

Aan de Koning

Kenmerk
185027-115646-WJZ
Den Haag,
13 januari 2014

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 01-11-2013, no. 2013002301, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22-11-2013, no. W.13.13.0313/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering is van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen. Zij geeft in overweging het wetsvoorstel niet te zenden aan de Tweede Kamer de Staten-Generaal, dan nadat met de gemaakte opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

In dit rapport is aan de opmerkingen en adviezen van de Afdeling zorgvuldig gevolg gegeven en het wetsvoorstel en de toelichting zijn in verband daarmee op een aantal onderdelen aangepast. In de hierna volgende onderdelen van dit rapport wordt daarop nader ingegaan.

1. Reikwijdte voorstel

De regering heeft in de brief van 6 november 2013¹ aangegeven welke inhoudelijke overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze de persoonlijke verzorging grotendeels onder te brengen in de Zorgverzekeringswet (Zvw). De regering benadrukt dat ook in de Zvw een omslag gaande is en die omslag ook beoogd wordt: met het onderbrengen van de persoonlijke verzorging en verpleging in de zorgverzekering wordt immers de eerstelijnszorg versterkt. Dat leidt ertoe dat ook mensen die verzorging nodig hebben, langer thuis kunnen blijven wonen. Daarmee wordt duurdere zorg voorkomen, zoals een ziekenhuisopname of verblijf in een instelling. Verzekeraars hebben met de gemaakte keuze, waarbij een korting wordt toegepast op het beschikbare budget, ook een financiële prikkel om zo doelmatig mogelijk kwalitatief goede zorg te leveren in de eerste lijn en duurdere ziekenhuiszorg te voorkomen. De bekostiging van de nieuwe aanspraak zorg in de wijk in de Zvw zal zo worden ingericht dat een prikkel ontstaat voor 'ontzorgen' en het vergroten van de zelfredzaamheid. Uit

¹ Kamerstukken II 2013-2014, 30597, nr. 280.

de praktijk is gebleken dat een samenhangende levering van persoonlijke verzorging en verpleging door kleinschalige buurtteams goedkoper en cliëntvriendelijker is. Hieraan kan worden toegevoegd dat de 'kantelingsgedachte' bij deze vorm van verzorging minder aan de orde is. Dat wil zeggen dat hierbij minder aanleiding zal zijn voor mensen om eerst te kijken naar wat zij zelf of hun omgeving kunnen doen en dan te beoordelen of een beroep op algemene voorzieningen aan de behoefte tegemoet komt, alvorens een beroep wordt gedaan op een maatwerkvoorziening.

Benadrukt wordt, dat burgers op basis van de zorgverzekering aanspraak maken op zorg; de persoonlijke verzorging die wordt ondergebracht in de zorgverzekering, wordt daarmee een verzekerd recht voor burgers. Zorgverzekeraars hebben jegens de verzekerden een zorgplicht. De regering bepaalt de inhoud en omvang van het verzekerde basispakket.

Gemeenten blijven, zo is de overtuiging van de regering, ook zonder de verantwoordelijkheid voor de persoonlijke verzorging, de centrale regisseur in het sociale domein. De koppeling tussen ondersteuning die nodig is om thuis te kunnen blijven wonen en andere zorg die nodig is voor een zelfredzaam leven waarin mensen kunnen deelnemen aan de samenleving, staat recht overeind. De regering zal bevorderen dat gemeenten, voor zover relevant in het kader van hun verantwoordelijkheid, samenwerken met zorgverzekeraars en andere betrokken partijen.

In de toelichting zijn in verband hiermee aanpassingen aangebracht.

2. Afbakening

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is in de toelichting beschreven hoe de aanspraak zorg in de wijk zal worden verankerd in de aanspraken op grond van de Zorgverzekeringswet en in welke gevallen ondersteuning bij algemene dagelijkse levensverrichtingen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 valt. Met de heldere omschrijving van het verzekerde recht in het kader van de zorgverzekering is de taak van gemeenten op grond van dit wetsvoorstel duidelijk afgebakend.

Daarmee is naar mijn mening in voldoende mate inhoudelijke duidelijkheid geboden; een aanpassing van het wetsvoorstel acht ik dan ook niet noodzakelijk. De vrees van de Afdeling dat sprake zou kunnen zijn van een sluipende overheveling van taken van de Zvw naar dit wetsvoorstel of omgekeerd, zonder de bijbehorende middelen, deel ik niet. Naast de duidelijke afbakening van rechten in de beide kaders, waarborgt artikel 2 van de Financiële verhoudingswet dat, in geval beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken van gemeenten, aandacht wordt besteed aan de voor die taken noodzakelijke financiële middelen.

