënt zorgvuldig en uitvoerig wordt onderzocht hoe zijn situatie en ondersteuningsbehoefte is, welke rol hij zelf, zijn gezinsgenoten, zijn mantelzorger en anderen uit zijn sociale netwerk kunnen spelen bij het oplossen daarvan. De als resultante daarvan te verwerken persoonsgegevens zullen daarom per geval kunnen verschillen. Gevolg gegeven aan het advies van het college om het onderdeel te schrappen dat het mogelijk maakte bij amvb andere instanties aan te wijzen aan of door wie persoonsgegevens moeten worden verstrekt. Indien mocht blijken dat het noodzakelijk is dat nog andere actoren in het kader van de uitvoering van de wet persoonsgegevens verwerken, zal daarvoor een wetwijziging worden voorgesteld.

Het advies van het college om de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens in de wet op te nemen in plaats van in een amvb, is niet gevolgd. Bedacht moet worden dat het daarbij gaat om naar hun aard gedetailleerde en technische bepalingen. Opneming daarvan in een amvb doet geen afbreuk aan de waarborgen voor betrokkenen. Wel is bepaald dat die amvb wordt vastgesteld op gezamenlijke voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De betrokkenheid van de eerstgenoemde minister is een extra waarborg dat de te stellen eisen een adequate bescherming bieden tegen de risico's die de verwerking van bijzondere persoonsgegevens met zich zou kunnen brengen.

De artikelen 4.2.8 tot en met 4.2.10 zijn gelijk aan hetgeen in het aan het college voorgelegde voorstel was geregeld in de artikelen 4.1.4 tot en met 4.1.6. De artikelen 4.3.1 tot en met 4.3.5 zijn gelijk aan hetgeen in het aan het college voorgelegde voorstel was geregeld in de artikelen 4.1.8 tot en met 4.1.11.

Geen gevolg is gegeven aan het advies van het college om zo nodig in artikel 4.1.7 (thans artikel 4.3.1) te expliciteren dat de bij amvb te stellen regels omtrent gevallen waarin bekendmaking van de identiteit van de melder achterwege kan blijven, een aanvulling vormen op artikel 43 van de Wbp. Dit blijkt al uit de opneming van de bepaling.

Het advies van het college om artikel 3.3, eerste lid, in overeenstemming te brengen met de beperkte toepassing daarvan, waarvan in de toelichting sprake is, is opgevolgd.

Geen gevolg is gegeven aan het advies van het college om de tekst van (thans) artikel 4.1.5, tweede lid, waarin de toezichthouder is aangewezen als verantwoordelijke in de zin van de Wbp, aan te passen. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de toezichthouder zelf aan te merken als verantwoordelijke voor de eigen verwerking van persoonsgegevens, omdat de toezichthouder in het kader van de uitoefening van zijn toezicht binnen de door de wet gestelde grenzen in hoge mate zelf bepaalt welke persoonsgegevens aan hem moeten worden verstrekt en door hem moeten worden verwerkt om zijn taken goed te kunnen uitoefenen. Veel van die persoonsgegevens zullen ook niet aan andere actoren verstrekt hoeven (en dus ook niet mogen) worden. Daarbij past het dan ook dat hij als verantwoordelijke zelf bepaalt met welke middelen de verwerking plaatsvindt.

Wijzigingen in de toelichting

Aan het advies van het college is gevolg gegeven door in de toelichting te voorzien in een analyse van de verwerking van persoonsgegevens bij de uitvoering van deze wet en de beoogde samenhang in uitvoering met de overige decentralisaties met het oog op een integrale aanpak van de problematiek in het sociale domein. Voorzien is in een toets aan het EVRM en de Wbp en er is een uiteenzetting gegeven van de waarborgen ter ondervanging van de risico's van het bovenmatig delen van gegevens, het gebruiken van gegevens voor een niet verenigbaar doel en de beveiliging van gegevens. De resultaten van de uitgevoerde PIA zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

In de artikelsgewijze toelichting is naar aanleiding van het advies van het college ook ingegaan op de (bijzondere) persoonsgegevens van personen uit het sociale netwerk die worden verwerkt.

Voorts is in de aangepaste toelichting zo goed mogelijk aangegeven welke persoonsgegevens de actoren met elkaar kunnen delen, welke risico's daaraan zijn verbonden en welke maatregelen worden getroffen om deze te ondervangen.

In de toelichting is rekening gehouden met de wijzigingen die mede naar aanleiding van het advies van het college zijn aangebracht in artikel 4.2.7 (voorheen artikel 4.1.3). Van een uiteenzetting omtrent de noodzaak van het concept artikel 4.1.2, achtste lid, dat niet in het wetsvoorstel is opgenomen, kon gevoeglijk worden afgezien.

Geen gevolg is gegeven aan het advies van het college om in de memorie van toelichting een onderbouwing te geven van het zwaarwegende algemeen belang van de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens door het SHG en de passende waarborgen waarin daarbij moet worden voorzien; hetzelfde geldt voor het advies de keuze voor een meldplicht/meldrecht te toetsen aan de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit, zoals neergelegd in artikel 8 EVRM. De bepalingen met betrekking tot gegevensverwerking door het SHG en het meldrecht bij het SHG zijn zeer recent in o.a. de Wmo opgenomen. In de toelichting op het wetsvoorstel waarmee de bepalingen omtrent het SHG in de Wmo werden opgenomen⁴⁶, is voorzien in de gevraagde onderbouwing van het zwaarwegende algemeen belang van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door het SHG en de passende waarborgen waarin daarbij moet worden voorzien, evenals van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de keuze voor een meldplicht/meldrecht. Er is geen reden tot een nieuwe afweging terzake zo kort na de inwerkingtreding van die bepalingen.

In de artikelsgewijze toelichting was al, ontleend aan de toelichting op het zojuist bedoelde wetsvoorstel, een toelichting gegeven op de keuze voor de afwijking in artikel 4.1.7 (thans artikel 4.3.1) van artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens en onderbouwd waarom artikel 43, onderdelen b en e, van de Wbp niet afdoende zijn om het geschetste probleem te ondervangen; daarin is ook ingegaan op de keuze voor een algemene maatregel van bestuur inzake het achterwege laten van bekendmaking van de identiteit van de melder en de vraag waarom artikel 43, onderdeel e, van de Wet bescherming persoonsgegevens daarvoor geen oplossing kan bieden.

Het advies van het college om de toelichting bij artikel 4.1.2, zevende lid, (thans artikel 4.2.6) in overeenstemming brengen met het facultatieve karakter van de bepaling, is gevolgd.

In de toelichting op artikel 4.1.5 is ingegaan op de overwegingen bij het als verantwoordelijke aanmerken van de toezichthoudende ambtenaar.

Tot slot

De regering meent dat op de aangegeven wijze niet alleen zorgvuldig gevolg is gegeven aan het advies van het college, maar dat het wetsvoorstel en de toelichting daarop daardoor ook voldoen aan de eisen die daaraan met het oog op de bij het verwerken van persoonsgegevens te betrachten zorgvuldigheid moeten worden gesteld.

13.3 Actal

13.1 Het advies van Actal

De regering heeft Actal gevraagd advies uit te brengen over het wetsvoorstel. Actal geeft in reactie hierop het volgende aan:

- a) Het wetsvoorstel brengt de gevolgen voor regeldruk weliswaar kwalitatief in kaart, maar niet kwantitatief, waarmee de gevolgen onvoldoende helder worden. Actal adviseert de kwantitatieve effecten van het wetsvoorstel alsnog in beeld te brengen, waarmee een afweging tussen deze effecten en het doelbereik van het wetsvoorstel mogelijk wordt. Actal adviseert voorts afspraken met gemeenten te maken over het voorkomen van nieuwe regeldruk in de vorm van een gezamenlijke netto-reductiedoelstelling.

⁴⁶ Wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling) (33 062).

- b) Het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht brengt risico's met zich mee voor (ervaren) regeldruk in de overgangsfase. Actal adviseert deze risico's zoveel mogelijk te reduceren door deze in kaart te brengen en ervoor te zorgen dat alle relevante dossierinformatie over burgers in het bezit van zorgkantoren, verzekeraars en CIZ wordt overgedragen, door deze overdracht te voorkomen dat burgers weer opnieuw gegevens moeten aandragen en dat gemeenten burgers bij wie de aanspraak eindigt, zo nodig uitnodigen voor een gesprek, en ook overigens de onzekerheden voor de doelgroep in de overgangsfase tot een minimum te beperken.
- c) Regeldruk als gevolg van verantwoording over en monitoring van uitvoering en resultaten kan worden voorkomen door afspraken te maken die leiden tot uniformering van de verantwoording over de gegevens.
- d) Mogelijke doublures in medische beoordelingen en indicatiestellingen moeten worden voorkomen. Actal adviseert in overleg met gemeenten te borgen dat waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van eerdere uitkomsten van beoordelingen en indicatiestellingen om irritatie en extra lasten voor de burger te voorkomen.
- e) De integrale benadering van het wetsvoorstel en met name 'het keukentafelgesprek' kan een belangrijke bijdrage leveren om de kwaliteit en effectiviteit van de gemeentelijke dienstverlening te vergroten en de regeldruk voor burgers te verminderen. Actal adviseert om in overleg met gemeenten de voorlichting en informatievoorziening over de rol van het sociale netwerk bij de begeleiding en ondersteuning te verhelderen teneinde de ervaren regeldruk te reduceren.
- f) Wat betreft het in het wetsvoorstel bepaalde met betrekking tot het toezicht, adviseert Actal in de toelichting te onderbouwen waarom niet kan worden volstaan met één toezichthouder en waarom ook nog rijkstoezicht aangewezen is.

Actal stelt, concluderend, dat het wetsvoorstel in de toelichting de gevolgen voor de regeldruk niet kwantitatief in kaart brengt en dat het wetsvoorstel daarnaast (de onder a tot en met f beschreven) onvolkomenheden bevat die de regeldruk voor burgers en professionals negatief kunnen beïnvloeden en adviseert, alles overwegend, dit wetsvoorstel niet in te dienen.

13.3.2 Hoe is het advies verwerkt?

De regering erkent dat het wetsvoorstel niet voorziet in een beschouwing van de kwantitatieve effecten voor de regeldruk en is, mede naar aanleiding van het advies van Actal en omdat de regering hecht aan het zoveel mogelijk beperken van de regeldruk voor alle betrokken partijen bij dit wetsvoorstel, bereid hiernaar een nader onderzoek te doen instellen. De regering is van mening dat dit onderzoek als vertrekpunt een brede beschouwing vraagt vanuit het perspectief van de visie op de langdurige zorg en ondersteuning en de doorvertaling daarvan naar dit wetsvoorstel en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor de (nieuwe) Wlz. Deze hervorming leidt tot een wijziging in de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitvoerders en ook in de relatie tussen uitvoerder en burger. Dit vergt naar de mening van de regering een breder onderzoek. De resultaten van dit onderzoek zullen beschikbaar zijn voor de aanvang van de behandeling van dit wetsvoorstel in het parlement. Het advies van Actal met betrekking tot het voorkomen van regeldruk in de overgangsfase volgt de regering op door met alle betrokkenen te werken aan een transitieplan en als onderdeel daarvan specifieke afspraken over de overgangsfase te maken. Dit wetsvoorstel bevat de titel voor het – een dag na de datum van publicatie van dit wetsvoorstel in het Staatsblad – eenmalig overdragen van persoonsgegevens van de zorgkantoren en het CIZ aan gemeenten. Daarmee worden gemeenten in staat gesteld om vanaf dat moment ook het gesprek met AWBZ-cliënten die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid worden gebracht, te voeren gericht op een zorgvuldige overgang naar de nieuwe situatie. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van al bij gemeenten en andere organen aanwezige informatie, uiteraard voor zover de Wbp dit toelaat (zie ook het advies van het Cbp in par. 13.2.2).

Met betrekking tot de adviezen, genoemd onder c en e, kan worden gesteld dat de regering deze in dank aanvaardt met de toezegging deze te betrekken in het opstellen en de uitvoering van het transitieplan. In reactie op het advies, genoemd onder f, zij vermeld dat het wetsvoorstel op dit punt naar aanleiding van deze opmerkingen en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is aangepast.

De regering is van mening dat op de aangegeven wijze zorgvuldig aandacht is, en – met de aankondiging van het nadere onderzoek en de uitwerking in het transitieplan – wordt gegeven aan het advies van Actal.

14 Caribisch Nederland

De zorgverzekering BES is een algemene zorgverzekering voor alle rechtmatige inwoners van Caribisch Nederland. Het verzekerde pakket van de zorgverzekering BES biedt noodzakelijke, zowel curatieve als langdurige zorg die is getoetst aan de eisen van aantoonbare werking, kosteneffectiviteit en noodzaak van collectieve financiering. Middels de huidige zorgverzekeringaanspraken wordt deels voldaan aan de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Het niet invoeren van de bestaande Wmo en dit wetsvoorstel is een bewuste keuze geweest, gezien discrepantie tussen de situatie en behoeften in Caribisch Nederland gerelateerd aan voorzieningen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning. De gemeentelijke taken binnen Caribisch Nederland zijn belegd bij de eilandsbesturen. De decentralisatie van verantwoordelijkheden vanuit de AWBZ die in Nederland naar de gemeenten worden overgedragen en die onder het nieuw wettelijk kader van wetsvoorstel zullen vallen, is niet van invloed op de zorgverzekering BES. Ten eerste omdat de eilandsbesturen tot op heden niet dezelfde verantwoordelijkheden krijgen als de gemeenten in Nederland en ten tweede omdat de zorgaanspraken voorsnog onder één en hetzelfde kader blijven.

II. Artikelsgewijs deel

HOOFDSTUK 1. Begripsbepalingen en algemene bepalingen

Artikel 1.1.1

In dit artikel zijn de belangrijkste in het wetsvoorstel gebruikte begrippen omschreven.

aanbieder

De gemeenten kunnen het bieden van maatschappelijke ondersteuning aan degenen die daarop zijn aangewezen, desgewenst geheel of gedeeltelijk zelf ter hand nemen. Maar in veel gevallen zullen zij daarvoor overeenkomsten sluiten met derden of derden daarvoor een subsidie toekennen. Deze derden worden in het wetsvoorstel aangeduid met de term aanbieder. In de omschrijving is vastgelegd dat het kan gaan om aanbieders die een algemene voorziening leveren, maar ook om aanbieders die een maatwerkvoorziening leveren (zie voor deze begrippen hierna).

Met de woorden 'die jegens het college gehouden is' wordt zowel bedoeld op situaties waarin sprake is van een overeenkomst tussen de gemeente en de aanbieder, als op situaties waarin de gemeente een aanbieder een subsidie verstrekt om de verlening van bepaalde activiteiten, diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen geldelijk te ondersteunen en daaraan een voorwaarde is verbonden welke voor de aanbieder een verplichting tot het leveren van die diensten of activiteiten impliceert.

De formulering impliceert dat een derde die zich jegens de cliënt verbindt tot het leveren van bepaalde activiteiten, diensten of zaken, die de cliënt eventueel betaalt met gebruikmaking van een persoonsgebonden budget (zie hierna), in dat verband geen aanbieder in de zin van deze wet is; de regels die deze wet voor aanbieders bevat (hoofdstuk 3), zijn dan ook niet op hem van toepassing. Dat laat onverlet dat die derde zich ook jegens de gemeente kan hebben verbonden tot het leveren van diensten of zaken in het kader van deze wet en daardoor in zoverre wel als aanbieder moet worden aangemerkt. Verder zij erop gewezen dat het college, alvorens aan een cliënt een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, wel zal moeten vaststellen of de daarmee in te kopen ondersteuning naar het oordeel van het college van goede kwaliteit is (artikel 2.3.6). Als voor het leveren van een voorziening een organisatie met personeel en gebouwen nodig is, zal de aanbieder veelal een rechtspersoon zijn, zeker wanneer een zekere continuïteit in de dienstverlening moet worden gewaarborgd. Het is echter ook denkbaar dat een natuurlijk persoon in de uitoefening van een bepaald beroep zich jegens de gemeente verbindt tot het leveren van

activiteiten, diensten of zaken in het kader van de uitvoering van deze wet. Ook wanneer een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening door de gemeente wordt betrokken van een vrijwilligersorganisatie, kan die organisatie als aanbieder worden beschouwd.

algemene voorziening

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen 'algemene voorzieningen' en 'maatwerkvoorzieningen'; deze laatste zijn specifiek en op maat erop gericht een individu te ondersteunen bij zijn zelfredzaamheid of participatie of hem beschermd wonen of opvang te bieden.

Het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' (zie toelichting op dat begrip) kent drie elementen:

- 1°. bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld,
- 2°. ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving,
- 3°. bieden van beschermd wonen en opvang.

Het eerste element vertaalt zich in allerlei algemene maatregelen die de gemeente neemt. Ook kunnen er algemene voorzieningen worden getroffen voor dit doel, bijvoorbeeld een SHG. Gedacht kan worden aan de toegankelijkheid en veiligheid van de woonomgeving en openbare ruimten zoals leeszalen, het gemeentehuis, etc. De participatie van mensen met een beperking aan het maatschappelijk verkeer zal bevorderd worden als zij zich met hun rolstoel, of met welk hulpmiddel dan ook, gemakkelijk kunnen bewegen in hun woonomgeving, en toegang hebben tot alle openbare faciliteiten.

Om uitvoering te geven aan de twee andere elementen van het beleidsterrein maatschappelijke ondersteuning, kan en moet de gemeente voor specifieke groepen of de gehele bevolking algemene voorzieningen treffen en aan individuen voor wie dat noodzakelijk is, maatwerkvoorzieningen verstrekken.

Kenmerkend voor een algemene voorziening is dat het gaat om in beginsel vrij toegankelijke - dat wil zeggen: zonder dat eerst een diepgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers - diensten, activiteiten of zaken, gericht op zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang. Om misverstand te voorkomen, zij erop gewezen dat het uiteraard ook mogelijk is dat iemand die een aanvraag om een maatwerkvoorziening doet, nadat het college zijn behoefte aan ondersteuning heeft onderzocht, naar een algemene voorziening wordt verwezen. De diensten, activiteiten of zaken kunnen toegankelijk zijn voor specifieke groepen of soms ook voor de gehele bevolking. In het beleidsplan moet worden beschreven welk beleid zal worden gevoerd ter zake van diensten en activiteiten die als algemene voorzieningen in de gemeente beschikbaar zullen zijn ten behoeve van de ondersteuning van de zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang. Het begrip omvat het organiseren van activiteiten met een sociaal-recreatief of sportief karakter voor specifieke doelgroepen. Ook kan gedacht worden aan een adviesbureau (bijv. advies en informatie), anonieme hulp op afstand of een inloopspreekuur voor alle mensen die kampen met eenzaamheid of geestelijke dan wel geldelijke problemen (bijv. inloop GGZ), algemeen toegankelijke activiteiten voor mensen die anderen willen ontmoeten of een zinvolle invulling willen geven aan de dag of een instantie waar mensen (al dan niet tegen kostprijs) huishoudelijke hulp kunnen verkrijgen, crisisopvang voor daklozen etc. etc. Omdat algemene voorzieningen toegankelijk zijn zonder voorafgaand onderzoek naar behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van mensen, zal in het algemeen aan de toelating van mensen tot een algemene voorziening geen beschikking van de gemeente voorafgaan, terwijl dat bij een maatwerkvoorziening nadrukkelijk wel het geval is.

Het onderscheid tussen een maatwerkvoorziening en een algemene voorziening werkt door op het vlak van de bijdragen die aan cliënten kunnen worden opgelegd. Ook voor een algemene voorziening kan eventueel een bijdrage van de cliënt in de kosten worden gevraagd (m.u.v. cliëntondersteuning), maar deze bijdrage kan, anders dan die voor een maatwerkvoorziening, niet inkomensafhankelijk zijn.

beschermd wonen

Op grond van het wetsvoorstel worden (samenwerkende) gemeenten ook verantwoordelijk voor het bieden van een maatwerkvoorziening in de vorm van beschermd wonen. Tot nu toe is het wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende begeleiding een aanspraak op grond van de AWBZ (als onderdeel van het bredere artikel 9 van het Besluit zorgaanspraken AWBZ). De zorg voor deze cliënten gaat op het tijdstip van invoering van het wetsvoorstel over van het zorgkantoor dat voor hen de AWBZ uitvoert, naar de (centrum)gemeente die mede namens andere gemeenten de zorg voor het beschermd wonen overneemt.

Bij 'beschermd wonen' gaat het, net als bij 'opvang' om het bieden van onderdak en begeleiding van personen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Het tekstelement 'niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving' is voor beschermd wonen en opvang van belang. Slechts wanneer wordt vastgesteld dat iemand (blijvend of tijdelijk) niet in staat is zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven, is er aanleiding voor de gemeente om die persoon te ondersteunen. Gewoonlijk zal ook enige vorm van begeleiding zijn aangewezen. Bij beschermd wonen gaat het om mensen bij wie onderdak, toezicht en begeleiding niet afhankelijk zijn van op genezing gerichte zorg. Achter een 'accommodatie van een instelling' kan een veelheid van variëteiten schuilgaan.

beroepskracht

Aanbieders laten de werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het leveren van de voorzieningen waartoe zij zich jegens de gemeente hebben verbonden, veelal door medewerkers in dienstverband uitvoeren; het komt echter ook voor dat aanbieders een deel van de werkzaamheden in hun opdracht laten verrichten door personen die als zelfstandige zonder personeel (zzp'er) voor hen werkzaam zijn. In beide gevallen wordt degene die de werkzaamheden verricht, in dit wetsvoorstel als beroepskracht aangeduid. Indien een zzp'er zich persoonlijk jegens de gemeente tot het leveren van een voorziening heeft verbonden, is hij zelf de aanbieder. In een aantal artikelen van het wetsvoorstel zijn nadere regels opgenomen inzake beroepskrachten. Met het oog op de leesbaarheid daarvan is daarom deze definitie opgenomen.

burgerservicenummer

Waar in het wetsvoorstel de term bsn wordt gebruikt, wordt bedoeld op het 'burgerservicenummer in de zin van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

CAK

Het CAK is het zelfstandig bestuursorgaan, geregeld in de AWBZ, dat ook in het kader van deze wet met de oplegging en inning van bijdragen is belast.

calamiteit

De omschrijving van het begrip 'calamiteit' is gelijk aan die welke in 2005 is opgenomen in de Kwaliteitswet zorginstellingen. De omschrijving bevat de volgende elementen: Het moet gaan om een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, de dood van of ernstige schade voor een cliënt tot gevolg hebbend. De gebeurtenis moet betrekking hebben op de kwaliteit van een voorziening. Dit element geeft aan dat het moet gaan om een gebeurtenis op het gebied van de activiteiten die de aanbieder levert. Dit element verwijst daarmee impliciet naar het kwaliteitssysteem van de aanbieder: een calamiteit is een gebeurtenis die door een goed gestructureerd en goed functionerend kwaliteitssysteem zou moeten worden voorkómen. De begripsomschrijving speelt een rol in de bepaling die aanbieders verplicht van calamiteiten melding te maken bij de toezichthoudende ambtenaar. Het doel van die melding is om het disfunctioneren van het kwaliteitssysteem op te sporen teneinde cliënten te beschermen en het kwaliteitssysteem te kunnen verbeteren.

cliënt

De cliënt is degene die gebruik maakt van een algemene voorziening of aan wie een maatwerkvoorziening wordt verstrekt, maar ook degene die zich bij het college heeft gemeld om een voorziening te ontvangen. In een aantal bepalingen wordt dit begrip gebruikt. In andere bepalingen wordt, al naar gelang de situatie, gesproken over de ingezetene (voor personen van wie

nog niet vaststaat of zij cliënt zijn of zullen worden) en betrokkene (als wordt terugverwezen naar een eerder aangeduide persoon).

cliëntondersteuning

Bij de ingeburgerde term 'cliëntondersteuning' gaat het om informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van mensen. Daarnaast omvat 'cliëntondersteuning' informatie, advies en algemene ondersteuning over de mogelijkheden op het vlak van een zo integraal mogelijke dienstverlening (ook bestaande uit hulpmiddelen, woningaanpassingen etc.) op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen ten behoeve van het maken van een keuze of het oplossen van een probleem. Dit leidt tot regieversterking van de cliënt (en zijn omgeving) en bevordert de zelfredzaamheid en participatie. De informatie en het advies houden ook in uitgebreide vraagverheldering evenals kortdurende en kortcyclische ondersteuning bij het maken van keuzes op diverse levensterreinen. Het gaat om informatie en advies aan mensen die voor een vraag of een situatie staan die zodanig complex is dat de persoon het niet zelf of met zijn omgeving op kan lossen. De formulering 'algemene ondersteuning' onderscheidt deze vorm van hulp bij zelfredzaamheid en participatie van de maatwerkvoorziening.

college

Dit wetsvoorstel legt veel taken en verantwoordelijkheden bij het college van burgemeester en wethouders. Om te voorkomen dat steeds deze gehele aanduiding moet worden gebruikt, is voor deze verkorte aanduiding gekozen.

gebruikelijke hulp

In het kader van de indicatiestelling binnen de AWBZ speelt de zogenaamde gebruikelijke zorg een belangrijke rol. Gebruikelijke zorg is de zorg die redelijkerwijs van huisgenoten mag worden verlangd. Hiervoor is geen indicatie mogelijk. De zorg die deze gebruikelijke zorg in omvang en intensiteit overstijgt, wordt als mantelzorg gezien en deze zorg is in principe wel indiceerbaar; dit impliceert dat die zorg alsnog wordt verstrekt als de mantelzorg zou wegvallen. De indicatiesteller bepaalt voor hoeveel professionele zorg iemand in aanmerking komt. De mate waarin mantelzorgers bereid en in staat zijn een deel van deze zorg te bieden, is bepalend voor het aantal uren professionele zorg dat iemand uiteindelijk krijgt. Hierbij speelt de draagkracht van mantelzorgers een rol. Deze is niet voor iedereen gelijk. Voor de ene persoon zal het bieden van één uur zorg per dag het maximum zijn dat hij of zij kan dragen, terwijl voor een ander de grens hoger kan liggen. Deze verschillen worden in belangrijke mate bepaald door de persoonlijke omstandigheden van de mantelzorger (leeftijd, gezinssituatie, eigen gezondheid et cetera). Bij het indicatieproces kan de mantelzorger aangeven welke ondersteuning hij nodig heeft om mantelzorg te kunnen bieden. Het voorgaande geeft aan dat mantelzorg niet gezien kan worden als een soort voorliggende voorziening.

Gemeenten zullen – net als onder de AWBZ gebeurt – moeten bepalen wanneer iemand voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. In het wetsvoorstel staat voorop dat allereerst wordt gezien of en in hoeverre iemand zelf dan wel met gebruikelijke hulp in staat is zijn problemen op te vangen. Wat onder gebruikelijke hulp valt, wordt bepaald door wat op dat moment naar algemene aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht. In onze samenleving wordt het normaal geacht dat de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten waar nodig en mogelijk hun rol nemen in het huishouden, zeker daar waar er sprake is van een huisgenoot met een beperkte zelfredzaamheid. Gemeenten zullen op het punt van de gebruikelijke hulp beleid moeten ontwikkelen. Anders zou er sprake kunnen zijn van toeval of van willekeur. Uitgangspunt is echter wel dat voor gebruikelijke hulp geen maatschappelijke ondersteuning mogelijk is. Het gaat, gelet op de definitie, om de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten (d.w.z. de personen waarmee betrokkene gezamenlijk een huishouden voert). Van de echtgenoot of partner en van inwonende kinderen mag in het algemeen worden verwacht dat zij hun naaste hulp bieden ('gebruikelijke hulp'). De invulling van gebruikelijke hulp door de echtgenoot of partner en inwonende kinderen is aan deze personen zelf. Zo kan het voorkomen dat een echtgenoot, partner of de inwonende kinderen ervoor kiezen hulp in te huren in plaats van de hulp zelf te verrichten. De definitie van gebruikelijke hulp strekt zich niet uit tot niet-inwonende kinderen. Deze maken immers niet langer deel uit van het gezamenlijke huishouden van hun ouder(s). Dit laat onverlet

dat de gemeente wel met de cliënt kan bespreken of niet-inwonende kinderen (op vrijwillige basis) een helpende hand kunnen bieden.

Bij het bieden van mantelzorg, eventueel in aanvulling op gebruikelijke hulp, speelt de draagkracht van de mantelzorger als gevolg van zijn persoonlijke omstandigheden in relatie tot de relatie en de zorgintensiteit een rol. Als langs die weg geen oplossing kan worden gevonden, wordt naar andere mogelijkheden (mantelzorg en hulp van anderen uit het sociale netwerk en algemene voorzieningen) gekeken; als ook dat geen soelaas biedt, is de gemeente verplicht ondersteuning te bieden in de vorm van een maatwerkvoorziening.

geweld bij de verstrekking van een voorziening

Bij de verstrekking van hulp staat de veiligheid van de cliënt voorop. Geweld van welke aard dan ook behoort in de hulpverlening achterwege te blijven. De aanbieder en de beroepskracht moeten zich ervan bewust zijn dat de cliënt op hen is aangewezen en van hen afhankelijk is. Van geweld is sprake bij seksueel binnendringen van het lichaam van de cliënt en ontucht met de cliënt in de betekenis die deze termen in het strafrecht hebben. Ontucht met en verkrachting van cliënten hoort ook in de hulpverleningsrelatie niet thuis. Dat geldt ook voor lichamelijk en geestelijk geweld. Bij lichamelijk geweld moet uiteraard in de eerste plaats gedacht worden aan mishandeling in de zin van het Wetboek van Strafrecht, maar het kan ook gaan om vormen van lijfelijke dwang. Bij geestelijk geweld gaat het om elke daad die de cliënt beperkt in zijn vrijheid, ontwikkeling en zelfontplooiing (tenzij die handeling geschiedt op grond van een specifieke wettelijke grondslag). Als zodanig geldt onder andere het bespotten van het lichaam, de houding of het figuur van de ander, het minachten van de persoonlijke activiteiten van de ander, het bekritisieren van handelingen, het geven van negatieve kritiek op alles wat de ander doet, denkt of zegt, de ander vernederen en beschuldigen waardeloos, dom en gek te zijn, het controleren van het gevoelsleven van de ander door beperkingen op te leggen qua vriendschappen of familierelaties, het bestraffen van activiteiten, contacten met anderen, bekritisieren van vrienden en familie, het opeisen van alle aandacht.

In de definitie is tot uitdrukking gebracht dat het moet gaan om geweld dat wordt gepleegd door beroepskrachten die werken voor de aanbieder.

In de definitie is daarnaast ook nadrukkelijk geweld van cliënten tegen elkaar opgenomen. Het moet gaan om geweld van de ene cliënt tegen de andere in een situatie waarin beiden gedurende het etmaal of een dagdeel verblijven in een accommodatie van de aanbieder.

Ook in situaties waarin dat niet het geval is, zal zich geweld tussen cliënten kunnen voordoen. Ook in dergelijke situaties mag van de aanbieder worden verwacht dat hij daartegen zo nodig optreedt. Anders dan bij gezamenlijk verblijf van cliënten in een accommodatie van de aanbieder, ontbreekt in dergelijke gevallen echter de intensiteit die kenmerkend is voor het gedurende het etmaal of een deel daarvan moeten verblijven in dezelfde ruimte, wat maakt dat een cliënt in bijzondere mate kwetsbaar is voor en dus afhankelijk is van optreden tegen geweld waarmee hij wordt geconfronteerd. Alleen in dat soort gevallen is er aanleiding voor de extra bescherming van de cliënt die voortvloeit uit de meldplicht van de aanbieder bij de toezichthouder.

De gekozen formulering brengt met de woorden 'bij de verstrekking van een voorziening' tot uitdrukking dat het gaat om geweld dat moet worden onderscheiden van het geweld in de huiselijke situatie waarop de bepaling over een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling betrekking heeft.

huiselijk geweld en huiselijke kring

Huiselijk geweld is een breed begrip waaronder geweld in vele verschijningsvormen wordt verstaan. De gangbare omschrijving van 'huiselijk geweld' luidt: geweld dat gepleegd wordt door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer, dat wil zeggen partners, gezinsleden, familieleden, mantelzorgers. Met huiselijke kring wordt bedoeld dat de dader en het slachtoffer in een familierelatie tot elkaar staan of dat de dader een huisgenoot of mantelzorger is. De term 'huiselijk' verwijst dus niet naar de plaats waar het geweld zich voordoet, maar naar de relatie tussen pleger en slachtoffer. Huiselijk geweld kan de vorm aannemen van kindermishandeling, van partnergeweld in alle denkbare verschijningsvormen of van mishandeling, uitbuiting of verwaarlozing van ouderen. Door de relatie met de dader is het voor het slachtoffer moeilijk om contact met de dader te vermijden en is vaak (maar niet altijd) sprake van een stelselmatig karakter, een hoog recidiverisico en hangt het geweld vaak samen met andere problematiek.

Het begrip huiselijk in het begrip 'huiselijk geweld' heeft expliciet te maken met de relatie tussen pleger en slachtoffer en niet met de plaats van het geweld. Onder geweld wordt verstaan de aantasting van de persoonlijke integriteit. Het kan daarbij gaan om lichamelijk geweld (mishandeling), psychisch of emotioneel geweld (uitschelden, treiteren, kleineren, bedreiging, stalking), ongewenste seksuele toenadering of seksueel misbruik. Naast partnergeweld vallen ook eengerelateerd geweld en ouderenmishandeling onder de brede noemer huiselijk geweld. Onder de voorgestelde definitie vallen alle vormen van geweld, of deze nu lichamelijk, seksueel of geestelijk van aard zijn en ook de bedreigingen daarmee. Daarbij moet gedacht worden aan een enkele klap of trap met letsel tot gevolg, maar vanzelfsprekend ook aan stelselmatige bedreiging, aanranding of belaging ('stalking'). Verder kan ook gedacht worden aan afpersing of aan beschadiging van persoonlijke bezittingen. De definitie van huiselijk geweld kent geen leeftijdsgrens.

hulpmiddel

Dit begrip wordt gebruikt ter aanduiding van een breed scala van roerende zaken die bedoeld zijn om beperkingen in de zelfredzaamheid en participatie te verminderen of weg te nemen, zoals rollators, rolstoelen, middelen om het verrichten bepaalde handelingen te vereenvoudigen of mogelijk te maken etc.

kindermishandeling

De definitie van kindermishandeling is gelijk aan die in de Wet op de jeugdzorg; die definitie is hier ten behoeve van de leesbaarheid overgenomen in plaats van te volstaan met een verwijzing naar die wet. Het gaat om elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, van de kant van de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat; het maakt niet uit of sprake is van actief of passief opdringen; wel is vereist dat daardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel. Onder kindermishandeling dient tevens vrouwelijke genitale verminking te worden verstaan.

maatschappelijke ondersteuning

In de Wmo (artikel 1, eerste lid, onder g) was met behulp van een negental beleidsvelden, ook wel prestatievelden genoemd, omschreven wat 'maatschappelijke ondersteuning' en daarmee wat de reikwijdte van de wet was. Op de genoemde terreinen werden van de gemeente inspanningen verwacht en kon de gemeente door de bevolking worden aangesproken. De gebruikte formuleringen waren zeer ongelijksoortig en bij nader inzien ook niet altijd voldoende concreet. In verband met de totstandkoming van een Jeugdwet, waarin de 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' (artikel 1, eerste lid, onderdeel g, 2°, Wmo) is ondergebracht, behoort dat prestatieveld niet (meer) tot het terrein waarop dit wetsvoorstel van toepassing is.

De overige prestatievelden zijn wel opgenomen in de nieuwe definitie van 'maatschappelijke ondersteuning'. Deze kiest voor een verdeling in drie hoofdelementen en wel als volgt;

- 1°. bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld,
- 2°. ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving,
- 3°. bieden van beschermd wonen en opvang.

Op de verschillende elementen wordt hierna ingegaan.

1°. bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld

Dit beleidsterrein (voorheen artikel 1, eerste lid, onderdeel g, 1°, 4° en deels 7°) is ruim en breed geformuleerd. Ten opzichte van de Wmo zijn nu expliciet de bevordering van een inclusieve samenleving en van de veiligheid in de leefomgeving toegevoegd. De gemeente heeft een grote vrijheid om lokaal invulling te geven en prioriteiten te stellen. De verschillen in behoeften variëren immers tussen gemeenten, onder meer vanwege bevolkingssamenstelling en lokale tradities.

Er zijn vele manieren waarop gemeenten de sociale samenhang kunnen bevorderen. Zorgen voor aantrekkelijke plekken waar burgers elkaar kunnen ontmoeten, is daar een voorbeeld van. Belangrijk is dat het bevorderen van de sociale samenhang en veiligheid en leefbaarheid niet alleen ontstaat door de inzet van, door de gemeente gefinancierde, professionele organisaties. Ook, en veelal in eerste instantie, gaat het om de inzet van de naaste omgeving, zoals familie, burens, vrijwilligers in de buurt of in kerkelijke verbanden of bijvoorbeeld de sportvereniging. Dergelijke onderlinge betrokkenheid creëert de 'civil society', meer dan welke professionele organisatie ooit zou kunnen. Het ligt dan ook voor de hand dat de gemeente aansluit bij initiatieven van de bewoners, of dergelijke initiatieven stimuleert, om ervoor te zorgen dat de voorzieningen in de wijk optimaal aansluiten bij de wensen en behoeften van de bewoners.

Het bevorderen van de goede toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking is noodzakelijk voor het bereiken van een inclusieve samenleving, een samenleving die mensen met beperkingen zoveel mogelijk in staat stelt op gelijke voet te participeren, en houdt rechtstreeks verband met het VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Die toegankelijkheid geldt zowel voor voorzieningen van maatschappelijke ondersteuning, als voor andere diensten en voor ruimten.

Het bevorderen van sociale samenhang, veiligheid en leefbaarheid raakt ook andere sectoren als wonen, ruimtelijke ordening, integratiebeleid, veiligheid en economie. Het zijn mogelijkheden waarbij de gemeente misschien niet altijd direct, maar zeker in randvoorwaardelijke zin, een stimulerende rol kan spelen.

In de Wmo was als vierde prestatieveld opgenomen het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers. Deze vormen van onderlinge hulp van mensen aan elkaar sluiten uitstekend aan bij de aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggende versterking van de eigen verantwoordelijkheid (eerst gezien wat mensen op eigen kracht of met hulp van hun sociale netwerk kunnen doen). De mantelzorger en de vrijwilliger zijn voorbeelden van goed maatschappelijk participeren; zij zijn onderdeel van de oplossing van het probleem waar de gemeente iets aan moet doen. Om die reden hoort in het wetsvoorstel, net als voorheen, tot uitdrukking te worden gebracht dat de gemeente op grond van de wet beleid moet voeren ter ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers. Omdat vrijwilligerswerk en mantelzorg – ondanks verschillen naar inhoud en motivatie van de betrokkenen – materieel dezelfde onbaatzuchtige inzet voor naasten betreffen, acht de regering het gewenst voor beide zaken in een algemene beleidsopdracht voor de gemeente te voorzien.

Daarnaast is de mantelzorg nadrukkelijker in de wet verankerd. In het wetsvoorstel zijn daarom enige specifieke bepalingen inzake mantelzorg opgenomen. Dat betreft in de eerste plaats de bepaling (artikel 2.2.2) waarin de gemeenten worden verplicht algemene maatregelen te treffen om mantelzorg en vrijwilligerswerk te ondersteunen en mantelzorgers en vrijwilligers te ondersteunen. Daarnaast is voorzien in de verplichting voor gemeenten om in hun verordening te regelen op welke wijze mantelzorgers jaarlijks een blijk van waardering ontvangen (artikel 2.1.6). Voorts is nadrukkelijk als onderdeel van de aan cliënten te verstrekken maatwerkvoorziening geformuleerd dat deze ook omvat kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger (artikel 1.1.1 begrip maatwerkvoorziening).

