

## Reactie internetconsultatie Wetsvoorstel Aanpak Meervoudige Problematiek in het Sociaal Domein

13 mei 2020

### Inleiding

Allereerst willen wij u hartelijk bedanken voor de gelegenheid om te reageren op het wetsvoorstel Aanpak Meervoudige Problematiek in het Sociaal Domein.

Ieder(in) en Per Saldo zijn groot pleitbezorger van een integrale aanpak, waarbij niet het stelstel maar de hulpvraag van de mens centraal staat; een integrale aanpak door samenhangend en op maat te kijken naar meerdere levensdomeinen (zorg en ondersteuning, wonen, leren, werk, inkomen, vrije tijd en mobiliteit). Juist voor mensen in onze achterban - mensen met een beperking of chronische ziekte en daardoor vaak een levenslange en levensbrede hulpvraag - is dat van groot belang.

'Meervoudige problematiek' is daarbij lang niet altijd een passende omschrijving van de situatie. Een meervoudige hulpvraag is niet per definitie problematisch. Juist het in gezamenlijkheid oppakken van een hulpvraag die zich uitspreidt over verschillende gemeentelijke domeinen kan ervoor zorgen dat veel persoonlijk leed kan worden voorkomen.

Wij maken graag een compliment voor de leesbare en onderbouwde teksten van de MvT en de artikelsgewijze toelichting bij de nu voorgestelde complexe wijziging van met name de Wmo, en van de spiegelbepalingen in de andere domeinwetten. De knelpunten en de dilemma's daarbij worden helder in kaart gebracht, en zo nodig wordt geschakeld naar adequate praktijkvoorbeelden

Bij regierol gemeente '1 gezin, 1 plan en 1 regisseur', zoals het Leitmotiv van de regering is, gaat het steeds om 3 hoofdvragen met betrekking tot gegevensverwerking van (bijzondere) persoonsgegevens: 1) welke persoonsgegevens mogen worden verzameld?; 2) wat mogen we er mee doen?; en 3) welke mogen (intern/extern) worden gedeeld?

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) constateerde al in 2016 voor het sociale domein dat, hoewel binnen de 4 materiewetten de grondslag (ex Wbp, nu AVG) voor gegevensverwerking van (bijzondere) persoonsgegevens op zich in een aantal artikelen was geregeld, a) deze wetten onvoldoende voorzien in een regeling voor integrale taakuitvoering en b) er meer behoefte aan externe uitwisseling bestond.

Zoals in de MvT wordt beschreven vormt het huidige wettelijke kader onvoldoende basis 'om gegevens te kunnen verwerken om vast te stellen of eventueel sprake is van meervoudige problematiek, dan wel de mogelijkheid uitvoering te kunnen geven aan een daadwerkelijke integrale aanpak daarvan.'

De MvT schetst een overzicht van de nu volgens het ontwerp aan de gemeente (college) toegekende expliciete taken in de Wmo (meldpunt, onderzoek, werkplan etc.), om te komen tot een integrale aanpak. Hiermee wordt een grondslag gegeven voor gegevensverwerking – vereist ogv artikel 6 AVG – ‘die nodig is om te verkennen of er sprake is van problemen op meerdere domeinen die in samenhang moeten worden opgelost en om coördinatie te voeren op een integrale aanpak.’

In het nu voorliggende ontwerp geeft de regering ook aan dat de uitgangspunten hierbij zijn: 1) integrale aanpak vraagt om **maatwerk**; 2) de **hulpvraag** en de aard van de problematiek zijn leidend en 3) het college handelt zo veel mogelijk in **samenspraak** met de burger en zijn gezin. Deze uitgangspunten worden bijvoorbeeld gehanteerd bij de noodzakelijkheidstoets of gegevens mogen worden verwerkt.

Wij zijn blij dat er bij de formulering van de ontwerpbevestigingen niet vooral gekeken is naar het ‘dichttimmeren’ van het door AP gesignaleerde ‘privacy lek’, maar dat er aan de hand van de 3 uitgangspunten, die wij als cliëntenorganisaties uiteraard omarmen, serieus geprobeerd is om een voor alle ‘partijen’ zo evenwichtig mogelijk proces van aanpak multiproblematiek, en de besluitvorming/streven naar oplossing daarbij, te creëren.