3. Invoering gereguleerde marktwerking

De omslag waar de Afdeling op doelt die aanbieders als gevolg van de overheveling van de persoonlijke verzorging van de AWBZ naar de Zvw moeten maken, houdt niet direct verband met de inhoud van dit wetsvoorstel. De omslag die aanbieders moeten maken, hangt samen met de formulering van de aanspraak zorg in de wijk die zal worden opgenomen in het Besluit zorgverzekering dat op 1 januari 2015 in werking zal treden. In verband daarmee is in de toelichting dan ook niet ingegaan op de omslag die aanbieders naar het oordeel van de Afdeling in

zeer korte tijd zullen moeten maken van het opereren in een stelsel van een publiekrechtelijke verzekering naar een privaatrechtelijk verzekeringsstelsel en private partijen. De regering hecht eraan, te benadrukken dat de overgang van het AWBZ domein naar het Zvw domein (of naar het Wmo domein) ten principale geen gevolgen heeft voor het selectie- en gunningsproces voor aanbieders; het gaat niet om een introductie van marktwerking op een veld waar die nu niet bestaat. Ook bij de uitvoering van de AWBZ spelen immers elementen van marktwerking een rol, zoals de afschaffing van de contracteerplicht en het systeem van 'individueel declareren'. In de toelichting bij de wijziging van het Besluit zorgverzekering zal nader worden ingegaan op de omslag die aanbieders zullen moeten maken.

4. Invoeringsproblemen

De Afdeling vraagt zich af of de beoogde invoeringstermijn realistisch is. De Afdeling vraagt zich af of het verantwoord is om het voorstel per 1 januari 2015 volledig in te voeren, gelet op de inspanningen die van gemeenten worden verwacht; de Afdeling wijst in dit verband op knelpunten wat betreft de te verwerven deskundigheid, de korte termijn om het nieuwe stelsel te implementeren en het strikte overgangsrecht in relatie tot het gegeven dat al in 2015 de beoogde bezuiniging in volle omvang moet worden gerealiseerd.

De regering is er, met de VNG, van overtuigd dat het mogelijk zal zijn om de uitbreiding van verantwoordelijkheden per 1 januari 2015 te realiseren. Om een zorgvuldige overgang van cliënten mogelijk te maken en een zorgvuldige transitie voor aanbieders te realiseren, zullen gemeenten in 2015 € 200 mln extra budget ontvangen. Hierdoor ontstaat ruimte voor een geleidelijke omslag naar de gewenste nieuwe manier van werken en lopen gemeenten en aanbieders minder financieel risico.

Vanaf 2016 wordt structureel een extra budget toegevoegd aan de reeds beschikbare middelen. Dat extra budget vergroot de mogelijkheden voor gemeenten om vernieuwende ondersteuningsarrangementen te ontwikkelen op het snijvlak van maatschappelijke ondersteuning, welzijn, werk en inkomen, wonen, jeugdzorg en onderwijs. Een prominente plek in de vernieuwing betreft de samenhang tussen het sociale en het medische domein, met de wijkverpleegkundige als spil. Zo kan de samenwerking tussen zorgverzekeraars, zorgaanbieders en gemeenten gestalte krijgen en kan zorg en ondersteuning in een optimale mix worden ingezet.

Overigens hebben vele gemeenten al voorbereidingen getroffen met het oog op de nieuwe verantwoordelijkheden. Immers, ook eerder bestond reeds het voornemen een deel van de AWBZ naar gemeenten te decentraliseren.