Afzonderlijk onderdeel van prestatieveld 7 was het voeren van beleid ter voorkoming en bestrijding van huiselijk geweld. Dit element is nu onmiddellijk achter het tekstdeel over het bevorderen van de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente geplaatst, waarmee een meer logisch verband bestaat.

2°. ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving
Dit beleidsterrein (voorheen artikel 1, eerste lid, onderdeel g, 3°, 5°, 6°, 8° en 9°) omvat alle activiteiten van de gemeente (zowel algemene voorzieningen als maatwerkvoorzieningen) die ertoe strekken mensen te helpen maatschappelijk te participeren. De prestatievelden 5° en 6° waren in de Wmo bij uitstek de prestatievelden die de gemeentelijke opdracht bevatten om burgers te ondersteunen bij hun zelfredzaamheid en participatie. De overige drie prestatievelden moeten bij nader inzien eerder worden beschouwd als specifieke onderwerpen waarop de ondersteuning betrekking moet hebben dan als afzonderlijke prestatievelden. Zij zijn daarom nu onder de overkoepelende formulering gebracht.

Met de woorden 'zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving' is tot uitdrukking gebracht dat dit wetsvoorstel mede tot doel heeft dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Met het geven van cliëntondersteuning (voorheen artikel 1, eerste lid, onderdeel g, 3°) wordt bedoeld op activiteiten die de burger de weg wijzen in het veld van maatschappelijke ondersteuning. Het kan hierbij zowel gaan om algemene voorzieningen zoals (voldoende) informatiepunten, als om meer specifieke voorzieningen, zoals hulp bij het verkrijgen van maatschappelijke ondersteuning. Het is wenselijk dat de gemeente zich daarbij laat leiden door de één-loketgedachte: een burger moet in principe op één plaats over het gehele scala van voorzieningen de nodige informatie kunnen verkrijgen. Daarbij dient de gemeente zich niet te beperken tot die voorzieningen waar zij zelf over gaat, maar ook informatie te geven over relevante aanpalende terreinen, zoals zorg en wonen.

In artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 5° en 6°, van de Wmo waren twee prestatievelden omschreven die beide betrekking hebben op mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem.

In de nieuwe formulering is dit beknopter omschreven met de formulering 'ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen'. Die ondersteuning kan plaatsvinden met algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. De begrippen 'zelfredzaamheid' en 'participatie' zijn afzonderlijk gedefinieerd. In de Wmo werden hiervoor de aanduidingen 'zelfstandig functioneren' en 'deelname aan het maatschappelijk verkeer' gebruikt.

In het kader van dit wetsvoorstel gaat het om mensen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische of anderszins chronische psychische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking. Het gaat hier in alle gevallen om kenmerken van de persoon.

Als prestatieveld 8° kende de Wmo activiteiten van de gemeente op het terrein van de openbare geestelijke gezondheidszorg. Het gaat om activiteiten ter preventie van (ernstige) psychosociale problemen en het begeleiden van de betrokken personen. Ook deze vallen onder de nieuwe omschrijving met dien verstande dat daaronder, net als in de Wmo, niet is begrepen de psychosociale hulpverlening bij rampen. Deze taak is geregeld in de Wet publieke gezondheid. Het negende prestatieveld van de Wmo betrof de verantwoordelijkheid voor verslavingsbeleid. Het ging daarbij om activiteiten gericht op mensen met verslavingsproblemen, met inbegrip van de bestrijding van overlast en preventie. Individuele geneeskundige verslavingszorg en begeleiding behoorden daar niet onder, omdat die zorg valt onder de Zvw en de AWBZ. De gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van verslaafde mensen zoals opgenomen in de Wmo valt eveneens onder de nieuwe omschrijving van maatschappelijke ondersteuning. De verantwoordelijkheid is in feite groter geworden. Geneeskundige behandeling wordt weliswaar nog steeds gefinancierd via de Zvw, maar langdurige begeleiding van verslaafden (die voorheen uit de AWBZ werd gefinancierd) is nu op grond van dit wetsvoorstel ook een verantwoordelijkheid voor gemeenten.

3°. bieden van beschermd wonen en opvang

In artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 7° van de Wmo was als prestatieveld omschreven de opvang en vrouwenopvang. Deze beide begrippen waren verder omschreven in artikel 1, eerste lid, onderdelen c en d. Met dit wetsvoorstel is ook het beschermd wonen, een ander species van het genus opvang, in samenhang met de opvang geregeld. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting hierna op de begrippen beschermd wonen en opvang.

maatwerkvoorziening

De ondersteuning die de gemeente moet leveren, bestaat allereerst uit de eerder beschreven algemene voorzieningen. Voor zover iemand echter niet op eigen kracht of met hulp van zijn sociale netwerk zelfredzaam kan zijn of maatschappelijk kan participeren en gebruikmaken van een algemene voorziening dit probleem ook niet of onvoldoende oplost, zal de gemeente op aanvraag voor betrokkene zorgvuldig moeten bezien met welk pakket van op de persoonskenmerken, behoeften en mogelijkheden van die persoon afgestemde diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen kan worden bewerkstelligd dat de zelfredzaamheid kan

worden bevorderd, betrokkene maatschappelijk kan participeren of wordt voorzien in de behoefte aan beschermd wonen of opvang.

In de formulering is nadrukkelijk vastgelegd dat een maatwerkvoorziening voor een cliënt ook omvat de toewijzing van een voorziening voor kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger. Hetzelfde geldt voor het (op zijn behoefte afgestemde) vervoer dat iemand nodig heeft om aan het maatschappelijke verkeer te kunnen deelnemen of gebruik te kunnen maken van algemene voorzieningen en van een maatwerkvoorziening.

Het begrip 'maatwerkvoorziening' duidt beter dan het voorheen gebruikelijke begrip 'individuele voorziening' aan dat het niet alleen gaat om een of meer concrete en herhaalbaar in te zetten vormen van een aanbod aan activiteiten, maar onder omstandigheden ook om een op maat van de persoon gesneden afgestemd geheel van maatregelen; daarbij kan het gaan om vormen van hulp die beschikbaar zijn ter ondersteuning van verschillende cliënten, maar ook om op maat voor iemand bedachte oplossingen.

mantelzorg

De Wmo kende het begrip 'mantelzorg'. Mantelzorg is daar omschreven als langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt.

Ook in dit wetsvoorstel, waarin grote nadruk wordt gelegd op de inschakeling van het sociale netwerk van mensen die ondersteuning nodig hebben voor hun zelfredzaamheid en participatie, is mantelzorg van groot belang. Allereerst is mantelzorg maatschappelijk van groot belang voor een leefbare samenleving en sociale samenhang; daarnaast draagt mantelzorg in aanzienlijke mate bij tot het betaalbaar houden van de collectieve arrangementen. De regering verwacht dat de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers door de gemeente met de al beschreven versterkte wettelijke basis zeker zal worden geïntensiveerd.

De algemene en ruime formulering in de Wmo kende geen beperking tot mantelzorg voor personen die maatschappelijke ondersteuning ontvangen en omvatte dus in beginsel ook mantelzorg aan personen die zorg in de zin van de AWBZ ontvangen. Deze ruime formulering bracht met zich dat de gemeentelijke taak in het kader van de Wmo (artikel 1, eerste lid, onderdeel g, 4^o) ook het ondersteunen van mantelzorgers van personen met AWBZ-zorg omvatte. Ook de artikelen 19a en 19b van de Wmo die gingen over de uitkering van een blijk van waardering aan mantelzorgers, hadden betrekking op de ruim omschreven groep mantelzorgers, met inbegrip van die welke een persoon met AWBZ-zorg met hun zorg ondersteunen. In de praktijk is de verstrekking van een mantelzorgersuitkering in de Regeling maatschappelijke ondersteuning beperkt tot mantelzorgers van personen die extramurale AWBZ-zorg ontvangen; mantelzorgers die hulp verlenen aan personen die intramurale AWBZ-zorg ontvangen, kwamen niet voor een mantelzorguitkering in aanmerking.

De definitie van mantelzorg (en daarmee de reikwijdte van het begrip 'mantelzorger') is in dit wetsvoorstel beperkt tot hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang. Daarmee vallen mantelzorgers die hulp verlenen aan personen die AWBZ-zorg ontvangen, niet meer onder de reikwijdte van de gemeentelijke taak met betrekking tot mantelzorgers (artikel 2.2.2) en evenmin onder de bepaling (artikel 2.1.6) die gemeenten opdraagt te voorzien in een jaarlijks blijk van waardering voor mantelzorgers. Deze beperking is in lijn met de reikwijdte van de bestaande mantelzorguitkering (geen uitkering voor mantelzorg aan personen die intramurale AWBZ-zorg ontvangen). In plaats van een uitkering voor mantelzorgers van personen die niet met verblijf gepaard gaande AWBZ-zorg ontvangen, komt op grond van artikel 2.1.6 nu een blijk van waardering voor mantelzorgers van personen die hulp verlenen aan mensen die zijn aangewezen op enige vorm van ondersteuning door de gemeente (zie verder de toelichting bij artikel 2.1.6). Het is waardevol dat mensen zich op basis van de sociale relatie die zij met iemand hebben, soms langdurig en intensief, inzetten om een ander te helpen. In de omschrijving is vastgelegd dat het gaat om hulp die voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie. Bij het verlenen van mantelzorg gaat het om het bieden van iets extra's dat qua duur en qua intensiteit de normale gang van zaken overstijgt. Het gaat om hulp die verder gaat dan de hulp die mensen geacht worden elkaar te geven op basis van algemeen aanvaarde opvattingen over wat gebruikelijke hulp

is. Vaak is er – in tegenstelling tot normale situaties in het huishouden – sprake van een situatie die wordt gekenmerkt door het in de knel komen van maatschappelijke verplichtingen en persoonlijke voorkeuren.

Tot slot brengt de omschrijving tot uitdrukking dat het gaat om hulp die niet wordt verleend in de uitoefening van een hulpverlenend beroep.

persoonsgebonden budget

De omschrijving legt met de woorden 'een bedrag waaruit namens het college betalingen worden gedaan' vast dat de middelen bij het college in beheer blijven. Artikel 2.6.2 regelt dat de Sociale verzekeringsbank (SVB) voor alle gemeenten de uitvoering van de persoonsgebonden budgetten verzorgt. De SVB verricht de betaling. Het gaat om hulpverleners die de cliënt diensten leveren ter ondersteuning of die hem zaken leveren dan wel zijn woning verbouwen met het oog op zijn zelfredzaamheids- of participatieprobleem ('van derden heeft betrokken').

Zoals eerder aangegeven, zijn de hier bedoelde derden die de cliënt inschakelt, geen aanbieder in de zin van het wetsvoorstel, zodat zij niet rechtstreeks onder de voor aanbieders geldende regels vallen; wel geldt ook voor ondersteuning die met een persoonsgebonden budget wordt ingekocht, de voorwaarde dat deze van goede kwaliteit moet zijn (zie artikel 2.3.6).

opvang

In de Wmo verschilden de omschrijvingen van de begrippen 'maatschappelijke opvang' en 'vrouwenopvang' materieel slechts in die mate van elkaar dat vrouwenopvang was omschreven als een species van het genus maatschappelijke opvang, speciaal gericht op vrouwen die de thuissituatie hebben verlaten in verband met relationele problemen of geweld. Zoals in het algemeen deel van deze toelating al is uiteengezet, wordt met dit wetsvoorstel tevens uitvoering gegeven aan het advies van de Commissie De Jong waarin is voorgesteld de vrouwenopvang uit te breiden tot andere personen die wegens relationele problemen of geweld in de thuissituatie onderdak en begeleiding behoeven.

Er bestaat daarom geen aanleiding meer voor het hanteren van twee begrippen. Slechts op een plaats in het wetsvoorstel (artikel 1.2.2) is het nog wel van belang onderscheid te maken; dat betreft de bepaling die het voor gemeenten mogelijk maakt om vreemdelingen die rechtmatig in ons land verblijven, opvang te weigeren als zij minder dan drie maanden in ons land aanwezig zijn of daarna als zij nog werkzoekend zijn. In dat artikel is geregeld dat die bevoegdheid niet bestaat als de opvang nodig is in verband met huiselijk geweld. Om die reden wordt het onderscheid tussen 'vrouwenopvang' en 'maatschappelijke opvang' verlaten. In de formulering is verduidelijkt dat het verlaten van de thuissituatie al dan niet in verband met huiselijk geweld kan hebben plaatsgevonden.

In de omschrijving zijn de woorden 'informatie en advies' weggelaten, omdat deze activiteiten al onder het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' en onder 'begeleiding' vallen. Ook de zinsnede 'door een of meer problemen, al dan niet gedwongen' zijn weggelaten, omdat deze niet noodzakelijk zijn; iemand die zonder problemen (multiproblematiek) de thuissituatie verlaat, zal geen beroep op opvang doen en de gemeente hoeft in de nieuwe opzet van de wet aan zo iemand in elk geval geen opvang te verlenen; het woord 'gedwongen' was overbodig omdat opvang kon worden geboden zowel wanneer van 'gedwongen' verlaten van het huis sprake was als wanneer daarvan geen sprake was.

Ook bij opvang gaat het, net als bij beschermd wonen, om het bieden van onderdak en begeleiding van personen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Het tekstelement 'niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving' is voor beschermd wonen en opvang van belang. Slechts wanneer wordt vastgesteld dat iemand (blijvend of tijdelijk) niet in staat is zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven, is er aanleiding voor de gemeente om die persoon te ondersteunen. Veelal zal ook enige vorm van begeleiding zijn aangewezen.

Daarvan kan sprake zijn wanneer iemand vanwege ernstige relationele problemen of in verband met risico's voor zijn veiligheid (bijv. in verband met huiselijk geweld) de thuissituatie met grote spoed heeft moeten verlaten en nog niet gewaarborgd is dat zij of hij veilig kan terugkeren dan wel veilig elders kan worden gehuisvest. Ook wanneer iemand door andere dan relationele problemen de thuissituatie heeft verlaten en niet in staat blijkt voor zichzelf vervangend onderdak te organiseren, is aan het criterium voldaan. Wanneer het gaat om personen die de thuissituatie

hebben verlaten om op vakantie of op avontuur te gaan of op zoek te gaan naar werk, is er voor het bieden van opvang door de gemeente geen aanleiding. Van dergelijke personen mag worden verwacht dat zij zelf zorg dragen voor onderdak.

participatie en zelfredzaamheid

Dit wetsvoorstel regelt, voortbouwend op hetgeen in de Wmo was geregeld, de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van mensen die er niet op eigen kracht of met hulp van hun sociale netwerk in slagen zelfredzaam te zijn of te participeren in de samenleving. De Wmo omschreef een aantal prestatievelden voor de gemeente en voorzieningen die de gemeente kon inzetten en leek daarmee de nadruk vooral te leggen op wat de gemeente zou moeten bereiken. In de nieuwe opzet staat echter de eigen verantwoordelijkheid van de burger en zijn sociale netwerk veel nadrukkelijker voorop en is de gemeente alleen aan zet voor zover de burger niet zelf of met de hulp van dat netwerk tot participatie kan komen. Daarom is ervoor gekozen in het wetsvoorstel niet langer de prestatievelden en voorzieningen voorop te zetten, maar met behulp van de begrippen 'zelfredzaamheid' en 'participatie' voorop te stellen wat in beginsel van de burger zelf verwacht wordt. Deze beschrijven wanneer van iemand gezegd kan worden dat hij of zij zelfredzaam is of participeert op een zodanig niveau dat er voor de overheid in beginsel geen reden bestaat om daarin bij te springen.

De omschrijving van 'zelfredzaamheid' bevat twee elementen:

- het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen,
- het voeren van een gestructureerd huishouden.

Algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL) zijn de handelingen die mensen dagelijks in het gewone leven verrichten, met inbegrip van persoonlijke verzorging. Het begrip wordt gebruikt om te bepalen in hoeverre iemand zelfredzaam is. Iemand die als gevolg van lichamelijke en geestelijke beperkingen ADL-verrichtingen niet zelf kan doen, zal hulp nodig hebben en, indien hij zoveel hulp nodig heeft dat het niet verantwoord is dat hij zonder enige vorm van (vrijwel) continu toezicht en hulp leeft, misschien zelfs niet langer thuis kan blijven wonen. Voor de zelfredzaamheid van mensen zijn de volgende algemene dagelijkse levensverrichtingen van belang: in en uit bed komen, aan- en uitkleden, bewegen, lopen, gaan zitten en weer opstaan, lichamelijke hygiëne, toiletbezoek, eten/drinken, medicijnen innemen, ontspanning, sociaal contact.

Bij 'participatie' gaat het om het deelnemen aan het maatschappelijke verkeer, dit wil zeggen dat iemand, ondanks zijn lichamelijke of geestelijke beperkingen, op gelijke voet met anderen in redelijke mate mensen kan ontmoeten, contacten kan onderhouden, boodschappen kan doen en aan maatschappelijke activiteiten kan deelnemen. Daarvoor is het ook een vereiste dat hij zich kan verplaatsen.

SHG

Het wetsvoorstel draagt het college in artikel 2.2.5 op om ervoor te zorgen dat er een organisatie is die de in dat artikel opgesomde taken op het terrein van huiselijk geweld uitvoert. Het wetsvoorstel duidt die organisatie aan met de term 'steunpunt huiselijk geweld'. Met het oog op de leesbaarheid van het wetsvoorstel is voorzien in een korte en hanteerbaardere aanduiding.

sociaal netwerk

Het wetsvoorstel gaat nadrukkelijk uit van het beginsel dat slechts ondersteuning wordt geboden door de gemeente indien iemand daarin niet zelf of met hulp van personen uit zijn sociale netwerk kan voorzien. In verband daarmee is een definitie van dat begrip opgenomen. Tot het sociale netwerk worden gerekend de personen uit de huiselijke kring (zie de toelichting bij dat begrip) en andere personen met wie iemand een sociale relatie onderhoudt; dit omvat ook de mantelzorger. Met dat laatste worden personen bedoeld andere personen met wie hij regelmatig contacten onderhoudt zoals burens, medeleden van een vereniging etc.). Uit de definitie als zodanig vloeit geen verplichting voor deze personen voort om iemand bij te staan. De vraag of er personen in het sociale netwerk zijn aan wie iemand hulp zou kunnen en mogen vragen, komt aan de orde bij het onderzoek dat de gemeente verricht wanneer iemand zich tot de gemeente wendt.

toezichthoudende ambtenaar

In de artikelen 5.1 en 5.2 is bepaald dat het college en de minister personen aanwijzen die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Ook in andere bepalingen komt de toezichthouder soms aan de orde. Om die reden is een begripsomschrijving opgenomen. Uit de Awb vloeit voort dat degenen die op grond van de wet als toezichthouder zijn aangewezen, beschikken over een aantal daaraan verbonden bevoegdheden en plichten.

voorziening

Hiervoor is beschreven dat de gemeente algemene voorzieningen treft en daarnaast aan personen die daarop zijn aangewezen, maatwerkvoorzieningen levert. Met het oog op de bepalingen waarin beide tegelijk aan de orde zijn, is ook het begrip voorziening, dat de beide andere begrippen omvat, omschreven.

woningaanpassing

Dit begrip wordt gebruikt ter aanduiding van zowel een bouwkundige ingreep (d.w.z. een verbouwing) als een woontechnische ingreep (d.w.z. het aanbrengen van speciale voorzieningen in de woning zonder aantasting van het gebouw) in of aan een woonruimte. De inhoud van het begrip komt daarmee overeen met artikel 7 van de Wmo.

zelfredzaamheid

Zie de toelichting op het begrip 'participatie'.

Artikel 1.1.2

eerste lid

In artikel 1, tweede tot en met zevende lid, van de Wmo was geregeld wie voor de toepassing van die wet werden gelijkgesteld met 'echtgenoot'. Die bepalingen hielden verband met de in de artikelen 15 en 16 van de Wmo opgenomen mogelijkheid tot het opleggen van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage en het verlenen van een financiële tegemoetkoming, waarbij was bepaald dat deze afhankelijk konden worden gesteld van het inkomen van degene aan wie maatschappelijke ondersteuning werd verleend en zijn echtgenoot. Intussen vindt voor de berekening van de eigen bijdragen na een wetswijziging in 2012 ook een zgn. vermogensinkomensbijtelling plaats, waardoor een deel van het opgebouwde vermogen meetelt voor het beoordelen van de draagkracht. Ook in andere wetten op het sociale terrein is of was een dergelijke bepaling gebruikelijk (o.a. de AWBZ en de Wet voorzieningen gehandicapten). Met het oog op de leesbaarheid van het wetsvoorstel is ervoor gekozen deze bepalingen in een afzonderlijk artikel onder te brengen. Van inhoudelijke wijzigingen is geen sprake. De bepaling kan ook van belang zijn bij het in kaart brengen van de mogelijkheden van iemand om zelf of met hulp van zijn sociale netwerk een oplossing voor zijn participatieprobleem te realiseren.

tweede lid

In de begripsomschrijving van de met gehuwden gelijkgestelde personen (onderdeel a), is het criterium 'duurzaam' niet opgenomen. Dit heeft tot doel te voorkomen dat personen die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren, pas na verloop van enige tijd ook als zodanig kunnen worden aangemerkt. Het niet opnemen van het duurzaamheidscriterium heeft niet tot gevolg dat een kortdurend verblijf in de woning van een ander er al toe leidt dat de betrokkenen worden geacht elkaars partners te zijn. Daartoe dient er immers sprake van te zijn dat de betrokkenen het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Bij tijdelijk verblijf is daarvan geen sprake.

Er is een toereikende rechtvaardiging om voor de bloedverwanten in de eerste graad een uitzondering te maken op de gelijkstelling met gehuwden. Het gaat hierbij om de relatie tussen ouders en kinderen, waarbij de samenwoning in de regel voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders. Hierbij is geen sprake van een vrijwillige keus om een nieuwe, voorheen nog niet bestaande gezamenlijke huishouding te gaan voeren, hetgeen ten grondslag ligt aan de huwelijkse samenlevingsvorm die het uitgangspunt vormt voor een gelijke behandeling van andere samenlevingsvormen.

Van 'duurzaam gescheiden levende' echtgenoten (onderdeel b) is sprake indien het een door beide betrokkenen of door een van hen gewilde verbreking van de echtelijke samenleving betreft,

waardoor ieder afzonderlijk zijn eigen leven leidt als ware hij niet met de ander gehuwd en deze toestand door ten minste een van hen als bestendig is bedoeld. Ook een door geen van beide echtgenoten gewilde toestand, die voor de voorzetting van de echtelijke samenleving een daadwerkelijk beletsel vormt en waarvan redelijkerwijs niet valt te verwachten dat de echtelijke samenleving kan worden hervat, kan worden aangemerkt als een situatie van duurzaam gescheiden leven. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de echtgenoot voor langere tijd in een psychiatrische inrichting is opgenomen en geen positieve wijziging in diens geestestoestand is te verwachten. Voorts kan worden gedacht aan de in Nederland wonende politieke vluchteling die gedwongen is geweest zijn gezin in het land van herkomst achter te laten.

derde en vierde lid

In het derde lid wordt verduidelijkt in welke situaties sprake is van gezamenlijke huisvesting. Daarvoor is doorslaggevend of de betrokkenen feitelijk dezelfde woning bewonen. In de redactie van dit lid wordt dit aangegeven door te spreken van 'het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning'. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld aan het loutere feit dat een van hen elders een eigen woning heeft, ongeacht of deze daar feitelijk gehuisvest is, de conclusie wordt verbonden dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijk gevoerde huishouding. Het begrip 'woning' sluit aan bij de Huursubsidiwet. Dit is voor het college een duidelijk hanteerbaar begrip. In de uitvoering van de Huursubsidiwet wordt onder een woning een zelfstandige woning verstaan, dat wil zeggen een woning voorzien van een eigen toegang, waarbij geen wezenlijke woonfuncties zoals woon- en slaapruiimte, was- en kookgelegenheid en toilet met andere woningen worden gedeeld. Eigen toegang houdt in dat men de woonruimte kan bereiken zonder daarbij vertrekken of gangen te hoeven passeren waarover anderen zeggenschap hebben, omdat zij huurder of eigenaar zijn. Huurders van een woning in zogenoemde centraalwonenprojecten hebben meestal de beschikking over een geheel zelfstandige wooneenheid. Daarnaast heeft men met andere bewoners de mogelijkheid om van gemeenschappelijke voorzieningen gebruik te maken. Ondanks de aanwezigheid van die gemeenschappelijke voorzieningen, is ingeval van een geheel zelfstandige wooneenheid toch sprake van een woning.

In de praktijk wordt het college geconfronteerd met samenwonende partners die meedelen dat hun relatie er een is van verhuurder en (onder)huurder of kostgever en kostganger. Ook als de betrokkenen documenten overleggen waaruit dat zou moeten blijken, behoeft dat niet te betekenen dat het college hen als alleenstaanden moet aanmerken. De loutere aanwezigheid van een contract of van bewijsstukken dat huur of kostgeld wordt betaald, staat er immers niet aan in de weg dat de betrokkenen mogelijk in feite een gezamenlijke huishouding voeren. Bij (onder)huurders en kostgangers is sprake van een zuiver zakelijke relatie. Daarvan is geen sprake als er een mate van financiële verstrengeling aanwezig is, die verder reikt dan de betaling van de huur of het kostgeld en een wederzijdse verzorging die niet beperkt blijft tot het onderhoud van de gehuurde kamer of de levering van de overeengekomen diensten, zoals de maaltijden of de bewassing. Zoals dat ook het geval is in andere situaties waarin de betrokkenen beweren niet elkaars partners te zijn, kan het college een onderzoek instellen naar de feitelijke omstandigheden van de betrokkenen. Als daaruit blijkt dat de betrokkenen in werkelijkheid een gezamenlijke huishouding voeren, moet worden geconcludeerd dat de overgelegde stukken een onjuiste weergave zijn van de feitelijke situatie en dat de betrokkenen als partners dienen te worden aangemerkt. Bij de beoordeling of sprake is van een gezamenlijke huishouding, kan het college steunen op de jurisprudentie die in de loop der jaren is ontwikkeld.

In het vierde lid worden de situaties aangegeven waarin het college zonder nader onderzoek kan concluderen dat de betrokkenen een gezamenlijke huishouding voeren. Uit de aanhef van dit lid blijkt dat deze bepaling betrekking heeft op samenwonenden. Van een gezamenlijke huishouding wordt daarom uitgegaan als de betrokkenen én gezamenlijk gehuisvest zijn én verkeren in een van de hier genoemde situaties. Onderdeel b ziet ook op de situatie dat, hoewel er geen erkenning van een kind heeft plaatsgevonden, uit de relatie van de betrokkenen een kind is geboren. Dit laatste is geen gegeven dat in de bevolkingsadministratie is opgenomen. Handelingen of mededelingen van de betrokkenen kunnen echter aanwijzing zijn dat hiervan sprake is, bijvoorbeeld dat de man aangifte doet van de geboorte van het kind.

§ 2. Algemene bepalingen

Artikel 1.2.1

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het gehele terrein van de maatschappelijke ondersteuning, d.w.z.:

- 1°. bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld,
- 2°. ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving,
- 3°. bieden van beschermd wonen en opvang.

Dit artikel is een kernbepaling van het wetsvoorstel. In artikel 1.2.1 is in algemene zin verankerd dat ingezetenen, afhankelijk van de aard van hun problematiek, in aanmerking komen voor maatschappelijke ondersteuning in de vorm van een maatwerkvoorziening. Er is geen sprake van een ongeclausuleerd recht. In dit wetsvoorstel staat voorop dat de gemeente vaststelt welk beleid er wordt gevoerd op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning en dat in de gemeentelijke beleidsplannen en verordeningen wordt vastgelegd welke maatwerkvoorzieningen de gemeente biedt en op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of zij daarvoor in aanmerking komen. Met de woorden 'overeenkomstig de bepalingen van deze wet' is tot uitdrukking gebracht dat het recht op een maatwerkvoorziening slechts bestaat, voor zover de gemeentelijke beleidsplannen en verordeningen voorzien in het bieden van die maatwerkvoorziening en het college op basis van artikel 2.3.2 en 2.3.5 heeft vastgesteld dat betrokkene op die voorziening is aangewezen.

Om een maatwerkvoorziening te krijgen, moeten de ingezetenen zich wenden tot het college van de gemeente waarin zij wonen. Het wetsvoorstel heeft, net als de Wmo, betrekking op gemeentelijke taken voor de eigen ingezetenen. Daarom is er geen plaats voor een recht van personen die geen ingezetenen van de gemeente zijn en daar bijvoorbeeld slechts een 'band' mee hebben omdat zij daar werkzaam zijn. Daarin wijkt het wetsvoorstel, net als de Wmo, af van de ziektekostenverzekeringen die op basis van Verordening 338/2004 inzake de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels ook toegankelijk moeten zijn voor ingezetenen van de andere lidstaten van de EU die in Nederland werkzaam zijn.

Waar het de opvang en het beschermd wonen betreft, kunnen ingezetenen van elke Nederlandse gemeente zich tot elk college wenden. Aldus is landelijke toegankelijkheid van de voorzieningen gewaarborgd, zoals dat onder de Wmo (artikel 20, zesde lid) voor opvang ook het geval is en wordt voorkomen dat de behoefte aan beschermd wonen een belemmering vormt voor mensen om zich elders te vestigen. Wat betreft de opvang, wordt het volgende opgemerkt. Deze wordt feitelijk bij voorkeur verstrekt door het college van de gemeente waar een opvangtraject en bijbehorende ketenbenadering voor betrokkene de meeste kans van slagen heeft. Het wetsvoorstel spreekt ook van een 'passende bijdrage' aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen en opvang (art. 2.3.5, vierde lid). Het onderzoek dat voorafgaat aan een te verstrekken voorziening zal zich daar ook op richten. Daarbij kan bijvoorbeeld meespelen het aspect van de afwezigheid van een netwerk in de gemeente waar de cliënt zich heeft gemeld en de beschikbaarheid daarvan in een andere gemeente. Vanzelfsprekend wordt ook de wens van de cliënt in het onderzoek betrokken. Is het college van oordeel dat de opvang en het bijbehorende traject meer kans van slagen heeft in een andere gemeente, dan is de gemeente tot welke iemand zich heeft gewend, verantwoordelijk voor een 'warme' overdracht naar de andere gemeente. Tot aan dat moment is eerstbedoeld college verantwoordelijk voor de eerste opvang.

Elke gemeente zal aan daarvoor in aanmerking komende personen (die zich tot de gemeente hebben gewend en een positieve beslissing op hun aanvraag hebben gekregen) opvang en beschermd wonen moeten verstrekken. Deze voorzieningen hoeven echter niet per se in elke gemeente ter plaatse te worden geboden; zo kunnen bijv. vormen van beschermd wonen heel specifiek zijn, zodat daar landelijk slechts een beperkt aantal voorzieningen voor beschikbaar is. In het algemeen deel van de toelichting is al aangegeven dat gemeenten hiertoe dan moeten samenwerken. De samenwerkingsafpraak tussen gemeenten zal betrekking hebben op de vestigingsplaats van de voorziening en de gezamenlijke financiering.

Nu intussen niet langer sprake is van een specifieke uitkering voor opvang en vrouwenopvang, is in het wetsvoorstel, anders dan in de Wmo, niet langer de beperking aangebracht dat dit slechts geldt voor de met een door het rijk verstrekte specifieke uitkering bekostigde opvangvoorzieningen. Onderdeel a betreft ingezetenen die in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht of met hulp van personen uit hun sociale netwerk in staat zijn tot zelfredzaamheid of participatie. Onderdeel b betreft ingezetenen met psychische of psychosociale problemen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving en daarom beschermd wonen nodig hebben. Onderdeel c betreft ingezetenen die de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving en daarom opvang nodig hebben.

Artikel 1.2.2

Dit artikel bevat een regel die specifiek van toepassing is op ingezetenen die vreemdeling zijn en in Nederland rechtmatig verblijf houden. Het gaat derhalve om een *lex specialis* voor vreemdelingen die ook ingezetenen zijn. Ook deze komen in beginsel in aanmerking voor ondersteuning met een maatwerkvoorziening.

Bedoeling van dit artikel, dat inhoudelijk gelijk is aan artikel 8 van de Wmo, is duidelijk te maken dat de bepalingen van de artikelen 10 en 11 van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing zijn op maatwerkvoorzieningen. Voorwaarde daarvoor is dat sprake moet zijn van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 8 van de Wmo sloot aan bij de bepalingen hierover in de Wet werk en bijstand. Op één onderdeel verschilde het artikel echter van die wet. In de Wet werk en bijstand is namelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid in artikel 24, tweede lid, van een Europese richtlijn⁴⁷. Artikel 24, vijfde lid, van die richtlijn biedt de mogelijkheid om het recht op sociale bijstand te onthouden aan burgers van de Europese Unie, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of in de periode daarna als nog geen werk is gevonden. Deze mogelijkheid ziet op de bevoegdheid om anderen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, het recht op sociale bijstand te onthouden. De Wmo kende die mogelijkheid aanvankelijk niet. Met een recente wetswijziging⁴⁸ is artikel 8 gewijzigd om dat verschil met de Wet werk en bijstand weg te nemen. Daarbij is een tweede lid opgenomen dat gemeenten de mogelijkheid biedt om ook voor de opvang gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid uit de richtlijn. Dit artikel impliceert overigens niet dat het voor gemeenten verboden is om burgers van de Europese Unie, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of in de periode daarna als nog geen werk is gevonden, opvang te bieden. Gemeenten hoeven deze personen geen opvang te bieden, maar mogen dat uiteraard desgewenst, indien de situatie daar aanleiding toe geeft, wel.

Door een wijziging van het eerste lid van artikel 8 van de Wmo maakte de wetswijziging duidelijk dat de uitzonderingsmogelijkheid niet van toepassing was op vrouwenopvang.

De wetswijziging is gerealiseerd omdat daaraan in de gemeentelijke praktijk een dringende behoefte was gebleken. Die behoefte werd veroorzaakt doordat met name in de grote steden burgers van de Europese Unie in toenemende mate een beroep deden op opvang. Het ging daarbij in veel – maar niet in alle – gevallen om burgers uit Midden- en Oost-Europese landen. De steden constateerden dat diverse vormen van nachtopvang door groepen burgers van de Europese Unie in toenemende mate werden beschouwd als goedkope slaappleghed. Daar zijn deze vormen

⁴⁷ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (Richtlijn 2004/38/EG).

⁴⁸ Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om te regelen dat eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang door gemeenten bij verordening worden geregeld, en vervolgens door of namens hen worden vastgesteld en geïnd, en dat de toegang tot maatschappelijke ondersteuning voor vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijf houden, in bepaalde gevallen wordt uitgesloten (Stb. 2013, 302).

opvang echter niet voor bedoeld; een toenemende druk op de opvang kan leiden tot een tekort aan plaatsen voor de 'echte' doelgroep.

Gemeenten weigerden voor de wetswijziging EU-onderdanen die niet tot de doelgroep van opvang behoren, in veel gevallen al toegang, omdat de noodzaak tot opvang ontbrak of geen sprake was van 'multiproblematiek'. Met de uitzonderingsbepaling zijn de gemeenten echter eenvoudiger in staat om burgers van de Europese Unie die minder dan 3 maanden dan wel werkzoekend in Nederland zijn, de toegang tot opvang te weigeren. Daardoor wordt bereikt dat bijvoorbeeld voorzieningen voor nachtopvang niet worden bevolkt door groepen waarvoor deze niet bedoeld zijn. Voorts kan daarmee – indirect – worden voorkomen dat capaciteits- of verdringingsproblemen in de opvang ontstaan.

Een beroep op opvang door de in artikel 24, tweede lid, van de in de richtlijn bedoelde EU-onderdanen wordt met deze wijziging per definitie beschouwd als onredelijke belasting van het sociale bijstandstelsel.

eerste lid

Net als in het verleden, is vastgelegd dat vreemdelingen die tot de aangewezen categorieën behoren, recht hebben op maatwerkvoorzieningen. Onder de in dit lid bedoelde vreemdeling wordt ook verstaan de vreemdeling die kenbaar maakt het slachtoffer te zijn van mensenhandel en daarvan aangifte doet. Deze persoon maakt dan gebruik van een beschermingsregeling die is opgenomen in de Vreemdelingencirculaire (voorheen hoofdstuk B9, daarom vaak aangeduid als de 'B9-regeling'). Deze vreemdeling krijgt een tijdelijke verblijfsvergunning (voor de duur van het strafproces) en komt gedurende deze periode in aanmerking voor voorzieningen op grond van dit wetsvoorstel.

tweede lid

De met de wetswijziging aangebrachte beperking, met inbegrip van de uitzondering daarop voor vrouwenopvang, is in dit lid opgenomen. In verband met de uitbreiding van de vrouwenopvang tot de opvang van alle personen die in verband met huiselijk geweld de thuissituatie hebben verlaten, is voor opvang die plaatsvindt in verband met huiselijk geweld, een daaraan aangepaste uitzondering geformuleerd. Daaraan is toegevoegd dat ook het beschermd wonen niet onder de uitzonderingsmogelijkheid valt.

derde lid

Zonder geldige verblijfstitel in Nederland verblijvende vreemdelingen kunnen op grond van dit wetsvoorstel in beginsel geen rechten doen gelden. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt bij amvb. Van deze mogelijkheid zou gebruik kunnen worden gemaakt om slachtoffers van mensenhandel in afwijking van het eerste en tweede lid toch toegang te verlenen tot opvang. Het kan wenselijk zijn niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen of categorieën daarvan gelijk te stellen met rechtmatig verblijvende vreemdelingen wat de verlening van bepaalde voorzieningen betreft. Mogelijk bestaat daar zelfs een verplichting toe. Een dergelijke verplichting kan voortvloeien uit een verdrag of uit een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Het derde lid biedt daarvoor de basis.

vierde lid

Deze bepaling maakt het mogelijk om in die gevallen dat er op grond van het derde lid wel een verplichting bestaat, te bepalen dat het college zorg draagt voor het verlenen van de aangewezen voorzieningen.

HOOFDSTUK 2. Maatschappelijke ondersteuning

§ 1. Opdracht gemeente

Artikel 2.1.1

eerste lid

Dit artikel bevat de taakopdracht aan de gemeenten om zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning en is daarmee de basisbepaling wat betreft de verantwoordelijkheid van de gemeente. De taakopdracht heeft betrekking op alle onderdelen van het begrip 'maatschappelijke ondersteuning'.

tweede lid

In het tweede lid is, aansluitend bij het decentrale karakter van deze wet, geregeld dat de gemeenten verantwoordelijk zijn waar het gaat om het stellen van regels over en het handhaven van de kwaliteit van de ondersteuning. De gemeente is verantwoordelijk om kwaliteitseisen voor de te verlenen voorzieningen te formuleren en op de naleving daarvan toe te zien. Dit laat onverlet dat daarnaast in hoofdstuk 3 enige basale landelijke eisen aan aanbieders worden gesteld. In de volgende paragrafen worden de gemeentelijke taken nader uitgewerkt.

Artikel 2.1.2

eerste lid

In het wetsvoorstel staat voorop dat de gemeente, als dichtst bij de burger staande overheidsorganisatie, niet alleen de verantwoordelijkheid moet dragen voor de ondersteuning van burgers die het zonder die ondersteuning niet redden, maar ook moet kunnen beschikken over een grote mate van eigen keuzevrijheid wat betreft de daarvoor geschikte middelen. Dat geldt te meer waar de regering het van groot belang acht dat oplossingen op maat van het probleem van de burger worden geboden. Tegelijk moet worden gewaarborgd dat de burgers van de gemeente optimaal worden betrokken bij het te voeren beleid en de vaststelling van de regels over de ondersteuning (zie ook de toelichting op artikel 2.1.3).