Wij zien daarbij nog wel knelpunten, vooral met betrekking tot de effectiviteit in de praktijk, maar tegelijkertijd hiermee ook kansen/mogelijkheden om meer waarborgen te scheppen (wet, beleid en uitvoering); dit zullen wij hieronder verder toelichten

## 1. Toestemming

In paragraaf 3.2 van de MvT worden de AVG-knelpunten goed beschreven en ook verwezen naar de herhaalde kritiek van de AP wat betreft toestemming. Gemeenten vallen nu te gemakkelijk terug op toestemming als grondslag voor integrale gegevensuitwisseling. Dit terwijl in de context van het sociaal domein vaak niet voldaan kan worden aan het criterium voor toestemming, namelijk dat *het ‘in vrijheid, specifiek en op basis van toereikende informatie’* door de burger moet worden gegeven. Terecht zijn nu als AVG-grondslagen ingevoerd – voor de gemeentelijke regietaak respectievelijk voor verwerking bijzondere persoonsgegevens – de noodzakelijkheidseisen i.v.m. publiekrechtelijke taak en de wettelijke verplichting (o.a. toetsing in 5.4 MvT).

**>>> Wij vinden het belangrijk hierbij op te merken dat er naast het maken van duidelijke, verplichte procesafspraken ook een zekere bewustwording van beleidsmakers en verwerkers van (bijzondere) persoonsgegevens nodig is. Zij zullen moeten worden getraind in het structureel toepassen van de principes van doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Het helpt hen om daarbij meer inhoudelijke kaders te bieden.**

Het bovenstaande moet onderscheiden worden van de andere toestemming(en) door de burger, ook van belang voor de realisering van de gemeentelijke regietaak. Namelijk a) toestemming aan betrokken hulpverleners, ter doorbreking van het wettelijk beroepsgeheim en b) de toestemming gericht op het accepteren van hulpverlening (informed consent). Wat a) betreft krijgen wij de indruk, hoewel soms wat cryptisch geformuleerd, dat het op verschillende plaatsen in het ontwerp expliciet opnemen van de ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en afweging van de externe professionals, voldoende tegemoetkomt aan deze specifieke eis van toestemming. Voor de toestemming onder b) is vooral transparantie vanuit de gemeente c.a. richting de burger van belang. De vraag is of dit in het ontwerp wel bij alle processtappen t.b.v. een integrale aanpak even goed is geregeld.

**>>> Het verdient hier aanbeveling om de definitie van 'samenspraak' expliciet te maken. In die zin dat de burger zoveel als mogelijk 'leading' is tenzij er – duidelijk omschreven – uitzonderingen of rechtvaardigingsgronden zijn.**

## **2. Uitwerking van begrippen, praktische kaders en handvaten voor de uitvoering**

Ook om andere redenen blijft bij ons enige twijfel bestaan of de doorgaans op zich goed onderbouwde procesmatige beschrijving in dit ontwerp ook in de praktijk/uitwerking genoeg waarborgen voor de privacy van de burger kent. En ook voldoende recht wordt gedaan aan de 3 uitgangspunten zoals de regering die zelf formuleert (maatwerk, hulpvraag en samenspraak burger).

Wij staan in deze twijfel niet alleen. Schulinc gaf bijvoorbeeld al eerder aan dat enerzijds met de wetwijziging veel meer mogelijk zal zijn en ook in een eerder stadium. Vaker dan tot nu toe zal bij meervoudige of ernstige problematiek preventief en doeltreffend gewerkt kunnen worden. *Maar aan de andere kant, zo wordt geconcludeerd, ontbreken 'praktische kaders en handvaten voor de uitvoering om de integrale aanpak ook effectief te laten plaatsvinden'.* Dit is noodzakelijk om de ondergrens van bescherming van de individuele persoonlijke levenssfeer (grondrecht) te waarborgen. Gewezen wordt op het ontbreken van definities voor meervoudige of ernstige problematiek (zie hieronder), of – bij ernstige problematiek - van criteria voor het niet melden van een (derden)signaal aan een betrokkene. Ook de verhouding met evt. strafrechtelijke data wordt niet ingevuld. Schulinc wijst daarbij in het algemeen op het risico van interdisciplinaire standaardteams bij de gemeente waardoor een integrale aanpak eerder regel dan uitzondering gaat worden. Met hierdoor toch vaak een onnodige en ongeoorloofde gegevensverwerking als gevolg. Dit is inderdaad onwenselijk.