5. Verplichte samenwerking

De Afdeling merkt terecht op dat gemeenten, gelet op hun regierol en (budgettaire) verantwoordelijkheid, veelal tot de benodigde samenwerking zullen komen. Een samenwerkingsbepaling als opgenomen in artikel 2.6.1 is derhalve op voorhand wellicht niet nodig, ook al omdat de minister de mogelijkheid heeft tot interbestuurlijk toezicht bij taakverwaarlozing. Ook de opmerking van de Afdeling dat het verplicht stellen van bepaalde samenwerkingsvormen pas – als stok achter de deur – aan de orde is als ontoelaatbare knelpunten ontstaan die niet anders dan door het stellen van nadere regels kunnen worden ondervangen, is terecht. De regering hecht er echter sterk aan om een specifieke mogelijkheid in de wet op

te nemen waarmee, mocht het noodzakelijk zijn, de regionale samenwerking voorgeschreven kan worden en waarbij ook gebieden kunnen worden aangewezen waarbinnen colleges dienen samen te werken. Het kan immers om een kwetsbare doelgroep gaan, waarbij de regering het ongewenst vindt dat cliënten niet op een effectieve en doelmatige wijze de hulp krijgen die ze nodig hebben, omdat gemeenten over onvoldoende uitvoeringskracht beschikken of de samenwerking op essentiële onderdelen niet of onvoldoende op orde hebben. Als zou blijken dat daarvan sprake is, dient de mogelijkheid te bestaan om alsnog samenwerking op te leggen. Artikel 2.6.1 als zodanig is dan ook behouden in de wet; de bepaling is voorts in overeenstemming gebracht met de vergelijkbare bepaling (artikel 2.8) van de Jeugdwet; van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het eerste lid van artikel 2.6.1, dat betrekking had op de taken van de SVB bij de uitbetaling van persoonsgebonden budgetten, in een aparte bepaling (artikel 2.6.2 nieuw) onder te brengen, aangezien de onderwerpen geen samenhang vertoonden. Wel is, in overeenstemming met het advies, de toelichting zodanig aangepast dat daaruit blijkt dat deze mogelijkheid als stok achter de deur zal gelden. Het spreekt voor zich dat bij een eventuele toepassing van artikel 2.6.1, tweede lid, zal worden voorkomen dat een lappendeken aan samenwerkingsverbanden ontstaat.

6. Algemene en maatwerkvoorzieningen

a. Financiële overwegingen

De regering hecht grote waarde aan het uitgangspunt dat maatschappelijke ondersteuning beschikbaar is voor degenen die daarop zijn aangewezen, ongeacht de hoogte van het inkomen of vermogen. Het is van belang dat ook financieel daadkrachtige cliënten een beroep op maatschappelijke ondersteuning kunnen doen, bijvoorbeeld om dat zij niet in staat zijn maatschappelijke ondersteuning te (laten) organiseren, ondanks dat ze die wel zouden kunnen financieren. De regering kiest niet voor het hanteren van een inkomens- dan wel een vermogensgrens of -toets die bepaalt of iemand in aanmerking komt. Dit geldt voor zowel de toegang tot een maatwerkvoorziening als voor de toegang tot een algemene voorziening.

Op basis van het voorgaande heeft de regering het wetsvoorstel dan ook niet aangepast in de door de Afdeling voorgestelde zin. Inkomensbeleid blijft de verantwoordelijkheid van het Rijk; het inkomen en het vermogen zijn bepalend voor de hoogte van de eigen bijdragen voor een maatwerkvoorziening; bij algemene maatregel van bestuur worden daarover landelijke regels gesteld. Dit betekent dat bij het toekennen van een maatwerkvoorziening, naast of in plaats van de eigen bijdrage, geen ruimte is om anderszins nog met het inkomen of vermogen van de cliënt rekening te houden, ook niet met een beroep op de zelfredzaamheid van de aanvrager. Het vragen van een bijdrage voor een algemene voorziening en de hoogte daarvan vormt onderdeel van lokaal beleid.

De memorie van toelichting is op onderdelen aangepast om te verduidelijken dat cliënten ook een eigen verantwoordelijkheid voor hun maatschappelijke ondersteuning hebben; daarbij is benadrukt dat aan het ontvangen van maatwerkvoorzieningen inkomensafhankelijke kosten voor de cliënt verbonden zijn.

b. Melding en voorzieningen

De Afdeling onderschrijft het doel te voorkomen dat in alle gevallen een aanvraag moet worden ingediend gevolgd door een besluit. Zij vraagt zich evenwel af of met de nu voorgestelde procedure deze doelstelling wordt bereikt. De Afdeling zet vraagtekens bij de noodzaak iedere zich meldende burger aanspraak te geven op een onderzoek. De Afdeling adviseert de gekozen opzet van een melding en onderzoek nader te bezien en het wetsvoorstel aan te passen.