Daarom zet het eerste lid voorop dat de gemeenteraad periodiek (bijv. eens per vier jaar) zijn beleidsvoornemens op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning in een beleidsplan moet vastleggen. Er is afgezien van een vaste termijn voor het plan, omdat zowel denkbaar is dat plannen vaker dan bijvoorbeeld eens in de vier jaren moeten worden aangepast, als minder vaak. Dat beleidsplan moet, op basis van een goede analyse van de bestaande situatie, op hoofdlijnen de beleidsvoornemens bevatten, op basis waarvan het college besluiten kan nemen of handelingen kan verrichten.

tweede lid

Op zich is met het eerste lid, in combinatie met de wettelijke begripsomschrijvingen, de taakopdracht aan de gemeente helder geformuleerd. Toch is er met het oog op de duidelijkheid voor de burgers, voor gekozen in het tweede lid meer expliciet aan te geven op welke punten het beleidsplan beleidsvoornemens zal moeten bevatten.

onderdeel a

Het beleidsplan zal moeten beschrijven welke voornemens de gemeente heeft op het vlak van sociale samenhang, veiligheid en leefbaarheid en het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld. De formulering omvat expliciet ook wat de voornemens zijn met betrekking tot het realiseren van een inclusieve samenleving.

onderdeel b

Ook zal de gemeente moeten aangeven wat zij van plan is op het gebied van het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers. Dit onderdeel is apart genoemd, om het belang van bevordering en bemoediging van mantelzorg en vrijwilligerswerk te benadrukken. Mantelzorg en vrijwilligerswerk zijn – in het licht van de beoogde sociale samenhang, leefbaarheid, zelfredzaamheid en participatie – van groot maatschappelijk belang. Daarom moet in het plan ook goed in kaart worden gebracht wat de gemeente doet om de inzet van mantelzorgers en andere vrijwilligers ten behoeve te ondersteunen. Deze maatregelen, gericht op het faciliteren van het werk van mantelzorgers en vrijwilligers, moeten worden onderscheiden van hetgeen de gemeente doet om aan mantelzorgers een blijk van waardering voor hun inzet te geven (artikel 2.1.6).

onderdeel c

Het is van belang dat de gemeente in haar beleid alle burgers bereikt, met name ook burgers die een ondersteuningsbehoefte hebben, maar zelf niet of slecht in staat zijn om hulp te vragen. Om die reden schrijft dit onderdeel voor dat gemeenten in het plan aandacht moeten schenken aan een actieve benadering van deze burgers, zodat signalen van gewenste ondersteuning tijdig worden opgevangen en zo nodig actief hulp wordt aangeboden.

onderdeel d

Een ander onderdeel zal moeten zijn welke stappen worden genomen op het vlak van preventie (en daarmee impliciet ook) vroegtijdige signalering van problemen. De gemeente zal zich, met het oog op het beperken van de kosten van ondersteuning, inspanningen willen getroosten om te voorkomen dat ingezetenen in een situatie komen te verkeren dat zij aangewezen zullen zijn op maatschappelijke ondersteuning.

onderdeel e

In veel gevallen zal met een algemene voorziening kunnen worden bijgedragen aan de ondersteuningsbehoefte van burgers. In het plan moet daarom worden opgenomen welke algemene voorzieningen de gemeente ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie en opvang zal bieden; grote duidelijkheid daarover zal ertoe kunnen bijdragen dat burgers niet nodeloos een beroep doen op maatwerkvoorzieningen. Daarbij gaat het om een aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is, zoals inloopactiviteiten voor mensen die zich eenzaam voelen, voorzieningen die burgers in staat stellen een zinvolle dan wel gestructureerde invulling te geven aan de dag, of een vorm van vervoer een algemene vervoersvoorziening die mensen met een lichamelijk gebrek in staat stelt om aan het maatschappelijke verkeer deel te nemen.

Hulp op afstand en cliëntondersteuning zijn door de gemeente op grond van het wetsvoorstel verplicht te bieden algemene voorzieningen. De gemeente heeft wel beleidsvrijheid bij de inrichting daarvan. Ook daaraan moet in het plan aandacht worden besteed.

onderdeel f

De kern van het wetsvoorstel is uiteraard dat de gemeente – om te bevorderen dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven – mensen die op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met andere hulp van personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn tot zelfredzaamheid en participatie, ondersteunt met bij hun situatie passende maatwerkvoorzieningen. In het beleidsplan moet daarom met bijzondere zorgvuldigheid aandacht worden geschonken aan de wijze waarop de gemeente in individuele gevallen ondersteuning biedt, dat wil zeggen welke maatwerkvoorzieningen zij biedt. In het plan zal in hoofdlijnen moeten zijn aangegeven wat de gemeente onderneemt om betrokkenen met maatwerkvoorzieningen terzijde te staan en hoe zij in een gegeven geval te werk gaat om te onderzoeken wat de persoonskenmerken, de behoeften en de voorkeuren van de betrokkene zijn, met welke problemen hij kampt en wat daarvoor de meest passende oplossing zou zijn.

onderdeel g

In het plan zal ook moeten worden beschreven hoe de gemeente voorziet in passende maatwerkvoorzieningen op het gebied van beschermd wonen en opvang aan mensen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

derde lid

In het derde lid is tot uitdrukking gebracht dat met het wetsvoorstel vooral wordt beoogd te bevorderen dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven (onderdeel a). Het plan dient hierop gericht te zijn. In het verlengde van preventie en vroegtijdige signalering is daarom ook van belang dat de gemeente in kaart brengt hoe zij de zelfredzaamheid en participatie van mensen kan verbeteren om aldus te bevorderen dat zij zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.

Het derde lid legt tevens vast dat beschermd wonen en opvang erop moet zijn gericht dat mensen in een veilige omgeving verblijven en dat zij, indien mogelijk, uiteindelijk weer zoveel

mogelijk in staat zullen zijn om zich op eigen kracht in de maatschappelijk te handhaven en wellicht weer in een eigen woning te verblijven (onderdeel b).

vierde lid

Dit lid benoemt enige onderwerpen die in het plan bijzondere aandacht behoeven.

Dit betreft niet zozeer de te treffen voorzieningen of maatregelen, als wel de wijze waarop wordt gewaarborgd dat daarbij voldoende aandacht wordt besteed aan zaken die van groot belang zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening.

In de eerste plaats gaat het om wat de gemeente zal doen om te waarborgen dat sprake is van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. Het is immers van belang dat burgers niet van het ene loket naar het andere worden gestuurd en met veel verschillende hulpverleners te maken krijgen wanneer zij met problemen kampen die mogelijk een integrale aanpak vergen.

In de tweede plaats zal de gemeente moeten aangeven welke mogelijkheden zij ziet om deze integrale dienstverlening door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zvw te bereiken. Met het oog op een goede ondersteuning van de burger moeten gemeenten in voorkomend geval de totale problematiek van betrokkene in kaart brengen om een zo goed mogelijk bij zijn probleem passende oplossing te kunnen bieden (artikel 2.3.2). Dat betekent niet dat de gemeente op grond van deze wet ook gehouden zou zijn problemen op te lossen waarvoor betrokkene een beroep kan doen op andere partijen. Maar waar mogelijk moet de dienstverlening van de verschillende partijen wel optimaal worden afgestemd. Daarom moet de gemeente met die partijen overleggen en afspraken maken over de mogelijkheden om door middel van samenwerking te komen tot een zo integraal mogelijke dienstverlening. Wat de gemeente op dit vlak onderneemt, moet in het beleidsplan worden aangegeven.

Het derde aspect waaraan in het beleidsplan expliciet bijzondere aandacht moet worden gegeven, is op welke wijze rekening wordt gehouden met keuzemogelijkheden voor degenen aan wie een maatwerkvoorziening wordt verstrekt en aan kleine doelgroepen. In de Wmo (artikel 3, vierde lid, onderdelen e en f) was bepaald dat in het beleidsplan aandacht moest worden besteed aan de keuzevrijheid met betrekking tot activiteiten van maatschappelijke ondersteuning en de wijze waarop het college en de gemeenteraad zich hadden vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen. De nu voorgestelde bepaling draagt de gemeenteraad nadrukkelijk op bijzondere aandacht te schenken aan de keuzemogelijkheden voor de gebruikers van alle maatwerkvoorzieningen en met name die voor kleine doelgroepen; bij het opstellen van het plan zal daarmee rekening moeten worden gehouden. Voorkomen moet worden dat de gemeenten onvoldoende oog zouden hebben voor kwetsbare burgers met specifieke problemen die slechts bij enkelen voorkomen. Daarom zal het beleidsplan zich er rekenschap van moeten geven dat er wellicht bijzondere maatregelen noodzakelijk zijn voor de ondersteuning van kleine doelgroepen. Voor een bij de behoeften van burgers aansluitende ondersteuning lijkt het van groot belang dat de burger aan wie een maatwerkvoorziening wordt toegekend, zoveel mogelijk een bij zijn voorkeuren passende aanbieder kan kiezen of, wanneer die niet door de gemeente is gecontracteerd, met behulp van een persoonsgebonden budget desgewenst zelf een andere partij kan inschakelen om hem te ondersteunen. Tegelijk mag niet uit het oog worden verloren dat het van belang is dat de gemeente uit het oogpunt van kostenbeheersing de mogelijkheid moet hebben slechts aanbieders te contracteren die zo doelmatig mogelijk werken.

Als vierde specifieke aandachtspunt voor het plan is voorgeschreven dat nadrukkelijk moet worden ingegaan op wat de gemeente zal doen om te komen tot een inclusieve samenleving, opdat ook mensen met een beperking volwaardig kunnen participeren.

vijfde lid

Deze bepaling verplicht de gemeente in het beleidsplan aan te geven of gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om een gemeentelijke tegemoetkoming te verstrekken als bedoeld in artikel 2.1.7. Ingevolge het bovenbedoelde onderdeel moet de gemeenteraad die afweging(en) in het beleidsplan voor de maatschappelijke ondersteuning opnemen dan wel motiveren waarom de bevoegdheid niet wordt benut.

Artikel 2.1.3

eerste lid

Het beleidsplan is het document waarin het gemeentelijke beleid wordt vastgelegd en periodiek wordt bijgesteld op basis van de veranderende ontwikkelingen en de ervaringen. Daarnaast zal de gemeenteraad – mede met het oog op duidelijkheid voor de burger over de van de overheid te verwachten prestaties en de rechtszekerheid – bij verordening een aantal zaken moeten regelen die noodzakelijk zijn om de wet en het beleidsplan goed uit te voeren.

tweede lid

Het tweede lid schrijft voor welke onderwerpen in de verordening moeten worden geregeld.

onderdeel a

Bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening komt het op maatwerk aan. Gemeentelijke vrijheid is nodig omdat de behoeften van inwoners per gemeente kunnen verschillen en de sociale en fysieke infrastructuur per gemeente anders is. Ook het aanbod van algemene voorzieningen is niet in iedere gemeente gelijk. Algemeen gebruikelijke zaken kunnen daarbij worden uitgesloten (zie toelichting bij artikel 2.3.5, derde en vierde lid). Het is daarom niet mogelijk of wenselijk dat in de verordening limitatief wordt geregeld welke maatwerkvoorzieningen zullen worden verstrekt. In artikel 1.2.1 is in algemene termen omschreven in welke gevallen iemand in aanmerking komt voor de verschillende maatwerkvoorzieningen. In de verordening zal de gemeente aan de hand van geschikte en toepasbare criteria meer in detail en concreet nader moeten afbakenen in welke gevallen iemand voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. Het ligt in de rede ervan uit te gaan dat deze criteria zullen kunnen en moeten verschillen naar gelang van de verschillende denkbare maatwerkvoorzieningen, zoals hulp bij het verrichten van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen, hulp bij het voeren van een gestructureerd huishouden, hulp bij het deelnemen aan het maatschappelijke verkeer of het leveren van beschermd wonen of opvang. Ook moet worden geregeld op welke wijze wordt vastgesteld of iemand voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. In het wetsvoorstel zijn de zaken benoemd (zie artikel 2.3.2) die in kaart moeten worden gebracht. De gemeente is verder vrij in de keuze van de procedure die leidt tot de vaststelling dat iemand wel of niet voor ondersteuning in aanmerking komt. Zij kan dat doen door zelf te onderzoeken wat de ondersteuningsbehoefte van betrokkene is, maar kan dit ook door een derde laten doen. Voorop staat dat de Awb (artikel 3:2) het college verplicht om bij de voorbereiding van een besluit (op een aanvraag om ondersteuning) de nodige kennis te vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen.

onderdeel b

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat ondersteuning in beginsel door de gemeente (of namens de gemeente door een aanbieder) wordt geleverd. Het wetsvoorstel geeft betrokkene echter in beginsel ook de mogelijkheid te kiezen voor de verstrekking van een persoonsgebonden budget, waarmee hij in de gelegenheid wordt gesteld zijn ondersteuning zelf in te kopen. Hij heeft daarmee een bredere keuzemogelijkheid om de ondersteuning te krijgen op een wijze die bij zijn voorkeuren aansluit dan wanneer hij deze krijgt van een van de door de gemeente ingeschakelde aanbieders. Het wetsvoorstel (artikel 2.3.6) bepaalt aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken. Het college beoordeelt of daarvan sprake is. In de verordening moet worden vastgelegd hoe de hoogte van het persoonsgebonden budget wordt vastgesteld; dat zal, gegeven het maatwerkkarakter van de te verstrekken individuele ondersteuning, per maatwerkvoorziening kunnen verschillen. Hier is van belang dat de hoogte van het persoonsgebonden budget, wil een persoonsgebonden budget voor de cliënt een zinvol alternatief zijn, zodanig zal moeten zijn dat de cliënt met het persoonsgebonden budget de vastgestelde ondersteuning ook werkelijk kan inkopen, terwijl anderzijds voor de gemeente van belang is dat dit alternatief slechts zinnig zal zijn wanneer inzetten van een persoonsgebonden budget doelmatiger is, d.w.z. het persoonsgebonden budget niet hoger is dan de kosten van een maatwerkvoorziening dat voor een gemeente door een aanbieder wordt geleverd. Dit lid biedt gemeenten de mogelijkheid om in de verordening te differentiëren tussen de hoogte van het persoonsgebonden budget voor professionele ondersteuning en niet-professionele ondersteuning.

onderdeel c

Op individuele voorzieningen die op grond van de Wmo werden verleend, was de Kwaliteitswet zorginstellingen van toepassing, met inbegrip van de in die wet voor de minister en de IGZ opgenomen toezicht- en handhavingsbevoegdheden. Dit wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van voorzieningen bij de gemeente en de aanbieder.

Het is aan de gemeente om in de verordening te bepalen welke kwaliteitseisen worden gesteld aan aanbieders van voorzieningen. Die eisen zullen ook betrekking kunnen hebben op de deskundigheid van het in te schakelen personeel. Daarbij zijn de kwaliteitseisen die zijn vervat in de artikelen 3.1 en volgende en die zich rechtstreeks tot aanbieders richten, uitgangspunt. De eis dat een voorziening van goede kwaliteit wordt verleend biedt veel ruimte voor de gemeenten om in overleg met organisaties van cliënten en aanbieders te werken aan kwaliteitsstandaarden voor de ondersteuning.

Het ligt overigens in de rede deze regels, net als die waarop de onderdelen d en e betrekking hebben, in breder verband af te stemmen op die welke andere gemeenten hanteren, omdat de aanbieders veelal voor meerdere gemeenten werkzaam zullen zijn.

onderdeel d

Het is van groot belang dat aanbieders van ondersteuning een zodanige bestuursstructuur hebben en hun bedrijfsvoering zodanig organiseren dat er checks and balances zijn voor een evenwichtig bestuursproces en transparantie bedrijfsvoering. Om misstanden te voorkomen, moeten daar duidelijke regels over zijn. Gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de maatschappelijke ondersteuning, kan het stellen van die regels aan de gemeentelijke verordeningen worden overgelaten. Onderdeel d verplicht de gemeenten wel om dat ook te doen.

onderdeel e

Op individuele voorzieningen die op grond van de Wmo werden verleend, waren de Wet klachtrecht cliënten zorgsector en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen van toepassing. Ook die regels raken aan de kwaliteit van de voorzieningen. In de ten opzichte van die wet gewijzigde opzet van onderhavig wetsvoorstel wordt ook het stellen van regels over deze onderwerpen aan de gemeente opgedragen. De wet volstaat met de bepaling dat de gemeenten ter zake regels moeten stellen. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat de Awb bepalingen bevat inzake de behandeling van eventuele klachten van burgers over het optreden van gemeentelijke ambtenaren en inzake de rechtsbescherming tegen gemeentelijke besluiten.

onderdeel f

In artikel 3.3 is aan aanbieders als kwaliteitseis opgelegd dat zij gevallen van calamiteiten (zaken die ernstig mis gaan in de ondersteuning door aanbieders) en geweld in de ondersteuning (hierbij gaat het zowel om geweld van de kant van beroepskrachten als, in bepaalde gevallen, om geweld tussen cliënten) bij de gemeentelijke toezichthouder moeten melden. In de maatschappelijke ondersteuning moet de veiligheid van de cliënten voorop staan. Onderdeel f draagt de gemeenten op om in hun verordening ook regels te stellen over het bij de toezichthouders melden van calamiteiten en geweld jegens cliënten; in die regels zal het met name gaan om het 'handen en voeten' geven aan de meldplicht om de toezichthouder in staat te stellen meldingen goed te onderzoeken en het voorkomen van verdere calamiteiten en het bestrijden van geweld effectief te doen zijn.

derde lid

Elders in deze toelichting is aangegeven dat het van groot belang wordt geacht dat de burgers een stevige vinger in de pap kunnen hebben bij het bepalen van het gemeentelijke beleid. Alleen langs die weg kan worden gewaarborgd dat het beleid voldoende aansluit bij de werkelijke ondersteuningsbehoefte. Artikel 150 van de Gemeentewet draagt de gemeenteraad op een verordening te maken waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. In artikel 47 van de Wet werk en bijstand⁴⁹ is in aanvulling daarop geregeld dat o.a. personen die bijstand ontvangen op een bij verordening te regelen wijze moeten worden betrokken bij de

⁴⁹ Deze wet zal na een aanhangige wijziging Participatiewet heten.

uitvoering van die wet. In het derde lid is bepaald dat in de verordening regels moeten worden opgenomen over de wijze waarop periodiek met ingezetenen wordt overlegd. Deze mogelijkheid tot medezeggenschap is van belang voor alle ingezetenen, omdat iedereen op enig moment aangewezen kan raken op ondersteuning. Daarom is niet de beperking tot personen die maatschappelijke ondersteuning ontvangen of hun vertegenwoordigers gehanteerd. In de bepaling zijn in navolging van de Wet werk en bijstand enkele onderwerpen genoemd waarop de verordening betrekking moet hebben. De verordening zal in elk geval moeten regelen dat betrokkenen in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen en vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen over ontwerpverordeningen en ontwerpbeleidsplannen; ook zal moeten worden voorzien in de ondersteuning van betrokkenen op zodanige wijze dat zij effectief aan het overleg kunnen deelnemen en in regels over de wijze waarop agendapunten daarvoor kunnen worden aangemeld; tot slot zal ook moeten worden geregeld hoe de benodigde informatie voor het overleg wordt verspreid.

vierde lid

Het behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid misbruik van de geboden voorzieningen te voorkomen en, waar nodig, op te treden tegen onterecht gebruik van maatwerkvoorzieningen of persoonsgebonden budgetten. Een zorgvuldig gebruik van collectieve middelen is wezenlijk voor het draagvlak daarvan. Het vierde lid verplicht de gemeente daarom in de verordening daarover regels te stellen.

Artikel 2.1.4

eerste lid

De regeling over de (eigen) bijdragen is gebaseerd op die welke in het kader van de Wmo en de AWBZ bestond, maar er is een aantal wijzigingen aangebracht.

Elders is al ingegaan op het laten vervallen van de mogelijkheid van een financiële tegemoetkoming naast de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget. Een gevolg daarvan is dat ook het 'aandeel in de kosten' dat bij de toekenning van een tegemoetkoming voor rekening van betrokken bleef, voortaan de vorm van een te betalen bijdrage zal hebben.

In het licht van de gewijzigde inzichten over de eigen verantwoordelijkheid van de burger zijn de bepalingen over bijdragen gewijzigd ten opzichte van hetgeen in de Wmo was geregeld.

Cliënten zullen voor hun ondersteuning, als de gemeente daarvoor kiest, een bijdrage moeten betalen. Deze bijdrage kan, als het een maatwerkvoorziening betreft, afhankelijk worden gesteld van het inkomen en het vermogen. Voor de bijdrage geldt niet langer een uitzondering voor minderjarigen.

Het is aan de gemeente om te bepalen of cliënten voor ondersteuning van de gemeente (zowel voor algemene voorzieningen – niet zijnde cliëntondersteuning – als voor maatwerkvoorzieningen) een bijdrage verschuldigd zullen zijn. Als de gemeente daarvoor kiest, zal dat in de verordening moeten worden bepaald (eerste lid).

tweede lid

Het tweede lid regelt dat de hoogte van de bijdrage voor de verschillende soorten van voorzieningen, ook wanneer de cliënt de ondersteuning zelf inkoopt met een persoonsgebonden budget, in de verordening verschillend kan worden vastgesteld. Deze bepaling geldt zowel voor algemene voorzieningen als voor maatwerkvoorzieningen. Het is denkbaar dat voor bepaalde algemene voorzieningen geen, en voor andere wel een bijdrage wordt gevraagd; ook is denkbaar dat de bijdrage voor verschillende soorten maatwerkvoorzieningen anders worden geregeld. Voor algemene voorzieningen kan in de verordening worden bepaald dat op de bijdrage een korting wordt gegeven voor personen die behoren tot daarbij aan te wijzen groepen. Hierbij kan worden gedacht aan personen die op grond van het gemeentelijke beleid in het bezit zijn gesteld van een kortingpas voor bepaalde maatschappelijke activiteiten of voorzieningen (onderdeel a).

De formulering van onderdeel b, onder 1°, maakt duidelijk dat een bijdrage slechts verschuldigd kan zijn zolang iemand van een voorziening (bijv. een hulpmiddel) gebruik maakt. In de Wmo was de duur van de periode waarover bijvoorbeeld voor een woningaanpassing of een hulpmiddel een bijdrage kon worden opgelegd, beperkt.

Voor maatwerkvoorzieningen en persoonsgebonden budgetten kan in de verordening ook worden bepaald dat de bijdrage afhankelijk is van het inkomen en het vermogen van de cliënt en zijn echtgenoot (onderdeel b, onder 2°).

derde lid

Zoals aangegeven, is de bijdrage niet langer in de tijd gelimiteerd en kan deze worden opgelegd zolang betrokkene van de voorziening gebruik maakt. In plaats daarvan is in het derde lid de bijdrage voor een (algemene voorziening of) maatwerkvoorziening gelimiteerd tot een bedrag dat gelijk is aan de kostprijs voor het leveren van die voorziening. De gemeente zal in de verordening moeten regelen op welke wijze wordt berekend wat de kostprijs van de voorziening is. In geval van een persoonsgebonden budget kan er geen onduidelijkheid bestaan over de kostprijs; deze is dan per definitie gelijk aan het bedrag van het persoonsgebonden budget. Het loslaten van de termijn van 39 weken gedurende welke een eigen bijdrage voor een woningaanpassing en roerende zaken kon worden opgelegd en het koppelen van de bijdrage aan het feitelijke gebruik ervan heeft tot gevolg dat bij een – vaak kostbare – woningaanpassing niet langer een bijdrage kan worden gevraagd, indien betrokkene de woning verlaat en dus geen gebruik meer maakt van de voorziening. Overigens zal iemand die op de aangepaste woning is aangewezen, zonder goede grond niet snel naar een andere woning vertrekken.

Indien uit het onderzoek blijkt dat iemand een aanvraag kan doen voor een maatwerkvoorziening, informeert de gemeente de betrokkene (op grond van artikel 2.3.2) over de hoogte van de bijdrage.

vierde lid

Net als in de Wmo, is in het vierde lid erin voorzien dat bij of krachtens amvb regels worden gesteld met betrekking tot de bijdrage. Deze regels zijn noodzakelijk om te waarborgen dat in alle gemeenten sprake is van een uniforme wijze van vaststellen van de inkomens- en vermogensafhankelijke bijdragen.

vijfde lid

Het vijfde lid kent een van de gebruikelijke formulering afwijkende voorhangbepaling, inhoudende dat een voordracht voor amvb die ook betrekking heeft op het vermogen, niet mag worden gedaan indien een der kamers der Staten-Generaal besluit niet in te stemmen met het voorgehangen ontwerp van die maatregel. Ook mag in een dergelijk geval niet binnen zes weken een nieuw ontwerp worden voorgehangen. Deze afwijkende voorhangbepaling was recent in de Wmo en de AWBZ opgenomen door aanvaarding van een amendement van het lid Keijzer⁵⁰ en daarom hier overgenomen.

zesde lid

De regering acht het wenselijk om de eigenbijdrageregelingen voor de AWBZ en onderhavige wet goed op elkaar te laten aansluiten. Daarom wordt in het zesde lid geregeld dat de vaststelling en inning van de bijdrage zal worden verzorgd door het CAK. Het hebben van één organisatie die de bijdragen int, maakt dat er zicht is op het aantal bijdragen dat iemand moet betalen en maakt het mogelijk om die waar nodig te beperken. Het CAK ontvangt op grond van artikel 4.2.4, vierde lid, van de Belastingdienst de voor het vaststellen en innen van de bijdragen relevante inkomensgegevens.

zevende lid

De gemeente is bevoegd voor het vaststellen en innen van bijdragen voor opvangvoorzieningen in de verordening een andere instantie aan te wijzen. Deze bijdragen worden in de praktijk door de desbetreffende instellingen vastgesteld, voor zover de gemeente niet zelf de bijdrage vaststelt en

⁵⁰ Wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met invoering van een vermogensinkomensbijtelling voor de vaststelling van de eigen bijdragen voor zorg of voorzieningen op grond van die wetten (Stb. 2012, 547).

int (bij uitkeringsgerechtigden)⁵¹. Voor de opvang in verband met huiselijk geweld speelt daarbij voorts een rol dat het van belang wordt geacht dat de verblijfplaats van betrokkene geheim kan blijven. Het zevende lid maakt het mogelijk deze praktijk te continueren. Als de gemeente het vaststellen van bijdragen aan een andere instantie opdraagt, moet zij er wel voor zorgen dat het CAK mededeling wordt gedaan van de opgelegde bijdragen, opdat het CAK de zgn. anticumulatiebepaling kan toepassen. Deze houdt in dat een eigen bijdrage op grond van dit wetsvoorstel niet verschuldigd is indien binnen het huishouden een bijdrage op grond van de Wlz verschuldigd is.

Artikel 2.1.5

In artikel 7 van de Wmo was geregeld dat een pgb of een tegemoetkoming voor een bouwkundige of woontechnische ingreep in of aan een woonruimte wordt verleend aan de eigenaar van de woonruimte. Die bepaling keert in het wetsvoorstel niet terug. Maatwerkvoorzieningen worden verleend aan de aanvrager/cliënt. Indien deze niet de eigenaar van de woning is, regelt artikel 2.3.7 dat het college of de cliënt, zonder toestemming van de eigenaar van de woning als bedoeld in artikel 7:215 van het BW, de noodzakelijke woningaanpassing kan (laten) aanbrengen. Als de eigenaar ook de aanvrager van de voorziening (cliënt) was, kon op grond van artikel 15 dan wel 19 van de Wmo aan de cliënt een eigen bijdrage worden opgelegd. Indien de eigenaar niet de aanvrager was of indien de aanvrager (ouder) niet de cliënt was (minderjarig kind), kon op grond van de Wmo geen eigen bijdrage worden vastgesteld. Er is geen goede grondslag dit verschil in behandeling te prolongeren. Artikel 2.1.4 maakt het mogelijk om bij een woningaanpassing voor een persoon in een huurwoning toch een bijdrage op te leggen. Dit staat los van het gegeven dat de eigenaar ingevolge artikel 2.3.7, tweede lid, in de gelegenheid moet worden gesteld zijn mening te geven over de woningaanpassing.

Het wetsvoorstel bevat met de eerste twee artikelleden van onderhavig artikel algemeen gestelde bepalingen die de basis bieden voor tot het opleggen van een ouderbijdrage van ouders en stiefouders in de kosten van de ten behoeve van de minderjarige cliënt gerealiseerde woningaanpassing.

eerste lid

Het eerste lid maakt het mogelijk bij verordening te regelen dat in geval van een minderjarige cliënt die niet zelf de eigenaar is van de woning, een bijdrage wordt opgelegd aan diens onderhoudsplichtige ouders en degene die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over de cliënt uitoefent. Dit ziet op de ouders, waaronder ook worden verstaan de stiefouders en anderen die de jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden. Voor de duidelijkheid zijn de verwekker van een kind tegen wie een vaderschapsactie is toegewezen (artikel 394 Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek) en degene die samen met de ouder het gezag uitoefent over een jeugdige in het onderhavige artikel expliciet vermeld. Het wordt redelijk geacht dat onderhoudsplichtigen bijdragen in de kosten.

tweede lid

Deze bepaling is ontleend aan artikel 72 van de Wet op de jeugdzorg. Als ouders gescheiden wonen en er geen alimentatie is bepaald is alleen die ouder bijdrageplichtig die onmiddellijk voorafgaand aan de aanvang van de jeugdhulp recht op kinderbijslag heeft.

derde lid

Degenen die uit het gezag over de cliënt zijn ontzet, zijn op grond van het derde lid geen bijdrage verschuldigd.

⁵¹ Dit is mogelijk gemaakt met de wijziging van artikel 16 bij de Wet van 14 mei 2013 tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om te regelen dat eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang door gemeenten bij verordening worden geregeld, en vervolgens door of namens hen worden vastgesteld en geïnd, en dat de toegang tot maatschappelijke ondersteuning voor vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijf houden, in bepaalde gevallen wordt uitgesloten (Stb. 2013, 202).

vierde lid

Het vierde lid voorziet erin dat alle bijdrageplichtigen hoofdelijk de bijdrage verschuldigd zijn, maar dat betaling door de een de anderen bevrijdt.

Artikel 2.1.6

Vanwege het belang dat mantelzorg heeft voor de leefbaarheid van de samenleving, het welzijn van de hulpbehoevende die door mensen uit hun sociale netwerk worden geholpen en betaalbaarheid van de maatschappelijke ondersteuning, is een periodieke blijk van waardering op zijn plaats.

De regering is van oordeel dat het, gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor maatschappelijke ondersteuning, niet langer wenselijk is dat van rijkswege als blijk van waardering een mantelzorguitkering wordt verstrekt. Tegelijk hecht de regering eraan dat mantelzorgers op enige wijze een jaarlijks blijk van waardering ontvangen. Daarom wordt de gemeenten met artikel 2.1.6 opgedragen in hun verordening regels te stellen over de wijze waarop de mantelzorgers jaarlijks een blijk van waardering ontvangen.

De formulering brengt tot uitdrukking dat de gemeente zelf kan bepalen waaruit het blijk van waardering bestaat; dit hoeft niet zonder meer een geldelijke blijk van waardering of een in alle gemeenten gelijk bedrag te zijn. Het is van belang dat de gemeente – met inachtneming van de reikwijdte van de wettelijke definitie van mantelzorg – zorgvuldig formuleert welke personen als mantelzorger voor een blijk van waardering in aanmerking komen.

De formulering maakt met de woorden ‘van cliënten in de gemeente’ duidelijk dat voor de reikwijdte van deze verplichting van de gemeente niet wordt gekeken, waar de mantelzorger woont, maar dat beslissend is of deze mantelzorg verleent aan iemand in de desbetreffende gemeente.

De gemeente krijgt op grond van de onderzoeken die zij moet verrichten op grond van artikel 2.3.2, de beschikking over gegevens van de mantelzorgers die hulp verlenen aan personen die zich voor het verkrijgen van ondersteuning tot de gemeente hebben gewend en al dan niet een maatwerkvoorziening hebben gekregen. Daarnaast zullen er mogelijk mantelzorgers zijn die hulp verlenen aan personen die alleen gebruik maken van algemene voorzieningen en mede dankzij hun mantelzorger geen beroep op een maatwerkvoorziening hoeven te doen. In de verordening zal de gemeente moeten voorzien in een procedure die waarborgt dat ook deze mantelzorgers, als wordt voldaan aan de overige voorwaarden, voor het ontvangen van een blijk van waardering in aanmerking kunnen worden gebracht.

Artikel 2.1.7

In het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de bevoegdheid voor de gemeente om personen met een beperking daarmee verband houdende aannemelijke meerkosten een gemeentelijke tegemoetkoming te verstrekken. Indien de gemeente daarvoor heeft gekozen, moet dat bij verordening worden geregeld. Dat is in dit artikel geregeld. De tegemoetkoming dient ter bevordering van deelname in het maatschappelijk verkeer en het zelfstandig functioneren in de maatschappij. De tegemoetkoming wordt door het college verstrekt. De gemeenteraad kan bij de bovenbedoelde verordening bepalen of en zo ja in welke gevallen en mate het college een tegemoetkoming dient te verstrekken. Het kan gaan om een tegemoetkoming afhankelijk van aantoonbare kosten dan wel om een forfaitaire vergoeding. Het is hierbij afhankelijk van de inhoud en redactie van de verordening ten aanzien van de vorm van de verstrekking of het college voor het verstrekken van een tegemoetkoming een beschikking moet afgeven. De tweede volzin stelt buiten twijfel dat een gemeente voor de aanspraak op een gemeentelijke tegemoetkoming ook grenzen met betrekking tot de financiële draagkracht kan hanteren.

§ 2. Algemene maatregelen en algemene voorzieningen

Artikel 2.2.1

Ter concretisering van de algemene verplichting voor gemeenten om in het plan het voorgenomen beleid vast te leggen, bevat artikel 2.2.1 de opdracht aan het college om de algemene maatregelen

te treffen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het plan op het punt van bevordering van de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente en het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld. De algemene maatregelen zullen zodanig moeten zijn dat het optreden van de gemeente de sociale samenhang en veiligheid en leefbaarheid in de gemeente ten goede komt en dat wordt bijgedragen aan het bevorderen van een inclusieve samenleving. Algemene maatregelen zijn anders dan algemene voorzieningen geen diensten of activiteiten, maar maatregelen tot realisatie van beleidsdoelen. Het gaat dus niet om specifieke voorzieningen die voor burgers of specifieke groepen beschikbaar zijn ter bevordering van de zelfredzaamheid, participatie en opvang. Bij algemene maatregelen gaat het om het optreden van de gemeente in groter verband beschouwd.

Artikel 2.2.2

Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers was op grond van de Wmo sinds 2007 een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Met dit artikel wordt die verantwoordelijkheid in aangepaste vorm gehandhaafd (namelijk voor zover het mantelzorg in verband van de maatschappelijke ondersteuning betreft). Het college krijgt de opdracht in ieder geval algemene maatregelen te treffen die mantelzorgers en vrijwilligers ondersteunen en het verlenen van mantelzorg bevorderen. Welke maatregelen dat zijn, wordt in het beleidsplan vastgelegd.

Artikel 2.2.3

Ter concretisering van de algemene verplichting voor gemeenten om zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning bevat artikel 2.2.3 de algemene opdracht aan het college om de algemene voorzieningen te treffen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het plan en ter bevordering van de zelfredzaamheid, participatie en opvang. Welke algemene voorzieningen dat zijn, wordt dus bepaald door het beleidsplan.

Artikel 2.2.4

Naast de algemene opdracht, vervat in artikel 2.2.3, acht de regering het wenselijk met een tweetal specifieke bepalingen te waarborgen dat de cliënten die daaraan behoefte gevoelen, toegang hebben tot algemene voorzieningen die in de praktijk worden aangeduid als 'hulp op afstand' en 'cliëntondersteuning'.

eerste lid

Onderdeel a draagt gemeenten op om in ieder geval een algemene voorziening voor cliëntondersteuning te realiseren, waar burgers informatie en advies over vraagstukken van maatschappelijke ondersteuning en hulp bij het verkrijgen daarvan kunnen krijgen. Ook uitgebreide vraagverheldering alsmede kortdurende en kortcyclische ondersteuning bij het maken van keuzes op diverse levensterreinen maken daarvan deel uit. De bepaling regelt niet in welke vorm de gemeente deze cliëntondersteuning moet gieten.

Tot het tijdstip van invoering van het wetsvoorstel ontvingen de MEE-organisaties van het Zorginstituut voor het bieden van cliëntondersteuning aan mensen met lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperkingen. Dit vormt een tijdelijke afwijking van de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de Wmo ten principale was neergelegd. Er is voor gekozen aan die afwijking een einde te maken en de desbetreffende middelen te decentraliseren naar gemeenten. Dit draagt ook bij aan het succesvol implementeren van de wet. Op grond van dit wetsvoorstel is de gemeente immers verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning en de cliëntondersteuning voor mensen met een beperking hoort daar nadrukkelijk bij.

Mensen die te maken hebben met eenzaamheid of psychische problemen hebben, maar niet terecht kunnen of willen bij de reguliere hulpverlening of die problemen ervaren als gevolg van een 'life event', hebben behoefte aan een mogelijkheid om daarover – eventueel anoniem – met een ander te kunnen spreken of overleggen (onderdeel b). In de Wmo was anonieme psychosociale hulp op afstand niet expliciet geregeld. In de praktijk wordt deze vorm van eenvoudig toegankelijke hulpverlening met subsidie van de provincies geboden door vrijwilligers. De behoefte

aan een dergelijk luisterend oor (klankbordfunctie) bestaat op ieder moment van de dag. Daarbij kan het ook gaan om het verstrekken van informatie en advies, waaronder het bieden van ondersteuning bij het formuleren van een hulpvraag voor de eerste of tweede lijn en, waar nodig en mogelijk, doorverwijzen naar professionele hulp of zorg. Anonieme psychosociale hulp op afstand kan de best passende hulp zijn, waarbij de eigen kracht van de gebruiker wordt verstrekt en kan hulp- en zorgverlening in de eerste en tweede lijn ontlasten.

Het aanbod lijkt sterk op dat van de Kindertelefoon, waarvoor in het kader van de Jeugdwet een financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid bij gemeenten is neergelegd. Die lijn is voor hulp op afstand aan volwassenen overgenomen. Vanwege het anonieme karakter is het lastig om het gebruik van de hulpverlening door te berekenen aan gemeenten waar de gebruikers gevestigd zijn. Om die reden, en om een landelijke dekking te kunnen garanderen, is samenwerking tussen gemeenten gewenst en doelmatig. Als stok achter de deur is voorzien in de mogelijkheid om bij amvb (artikel 2.6.1) een samenwerkingsverplichting te formuleren.

tweede lid

Het tweede lid benadrukt de aandacht die het college moet hebben voor het belang van betrokkene bij het verlenen van cliëntondersteuning en het bieden van een luisterend oor. Het college moet ervoor zorg dragen dat het belang van betrokkene leidend is bij de bedoelde maatschappelijke ondersteuning.

Artikel 2.2.5

In de Wmo werd recent een regeling opgenomen over de zgn. Steunpunten huiselijk geweld (artikelen 10b en 21b en volgende)⁵². Op grond van die bepalingen was het college van de bij amvb aangewezen gemeenten verplicht zorg te dragen voor de organisatie van een steunpunt huiselijk geweld, ten behoeve van die gemeente en de omliggende regio.

Artikel 2.2.5 (in combinatie met artikel 2.6.1, tweede lid) handhaaft die verplichting.