Wij zijn het ermee eens dat het nu ontbreken van wettelijke definities voor multiproblematiek en ernstige problematiek uit o.a. het oogpunt van privacybescherming meer nadelen dan voordelen kent. De in de MVT p 7 neergelegde afweging – het voorkomen van barrières voor een 'brede blik' etc. en de wenselijkheid van meer lokaal/regionaal georiënteerde 'werk-instructies' - overtuigt hier niet. Daarvoor zijn de eventuele gevolgen voor zowel de privacybescherming als voor de invulling van de 'samenspraak' met de cliënt te ingrijpend geregeld.

**>>> Geef in landelijke regelgeving invulling aan de definitie van (ernstige) meervoudige problematiek**

Een bijzonder aandachtspunt vinden wij de positie van gezinsleden. Gegevens van een kind of partner van een persoon met meervoudige problematiek kunnen ook onder dezelfde titel gedeeld worden. Dat kan voor die gezinsleden, als zij zelf geen hulp nodig hebben een inbreuk op hun privacy vormen.

In aanvulling hierop: Hoe wordt omgegaan als niet alle mensen binnen een gezin willen meewerken aan bijvoorbeeld het opstellen van een werkplan? Als 1 plan wordt gemaakt van bijvoorbeeld vader en zoon met een hulpvraag. Wat als zoon 12 jaar wordt en niet meer mee wil werken, worden gegevens dan ook vernietigd? Hoe wordt dan de privacy geborgd?

Ook de werkwijze rondom het meldpunt is onvoldoende duidelijk. Hoe zorg je er voor dat een inwoner niet het slachtoffer wordt van boze buurman, wraakzuchtige ex of achterdochtige buurtgenoten (omdat je er afwijkend uitziet bijvoorbeeld).

Het valt op dat in het ontwerp slechts eenmaal nadere invulling via AmvB verplicht wordt gesteld. Namelijk bij artikel 5.5.4 Wmo (gegevensverwerking meldingen meldpunt).

**>>> Waarom wordt niet op meerdere punten een nadere invulling via AmvB verplicht gesteld? Bijvoorbeeld bij de artikelen 2.3a.4 Wmo (wie kan bij vermoeden ernstige problematiek verzoek om onderzoek doen) en 5.4.6 Wmo (nadere regeling gegevensverwerking integrale aanpak)?**

Ook het Adviescollege toetsing regeldruk geeft in zijn (consultatie)reactie aan dat er meer nodig is dan een wettelijke onderbouwing voor gegevensverwerking en wijst o.a. op het instrument van de 'klantreis'. Citaat:

*'(..)Het college merkt op dat een solide basis in wet- en regelgeving voor gegevensuitwisseling en -verwerking een zeer belangrijke randvoorwaarde voor een integrale aanpak van meervoudige problematiek is. Het betekent echter niet dat de integrale benadering daarmee ook realiteit is (geworden). Daarvoor zijn nog vele andere inspanningen nodig, zoals bijvoorbeeld het koppelen van informatiesystemen, het aanpassen van logistieke processen en het werken aan de competenties van medewerkers en professionals. Ook in de relatie en het contact met de burger zijn nog stappen te zetten. Om een vertrouwensrelatie met de burger op te bouwen is nodig dat op laagdrempelige wijze gebruik kan worden gemaakt van het inzage- en correctierecht (onder meer door inzage te geven in de logfiles van de geautomatiseerde systemen). De nieuwe wet is dus een belangrijke stap, maar tegelijk ook een uitdaging om de integrale benadering in de uitvoeringspraktijk ook echt handen en voeten te geven. Een instrument dat in de aanpak van de veranderingen kan helpen is de klantreis: hoe is na het eerste contact of signaal de integrale benadering te realiseren. Samen met de burger is met het instrument de inrichting van organisatie, systemen en processen invulling te geven. (..) Het college adviseert om bij de inrichting van organisatie, systemen en processen van het instrument van de klantreis gebruik te maken.'*

Een van de aandachtspunten die hier ons met name aanspreekt in dit laatste advies is het waarborgen van voldoende professionalisering en continuïteit daarbij. Uit een andere openbare reactie op deze consultatie is het volgende voorbeeld, voor onze achterban helaas maar al te bekend.