Anders dan de Afdeling onder b1 kennelijk veronderstelt, is het niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat iedere burger die zich meldt met een behoefte aan of vragen op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning, aanspraak krijgt op een onderzoek als beschreven in artikel 2.3.2. Het wetsvoorstel beoogt niet anders te regelen dan dat een aanvraag voor een maatwerkvoorziening alleen maar kan worden gedaan als tevoren een onderzoek heeft plaatsgevonden.

Omdat het wetsvoorstel de gemeente belast met de taak om zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning, kunnen alle burgers die menen daaraan behoefte te hebben zich tot het college wenden. Dat kan met een telefoontje, met een mail, tijdens een inloopsprekbeurt of op een andere wijze; laagdrempelig en vormvrij. De burger zal zelf op dat moment veelal nog niet kunnen overzien of hij behoefte heeft aan een maatwerkvoorziening; de melding is niet per se meer dan een signaal van de burger dat hij behoefte meent te hebben aan een vorm van maatschappelijke ondersteuning. Anders dan de Afdeling onder b3 veronderstelt, is het dus niet zo dat elke melding leidt tot de noodzaak een uitgebreid onderzoek te doen naar de behoeften en persoonlijke omstandigheden van de cliënt. De gemeente zal zich na een melding een beeld moeten vormen van de behoefte van de cliënt. Maar in veel gevallen wordt al snel duidelijk dat kan worden volstaan met informatie of een verwijzing naar algemene, breed toegankelijke voorzieningen. Indien de cliënt er blijk van geeft dat hij daarmee geholpen is, is het uiteraard niet nodig verder onderzoek te doen ter voorbereiding op een mogelijk in te dienen aanvraag. Indien de cliënt te kennen geeft dat hij toch voornemens is een aanvraag om een maatwerkvoorziening te doen, zal hij met het oog op de onderbouwing daarvan van het college kunnen verlangen dat het onderzoek op de voorgeschreven wijze wordt uitgevoerd. In dat geval kan het college dus niet weigeren het onderzoek op de voorgeschreven wijze af te ronden, inclusief de verstrekking van een weergave daarvan aan de cliënt. Als de gemeente dat niet of niet tijdig doet, staat niets eraan in de weg dat de cliënt een aanvraag indient. Dat is ook het geval als het college in het onderzoek aangeeft van mening te zijn dat de cliënt afdoende geholpen zou zijn door gebruik te maken van een algemene voorziening. De weergave van de bevindingen in het onderzoek is, anders dan de Afdeling onder b4 meent, nog geen besluit in de zin van de Awb. In het gekozen wettelijke stelsel is duidelijk dat van een op rechtsgevolg gericht besluit, waartegen vanzelfsprekend bezwaar en beroep openstaat, pas sprake kan zijn nadat het college op de aanvraag van de cliënt heeft beslist.

De in het wetsvoorstel gekozen procedure is gebaseerd op de in de praktijk door gemeenten zelf ontworpen uitvoeringspraktijk (in het kader van De Kanteling). Oogmerk daarbij is het accent te leggen op het belang van een onderzoek in samenspraak met de cliënt. Bovendien is het wenselijk te voorkomen dat de burger die nog niet kan overzien of hij behoefte heeft aan een maatwerkvoorziening dan wel aan een andere oplossing, toch eerst een schriftelijke aanvraag zou moeten doen. Dit zou leiden tot onnodige regeldruk. Daarom wordt de suggestie van een 'inlichtingformulier' dat de burger met een

gemotiveerde aanvraag om een maatwerkvoorziening bij de gemeente zou moeten indienen, niet gevolgd. Dat gaat voorbij aan de gedachte dat cliënt en burger samen bespreken wat het probleem is en hoe de persoonlijke omstandigheden zijn.

Omdat de aan de Afdeling voorgelegde tekst van artikel 2.3.2 bij nader inzien ten onrechte de nadruk legt op het doen van een melding als voorwaarde om een aanvraag voor een maatwerkvoorziening te kunnen doen, is dat artikel aangepast. In het gewijzigde eerste lid is thans gekozen voor een formulering die de nadruk legt op het vereiste dat er eerst een onderzoek plaatsvindt. In een toegevoegde zesde lid is nu geregeld dat de aanvraag niet kan worden gedaan dan nadat eerst een onderzoek heeft plaatsgevonden; daarbij is tot uitdrukking gebracht dat een aanvraag ook kan worden gedaan als het college niet op tijd (binnen zes weken) het onderzoek heeft afgerond. Deze wijziging maakt ook onmogelijk dat onmiddellijk na een melding een aanvraag zou worden gedaan, wat, zoals de Afdeling onder b2 terecht constateert, niet de bedoeling is. In verband daarmee zijn in de toelichting enige wijzigingen aangebracht.