§ 3. Maatwerkvoorzieningen

Artikel 2.3.1

Ter concretisering van de algemene verplichting voor gemeenten inzake maatschappelijke ondersteuning bevat artikel 2.3.1 de algemene opdracht aan het college om zorg te dragen voor het verstrekken van maatwerkvoorzieningen aan personen die daarvoor in aanmerking komen.

Artikel 2.3.2

eerste lid

Als iemand, die behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning, zich tot het college wendt, is het van belang dat allereerst wordt onderzocht wat de hulpvraag van betrokkene is. Wanneer de betrokkene zich voor het eerst meldt, is in veel gevallen niet op voorhand duidelijk of en in welke vorm het college in actie moet komen. Een zorgvuldig onderzoek is te meer van belang nu het wetsvoorstel, anders dan de AWBZ, niet voorziet in een catalogus van welomschreven voorzieningen waarop aanspraak kan worden gemaakt en het college daarmee een grote

⁵² Wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling) (Stb. 2013, 142).

beoordelingsruimte en een grote verantwoordelijkheid heeft gekregen voor het vaststellen van de ondersteuning die aan iemand zal worden verstrekt.

Voor een zorgvuldig onderzoek zal veelal sprake zijn van enige vorm van persoonlijk contact met betrokkene of een vertegenwoordiger van betrokkene, aangezien daardoor een adequaat totaalbeeld van de betrokkene en zijn situatie verkregen kan worden. Het eerste lid bepaalt daarom dat het onderzoek moet plaatsvinden in samenspraak met betrokkene. De vorm van het onderzoek is vrij.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, hoeft niet in alle gevallen steeds een onderzoek te worden uitgevoerd zoals dat in dit artikel verder is geregeld. Als de cliënt tijdens het onderzoek te kennen geeft dat hij met aangereikte mogelijkheden uit de voeten kan of geen aanvraag voor een maatwerkvoorziening zal doen, kan het onderzoek als afgerond worden beschouwd.

Het onderzoek dient zo snel mogelijk te worden afgerond, maar in ieder geval binnen zes weken. Gezien de aard van de maatschappelijke ondersteuning, is het van belang dat binnen een redelijke termijn een beeld wordt verkregen van de situatie en de eventuele daarop gerichte acties. Een termijn van maximaal zes weken wordt redelijk geacht om het onderzoek af te ronden. In het geval het college het onderzoek niet in zes weken kan afronden, ligt het in de rede dat het college hierover met de cliënt in overleg treedt. Een zorgvuldig onderzoek is uitgangspunt; het zal met het oog daarop niet per definitie in het nadeel van de cliënt zijn als instemt met een langere duur van het onderzoek. Wanneer de uitkomsten van het onderzoek uitblijven en de cliënt is het hier niet mee eens, staat het de cliënt vrij na zes weken een aanvraag in te dienen (zesde lid). Op die aanvraag dient het college dan vervolgens binnen de gestelde termijn van twee weken te beslissen (artikel 2.3.5, tweede lid).

tweede lid

In het tweede lid is als waarborg voor een zorgvuldig onderzoek bepaald welke onderwerpen in ieder geval in het onderzoek moeten worden meegenomen. Door dit expliciet in het wetsvoorstel op te nemen, worden aan het college handvatten geboden om een zorgvuldige beoordeling en afweging tot stand te brengen. Gegeven de discrétionaire bevoegdheid van het college, wordt aldus bevorderd dat de uiteindelijk te nemen beslissing ook kan worden onderbouwd met een goede motivering, hetgeen uiteraard van belang is in geval over die beslissing, al dan niet in rechte, discussie ontstaat.

De onderdelen a tot en met e van het tweede lid dragen bij aan een zorgvuldig onderzoek; onderdeel f is voor de cliënt van belang bij de afweging of hij een aanvraag voor een maatwerkvoorziening zal indienen. De onderdelen staan voor de verschillende aspecten die in het onderzoek aan de orde moeten komen. De volgorde van de onderdelen geeft aan dat het bijvoorbeeld voor de hand ligt dat eerst gekeken wordt naar wat het sociale netwerk als gebruikelijke hulp kan leveren, alvorens het college de betrokkene een algemene voorziening aanbeveelt of een maatwerkvoorziening vaststelt.

onderdeel a

Bij het onderzoek zal het college in de eerste plaats nagaan wie de betrokkene precies is, waarbij zijn behoefte, persoonskenmerken en voorkeuren in kaart worden gebracht. Bij het vaststellen van de behoefte van de betrokkene gaat het college na wat diens beperkingen en problemen zijn en de hulpvraag precies is. Daarbij wordt ook naar de wensen van de betrokkene gekeken en in hoeverre daaraan binnen de grenzen van dit wetsvoorstel en de gemeentelijke verordening tegemoet gekomen kan worden. Om de persoonskenmerken van de betrokkene in het onderzoek te betrekken, kijkt het college naar het totaalbeeld van de persoon.

onderdeel b

Anders dan de Wmo, benadrukt dit wetsvoorstel dat moet worden onderzocht wat de mogelijkheden van betrokkene zijn om op eigen kracht of om met gebruikelijke hulp te komen tot verbetering van de zelfredzaamheid of participatie, of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang. Indien iemand zich met een hulpvraag meldt bij het college, bekijkt het college allereerst in hoeverre de betrokkene zelf in staat is in zijn behoefte te voorzien. Onder eigen kracht

wordt verstaan dat wat binnen het vermogen van de betrokkene ligt om zelf tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of participatie of tot een oplossing voor zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang te komen. De betrokkene zal zich in hoge mate moeten inspannen om dat aan te wenden wat binnen zijn eigen bereik ligt om zelf in zijn behoefte op het gebied van maatschappelijke ondersteuning te voorzien; zo zou iemand bijvoorbeeld maatschappelijk nuttige activiteiten kunnen verrichten om zijn participatieprobleem aan te pakken (onderdeel d). Ook de kansen die de inzet gebruikelijke hulp biedt, dienen te worden benut. Indien het college concludeert dat de betrokkene zelf dan wel met gebruikelijke hulp in zijn behoefte aan maatschappelijke ondersteuning kan voorzien, zal aan de betrokkene worden medegedeeld dat het college niet voornemens is hem een maatwerkvoorziening aan te bieden.

onderdeel c

Het college onderzoekt tevens de mogelijkheden om met mantelzorg of andere hulp uit het sociale netwerk van betrokkene te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of participatie, of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang. Dit onderdeel van het tweede lid onderscheidt zich van het vorige onderdeel, doordat het hier gaat om hulp die de gebruikelijke hulp overstijgt. Het college zal met betrokkene in kaart brengen of hij een beroep kan doen op mantelzorg of andere hulp uit zijn sociale netwerk. Indien niemand bereid of in staat is de mantelzorg te leveren, zal het college de betrokkene een maatwerkvoorziening moeten verstrekken. Anders dan in de AWBZ, kan het college bij het bepalen van de ondersteuning die iemand nodig heeft, rekening houden met de mantelzorg die hij ontvangt. Wel zal het college ook oog moeten hebben voor de ondersteuning die nodig is om de mantelzorginzet structureel mogelijk te doen zijn c.q. voor wat nodig is om de mantelzorger af en toe te kunnen ontlasten van de zorg.

onderdeel d

Indien uit het onderzoek blijkt dat de betrokkene tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of participatie kan komen of in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang kan voorzien door gebruik te maken een algemene voorziening, komt hij niet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening. Dit onderdeel geeft het college ook de mogelijkheid te verkennen of betrokkene door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten kan komen tot zelfredzaamheid of participatie. Onder maatschappelijk nuttige activiteiten worden verstaan activiteiten die bijdragen aan de zelfredzaamheid of participatie van betrokkene en daarnaast iets bijdragen aan de samenleving. Met het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten kan niet worden voorzien in een behoefte aan beschermd wonen opvang; dit zinsdeel slaat daarom daar niet op terug. Indien uit het onderzoek blijkt dat iemand eenzaam is en hij uit zijn isolement zou kunnen komen door een actieve rol te vervullen in het buurthuis, zou met het verrichten van die activiteit in zijn behoefte, verminderen van de eenzaamheid, kunnen worden voorzien. Indien het college concludeert dat in de behoefte van de betrokkene kan worden voorzien door gebruik te maken van een algemene voorziening, zal aan de betrokkene worden medegedeeld dat een maatwerkvoorziening zeer waarschijnlijk zal worden geweigerd.

onderdeel e

Bij het onderzoek dient het college bij de betrokkene te informeren of hij op andere terreinen binnen het sociale domein zorg, ondersteuning of diensten ontvangt. Met deze informatie in de hand stemt het college de invulling van de dienstverlening zoveel mogelijk op elkaar af.

onderdeel f

Het college zal aan het einde van het onderzoek een beeld hebben of de betrokkene, wanneer hij een aanvraag indient, in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening en waaruit dat arrangement zal bestaan. Het kan zijn dat de betrokkene, gezien zijn inkomen en vermogen, een hoge bijdrage in de kosten zal moeten betalen die kan oplopen tot de kostprijs van de maatwerkvoorziening (2.1.4, derde lid). Om die reden deelt het college aan de betrokkene mede welke bijdragen hij verschuldigd zal zijn indien aan hem een maatwerkvoorziening wordt verstrekt. De betrokkene kan vervolgens besluiten of hij ondanks die bijdrage in de kosten een aanvraag wil indienen.

derde lid

Op grond van artikel 2.3.6 kan degene aan wie een maatwerkvoorziening wordt verstrekt, een persoonsgebonden budget ontvangen indien hij aan de voorwaarden daarvoor voldoet. Bij het onderzoek zal het college dienen te bekijken of de betrokkene die een persoonsgebonden budget wenst, aan de gestelde voorwaarden kan voldoen. Ingevolge artikel 2.1.3, derde lid, moet de gemeente in de verordening regelen op welke wijze de hoogte van een persoonsgebonden budget wordt bepaald. In 2.3.6 is o.a. geregeld dat de verordening bepaalt onder welke voorwaarden de ontvanger van een persoonsgebonden budget daarmee informele zorg kan inkopen. De eerste volzin verplicht het college om over de mogelijkheden aan de betrokkene informatie te verstrekken. De tweede volzin verplicht het college de betrokkene in te lichten over de gevolgen van een keuze voor een persoonsgebonden budget (zoals het blijven voldoen aan de voorwaarden). Het college dient er redelijkerwijs zeker van te zijn dat de betrokkene zich bewust is van alle rechten en plichten die de keuze voor een persoonsgebonden budget met zich brengt. De informatieverstrekking is vormvrij.

vierde lid

Bij het aan een aanvraag van een maatwerkvoorziening voorafgaande onderzoek is van groot belang dat dit in goede samenspraak met de cliënt plaatsvindt; alleen dan kan goed in kaart worden gebracht wat iemands problemen zijn, wat zijn leefomstandigheden en zijn sociale omgeving (gezin en sociaal netwerk) zijn en wat de mogelijke oplossingen daarvoor zijn. Daarbij is het natuurlijk ook nodig dat de cliënt over zichzelf en zijn situatie zo volledig mogelijke gegevens aan het college verstrekt. Analooq aan artikel 4:2 van de Awb, dat voor de aanvraagfase van een besluit regelt dat de aanvrager de nodige gegevens moet verstrekken, is met dit lid geregeld dat de cliënt daartoe ook in de voorafgaande onderzoeksfase gehouden is.

vijfde lid

Ter afsluiting van het onderzoek verstrekt het college de betrokkene of zijn vertegenwoordiger een weergave van de uitkomsten van het onderzoek. Dit helpt betrokkene om te beslissen of hij een gemotiveerde aanvraag voor een maatwerkvoorziening wil doen. De weergave van de uitkomsten van het onderzoek zal daarom schriftelijk moeten worden verstrekt. Dit kan deels wellicht plaatsvinden door het bijvoegen van standaardinformatie, bijvoorbeeld over de rechten en plichten van een persoonsgebonden budgethouder. Het is denkbaar dat het onderzoek aan de hand van een conceptaanvraag (aanvraagformulier) plaatsvindt. In dat geval is het praktisch om de betrokkene tevoren een model voor een conceptaanvraag ter hand te stellen. De formulering maakt het mogelijk de verstrekking van de weergave achterwege te laten als de cliënt aangeeft daarop geen prijs te stellen. Dat kan zich o.a. voordoen als de onderzoeksprocedure ertoe heeft geleid dat betrokkene wegen heeft gevonden om zelf of met hulp van anderen of door gebruik te maken van algemene voorzieningen zijn problematiek op te lossen en kenbaar heeft gemaakt geen aanvraag te zullen doen.

zesde lid

Het zesde lid regelt dat een aanvraag voor een maatwerkvoorziening alleen kan worden gedaan als eerst een onderzoek is uitgevoerd. Van een uitzondering daarop is sprake wanneer het onderzoek niet binnen de gestelde termijn is afgerond en betrokkene niet bereid is langer te wachten.

Artikel 2.3.3

Aangezien het onderzoek zes weken in beslag kan nemen, is in dit artikel opgenomen dat het college tijdens het onderzoek na een melding in spoedeisende gevallen onverwijld een passende tijdelijke maatregel neemt in afwachting van de uitkomst van het onderzoek en de aanvraag van betrokkene. De noodzaak om een tijdelijke maatwerkvoorziening te verstrekken, zal slechts in bijzondere gevallen aanwezig zijn. Indien de betrokkene in een situatie verkeert waarin uitstel van een maatregel niet mogelijk is, dient het college daarnaar te handelen en de betrokkene in afwachting van de uitkomst van het onderzoek en de aanvraag tegemoet te komen. Het niet tijdig – d.w.z. niet onverwijld – nemen van een beslissing tot verstrekking van een tijdelijke maatwerkvoorziening is een fictieve weigering, waartegen de belanghebbende op grond van de

Awb bezwaar (al dan niet gepaard gaande met een verzoek om een voorlopige voorziening) en beroep kan aantekenen.

De maatregel dient te passen bij de gegeven omstandigheden, dat wil zeggen dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de behoefte van de betrokkene, zonder dat van het college kan worden verwacht dat hij op stel en sprong een precies passende maatregel treft. De zinsnede 'daaronder begrepen de gevallen waarin terstond opvang noodzakelijk is, al dan niet in verband met huiselijk geweld' is opgenomen om te benadrukken dat het college in situaties waarin crisisopvang noodzakelijk is, acuut in actie moet komen door een passende tijdelijke maatregel te treffen die gericht is op onderdak en begeleiding.

Artikel 2.3.4

Om de identiteit vast te stellen van degene die zich bij het college meldt met een hulpvraag, vraagt het college de betrokkene zich te legitimeren met een geldig identiteitsbewijs als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht. Het kan gaan om een reisdocument als bedoeld in de Paspoortwet; dat zijn het nationaal paspoort, een diplomatiek paspoort, een dienstpaspoort, een reisdocument voor vluchtelingen, een reisdocument voor vreemdelingen en andere reisdocumenten door de Minister van Veiligheid en Justitie vast te stellen, en een reisdocument van het Europese deel van Nederland, te weten een Nederlandse identiteitskaart. Naast de genoemde documenten uit de Paspoortwet, kan een vreemdeling zich legitimeren met een document waarover hij op grond van de Vreemdelingenwet 2000 beschikt ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Tot slot biedt een geldig nationaal, diplomatiek of dienspaspoort dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, de mogelijkheid tot legitimatie van een betrokkene, voor zover hij de nationaliteit van die andere lidstaat bezit.

Artikel 2.3.5

eerste lid

Iemand die in aanmerking denkt te komen voor maatschappelijke ondersteuning bestaande uit ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie of uit beschermd wonen of opvang (artikel 1.2.1), kan daarvoor na de onderzoekfase een aanvraag indienen bij het college. Hoewel er informeel vooroverleg, het onderzoek, plaats dient te vinden (artikel 2.3.2), zal de uiteindelijke aanvraag schriftelijk bij het college moeten worden ingediend. Het college is het bevoegde orgaan om te beslissen of een maatwerkvoorziening aan de aanvrager wordt verstrekt. Dit artikel benadrukt dat voor het door het college toekennen van een maatwerkvoorziening altijd een aanvraag nodig is.

In dit lid is verduidelijkt dat alleen een ingezetene van de gemeente een aanvraag voor een maatwerkvoorziening ten behoeve van zijn zelfredzaamheid of participatie kan doen. Bij opvang en beschermd wonen ligt dat anders; een aanvraag om opvang of beschermd wonen kan door iedere ingezetene van Nederland worden gedaan. Dit sluit aan bij de opzet van artikel 1.2.1.

tweede lid

Het college heeft bij het onderzoek van de melding een zodanig beeld van de betrokkene gekregen dat, zodra een aanvraag wordt ingediend, alleen nog een beschikking moet worden afgegeven. De voorbereiding op het nemen van de beslissing heeft grotendeels in de onderzoeksfase al plaatsgevonden. Voor iemand die maatschappelijke ondersteuning behoeft, is het van belang dat hij niet te lang op een beslissing van de gemeente hoeft te wachten. Aangezien het college op grond van artikel 2.3.2 al een termijn van maximaal zes weken heeft om een melding te onderzoeken en aan de betrokkene een weergave van de uitkomst van het onderzoek te verstrekken, wordt het mogelijk geacht dat het college binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag een beschikking afgeeft; indien het in een incidenteel geval toch onmogelijk mocht zijn om tijdig een beslissing te nemen, is het in elk geval wenselijk betrokkene daarover gemotiveerd te informeren; dat kan er wellicht toe bijdragen dat niet onnodig procedures worden gestart wegens het uitblijven van de beslissing.

derde en vierde lid

Het derde en vierde lid bevatten nadere regels over de inhoud van de door het college op een aanvraag te nemen beslissing. Het derde lid bepaalt dat het college moet bezien wat iemand met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen nodig heeft om hem in staat te stellen tot zelfredzaamheid of participatie. Het vierde lid ziet op degene die niet in staat is zich te handhaven in de samenleving (beschermd wonen of opvang).

Met de eerste volzin van beide leden wordt tot uitdrukking gebracht dat het college, indien betrokkene naar het oordeel van het college is aangewezen op ondersteuning met een maatwerkvoorziening, gehouden is hem een maatwerkvoorziening te verstrekken. De maatwerkvoorziening is nadrukkelijk een hekkensluis. Alleen wanneer iemand echt niet zelf of met hulp van zijn omgeving in staat is tot zelfredzaamheid of participatie en ook een algemene voorziening geen uitkomst biedt, is er een rol voor het college. Dat is niet het geval wanneer het gaat diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen die naar hun aard algemeen gebruikelijk zijn (fiets, schoonmaakmiddelen, wandelstok, eenvoudige rollator). Wanneer iemand beschikt over algemeen gebruikelijke zaken, maar deze in verband met zijn beperking of problemen niet meer afdoende zijn, kan aanleiding bestaan om een voorziening te treffen. Dat is ook niet het geval als de aanvrager zijn hulpvraag redelijkerwijs van te voren had kunnen voorzien en met zijn beslissing had kunnen voorkomen, bijvoorbeeld: indien iemand is aangewezen op een rolstoel en een huis koopt waarin veel dure aanpassingen moeten worden aangebracht, had het in de rede gelegen dat de aanvrager in een al aangepast huis zou zijn gaan wonen.

De eerste volzin legt met de woorden 'Indien de cliënt naar het oordeel van het college' etc. vast dat bij de vraag of iemand op een maatwerkvoorziening is aangewezen, net zoals dat in de Wmo het geval was, het oordeel van het college beslissend is. Daarmee is niet gezegd dat betrokkene niet het oordeel van de rechter zou kunnen invoeren, indien hij het niet met die beslissing eens is. De rechter zal in dat geval met name toetsen of de beslissing op zorgvuldige wijze en met inachtneming van de wettelijke en gemeentelijke regels is genomen.

Het college komt bij het bepalen van de keuze van de te verstrekken maatwerkvoorziening in beginsel een zekere vrijheid toe. Deze vrijheid sluit aan bij het uitgangspunt dat voor elke individuele cliënt, nadat eenmaal diens problematiek en de daarvoor mogelijke en wenselijke oplossingen in kaart is gebracht, zoveel mogelijk maatwerk moet worden geleverd, dat bij diens situatie en problematiek aansluit, en dat het college, als die problematiek maatwerk noodzakelijk maakt, niet kan volstaan met standaardoplossingen. De te treffen maatwerkoplossing kan heel divers van aard zijn. Er bestaat dus niet één oplossing; er kunnen meerdere wegen naar Rome leiden. Het is aan het college, waar mogelijk rekeninghoudend met de redelijke wensen van de aanvrager, om te besluiten op welke wijze hij de aanvrager ondersteunt en met welk pakket van op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van die persoon afgestemde diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen of andere maatregelen. Het college zal iemand die bijvoorbeeld niet zelf uit zijn bed kan komen, in ieder geval een vorm van ondersteuning moeten bieden. Bij de keuze van de ondersteuning mag de gemeente kosten van de verschillende oplossingen betrekken (bijvoorbeeld een woningaanpassing versus verhuizing naar een aangepaste woning). Het college zal zich ook moeten beraden over de vraag voor welke termijn het verstrekken van een maatwerkvoorziening aangewezen wordt geacht. Die termijn zal verschillen al naar gelang de aard van de problematiek.

De tweede volzin van de beide leden stelt enkele inhoudelijke eisen aan de aard en omvang van de te verstrekken maatwerkvoorziening.

Deze volzin in het derde lid formuleert allereerst de eis dat de te verstrekken maatwerkvoorziening een passende bijdrage moet leveren aan het bereiken van een situatie waarin de cliënt in staat is tot zelfredzaamheid en participatie; in het vierde lid is de eis dat de te verstrekken maatwerkvoorziening een passende bijdrage moet leveren aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen of opvang. De beoordeling of een passende bijdrage is, zal uiteraard moeten plaatsvinden op basis van en rekening houdend met de resultaten van het voorafgaande

onderzoek. In de geest van een motie van het lid Van der Staaij c.s.⁵³ zij erop gewezen dat de deze verplichting van de gemeente ook met zich brengt dat de gemeente ook rekening houdt met de ondersteuningsbehoefte en mogelijkheden van de mantelzorger. In de visie van de regering is aldus gewaarborgd dat de gemeente te allen tijde integraal dient te kijken naar de situatie van de cliënt en diens mantelzorger en vervolgens de daarbij behorende ondersteuning op maat dient te bieden.

De verplichting om een maatwerkvoorziening te verstrekken, gaat niet zo ver dat de aanvrager in exact dezelfde of wellicht zelfs betere positie wordt gebracht dan waarin hij verkeerde voor hij de ondersteuning nodig had. De gevraagde ondersteuning dient in een redelijke verhouding te staan tot wat de situatie van de aanvrager was voor hij ondersteuning nodig had.

Ook is (in het derde lid) voorgeschreven dat de te verstrekken maatwerkvoorziening eraan moet bijdragen dat betrokkene zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven. De eigen leefomgeving is niet per definitie gelijk aan het eigen (huur)huis, maar in de meeste gevallen zal er wel sprake moeten zijn van het zo lang mogelijk thuis blijven wonen. De eigen leefomgeving kan echter ook breder worden opgevat: de omgeving van de eigen buurt of de omgeving van het eigen sociale netwerk. In het vierde lid is voorgeschreven dat de maatwerkvoorziening eraan moet bijdragen dat betrokkene zo snel mogelijk weer in staat geraakt zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven.

De verplichting om maatwerk te leveren is in het wetsvoorstel breder geformuleerd dan in de Wmo het geval was met de vier daarmee te realiseren resultaten van artikel 4, en ziet op alle gevallen waarin iemand problemen heeft met zijn zelfredzaamheid en participatie, of beschermd wonen of opvang nodig heeft. In verband daarmee is het te bereiken resultaat in het wetsvoorstel op een wat andere wijze vastgelegd (de eisen van de tweede volzin).

Het is uiteraard van groot belang dat in de aan de indiening van een aanvraag voorafgaande onderzoeksfase (artikel 2.3.2) in goede samenspraak met betrokkene (en degenen die hem daarbij ondersteunen) uiterst zorgvuldig de problematiek en zijn behoeften en wensen in kaart worden gebracht en vervolgens zorgvuldig wordt gezien wat deze op eigen kracht of met hulp van personen uit zijn sociale netwerk (gebruikelijke hulp, mantelzorg of anderszins) kan doen om de problematiek te verkleinen of op te lossen en wat het gebruikmaken van algemene voorzieningen daaraan kan bijdragen. Daarmee ontstaat voor betrokkene en het college ook zicht op de aard en omvang van de behoefte aan ondersteuning door middel van een maatwerkvoorziening. Als dit allemaal zorgvuldig is gebeurd, zal het college op basis daarvan tot zijn beslissing inzake de aard en omvang van de te verstrekken maatwerkvoorziening kunnen komen. Het spreekt voor zich dat de door het college genomen beslissing zal moeten berusten op een zorgvuldige motivering die inzicht biedt in de door het college gemaakte keuzen en die deze keuzen kan dragen. Het is uiteraard denkbaar dat betrokkene het niet of niet geheel eens is met de genomen beslissing en daartegen wellicht bezwaar zal willen maken. Aan de hand van de gegeven motivering zal hij dan moeten kunnen vaststellen of de door het college gemaakte afweging in overeenstemming is met de wettelijke eisen.

De formulering van deze tweede volzin moge duidelijk maken dat het gaat om een wettelijke norm waaraan de rechter in voorkomend geval 'vol' kan toetsen.

Indien de rechter (na het doorlopen van de bezwaarprocedure) oordeelt dat de geboden maatwerkvoorziening niet aan deze eisen voldoet (de toets aan de wettelijke normen niet kan doorstaan) en het beroep tegen de beslissing van het college daarom gegrond verklaart, zal het college een nieuwe beslissing moeten nemen die wel aan de wettelijke eisen voldoet.

vijfde lid

Indien de aanvrager in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, dient het college de maatwerkvoorziening conform dit vijfde lid, waar dat aan de orde is, af te stemmen op een aantal

⁵³ Motie van het lid Van der Staaij, Van 't Wout, Otwin van Dijk, Bergkamp en Dik-Faber van 30 oktober 2013 (TK 2013-2014, 33 750 XVI, nr. 44).

zaken. Onderdeel a spreekt van de omstandigheden en mogelijkheden van de aanvrager. Er is per definitie pas sprake van een maatwerkvoorziening indien deze zorgvuldig is afgestemd op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van die persoon, zoals die in het onderzoek in kaart zijn gebracht. Met de formulering 'omstandigheden en mogelijkheden' wordt bedoeld dat het maatwerkvoorziening moet zijn afgestemd op de situatie van de aanvrager. Daarbij kan worden gedacht aan de woonsituatie (incl. inventaris), gezinssituatie, medische situatie, etc.

De onderdelen b, c en d benadrukken dat het maatwerkvoorziening gecoördineerd moet worden met zorg, hulp en andere diensten uit het sociale domein. De formulering 'voor zover daartoe aanleiding bestaat' maakt duidelijk dat het college alleen dan tot deze afstemming verplicht is als de in het onderzoek verzamelde gegevens daartoe aanleiding geven. De afstemming kan ook inhouden dat het college de aanvrager indien nodig verwijst naar de Zvw, Wet op de jeugdzorg/Jeugdwet, Wet werk en bijstand etc.

De rechter zal in zijn oordeel kunnen betrekken of aan deze eisen voldaan is.

zesde lid

Dit wetsvoorstel regelt dat gemeenten mensen met beperkingen en problemen zo nodig moet ondersteunen opdat zij zo lang mogelijk in de eigen woonomgeving kunnen blijven leven. De gemeentelijke verantwoordelijkheid houdt echter op indien iemand kampt met een zodanig ernstige problematiek dat hij op grond van de wettelijke aanspraken in de AWBZ in aanmerking komt voor opnemings in een instelling. Indien bij het onderzoek blijkt dat iemand beschikt over een indicatiebesluit voor, en daarmee een recht op AWBZ-zorg, kan het college derhalve weigeren een maatwerkvoorziening te verstrekken dan wel een al toegekende maatwerkvoorziening te beëindigen. Het zesde lid legt deze bevoegdheid vast.

Het zesde lid regelt voorts, dat het college een maatwerkvoorziening kan weigeren indien het gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de cliënt voor een AWBZ-indicatie, en daarmee voor AWBZ-zorg, in aanmerking zou komen indien hij een dergelijke indicatie zou aanvragen.

Het college kan immers bij het onderzoek van mening zijn dat de zorgbehoefte van de cliënt zodanig is, dat hij op zijn aanvraag een indicatiebesluit voor AWBZ-zorg zou krijgen. Het is dan van belang dat duidelijkheid wordt verkregen over de vraag of betrokkene is aangewezen op AWBZ-zorg.

Indien het college inderdaad op basis van het onderzoek tot de conclusie komt dat dat het geval is, zal zulks vanzelfsprekend met de cliënt besproken worden. Deze kan een termijn worden gesteld voor het aanvragen van een indicatiebesluit. Indien betrokkene daaraan gevolg geeft en dit leidt tot een indicatiebesluit dat hem recht geeft op opnemings in een instelling, is het gerechtvaardigd dat het college weigert betrokkene (nog langer) een maatwerkvoorziening te verstrekken. In het algemeen geldt dat de cliënt die naar verwachting aan de indicatiecriteria voor de AWBZ voldoet, maar geen indicatiebesluit aanvraagt, de gevolgen daarvan niet op de gemeente kan afwentelen.

Als de cliënt geen AWBZ-indicatie willen aanvragen omdat hij thuis wil blijven wonen, en als dat, met ondersteuning (door het eigen netwerk en door de gemeente vanuit de Wmo) ook verantwoord is, maakt het onderzoeken van die omstandigheden deel uit van het reguliere onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden van de cliënt. Daarbij kan het ook nodig zijn, dat de gemeente zich verstaat met het CIZ en eventueel de zorgverzekeraar om te bespreken wat in de thuissituatie mogelijk en verantwoord is. Dat past in de aard van het wetsvoorstel, dat bedoeld is om het mogelijk te maken burgers zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten wonen. Van de gemeente mag dan ook een uiterste inspanning worden verwacht om daaraan bij te dragen. Het zo maar weigeren van de voorziening(en), zonder onderzoek en beslissing op het verzoek, is vanzelfsprekend niet aan de orde.

Uiteindelijk beslist de gemeente op de aanvraag om (een) maatwerkvoorziening(en) te verstrekken en op de vraag of het thuis nog (verantwoord) kan. De gemeente kan niet beslissen dat iemand AWBZ-zorg aanvraagt; dat is uiteindelijk een eigen keuze.

Als de cliënt al geïndiceerd is voor de AWBZ, heeft die cliënt recht op AWBZ-zorg en is terugverwijzing naar de gemeente niet meer aan de orde. Als het CIZ tot het oordeel komt dat een AWBZ-indicatie niet kan worden verkregen, is het aan het college en - bij behoefte aan verpleging

en verzorging - de zorgverzekeraar om alsnog (weer) in de benodigde ondersteuning en zorg te voorzien.

Artikel 2.3.6

eerste lid

Uitgangspunt is dat de cliënt een maatwerkvoorziening 'in natura' krijgt. De mogelijkheid van het toekennen van een persoonsgebonden budget bestaat echter, indien de aanvrager dit wenst. In dat geval krijgt de aanvrager een persoonsgebonden budget toegekend waarmee hij de mogelijkheid heeft zelf te bepalen bij wie de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen wil inkopen die tot de maatwerkvoorziening behoren. Er wordt geen bedrag aan de cliënt uitgekeerd waaruit hij zelf betalingen kan doen; er wordt hem een bedrag ter besteding beschikbaar gesteld. Namens het college worden door de SVB betalingen verricht. Voor een trekkingsrecht is gekozen om fraude met besteding van het persoonsgebonden budget zoveel mogelijk te voorkomen. Aldus is gewaarborgd dat het persoonsgebonden budget slechts wordt besteed om diensten, activiteiten, roerende zaken of woningaanpassingen in te kopen die ertoe strekken betrokkene de ondersteuning te bieden die in de maatwerkvoorziening is opgenomen. De formulering 'een persoonsgebonden budget dat de cliënt in staat stelt' duidt erop dat het persoonsgebonden budget toereikend moet zijn om de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren van derden te betrekken.

tweede lid

Het wetsvoorstel kent de mogelijkheid om een persoonsgebonden budget toegekend te krijgen, maar verbindt daaraan strenge voorwaarden. In het onderzoek, bedoeld in artikel 2.3.2, komt aan de orde in hoeverre de aanvrager in aanmerking kan komen voor een persoonsgebonden budget. Artikel 2.3.6, tweede lid, stelt het krijgen van een persoonsgebonden budget afhankelijk van drie voorwaarden; voorafgaand aan toekenning van het persoonsgebonden budget wordt getoetst of aan die voorwaarden is voldaan.

onderdeel a

Zo moet het college kunnen vaststellen dat de aanvrager – al dan niet met hulp van mensen uit zijn sociale netwerk – in staat is om de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, zelf bij derden in te kunnen kopen. Het gaat daarbij om de vraag of hij, met de hulp van zijn omgeving, in voldoende mate in staat is te achten tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake. De cliënt moet immers een contract aangaan en dient daartoe bekwaam te zijn. Het gaat daarbij niet om het beheren van het persoonsgebonden budget zelf. Het college moet daarom bij het toekennen van een persoonsgebonden budget de overtuiging hebben dat de cliënt de verantwoordelijkheden die komen kijken bij het inkopen van de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, aankan. Indien de cliënt niet zelf in voldoende mate in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen, kan iemand uit zijn sociale netwerk hem daarin bijstaan. Dit kunnen bijvoorbeeld de ouders van een minderjarige zijn, een buurman, een voogd etc. Ook de vertegenwoordiger van de cliënt (curator, bewindvoerder, mentor, gemachtigde) die wellicht (nog) niet tot het sociale netwerk van de cliënt behoort, kan de cliënt ondersteunen bij het verantwoordelijk inkopen van de diensten hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren.

onderdeel b

Ook geldt als voorwaarde dat de cliënt zijn wens om de maatwerkvoorziening in plaats van 'in natura' door middel van een persoonsgebonden budget geleverd te krijgen omdat de maatwerkvoorziening in zijn ogen niet passend is, moet onderbouwen. Het volstaat niet eenvoudig mede te delen dat hij de ondersteuning van gecontracteerde aanbieders niet wenst. Om dit te doen, zal hij moeten aantonen dat hij zich voldoende heeft georiënteerd op de maatwerkvoorziening 'in natura' en moeten onderbouwen waarom hij deze niet passend acht. Mogelijk kan het college de maatwerkvoorziening aanpassen of alsnog de gewenste aanbieder contracteren.

onderdeel c

Ten slotte worden eisen gesteld aan kwaliteit van de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die met het persoonsgebonden budget worden ingekocht. Voor de maatwerkvoorziening zijn die eisen vastgelegd in de wet en de verordening (artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel c). De gemeente zal zich ervan vergewissen dat er waarborgen zijn dat de kwaliteit van de ingekochte ondersteuning goed is, hetgeen zowel voor de veiligheid van de cliënt als voor de effectiviteit van de inzet van middelen van groot belang kan zijn.

derde lid

De cliënt die aan de voorwaarden van het tweede lid voldoet (dit wordt vooraf getoetst), kan een persoonsgebonden budget krijgen. Wel krijgt de gemeente de bevoegdheid in de verordening te bepalen dat voor het inkopen van ondersteuning in het informele circuit, d.w.z. bij personen die behoren tot het sociale netwerk van de cliënt - nadere voorwaarden gelden. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat het persoonsgebonden budget alleen ingezet kan worden als de informele hulp goedkoper is dan formele hulp. De te stellen voorwaarden kunnen niet zover gaan dat het inschakelen van informele hulp geheel wordt uitgesloten.

vierde lid

Het kan om redenen van doelmatigheid niet wenselijk zijn een persoonsgebonden budget te verstrekken als de gemeente daardoor duurder uit zou zijn omdat inkoopvoordelen zouden wegvallen als te veel personen zelf ondersteuning willen inkopen met een pgb. Om die reden kan de gemeente een cliënt een persoonsgebonden pgb weigeren (onderdeel a). Daarnaast heeft de gemeente op grond van onderdeel b de mogelijkheid om een cliënt een pgb te weigeren als de gemeente eerder een beslissing om een maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden pgb te verstrekken heeft herzien of ingetrokken, omdat de cliënt toen onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt (artikel 2.3.10, onderdeel a), niet voldeed aan de gestelde voorwaarden (artikel 2.3.10, onderdeel d) of de maatwerkvoorziening of het pgb niet of voor een ander doel gebruikte (artikel 2.3.10, onderdeel e).

vijfde lid

Bij de Aanpassingswet derde tranche Awb is de subsidietitel buiten toepassing verklaard op verstrekkingen in natura, gelet op de connexiteit met de bijzondere bijstand als bijzondere aanvullende inkomensvoorziening. Het pgb geeft aanspraak op betalingen namens het college van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen. Weliswaar ontstaat een recht op betaling, maar het geld komt niet op de rekening van de cliënt. Gelet op dit karakter van een eenmaal toegekend pgb, dat ligt tussen een aanspraak op geld en een aanspraak op een maatwerkvoorziening, ligt het voor de hand om de bestaande situatie dat titel 4.2 van de Awb niet van toepassing is op pgb's te prolongeren.

Artikel 2.3.7

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat een persoonsgebonden budget voor een woningaanpassing wordt verstrekt aan de cliënt, terwijl in artikel 7, tweede lid, van de Wmo was geregeld dat een financiële tegemoetkoming voor een woningaanpassing wordt verstrekt aan de eigenaar van de woning. Met artikel 6.33 van dit wetsvoorstel wordt artikel 16 van de Woningwet geschrapt, dat daarbij aansluitend regelde dat de eigenaar van de woning van rechtswege verplicht is de aanpassing van de woning uit te voeren. Uit artikel 16 van de Woningwet vloeide expliciet voort dat de woningaanpassing bij vertrek van de huurder uit de woning niet ongedaan hoefde te worden gemaakt; immers de aanpassing werd door de eigenaar zelf aangebracht.

Wat bij de gewijzigde opzet behouden dient te blijven, is dat een eigenaar een noodzakelijke woningaanpassing die door het college of de cliënt wordt aangebracht op grond van het wetsvoorstel dient te accepteren. Dit om te voorkomen dat de eigenaar door weigeren van toestemming een noodzakelijke aanpassing zou kunnen blokkeren. Daarom regelt artikel 2.3.7 dat het college of de cliënt, zonder toestemming van de eigenaar van de woning als bedoeld in artikel 7:215 van het BW, de noodzakelijke woningaanpassing kan (laten) aanbrengen (eerste lid). Wel moet de eigenaar ingevolge het tweede lid in de gelegenheid worden gesteld daarover zijn mening

te geven. Dit geeft de eigenaar de gelegenheid om bij uitvoeringskwesties betrokken te zijn. Het derde lid bepaalt dat, in afwijking van artikel 7: 216, eerste lid, van het BW, de woningaanpassing bij het vertrek van de cliënt niet hoeft te worden verwijderd.

Verskil in de systematiek is dat in de Wmo en de Woningwet de eigenaar degene is die de woningaanpassing aanbrengt. In het wetsvoorstel brengt het college dan wel de cliënt de woningaanpassing aan. Het resultaat is echter gelijk: de cliënt hoeft bij vertrek de woningaanpassing niet ongedaan te maken.