*'(..)Een deel van de problemen zie ik ontstaan bij doelgroep kwetsbare jongeren die voorheen in de Wajong terecht kwam. Voor deze groep is een lange termijn visie (>5 jaar) en toekomstperspectief van groot belang voor de keuzes die we vandaag maken. Als ik zie hoe vaak 'caseloads' overgedragen worden naar een nieuwe medewerker en hoe lang het duurt voordat die zijn/haar zaken weer op een rij heeft, dan kan het niet anders dan dat er cruciale informatie gemist wordt en dat er kostbare tijd verloren gaat. Voor een werkcoach kan het gaan om een caseload van 150 kwetsbare jongeren; kwalitatief inhoudelijk goede dienstverlening is niet mogelijk. Hetzelfde geldt voor zorginstellingen; het verloop binnen de ambulante begeleiding en woon begeleiding is enorm. Voor de doelgroep kwetsbare jongeren, veelal met multi-problematiek, is continuïteit een basisbehoefte. Is die er niet, dan zie je dat de gemaakte afspraken niet worden nagekomen, het draagvlak bij de cliënt verloren gaat en de gestelde doelen niet worden bereikt. Einde werkplan. Met andere woorden: Samenhangende dienstverlening en een gecoördineerde aanpak is één, een consistente opvolging van de lange termijn doelstellingen en continuïteit in het proces dat moet leiden tot resultaat, is twee. Dat laatste ontbreekt in uw voorstel.'*

**>>> In dit verband verdient een verschuiving van de professionaliteit van de achterkant (tweede lijn, bijvoorbeeld bezwaar/beroep) naar de voorkant verdere uitwerking.**

### **3. Onafhankelijke Cliëntondersteuning**

Het valt op dat in het ontwerp en de toelichting op dat er betrekkelijk weinig woorden zijn gewijd aan het recht op cliëntondersteuning bij dit proces van integrale aanpak. In het voorgaande is de noodzaak hiervoor ook meerdere malen – soms impliciet - aan de orde gesteld. Zoals ook uit het Movisie-rapport, en uit onze eigen ervaring, blijkt is de onafhankelijke cliëntondersteuning normaliter nog niet overal goed geregeld. Met name is de vindbaarheid en bekendheid onvoldoende. Omdat dit ook met financiering te maken heeft – zie bijv. de schotten hier tussen Wlz en Wmo – en het hier om een nieuwe taak van de gemeente betreft, dringt de vraag op hoe de belangen van de hulpvrager hier het beste geborgd worden.

**>>> Geef het recht Onafhankelijke Clientondersteuning een duidelijke plek in het ontwerp en toelichting.**

#### 4. Aanvullende praktische vragen naar aanleiding van de Memorie van toelichting

##### Systematiek wetsvoorstel (1.3)

- *'Met keuze voor de Wmo 2015 als 'drager' van deze wijziging en spiegelbepalingen in de andere wetten, wordt ook voorkomen dat bij toekomstige wijzigingen telkens vier wetten in plaats van één wet gewijzigd zouden moeten worden.'*

Vraag is leidt dit niet tot onduidelijkheid? Voorbeeld: zo is de termijn in de Wmo erg duidelijk; melding, aanvraag en binnen 2 weken een beschikking (in totaal 8 weken). In de Jeugdwet is deze termijn niet zo duidelijk.

In dit voorstel lijkt de melding nu gelijk de aanvraag te worden? Klopt dit?

##### Afbakening en verhouding tot andere wetsvoorstellen (1.4)

- *'Geen doorzettingsmacht voor het college. Het wetsvoorstel codificeert een wettelijke taak voor het college om te zorgen voor coördinatie, maar creëert daarmee nadrukkelijk géén doorzettingsmacht voor het college: partijen behouden hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat betekent dat de coördinatietaak het college geen zeggenschap geeft over wat andere partijen zouden moeten doen. Die taak houdt uitsluitend in het zorgen voor afstemming en samenhang.'*

Wij vinden het logisch dat alle partijen hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden houden. Maar hoe krijgt dit in de praktijk vorm? In lopende experiment integraal budget (EIB) worden op dit gebied al een aantal lessen geleerd. Belangrijk is dat er 1 partij verantwoordelijkheid neemt voor het geheel. Ook moeten termijnen vooraf helder zijn, zodat documenten/goedkeuringen etc. niet ergens kunnen blijven 'hangen'. Dit proces moet voor de persoon met een hulpvraag transparant zijn. Hoe wordt dit door het huidige wetsvoorstel geborgd?