c. Gebruikelijke hulp

Aan het advies van de Afdeling om in de toelichting in te gaan op enige aspecten van gebruikelijke hulp in het wetsvoorstel, is gevolg gegeven. Daarbij is in de toelichting ook aangegeven dat de wijze waarop gebruikelijke hulp wordt georganiseerd, aan betrokkenen is. Deze kunnen ervoor kiezen op eigen kosten hulp in te huren in plaats van de hulp zelf te verrichten. In zoverre kan worden bevestigd dat gebruikelijke hulp de vorm kan krijgen van bijspringen in een financiële zin. Het wetsvoorstel houdt in elk geval in dat geen maatschappelijke ondersteuning door de gemeente hoeft te worden geboden, als de te verwachten gebruikelijke hulp niet wordt geleverd.

7. Kwaliteit en toezicht

a. Kwaliteit

b. Dubbel toezicht

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op het punt van de verantwoordelijkheden inzake kwaliteit aangepast en meer in overeenstemming gebracht met de decentralisatiegedachte. Benadrukt zij dat ik onverminderd van groot belang acht dat de voorzieningen die worden geboden ter maatschappelijke ondersteuning, van goede kwaliteit zijn. Dit belang kan evenwel bij nader inzien ook worden gewaarborgd door de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit op een andere, meer eenduidige en bij de decentralisatiegedachte aansluitende manier te beleggen.

De aangepaste regeling legt de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en toezicht daarop nu volledig bij de gemeenten. Tevens is afgezien van een rol voor het Zorginstituut met betrekking tot het tot stand brengen van kwaliteitsstandaarden; de norm voor aanbieders dat de ondersteuning door beroepskrachten in overeenstemming moet zijn met de voor dezen geldende professionele standaard, is gehandhaafd; verwacht mag worden dat gemeenten in samenwerking met organisaties van aanbieders en cliënten zullen komen tot de ontwikkeling van landelijke kwaliteitsstandaarden. Slechts voor het geval zich ontoelaatbare tekortkomingen zouden voordoen en de gemeenten hun verantwoordelijkheid tot het stellen van kwaliteitseisen onvoldoende zouden nemen, is voorzien in een

geclausuleerde bevoegdheid tot het stellen van kwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur.

Bij de aanpassing van het wetsvoorstel is tevens het dubbele toezicht geschrapt; de gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor het toezicht op de aanbieders. De IGZ zal nog wel toezicht houden op het functioneren van het SHG. Het gewijzigde wetsvoorstel voorziet nog wel in een adviserende rol voor de IGZ ten behoeve van de gemeentelijke toezichthouders. Voorts krijgt de IGZ tot taak om jaarlijks aan de minister een rapportage uit te brengen over de uitvoering van het toezicht door de gemeentelijke toezichthouders. In verband met de aangebrachte wijzigingen is ook de toelichting aangepast.

8. Verwerking van persoonsgegevens

a. Doelbinding - doelomschrijving

b. Noodzakelijk te verwerken persoonsgegevens

Aan het advies van de Afdeling onder a om de doelomschrijving voor de gegevensverwerking en -verstrekking door de gemeente nader te preciseren naar de doelen zoals omschreven in de toelichting, is gevolg gegeven. Tevens is gevolg gegeven aan het advies onder b om met het oog op proportionaliteit en de waarborg dat slechts noodzakelijke persoonsgegevens worden verwerkt, beter af te bakenen wat onder de categorie 'noodzakelijk te verwerken en te verstrekken persoonsgegevens' kan worden begrepen en dit in het wetsvoorstel zelf op te nemen.