Artikel 2.3.8

eerste lid

De in het eerste lid geregelde inlichtingenverplichting heeft als uitgangspunt dat van de cliënt aan wie een maatwerkvoorziening of een daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget is verstrekt, verlangd kan worden dat hij voldoende gegevens en inlichtingen verstrekt om het college in staat te stellen te beoordelen of het beroep op die maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget terecht is gedaan. Indien het de cliënt redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat er feiten en omstandigheden, of daarin opgetreden wijzigingen, zijn die van invloed kunnen zijn op de toekenning van de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget, dient de cliënt dit onverwijld aan het college te melden. Verstrekt de belanghebbende niet onverwijld uit eigen beweging of op verzoek van het college alle gevraagde inlichtingen en bewijsstukken, dan heeft dat gevolgen voor de toekenning van de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget. Het college kan niet alleen bij een aanvraag, maar ook in andere stadia concrete informatie en bewijsstukken van de belanghebbende vragen.

tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de verplichting uit het eerste lid niet geldt als de feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij regeling van Onze Minister aan te wijzen administraties.

derde lid

Het derde lid bevat een algemene medewerkingverplichting en ziet op alle denkbare vormen van medewerking. Het niet verlenen van specifiek verlangde medewerking kan voor het college aanleiding vormen een maatwerkvoorziening niet te verstrekken, in te trekken of op te schorten. Het gaat hier om medewerking verlenen bij het onderzoek en daarna. Uit artikel 5:20 Awb vloeit voorts een medewerkingsverplichting jegens de toezichthouder voort.

Artikel 2.3.9

eerste lid

Omdat een maatwerkvoorziening een op maat van de persoon gesneden afgestemd geheel van maatregelen is, is in het eerste lid opgenomen dat het college periodiek nagaat of het pakket aan maatregelen nog altijd 'op maat' is en of het eventueel verstrekte persoonsgebonden budget nog passend is. Hoe vaak dit noodzakelijk zal zijn, zal mede afhangen van de ondersteuningsbehoefte van betrokkene en hetgeen bij het onderzoek is vastgesteld. De bepaling kan ertoe leiden dat het college na onderzoek tot de conclusie komt dat het geheel aan maatregelen nog altijd goed op de persoon is afgestemd, maar ook dat het college tot een heroverweging komt en beslist dat de cliënt meer of minder diensten hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen nodig heeft.

tweede lid

Bij de periodieke evaluatie dient het college artikel 2.3.2, tweede en derde lid, toe te passen. Dit betekent dat het college bij de evaluatie de onderwerpen onderzoekt die ook in het kader van het onderzoek na de melding zijn onderzocht. Tevens wordt de toekenning van het persoonsgebonden budget opnieuw in ogenschouw genomen. Het college stelt vast gedurende welke termijn iemand een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget krijgt. Tijdens de

periodieke evaluatie wordt in ieder geval bekeken hoe de uitkomsten van het onderzoek zich verhouden tot de beschikking met een bepaalde looptijd.

Artikel 2.3.10

eerste lid

Het eerste lid voorziet in de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een verstrekte maatwerkvoorziening of een daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget te herzien dan wel in te trekken. Het herzien en intrekken van een maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget is geen verplichting voor het college, maar een bevoegdheid. Hiermee krijgt het college ruimte om de te nemen beslissingen af te stemmen op lokaal beleid en specifieke individuele omstandigheden.

Een reden voor het college om dit artikel toe te passen, kan zijn wanneer de cliënt onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en het college, wanneer zijn beslissing op de juiste of volledige gegevens gebaseerd zou zijn, tot een andere beslissing zou zijn gekomen (onderdeel a). Indien de cliënt de op hem rustende inlichtingenplicht jegens het college niet of niet behoorlijk nakomt, kan het college een besluit tot toekenning van een maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget herzien of intrekken. Op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan dit alleen indien de cliënt redelijkerwijs kon begrijpen dat hij ten onrechte een maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget ontving. Daarnaast ligt het voor de hand dat het college de cliënt in de gelegenheid stelt de juiste gegevens aan te leveren of de onvolledige gegevens aan te vullen alvorens hij beslist dat een maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget wordt herzien of ingetrokken.

Het college zal ingevolge artikel 2.3.9 periodiek onderzoeken of er aanleiding is een beslissing als bedoeld in de artikelen 2.3.5 of 2.3.6 (persoonsgebonden budget) te heroverwegen. Uit dit onderzoek kan blijken dat de cliënt niet langer op de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget is aangewezen (onderdeel b) of dat het maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget niet meer toereikend is (onderdeel c). De cliënt kan uiteraard ook buiten de periodieke evaluatiemomenten om aan de bel trekken bij het college. Wanneer de cliënt niet langer is aangewezen op de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget, zal het college deze intrekken. Van herziening zal sprake zijn wanneer het maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget niet meer toereikend blijken te zijn.

Ook indien de cliënt niet voldoet aan de voorwaarden die bij de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget zijn gesteld, kan de beslissing worden herzien of ingetrokken (onderdeel d). Wanneer een cliënt bijvoorbeeld niet langer in staat kan worden geacht om de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren, kan het college besluiten de beslissing hieromtrent te herzien of in te trekken.

Als blijkt dat de cliënt de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget niet gebruikt, niet aanwendt of niet besteedt (onderdeel e), kan daaruit worden afgeleid dat de cliënt de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget niet nodig heeft. Dit artikel geeft het college een handvat om in dergelijke gevallen de beslissing te herzien of in te trekken. Uiteraard zal het college moeten kijken naar de omstandigheden van het specifieke geval. Wanneer iemand immers tijdelijk geen gebruik maakt van een maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget, bijvoorbeeld omdat hij is opgenomen in een ziekenhuis, zal het praktischer zijn de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget tijdelijk op te schorten. Wanneer echter onmiskenbaar is dat een maatwerkvoorziening of een daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget door de cliënt niet wordt gebruikt, omdat hij ook zonder of met minder ondersteuning blijkt toe te kunnen, kan het college de beslissing herzien dan wel intrekken.

Voorts biedt dit artikel het college de mogelijkheid om cliënten die de maatwerkvoorziening of het daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget ongeoorloofd inzetten voor een ander doel dan

waarvoor deze zijn verstrekt, aan te pakken (onderdeel e). Ook in die gevallen kan het college zijn beslissing heroverwegen of intrekken.

In dit artikel zijn specifieke regels opgenomen met betrekking tot het herzien of intrekken van een beslissing. In die zin vormt dit artikel een *lex specialis* ten opzichte van de artikelen zoals die hieromtrent zijn opgenomen in de Awb.

tweede lid

Als een beslissing wordt ingetrokken of herzien, gaat het altijd om cliënten die op dat moment ondersteuning genieten. Uit de zorgvuldigheidsnormen vloeit voort dat de cliënt enige tijd gegund wordt om zich voor te bereiden op de gewijzigde situatie. Die termijn zal afhangen van de reden voor de herziening of intrekking. Zo zal het voor de hand liggen dat wanneer de intrekking plaatsvindt vanwege het verstrekken van onjuiste gegevens, er geen dan wel een zeer korte termijn wordt gehanteerd. Indien de ondersteuning wordt beëindigd omdat de cliënt inmiddels aanspraak heeft op AWBZ-zorg en dus niet langer is aangewezen op de maatwerkvoorziening of het persoonsgebonden budget, ligt het voor de hand dat een termijn wordt bepaald die het mogelijk maakt om de verlening van AWBZ-zorg aan de cliënt zorgvuldig te realiseren. Om die reden is in het tweede lid opgenomen dat het college in de beslissing opneemt op welk moment die beslissing in werking treedt.

§ 4. Verhaal van kosten

Artikel 2.4.1

Terugvordering van de geldswaarde van een ten onrechte genoten maatwerkvoorziening of ten onrechte genoten persoonsgebonden budget, wat op basis van het tweede lid een executoriale titel in de zin van het Tweede Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering oplevert, is alleen mogelijk in de in het eerste lid genoemde situaties. Het gaat dan om de situatie waarin een cliënt opzettelijk onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid. Omdat het niet in alle gevallen mogelijk is een al genoten maatwerkvoorziening terug te vorderen, kan het college de waarde van de genoten maatwerkvoorziening uitdrukken in een bedrag dat voor terugvordering in aanmerking komt.

Artikel 2.4.2

Aangezien een roerende zaak die aan de cliënt in gebruik is verstrekt als onderdeel van een maatwerkvoorziening of die is aangeschaft met een persoonsgebonden budget, dient ter ondersteuning van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie, dient deze niet vatbaar te zijn voor vervreemding, verpanding, belening of beslag. Omdat het kan zijn dat de cliënt een roerende zaak met goedgevinden van het college mag behouden na de periode waarvoor een beslissing als bedoeld om artikel 2.3.5 of 2.3.6 geldt, kan die roerende zaak na die periode wel vatbaar zijn voor vervreemding, verpanding, belening of beslag. Indien een beslissing voor onbepaalde tijd is afgegeven, zal de roerende zaak niet vervreemdbaar zijn totdat die beslissing is ingetrokken.

Artikel 2.4.3

eerste en tweede lid

Het regresrecht van de gemeente is de bevoegdheid om de kosten van een door hem verstrekte maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget te verhalen op degene die door zijn onrechtmatig handelen er de oorzaak van is dat de cliënt een beroep moet doen op een maatwerkvoorziening of daaraan gekoppeld persoonsgebonden budget. In de eerste twee leden is dit regresrecht geregeld. De regeling is gelijklopend aan de vergelijkbare maatregelen in de socialeverzekeringswetten. Het regresrecht is doorgaans beperkt tot gevallen van schuld aansprakelijkheid. Dat wil zeggen dat de gemeente de kosten van de aan de cliënt verstrekte maatwerkvoorziening of daaraan gekoppelde persoonsgebonden budget slechts kan verhalen indien het feit als gevolg waarvan de cliënt genoodzaakt werd ondersteuning van de gemeente in te roepen, als een onrechtmatige daad aan de veroorzaker kan worden toegerekend en deze daarvoor derhalve aansprakelijk is. Daarom blijven voor de vaststelling van het totale bedrag waarvoor aansprakelijkheid naar burgerlijk recht zou bestaan, de meeste artikelen betreffende wettelijke aansprakelijkheid buiten de schuld van degene die de schade veroorzaakt heeft (risicoaansprakelijkheid), buiten toepassing. Om dit te bewerkstelligen, wordt in artikel 197 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek een verwijzing naar artikel 2.4.3 opgenomen (artikel 6.35).

derde lid

In het derde lid is geregeld dat - indien de maatwerkvoorziening niet zonder meer is uit te drukken in een geldbedrag - er een schatting kan worden gemaakt van de geldswaarde van de geleverde maatwerkvoorziening. Daarbij kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop de schatting moet worden gemaakt.

vierde en vijfde lid

In het vierde en vijfde lid is, overeenkomstig de bepalingen in de socialeverzekeringswetten, een regeling getroffen voor het regres op de werkgever en de collega-werknemer, met dien verstande dat de schadeplichtigheid wordt beperkt tot opzet of bewuste roekeloosheid. Bij het ontbreken van een dergelijke bepaling zouden collega-werknemers in de gevallen waarin ze schuld zouden hebben aan een ongeval, door de verzekeraars van die collega's kunnen worden aangesproken voor de kosten die ten behoeve van die collega's zijn gemaakt. Waar mensen intensief samenwerken en

ongelukken die aan iemands schuld te wijten zijn zich makkelijk kunnen voordoen, acht de regering een dergelijk regres - en de noodzaak zich daarvoor te moeten verzekeren - niet wenselijk. Vandaar dat via een uitzonderingsbepaling het regresrecht wordt beperkt tot de gevallen waarin sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid. Het risico van ondersteuningskosten bij normale bedrijfsongevallen komt daarmee voor rekening van de gemeente.

Artikel 2.4.4

In dit artikel wordt geregeld dat collectivisering van de schadelast door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten mogelijk is. Daarbij is bepaald dat indien de VNG in verband met artikel 2.4.3, eerste lid, met schadeverzekeraars afspraken maakt over het betalen van een jaarlijkse afkoopsom, dit vooraf aan het desbetreffende jaar aan de gemeenten moet worden medegedeeld. Hierbij zal tevens moeten worden aangegeven welke verzekeraars zich aan de afspraken gebonden hebben. Voor gemeenten is dan duidelijk of zij voor individuele gevallen regres moeten nemen, dan wel dat de VNG de bedoelde schadelast voor dat jaar collectiviseert.

§ 5. Evaluatie van beleid

Artikel 2.5.1

Dit artikel verplicht het college te onderzoeken hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en jaarlijks de uitkomsten daarvan te publiceren. In dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt dat het gaat om een cliëntervaringsonderzoek. Bij een cliëntervaringsonderzoek wordt onderzocht wat de ervaringen zijn van de cliënten met de geboden ondersteuning en welk effect ze ervan hebben ondervonden wat betreft de verbetering van hun zelfredzaamheid of participatie en de wijze waarop zij zich kunnen handhaven in de samenleving. Op deze wijze worden zowel de vraag naar de resultaten van de maatschappelijke ondersteuning als de vraag naar de beleving ervan door de cliënten in één onderzoek geïntegreerd. Omdat gevraagd wordt naar de concrete ervaringen van de cliënten, zijn de uitkomsten van een cliëntervaringsonderzoek betrouwbaarder dan die van een klanttevredenheidsonderzoek, waarin gevraagd wordt naar een oordeel over de geboden diensten, vaak in de vorm van een rapportcijfer. Door in een ministeriële regeling eisen te formuleren inzake de methodiek en de reikwijdte van het in dit artikel beschreven ervaringsonderzoek wordt bewerkstelligd dat de uitkomsten van de ervaringsonderzoeken van de verschillende gemeenten onderling vergelijkbaar zullen zijn. Op deze wijze wordt nader invulling gegeven aan de lokale verantwoording over de uitkomsten van het beleid van het college aan de gemeenteraad. In de ministeriële regeling zal opgenomen worden onder welke burgers gemeenten ervaringsonderzoek dienen te verrichten. Hierbij gaat het ten minste – maar niet uitsluitend – om burgers die gebruik maken van voorzieningen, om mantelzorgers en vrijwilligers en burgers die zich met een ondersteuningsvraag tot de gemeente hebben gewend.

De ministeriële regeling zal ook voorschrijven op welke wijze het ervaringsonderzoek dient te worden afgenomen. Hierbij zal gekozen worden voor een methodologisch verantwoorde methodiek van ervaringsonderzoek, waarbij de administratieve lasten voor zowel cliënten, aanbieders als gemeenten tot een minimum beperkt zullen worden. In beginsel zullen alle gegevens jaarlijks verzameld en gepubliceerd dienen te worden.

Artikel 2.5.2

Teneinde zo nodig aan de Staten-Generaal verantwoording te kunnen afleggen over de werking van de wet, moet de minister kunnen beschikken over informatie. In aanvulling op artikel 124h van de Gemeentewet, is daarom in dit artikel bepaald dat de colleges verplicht zijn de minister desgevraagd kosteloos van de nodige gegevens te voorzien. Bij regeling kan nader worden omschreven welke gegevens over welke tijdvakken moeten worden geleverd.

§ 6. Overige bepalingen

Artikel 2.6.1

eerste lid

Het wetsvoorstel draagt de gemeenten op te voorzien in de ondersteuning van hun burgers. Elke gemeente mag vervolgens in beginsel zelf haar beleid ter zake bepalen. Voor bepaalde voorzieningen die niet in iedere gemeente aanwezig hoeven te zijn, ligt het echter voor de hand dat wordt gekozen voor een vorm van gemeentelijke samenwerking. Onder de Wmo was die samenwerking in ieder geval aan de orde voor de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Voor deze voorzieningen is er steeds een centrumgemeente die mede namens de andere samenwerkende gemeenten de opvang verzorgt. Ook wat betreft de steunpunten huiselijk geweld, de instellingen voor beschermd wonen en de in artikel 2.2.4, eerste lid, bedoelde anonieme hulp op afstand zal sprake moeten zijn van samenwerking tussen gemeenten. Ook deze hoeven niet in elke gemeente aanwezig te zijn.

Er is in dit wetsvoorstel in eerste instantie niet voor gekozen om de samenwerking voor al deze taken expliciet te regelen, doch om de colleges te verplichten om indien dit aangewezen is voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet met elkaar samen te werken. Gemeenten krijgen dus de verantwoordelijkheid om zelf deze samenwerking te organiseren op de onderwerpen waarvoor dit nodig is. In het algemeen kan ervan worden uitgegaan dat gemeenten, gelet op hun regierol en verantwoordelijkheid, tot de benodigde samenwerking met andere gemeenten komen. In beginsel zal het interbestuurlijk toezicht, in het bijzonder de regeling van de taakverwaarlozing voldoende zijn om gemeenten die de vereiste resultaten niet bereiken, daarop aan te spreken.

tweede lid

Als stok achter de deur, die slechts in uitzonderingsgevallen zal worden gebruikt, maakt het tweede lid het mogelijk bij amvb gebieden aan te wijzen waarbinnen colleges met het oog op een samenhangende uitvoering met elkaar moeten samenwerken. Alleen als gemeenten het nalaten om samen te werken terwijl dit wel noodzakelijk is, zullen zij bij amvb alsnog verplicht worden om samen te werken. Dit zal slechts als tijdelijke maatregel worden ingezet en het instrument zal alleen worden ingezet indien blijkt dat het gemeenten niet lukt om deze taken onderling te organiseren.

Met de VNG is afgesproken dat gemeenten zelf zorgdragen voor een landelijk dekkend stelsel aan samenwerkingsverbanden. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld over de vorm van samenwerking.

derde lid

De voordracht voor een amvb waarin samenwerking opgelegd wordt, zal worden gedaan in overeenstemming met de Minister van BZK, vanwege zijn verantwoordelijkheid inzake de decentrale overheden en zijn rol als coördinerend bewindspersoon van de ministeriële commissie decentralisaties. Die betrokkenheid waarborgt dat uiterst zorgvuldig met de bevoegdheid van het tweede lid zal worden omgegaan. Vooralsnog bestaat er geen voornemen om van die bevoegdheid gebruik te maken.

vierde lid

Met het vierde lid is voorzien in een extra waarborg tegen te lichtvaardige toepassing van de mogelijkheid tot oplegging van samenwerking aan gemeenten. De voorhangverplichting biedt eenieder de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen.

Artikel 2.6.2

Om redenen van uniformiteit en doelmatigheid en ter voorkoming van fraude is ervoor gekozen de uitvoering van de door de gemeenten verstrekte persoonsgebonden budgetten centraal te doen plaatsvinden door de SVB. Tot de uitvoerende taken van de SVB behoren naast het verrichten van de betalingen voor persoonsgebonden budgetten ook het registreren, adviseren, afdragen van belasting, administreren, toetsen op de door het college gestelde voorwaarden, controle op wet- en

regelgeving en het faciliteren van verplicht werkgeverschap. Dit brengt met zich dat gemeenten de SVB informatie zullen moeten verstrekken omtrent de verstrekte persoonsgebonden budgetten en dat de SVB aan de gemeente rekenschap zal moeten afleggen over de uitvoering. Het eerste lid regelt deze centrale uitvoering.

Artikel 2.6.3

Het college kan de taken die het op grond van deze wet heeft, laten uitvoeren door ambtenaren. Zo kan het college bijvoorbeeld het onderzoek en de verstrekking van een maatwerkvoorziening of persoonsgebonden budget in mandaat laten verrichten. Het wordt echter onwenselijk geacht dat deze taken, die zozeer zijn verweven met de specifieke overheidsverantwoordelijkheid op grond van deze wet, door derden doet uitvoeren die niet tot de overheid behoren. Dit artikel sluit daarom het verlenen van mandaat aan anderen dan bestuursorganen uit wat betreft het vaststellen van de rechten en plichten van de belanghebbende. Dit staat er uiteraard niet aan in de weg dat aan het college aan ondergeschikte ambtenaren kan mandateren.

Artikel 2.6.4

In geval het college het leveren van een voorziening door een derde (aanbieder) wil doen uitvoeren, zal het college daartoe gewoonlijk een overeenkomst met die derde sluiten. Afhankelijk van de aard van de levering of dienst die het college wil inkopen bij een derde en de vraag of het bedrag van de opdracht het drempelbedrag overschrijdt, zal het college daarbij rekening hebben te houden met de Aanbestedingswet 2012.

In artikel 2.114, eerste lid, van de Aanbestedingswet 2012 is bepaald dat aanbestedende dienst kan gunnen op grond van het criterium de economisch meest voordelige inschrijving. In afwijking van dit eerste lid bepaalt het tweede lid van artikel 2.114 van de Aanbestedingswet dat een aanbestedende dienst alleen kan gunnen op grond van het criterium de laagste prijs, indien de aanbestedende dienst de toepassing van dit criterium motiveert in de aanbestedingsstukken. Het komt er daarom kort gezegd op neer dat de Aanbestedingswet 2012 het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving' voorschrijft en dat, wanneer de aanbestedende dienst toch kiest voor het gunningscriterium 'laagste prijs', dit gemotiveerd moet worden.

Het eerste lid benadrukt dat wanneer de verlening van een voorziening wordt aanbesteed, het college de overheidsopdracht op grond van de naar zijn oordeel economisch meest voordelige inschrijving dient te gunnen en bepaalt vervolgens dat bij het stellen van nadere criteria ter invulling van het criterium 'economisch meest voordelige inschrijving' in ieder geval het nadere criterium 'kwaliteit' wordt opgenomen. Het tweede lid bepaalt vervolgens dat het college het criterium 'laagste prijs' niet mag gebruiken bij de aanbesteding van de verlening van een voorziening. Dientengevolge is er in dit wetsvoorstel geen gelegenheid gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 2.114, tweede lid, van de Aanbestedingswet 2012 biedt om gemotiveerd te kiezen voor het criterium 'laagste prijs'. Deze opzet waarbij sterk wordt ingezet op het waarborgen van de kwaliteit van de verlening van een voorziening, doet recht aan hetgeen was geregeld in artikel 10, derde lid, van de Wmo⁵⁴.

Artikel 2.6.5

eerste lid

Artikel 10a van de Wmo kende enige voorschriften die ertoe strekten te bevorderen dat, na de gunning van de opdracht tot het leveren van huishoudelijke hulp aan een andere aanbieder, de belangen van de betrokken medewerkers zorgvuldig in ogenschouw zouden worden genomen⁵⁵.

⁵⁴ Artikel 10, derde lid, is opgenomen met de Wet van 25 juni 2012 tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning ter bevordering van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning en in verband met de aanbesteding van huishoudelijke verzorging (Stb.2012, 310).

⁵⁵ Ingevoegd met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning, wat betreft de wijze waarop een aanspraak bestaat op een individuele voorziening en enige andere wijzigingen (31 795).

Het eerste lid bevatte de verplichting voor de 'nieuwe' aanbieder of aanbieders om met de verliezers van de aanbesteding in overleg te treden over de overname van personeel. Het tweede lid verplichtte het college om erop toe te zien dat dit overleg ook werkelijk plaats zou vinden. De verplichting van het eerste lid van artikel 10a van de Wmo is met een enigszins gewijzigde formulering, welke aansluit bij artikel 2.6.4, overgenomen. De bepaling van het tweede lid van artikel 10a van de Wmo is niet overgenomen, aangezien deze verplichting al is vervat in de opdracht aan het college in artikel 5.1 om ervoor te zorgen dat wordt toegezien op de naleving van deze wet.

tweede lid

Op grond van dit wetsvoorstel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het voortdurend zorg dragen voor de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning.

Een belangrijk aspect van continuïteit is het in stand houden van de relatie tussen de cliënt en de hulpverlener. Het is van belang voor de cliënt om niet onnodig vaak met nieuw personeel en andere werkwijzen geconfronteerd te worden. Dat de cliënt niet altijd hetzelfde gezicht ziet of blijft zien is onvermijdelijk. Het bevordert echter de continuïteit van de geboden ondersteuning wanneer de vertrouwde hulpverlener aan de cliënt verbonden blijft en draagt bij aan de mate waarin de cliënt continuïteit van de ondersteuning ervaart. Om die continuïteit zoveel mogelijk te (blijven) waarborgen, zullen gemeenten onder andere tijdig moeten starten met hun inkoopprocedures. Dit lid verplicht het college bij het verlenen van een opdracht tot het leveren van maatwerkvoorzieningen rekening te houden met de mate waarin de aanbieder waarborgen treft ter continuïteit van de relatie tussen de cliënt en de hulpverlener. Het gaat om de mate waarin de nieuwe aanbieder de cliënt kan beloven dat hij zijn vertrouwde hulpverlener kan behouden en daarmee ook de mate waarin de nieuwe aanbieder de hulpverleners van de oude aanbieder werk kan bieden en onder welke arbeidsvoorwaarden. Het college houdt in de keuze voor een aanbieder rekening met de mate waarin een nieuwe aanbieder zorg draagt voor de continuïteit. Dit heeft tot gevolg dat de aanbieder, om de kans om de opdracht te krijgen zo groot mogelijk te maken, een visie zal moeten geven op de continuïteit van de relatie tussen cliënt en de hulpverlener. Bij amvb kunnen hierover nadere regels worden gesteld; daarbij wordt gedacht aan de verplichting voor het college om in een overeenkomst met betrekking tot het leveren van maatwerkvoorzieningen op te nemen, dat de aanbieder in overleg treedt met de aanbieder of aanbieders die laatstelijk voor hem dan wel na hem in opdracht van het college die maatwerkvoorzieningen hebben verleend over de overname van de betrokken hulpverleners, en de verplichting om een opdracht voor het leveren van maatwerkvoorzieningen ten minste drie maanden voor de ingangsdatum van die opdracht te sluiten.

Artikel 2.6.6

Artikel 21a van de Wmo kende de verplichting voor de gemeenteraad om basistarieven voor huishoudelijke hulp vast te stellen. Deze verplichting bracht tot uitdrukking dat de gemeenten verantwoordelijkheid dragen voor een met het oog op het waarborgen van de kwaliteit belangrijk aspect van de uitvoering van deze hulp, rekening houdend met lokale verschillen.

Het wetsvoorstel legt thans in meer algemene zin de verplichting op de gemeenten om bij verordening regels te stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de voorziening. Bij het stellen van die regels moet rekening worden gehouden met de vereiste deskundigheid van het in te schakelen personeel en de arbeidsvoorwaarden van dat personeel. De gemeenten dienen hierbij ten minste een inschatting te maken van een reële kostprijs voor de activiteiten die zij door aanbieders willen laten uitvoeren. Welke invloeden daarbij worden meegewogen, is ter beoordeling aan de gemeenten. Uitgangspunt is, dat de aanbieder personeel inzet tegen de arbeidsvoorwaarden die passen bij de vereiste vaardigheden. De gemeente zal zich dus ten minste een beeld moeten vormen van de vereiste activiteiten en de arbeidsvoorwaarden die daarbij horen. Hiermee wordt voorkomen dat een gemeente alleen de laagste prijs voor de uitvoering van de opdracht beschouwt. Dit biedt een waarborg voor werknemers dat hun werkzaamheden aansluiten bij de daarvoor geldende arbeidsvoorwaarden.

In het tweede lid is vastgelegd dat bij of krachtens amvb nadere regels kunnen worden gesteld. Daartoe zal slechts aanleiding kunnen bestaan, indien wordt vastgesteld dat de gemeenten er onvoldoende in slagen deze materie op eigen kracht afdoende te regelen.

Gezien het feit dat een goede verhouding tussen de prijs voor een voorziening en de daaraan te stellen kwaliteitseisen mede bepalend zijn voor de (kwaliteit van) de ondersteuning, dient de Tweede Kamer de mogelijkheid te hebben zich over een ontwerp van een amvb uit te spreken. Daarom voorzien het derde en vierde lid in een voorhangprocedure.

HOOFDSTUK 3. KWALITEIT

Artikel 3.1

eerste lid

In artikel 2.1.1, tweede lid, is voorop gesteld dat de gemeenten de eerstverantwoordelijke zijn waar het gaat om het stellen van regels over en het handhaven van de kwaliteit van de ondersteuning. Het wetsvoorstel legt daarnaast, op vergelijkbare wijze als dat in het voorstel voor de Jeugdwet is gebeurd met de in hoofdstuk 3 opgenomen wettelijke regels ook een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorzieningen bij de aanbieder die deze levert. Het college zal bij het sluiten van overeenkomsten met aanbieders zorgvuldig moeten toetsen of deze aan de gemeentelijke en wettelijke kwaliteitseisen (zullen kunnen blijven) voldoen en in overeenkomsten of anderszins eventueel nadere afspraken vastleggen om dit te waarborgen. Ook brengt het wetsvoorstel (hoofdstuk 5) met zich dat het college ervoor zorgt dat toezicht op het functioneren van de aanbieders wordt uitgeoefend en dat passende reacties volgen op geconstateerd tekortschieten.

De opgenomen bepalingen komen overeen met het systeem zoals dat thans geldt op basis van de Kwaliteitswet zorginstellingen, dat aanbieders oplegt 'verantwoorde zorg' te leveren. Het eerste lid bepaalt dat de aanbieder moet zorgen voor voorzieningen van goede kwaliteit. Het tweede lid formuleert de minimale eisen waaraan de voorziening moet voldoen.

tweede lid

Het tweede lid concretiseert de algemene kwaliteitseis.

Bij voorzieningen gaat het om uiteenlopende voorzieningen die ertoe strekken de zelfredzaamheids- of participatieproblematiek van betrokkene te verminderen dan wel in adequate opvang van kwetsbare personen te voorzien.

Daarbij moet op grond van het tweede lid, onderdeel a, allereerst gewaarborgd zijn dat de voorziening veilig wordt verleend. In dit verband zij ook verwezen naar de artikelen 3.2 en volgende, die eveneens ertoe strekken die veiligheid te waarborgen. De geboden ondersteuning moet verder doelmatig en doeltreffend worden verleend. Een (voorgenomen) handelwijze is doelmatig als de inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Met de eis dat de voorziening cliëntgericht moet worden verleend, wordt tot uitdrukking gebracht dat bij het leveren van de voorziening rekening moet worden gehouden met de preferenties van de cliënt.

In onderdeel b van het tweede lid is bepaald dat de voorziening moet zijn afgestemd op de reële behoefte van de cliënt en op andere vormen van zorg of hulp die de cliënt ontvangt. Daarbij moet worden gedacht aan hulp of diensten behoeft of ontvangt op terreinen als zorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn en werk en inkomen. De verleende hulp moet aansluiten bij de behoeften en bij andere hulp of zorg die de cliënt ontvangt.

Een belangrijke verantwoordelijkheid van de aanbieder is dat de ondersteuning wordt verleend in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard. In toenemende mate worden kwaliteitsstandaarden ontwikkeld voor allerlei soorten hulpverlening. Indien een kwaliteitsstandaard bestaat, moet de ondersteuning (algemene voorziening en maatwerkvoorziening) in beginsel volgens die standaard worden verleend en moeten afwijkingen die de hulpverlener nodig acht, kunnen worden gemotiveerd en uitgelegd.

In onderdeel d ten slotte is tot uitdrukking gebracht dat een wezenlijk onderdeel van goede kwaliteit ook is dat bij het leveren van de voorziening respectvol met de cliënt wordt omgegaan. Dat betekent dat zijn recht op zelfbeschikking, het binnen de grenzen van zijn mogelijkheden zelf maken van keuzen, wordt gerespecteerd en dat over te maken keuzen in de ondersteuning met hem wordt overlegd op basis van goede informatie over de daaraan verbonden consequenties.

derde lid

Deze bepaling maakt het mogelijk bij amvb de verplichtingen van aanbieders nader te concretiseren. Van deze bevoegdheid zal echter slechts gebruik worden gemaakt indien zou blijken dat gemeenten of aanbieders er onvoldoende in slagen om voorzieningen van goede kwaliteit te realiseren en gebreken in de kwaliteit op te lossen. De mogelijkheid om bij amvb regels te stellen, zal niet worden gebruikt om wijzigingen te bewerkstelligen indien slechts bij een of enkele aanbieders sprake is van de wet niet goed wordt nageleefd.

Artikel 3.2

Met een recente wetswijziging⁵⁶ is in artikel 3a van de Kwaliteitswet zorginstellingen, die ook van toepassing was op onderdelen van de maatschappelijke ondersteuning, voor aanbieders de verplichting opgenomen om voor hun medewerkers een meldcode vast te stellen voor het omgaan met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Verder werd met die wetswijziging in artikel 10b van de Wmo aan de gemeenten opgedragen erop toe te zien dat aanbieders een meldcode vaststellen en gaan gebruiken. Artikel 3.2 neemt de bepaling uit de Kwaliteitswet zorginstellingen ongewijzigd over voor zover betrekking hebbend op de maatschappelijke ondersteuning; wel zijn de definities uit het tweede en derde lid overgebracht naar artikel 1.1.1. In artikel 5.1 is de verplichting voor het college om toe te zien op het hebben van een meldcode opgenomen. De verplichting geldt zowel voor aanbieders die een rechtspersoon zijn als voor aanbieders die als natuurlijk persoon ondersteuning leveren.

Een meldcode kan een uiterst belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van huiselijk geweld. Niet voor alle personeelsleden en niet voor alle soorten aanbieders zal de confrontatie met mogelijke gevallen van huiselijk geweld even pregnant aanwezig zijn. Daarom zal iedere aanbieder voor de eigen organisatie een geschikte meldcode dienen vast te stellen. Vanzelfsprekend kan daarbij gebruik gemaakt worden van het ontwikkelde basismodel, maar ook van kennis en ervaring die al beschikbaar is binnen de beroepsgroep.

In de formulering van de bepaling is de verplichting om een meldcode te hebben expliciet beperkt tot dienstverlenende aanbieders; organisaties die een woningaanpassing verzorgen of een hulpmiddel leveren, zullen, anders dan dienstverleners die een relatie van een zekere duur met de cliënt hebben, niet of nauwelijks in staat zijn situaties van huiselijk geweld of kindermishandeling te onderkennen; het lijkt daarom niet zinvol de verplichting ook op dergelijke aanbieders te doen rusten.

Artikel 3.3

eerste lid

Het artikel neemt artikel 11 van het voorstel van Wet kwaliteit, klachten en geschillen⁵⁷ inhoudelijk ongewijzigd over voor zover betrekking hebbend op de maatschappelijke ondersteuning. De in artikel 11 van dat wetsvoorstel eveneens opgenomen meldplicht ingeval van ontslag van een zorgverlener in verband met diens functioneren, welke voornamelijk ziet op medische

⁵⁶ Wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling) (Stb.2013, 142).

⁵⁷ Regels ter bevordering van de kwaliteit van zorg en de behandeling van klachten en geschillen in de zorg (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg, 32 402).

beroepsbeoefenaren, is niet overgenomen. Ook moet de melding in het wetsvoorstel niet langer aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg worden gedaan, maar aan de toezichthoudende ambtenaar die door het college is aangewezen.

De meldingsverplichting strekt ertoe te zorgen dat de toezichthouder op de hoogte is van ernstige incidenten en situaties die door hem mogelijk moeten worden onderzocht of ingrijpen vereisen. De toezichthouder kan zelf onderzoek verrichten en bezien hoe de handhaving verder moet worden ingericht om doelgericht tot verbetering. Een goed onderzoek is illusoir indien de toezichthouder niet over de noodzakelijke gegevens kan beschikken. In veel gevallen zal de toezichthouder een melding niet goed kunnen beoordelen en onderzoeken zonder ook van persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens kennis te nemen.

Artikel 3.3 geldt voor alle aanbieders en dus ook voor degenen die een woningaanpassing uitvoeren en voor leveranciers van hulpmiddelen, omdat zich ook daarbij calamiteiten kunnen voordoen.

tweede lid

Het tweede lid legt aan de aanbieder en aan de betrokken beroepskrachten de verplichting op persoonsgegevens en gegevens betreffende de gezondheid en andere bijzondere persoonsgegevens te verstrekken, voor zover dat voor de behandeling van de melding noodzakelijk is. Deze verplichting doorkruist het beroepsgeheim. Met het oog op een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens is het van groot belang dat zo precies mogelijk wordt geregeld welke gegevens aanbieders en beroepskrachten bij een melding aan de toezichthouder moeten verstrekken. In artikel 2.1.3 is aan de gemeente opgedragen bij verordening te regelen welke eisen gelden voor het melden van calamiteiten en geweld. Met betrekking tot de melding van calamiteiten en geweld zal op deze basis voor de beroepskrachten en aanbieders inzichtelijk zijn welke gegevens de toezichthouder moet ontvangen om het onderzoek zorgvuldig te kunnen doen. In de beoogde regelgeving kan zoveel mogelijk geconcretiseerd worden welke gegevens noodzakelijk worden geacht voor een goede beoordeling. Dat laat echter onverlet dat per geval concreet moet worden getoetst of die gegevens in dat geval ook noodzakelijk zijn.

Op de hulpverlener rust een beroepsgeheim voor alles wat de cliënt hem in vertrouwen heeft medegedeeld. Dit beroepsgeheim zou zich kunnen verzetten tegen het geven van informatie aan de aanbieder (lees: de door deze daarvoor aangewezen functionaris) over calamiteiten die zich in de hulpverlening hebben voorgedaan of over geweld. De hulpverlener mag dergelijke informatie in beginsel niet zonder toestemming van de cliënt aan anderen doorgeven. Het ligt dan ook in de rede dat de hulpverlener die intern melding zou willen maken van een calamiteit of een geval van geweld tegen een cliënt, in eerste instantie tracht daarvoor de instemming van de cliënt te verwerven. Er zijn echter situaties denkbaar waarin de cliënt niet of niet meer in staat is die instemming te geven of waarin het 'hogere' belang van bescherming van de afhankelijke cliënt toch actie van de hulpverlener verlangt. Met het oog daarop is, net als dat in artikel 9, vijfde lid, van het wetsvoorstel kwaliteit, klachten en geschillen zorg is gebeurd, expliciet bepaald dat de hulpverlener zo nodig zonder toestemming gegevens kan verstrekken die noodzakelijk zijn voor het onderzoeken van een incident.

Artikel 3.4

Met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van voorzieningen bevat ook artikel 3.4 een verplichting waaraan aanbieders moeten voldoen. De bepaling is expliciet beperkt tot dienstverlenende aanbieders; organisaties die een woningaanpassing verzorgen of een hulpmiddel leveren, zullen, anders dan aanbieders die diensten verlenen, slechts eenmalige of kortdurende contacten met de cliënt hebben; het lijkt daarom niet zinvol de verplichting ook op dergelijke aanbieders te doen rusten.

eerste lid

De aanbieder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ondersteuning die hij biedt en moet zich daartoe voorzien van geschikt personeel. Het is in dat verband van belang dat hij zich bij het

aangaan van een dienstverband en tijdens dat dienstverband ervan vergewist dat de wijze waarop iemand in het verleden heeft gefunctioneerd geen beletselen oplevert voor het inzetten van die persoon voor het leveren van de voorziening aan zijn cliënten. De verklaring omtrent het gedrag (VOG, als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) is daarvoor een belangrijk hulpmiddel.

De aanbieder moet voor iedere medewerker in het bezit zijn van een VOG; deze mag niet eerder zijn afgegeven dan drie maanden voor het tijdstip waarop betrokkene voor de aanbieder ging werken. Deze verplichting rust op de aanbieder; deze bepaalt zelf of hij kandidaat-medewerkers de kosten van het verkrijgen van de VOG zal vergoeden.

tweede en derde lid

In aanvulling op de verplichting van het eerste lid om van alle medewerkers bij indiensttreding een VOG te verlangen, is geregeld dat de aanbieder, als hijzelf of een toezichthoudende ambtenaar redelijkerwijs mag vermoeden dat een medewerker niet voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG, van die persoon moet verlangen dat deze binnen tien weken een nieuwe VOG overlegt die niet ouder is dan drie maanden. De termijn van tien weken geeft betrokkene voldoende tijd om een VOG aan te vragen en te krijgen. Als de verklaring niet wordt verkregen, zal de aanbieder maatregelen moeten treffen ter bescherming van zijn cliënten (derde lid); dit kan inhouden dat hij betrokkene niet meer met cliënten in contact doet komen.

vierde lid

Het vierde lid geldt voor solistisch werkende aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Een solistisch werkende aanbieder is een persoon die persoonlijk in de uitoefening van een beroep in opdracht van en voor de gemeente ondersteuning aan cliënten verleent. Om de cliënten en de toezichthouders in de gelegenheid te stellen zich ervan te vergewissen of ten aanzien van een solistisch werkende aanbieder, mogelijk bedenkingen bestaan vanuit het oogpunt van goede en veilige ondersteuning, worden solistisch werkende aanbieders verplicht te beschikken over een VOG die niet ouder is dan drie jaar.