##### De integrale en gecoördineerde aanpak – huidige praktijk, knelpunten en beoogde regeling (3)

- *'Tot slot, is het in deze context relevant om een knelpunt in de uitvoeringspraktijk te benoemen waarin dit wetsvoorstel niet kan voorzien. Dit knelpunt heeft betrekking op de verdeling van verantwoordelijkheden bij de uitbesteding van gemeentelijke taken. Veel gemeenten hebben taken van het college uitbesteed aan een sociaal wijkteamorganisatie, bijvoorbeeld in de vorm van een onafhankelijke stichting of een samenwerking van hulpverlenende instellingen. Deze organisaties bieden vaak ook algemene voorzieningen aan zoals vrij toegankelijke jeugdhulp, of maatschappelijk werk. In dergelijke situaties kan er verwarring optreden over de vraag welke gegevensverwerkingen vallen onder wiens verantwoordelijkheid en welke regels op de gegevensverwerking van toepassing zijn. Het is aan de gemeente die kiest voor een bepaalde vorm van de uitbesteding van taken, om daarbij met de desbetreffende organisatie duidelijke afspraken te maken over de verwerking van persoonsgegevens. Dit wetsvoorstel kan door verantwoordelijkheden explicieter te beleggen wel meer duidelijkheid scheppen over hoe de verantwoordelijkheden liggen.'*

Dit lijkt ons een erg groot knelpunt, veel gemeenten hebben de toegang uitbesteed of het via algemene voorzieningen georganiseerd. Dit alles valt buiten het wetsvoorstel. Een algemene voorziening is voor iedereen toegankelijk zonder onderzoek. Dit is niet altijd voor iedereen passend. Ook voor mensen die in een algemene voorziening 'gedrukt worden' kan er sprake zijn van meervoudige problematiek. En kan een integrale kijk dus meerwaarde bieden. Hoe wordt hiermee omgegaan?

- *'Naast inzicht in de lopende en benodigde diensten betreft dit afspraken over de coördinatie, evaluatie en beëindiging van de integrale aanpak.'*

Niet altijd is verbetering mogelijk waardoor gestopt kan worden met de integrale aanpak. Zo zijn er ook mensen met een levenslange levensbrede hulpvraag. Voor deze mensen kan een integrale aanpak een grote meerwaarde hebben. Voor deze mensen zou alleen gekeken moeten worden naar evaluatiemomenten en niet naar de beëindiging van de integrale aanpak.

In aanvulling hierop; worden door deze werkwijze ook langdurige indicaties afgegeven? Nu zien we vaak beschikkingen voor bijvoorbeeld maar 6 maanden. Het lijkt ons niet wenselijk om dit traject elke 6 maanden in zijn geheel opnieuw te doen. Wel lijkt het ons goed om evaluatiemoment af te spreken.

- *'Het college stelt naar aanleiding van het verzoek vast of er inderdaad gronden zijn om een onderzoek te starten. Uiteraard is het mogelijk dat het college in overleg met partijen tot nadere afspraken komt over de inzet van zijn bevoegdheid.'*

Wat is hiervan de termijn? Wat gebeurt er in de tussentijd als mensen hulp nodig hebben voor dat specifieke deel waarvoor zij een aanvraag hebben ingediend?

- *'Op grond van het eerste lid informeert het college de cliënt dan wel diens vertegenwoordiger en de betrokken gezinsleden over de uitkomsten van het onderzoek. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk. Een schriftelijke weergave kan met name wenselijk zijn als er na het onderzoek geen werkplan volgt voor een gecoördineerde aanpak. Voor de cliënt wordt dan duidelijk welke dienstverlening mogelijk is zonder dat sprake zal zijn van verdere coördinatie.'*

Uitkomsten van het onderzoek moeten altijd worden verwoord in een schriftelijke reactie, nooit alleen mondeling.

- *'Het derde lid bepaalt dat het plan van aanpak binnen een redelijke termijn na sluiting van het in het eerste lid bedoelde onderzoek in samenspraak met de cliënt en de betrokken gezinsleden wordt opgesteld en aan hen wordt verstrekt.'*

Wordt hiermee bedoeld dat het ook langer dan 8 weken kan duren? Dat is namelijk niet wenselijk.

### 5. Tot slot

Het wetsvoorstel voor de Aanpak van Meervoudige problematiek in het Sociaal Domein geeft een goede aanzet voor het beter mogelijk maken van een integrale benadering van de hulpvraag van mensen. Hierboven hebben wij enkele suggesties voor verbetering en verheldering gedaan. Uiteindelijk zal ook veel moeten worden uitgewerkt in beleid en werkwijzen. Wij merken daarbij graag op dat het loont dit te doen in samenwerking met cliëntenorganisaties en (lokale) belangenbehartigers. Ieder(in) en Per Saldo en onze leden zijn graag bereid hier aan bij te dragen.

Met vriendelijke groet,



Illya Soffer,  
directeur Ieder(in)



Aline Molenaar,  
directeur Per Saldo