De bepalingen van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel zijn in verband hiermee aangepast. 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, waar mogelijk, nauwkeurig 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. Bovendien is zo precies mogelijk aangegeven dat het moet gaan om persoonsgegevens die zijn verkregen langs een daarbij aangegeven weg. Ook de toelichting is in verband hiermee aangepast. Aldus is naar mijn oordeel voldaan de conclusie gerechtvaardigd dat de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

c. Toestemming

De Afdeling vreest dat de ondubbelzinnige toestemming waarvan in artikel 4.1.1, vierde en vijfde lid, en artikel 4.2.5 sprake is, in feite niet vrijwillig kan worden gegeven. De Afdeling meent dat sprake is van een situatie waarin betrokkenen geen andere keuze hebben dan hun toestemming te geven, waarmee de waarborg van ondubbelzinnige toestemming een wassen neus zou zijn.

Ik deel de vrees van de Afdeling niet. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is op

dit punt, ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer van de cliënt en huisgenoten, nadrukkelijk gekozen voor de eis van ondubbelzinnige toestemming in de zin waarin dat begrip in de Wet bescherming persoonsgegevens wordt gebruikt. Dat betekent dus dat het college betrokkenen zorgvuldig moet informeren over doel en reikwijdte van de gegevensverwerking waarvoor toestemming wordt gevraagd. Het betekent ook dat de cliënt en zijn huisgenoten in beginsel vrijstaat geen toestemming te geven. Dat impliceert echter niet dat het de gemeente vervolgens vrij zou staan negatief te beschikken op de aanvraag van een maatwerkvoorziening. De bedoelde bepalingen hebben immers slechts betrekking op persoonsgegevens uit andere delen van het zogenaamde sociale domein en strekken er in samenhang met artikel 2.3.5, vijfde lid, 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). Wel betekent het dat de gemeente minder goed in staat zal zijn te komen tot een integraal aanbod; het ontbreken van de domeininformatie staat het toekennen van een maatwerkvoorziening niet 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. Omdat de toelichting op dit punt bij nader inzien niet geheel duidelijk is, is deze aangepast.

De Afdeling adviseert voorts de verwerking van bijzondere persoonsgegevens uit het sociale domein zoveel mogelijk te beperken, gelet op de grote gevoeligheid van deze gegevens. Zoals reeds in de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven, ligt het nadrukkelijk in de bedoeling dat voor de verstrekking van persoonsgegevens van zorgverzekeraars, indicatieorgaan of zorgaanbieders in de sfeer van de Zorgverzekeringswet en de AWBZ met zgn. dat-gegevens wordt gewerkt. Op die manier wordt bereikt dat zo weinig mogelijk bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt.

d. Bewaartermijn

Gevolg is gegeven aan het advies van de Afdeling een regeling inzake de bewaartermijn van persoonsgegevens op te nemen. Daartoe zijn de artikelen 4.1.8 en 4.1.9 toegevoegd.

e. Verwerking bijzondere persoonsgegevens sociaal netwerk

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangepast. Daarin werd ten onrechte de suggestie gewekt dat het bij de gegevens omtrent de hulp die naasten kunnen geven, zou gaan om bijzondere persoonsgegevens omtrent hun gezondheid. Dat is niet de bedoeling; volstaan kan worden met gegevens die uitsluitend geven over de vraag of iemand gebruikelijke hulp verleent en hoever die inzet in een specifiek geval reikt.

f. Verwerking bijzondere persoonsgegevens door SHG

Gevolg is gegeven aan het advies van de Afdeling om in het voorgestelde artikel 4.1.6 de beperking "indien uit een melding redelijkerwijs een vermoeden van huiselijk geweld kan worden afgeleid" op te nemen, onder schrapping van de huidige ruimere beperking.

g. Overgangsrecht en gegevensverwerking

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het algemeen deel van de toelichting ingegaan op de noodzakelijkheid van het zonder expliciete toestemming van de cliënten verstrekken van bijzondere persoonsgegevens aan de gemeente in het kader van de voorbereiding van de uitvoering van de wet. Onder verwijzing naar de door de Afdeling genoemde criteria waarvan de toepasselijkheid inmenging in de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigen, wordt getoetst en uiteengezet dat deze gegevensoverdracht een gerechtvaardigde inmenging vormt. In de eerste plaats moet de verwerking van de persoonsgegevens bij wet worden voorzien. 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. Het derde en laatste criterium voor gegevensoverdracht is dat deze een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient.