HOOFDSTUK 4. GEGEVENSVERWERKING

Bij de uitvoering van deze wet hebben tal van actoren een eigen taak: het college, aanbieders van algemene voorzieningen, aanbieders van maatwerkvoorzieningen, het CAK en de andere instantie aan welke het uitvoeren van de bijdrageregeling kan zijn opgedragen⁵⁸, de SVB, de toezichthoudende ambtenaren en het SHG. Bij de uitvoering van die taak zal noodzakelijkerwijs sprake zijn van de verwerking van persoonsgegevens van cliënten, personen uit hun huiselijke kring en sociale netwerk en personen die op een of andere wijze betrokken zijn bij een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling dan wel een calamiteit of geweld bij de verlening van een voorziening. In een aantal gevallen zal het daarbij ook gaan om bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 van de Wbp.

In de bepalingen is voor elke actor en elke situatie in een afzonderlijke bepaling zo precies mogelijk bepaald welke gegevens voor welk doel moeten (kunnen) worden verwerkt en langs welke weg de gegevens kunnen worden verkregen. In de bepalingen is voorts nauwgezet geregeld aan wie en over welke personen persoonsgegevens mogen of moeten worden verstrekt aan daarbij aangegeven andere actoren. Verder zal op centraal niveau in een amvb worden voorzien in het formuleren van nadere eisen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens. In die amvb zal worden geregeld op welke wijze persoonsgegevens worden verwerkt en volgens welke technische standaarden dat plaatsvindt. In de amvb zullen voorts regels moeten worden gesteld om zeker te stellen dat naleving zal plaatsvinden van de artikelen 7, 11 en 13 van de Wbp, waardoor ook de beveiligingseisen een plaats krijgen. De amvb zal tevens ter advisering aan het Cbp worden voorgelegd. In deze toelichting zijn, voor zover op voorhand mogelijk, aanknopingspunten geboden met betrekking tot de aard en omvang van de persoonsgegevens

⁵⁸ In deze toelichting wordt deze instantie met het oog op de leesbaarheid verder niet steeds apart genoemd.

waarvan verwerking op structurele basis redelijkerwijs noodzakelijk is te achten voor de uitvoering van deze wet.

§ 1. Verwerking van gegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens

De artikelen in deze paragraaf geven aan de verschillende actoren een grondslag voor het verwerken van de noodzakelijke persoonsgegevens (artikel 1, onder b, Wbp). In deze paragraaf zijn deze actoren als verantwoordelijken voor die bewerking in de zin van de Wbp aangewezen. Op deze actoren op grond van die wet een aantal verplichtingen.

Artikel 4.1.1

Het wetsvoorstel verplicht het college om personen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen te ondersteunen in hun zelfredzaamheid of participatie of met beschermd wonen of opvang. Om te kunnen vaststellen of iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, moet het college, nadat betrokkene zich heeft gemeld, een onderzoek doen. Degene die in aanmerking wenst te komen voor een maatwerkvoorziening, moet in het kader van dat onderzoek het college voorzien van alle noodzakelijke gegevens (artikel 2.3.2, vierde lid). Daarbij kan het ook gaan om gegevens over personen uit zijn huiselijke kring of zijn verdere sociale netwerk. Voorts is niet uitgesloten dat het college in het kader van het onderzoek of de verstrekking van een maatwerkvoorziening, met toestemming van betrokkene, ook persoonsgegevens ontvangt van derden.

Het merendeel van de relevante persoonsgegevens zal veelal door betrokkene aan het college worden verstrekt in het kader van het onderzoek dat plaatsvindt naar aanleiding van diens verzoek. De behandeling van zijn verzoek om ondersteuning brengt met zich dat het college en andere bij de verstrekking van de maatwerkvoorziening betrokken actoren die gegevens moeten verwerken. Het college zal betrokkene op die consequentie moeten wijzen. Als dat zorgvuldig gebeurt, kan er vanuit worden gegaan dat betrokkene zich bewust is van het verwerken van de persoonsgegevens in het gehele traject en dat dit op zijn instemming kan rekenen. Overigens kan betrokkene te allen tijde bij het college en de overige actoren inzage in zijn persoonsgegevens vragen en staan hem uiteraard ook de andere rechten uit de Wbp ter beschikking.

eerste lid

Het eerste lid verschaft het college de bevoegdheid die persoonsgegevens van de cliënt te verwerken, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taken (onderzoek, verstrekking maatwerkvoorziening of budget, bijdrageheffing, periodieke heroverweging, controle op geleverde ondersteuning etc.).

In het onderzoek worden de problemen waarmee betrokkene kampt, en zijn persoonskenmerken, wensen/behoefte in kaart gebracht. Allereerst zal het college de beschikking krijgen over de basale persoonsgegevens van de cliënt (naam, adres, geslacht, leeftijd, bsn). Het is onvermijdelijk dat het college, omdat het gaat om personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen, in het kader van dat onderzoek ook de beschikking krijgt over zgn. bijzondere persoonsgegevens inzake de gezondheid: gegevens over diens lichamelijke of geestelijke beperkingen of problemen en, voor zover relevant voor de beoordeling van de problematiek. Omdat het per situatie om andere gegevens kan gaan, is het niet mogelijk de (bijzondere) persoonsgegevens die het college over de cliënt mag verwerken, in deze bepaling nader te concretiseren.

Voorts krijgt het college in het kader van het onderzoek uit de aard der zaak gegevens ter beschikking over de gezinssituatie van betrokkene, omdat onderzocht wordt of en in hoeverre de echtgenoot en de kinderen een rol kunnen spelen bij het oplossen van de problematiek. Het college krijgt daarom ook de bevoegdheid persoonsgegevens te verwerken over de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten van de cliënt. Deze gegevens worden het college tijdens het onderzoek door de cliënt verstrekt, voor zover die relevant zijn voor de beoordeling van zijn hulpvraag. Dit is tot uitdrukking gebracht met de formulering dat het moet gaan om – meer algemene, basale - gegevens over deze personen 'met betrekking tot de hulp die deze aan de cliënt bieden of kunnen bieden' (te denken valt aan de vermelding dat de echtgenoot of het kind op

gezette tijden nader aangeduide gebruikelijke hulp verleent en hoever de inzet van gebruikelijke hulp in een specifiek geval reikt).

tweede en derde lid

Bij het onderzoek krijgt het college ook de beschikking over persoonsgegevens van degene die als mantelzorger voor de cliënt optreedt of van personen in het sociale netwerk van de cliënt die hulp verlenen of kunnen verlenen. Het college moet daarom ook basale gegevens over de mantelzorger kunnen verwerken (wie is de mantelzorger, waar is deze bereikbaar, wanneer is deze beschikbaar en wat doet hij voor de cliënt). Dat is voorts van belang, omdat het college ook de verplichting heeft om maatregelen te nemen ter ondersteuning van de mantelzorger, zo nodig maatregelen moet nemen wanneer de mantelzorger tijdelijk niet beschikbaar is of moet worden ontlast. Net als bij de huisgenoten is de bevoegdheid tot het verwerken van persoonsgegevens beperkt tot de hulp die de mantelzorger of naaste aan de cliënt biedt of kan. Het college zal met betrekking tot mantelzorgers zonder meer veel minder persoonsgegevens hoeven te verwerken dan voor personen die een maatwerkvoorziening willen aanvragen of hebben aangevraagd. Tevens zijn de persoonsgegevens nodig om de mantelzorgers een jaarlijkse blijk van waardering te verstrekken.

Daartoe moet het college in elk geval de naam, het adres, gegevens over de aard en omvang van de inzet van de mantelzorger, evenals enige gegevens over de persoon aan wie de mantelzorger als zodanig hulp verleent en, in voorkomend geval, over de verstrekte blijk van waardering kunnen verwerken.

Het college kan via de cliënt ook de beschikking krijgen over basale persoonsgegevens van andere personen uit het sociale netwerk van de cliënt, die hem hulp bieden of kunnen bieden. Het college zal echter over beduidend minder persoonsgegevens van het sociale netwerk van de cliënt hoeven te beschikken dan van de mantelzorger. Zo is het zelfs niet altijd noodzakelijk naam en adres te verwerken.

Ook wat betreft de persoonsgegevens inzake mantelzorgers en anderen uit het sociale netwerk geldt de eis dat het college per situatie niet meer gegevens mag verwerken dan voor zijn in de bepaling specifiek aangeduide taak noodzakelijk is.

vierde lid

Het college is in het kader van de maatschappelijke ondersteuning verplicht de problematiek van betrokkene in het sociale domein (zorg, wonen, welzijn, jeugdzorg, onderwijs, schulden etc.) in onderlinge samenhang in kaart te brengen en te bevorderen dat de dienstverlening in dat sociale domein zo goed mogelijk op elkaar wordt afgestemd. De ervaren problematiek wordt breed gezien. Daarom zal het college liefst ook gebruik moeten kunnen maken van persoonsgegevens van betrokkene en zijn gezinsleden waarover het college de beschikking heeft uit hoofde van zijn taken op grond van de Jeugdwet, de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening, de Participatiewet. Omdat deze gegevens oorspronkelijk door betrokkene voor een ander doel aan het college ter beschikking zijn gesteld, is aan het verdere gebruik van deze gegevens ten behoeve van de maatschappelijke ondersteuning in het vierde lid de voorwaarde gesteld dat de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming moet hebben verleend. Dit om het risico te beperken van het bovenmatig delen van gegevens en het gebruiken daarvan voor een niet verenigbaar doel.

Het kan gaan om gewone en bijzondere persoonsgegevens van de cliënt, die het college nodig heeft om de (soms meervoudige) problematiek van de cliënt en zijn huisgenoten, voor zover die onderling is verbonden, zo samenhangend mogelijk aan te pakken. Een participatieprobleem van betrokkene of zijn huisgenoten dat aan de orde is in het kader van de Participatiewet (werkloosheid, inkomensproblemen), zal gepaard kunnen gaan met participatieproblemen waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft. Ook problematiek van het hele gezin die in het kader van de Jeugdwet (dus ook de personen boven de 18 jaar) in kaart is gebracht (vanuit het één gezin één plan uitgangspunt), kan relevant zijn wanneer het college een zo integraal mogelijke oplossing voor betrokkene met een ondersteuningsbehoefte in het kader van dit wetsvoorstel heeft. Voor zover het persoonsgegevens van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten betreft, formuleert de bepaling dat deze slechts mogen worden verwerkt in het kader

van een goede afstemming van te verlenen ondersteuning ingevolge dit wetsvoorstel op hulp die betrokkene of zijn huisgenoten ontvangen op grond van de bedoelde andere wetgeving. Als betrokkene voor het gebruik van deze gegevens ondubbelzinnig toestemming heeft gegeven, kan het college deze gegevens ook verwerken ten behoeve van zijn taken in het kader van dit wetsvoorstel.

vijfde lid

Het wetsvoorstel legt de nadruk op een zo integraal mogelijke ondersteuning van burgers die worstelen met ondersteuningsvraagstukken. In bepaalde gevallen kan het van belang zijn dat er een verbinding tot stand komt tussen de zorg die iemand ontvangt op grond van zijn zorgverzekering en de ondersteuning waaraan hij in aansluiting of in aanvulling daarop behoefte heeft. Ook wanneer voor betrokkene eerder een indicatiebesluit voor AWBZ-zorg is afgegeven, kan het voor het college van groot belang zijn daarvan kennis te dragen met het oog op het realiseren van een goed afgestemde ondersteuning. Het is in die gevallen wenselijk dat het college bij zijn onderzoek van de ondersteuningsbehoefte gebruik kan maken van gegevens omtrent de zorg die betrokkene ontvangt of heeft ontvangen.

Ook hier geldt dat deze gegevens oorspronkelijk door betrokkene voor een ander doel aan de zorgverzekeraar of zorgaanbieder of het indicatieorgaan ter beschikking zijn gesteld. Daarom is aan het verdere gebruik van deze gegevens ten behoeve van de maatschappelijke ondersteuning in het vijfde lid ook de voorwaarde gesteld dat de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming moet hebben verleend. Dit om het risico te beperken van het bovenmatig delen van gegevens en het gebruiken daarvan voor een niet verenigbaar doel.

Veelal zal overigens kunnen worden volstaan met het (uit eigen beweging door de zorgverzekeraar of zorgaanbieder of het indicatieorgaan dan wel op verzoek van het college) verstrekken van een beperkte set gegevens die het college in staat stelt de ondersteuning af te stemmen op de zorg die betrokkene ontvangt. Dat doet echter geen afbreuk aan het feit dat daarmee enige informatie wordt verstrekt betreffende de gezondheid.

Ondanks de wettelijke eis dat gegevensverstrekking in dit soort gevallen afhankelijk is van toestemming, is deze bepaling geen vrijbrief voor ongebreidelde gegevensverstrekking; ook hier geldt de eis dat het college per situatie niet meer gegevens mag verwerken dan voor zijn taak noodzakelijk is.

zesde lid

Het college is als verantwoordelijke voor de bewerking in de zin van de Wbp aangewezen. Dit houdt in dat op het college op grond van die wet een aantal verplichtingen rusten.

Artikel 4.1.2

eerste lid

Het college zal de aanbieder die hem de verstrekte ondersteuning gaat leveren, in het kader van de opdrachtverlening aan die aanbieder de nodige informatie moeten verstrekken over de cliënt en de aan deze toegekende ondersteuning. Voor zover de aanbieder de ondersteuning zonder het verwerken van de persoonsgegevens niet kan leveren, is er sprake van 'noodzakelijke' gegevensverwerking. Slechts de noodzakelijke persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Het ligt in de rede dat het college de aanbieder daartoe de beschikking zal verstrekken waarin de ondersteuning is toegekend, evenals de gegevens betreffende het daaraan voorafgaande onderzoek. Daarmee krijgt de aanbieder de beschikking over persoonsgegevens en wellicht ook over bijzondere persoonsgegevens van de cliënt. De aanbieder van de maatwerkvoorziening is daarom op grond van deze bepaling, anders dan de aanbieder van een algemene voorziening, bevoegd ook bijzondere persoonsgegevens te verwerken.

Ook tijdens de levering van de ondersteuning zal de aanbieder de beschikking kunnen krijgen over persoonsgegevens van de cliënt of zijn mantelzorger. Voor zover de aanbieder deze persoonsgegevens nodig heeft om zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren, en dit omvat ook het afleggen van verantwoording aan het college, het leveren van gegevens aan het CAK ten

behoefte van het opleggen van bijdragen en het leveren van gegevens aan het college ten behoeve van periodieke herijking van de ondersteuning, geeft dit artikel hem de bevoegdheid daartoe.

De bepaling geldt ook voor de persoon of organisatie bij wie de cliënt met een pgb zelf ondersteuning heeft ingekocht. Deze persoon of organisatie zal in beginsel van de cliënt zelf de benodigde informatie over de te leveren ondersteuning ontvangen. Aangezien het pgb voor de cliënt een trekkingsrecht inhoudt, zal de persoon of organisatie zich voor betaling voor de overeengekomen ondersteuning moeten wenden tot de SVB en zal hij daartoe de SVB de benodigde gegevens moeten verstrekken over de geleverde ondersteuning, opdat de SVB kan vaststellen of deze ten laste van het budget kan worden gebracht. Daarmee moet deze persoon of organisatie ook persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid van de cliënt, verwerken voor de uitoefening van zijn taken. Het eerste lid biedt daarvoor de basis.

Door de opsomming in het eerste lid van de taken waarvoor de aanbieder persoonsgegevens mag verwerken, is gewaarborgd dat de aanbieder of derde per situatie niet meer gegevens verwerkt dan voor zijn taak noodzakelijk is. Zo is bijvoorbeeld voorstelbaar dat de aanbieder die een woningaanpassing of een hulpmiddel levert, geen of minder bijzondere gegevens van de cliënt hoeft te verwerken dan de aanbieder die langdurig ondersteuning biedt die bestaat uit hulp bij algemene dagelijkse levensverrichtingen.

tweede lid

Algemene voorzieningen zijn toegankelijk voor ieder die tot de doelgroep behoort en zonder dat daarvoor op individueel niveau nader onderzoek hoeft plaats te vinden naar de ondersteuningsbehoefte. De aanbieder zal mogelijk toch persoonsgegevens van zijn cliënten moeten verwerken, bijvoorbeeld als dat nodig is in verband met een goede ondersteuning van betrokkene (als die meermalen gebruik maakt van de voorziening of met het oog op afstemming met een aan die cliënt verstrekte maatwerkvoorziening). Ook zullen cliënten van een algemene voorziening mogelijk een bijdrage verschuldigd zijn, welk in dat geval door de aanbieder wordt geïnd. Denkbaar is voorts dat sommige cliënten, aan wie door de gemeente een recht op korting op de bijdrage is verleend, een lager bedrag aan bijdrage betalen. De aanbieder zal ten behoeve van verantwoording bij de gemeente mogelijk een registratie van geïnde bijdragen en toegepaste kortingen moeten bijhouden. Daartoe zal de aanbieder van een algemene voorziening derhalve basale persoonsgegevens moeten verwerken, die in het algemeen beperkt zullen kunnen blijven tot naam en het adres en eventueel gegevens met betrekking tot de toegepaste korting. De bepaling voorziet niet in de bevoegdheid tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Dat staat er niet aan in de weg dat de aanbieder van een algemene voorziening, als dat toch noodzakelijk wordt geacht, bijzondere gegevens mag verwerken indien de cliënt daarvoor ondubbelzinnige toestemming heeft gegeven. Door de opsomming van de taken waarvoor de aanbieder persoonsgegevens mag verwerken, is gewaarborgd dat de aanbieder per situatie niet meer gegevens verwerkt dan voor zijn taak noodzakelijk is.

Artikel 4.1.3

Het CAK is in het wetsvoorstel belast met het opleggen en vaststellen van bijdragen die de cliënt, en onder omstandigheden de ouders, moeten betalen. Daartoe zal het CAK, naast de naam, het adres en het bsn van de cliënt en zijn echtgenoot of kind, onvermijdelijk de beschikking moeten krijgen over gegevens betreffende de geleverde ondersteuning – en daarmee over persoonsgegevens omtrent de gezondheid – voor zover die relevant zijn om de hoogte van de bijdrage vast te stellen of anticumulatie met andere eigen bijdragen te voorkomen. Daarbij zal het mede van de keuzen van de gemeente inzake de vormen van ondersteuning waarvoor een bijdrage wordt geheven en de inrichting daarvan afhangen welke gegevens verwerkt moeten worden. Als het gaat om een woningaanpassing zal het CAK over minder specifieke gegevens hoeven te beschikken dan wanneer het gaat over enige vorm van begeleiding of verzorging die ertoe strekt iemand te ondersteunen in zijn zelfredzaamheid of maatschappelijk participeren. Daarnaast zal het CAK van de Belastingdienst persoonsgegevens ontvangen omtrent het inkomen en vermogen van betrokkenen.

Het eerste lid maakt het CAK bevoegd tot het verwerken van de gegevens die voor het uitvoeren van zijn taken (vaststelling en innig van bijdragen) noodzakelijk zijn.

Gemeenten zijn bevoegd de bijdragen voor opvang zelf vast te stellen en innen dan wel daarvoor een andere instantie aan te wijzen. Ook die andere instantie is daarom in het eerste lid bevoegd gemaakt de daarvoor noodzakelijke persoonsgegevens te verwerken; het gaat, zij het beperkt tot verstrekte opvang, om dezelfde gegevens als het CAK mag verwerken. De gemeente moet ervoor zorgen dat het CAK – ten behoeve van het voorkomen van cumulatie van bijdragen – op de hoogte wordt gesteld van door de andere instantie opgelegde bijdragen; de instantie is derhalve ook bevoegd persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het voldoen aan deze verplichting van de gemeente.

Het CAK respectievelijk de andere instantie is verantwoordelijke voor deze verwerking.

Artikel 4.1.4

Het wetsvoorstel bepaalt dat de SVB voor de gemeente de betaling van geleverde ondersteuning ten laste van verstrekte budgetten uitvoert. Het is onvermijdelijk dat de SVB door het uitvoeren van die taak de beschikking krijgt over de aan een cliënt geleverde ondersteuning en daarmee over persoonsgegevens betreffende de gezondheid. Daarom geeft dit artikel de SVB de bevoegdheid tot het verwerken daarvan.

De SVB is verantwoordelijke voor deze verwerking.

Artikel 4.1.5

eerste lid

Omdat toezichthoudende ambtenaren bij aanbieders en bij cliënten toezicht houden op de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en zowel de aanbieder als de cliënt gehouden zijn medewerking te verlenen aan het uitvoeren van het toezicht, is het onvermijdelijk dat de toezichthoudende ambtenaren de beschikking krijgen over persoonsgegevens van de cliënt; dit omvat noodzakelijkerwijs ook gegevens omtrent de ondersteuning die aan de cliënt wordt verleend en daarmee derhalve ook persoonsgegevens omtrent diens gezondheid.

Voorts is een gevolg van het toezicht dat de toezichthoudende ambtenaren uitvoeren naar aanleiding van de op grond van artikel 3.3 verplichte meldingen van calamiteiten en geweld bij de verstrekking van een voorziening, dat die ambtenaren ook komen te beschikken over (bijzondere) persoonsgegevens van de aanbieder en diens medewerkers (bijvoorbeeld over seksueel misbruik). Het eerste lid geeft hen de bevoegdheid deze gegevens te verwerken.

Het is in beginsel niet noodzakelijk dat de persoonsgegevens waarover de toezichthoudende ambtenaren bij de uitoefening van hun taken de beschikking krijgen, aan het college worden verstrekt; dat lijdt slechts uitzondering voor zover het college de beschikking over die gegevens moet hebben om handavingsmaatregelen jegens de aanbieder of de cliënt te kunnen nemen.

Dit artikel regelt voor welke doelen de toezichthoudende ambtenaren persoonsgegevens mogen verwerken. De toezichthoudende ambtenaren bepalen binnen de kaders van dit artikel in hoge mate zelf welke persoonsgegevens worden verwerkt en met welke middelen dat gebeurt; bovendien zullen deze gegevens slechts in een beperkte categorie van gevallen aan het college of anderen beschikbaar mogen worden gesteld. Daarom is ervoor gekozen de toezichthoudende ambtenaren aan te wijzen als verantwoordelijke voor de verwerking van deze gegevens.

Artikel 4.1.6

Het SHG heeft tot taak te fungeren als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld (artikel 2.2.5, tweede en derde lid). De verwerking van persoonsgegevens betreft de registratie van meldingen van (vermoedens van) huiselijk geweld, zodat het SHG ook daadwerkelijk als meldpunt kan fungeren. Vervolgens dient het SHG te beoordelen of de melding aanleiding vormt

om een andere instantie in te schakelen en welke instantie in dat geval het beste is. Ook daarvoor kan het nodig zijn persoonsgegevens te verwerken. Wanneer ten slotte daadwerkelijk passende hulp ingeschakeld wordt, bijvoorbeeld door een hulpverlenende instantie in contact te brengen met een slachtoffer, zullen ook daartoe persoonsgegevens verwerkt worden.

Afhankelijk van de aard van het huiselijke geweld zal het SHG ook de beschikking kunnen krijgen over bijzondere persoonsgegevens van het slachtoffer van dit huiselijke geweld, van de vermoedelijke dader daarvan en basale persoonsgegevens van de melder (betreffende de gezondheid en het seksuele leven).

Gelet op de aard van de situatie, is daarbij niet uit te sluiten dat het SHG aldus gegevens onder zich krijgt waaruit valt af te leiden welke ondersteuning iemand ontvangt, en daarmee beschikt over persoonsgegevens betreffende de gezondheid.

Dit artikel geeft het SHG de bevoegdheid die (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taken, hetgeen wil zeggen dat uit de melding redelijkerwijs een vermoeden van huiselijk geweld kan worden afgeleid. De verwerking van dergelijke bijzondere persoonsgegevens is slechts mogelijk als uit een melding redelijkerwijs een vermoeden van huiselijk geweld kan worden afgeleid. Wanneer daarvan geen sprake is, kan het SHG de melding nog wel registreren, maar is het niet toegestaan om daarbij bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Het SHG is verantwoordelijke voor deze verwerking.

Dit artikel regelt voor welke doelen het SHG persoonsgegevens mag verwerken. Het SHG bepaalt binnen de kaders van dit artikel in hoge mate zelf welke persoonsgegevens worden verwerkt en met welke middelen dat gebeurt; bovendien zullen deze gegevens slechts in een beperkte categorie van gevallen aan anderen beschikbaar mogen worden gesteld. Daarom is ervoor gekozen het SHG aan te wijzen als verantwoordelijke voor de verwerking van deze gegevens.

Artikel 4.1.7

eerste lid

De cliënt heeft recht op inzage in zijn persoonsgegevens. Daarbij hoeft de cliënt niet aan te geven waarom hij inzage wil. De verantwoordelijke voor de verwerking moet de cliënt op een duidelijke en begrijpelijke manier informeren of en zo ja, welke persoonsgegevens worden gebruikt, wat het doel is van het gebruik van deze persoonsgegevens en aan wie de persoonsgegevens eventueel zijn verstrekt. Ook moet de cliënt kunnen worden geïnformeerd over de herkomst van de gegevens. De verantwoordelijke kan weigeren aan een verzoek om inzage te voldoen als dat bijvoorbeeld noodzakelijk is in het belang van voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

tweede lid

Op basis van de inzage in zijn gegevens kan de cliënt de verantwoordelijke verzoeken de persoonsgegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen. Dat kan als de persoonsgegevens die gebruikt worden door de verantwoordelijke feitelijk onjuist, onvolledig of niet ter zake dienend zijn voor het doel of de doeleinden van de verwerking.

Artikel 4.1.8

Ter waarborging van de bescherming van persoonsgegevens is het wenselijk een termijn te stellen voor het bewaren van deze gegevens. Aangesloten is bij de termijn die ingevolge artikel 4.3.4.

Artikel 4.1.9

Met hetzelfde doel als geldt voor artikel 4.1.8 voorziet artikel 4.1.9 in een regeling, vergelijkbaar met die van artikel 4.3.5, inzake het vernietigen van persoonsgegevens als betrokkene daarom vraagt.

§ 2. Verstrekking van persoonsgegevens

Deze paragraaf regelt een onderdeel van het verwerken van persoonsgegevens, te weten: het verstrekken van (bijzondere) persoonsgegevens tussen de verschillende actoren onderling.

Hiervoor is beschreven dat de cliënt in het kader van het onderzoek de benodigde gegevens merendeels zelf verstrekt en daarmee met verwerking heeft ingestemd, en dat voorts gegevens uit andere bronnen kunnen worden verwerkt als de cliënt daarvoor ondubbelzinnig toestemming heeft gegeven.

Voor een goede uitvoering van het wetsvoorstel is gegevensverstrekking tussen de actoren die bij die uitvoering een rol toekomt, noodzakelijk. Het gaat om verstrekking door:

- het college aan een aanbieder die een maatwerkvoorziening levert, het CAK, een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid, de Sociale verzekeringsbank, toezichthoudende ambtenaren;
- een aanbieder die een maatwerkvoorziening levert (en derden die ten laste van een pgb ondersteuning leveren), aan het college, het CAK en een andere instantie in het kader van de uitvoering van de artikelen 2.1.4 en 2.1.5, de Sociale verzekeringsbank en de toezichthoudende ambtenaren;
- de rijksbelastingdienst aan het college, het CAK en de andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid;
- het CAK, een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid, de Sociale verzekeringsbank en de toezichthoudende ambtenaren aan het college onderscheidenlijk de minister.

Met het oog op een goede uitvoering van het wetsvoorstel is het ook van belang dat het college de persoonsgegevens die aan hem zijn verstrekt voor andere doelen (vgl. artikel 4.1.1, vierde lid), mag verstrekken aan een aanbieder die een maatwerkvoorziening levert, het CAK, een andere instantie als bedoeld in artikel 2.1.4, zevende lid, de Sociale verzekeringsbank, toezichthoudende ambtenaren. Dit betreft de gegevens, die het college heeft verkregen ten behoeve van zijn taken ingevolge de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, en die het college met ondubbelzinnige toestemming van betrokkene mag verwerken voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van zijn taken op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning.

Dit geldt ook voor de persoonsgegevens, op grond van artikel 4.2.5, eerste lid, verkregen van zorgverzekeraars en zorgaanbieders, die het college met ondubbelzinnige toestemming van betrokkene op grond van artikel 4.1.1, vijfde lid, mag verwerken voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van zijn taken op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning.

Tot slot is het met het oog op een zo integraal mogelijke dienstverlening aan cliënten van belang dat de zorgverzekeraars en zorgaanbieders in voorkomend geval voor de goede uitvoering van hun taken ook kunnen beschikken over persoonsgegevens die het college heeft verwerkt ten behoeve van de maatschappelijke ondersteuning, doch uitsluitend voor zover betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend.

Artikel 4.2.1

eerste lid

In artikel 4.2.1 is bepaald dat het college persoonsgegevens die het college mag verwerken op grond van artikel 4.1.1, ook mag verstrekken aan andere actoren (tweede lid), voor zover deze die gegevens nodig hebben om hun taken in het kader van het wetsvoorstel goed uit te voeren; per actor is steeds aangegeven voor welke taak de verstrekking kan plaatsvinden.

Met het oog op de inzichtelijkheid zijn in het eerste lid drie categorieën onderscheiden, hoewel het in alle gevallen gaat om gegevens die het college heeft verkregen ten behoeve van de uitvoering van de taken die het wetsvoorstel het college opdraagt.

In onderdeel a gaat het om de gegevens die het college voornamelijk heeft verkregen van de cliënt zelf in het kader van het onderzoek dat voorafgaat aan het verstrekken van een maatwerkvoorziening; daarnaast gaat het om persoonsgegevens die het college heeft verkregen bij

de uitvoering van specifieke taken, aangeduid door vermelding van de artikelen van het wetsvoorstel waarin die taken zijn neergelegd.

In onderdeel b gaat het om de gegevens waarover het college beschikt uit hoofde van zijn andere taken in het sociale domein (dus voor een ander doel) en die het college slechts met ondubbelzinnige toestemming van betrokkene mag gebruiken voor zijn taken in het kader van dit wetsvoorstel.

In onderdeel c gaat het om gegevens uit de sfeer van de zorgverzekering en de AWBZ-zorg die het college slechts met ondubbelzinnige toestemming van betrokkene kan verkrijgen en mag gebruiken voor zijn taken in het kader van dit wetsvoorstel.

tweede lid

In het tweede lid is limitatief geregeld aan welke actoren het college de in het eerste lid bedoelde gegevens mag verstrekken; per actor is steeds aangegeven voor welke taak de verstrekking kan plaatsvinden.

Dit zijn aanbieders van maatwerkvoorzieningen, het CAK, de SVB en toezichthoudende ambtenaren. In alle gevallen is de verstrekking geclausuleerd tot die persoonsgegevens die de ontvangende instantie nodig heeft om haar taken goed te kunnen uitoefenen.

Als het college beslist dat aan iemand een maatwerkvoorziening wordt verstrekt, is het college verplicht ervoor te zorgen dat de daartoe behorende ondersteuning aan die cliënt wordt geleverd. Daartoe zal het college veelal overeenkomsten hebben gesloten met aanbieders die deze ondersteuning kunnen leveren. Om zijn verplichtingen na te kunnen komen, zal het college de benodigde persoonsgegevens aan de aanbieder moeten kunnen verstrekken. Voor zover dat noodzakelijk is om de aanbieder in staat te stellen zijn werk goed te doen, zullen daarbij ook persoonsgegevens betreffende de gezondheid mogen worden verstrekt.

In het algemeen zal tijdens het onderzoek dat aan de verstrekking van een maatwerkvoorziening voorafgaat, met de cliënt worden gesproken over de aanbieder waarnaar zijn voorkeur uitgaat; daarbij zal hem ook kunnen worden medegedeeld dat het college deze aanbieder daartoe de nodige gegevens zal moeten verstrekken.

Ook persoonsgegevens over de mantelzorger (naam, adres, gegevens over de aard en omvang van de inzet, evenals de beschikbaarheid van de mantelzorger) zullen voor de aanbieder van belang zijn.

Indien in het gezin van de cliënt sprake is van problematiek waarop de Jeugdwet ziet en kennis daarvan voor de aanbieder relevant is voor het verlenen van de maatwerkvoorziening, kan het college ook daarop betrekking hebbende persoonsgegevens aan de aanbieder verstrekken (voor zover betrokkene daarvoor ondubbelzinnige toestemming heeft gegeven).

Hetzelfde geldt voor persoonsgegevens omtrent zorg die de cliënt ontvangt op grond van zijn zorgverzekering. Omdat niet meer gegevens mogen worden verstrekt dan noodzakelijk is, gaat het veelal om zogenaamde 'dat'-gegevens vanuit de zorgverzekeraar: 'dat' iemand ook verpleging of hulpmiddelen ontvangt. Tijdens het onderzoek kan het college met de cliënt bespreken dat in dat specifieke geval dergelijke gegevens noodzakelijk zijn om aan de aanbieder te verstrekken en zijn toestemming daarvoor vragen. De aard van de gezondheidsproblemen op basis waarvan de zorgverzekeraar bepaalde zorg verstrekt, wordt alleen via het college – en alleen met toestemming – uitgewisseld indien dat noodzakelijk is voor de aanbieder om zijn werk goed (kwalitatief en effectief) te doen.

Voor het CAK, dat de bijdrage moet vaststellen, zal het gaan om persoonsgegevens van de cliënt en zijn echtgenoot om vast te stellen om welke cliënt het gaat (bsn, contactgegevens), de geleverde maatwerkvoorziening, de aanbieder (AGB code), kostprijs en de start en beëindiging van de maatwerkvoorziening.

Voor de SVB zal het gaan om gegevens voor de identificatie van de cliënt, de maatschappelijke ondersteuning waarvoor het pgb is verstrekt (omvang, duur en hoogte van het pgb).

De toezichthoudende ambtenaren hebben bij het uitoefenen van toezicht op de aanbieder mogelijk persoonsgegevens nodig over de maatwerkvoorziening die de cliënt ontvangt en de grondslag voor

het verstrekken van die maatwerkvoorziening; indien de toezichthouder contact wil opnemen met de cliënt, heeft hij behoefte aan de contactgegevens van de cliënt.

Artikel 4.2.2

De aanbieder die een maatwerkvoorziening levert, moet aan het college verantwoording afleggen mede met het oog op de betaling voor zijn diensten. Daartoe kan het noodzakelijk zijn dat een beperkte set persoonsgegevens omtrent de cliënten aan wie hij ondersteuning heeft geleverd, aan het college worden verstrekt (bsn en contactgegevens en geboden ondersteuning). Ook in verband met de verplichting voor het college om periodiek te toetsen of de verleende ondersteuning nog adequaat is, kan het nodig zijn dat de aanbieder aan het college persoonsgegevens verstrekt. Bijvoorbeeld in de situatie dat de aanbieder constateert dat somatische en psychogeriatrische klachten dusdanig verergeren dat de maatwerkvoorziening niet meer toereikend is en eventueel zelfs een aanvraag voor de langdurige intramurale zorg nodig is.

De aanbieder die een maatwerkvoorziening levert (en een derde die ten laste van een pgb ondersteuning levert), moet ten behoeve van de vaststelling en inning van bijdragen aan het college en het CAK kosteloos de persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid, verstrekken die daarvoor noodzakelijk zijn. Daarvoor zijn in elk geval gegevens betreffende de geleverde ondersteuning noodzakelijk – en daarmee ook persoonsgegevens omtrent de gezondheid. Daarnaast gaat het ook om gegevens met betrekking tot de kostprijs van de geleverde ondersteuning en de identificatiegegevens van de cliënt.

Voor cliënten met een pgb creëert dit artikel de basis voor de derde die ten laste van een pgb ondersteuning levert, om persoonsgegevens over die cliënten te verstrekken aan de Sociale verzekeringsbank. Daarbij gaat het met name om identificatiegegevens van de cliënt, gegevens over de geleverde ondersteuning en daarmee ook om persoonsgegevens omtrent de gezondheid.

Omdat de maatwerkvoorziening door de aanbieder namens het college aan de cliënt wordt geleverd (in opdracht van het college) en de toezichthoudende ambtenaren ten behoeve van het college toezien op de geleverde kwaliteit, wordt de aanbieder de verplichting opgelegd om desgevraagd de persoonsgegevens van de cliënt, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid aan het college en de toezichthouders te verstrekken die deze nodig hebben om hun taken goed te kunnen uitoefenen.

Ook zijn de aanbieders op grond van dit artikel bevoegd uit eigen beweging gegevens aan het college en de toezichthouder te verstrekken als dat noodzakelijk is voor hun taken.

Artikel 4.2.3

Het CAK moet ten behoeve van het vaststellen en innen van inkomensafhankelijke bijdragen kunnen beschikken over de inkomensgegevens van de cliënt en zijn echtgenoot, of in voorkomend geval diens ouders. Dit artikel legt vast dat de Belastingdienst bevoegd en verplicht is daartoe de vereiste persoonsgegevens – op basis van het bsn - aan het college en het CAK te verstrekken. De rijksbelastingdienst verstrekt louter de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de bijdrageregeling.

Artikel 4.2.4

Dit artikel verplicht de actoren die een rol spelen bij de uitvoering van deze wet (CAK, SVB, toezichthoudende ambtenaren) desgevraagd de persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid, aan het college te verstrekken, voor zover het college die gegevens nodig heeft voor de uitvoering van de taken op grond van deze wet. Zij mogen dit ook uit eigen beweging doen.

Voor het CAK en de SVB kan het gaan om (vermoedens van) fraude of misbruik.

Voor toezichthoudende ambtenaren kan het gaan om informatie die aanleiding geeft tot heroverweging van de verstrekte maatwerkvoorziening of het verstrekte pgb (bijvoorbeeld wanneer de problematiek op basis waarvan de beschikking is vastgesteld niet meer aanwezig lijkt te zijn); het kan ook gaan om informatie die kan leiden tot handhavingsbeslissingen van het college.

De bepaling voorziet ook in de mogelijkheid en verplichting om in voorkomend geval aan de minister persoonsgegevens te verstrekken ten behoeve van de uitvoering van zijn taak. Gelet op de taak die de minister in het kader van het wetsvoorstel heeft (de algemene taak om de werkzaamheid van het wetsvoorstel te bewaken, zal hiervan slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen sprake kunnen zijn.

Artikel 4.2.5

eerste lid

De artikelen 2.1.2, vierde lid, 2.3.2, tweede lid onder e, en 2.3.5, vijfde lid, geven nadrukkelijk een opdracht aan het college om zorg te dragen voor integrale dienstverlening. Het is van belang dat er een verbinding tot stand komt tussen de zorg die iemand ontvangt op grond van zijn zorgverzekering en de ondersteuning waaraan hij in aansluiting of in aanvulling daarop behoefte heeft. Het is in die gevallen wenselijk dat het college bij zijn onderzoek van de ondersteuningsbehoefte gebruik kan maken van gegevens omtrent de zorg die betrokkene ontvangt.

In verband daarmee bepaalt het eerste lid dat zorgverzekeraars en zorgaanbieders in de zin van de Zorgverzekeringswet aan het college persoonsgegevens mogen en moeten verstrekken van verzekerden die zorg ontvangen; die verstrekking is echter alleen mogelijk indien betrokkene daarvoor ondubbelzinnige toestemming heeft gegeven.