9. Artikelen

Artikel 1.1.1

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is aan artikel 2.3.6 analoog aan artikel 7 van de Wmo en artikel 8.1.4 van de Jeugdwet opnieuw de bepaling (vijfde lid) toegevoegd dat titel 4.2. van de Awb op persoonsgebonden budgetten niet van toepassing is. De Afdeling wijst terecht op de mogelijkheid van terugvordering van artikel 2.4.1. Die mogelijkheid is in dat artikel overigens beperkt tot gevallen waarin een persoonsgebonden budget is herzien of ingetrokken omdat de cliënt opzettelijk onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt; dat komt overeen met de regeling zoals die voor verstrekking van een maatwerkvoorziening geldt.

Artikelen 1.1.1 en 1.2.3

Onder punt 2 is aangegeven dat op inhoudelijke gronden ervoor is gekozen de persoonlijke verzorging nagenoeg volledig onder te brengen in een nieuwe aanspraak wijkverpleging op grond van de zorgverzekering. De gemeente is niet gehouden iemand ondersteuning te bieden, voor zover zijn probleem kan worden opgelost door gebruik te maken van zorg waarop hij ingevolge een andere wet, in casu de Zorgverzekeringswet, aanspraak maakt; dat is niet anders dan onder de huidige Wmo. Als gevolg van de nieuwe aanspraak wijkverpleging op grond van de ziektekostenverzekering zal slechts persoonlijke verzorging voor mensen met een zintuiglijke, of verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek, bestaande uit ondersteuning en begeleiding bij het laten uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen, behoren tot de maatschappelijke ondersteuning waarvoor de gemeente verantwoordelijk wordt. In de definitie van maatschappelijke ondersteuning in artikel 1.1.1. valt deze ondersteuning onder de formulering 'ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie'. Aan een wettelijke bepaling als vervat in artikel 1.2.3 van het wetsvoorstel, zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd, bestaat bij nader inzien dan ook geen behoefte. Om die reden is de bepaling geschrapt.

Artikel 2.1.1

De aanbeveling van de Afdeling om in dit artikel het aspect van het beschermd wonen en de opvang toe te voegen, heeft ertoe geleid dat in deze bepaling thans is volstaan met het formuleren van een zorgplicht voor de gemeente met betrekking tot 'maatschappelijke ondersteuning'. Het thans weggelaten tekstdeel vormt, net als het deel dat de Afdeling voorstelt toe te voegen, onderdeel van de brede definitie van maatschappelijke ondersteuning. Daarmee staat buiten twijfel dat de zorgplicht van de gemeente betrekking heeft op:

- 1°. het 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°. het 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°. het bieden van beschermd wonen en opvang.

De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Artikel 2.1.3

De Afdeling merkt op dat dit artikel geen regels bevat omtrent de door de gemeente te verstrekken algemene voorzieningen. De Afdeling vreest dat de burger daardoor geen beeld zal hebben van alle voorzieningen en adviseert de toelichting aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Ik deel de vrees van de Afdeling in deze niet. In artikel 2.1.2 is immers bepaald dat in het beleidsplan een beeld moet worden geschetst van de beleidsvoornemens inzake algemene voorzieningen die de gemeente op grond van het wetsvoorstel biedt aan ingezetenen. Het is ook in het belang van de gemeente om de burgers optimale duidelijkheid te bieden over de beschikbare algemene voorzieningen, omdat die beschikbaarheid het beroep op maatwerkvoorzieningen kan beperken. Er is geen reden voor te schrijven dat in de verordening bepalingen moeten worden opgenomen met betrekking tot algemene voorzieningen. Voor maatwerkvoorzieningen ligt dat anders, omdat het daarbij gaat om voorzieningen waarop burgers onder omstandigheden aanspraak moeten kunnen maken en de verordening ook moet regelen op welke wijze en op basis van welke criteria iemand voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt. Het staat de gemeenten uiteraard wel vrij in de verordening zaken met betrekking tot algemene voorzieningen te regelen, zoals de verschuldigdheid van een eventuele bijdrage. Het wetsvoorstel is op dit punt derhalve niet aangevuld; in de toelichting op artikel 2.1.2 is nog een verduidelijking aangebracht.

Artikel 2.1.6

Geen gevolg is gegeven aan de aanbeveling van de Afdeling om artikel 2.1.6 te schrappen, omdat ook zonder wettelijke regeling in de rede ligt te verwachten dat gemeenten waardering voor mantelzorgers op de een of andere manier tot uitdrukking zullen brengen.

In dit wetsvoorstel wordt de positie van de mantelzorger versterkt. Om te waarborgen – mede gelet op de oorsprong van het mantelzorgcompliment – dat de voor de hand liggende waardering voor mantelzorgers ook echt tot uitdrukking wordt gebracht, hecht de regering eraan dat in de wet op dit punt toch een – zij het minimalistisch vormgegeven – verplichting wordt gelegd. Bovendien zou het

niet meer in dit wetsvoorstel opnemen van een dergelijke wettelijke bepaling als een signaal opgevat kunnen worden dat mantelzorgers minder gewaardeerd worden of minder waardering zouden verdienen. Dit is onwenselijk en staat haaks op de intenties van de regering.

Artikelen 2.4.3 en 2.4.4

De Afdeling is van oordeel dat de keuze om in dit wetsvoorstel voor de maatschappelijke ondersteuning een verhaalsrecht op te nemen, een meer dragende motivering behoeft. Hoewel dit wetsvoorstel niet behoort tot het stelsel van volksverzekeringen, gaat het ook hier om collectieve middelen en geldt, zeker in het licht van het gegeven dat de gemeenten over beperkte middelen, ook voor dit terrein dat het wenselijk is te komen tot een beter kostenbewustzijn en dat de kosten van de maatschappelijke activiteiten worden gelegd waar zij veroorzaakt worden. Ik zie daarom geen aanleiding de toelichting op dit punt aan te vullen.

10. Redactionele opmerkingen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is zorgvuldig aandacht besteed. De opmerking met betrekking tot artikel 3.4, derde lid, is niet verwerkt. De genoemde bepaling uit het wetsvoorstel kwaliteit, klachten en geschillen zorg heeft, anders dan artikel 3.4, betrekking op een bevoegdheid tot het intern verstrekken van gegevens die onder het beroepsgeheim vallen, aan een aanbieder in het kader van het veilig intern melden van incidenten; artikel 3.4 ziet echter op een – naar aanleiding van het Cbp-advies geclausuleerde – verplichting tot het verstrekken van gegevens die onder het beroepsgeheim vallen, aan de (externe) toezichthouder. Met inachtneming van dit verschil in opzet van de bedoelde bepalingen, sluit de formulering van artikel 3.4, tweede en derde lid, naar mijn mening voldoende aan bij artikel 9, vijfde lid, van het bedoelde wetsvoorstel.

11. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen:

- Er is een artikel 2.1.7 toegevoegd. Dit artikel regelt hetzelfde als de bepaling die met een recent ingediende nota van wijziging² in de Wmo zal worden opgenomen; die strekt ertoe het voor gemeenten uitdrukkelijk mogelijk te maken om personen met een chronische ziekte of beperking een tegemoetkoming te verstrekken. In verband daarmee is ook aan artikel 2.1.2 een vijfde lid toegevoegd. De toelichting is in verband hiermee aangepast.
- Aan artikel 2.6.5 is een lid toegevoegd, waarin het college wordt opgedragen om bij het verlenen van een overheidsopdracht voor het leveren van een maatwerkvoorziening rekening te houden met de mate waarin de aanbieder zorg draagt voor continuïteit in de hulpverlening tussen de cliënten en de betrokken hulpverleners.

² Bij het wetsvoorstel tot afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie voor het verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van uitgaven voor specifiek zorgkosten en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten en wijziging van de grondslag van de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten (33 726, nr. 8).

- Artikel 2.6.7 is geschrapt. Nu bij de behandeling van de Jeugdwet in de Tweede Kamer is komen vast te staan dat de gelijklopende bepaling in die wet met ingang van 2015 zal komen te vervallen, ligt het in de rede de bevoegdheid ook uit dit wetsvoorstel te verwijderen.
- Overgangsartikel 7.1 is nog aangepast. Het tweede lid, waarin werd voorzien in een zienswijzeprocedure voor indicatiebesluiten van het CIZ in de eerste maanden nadat het wetsvoorstel in werking zal zijn getreden, is geschrapt; de bepaling van het derde lid, waarin een overdrachtsverplichting voor het CIZ met betrekking tot in de laatste maanden van 2014 in te dienen aanvragen van een indicatiebesluit was opgenomen, is vervangen door een bepaling die inhoudt dat de CIZ alle aanvragen die in 2014 nog worden gedaan, moet afhandelen.
- In artikel 7.10 is een evaluatiebepaling opgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het wetsvoorstel nog een aantal redactionele verbeteringen aan te brengen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,*

drs. M.J. van Rijn