Het kan zowel gaan om verzekerden die in aanvulling op die zorg behoefte zouden kunnen hebben aan ondersteuning door het college (bijvoorbeeld iemand die naast revalidatie na ziekenhuisopname ook vervoer of huishoudelijke ondersteuning nodig heeft om te kunnen blijven participeren) als om verzekerden die in aansluiting op de ontvangen zorg behoefte zouden kunnen hebben aan ondersteuning door het college (bijvoorbeeld iemand die is uitbehandeld bij de psychiater maar nog wel een vorm van begeleiding nodig heeft).

De bepaling maakt het mogelijk dat het college vroegtijdig op de hoogte is van de mogelijke behoefte aan ondersteuning. Daarom is het in het algemeen voldoende dat contactgegevens worden verstrekt of dat het college via een 'hit no hit systeem' kan inzien *dat* een cliënt bij het college ook zorg ontvangt op grond van zijn zorgverzekering. Indien dat voor een goede ondersteuning echter noodzakelijk is en betrokkene daarvoor toestemming heeft gegeven, kunnen ook andere gegevens worden uitgewisseld.

tweede lid

Omgekeerd is denkbaar dat uit het onderzoek van de ondersteuningsbehoefte door het college naar voren komt dat betrokkene is aangewezen op zorg die verzekerd is op grond van de Zvw. In dat geval mag en moet (desgevraagd) het college op grond van dit artikel contactgegevens aan de zorgverzekeraar of een zorgaanbieder verstrekken. Dit heeft ten doel dat de zorgverlening door de zorgverzekeraar of zorgaanbieder en de ondersteuning door de gemeente zoveel mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd, zodat de cliënt zo min mogelijk last ondervindt van het feit dat hij is aangewezen op zorg en ondersteuning uit twee verschillende systemen.

derde lid

In het derde lid is op vergelijkbare wijze als in het eerste lid mogelijk gemaakt dat het college, met ondubbelzinnige toestemming van betrokkene, de beschikking krijgt over persoonsgegevens waarover het indicatieorgaan in het kader van de AWBZ beschikt. Dat maakt het mogelijk dat het college bij het beoordelen van de ondersteuningsbehoefte van betrokkene rekening kan houden met de zorg die deze eventueel op grond van de AWBZ heeft ontvangen.

Artikel 4.2.6

Deze bepaling stelt buiten twijfel dat personen die aan een beroepsgeheim zijn gebonden, bevoegd zijn om uit eigen beweging of op verzoek persoonsgegevens, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid en het seksuele leven, aan het SHG te verstrekken voor zover het SHG die gegevens nodig heeft om een situatie van huiselijk geweld te beëindigen of een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken. Het kan dan gaan om persoonsgegevens van het 'slachtoffer', maar ook over persoonsgegevens van de 'dader' of andere betrokken personen. Het vragen van toestemming aan betrokkene voor het verstrekken van persoonsgegevens aan het SHG zal soms uit een oogpunt van veiligheid of onderzoek niet aangewezen zijn. De verstrekking kan daarom ook plaatsvinden zonder toestemming van betrokkene.

Diverse professionals hebben een geheimhoudingsplicht of een beroepsgeheim ten opzichte van hun cliënten. Het beroepsgeheim is voor een aantal beroepsgroepen in een wettelijke bepaling opgenomen, maar kan ook direct voortvloeien uit een overeenkomst, een maatschappelijke norm of uit beroepscode. Het beroepsgeheim bevordert de noodzakelijke vertrouwelijke band met een cliënt. Hierbij wordt opgemerkt dat schending van het beroepsgeheim kan leiden tot strafrechtelijke vervolging ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien kan de benadeelde partij in een civielrechtelijke procedure schadevergoeding vorderen, indien de schending leidt tot benadeling van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon waarop de op onrechtmatige wijze bekendgemaakte gegevens betrekking hebben. Ook is bij beoefenaren van sommige beroepen een tuchtrechtelijke vervolging mogelijk.

Toch kan bij (een vermoeden van) huiselijk geweld een dilemma ontstaan waarbij de geheimhoudingsplicht in het nadeel van de cliënt gaat werken. Daarom geeft deze bepaling aan professionals het recht om inlichtingen te verstrekken waarover zij beroepshalve beschikken als dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van huiselijk geweld te beëindigen of een redelijk vermoeden van huiselijk geweld te onderzoeken. Dit betekent onder meer dat professionals met een geheimhoudingsplicht het recht hebben om een situatie van huiselijk geweld bij het SHG te melden (meldrecht). Ook wanneer een professional een redelijk vermoeden heeft van een dergelijke situatie, heeft hij op grond van deze bepaling een meldrecht. Voor deze melding hebben zij derhalve geen toestemming nodig van de betrokkene(n).

In de bepaling is sprake van 'desgevraagd of uit eigen beweging'. Met de woorden 'uit eigen beweging' wordt bedoeld op de situatie waarin een professional op eigen initiatief contact opneemt met een SHG om een melding te doen van huiselijk geweld of vermoedens daarvan.

'Desgevraagd' is aan de orde indien het SHG naar aanleiding van een melding contact opneemt met een professional en informeert naar diens betrokkenheid bij de melder of de gemelde persoon. Voor het uitvoeren van zijn taken is het voor het steunpunt noodzakelijk om gegevens te kunnen verzamelen uit de omgeving van het (vermoedelijke) slachtoffer. De professional krijgt daarom het recht om desnoods met doorbreking van zijn geheimhoudingsplicht aan het steunpunt inlichtingen te verschaffen.

Voor het uitoefenen van het in dit artikel geregelde recht, moet worden beoordeeld of het verstrekken van inlichtingen noodzakelijk is om een situatie van huiselijk geweld te beëindigen of een redelijk vermoeden van huiselijk geweld te onderzoeken. Bij de uitoefening van dit recht heeft de professional beoordelingsvrijheid. De moeilijke afweging tussen het recht van spreken en het recht om te zwijgen zal hij moeten kunnen verantwoorden. Het is dan ook begrijpelijk dat professionals in beginsel terughoudend omgaan met het hen toegekende meldrecht. Maar zodra een professional te maken krijgt met signalen van huiselijk geweld, zal hij gesteld worden voor de paradox dat de geheimhoudingsplicht juist in het nadeel van een cliënt dreigt te werken. Juist gezien dit dilemma zal een meldcode behulpzaam zijn bij de te maken afwegingen.

Artikel 4.2.7

Gegevensverwerking, waaronder begrepen -verstrekking, is van groot belang voor de goede uitvoering van de wet. Tegelijk is het van belang dat de bevoegdheid en verplichting om persoonsgegevens te verwerken met de nodige waarborgen wordt omgeven.

De Wbp⁵⁹ kent met name in de artikelen 7, 11 en 13 enkele voorschriften die daarvoor van groot belang zijn. Verwerking van persoonsgegevens wordt met die bepalingen gebonden aan de eis dat dit slechts gebeurt voor een welomschreven en gerechtvaardigd doel en dat verwerking niet verder gaat dan noodzakelijk en proportioneel is; ook moeten maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Voorts is adequate beveiliging noodzakelijk. Het eerste lid regelt daarom eisen worden gesteld aan de wijze van gegevensverwerking, om zeker te stellen dat naleving zal plaatsvinden van de artikelen 11, tweede lid, en 13 van de Wbp. Ook is wenselijk dat technische standaarden voor de gegevensverstrekking worden vastgesteld. Tot slot is het wenselijk regels te stellen over de beveiliging van de gegevensverwerking (tweede lid).

Artikel 4.2.8

Op grond van de Wbp is een SHG verplicht de persoonsgegevens die hij verwerkt op hun juistheid te controleren. Deze controle is ook uit een oogpunt van maatschappelijke zorgvuldigheid gewenst. In het belang van de privacy dient het SHG de daartoe noodzakelijke gegevens te betrekken van de gemeentelijke basisadministraties; deze bieden een betrouwbaar kanaal voor het verzamelen van de benodigde gegevens.

eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat het college – de verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens in de gemeentelijke basisadministratie – aan een SHG, op diens verzoek terstond de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie verstrekt die voor het SHG noodzakelijk zijn om zijn taken te vervullen. Dit betreft slechts de gegevens, bedoeld in artikel 34, eerste lid, onder a, onderdelen 1 tot en met 6, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Dit zijn gegevens over:

- de burgerlijke staat;
- curatele;
- het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend;
- de nationaliteit;
- het verblijfsrecht van de vreemdeling;
- de gemeente van inschrijving en het adres in die gemeente, evenals over het verblijf in Nederland en het vertrek uit Nederland.

tweede lid

Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid voor het college om afwijzend te beslissen op een verzoek van een betrokkene om aan hem mede te delen of gegevens uit de basisadministratie aan het SHG zijn verstrekt. Dit is slechts toegestaan voor zover dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van huiselijk geweld of een redelijk vermoeden daarvan te beëindigen. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een (vermoedelijke) dader van huiselijk geweld. Het verstrekken van dergelijke informatie aan een dader zou dan het slachtoffer in gevaar kunnen brengen en daarom kan het college op grond van dit artikel die mededeling achterwege laten.

⁵⁹ Artikel 7 Wbp: Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld. Artikel 11 Wbp: 1. Persoonsgegevens worden slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. 2. De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Artikel 13 Wbp: De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.

Artikel 4.2.9

Omdat het van belang is de vaststaat dat de ondersteuning wordt geboden aan degene die daarop aanspraak maakt, regelt dit artikel dat de cliënt zich ook jegens de aanbieder moet legitimeren. De cliënt moet een identificatiedocument aan de aanbieder overleggen. Deze moet vervolgens de identiteit van de cliënt controleren en het bsn van de cliënt in zijn administratie opnemen. Op deze wijze wordt frauderen bij het verkrijgen van ondersteuning op grond van deze wet voorkomen.

Artikel 4.2.10

In dit artikel is de verplichting opgenomen voor het college, een aanbieder, het CAK, de Sociale verzekeringsbank, toezichthoudende ambtenaren, het SHG, een zorgverzekeraar of een zorgaanbieder als bedoeld in de Zorgverzekeringswet om het bsn van een persoon te gebruiken met het doel te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van deze wet te verwerken persoonsgegevens op die persoon betrekking hebben.

Het opnemen van het bsn in de administratie dient op zodanige wijze te geschieden, dat aan de hand van het bsn vastgesteld kan worden op welke persoon bepaalde persoonsgegevens betrekking hebben. Ook bij de uitwisseling van persoonsgegevens voor de uitvoering van de onderhavige wet gebruiken de verschillende instanties het bsn.

§ 3. Verwerking persoonsgegevens door het SHG

Artikel 4.3.1

eerste en tweede lid

Met het eerste en tweede lid van dit artikel wordt afgeweken van artikel 34, eerste lid, van de Wbp. Op grond van artikel 43 van die wet kan weliswaar onder voorwaarden de gevraagde informatie geweigerd worden. Gronden die in dat artikel genoemd worden, zijn onder andere de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten en ook de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. In aanvulling daarop wordt voorgesteld dat ook de beëindiging van een situatie van huiselijk geweld of het onderzoeken van een redelijk vermoeden daarvan een belang kan zijn op grond waarvan de gevraagde informatie geweigerd kan worden.

Een melding aan het SHG kan betrekking hebben op een situatie ten aanzien waarvan nog volledig onduidelijk is of sprake is van een mogelijk strafbaar feit, waar artikel 43, onder b, Wbp op doelt. Wel is van belang dat het SHG op dat moment de gemelde situatie in kaart kan brengen. Om te voorkomen dat een dergelijk onderzoek naar een (vermoedelijke) situatie van huiselijk geweld wordt gefrustreerd doordat betrokkenen, waaronder de (vermoedelijke) dader op de hoogte gebracht worden en in verband met de kans op represailles voor het slachtoffer, is het verstrekken van de informatie dan niet gewenst.

Ook kan het belang van de melder, maar ook derden (bijvoorbeeld huisgenoten), om anoniem te blijven een reden voor weigering zijn. Immers, door het verstrekken van de gevraagde informatie zou de identiteit van de melder of van derden kunnen worden achterhaald.

Een SHG dient als uitgangspunt een zo groot mogelijke openheid te hanteren op een zo kort mogelijke termijn. De termijn gedurende welke een SHG persoonsgegevens kan verwerken zonder medeweten en dus zonder toestemming van betrokkene, is in het eerste lid gesteld op vier weken. Indien het noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van huiselijk geweld te beëindigen of een redelijk vermoeden van huiselijk geweld te onderzoeken, bestaat de mogelijkheid deze termijn telkens met ten hoogste twee weken te verlengen. Door de termijn van twee weken zal het SHG zich steeds moeten afvragen of de geheimhouding nog steeds nodig is. Benadrukt zij dat een SHG per melding doorgaans persoonsgegevens verwerkt van verschillende personen en daarom zal rekening moeten worden gehouden met een mogelijk per betrokkene verschillend verloop van de termijn.

derde lid

Wanneer een betrokkene op eigen initiatief het SHG vraagt of gegevens die hem betreffen worden verwerkt, dient het SHG op grond van artikel 35 van de Wbp deze vraag binnen vier weken te

beantwoorden. In dat antwoord moeten onder meer een volledig overzicht van de verwerkte gegevens worden opgenomen alsmede de herkomst van de gegevens. In het derde lid wordt geregeld dat mededeling over de verwerkte gegevens achterwege kan blijven voor zover dat noodzakelijk is om een situatie van huiselijk geweld te beëindigen of een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken.

vierde lid

Evenals bij de meldingen aan het advies- en meldpunt kindermishandeling in verband met mogelijke kindermishandeling, is het van belang dat degenen die een vermoeden van huiselijk geweld melden, vooralsnog aanspraak moeten kunnen maken op anonimiteit jegens de betrokkenen. Ontbreekt deze mogelijkheid, dan bestaat de kans dat het SHG vanwege mogelijke repercussies niet zal worden benaderd, met alle risico's op voortdurende en escalatie van het huiselijk geweld van dien. Artikel 43, onderdeel e, van de Wbp biedt een grondslag om onder andere artikel 35 van die wet buiten toepassing te laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen. In geval een verzoek op grond van artikel 35 Wbp afkomstig is van de (vermoedelijke) dader van huiselijk geweld, is die (vermoedelijke) dader als betrokkene aan te merken en kan de informatie over de herkomst van de gegevens (dus: informatie over de melder) alleen achterwege blijven als dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de dader of van de rechten en vrijheden van de melder. Om te voorkomen dat de informatie omtrent de identiteit van de melder na het beëindigen van het huiselijk geweld alsnog bekend moet worden gemaakt, wordt in aanvulling op artikel 43 Wbp bepaald dat bij amvb regels kunnen worden gesteld omtrent de gevallen waarin het bekendmaken van de identiteit van de persoon die het huiselijk geweld of een vermoeden daarvan heeft gemeld of van de persoon van wie informatie in het kader van het onderzoek is verkregen, achterwege kan blijven. Deze bepaling komt overeen met artikel 13, zevende lid, van de Wjz, welk artikellid thans is uitgewerkt in artikel 55 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

Artikel 4.3.2

eerste lid

Degene ten aanzien van wie een SHG beschikt over gegevens, in welke vorm dan ook, heeft in beginsel het recht om deze op verzoek zo spoedig mogelijk in te zien of daarvan een afschrift te ontvangen.

tweede lid

Omdat bij huiselijk geweld ook kinderen betrokken kunnen zijn, wordt in het tweede lid voorzien in een regeling die overeenkomt met de bepalingen van de Wet op de jeugdzorg ter zake.

Inlichtingen over een jeugdige dan wel inzage in of afschrift van bescheiden die de jeugdige betreffen, kunnen aan de jeugdige zelf worden geweigerd op grond van het tweede lid.

derde lid

In beginsel hebben ook wettelijke vertegenwoordigers recht op inlichtingen over, inzage in en afschrift van bescheiden met betrekking tot de jeugdige. Maar hierop wordt een uitzondering gemaakt voor die gevallen waarin door de uitoefening van dat recht het belang van de jeugdige kan worden geschaad, dan wel dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de taken van het SHG of om een situatie van huiselijk geweld te beëindigen dan wel een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken.

Het op verzoek van de wettelijke vertegenwoordiger verstrekken van inlichtingen over de jeugdige dan wel verlenen van inzage in bescheiden van de jeugdige, zou bijvoorbeeld met zich kunnen meebrengen dat de wettelijke vertegenwoordiger de jeugdige onttrekt aan verdere hulpverlening. Ook zijn er situaties denkbaar dat de wettelijke vertegenwoordiger aan de jeugdige fysiek of psychisch schade toebrengt, nadat inlichtingen zijn of inzage in bescheiden is gegeven. Natuurlijk zullen, zodra de dreiging voor de jeugdige is geweken, aan de wettelijke vertegenwoordiger (alsnog) in alle openheid inlichtingen over de jeugdige worden verstrekt dan wel inzage in of afschrift van bescheiden worden gegeven.

vierde lid

Het vierde lid maakt een voorbehoud voor zover door het verstrekken van inlichtingen of inzage persoonlijke levenssfeer van een ander dan betrokkene zou worden geschaad dan wel de uitoefening van de taken van het SHG in gevaar zou komen.

vijfde lid

Voor het verstrekken van afschriften kan een vergoeding worden gevraagd.

Artikel 4.3.3

eerste lid

Ingevolge het eerste lid mag een SHG aan anderen dan de betrokkene geen inlichtingen over, inzage in of afschrift van bescheiden met betrekking tot de betrokkene verstrekken, dan met toestemming van die betrokkene.

tweede lid

In beginsel geldt hier de algemene norm van artikel 5 van de Wbp, die bepaalt dat indien de betrokkene minderjarig is en de leeftijd van 16 jaren nog niet heeft bereikt, in plaats van de toestemming van deze jeugdige de toestemming van zijn wettelijke vertegenwoordiger is vereist. Ook met betrekking tot het toestemmingsvereiste achten wij voor het SHG een onderscheid naar leeftijden, overeenkomstig de in artikel 4.1.8 onderscheiden categorieën, gewenst. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de regeling van artikel 7:465 (j° artikel 7:457) BW inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst. Daarom wordt voorgesteld dat in plaats van de toestemming van de jeugdige die van zijn wettelijke vertegenwoordiger is vereist, indien de jeugdige:

- a. jonger is dan twaalf jaren, of
- b. minderjarig is en de leeftijd van twaalf jaren heeft bereikt en niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake.

derde lid

Het derde lid beoogt te voorkomen dat de bescherming van de bescheiden van de betrokkene de uitvoering van de taken van het SHG frustreert.

Artikel 4.3.4

Met de artikelen 4.3.4 en 4.3.5 wordt inzake het bewaren en vernietigen van bescheiden aangesloten bij de bepalingen inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst, in het bijzonder de artikelen 7:454, derde lid, en 7:455 Burgerlijk Wetboek (BW), en de bepalingen in de Wet op de jeugdzorg (de artikelen 55 en 56). Hierdoor komen de termijnen voor bewaren en vernietigen overeen met de termijnen waaraan bijvoorbeeld betrokken zorgaanbieders zich dienen te houden.

Een SHG dient de (bijzondere) persoonsgegevens waarover het in het kader van zijn taken beschikt, voor een periode van vijftien jaar te bewaren. Als het noodzakelijk is voor het uitvoeren van zijn taak, dienen de gegevens langer bewaard te worden.

Artikel 4.3.5

Tegenover de bewaarplicht staat het vernietigingsrecht. Overeenkomstig de bepalingen over de geneeskundige behandelingsovereenkomst in het BW, wordt hier bepaald dat een SHG de door hem bewaarde bescheiden binnen drie maanden na een daartoe strekkend verzoek van degene op wie de bescheiden betrekking hebben, vernietigt. Op grond van het tweede lid kan vernietiging achterwege blijven, als met het bewaren een aanmerkelijk belang van een ander dan de verzoeker gediend is of als een wettelijke bepaling zich tegen vernietiging verzet.

Het voorgestelde derde lid bepaalt dat het recht vernietiging te vragen niet toekomt aan personen jonger dan twaalf jaar en aan personen die ouder zijn dan twaalf jaar, maar niet in staat kunnen worden geacht tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake. Dit sluit aan bij de regeling

van het inzagerecht. Op grond van het vierde lid kan in zulke gevallen het verzoek door de wettelijke vertegenwoordiger worden gedaan.

Een SHG zal met meldingen te maken krijgen die na onderzoek onterecht blijken te zijn. In de werkwijze zal aan dit aspect aandacht moeten worden besteed. Betrokkenen dienen van de melding op de hoogte te worden gesteld, onder andere om hen in de gelegenheid te stellen vernietiging van verwerkte persoonsgegevens te vragen.

§ 4. Beleidsinformatie

Artikel 4.4.1

eerste lid

Voor cliënten die een maatwerkvoorziening ontvangen, is het van groot belang dat dit optimaal is afgestemd op hetgeen zij in ander verband aan zorg of voorzieningen ontvangen. De verschillende, naast elkaar bestaande systemen van regelgeving en financiering moeten daaraan niet verder in de weg staan dan uit de aard en vereisten van elk van die systemen voortvloeit. Met het eerste lid worden de colleges en de aanbieders verplicht met zorgverzekeraars te overleggen en afspraken te maken in het belang van een integrale dienstverlening aan hun wederzijdse cliënten; hierbij kan met name gedacht worden aan de belangrijke rol die de wijkverpleegkundige, behorende tot het aansprakenpakket van de Zvw, zal hebben als traït d'union tussen de zorgverlening ingevolge de Zvw en de maatschappelijke ondersteuning.

tweede lid

Dit lid verplicht het college en aanbieders van maatwerkvoorzieningen voorts om aan de zorgverzekeraars ook de informatie te verstrekken die noodzakelijk is om de afstemming in de uitvoering, gericht op integrale dienstverlening, te realiseren. Voor de goede orde zij erop gewezen dat het in dit artikel niet gaat om persoonsgegevens, maar om – geaggregeerde – gegevens die relevant zijn voor het te voeren beleid en voor de uitvoering van beleid (zoals inkoop). Bij het verstrekken van informatie kan ook gedacht worden aan zaken als informatie over aanbieders door de gemeente worden gecontracteerd, waardoor de zorgverzekeraars in hun contracteergedrag daarmee rekening kunnen houden. Met de opneming van deze verplichting is ook verzekerd dat aanbieders bevoegd zijn persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het samenstellen van deze geaggregeerde en gepseudonimiseerde informatie.

derde lid

Het derde lid maakt het mogelijk de overlegverplichting en de informatieverplichting voor het college en de aanbieders uit te breiden tot andere partijen dan zorgverzekeraars. Indien de noodzaak daarvoor zou blijken, kan aldus eenvoudig verdere versterking van integrale dienstverlening worden bevorderd.

vierde lid

Het moge duidelijk zijn dat standaardisatie van gegevens wenselijk is met het oog op een vorm van uitwisseling die zo weinig mogelijk administratieve lasten veroorzaakt. Met de organisaties van gemeenten en aanbieders en met zorgverzekeraars wordt overlegd over deze standaardisatie. Zo nodig kunnen de resultaten van dit overleg in een amvb worden neergelegd.

HOOFDSTUK 5. TOEZICHT EN HANDHAVING

In artikel 2.1.1 is tot uitdrukking gebracht dat de gemeente verantwoordelijk is voor het stellen van regels inzake de kwaliteit van de voorzieningen in de maatschappelijke ondersteuning. In hoofdstuk 3 zijn enkele landelijke kwaliteitseisen gesteld, waaraan aanbieders in elk geval moeten voldoen. In aansluiting bij die verantwoordelijkheidsverdeling regelt hoofdstuk 5 dat de gemeente verantwoordelijk is voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit. Daarnaast is voorzien in een vorm van landelijk toezicht op de wijze waarop de gemeentelijke toezichthouders toezicht houden.

Artikel 5.1

eerste lid

Toezicht op de naleving van regels is wenselijk en noodzakelijk. Het toezicht strekt in meer algemene zin tot het bewaken van de belangen van een goede ondersteuning en van de cliënten voor zover die belangen uitstijgen boven het belang van de individuele cliënt.

Het past bij het decentrale karakter van onderhavig wetsvoorstel om het toezicht op de naleving van de wet en de gemeentelijke regels die op basis van de wet worden gesteld, ook aan de gemeente over te laten. Het eerste lid draagt het college op om de personen aan te wijzen die met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast. Deze formulering omvat niet alleen de in het wetsvoorstel neergelegde regels en de regels die in een gemeentelijke verordening zijn opgenomen, maar ook voorwaarden die het college ter voldoening aan de wettelijke regels en verordeningen mogelijk in overeenkomsten met aanbieders heeft opgenomen.

Het college is vrij in de keuze van de inrichting van het toezicht en de plaats daarvan in de gemeentelijke organisatie. De aanwijzing kan categoriaal (bijv. de ambtenaren van de dienst toezicht of van de GGD) of individueel (de heer of mevrouw x) zijn. Door deze formulering staat vast dat de met toezicht belaste personen toezichthouder zijn in de zin van de Awb (artikel 5:11) en de in die wet vastgelegde verplichtingen en bevoegdheden hebben, tenzij daarvan in het wetsvoorstel expliciet is afgeweken of daaraan in het wetsvoorstel extra bevoegdheden zijn toegevoegd.

De verplichtingen en bevoegdheden die de Awb aan toezichthouders verleent, zijn kort samengevat: legitimatieplicht (artikel 5:12), de verplichting het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen (artikel 5:13), de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen met uitzondering van een woning als de bewoner daarvoor geen toestemming heeft gegeven, apparatuur mee te nemen en zo nodig de sterke arm daarbij in te zetten (artikel 5:15), de bevoegdheid inlichtingen (artikel 5:16) en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17) te vorderen, de bevoegdheid zaken te onderzoeken en monsters te nemen (artikel 5:18) en vervoermiddelen te onderzoeken (artikel 5:19). Verder is iedereen verplicht aan een toezichthouder binnen een gestelde termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (artikel 5:20), zij het dat daarbij een beroep kan worden gedaan op een beroepsgeheim. Het college heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om in voorkomende gevallen een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen.

Op de aanvullingen op en afwijkingen van de algemene regels van de Awb wordt hierna ingegaan.

tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de toezichthouder, voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak, in afwijking van artikel 5:20 Awb bevoegd is tot inzage van dossiers. Het gaat hier om dossiers zoals die met betrekking tot cliënten worden opgesteld door aanbieders die ondersteuning leveren en dossiers die het SHG opstelt met betrekking tot personen die bij een melding van huiselijk geweld zijn betrokken.

De toezichthouder zal een voornemen tot inzage moeten toetsen aan het noodzakelijkheidsvereiste en het proportionaliteitsvereiste.

Het noodzakelijkheidsvereiste brengt met zich dat de toezichthouder deze bevoegdheid tot inzage slechts heeft voor zover dat voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Dat wil zeggen dat de desbetreffende gegevens voor het onderzoek niet op een andere wijze verkregen kunnen worden, en voor het onderzoek niet afgezien kan worden van de desbetreffende gegevens.

Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de toezichthouder bij gebruik van zijn inzagerecht geen gebruik maakt van de individuele cliëntgegevens, maar aan de hand van de cliëntendossiers uitsluitend het handelen van de aanbieder beoordeelt. De toezichthouder zal voorts van zijn inzagerecht alleen gebruik mogen maken in gevallen waarin in redelijkheid niet kan worden gevergd dat vooraf om toestemming wordt gevraagd of waarin toestemming vragen niet mogelijk is. Daarvan kan sprake zijn in de volgende gevallen:

- Bij grootschalige thematische onderzoeken. Het gaat de toezichthouder niet om de individuele cliëntgegevens als zodanig, maar om de vraag of bijvoorbeeld bepaalde protocollen/procedures zijn nageleefd. Bij dergelijke onderzoeken kan het gaan om vele dossiers die ingezien moeten worden. Deze hoeveelheid tezamen met het gegeven dat het niet om de cliëntgegevens als zodanig gaat, maakt dat de toezichthouder in deze gevallen gebruik wil maken van het inzagerecht (zonder toestemming cliënt). Het vragen van toestemming of anonimiseren van vele dossiers zou een grote administratieve toezichtslast voor de aanbieders met zich brengen. Bij gebruik maken van het inzagerecht mag het dus niet gaan om de individuele cliëntgegevens als zodanig, moet het gaan om ten minste honderden dossiers en mag er geen eenvoudiger of minder belastende mogelijkheid voorhanden zijn.
- Bij calamiteiten als gevolg waarvan de cliënt is overleden. Voor inzage in het dossier kan dan geen toestemming meer gevraagd worden aan de cliënt. Het beroepsgeheim van een hulpverlener geldt ook na de dood van een cliënt. Nu moet de hulpverlener een belangenafweging maken om al dan niet inzage in het dossier toe te staan. Juist daar waar toezicht noodzakelijk is, namelijk indien mogelijk sprake is van fouten in de ondersteuning, creëert deze situatie een vreemd dilemma bij de hulpverlener. Om dit knelpunt op te heffen is inzagerecht van de toezichthouder zonder toestemming opgenomen.
- Bij andere ernstige gevallen, bijvoorbeeld kindermishandeling. Daarbij ligt het niet voor de hand aan de ouders – die mogelijk dader zijn – toestemming te vragen. Indien de toezichthouder afhankelijk zou zijn van toestemming van een mogelijke dader, kan hij niet naar behoren zijn wettelijk opgelegde taken uitvoeren. Een mogelijke dader kan immers andere motieven hebben om inzage te weigeren dan die waartoe de taak van de toezichthouder zich uitstrekt: de kwaliteit van de ondersteuning.

derde lid

In talloze internationale en nationale wettelijke regels is gewaarborgd dat de informatie, waarover een hulpverlener beschikt, over personen die zich om hulp tot hem hebben gewend, geheim is. De hulpverlener heeft een zwijgplicht met betrekking tot de kennis die hij bij de uitoefening van zijn beroep heeft verkregen; deze zwijgplicht mag, tenzij er sprake is van expliciete toestemming van de cliënt, slechts doorbroken worden als daarvoor een goede, bij voorkeur wettelijke, grond bestaat. Het vierde lid legt ook aan de toezichthouder een geheimhoudingsplicht op ten aanzien van de cliëntgegevens die voor de betrokken beroepsbeoefenaar onder het beroepsgeheim vallen.

Dit betreft in de eerste plaats gegevens waarover de toezichthouder door inzage in het dossier de beschikking heeft gekregen; de geheimhoudingsverplichting heeft dan zowel betrekking op wat de toezichthouder heeft gelezen als op eventuele aantekeningen die hij heeft gemaakt. Hij moet ervoor zorgen dat deze gegevens niet bij een ander terecht komen.

De geheimhoudingsverplichting geldt ook voor gegevens die de toezichthouder door een aanbieder of beroepskracht mondeling en schriftelijk zijn verstrekt ter voldoening aan de meldplicht bij calamiteiten en geweld (artikel 3.3). In het kader van een verplichte melding van calamiteiten of geweld krijgt de toezichthouder persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende de gezondheid en andere bijzondere persoonsgegevens onder zich, voor zover dat noodzakelijk is voor het onderzoeken van de melding. Daartoe behoren ook onder het beroepsgeheim van de beroepskracht vallende gegevens. De toezichthoudende ambtenaar mag deze gegevens aan niemand verstrekken. Aldus wordt voorkomen dat deze gegevens, tenzij met toestemming van de cliënt, alsnog onder ogen van derden zouden komen.

Deze geheimhoudingsplichten gelden, net als het beroepsgeheim, jegens iedereen en gaat, als het om documenten gaat, boven de Wet openbaarheid van bestuur.

Hulpverleners achten het, terecht, hun rechtsplicht te voorkomen dat dergelijke gegevens onder ogen van derden zouden kunnen komen. De terughoudendheid van de hulpverleners houdt ook verband met de vrees dat de gegevens die aan de toezichthouder verstrekken, aan de openbaarheid zullen moeten worden prijsgegeven in geval daarom met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) wordt verzocht. Zij vrezen dat de toepassing van die wet, ondanks de daarin voorziene belangenafweging en bescherming van persoonsgegevens, ertoe zal kunnen leiden dat toch gegevens naar buiten komen die voor een - wellicht beperkte - groep van

betrokkenen tot de cliënt herleidbaar zijn. Het gevolg van te grote terughoudendheid bij het verstrekken van gegevens zou zijn dat de toezichthouder de zaak niet goed zou kunnen onderzoeken.

De geheimhoudingsplicht is dus van belang omdat aanbieders en beroepskrachten, zonder de zekerheid over geheimhouding van de verstrekte gegevens, ondanks de wettelijke meldplicht, te grote terughoudendheid zouden betrachten met het verstrekken van gegevens aan de toezichthouder.

Met de zinsnede 'onverminderd het bepaalde in artikel 4.2.3' wordt verduidelijkt dat deze geheimhoudingsplicht uitzondering lijdt voor zover de toezichthoudende ambtenaren persoonsgegevens moeten verstrekken aan het college of de Minister als die de gegevens nodig hebben om hun handhavingstaken uit te voeren.

Artikel 5.2

eerste lid

Door de minister aan te wijzen toezichthouders zijn belast met het toezicht op het SHG. Dat is in het eerste lid vastgelegd.

Het ligt in de rede dat voor het uitoefenen van dit toezicht ambtenaren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg worden aangewezen.

tweede lid

Ook de door de minister aan te wijzen toezichthouders moeten zo nodig dossiers kunnen inzien; daarom zijn de regels, neergelegd in artikel 5.1, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

derde lid

De kennis en ervaring van de IGZ kunnen voor de gemeentelijke toezichthouders, zeker in de eerste fase na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, van grote waarde zijn. Daarom wordt in dit lid geregeld dat de IGZ de gemeentelijke toezichthouders met advies over het houden van toezicht en handhaving bijstaat.

vierde lid

Omdat het voor de minister van belang is op de hoogte te zijn van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheden op grond van dit wetsvoorstel, is voorzien in een jaarlijkse rapportage van de IGZ over de wijze waarop de uitvoering van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet door de gemeentelijke toezichthouders plaatsvindt en wat de effecten daarvan zijn op het niveau van de maatschappelijke ondersteuning.

Artikel 5.3

Deze bepaling voorziet in handhavingsbevoegdheden van de minister jegens het SHG. Ook hier kan in voorkomend geval een concrete aanwijzing worden gegeven omtrent de wijze waarop het SHG de wet moet naleven. Aan een bevel bestaat geen behoefte, aangezien het SHG geen aanbieder is die ondersteuning aan cliënten levert.

HOOFDSTUK 6. WIJZIGING ANDERE WETTEN

Artikelen 6.1 en 6.2

De voorgestelde wijzigingen van artikel 1 van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen strekken ertoe die wet niet langer op voorzieningen van maatschappelijke ondersteuning van toepassing te doen zijn. Dat hangt samen met artikel 2.1.3 van dit wetsvoorstel, waarin aan de gemeenten wordt opgedragen bij verordening regels te stellen over de medezeggenschap van cliënten in het beleid van aanbieders die de gemeente inschakelt. Het is de bedoeling deze beide

artikelen in werking te doen treden met ingang van het eerste kalenderjaar na dat (2014) waarin de wet gedeeltelijk in werking treedt, derhalve per 1 januari 2015.

In een overgangsbepaling is vastgelegd dat de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen wel van toepassing blijft op procedures die voordien zijn begonnen (voordat die wet niet langer van toepassing was). Met 'procedures' wordt bedoeld op adviesaanvragen van de aanbieder aan de cliëntenraad en de afronding van de besluitvorming over een kwestie waarover advies is gevraagd, met inbegrip van de voorlegging van een voorgenomen besluit waarmee de cliëntenraad niet wenste in te stemmen of een geschil over de uitvoering van de wet aan de zgn. vertrouwenscommissie. Ook als de aanbieder de cliëntenraad voor het vervallen van de wet in de gelegenheid heeft gesteld een voordracht te doen voor de benoeming van een bestuurslid, is daarmee een procedure gestart die onder de overgangsbepaling valt.

Artikelen 6.3 en 6.4

De voorgestelde wijzigingen van artikel 1 van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector strekken ertoe die wet niet langer op voorzieningen van maatschappelijke ondersteuning van toepassing te doen zijn. Dat hangt samen met artikel 2.1.3 van dit wetsvoorstel, waarin aan de gemeenten wordt opgedragen bij verordening regels te stellen over de afhandeling van klachten van cliënten over en door aanbieders die de gemeente inschakelt. Het is de bedoeling deze beide artikelen in werking te doen treden met ingang van het eerste kalenderjaar na dat (2014) waarin de wet gedeeltelijk in werking treedt, derhalve per 1 januari 2015.

Parallel aan artikel 6.2 is in artikel 6.4 geregeld dat de Wet klachtrecht cliënten zorgsector van toepassing blijft op de afhandeling van klachten die voor het vervallen van die wet zijn ingediend bij een klachtencommissie als bedoeld in die wet. Dat betekent dat de klachtencommissie in de gelegenheid moet worden gesteld haar werk overeenkomstig de vastgestelde regels te verrichten en de klager moet laten weten wat haar oordeel is over de gegrondheid van de klacht. Ook moet de aanbieder daarna de klager en de klachtencommissie tijdig mededeling doen van de maatregelen die hij naar aanleiding van de klacht zal nemen.

Ook is voorzien in het van toepassing blijven van de artikelen 3 tot en met 3b van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector. Dat betekent dat ook is voorzien in voortzetting van het toezicht op en de handhaving van de bepalingen inzake het klachtrecht.

Artikelen 6.5 en 6.6

De voorgestelde wijziging van artikel 1 van de Kwaliteitswet zorginstellingen strekt ertoe die wet niet langer op voorzieningen van maatschappelijke ondersteuning van toepassing te doen zijn. Dat hangt samen met artikel 2.1.3 van dit wetsvoorstel, waarin aan de gemeenten wordt opgedragen bij verordening regels te stellen over kwaliteitseisen die worden gesteld aan aanbieders van maatschappelijke ondersteuning en hoofdstuk 3 dat kwaliteitseisen aan aanbieders stelt. Het is de bedoeling deze beide artikelen in werking te doen treden met ingang van het eerste kalenderjaar na dat (2014) waarin de wet gedeeltelijk in werking treedt, derhalve per 1 januari 2015.

De wijziging in artikel 3a van de Kwaliteitswet zorginstellingen betreft uitsluitend de wijziging van de verwijzing in dat artikel naar de 'oude' Wmo door een naar de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Dit artikel regelt dat de artikelen 8 tot en met 10 van de Kwaliteitswet zorginstellingen van toepassing blijven op gedragingen die hebben plaatsgevonden voor het tijdstip waarop die wet niet langer van toepassing is op maatschappelijke ondersteuning. Dit betekent dat de minister op grond van artikel 8 van die wet nog een aanwijzing (en de IGZ nog een bevel) zou kunnen geven, wanneer wordt vastgesteld dat een gedraging daartoe aanleiding geeft. Het spreekt voor zich dat van deze bevoegdheid een spaarzaam gebruik wordt gemaakt, maar aldus wordt wel voorkomen dat, waar dat ingrijpen nodig is, 'lopende' handhavingssaken tussen wal en schip zouden vallen. Zo kunnen op grond van artikel 9 van de Kwaliteitswet zorginstellingen ook nog boetes worden

opgelegd en kan strafvervolgning plaatsvinden wegens gedragingen waarop dat artikel ziet; ook kan nog een last onder dwangsom worden opgelegd wanneer een beroepsbeoefenaar geen medewerking verleent aan de inzage van patiëntendossiers. Tot slot blijft het mogelijk dat een last onder bestuursdwang wordt opgelegd als geen gevolg wordt gegeven aan een gegeven aanwijzing of bevel.

Naar verwachting zullen er slechts enkele gevallen zijn waarin dit artikel toepassing zal krijgen.

Artikelen 6.7 tot en met 6.20

Deze puur technische wijzigingen strekken uitsluitend tot wijziging van de verwijzing in die wetten (als onderdeel van de definitie van huiselijk geweld en kindermishandeling) naar de Wmo naar de onderhavige nieuwe wet, waarin de verplichting voor aanbieders van maatschappelijke ondersteuning om een meldcode te hebben, is overgenomen.

De eveneens puur technische wijziging van de Wet op de jeugdzorg in artikel 6.19 vervangt de naam 'Wmo' ook nog in twee artikelen die de relatie met het SHG regelen.

Artikel 6.21

Artikel 7.13E van het wetsvoorstel forensische zorg voorziet in een aanpassing van de Wet forensische zorg (na totstandkoming en inwerkingtreden; verder: Wfz) in verband met het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo in verband met de gemeentelijke taken op het terrein van begeleiding⁶⁰. Die wijziging, welke door de intrekking van dat wetsvoorstel overbodig is geworden en niet in werking zal treden, voorzagt erin dat in de Wfz, naast de AWBZ-zorg, ook de onder de Wmo te brengen 'begeleiding' onder het begrip 'forensische zorg' zou blijven vallen. Anders dan met het ingetrokken wetsvoorstel het geval was, zal er na aanvaarding van dit wetsvoorstel geen sprake meer zijn van 'begeleiding als bedoeld in de Wmo'; de begeleidingsactiviteiten gaan op in het begrip 'maatschappelijke ondersteuning'. Voorts wordt ook de persoonlijke verzorging (gedeeltelijk) en beschermd wonen onder het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' gebracht. In verband daarmee is ervoor gekozen met de onderhavige wijziging in de Wfz zelf definities van begeleiding, beschermd wonen en persoonlijke verzorging op te nemen, welke gelijk zijn aan die welke in het Besluit zorgaanspraken AWBZ staan kende, en de woorden 'begeleiding, beschermd wonen, persoonlijke verzorging of' toe te voegen aan artikel 1.1, tweede lid, en artikel 5.2 van de Wfz.

Artikel 6.22 tot en met 6.27

De wijzigingen betreffen de vervanging van de verwijzing naar de Wmo vervangen door die naar de Wmo 2015.

Artikel 6.28

Met onderdeel A wordt geregeld dat de Wet marktordening niet van toepassing is op aanbieders die maatschappelijke ondersteuning leveren en dat de NZa derhalve ook geen regulerende of toezichthoudende bevoegdheden heeft op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning. Deze uitzondering is materieel slechts van belang, voor zover het betreft handelingen op het gebied van de gezondheidszorg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet big, voor zover uitgevoerd, al dan niet onder eigen verantwoordelijkheid, door personen, ingeschreven in een register als bedoeld in artikel 3 van die wet of door personen als bedoeld in artikel 34 van die wet en voor zover die handelingen niet vallen onder het begrip zorg als omschreven in artikel 1, onderdeel b, onder 1°, van de Wet marktordening gezondheidszorg. Onderdeel a van het vierde lid ziet op aanbieders die de gemeente inschakelt voor het leveren van voorzieningen. Onderdeel b ziet op situaties waarin

⁶⁰ Het bij koninklijke boodschap van 21 december 2011 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid (33 127).

de cliënt met zijn persoonsgebonden budget zelf de tot de maatwerkvoorziening behorende ondersteuning inkoop.

Wel blijft de NZa belast met het toezicht op de uitvoering door het CAK van de taken inzake de bijdragen voor de maatschappelijke ondersteuning. De wijziging in onderdeel B betreft louter een wijziging van de verwijzing naar de Wmo in de twee bepalingen in de wet die daarop betrekking hebben.

Artikel 6.29

In artikel 31 van de Wet werk en bijstand is geregeld dat een mantelzorgcompliment buiten beschouwing blijft bij het in kaart brengen van de bestaansmiddelen. De tekstwijziging is noodzakelijk omdat het wetsvoorstel het mantelzorgcompliment vervangt door een blijk van waardering van de gemeente.

Artikel 6.30 en 6.32

Bij de berekening van het arbeidsverleden tellen perioden waarin iemand inkomsten heeft omdat hij voor een ander werkzaamheden verricht, waarvoor die ander met gelden uit zijn pgb betaalt, in zekere mate mee. In de desbetreffende bepaling moest de verwijzing naar een pgb als bedoeld in de Wmo worden aangepast aan de nieuwe situatie.

Artikel 6.31

Artikel 16 van de Woningwet legt de eigenaar van een woning de verplichting op tot het treffen van de woningaanpassing waarvoor op grond van de Wmo een tegemoetkoming is verleend. Deze bepaling kan worden ingetrokken. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat degene die een maatwerkvoorziening ontvangt daarvoor een bijdrage moet betalen, ook indien hij niet de eigenaar van de woning is. Indien hij niet de eigenaar is, zal hij zich ervan hebben te vergewissen dat de eigenaar instemt met de aanpassing. Indien die instemming wordt verkregen, kan de gemeente (of de ontvanger van het persoonsgebonden budget) de woningaanpassing laten uitvoeren. Aan een verplichting voor de eigenaar bestaat in deze opzet geen behoefte meer.

Artikel 6.33

De wijziging van artikel 197 van Boek BW is nodig om te regelen dat voor de vaststelling van het totale bedrag waarvoor aansprakelijkheid naar burgerlijk recht zou bestaan, een aantal artikelen betreffende wettelijke aansprakelijkheid buiten de schuld van degene die de schade veroorzaakt heeft (risicoaansprakelijkheid), buiten toepassing blijven.

Artikel 6.34

De wijziging in het tweede lid van artikel 1 van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg strekt ertoe te bewerkstelligen dat die wet niet langer op de maatschappelijke ondersteuning van toepassing is. Dat houdt verband met de keuze om de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning in dit wetsvoorstel te regelen.

De wijziging in de definitie van huiselijk geweld betreft louter een wijziging van de verwijzing naar de Wmo.

Artikel 6.35

Ook deze wijziging betreft louter een wijziging van de verwijzing naar de Wmo.

Artikel 6.36

In artikel 11 van de Wet op de omzetbelasting 1968 (eerste lid, onderdeel g, onder 2°) is voorzien in vrijstelling van de omzetbelasting voor bepaalde diensten die in het kader van de AWBZ worden verleend en huishoudelijke verzorging die in het kader van de Wmo wordt verleend. Met dit

wetsvoorstel worden de extramurale functies persoonlijke verzorging en begeleiding uit de AWBZ geschrapt. De budgetten die hierbij horen worden toegevoegd aan het gemeentefonds. De verantwoordelijkheden behorend bij de huidige extramurale AWBZ-diensten gaan als onderdeel van het brede begrip maatschappelijke ondersteuning onderdeel uitmaken van de gemeentelijke taken ingevolge dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel kent een andere systematiek en terminologie dan de Wmo; dit wetsvoorstel kent niet langer de begrippen persoonlijke verzorging, begeleiding en huishoudelijke verzorging; in plaats daarvan heeft de gemeente tot taak personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen voorzieningen te bieden ter ondersteuning van hun zelfredzaamheid en participatie. Daarom moet artikel 11, eerste lid, worden gewijzigd.

De wijziging is louter van technische aard. Zij beoogt op geen enkele manier de reikwijdte van de vrijstelling van de omzetbelasting, zoals die tot nu toe op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel g, onder 2°, gold voor AWBZ-zorg en huishoudelijke verzorging in het kader van de Wmo, uit te breiden of te beperken. Tegelijk moet de formulering van de vrijstelling van diensten die in het kader van dit wetsvoorstel worden geleverd, zodanig zijn dat deze rekening houdt met en niet in de weg staat aan de beoogde innovatie van het dienstenaanbod van de gemeenten in het kader van het wetsvoorstel én een voor de belastingpraktijk uitvoerbare regeling oplevert. Om deze uitgangspunten te verenigen is flexibiliteit nodig en afstemming op de praktijk zoals deze onder dit wetsvoorstel vorm zal krijgen. Om die reden zal de exacte afbakening van de vrijstelling, rekening houdend met de genoemde vereisten en uitgangspunten, bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Materieel zal aldus worden geregeld dat slechts die (delen van) diensten die worden verstrekt als voorziening ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie als bedoeld in dit wetsvoorstel van omzetbelasting zullen zijn vrijgesteld, die bestaan uit persoonlijke verzorging, begeleiding en huishoudelijke verzorging, waarvoor de vrijstelling van omzetbelasting tot nu toe ook gold.

HOOFDSTUK 7. INVOERINGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 7.1

eerste lid

Het eerste lid regelt dat een aantal aanspraken ingevolge de AWBZ met ingang van 1 januari 2015 (de beoogde datum waarop de gemeenten op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk zullen worden voor het verbrede takenpakket op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning) zullen vervallen. Het gaat daarbij om de aanspraken op persoonlijke verzorging en begeleiding, beide alleen voor zover die aanspraak niet tevens een aanspraak op verblijf omvat, op verblijf en begeleiding in een instelling voor beschermd wonen, op kortdurend verblijf, vervoer en doventolkzorg. Wat betreft persoonlijke verzorging, wordt daarbij, onder verwijzing naar het algemeen deel van de toelichting, opgemerkt dat artikel 7.1 slechts betrekking heeft op dat deel van de AWBZ-aanspraak op extramurale verzorging dat tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid gaat behoren; slechts dat gedeelte zal op grond van artikel 7.1 niet langer deel kunnen uitmaken van de AWBZ-aanspraken. Extramurale verzorging (al dan niet samenhangend met verpleging) voor personen met somatische aandoeningen of lichamelijke beperkingen, of mensen met dementie zal met ingang van 2015 behoren tot de aanspraken op grond van de zorgverzekering. Voor deze mensen geldt dat er doorgaans sprake is van medische problematiek. Het Besluit zorgverzekering zal daartoe worden aangepast.

De aanspraken op grond van de AWBZ zijn in die wet slechts zeer algemeen aangeduid en zijn in het Besluit zorgaanspraken AWBZ concreet omschreven. De aanspraken op de zorg die naar de gemeente wordt gedecentraliseerd en die daarom niet langer deel zal uitmaken van de wettelijke aanspraken op grond van die wet, kunnen worden geschrapt door wijziging van dat besluit. Er is echter, net als bij de totstandkoming van de Wmo voor de huishoudelijke verzorging is geschied, voor gekozen in dit wetsvoorstel expliciet te regelen dat de zorg die onderdeel uitmaakt van de met het wetsvoorstel naar de gemeenten te decentraliseren verantwoordelijkheid, niet langer onderdeel uitmaakt van de aanspraken op grond van de AWBZ. Uiteraard zal door middel van een technische wijziging de tekst van het Besluit zorgaanspraken AWBZ in verband hiermee

ook worden zodanig aangepast dat vaststaat dat de te decentraliseren zorg niet langer behoort tot de zorg als omschreven bij of krachtens de AWBZ; dit voorkomt dat misverstanden kunnen bestaan omtrent de reikwijdte van de aanspraken. Bij gelegenheid van de wijziging van het Besluit zorgverzekering in verband met wijziging van de omschrijving van de aanspraak op extramurale verzorging in de zorgverzekering zal ook de daarmee samenhangende wijziging van het Besluit zorgaanspraken AWBZ worden gerealiseerd.

De keuze voor deze aanpak is mede ingegeven door de noodzaak te voorzien in een zorgvuldige overgangsregeling voor personen die bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zorg genieten die onder de te schrappen aanspraken valt (artikelen 7.2 tot en met 7.5).

In dit verband zij nog vermeld dat het voornemen bestaat de AWBZ met ingang van 1 januari 2015 te vervangen door een nieuwe wet (kern-AWBZ), waarin de aanspraken op langdurige intramurale zorg worden geregeld. In de kern-AWBZ zal niet langer aanspraak bestaan op de met dit artikel uit de aanspraken ingevolge de AWBZ te schrappen zorg. Artikel 7.1 behoudt echter ook dan zijn betekenis, omdat het de basis is voor de in de navolgende artikelen vervatte overgangsrechtelijke regels voor degenen die door deze wet (en de kern-AWBZ) niet langer aanspraken hebben op de in dit artikel genoemde AWBZ-zorg. Voor zover de kern-AWBZ overgangsrechtelijke regels noodzakelijk maakt voor andere groepen verzekerden, zullen die in de kern-AWBZ worden opgenomen.

De bepaling formuleert met de woorden 'met ingang van de eerste dag van het kalenderjaar na dat waarin enig artikel van deze wet in werking is getreden' dat de aanspraken ingevolge de AWBZ vervallen op 1 januari 2015. In de toelichting op artikel 7.9 wordt nader ingegaan op de beoogde inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel; een belangrijk deel van de artikelen zal, met het oog op een goede voorbereiding, kort na publicatie van de wet in het Staatsblad in werking kunnen en moeten treden; met ingang van het jaar daarna moeten de gemeenten maatschappelijke ondersteuning bieden op grond van dit wetsvoorstel; de andere bepalingen treden dan in werking. Met het oog op de leesbaarheid wordt in de toelichting op dit artikel en de volgende artikelen van die beoogde inwerkingtreding uitgegaan en dus steeds gesproken over data in 2014 en 2015.

tweede lid

Tot 1 januari 2015 kunnen (en moeten) verzekerden die AWBZ-zorg wensen te krijgen (althans voor zover niet artikel 9b, vierde of vijfde lid, van de AWBZ van toepassing is), nog een indicatiebesluit aanvragen bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het CIZ moet op die aanvragen om een indicatie ook nog een besluit nemen. Dit is geregeld in het tweede lid; de bepaling brengt met zich dat het CIZ ook na 1 januari 2015 bevoegd is en verplicht blijft een besluit te nemen op aanvragen die voor 1 januari 2015 zijn gedaan. Op het merendeel van de aanvragen om een indicatiebesluit, zeker die welke een zgn. herindicatie betreffen, besluit het CIZ binnen enkele weken. Voor aanvragen die in de laatste weken van 2014 worden ingediend, zal derhalve waarschijnlijk in de eerste weken van 2015 een besluit worden genomen. Om de overgangperiode waarin het CIZ nog besluiten neemt zoveel mogelijk te beperken, is in de bepaling vastgelegd dat het CIZ zo spoedig mogelijk een besluit moet nemen.

Voor doventolkgeldt niet de eis van een voorafgaand indicatiebesluit van het CIZ. Namens de verantwoordelijke zorgkantoren verstrekt Menzis per kalenderjaar aan betrokkene een besluit over het aantal uren doventolkgeldt dat zij ontvangen, dat varieert afhankelijk van de vraag of het gaat om een doof of een doofblind persoon. .

Artikel 7.2

Artikel 7.2 voorziet erin dat de gemeenten tijdig de nodige maatregelen kunnen treffen voor cliënten die bij de invoering van het wetsvoorstel ingevolge de AWBZ aanspraak op (de te decentraliseren) zorg hebben en die in vervolg daarop (bij het verstrijken van de toepasselijke overgangsperiode) voor hun ondersteuning aangewezen zullen zijn op een beslissing van de gemeente inzake een maatwerkvoorziening. Om de gemeenten in staat te stellen tijdig en zonder dat betrokkene zich daartoe eerst moet melden het vereiste onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van betrokkene te kunnen doen, voorziet het eerste lid in de verplichting

voor de (zorgverzekeraars en) zorgkantoren en het indicatieorgaan (in het kader van de AWBZ, het CIZ) om zo spoedig mogelijk relevante gegevens over de zorgbehoefte en zorgconsumptie van betrokkene te verstrekken aan de gemeente waar hij woont. De wijze waarop deze gegevensverstrekking plaatsvindt, wordt niet geregeld; daarvoor wordt gedacht aan een centrale technische voorziening, waarlangs de gegevensverstrekking kan plaatsvinden. Hier zij aangetekend dat het in elk geval niet gaat om de overdracht van dossiers; deze blijven berusten bij degenen die de gegevens moeten verstrekken. Alleen indien het college met behulp van deze gegevens tijdig het vereiste onderzoek uitvoert, is betrokkene in staat om daarna tijdig een ondersteuningsaanvraag in te dienen (zie artikel 7.6).

De verstrekking van de informatie moet 'zo spoedig mogelijk' geschieden. Dat betekent dat zo snel mogelijk na het tijdstip van inwerkingtreden van het wetsvoorstel de gegevens zullen moeten worden verstrekt van de verzekerden die op dat moment al de bedoelde zorg ontvangen of daarop aanspraak hebben. De gegevens van de verzekerden die daarna nog aanspraak op die zorg krijgen, zullen moeten worden verstrekt zo spoedig mogelijk nadat het CIZ zijn beslissing heeft genomen respectievelijk het zorgkantoor van de relevante gegevens op de hoogte is gekomen.

In het eerder genoemde wetsvoorstel begeleiding was een vergelijkbare bepaling opgenomen, zij het dat de verplichting tot het verstrekken van gegevens daarin tot het CIZ werd beperkt. Het CIZ moest op grond van die bepaling eenmalig per cliënt het indicatiebesluit verstrekken waarin is vastgesteld dat de verzekerde is aangewezen op de zorg die gedecentraliseerd werd. Het indicatiebesluit bevat:

- a. naam, adres, woonplaats, burgerservicenummer (bsn), datum besluit;
- b. het soort zorg en het advies over de leveringsvorm van de zorg (in natura of pgb) en het aantal geïndiceerde uren zorg;
- c. de begin- en einddatum indicatie;
- d. of aanspraak bestaat op vervoer.

Een indicatiebesluit wordt op grond van hetgeen is bepaald in het Besluit zorgaanspraken AWBZ vastgesteld als er sprake is van een of meer met name genoemde 'grondslagen'. Een grondslag is een aandoening, beperking of beperking als gevolg waarvan de verzekerde op een of meerdere vormen van AWBZ-zorg kan zijn aangewezen, bijvoorbeeld verstandelijke beperking, zintuiglijke beperking. Zonder grondslag geeft het CIZ dus geen besluit af op grond van de AWBZ en is er geen toegang tot AWBZ-zorg. De grondslag geeft inzicht in de beperking van de persoon.

Om de overgang van de betrokken cliënten zo goed mogelijk te doen plaatsvinden, is inmiddels ervoor gekozen dat de colleges ook moeten kunnen beschikken over de gegevens inzake de zgn. zorgconsumptie (bij welke aanbieder neemt de cliënt welke zorg af?); deze gegevens bevinden zich bij de zorgkantoren, die in de AWBZ verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van de zorg. Om die reden is ervoor gekozen de verplichting tot het verstrekken van de gegevens aan de colleges ook op de zorgkantoren te leggen.

De voorgestelde bepaling betekent dat de gemeenten niet alleen kennis krijgen van de adresgegevens en het daarmee corresponderende bsn van betrokkene, maar ook van zogenaamde bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wbp (gezondheidsgegevens); deze betreffen o.a. de grondslag waarop betrokkene op zorg is aangewezen, de geïndiceerde en de ontvangen zorg en de afloopdatum van de indicatie.

Het tweede lid bevat een specifieke bepaling voor de doventolkzorg, welke de zorgverzekeraar dan wel het zorgkantoor verplicht de relevante gegevens aan de gemeente te verstrekken.

Artikel 7.3

eerste lid

Het wetsvoorstel houdt in dat bepaalde aanspraken ingevolge de AWBZ met ingang van 1 januari 2015 komen te vervallen (artikel 7.1). Het vervallen van deze aanspraken vindt uiteraard niet plaats zonder dat voor de betrokkenen is voorzien in een zorgvuldige en evenwichtige regeling van overgangsrecht. Daarmee wordt enerzijds gewaarborgd dat betrokkenen niet onmiddellijk met de gevolgen van de wijzigingen worden geconfronteerd, zodat zij zich kunnen voorbereiden op de komende wijzigingen, en dat op zorgvuldige wijze kan worden vastgesteld voor welke

ondersteuning zij in de nieuwe opzet in aanmerking komen. Anderzijds is het van belang dat de periode gedurende welke door het bestaan van een overgangsregeling twee groepen van gevallen met ongelijke rechten bestaan, zo kort mogelijk wordt gehouden.

De hoofdregel is dat personen die de in artikel 7.1, onder a, b, d en e, genoemde zorg ontvangen vanaf 1 januari 2015, gedurende de looptijd van hun indicatiebesluit – maar uiterlijk tot het einde van dat jaar – recht houden op die zorg, onder de condities die daarvoor onder de AWBZ van toepassing waren (zoals de omvang van de aanspraak, de wijze van tot gelding brengen van aanspraken en te betalen bijdragen). In de AWBZ heeft de verzekerde het recht om de zorg te betrekken bij een zorgaanbieder naar eigen keuze, met wie de zorgverzekeraar waarbij hij is ingeschreven tot dat doel een overeenkomst heeft gesloten. Ingevolge het overgangsrecht treedt het college in de plaats van de zorgverzekeraar; het college zal derhalve met aanbieders tot afspraken over de te leveren zorg - en het daarvoor te betalen tarief - moeten komen. Betrokkene heeft dan de keuze uit de aanbieders met wie de gemeente een overeenkomst heeft gesloten. Uiteraard ligt het daarbij in de rede dat de gemeente voor degenen die al zorg van een zorgaanbieder ontvangen, in eerste instantie onderzoekt of met die zorgaanbieder op acceptabele voorwaarden tot een overeenkomst kan worden gekomen. Indien de gemeente met de aanbieder niet tot overeenstemming kan komen, kan dat tot gevolg hebben dat de cliënt, voor het tot gelding brengen van zijn overgangsrechtelijke aanspraak naar een andere – wel gecontracteerde - aanbieder van zijn keuze moet overstappen, net zoals dat het geval zou kunnen zijn als het zorgkantoor in het kader van de AWBZ niet langer een overeenkomst met een zorgaanbieder heeft. De formulering impliceert dat iemand die ingevolge het indicatiebesluit aanspraak heeft op meer zorg dan hij op 1 januari 2014 ontvangt, het nog niet gebruikte deel van de aanspraak desgewenst ook nog tot gelding kan brengen.

De wettelijke overgangsregeling staat er uiteraard niet aan in de weg dat het college in samenspraak met betrokkene op een eerder tijdstip onderzoekt of voor hem een nieuw ondersteuningsarrangement kan worden getroffen, dat past binnen het door de gemeente vastgestelde beleid. Indien dat proces leidt tot overeenstemming over een nieuw arrangement, treedt dat in de plaats van de overgangsrechtelijke aanspraak. Let wel, de overgangsregeling kan voor die cliënt in dat geval wel eerder eindigen, maar niet later dan volgens de hoofdregel het geval zou zijn.

tweede lid

Het tweede lid bevat een enigszins afwijkende regel voor personen die weliswaar voor de bedoelde AWBZ-zorg geïndiceerd zijn, maar hun aanspraak nog niet tot gelding hebben gebracht. De regering acht het aangewezen dat deze personen weliswaar ten volle van hun aanspraak gebruik kunnen maken, gedurende de in het eerste lid genoemde periode, maar dat zij de gemeente de gelegenheid moeten bieden om in overleg te bezien op welke wijze de aanspraak tot gelding wordt gebracht. Nu de zorgverlening aan betrokkene nog niet is begonnen, ligt het in de rede dat betrokkene het college in de gelegenheid stelt om met hem te overleggen over de precieze invulling van de zorg of ondersteuning die hij nodig heeft, te meer omdat het college na de overgangsperiode verantwoordelijk zal zijn voor een verantwoorde voortzetting van de maatschappelijke ondersteuning van betrokkene. Als betrokkene nog geen keuze voor een aanbieder heeft gemaakt, kan het overleg tussen hem en gemeente betrokkene ook helpen bij het kiezen van een door de gemeente gecontracteerde aanbieder. Het gaat om een overlegverplichting die geen afbreuk doet aan de rechten (en verplichtingen) die betrokkene op grond van het eerste lid heeft.

derde lid

In het derde lid is een toegespitste overgangsregeling opgenomen voor personen die ervoor hebben gekozen hun zorgaanspraak tot gelding te brengen door zelf met een pgb zorg in te kopen. Ook voor deze personen is bepaald dat zij recht hebben op voortzetting van de bestaande situatie (het pgb) gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, doch uiterlijk tot het einde van 2015. Deze bepaling is noodzakelijk omdat de formulering van het eerste lid met de woorden 'gelden de rechten en plichten met betrekking tot het tot gelding brengen van de aanspraak op zorg die aan het indicatiebesluit zijn verbonden' niet ziet op de situatie waarin iemand ervoor heeft gekozen niet zijn aanspraak op zorg (in natura) tot gelding te brengen, maar een pgb heeft aangevraagd en verkregen.

vierde lid

De toekenning van het aantal uren doventolkgang geschiedt thans per kalenderjaar. Om daarvoor in aanmerking te komen moet de verzekerde een verklaring van een arts overleggen waaruit blijkt dat hij op die zorg is aangewezen. Per kalenderjaar wordt ook bezien of er aanleiding is met toepassing van de hardheidsclausule (artikel 4, tweede lid, van de Regeling zorgaanspraken AWBZ) meer uren toe te kennen dan in de Regeling als basis is vastgesteld (maximaal 30 uur voor een doof persoon c.q. maximaal 168 uur voor een doofblind persoon). In verband met het feit dat voor doventolkgang geen indicatiebesluiten door het CIZ worden genomen, voorziet het vierde lid voor de ontvangers van deze zorg in een toegespitste bepaling (van gelijke inhoud als het eerste lid) omtrent het behoud van rechten en plichten gedurende een overgangsperiode, die aansluit bij de wijze van toekennen.

vijfde lid

Dit lid legt vast dat de gemeente voor het tot gelding brengen van de onder het eerste tot en met het vierde lid vallende rechten in de plaats treedt van het zorgkantoor. De formulering 'treedt het college in de plaats van de zorgverzekeraar' brengt o.a. tot uitdrukking dat de gemeente de kosten van de zorg of het pgb moet dragen en de baten van de betaalde bijdragen aan haar ten goede komen. De indeplaatsstelling is uiteraard beperkt tot de in het eerste tot en met vierde lid bedoelde aanspraken; voor kwesties met betrekking tot de zorgverlening in voorgaande jaren blijft de zorgverzekeraar of het zorgkantoor uiteraard verantwoordelijk.

zesde lid

Dit lid voorziet erin dat het CAK is belast met het heffen en innen van bijdragen voor zover die verschuldigd zijn op grond van het Bijdragebesluit zorg; dat is voor doventolkgang niet het geval. De opbrengsten van de te heffen bijdragen vloeien naar de gemeente.

zevende lid

Het zevende lid betreft een groep van personen, die in het buitenland verblijven (en sinds de inwerkingtreding van de Zvw niet langer AWBZ-verzekerde zijn) die op grond van overgangsrecht dat is getroffen in de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet, recht hebben op een vergoeding voor de zorg die niet langer deel zal uitmaken van de aanspraken ingevolge de AWBZ; ook deze personen ontvangen ten laste van het AWBZ nog maximaal een jaar de vergoeding die zij thans hebben.

Aangezien zij niet in Nederland woonachtig zijn, is er geen gemeente waarvan zij ingezetene zijn en ontvangen zij deze vergoeding.

Artikel 7.4

eerste lid

De overgangsrechtelijke situaties in artikel 7.3 hebben betrekking op extramurale zorg (zorg bij de cliënt thuis). Het wetsvoorstel voorziet echter ook in de decentralisatie van het zgn. beschermd wonen naar de gemeenten. Artikel 7.1, eerste lid, onderdeel c, voorziet in verband daarmee in het vervallen van de aanspraak daarop ingevolge de AWBZ. Beschermd wonen is echter een aanspraak op intramurale zorg. Betrokkenen verblijven – soms gedurende vele jaren – in een instelling voor beschermd wonen. Uit een oogpunt van zorgvuldige belangenafweging is het niet goed verdedigbaar de aanspraak van deze cliënten te doen eindigen op een zelfde termijn als geldt voor de extramurale zorg. Tegelijk is het wenselijk ook voor deze aanspraak bestaande rechten niet ten eeuwigden dage ongewijzigd te prolongeren. Om die reden is voorzien in een overgangstermijn die ten minste vijf volle kalenderjaren zal belopen. De komende jaren zal zorgvuldig worden bezien op welke wijze deze zorg ten algemene in de verdere toekomst vorm kan worden gegeven. Nadat dit onderzoek zal hebben plaatsgevonden en daarover besluiten zijn genomen, en eventueel wetgeving is aangepast, kan vervolgens bij koninklijk besluit worden voorzien in vaststelling van een tijdstip waarop de gemeente geheel verantwoordelijk wordt voor de wijze waarop de betrokken cliënten worden ondersteund en waarop dientengevolge de overgangsregeling voor deze mensen kan vervallen.

Het eerste lid voorziet erin dat personen die op 1 januari 2015 verblijven in een instelling voor beschermd wonen, in die instelling kunnen blijven wonen zolang hun indicatie daarvoor geldt. Indien de indicatie nog voor meer dan vijf jaren geldt, houden zij in elk geval tot de eerste dag van het zesde jaar na inwerkingtreding van de wet recht op beschermd wonen en mogelijk zelfs ook daarna nog. De wet maakt het mogelijk de periode waarvoor het overgangsrecht voor deze personen geldt, eventueel nog lang voort te laten duren. Maar met de formulering van het artikelonderdeel is wel ook tot uitdrukking gebracht dat niet uitgesloten is dat er over een zestal jaren een andere oplossing moet worden gevonden.

tweede lid

Met het tweede lid is vastgelegd dat voor deze groep overgangsgevallen dezelfde randvoorwaarden gelden als in artikel 7.3 is beschreven.

Artikel 7.5

De voorheen tot de AWBZ-aanspraken behorende zorg waarop belanghebbenden op grond van de overgangsbepalingen 7.3 en 7.4 nog enige tijd recht houden, valt niet onder het begrip 'zorg' als omschreven in artikel 1, onderdeel b, onder 1°, van de Wmg. Mogelijkerwijs bestaat de zorg waarop deze overgangsbepalingen betrekking hebben, ook uit handelingen in de zin van de Wet big waarop artikel 1, onderdeel b, onder 2°, ziet. Met dit artikel is geregeld dat de Wmg ook op die handelingen niet van toepassing is. De uitzondering geldt zowel wanneer de zorg door of namens het college wordt geleverd, als wanneer de belanghebbende de zorg zelf inkoopt met zijn pgb.

Artikel 7.6

eerste lid

Voor de 'oude' AWBZ-cliënten vervallen de uit het overgangsrecht voortvloeiende rechten met ingang van 1 januari 2016 (tenzij op een eerder tijdstip de AWBZ-indicatie verloopt). Voor deze cliënten moet het college uiteraard tijdig de stappen zetten die noodzakelijk zijn om hun helderheid te geven over de ondersteuning waarop zij na 1 januari 2016 in het nieuwe wettelijke kader kunnen rekenen. Het college moet voor deze cliënten, zonder voorafgaande aanmelding als bedoeld in artikel 2.3.2, tijdig het onderzoek uitvoeren dat nodig is om te bepalen voor welke maatwerkvoorziening zij in aanmerking komen; ook moet de cliënt uiteraard de nodige informatie verstrekken. De overeenkomstige toepassing van artikel 2.3.2, tweede tot en met vierde lid, waarborgt dat betrokkene na dat onderzoek tijdig een aanvraag kan doen voor die verdere ondersteuning. Aldus wordt voorkomen dat iemand enige tijd zonder ondersteuning zou moeten leven.

tweede lid

Voor personen die doventolkzorg ontvangen, is een met het eerste lid vergelijkbare bepaling opgenomen, die het college verplicht na ontvangst van de gegevens van die persoon tijdig te onderzoeken hoeveel doventolkzorg deze behoeft na het verstrijken van de overgangsperiode.

Artikel 7.7

Artikel 7.7 bevat een aantal regels die de gemeente opdragen tijdig de stappen te zetten die noodzakelijk zijn om haar nieuwe en grotere verantwoordelijkheden op het terrein van maatschappelijke ondersteuning waar te kunnen maken.

eerste lid

Het eerste lid betreft schrijft voor dat het beleidsplan en de verordening voor 1 november 2014 zullen moeten zijn vastgesteld. Uitgaande van inwerkingtreding van het wetsvoorstel in de zomermaanden van 2014, houdt dit in dat gemeenten met de voorbereidingen daarvoor al zullen moeten beginnen voordat het wetsvoorstel tot wet is verheven. Met de VNG zullen daarover afspraken worden gemaakt en er zal worden gezorgd voor ondersteuning vanuit VWS.

tweede lid

Ook de algemene voorzieningen die de gemeente in haar beleidsplan opneemt en de algemene voorzieningen waartoe het wetsvoorstel verplicht, zoals het SHG en maatregelen voor mantelzorgers, zullen voor 1 november 2014 moeten worden getroffen.

derde lid

Om burgers na inwerkingtreding van de wet tijdig van maatwerkvoorzieningen te kunnen voorzien, zal de gemeente vanaf 1 november 2014 een functionerend stelsel van onderzoek naar de noodzaak van maatwerkvoorzieningen moeten hebben. Het derde lid draagt de gemeente op daartoe het nodige te doen (zie ook artikel 7.1, derde lid, dat regelt dat aanvragen na 31 oktober 2014 aan de gemeente moeten worden overgedragen).

vierde lid

Om misverstanden te voorkomen, legt het vierde lid vast dat de resultaten van het eerste door de gemeente uit te voeren onderzoek naar de kwaliteit van de geboden maatschappelijke ondersteuning voor 1 juli 2016 zullen moeten worden gepubliceerd.

vijfde lid

Voor 1 januari 2015 moet het college de toezichthouders aanwijzen.

Artikel 7.8

Artikel 3.4 kent voor aanbieders de verplichting om voor hun personeelsleden te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag. Artikel 7.7 maakt op deze verplichting een uitzondering voor personen die bij de inwerkingtreding van die verplichting al voor de aanbieder werkzaam waren. Daarmee geldt de verplichting alleen voor nieuwe medewerkers.

Het tweede lid houdt er rekening mee dat ook voor medewerkers waarvoor de aanbieder op grond van het eerste lid nog niet over een VOG hoeft te beschikken, zich de noodzaak kan voordoen dat alsnog een VOG van betrokkene wordt verlangd als daarvoor gegronde redenen bestaan. Die redenen zijn er in elk geval als de toezichthouder dat vaststelt. De overeenkomstige toepassing van artikel 3.4, derde lid, houdt in dat de aanbieder, als betrokkene dan niet alsnog een VOG aan hem overlegt, ervoor zal moeten zorgen dat betrokkene niet meer met zijn cliënten in contact komt.

Artikel 7.9

eerste en tweede lid

Op het tijdstip waarop de gemeenten op grond van onderhavig wetsvoorstel verantwoordelijk worden voor de maatschappelijke ondersteuning (1 januari 2015), zal de Wmo worden ingetrokken. Het eerste lid beoogt met de zinsnede die begint met 'onverminderd', buiten discussie te stellen dat de op dat tijdstip van kracht zijnde beschikkingen van gemeenten inzake het verstrekken van voorzieningen en pgb's (genomen met inachtneming van de voorschriften van de Wmo), niet worden geraakt door de intrekking van de wet. Die beschikkingen zijn genomen op grond van de bestaande Wmo-verordeningen. Met name van de inhoud van die beschikkingen en de regels in de verordening waarop die beschikkingen berusten, zal afhangen of de gemeente in de inwerkingtreding van de nieuwe wet aanleiding zal kunnen vinden om op die eerder afgegeven beschikkingen terug te komen. Als de gemeente op basis van deze wet in haar plan een gewijzigd beleid vaststelt en in verband daarmee in haar verordening nieuwe regels vastlegt omtrent het verstrekken van maatwerkvoorzieningen en persoonsgebonden budgetten, zal de gemeente moeten en kunnen bezien of het wenselijk is in de verordening ook regels van overgangsrecht op te nemen waarin wordt vastgesteld welke gevolgen de nieuwe verordening voor die eerder genomen beschikkingen zal hebben. Indien de gemeente daarbij tot de conclusie komt dat het noodzakelijk is eerder afgegeven beschikkingen niet ongewijzigd in stand te laten voor de oorspronkelijk vastgestelde periode, is er mogelijk sprake van aantasting van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van

de Mens (EVRM) en artikel 17 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)⁶¹. Analoot aan de afweging die in dit wetsvoorstel is gemaakt met betrekking tot het overgangsrecht voor voorheen bestaande AWBZ-aanspraken, zal de gemeente de te kiezen aanpak dan zorgvuldig moeten toetsen aan de vereisten van het EVRM.

Het tweede lid regelt dat, voor zover er bezwaar of beroeps openstaat of loopt tegen besluiten genomen onder de werking van de Wmo, het voor 1 januari 2015 geldende recht van toepassing blijft.

derde lid

Indien onder de werking van de Wmo voor de aanschaf van roerende zaken krachtens die wet een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget is verstrekt, of krachtens die wet roerende zaken in eigendom of bruikleen zijn verleend, blijft artikel 25 van die wet daarop ook na de intrekking van toepassing.

vierde lid

Dit lid regelt dat het college nog wel op de oude voet moet zorgen voor een cliënttevredenheidsonderzoek als bedoeld in artikel 9 van de Wmo met betrekking tot het laatste jaar (2014) waarin die wet gold.

vijfde lid

De artikelen 11 en 12 van de Wmo regelden op welke wijze ingezetenen en representatieve organisaties van cliënten moesten worden betrokken bij de voorbereiding van het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning.

Dit artikel schrijft voor dat deze regels ook gelden voor het beleidsplan en de verordening die op grond van de nieuwe wet moeten worden vastgesteld.

Artikel 2.1.3 van onderhavig wetsvoorstel schrijft voor dat in de verordening moet worden vastgelegd op welke wijze deze betrokkenheid in de toekomst vorm krijgt. Onder 'uitvoering' van deze wet wordt in dat verband mede begrepen het vaststellen van een plan of verordening. Ook artikel 150 van de Gemeentewet kent ter zake een voorschrift.

Artikel 7.10

Binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet zendt de minister aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze wet in de praktijk. Van gemeenten wordt verwacht dat zij maatwerk leveren. Dit zal leiden tot goede en minder goede voorbeelden van hoe maatschappelijke ondersteuning op gemeentelijk niveau georganiseerd is. Voorkomen moet worden dat de wet wordt aangepast naar aanleiding van situaties, die maar voor een beperkt aantal gemeenten relevant zijn. Om te bezien wat wel en niet werkt, is een landelijke evaluatie van belang, waarbij een periode in acht moet worden genomen om tot zinvolle waarnemingen te komen. Daarom wordt voorgesteld de na drie jaar te evalueren.

Artikel 7.11

De gemeenten zullen op grond van dit wetsvoorstel vanaf 1 januari 2015 algemene - en maatwerkvoorzieningen moeten treffen. De artikelen 1.2.1, 1.2.2, 2.1.1, 2.2.1 tot en met 2.2.5, 2.3.1, 6.1 tot en met 6.37, 7.1 en 7.9 zullen met ingang van 1 januari 2015 in werking treden. Vanaf dat tijdstip gelden de wettelijke verplichtingen op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning en op dat tijdstip vervallen de Wmo en de AWBZ-aanspraken. Naar het zich thans laat aanzien, zal het merendeel van de bepalingen van de wet in werking kunnen treden op de dag na die van publicatie in het Staatsblad. Dat geldt in elk geval voor de bepalingen die verplichtingen kennen (tot het vaststellen van een plan, een verordening e.d.) voor de gemeente, waaraan op 1 november 2014 moet zijn voldaan met het oog op een goede invoering van de wet. Ook bepalingen waarvan duidelijk is dat toepassing daarvan pas aan de orde en die ook pas kunnen worden

⁶¹ Gelet op de toelichting op artikel 17 van het EU-Handvest, correspondeert dit artikel met artikel 1 van het Eerste Protocol.

toegepast, nadat de basisverplichtingen van de wet in werking zijn getreden (1 januari 2015), kunnen direct na publicatie van de wet in werking treden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn