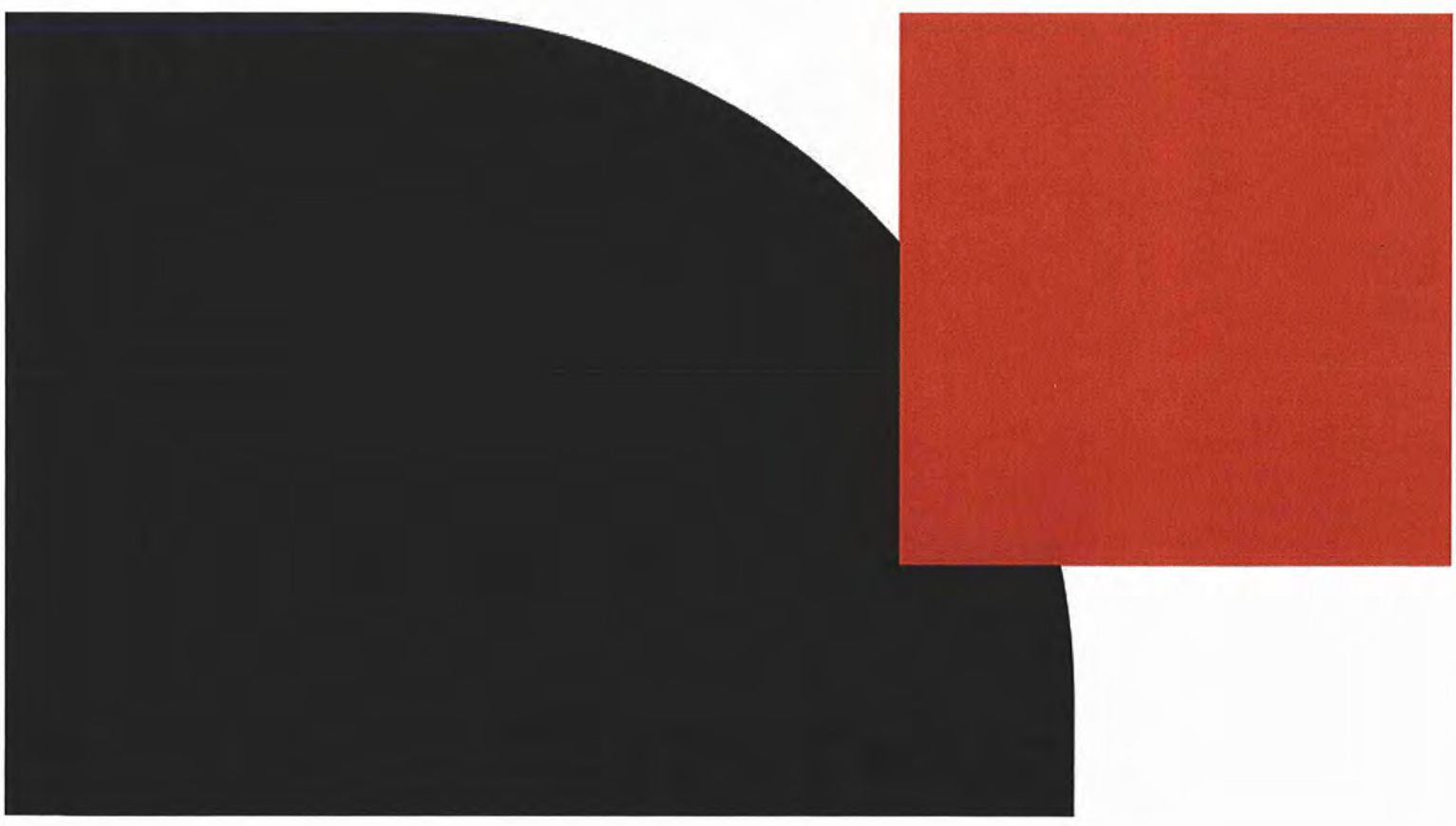
VNG Realisatie

Impactanalyse Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)

Versie 1.0

Rapport



Auteurs: [redacted] & [redacted]

© VNG Realisatie, Den Haag, april 2021

Inhoudsopgave

Impactanalyse Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) 1

Inhoudsopgave 3

Management samenvatting 5

1. Inleiding 9

1.1. Achtergrond 9

1.2. Vraagstelling 9

1.3. Aanpak & methodologie 10

1.4. Leeswijzer 12

2. Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) 13

2.1. Huidige situatie 13

2.2. Toekomstige situatie 14

2.3. Juridische analyse Wams 17

2.4. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen 22

3. Beschrijving processen 25

3.1. Toekomstige situatie 25

3.2. Common Ground 34

3.3. Huidige situatie 35

4. Impact Wams 38

4.1. Kwalitatieve duiding van de huidige situatie 38

4.2. Uitvoeringsconsequenties 40

4.3. Kosten & baten uitvoering Wams 43

5. Implementatie Wams 56

5.1. Stappenplan 56

6. Conclusies en aanbevelingen 66

6.1. Conclusies 66

6.2. Aanbevelingen 67

Bijlage A 70

Data Protection Impact Assessment Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) 70

1. Inleiding 72

1.1. Voorgeschiedenis 72

1.2. De Wams 73

1.3. Het wetsvoorstel: 74

1.4. Opzet onderzoek + Onderzoeksvragen 75
1.5. Aanpak onderzoek 75
2. DPIA 76
2.1. Resultaten van het onderzoek 76
2.2. Coördinatie: 82
2.3. Casusoverleg: 83
2.4. Conclusies 84
2.5. Samenvatting 85
Bijlage B: Gesprekspartners 87
Bijlage C: gebruikte bronnen 88

Management samenvatting

Inleiding

Het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (hierna: Wams) heeft bij het schrijven van deze impactanalyse de status van voorstel, dat binnenkort voor advies zal worden aangeboden aan de Raad van State. Volgens de voorlopige planning treedt het wetsvoorstel op 1 januari 2023 in werking.

Het doel van de Wams is: voorzien in de wettelijke grondslagen die nodig zijn om het domein overstijgend delen van gegevens mogelijk te maken. Dit rapport bevat de resultaten van de impactanalyse die door VNG Realisatie op het wetsvoorstel is uitgevoerd. Het doel van de impactanalyse is inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van het wetsvoorstel voor gemeenten. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor implementatie bij gemeenten.

Tegelijkertijd met deze impactanalyse is ook een Data Protection Impact Analyse (DPIA) uitgevoerd. Bij de uitvoering van beide onderzoeken hebben de onderzoekers nauw samengewerkt. De rapportage over de DPIA is opgenomen in bijlage A.

Voorgeschiedenis

In 2015 is een aantal taken in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Bij de decentralisaties heeft de Rijksoverheid aangegeven dat van de gemeenten integraal beleid binnen het sociaal domein verwacht wordt. Tevens stelde de Rijksoverheid dat het domein overstijgend verwerken van persoonsgegevens mogelijk was. In 2016 en in 2018 stelde de Autoriteit Persoonsgegevens dat de bestaande wetgeving daar evenwel geen grondslag voor bood. Dit heeft ertoe geleid dat veel gemeenten daar terughoudend mee zijn omgegaan omdat 'het niet mag van de AVG'. Het resultaat is, dat professionals handelingsverlegenheid ervaren. Dit belemmert hen bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

Om dit op te lossen legt het wetsvoorstel de opdracht aan de gemeenten om integraal en domein overstijgend te werken expliciet vast, wordt een aantal verplichtingen en bevoegdheden benoemd en worden de daarbij benodigde wettelijke grondslagen voor het delen van de noodzakelijke gegevens geschapen.

De opdracht aan gemeenten

De opdracht aan gemeenten voor integrale dienstverlening in het sociaal domein wordt door de Wams op een aantal punten aangescherpt. Ten eerste door een aanvullende opdracht aan de gemeente die luidt: "Het gemeentebestuur draagt er zorg voor dat deze wet[1], voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de situatie van de cliënt of zijn gezinsleden, wordt uitgevoerd in

---

[1] De opdracht wordt vastgelegd in de Wmo 2015 (voorgesteld nieuw artikel 2.1.1 lid 3 Wmo 2015) en geldt via spiegelbepalingen ook voor de andere drie wetten binnen het sociaal domein.

samenhang met de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening". In het bestuurlijk plan dat de gemeente opstelt moet bijzondere aandacht gegeven worden aan:

a. "een zo integraal mogelijke dienstverlening op het sociaal domein en aanpalende domeinen en aan afstemming met interventies op het gebied deze domeinen;
b. de samenwerking met partijen ten behoeve van de in onderdeel a genoemde doelen met specifieke aandacht voor samenwerking in het kader van een gecoördineerde aanpak."

Verplichtingen en bevoegdheden

Kort samengevat benoemt de Wams een aantal verplichtingen en bevoegdheden van gemeenten:

- Wanneer een inwoner zich meldt voor dienstverlening op grond van één van de sociaal domeinwetten moet, wanneer het vermoeden ontstaat dat er sprake is van meervoudige problematiek, nader onderzoek plaatsvinden, tenzij de cliënt dat niet nodig vindt.
- Een professional die zich vanwege ernstige problematiek zorgen maakt over een inwoner moet de gemeente kunnen verzoeken om onderzoek te doen of een gecoördineerde aanpak wenselijk is.
- Wanneer er sprake is van meervoudige problematiek en er zijn twee sociaal domein wetten betrokken, dan *dient* de gemeente zorg te dragen voor coördinatie
- Wanneer er sprake is van meervoudige problematiek in één sociaal domeinwet en één wet in een aanpalend domein, dan is de gemeente *bevoegd* om voor coördinatie te zorgen.
- De gemeente is bevoegd casusoverleg te organiseren, met in achtneming van de aanwijzingen die de Wams daarvoor geeft.

De Wams biedt de grondslagen voor het verwerken van de noodzakelijke gegevens om aan de verplichtingen te kunnen voldoen en de bevoegdheden te kunnen gebruiken. Het betreft een zeer breed scala aan gegevens en het aantal partijen waarmee gegevens gedeeld kunnen worden is groot. De gegevens waar het om kan gaan zijn divers en zeer ruim gedefinieerd: zo vallen er onder andere gezondheidsgegevens en gegevens uit het domein openbare orde en veiligheid onder. Het gaat vanzelfsprekend niet om een onbeperkte bevoegdheid: het wetsvoorstel bepaalt de reikwijdte van en voorwaarden aan het delen van gegevens. De wet gaat uit van een casuïstische benadering en geeft niet de mogelijkheid om in een grote set gegevens 'op zoek te gaan' naar bepaalde problematiek. De professional dient per geval, stap voor stap, te bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn en gedeeld moeten worden. De zeggenschap van de cliënt over het delen van gegevens is uitgewerkt, evenals de wijze waarop het delen van gegevens bij casusoverleg kan plaatsvinden.

Uitvoeringsconsequenties

De uitgangssituatie verschilt sterk per gemeente en hangt samen met de interpretatie van de AVG. Enkele gemeenten hebben de AVG ruim geïnterpreteerd en passen het delen van gegevens in het sociaal domein al breed toe. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat de juridische risico's die de Autoriteit Persoonsgegevens benoemde, in de meeste gemeenten zwaar hebben gewogen. Het delen van gegevens bij de dienstverlening in het sociaal domein en de samenwerking met de aanpalende domeinen is tot op heden beperkt gebleven. Dat de Wams nu duidelijkheid biedt en grondslagen opneemt, wordt verwelkomd: nu kunnen verdere stappen richting integrale dienstverlening worden genomen. De consequentie is wel dat in de meeste gemeenten nog

aanzienlijke inspanningen nodig zijn om tot de gewenste integrale dienstverlening te komen. Die inspanningen hebben met name betrekking op het aanpassen van de organisatie om de dienstverlening integraler te maken en om het delen van gegevens, dat op grotere schaal zal worden gedaan, zorgvuldig te laten verlopen.

Aanpassen organisatie

Integraler werken betekent meer samenhang brengen in de uitvoering van wetten in het sociaal domein en de aanpalende domeinen en daarbij ook het delen van gegevens op een nieuwe manier organiseren. Dat raakt de gemeentelijke organisatie in alle facetten: de visie, het beleid, de organisatie en de werkprocessen, de werkinstructies voor en de opleiding van het personeel, de ICT en de communicatie naar inwoners, cliënten en partijen in de aanpalende domeinen. Regelmatig werd in de gesprekken benoemd dat een cultuurverandering nodig is om tot de nieuwe werkwijze te kunnen komen. Om de Wams te implementeren is het raadzaam de implementatie op een gestructureerde, projectmatige manier op te pakken.

Waarborgen zorgvuldig gegevens delen

Waar meer gegevens gedeeld worden dan tot nu toe gebeurde dienen ook de bijbehorende randvoorwaarden te worden ingeregeld om te waarborgen dat dit conform de regels voor de bescherming van persoonsgegevens (AVG) plaatsvindt. Het karakter van de Wams vraagt van een professional die zich met meervoudige problematiek bezighoudt in iedere (unieke) casus stap voor stap te bepalen wat onder 'noodzakelijk' moet worden verstaan. Een te strikte interpretatie beperkt de mogelijkheden voor het delen van gegevens, wat de dienstverlening aan de cliënten negatief beïnvloedt, door een te ruime interpretatie worden te veel gegevens gedeeld wat een te grote inbreuk maakt op de privacy van de cliënten. De gemeente is er verantwoordelijk voor dat haar medewerkers zich op deze evenwichtsbalk kunnen bewegen. Dat kan op meerdere manieren, maatregelen die daaraan bij kunnen dragen zijn:

- De rollen en bevoegdheden zijn helder omschreven
- De professionals hebben een opleiding en werkinstructies gekregen, zodat zij in een concrete casus stap voor stap kunnen bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Daarbij is een intensieve training nodig van professionals die zich met complexe, ernstige problematiek bezig houden en een minder intensieve training van collega's die meervoudige problematiek gaan signaleren en die als verstrekker van gegevens bij het delen van gegevens betrokken zijn.
- De kennis en vaardigheden van de professionals worden op peil gehouden door bijvoorbeeld intervisie, introductieprogramma's voor nieuwe medewerkers en een vorm van kwaliteitscontrole.
- Er is een vraagbaak waar medewerkers met vragen terecht kunnen.
- Er is een mogelijkheid om over een casus anoniem te sparren met collega's.
- Bij raadpleging van ICT systemen is voorzien in adequate identificatie, autorisatie en logging.

Structurele kosten

Na de implementatiefase zijn ook effecten voorzien op de uitvoering. Aan de ene kant leidt de Wams – na de juiste implementatie - tot een beperkte stijging van de uitvoeringskosten vanwege

verschillende nieuwe taken. Tegelijk is het ook de verwachting dat meervoudige problematiek beter wordt herkend, waardoor inwoners meer hulpverlening ontvangen van de gemeenten. Dat is zonder meer een positief effect van de Wams, maar leidt wel tot een stijging van de uitvoeringskosten.

Aan de andere kant is ook de verwachting dat de uitvoering door de integrale dienstverlening efficiënter kan worden, waardoor de uitvoeringskosten lager uit zullen vallen. Per saldo is in de impactanalyse het beeld ontstaan dat er **geen extra structurele middelen** nodig zijn voor de uitvoering van de Wams na de implementatiefase.

Eenmalige implementatiekosten

Om echt de vruchten van de mogelijkheden van de Wams te kunnen plukken is het raadzaam om de implementatie op een serieuze manier op te pakken, onder meer door een projectleider of projectteam voor de implementatie aan te stellen, door voor de eigen gemeente een impactanalyse op te stellen, door goed te kijken naar de ICT en applicaties en door zorg te dragen voor voldoende training van de medewerkers. Daarmee zijn ook de belangrijkste kostenposten voor de implementatie door de gemeenten benoemd. Uitgaande van de aanbevolen aanpak is geraamd dat de eenmalige implementatiekosten tussen de € 45 en € 58 miljoen kunnen belopen.

Gemeenten beschikken momenteel niet over de middelen om de Wams in te voeren. In een recent position paper van de VNG op verzoek van de Tweede Kamer is toegelicht dat de financiële positie van gemeenten zeer zorgelijk is.[2] In de position paper is aangegeven dat meer dan honderd Nederlandse gemeenten hun begroting voor 2020 niet of nauwelijks sluitend krijgen en dat dit nog veel erger wordt. De oorzaken liggen in de aanhoudende tekorten in het sociaal domein (Participatiewet, Jeugdzorg, Wmo 2015) en de opschalingskorting. Veel respondenten bij de gemeenten gaven aan dat de uitvoeringsorganisatie, zowel waar het de uitvoering van de bestaande taken als het voorbereiden en doorvoeren van beleidswijzigingen betreft, momenteel overbelast is.

In de kostenraming zijn geen kosten voor landelijke implementatie ondersteuning opgenomen. Wanneer VNG en BZK de juiste implementatie ondersteuning bieden, voorkomt dit dat iedere gemeente zelf het wiel moet uitvinden en kunnen de gemeentelijke implementatiekosten lager uitvallen. In dat geval kunnen de eerste ervaringen van gemeenten gebruikt worden om de bandbreedte van de kostenraming te verminderen.

Wanneer er geen aanvullende financiering beschikbaar komt valt te voorzien dat de implementatie bij gemeenten gebrekkig zal verlopen of dat de wet een dode letter blijft. De beoogde meer integrale dienstverlening aan cliënten komt dan niet tot stand en het delen van gegevens zal dan mogelijk niet volledig op de vereiste zorgvuldige wijze kunnen worden uitgevoerd. Dit risico is dusdanig groot dat **de Wams zonder aanvullende financiering van de eenmalige implementatiekosten naar ons oordeel niet uitvoerbaar is.**

---

[2] VNG (2020), *Position Paper voor het AO Financiële Verhoudingen*.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

In het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy Sociaal Domein (UPP) wordt gewerkt aan (mogelijkheden voor) een betere gegevensuitwisseling in het sociaal domein, waarbij de privacy van burgers gewaarborgd wordt.

Mede vanuit het Programma Sociaal Domein, een gezamenlijk programma waarin Rijksoverheid en gemeenten met cliënten, professionals, aanbieders en maatschappelijke organisaties vanuit de lokale situatie werken aan de verbetering voor burgers, is in 2017 het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP) in gang gezet.

Eén van de sporen uit UPP is het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).[3] Het wetsvoorstel is tot stand gekomen in een gezamenlijk proces waarin intensief afgestemd is met stakeholders. Nu bestaat de wens bij VNG en traject UPP om meer in de diepte te kijken wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de gemeentelijke uitvoering en voor de privacy van burgers in het bijzonder. In de voorliggende rapportage is een impactanalyse uitgewerkt, waarin is gekeken naar de gevolgen voor de gemeentelijke uitvoering.

Tegelijkertijd met deze impactanalyse is ook een Data Protection Impact Analyse (DPIA) op de Wams uitgevoerd. Bij de uitvoering van beide onderzoeken hebben de onderzoekers nauw samengewerkt. De rapportage over de DPIA is opgenomen in bijlage A.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de nieuwe regelgeving op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de nieuwe regelgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?[4]
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving?

---

[3] Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende documenten: *Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein. Voorstel van wet. Versie december 2020* en de *Wet aanpak samenhangende meervoudige problematiek sociaal domein. Memorie van Toelichting. Concept versie 9 december 2020.*

[4] Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (Security, Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie, Huisvesting).

- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.3. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van september 2020 tot en met maart 2021. In deze paragraaf is de onderzoeksaanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

1.3.1. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit drie fasen:

a) de inventarisatiefase;
b) de analysefase;
c) de rapportagefase.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie waaraan Divosa, het Ministerie van BZK, het Ministerie van SZW, het Ministerie van VWS, VNG en VNG Realisatie deelnamen.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de te interviewen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en regionale spreiding. In de volgende tabel zijn de kenmerken van de geïnterviewde gemeenten weergegeven en vergeleken met heel Nederland.

Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken gemeenten

Kenmerken	Antwoord	Interviews (n = 16) [a]	Nederland (n = 355)
Gemeentegrootte (aantal inwoners)	>100.000	38%	9%
	50.000-100.000	13%	15%
	< 50.000	50%	76%

a) Er is bij de interviews een lichte oververtegenwoordiging van de grote gemeenten (38% in de steekproef tegenover 9% voor heel Nederland). Daar is rekening mee gehouden voor een juiste interpretatie van de input uit de interviews. In bijlage A is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde gemeenten en de gesprekspartners bij die gemeenten.

Tevens vond in de inventarisatiefase deskresearch plaats. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews. Deze vragenlijst is afgestemd met de begeleidingscommissie.

In de **analysefase** zijn interviews gehouden met betrokkenen bij het beleid en de uitvoering van de vier sociaal domein wetten, privacy experts en informatiearchitecten van 16 gemeenten, in iedere gemeente is met meerdere personen gesproken. [5]

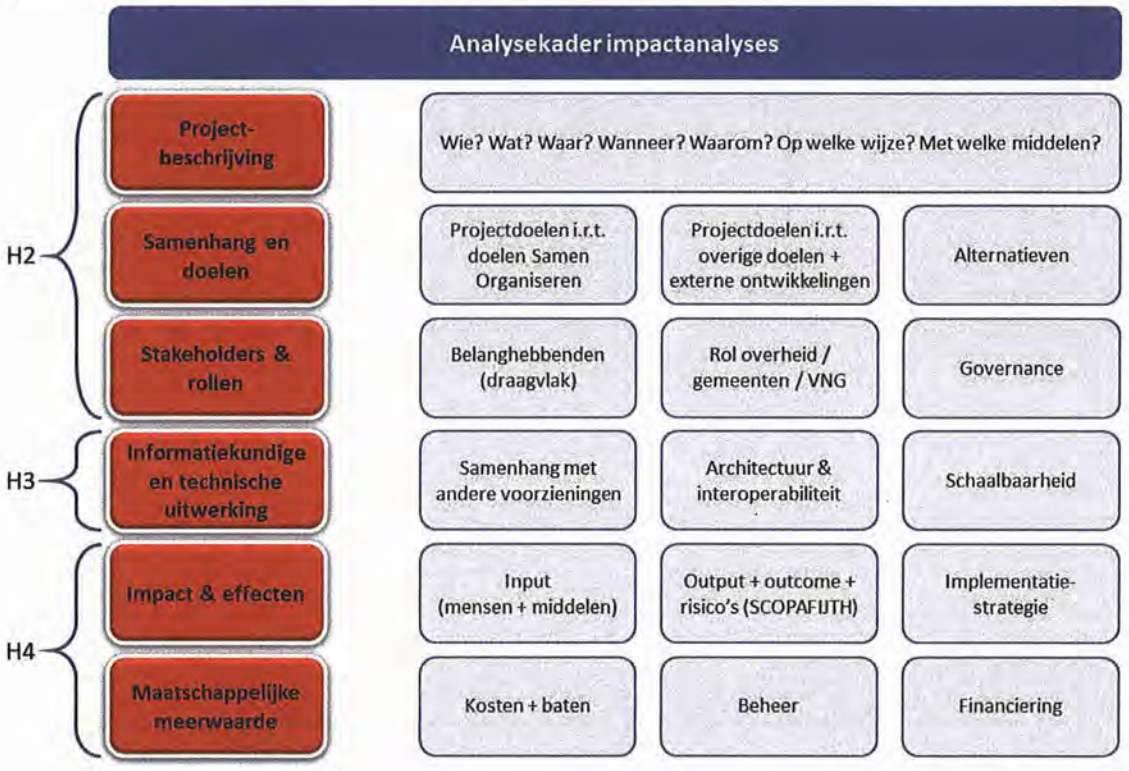
[5] In bijlage A is een overzicht opgenomen van onze gesprekspartners voor de uitvoering van deze analyse.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van twee klankbordbijeenkomsten, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse is het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen bij de implementatie van de Wams worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het analysekader is in de volgende figuur opgenomen.

Figuur 1.1: Analysekader



Het eerste element van het analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van het project en het belang van het project. Het tweede element gaat over de **samenhang en doelen**. Hoe past het project binnen Samen Organiseren,[6] binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen? Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen en het benutten van kansen? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2. Het vierde element is de **informatiekundige en technische uitwerking** van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap en hoe zien de processen eruit? Dit onderwerp is opgenomen in hoofdstuk 3 'Beschrijving processen'. De **impact &**

[6] Samen Organiseren is vanuit gemeenten opgezet om een efficiënte en kwalitatieve dienstverlening te realiseren door beleid en uitvoering dichter bij elkaar te brengen. Dit heeft een vaste vorm gekregen via de beweging Samen Organiseren van de VNG en de Taskforce Samen Organiseren. Zie ook: https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren.

effecten zijn het vierde element van de analyse. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH-thema's[7] en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente. Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project? Deze laatste twee elementen zijn beschreven in hoofdstuk 4 'Impact Wams'. In hoofdstuk 5 'Implementatie Wams' zijn bouwstenen voor de implementatiestrategie gepresenteerd.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie en de toekomstige situatie na implementatie van de Wams. In hoofdstuk 3 is een meer technische uitwerking gemaakt van de huidige en toekomstige situatie (processen, gegevens en ICT) en is ingegaan op de impact en effecten van de Wams, terwijl in hoofdstuk 4 meer inzicht is gegeven in wat er nodig is voor de implementatie. In hoofdstuk 6 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

---

[7] SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting.

2. Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)

In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van de Wams. In de eerste paragraaf is de huidige situatie met betrekking tot meervoudige problematiek in het sociaal domein beschreven. In de tweede paragraaf is de toekomstige situatie geschetst na inwerkingtreding van de Wams. In de derde paragraaf is een juridische analyse gemaakt van het wetsvoorstel Wams. In de vierde paragraaf zijn de met het wetsvoorstel samenhangende ontwikkelingen beschreven.

Dit hoofdstuk is voornamelijk beschrijvend van aard en geeft inzicht in wat er gaat veranderen door de wetswijzigingen. Dit inzicht biedt de basis voor het bepalen van de impact, zoals beschreven in hoofdstuk 4.

2.1. Huidige situatie

In 2015 vonden drie decentralisaties plaats. De langdurige zorg werd opgenomen in de Wmo 2015, de re-integratie van een aantal doelgroepen werd opgenomen in de Participatiewet en de gemeenten werden belast met de uitvoering van de Jeugdwet. Bij deze decentralisatie heeft de Rijksoverheid aangegeven dat van de gemeenten integraal beleid binnen het sociaal domein verwacht wordt. Gaandeweg kwam de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening meer in beeld omdat veel problemen waar cliënten in het sociaal domein mee kampen terug te leiden zijn naar schulden problematiek. Tevens stelde de Rijksoverheid dat het domein overstijgend verwerken van persoonsgegevens mogelijk was.

In 2016[8] en in 2018[9] stelde de Autoriteit Persoonsgegevens dat de bestaande wetgeving geen grondslag bood voor het domein overstijgend verwerken van persoonsgegevens. Dit heeft ertoe geleid dat veel gemeenten daar terughoudend mee zijn omgegaan met als genoemde reden 'Het mag niet van de AVG'. Deze terughoudendheid maakt een integrale aanpak minder goed mogelijk, waardoor de dienstverlening in het sociaal domein in deze gemeenten nog maar in beperkte mate integraal is ingericht en ook niet altijd optimaal kan worden afgestemd met dienstverlening in aanpalende domeinen.

In de volgende tabel is een overzicht opgenomen van het aantal cliënten met een voorziening in het sociaal domein in 2019. Tevens is daarin opgenomen in hoeverre er een overlap is tussen de cliënten met voorzieningen in meerdere domeinen (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet[10]). Er is in deze cijfers alleen gekeken naar de stapeling op het niveau van de cliënt, niet naar de

---

[8] Autoriteit Persoonsgegevens (2016), *Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming. Onderzoeksrapport op basis van inlichtingen van 41 gemeenten.*

[9] Zie Autoriteit Persoonsgegevens (2018), *Gegevensverwerking gemeente Nijmegen bij toeleiding naar hulp. Wordt bij het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste* en Autoriteit Persoonsgegevens (2018), *Gegevensverwerking gemeente Zaanstad bij toeleiding naar hulp Wordt bij het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste.*

[10] In de Monitor Sociaal Domein van het Centraal Bureau voor de Statistiek is geen informatie opgenomen over de overlap tussen de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de andere drie wetten in het sociaal domein.

stapeling op het niveau van huishoudens. Uit de tabel is af te lezen is dat op dit moment bij acht procent van alle cliënten in het sociaal domein sprake is van meervoudige problematiek, waarbij de samenloop met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening niet is meegenomen.

Tabel 2.1: Cliënten met een voorziening in het sociaal domein (cijfers 2019) [a]

	Aantal	Percentage [b]
Cliënten met alleen voorziening Jeugd	380.950	20%
Cliënten met alleen voorziening Participatiewet	487.710	25%
Cliënten met alleen voorziening Wmo 2015	891.665	47%
Cliënten met voorziening Jeugdwet & Participatiewet	*2.435*	.
Cliënten met voorziening Jeugdwet & Wmo 2015	*11.820*	.
Cliënten met voorziening Participatiewet & Wmo 2015	*138.525*	*7%*
Cliënten met voorziening Jeugdwet, Participatiewet & Wmo 2015	*1.350*	.
Cliënten met meervoudige problematiek totaal	154.130	8%
Cliënten met voorziening sociaal domein totaal	**1.914.455**	**100%**

a) In dit overzicht zijn de cijfers van 325 gemeenten meegenomen. De cijfers van de andere gemeenten waren niet beschikbaar.

b) Het percentage is bepaald door het aantal cliënten met de betreffende voorziening te delen door alle cliënten met een voorziening in het sociaal domein. Een . in de figuur voor minder dan 0,5%.

Bron: Monitor Sociaal Domein Centraal Bureau voor de Statistiek

Uit de bovenstaande cijfers is geen informatie te halen over de aantallen cliënten waar sprake is van ernstige problematiek.

2.2. Toekomstige situatie

2.2.1. Projectbeschrijving

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar,[11] wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt toekomstige situatie met de Wams.

Wie

Er zijn verschillende partijen die direct of indirect te maken krijgen met de Wams:

- Professionals die de vier sociaal domein wetten uitvoeren (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Jeugdwet, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening):
  - Betrokken bij de toeleiding, inclusief onderzoek;
  - Betrokken bij de coördinatie van dienstverlening en interventies tijdens de uitvoeringsfase.
- Professionals aanpalende domeinen:

[11] De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

- Betrokken bij de toegang;
- Betrokken bij de coördinatie van dienstverlening en interventies tijdens de uitvoeringsfase.

- Cliënt[12], met daarbij onderscheid naar:
  - Cliënt met meervoudige problematiek.
  - Cliënt met ernstige problematiek.

Wat

De Wams definieert dat de dienstverlening in het sociaal domein de uitvoering van vier wetten omvat: de Wmo 2015, de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. De Wams is geen nieuwe wet, maar een vehikel waarmee deze vier sociaal domein wetten en een aantal andere wetten worden gewijzigd. De wijzigingen hebben betrekking op de mogelijkheden voor het delen van gegevens bij de uitvoering van de vier sociaal domein wetten bij cliënten met meervoudige of ernstige problematiek: de Wams creëert daar een wettelijke grondslag voor. Het delen van gegevens kan aan de orde zijn in de fase van de toeleiding (bij het doen van onderzoek, waar het formuleren van een voorstel voor het uitvoeren van onderzoek deel van uitmaakt) en tijdens de uitvoering van de dienstverlening ten behoeve van het coördineren van de hulpverlening bij meervoudige problematiek.

De Wams heeft een 'casuïstisch karakter', bij meervoudige problematiek is ieder geval anders en het delen van gegevens moet zijn afgestemd op wat noodzakelijk is in een specifieke casus.

In welke situaties

De Wams richt zich op situaties waarin sprake is van meervoudige problematiek: er zijn meerdere samenhangende problemen aan de orde bij een persoon of gezin die betrekking hebben op het sociaal domein (Wmo 2015, Jeugdwet, Participatiewet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) en/of op aanpalende domeinen: publieke gezondheidszorg, geneeskundige zorg, langdurige zorg, geestelijke gezondheidszorg, onderwijs, welzijn, wonen (anders dan beschermd wonen op grond van de Wmo 2015), werk of ander inkomen, (met uitzondering van inkomen op grond van de Participatiewet), inburgering en openbare orde en veiligheid, waaronder reclassering.

Het kan blijken dat er sprake is van meervoudige problematiek bij het behandelen van een verzoek van een inwoner om dienstverlening op grond van één van de sociaal domein wetten. Wanneer een professional zich zorgen maakt over een inwoner die naar zijn mening kampt met ernstige problematiek kan zo'n professional de gemeente vragen een onderzoek in te stellen.

Wanneer

De datum waarop de Wams in werking kan treden is afhankelijk van de doorlooptijd van de parlementaire behandeling. De beoogde datum voor inwerkingtreding van de Wams is momenteel1 januari 2023.

---

[12] Een cliënt is een persoon die een verzoek doet om een dienst uit het sociaal domein... Zie voor de volledige definitie het gewijzigde artikel 1.1.1 uit de Wmo 2015.

Waarom

De onduidelijkheid over de geldende regels bij het delen van gegevens en de mogelijkheden die de materiewetgeving en de AVG daarbij bieden leidt tot handelingsverlegenheid bij de gemeenten. Een zo integraal mogelijke uitvoering van de sociaal domeinwetten en een gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek komen tot nu toe maar gedeeltelijk tot stand vanwege de juridische risico's bij het delen van gegevens. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens heeft geconstateerd dat er onvoldoende wettelijke grondslag bestaat om gegevens te verwerken voor een integrale aanpak bij meervoudige problematiek in het sociaal domein. De AP wijst er op dat toestemming van de cliënt om gegevens te delen onvoldoende is als grondslag vanwege de afhankelijke positie van de cliënt.

Op welke wijze

De gegevens die gedeeld moeten worden om het onderzoek en de gecoördineerde dienstverlening conform de bedoeling van de wet te kunnen uitvoeren mogen gedeeld worden. Het delen van gegevens vindt per casus plaats. Per casus bepaalt de professional welke gegevens noodzakelijk zijn en deelt die op een zorgvuldige wijze. Wat 'zorgvuldig' inhoudt wordt bepaald door de materiewetgeving (de Wams geeft een specifieke interpretatie van de AVG bij een aantal onderwerpen) en de AVG als algemeen kader. De gemeente is er verantwoordelijk voor dat de gegevensverwerking voldoet aan de wettelijke eisen, ze is vrij in de keuze van de technische en organisatorische maatregelen die ze daarvoor treft.

Met welke middelen

In de Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel spreekt de regering de verwachting uit dat er als gevolg van het wetsvoorstel geen verzwaring van gemeentelijke taken of bestuurlijke lasten is en dat gemeenten ook niet met extra uitgaven zullen worden geconfronteerd. Tegelijk is in de Memorie van Toelichting ook opgemerkt dat dat beeld in de praktijk nog moet worden getoetst. Met deze impactanalyse wordt invulling gegeven aan deze toetsing.

Wat is de Wams niet?

De Wams bepaalt niet hoe de gemeenten de toegang tot het sociaal domein moeten inrichten. De gemeenten houden de vrijheid om dat naar eigen inzicht vorm te geven.

De gemeente kan geen ijzer met handen breken om alle problemen van mensen met meervoudige en/of ernstige problematiek op te lossen. Dat beoogt de Wams ook niet, er zijn bepaalde grenzen aan de opdracht die de vier sociaal domeinwetten, gewijzigd door de Wams, bij de gemeente neerleggen:

- De gemeente heeft beperkte middelen gekregen voor het uitvoeren van de taken in het sociaal domein en kan in het beleidsplan prioriteiten stellen en aangeven wat er met de beperkte middelen mogelijk is;
- De gemeente kan coördineren bij problematiek in aanpalende domeinen, maar is daar niet toe verplicht.
- De gemeente heeft alleen het instrument samenwerking gekregen om partijen in de aanpalende domeinen bij haar uitvoeringspraktijk te betrekken, niet het instrument doorzettingsmacht;

Geen van de vier wetten kent een resultaatverplichting. Dat verandert niet door de Wams. De gemeente heeft wel een inspanningsverplichting, maar geen resultaatverplichting.

De Wams heeft betrekking op dienstverlening die op vrijwillige basis plaatsvindt en geeft de gemeente geen nieuwe bevoegdheden voor niet-vrijwillige dienstverlening. De Wams biedt geen grondslag voor het delen van gegevens ten behoeve van opsporing of het bestrijden van oneigenlijk gebruik.

2.3. Juridische analyse Wams

In deze paragraaf is een juridische analyse gemaakt van het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Alle verwijzingen naar artikelen hebben betrekking op voorgestelde artikelen in het concept wetsvoorstel.

De Wams wijzigt zoals in de projectbeschrijving aangegeven de vier sociaal domein wetten om het delen van gegevens van een juridische grondslag te voorzien. De wijzigingen worden doorgevoerd in de Wmo 2015, via verwijzingen wordt geregeld dat wijzigingen die nodig zijn in de andere sociaal domein wetten daar ook worden doorgevoerd. In deze impactanalyse worden de verplichtingen van de Wams geclusterd naar een aantal onderwerpen die aansluiten bij de gemeentelijke praktijk:

- Het beleidsplan dat op grond van de Wmo 2015 moet worden opgesteld;
- De situaties waarin de Wams van toepassing is;
- Het delen van gegevens;
- De processen die door de Wams geraakt worden;
- De onderwerpen waar de Wams specifieke voorschriften voor geeft.

Voor op deze onderwerpen wordt ingegaan eerst enkele kerndefinities.

Wanneer er sprake is van meervoudige problematiek moet (wanneer er meerdere wetten in het sociaal domein in het spel zijn) of kan (bij samenloop van één sociaal domeinwet en één wet in het sociaal domein) de gemeente zorgdragen voor een gecoördineerde aanpak. Die wordt in de wet als volgt gedefinieerd: een aanpak waarbij de dienstverlening en interventies van de gemeente en partijen in het sociaal domein / aanpalende domeinen, zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd.

De opdracht aan de gemeente

De Wmo geeft de gemeente al sinds 2007 de opdracht om maatschappelijke ondersteuning te bieden. De wijze waarop deze opdracht wordt ingevuld en waarop de uitvoering wordt georganiseerd wordt aan de gemeenten overgelaten, binnen de randvoorwaarden die de wet stelt. De Wams formuleert een aanvullende opdracht aan de gemeente die luidt: "Het gemeentebestuur draagt er zorg voor dat deze wet, voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de situatie van de cliënt of zijn gezinsleden, wordt uitgevoerd **in samenhang** met de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening" (voorgesteld nieuw artikel 2.1.1 lid 3 Wmo 2015).

De keuzes die de gemeente maakt dienen te worden vastgelegd in een bestuurlijk plan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. De Wmo 2015 geeft gemeenten in artikel 2.1.2 lid 4 als opdracht: "In het plan wordt bijzondere aandacht gegeven aan een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen".

Dit artikel wordt in het wetsvoorstel Wams als volgt gewijzigd: In het plan dat op grond van het voorgestelde artikel 2.1.2 lid 1 Wmo 2015 moet worden opgesteld dient ook aandacht te zijn voor integrale dienstverlening en samenwerking met de partijen in de aanpalende domeinen om tot een gecoördineerde aanpak te komen:

a. "een zo integraal mogelijke dienstverlening op het sociaal domein en aanpalende domeinen en aan afstemming met interventies op het gebied deze domeinen;
b. de samenwerking met partijen ten behoeve van de in onderdeel a genoemde doelen met specifieke aandacht voor samenwerking in het kader van een gecoördineerde aanpak."

De situaties waarin de Wams van toepassing is

De Wams is van toepassing in twee situaties:

1. Een cliënt meldt zich bij een loket met een hulpvraag (artikel 2.3a.1 Wmo 2015). Daarbij, of tijdens het onderzoek, blijkt dat sprake is van meerdere problemen waarvoor een gecoördineerde aanpak wenselijk is;
2. Een bij de cliënt betrokken professional (bijv. een hulpverlener) kan het college verzoeken een onderzoek te doen indien deze vermoedt dat er ernstige problemen spelen (art. 2.3a.4 Wmo 2015).

Als het onderzoek daartoe aanleiding geeft, zorgt het college voor een gecoördineerde aanpak en wijst een coördinator aan. Indien nodig, kan het college voor het onderzoek of de coördinator voor de gecoördineerde aanpak een casusoverleg met alle betrokken partijen organiseren.

Ad 1, vraag van een inwoner.

Dat er mogelijk sprake is van meervoudige problematiek kan de cliënt zelf aangeven, maar de medewerker van de gemeente kan dat ook waarnemen. Een cliënt die al dienstverlening ontvangt, maar problemen in de uitvoering daarvan ondervindt kan de gemeente vragen onderzoek te doen. Als aannemelijk is dat er sprake kan zijn van samenhangende problemen onderzoekt de gemeente vervolgens of een gecoördineerde aanpak kan bijdragen aan een oplossing. Het onderzoek dient 'in samenspraak met de cliënt' te worden uitgevoerd, dat wil zeggen dat problemen die de cliënt niet in het onderzoek wil betrekken ook niet onderzocht mogen worden. De professional dient de wens van de cliënt te respecteren.

Als er mogelijk ook gezinsleden bij de problematiek betrokken zijn, overlegt de gemeente met de cliënt of deze gezinsleden in het onderzoek betrokken zullen worden. Als de gezinsleden ermee instemmen om betrokken te worden, worden ze vervolgens ook aangemerkt als cliënt.

Ad 2, vraag van een professional.

Wanneer een professional of hulpverlener) bij één van de partijen in het sociaal domein of in de aanpalende domeinen vermoedt dat er bij een persoon sprake is van ernstige problematiek, kan deze het college gemotiveerd verzoeken een onderzoek te doen. Zo'n onderzoek kan gevraagd worden wanneer er sprake is van:

- Wanneer er sprake is van voortdurende of terugkerende meervoudige problematiek waarvoor de betrokkene geen of selectief hulp vraagt of accepteert, de aanvaarde hulp niet effectief lijkt en door de aard of complexiteit van de problemen maatschappelijke teloorgang of een lage kwaliteit van leven en welzijn dreigt of al aan de orde is;

- Of wanneer in de omgeving van de betrokkene gedurende langere tijd of telkens opnieuw problemen, hinder of overlast wordt ervaren of de veiligheid van personen of goederen in gevaar is;
- En indien deze partij vermoedt dat een gecoördineerde aanpak kan bijdragen aan het oplossen of verminderen van de problematiek.

De gemeente heeft de bevoegdheid maar niet de plicht om aan het verzoek gehoor te geven en dan een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden van betrokkene en de vraag of en gecoördineerde aanpak kan bijdragen aan het oplossen of verminderen daarvan. De professional die het verzoek doet, wordt daar in ieder geval bij betrokken. Het is aan de gemeente om daar criteria voor te ontwikkelen.[13]

De gemeente informeert de betrokkene(n), dan wel zijn vertegenwoordiger(s) over het onderzoek en betrekt deze zo nodig daarbij.

De processen: onderzoek uitvoeren en coördineren

De Wams heeft betrekking op twee processen: op onderzoek doen tijdens de fase van de toeleiding naar dienstverlening en op coördineren van de dienstverlening tijdens de uitvoeringsfase.

Het onderzoek

De wet noemt de onderwerpen waar het onderzoek zich op moet richten. Het college gaat na:
- welke problemen er spelen,
- welke dienstverlening al wordt verleend en welke interventies mogelijk lopen,
- welke dienstverlening en interventies ten aanzien van de problemen die spelen al eens zijn toegepast,
- welke dienstverlening en eventueel interventies zouden moeten worden verleend en of er sprake is van samenhang tussen de problemen en de daarvoor te verlenen hulp en de toe te passen interventies.

De toegestane reikwijdte van de gegevensverwerking tijdens het onderzoek is: alles wat noodzakelijk is om de (samenhangende) problemen en de bestaande dienstverlening en interventies in kaart te brengen, evenals de eerder verleende dienstverlening, en om te bepalen welke dienstverlening nu nodig is.

Het onderzoek gebeurt in samenspraak met de cliënt, dat heeft zoals reeds opgemerkt als consequentie dat een onderzoek niet breder is dan de onderwerpen die de cliënt er – na goed overleg met het college – bij wil betrekken.

In samenspraak met de cliënt betrekt de gemeente partijen bij het onderzoek die al bij deze cliënt betrokken zijn of een rol kunnen spelen bij de verdere dienstverlening. Een casusoverleg behoort daarbij tot de mogelijkheden.

---

[13] Hiertoe wordt een handreiking opgesteld door de betrokken departementen met betrokken partijen.

En zoals al eerder gezegd: de Wams heeft betrekking op dienstverlening die op vrijwillige basis plaatsvindt en geeft de gemeente geen nieuwe bevoegdheden voor niet-vrijwillige dienstverlening.

Besluitvorming naar aanleiding van het onderzoek

Nadat het onderzoek is uitgevoerd dient besluitvorming plaats te vinden over het voorstel voor dienstverlening dat tijdens de onderzoeksfase is gevormd: het opstellen van de beschikkingen, het verlenen van opdrachten aan partijen die namens het college betrokken zijn bij de uitvoering van de dienstverlening en dergelijke. Daar verandert de Wams niets aan, de uitgangspunten van de onderscheiden wetten blijven onverkort van kracht.

Coördinatie tijdens de fase van de uitvoering

Het college is verplicht voor coördinatie te zorgen wanneer er minimaal twee sociaal domeinwetten aan de orde zijn. De gemeente is bevoegd om te coördineren bij één sociaal domein wet en één of meer wetten in de aanpalende domeinen.

Het college wijst een coördinator aan, wanneer dat voor een succesvolle uitvoering van de diensten en interventies nodig is. Dat kan een medewerker van de gemeente zijn of een medewerker van een partij die daarbij wordt betrokken. Als de cliënt zelf of een mantelzorger / vertegenwoordiger kenbaar maakt zelf voor coördinatie te willen zorgen en het is voldoende aannemelijk dat deze persoon dat 'naar behoren' kan doen, wijst de gemeente geen coördinator aan.

De door het college aangewezen coördinator[14] volgt de voortgang van de gecoördineerde aanpak, zorgt zo nodig voor aanpassing daarvan en houdt daartoe een coördinatie-dossier bij. De coördinator zorgt voor onderlinge afstemming en kan in dat kader een casusoverleg houden. Wanneer coördinatie niet meer nodig is of hij zijn taak niet meer naar behoren uit kan voeren meldt de coördinator dat aan de gemeente.

Alles wat de coördinator doet, gebeurt in afstemming met de cliënt en de betrokken partijen, tenzij er sprake is van ernstige problematiek: dan gebeurt de coördinatie zoveel mogelijk in afstemming met de cliënt.

Casusoverleg voeren

Een onderwerp waar de Wams een aantal specifieke randvoorwaarden aan stelt is het casusoverleg. Casusoverleg kan tijdens de fase van het onderzoek en tijdens de coördinatiefase aan de orde zijn. Dan kan (bevoegdheid) de gemeente respectievelijk de coördinator een casusoverleg organiseren. Casusoverleg kan aangewezen zijn wanneer overleg met meer dan twee partijen nodig is.

De cliënt en zijn vertegenwoordiger worden (voor zover mogelijk) ook uitgenodigd voor het overleg.

---

[14] Als de cliënt coordineert zijn er geen eisen aan de coordinatie gesteld.

Partijen kunnen deelnemen aan het casusoverleg voor onderzoek naar meervoudige of ernstige problematiek als de gemeenten of de coördinator vaststelt dat deelname gezien hun (mogelijke) betrokkenheid bij de problematiek van de cliënt noodzakelijk is.

Tijdens het casusoverleg wordt besproken wat nodig is om tot een goed begrip van de problemen van de cliënt en de noodzakelijke acties te komen. De coördinator legt de afspraken vast en verspreidt die 'op maat': iedere deelnemer ontvangt alleen de informatie die nodig is voor de uitvoering van de eigen taak.

Partijen nemen informatie uit het casusoverleg alleen mee voor de uitvoering van de eigen taak als de verstrekker van de informatie daarmee instemt.

Het delen van gegevens

De kern van de Wams is het mogelijk maken van het delen van gegevens door daar de wettelijke grondslagen voor te bieden. Daarbij gaat de Wams uit van een casuïstische benadering. Het gaat hier niet om een structurele uitwisseling van gegevens. Welke gegevens nodig zijn om in een specifiek geval tot een goede coördinatie van de dienstverlening en interventies te komen die nodig is om hulp te bieden bij samenhangende meervoudige problematiek, is afhankelijk van het geval en kan zeer sterk uiteenlopen. De professional, die de casus behandelt, dient te bepalen wat noodzakelijk is en het opvragen en verstrekken van gegevens zorgvuldig uit te voeren.

Binnen de scope van de Wams (onderzoeken en coördineren bij meervoudige problematiek) verleent de Wams de professionals ruime bevoegdheden. Die hebben betrekking op de doelen waarvoor gegevens gedeeld kunnen worden, de gegevens die daarbij gedeeld mogen worden en de spelregels bij het delen van gegevens met aanpalende domeinen. Dat wordt in een aantal artikelen uitgewerkt.

Het eerste doel: gegevens verwerken voor het doel van onderzoek. Artikel 5.4.1 Wmo 2015 bepaalt dat de gemeente voor het doen van onderzoek persoonsgegevens mag verwerken.

Daarbij kan het gaan om:

- Gegevens die de cliënt en zijn gezinsleden verstrekken;
- Gegevens waar de gemeente al over beschikt uit eerdere aanvragen en dienstverleningstrajecten;
- Gegevens die berusten bij partijen die nu of in het verleden diensten verleenden of interventies pleegden.
- Persoonsgegevens die de gemeente verstrekt aan een partij die betrokken is bij het onderzoek naar meervoudige of ernstige problematiek, als de gemeente vindt dat dat noodzakelijk is voor die partij om te kunnen bijdragen aan het onderzoek.
- Persoonsgegevens die de gemeente heeft verwerkt t.b.v. een huisverbod, Wvggz, Wet zorg en dwang.
- Wanneer het noodzakelijk is in de gegevensverwerking gebruik te maken van een identificerend nummer gebruiken partijen die een BSN mogen verwerken daarvoor het BSN. Dit gebeurt om zeker te stellen dat de gegevens van de juiste persoon worden verwerkt.

Spelregels bij het delen van gegevens met aanpalende domeinen (art 5.4.2)

Wanneer partijen in de aanpalende domeinen gegevens aan de gemeente verstrekken gelden daarbij een aantal spelregels.

De gemeente vraagt partijen om persoonsgegevens over de cliënt of zijn gezinsleden te verstrekken, die naar het oordeel van de gemeente noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van het onderzoek. Deze partij verstrekt de gevraagde gegevens, tenzij naar het oordeel van de desbetreffende partij zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten (geclausuleerde plicht). De verstrekkende partij kan aan deze verstrekking nadere voorwaarden stellen.

Een hulpverlener/iemand die werkzaam is op het gebied van de individuele gezondheidszorg of een jeugdhulpverlener verstrekt deze gegevens pas na uitdrukkelijke toestemming van de cliënt, dan wel zonder toestemming van de cliënt, maar dan alleen als de hulpverlener vindt dat het noodzakelijk is vanuit het oogpunt van goed hulpverlenerschap. De Wams benoemt specifiek dat persoonsgegevens waar de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens op van toepassing is, alleen mogen worden verstrekt als dat op grond van deze wetten is toegestaan.

Voor het delen van gegevens bij casusoverleg en bij de gecoördineerde aanpak door de coördinator gelden specifieke regels die eerder in dit hoofdstuk aan de orde zijn geweest.

Beperkingen

De samenwerking heeft betrekking op coördinatie van de dienstverlening, niet op uitvoering van de dienstverlening zelf. Er worden geen taken of bevoegdheden van andere partijen overgenomen. De Wams biedt geen grondslag voor het delen van gegevens ten behoeve van opsporing of het bestrijden van oneigenlijk gebruik.

Bepalen wat noodzakelijk en zorgvuldig is

De Wams geeft geen voorschriften hoe bepaald moet worden welke gegevens noodzakelijk gedeeld moeten worden in een specifieke casus. Omdat ieder geval uniek is dient de professional dat voor iedere casus apart en binnen een casus stap voor stap te bepalen. De algemene spelregels daarvoor volgen uit de AVG en de materiewetgeving. De gemeente is er verantwoordelijk voor dat de professionals die de Wams uitvoeren zich aan de regels houden. De DPIA[15] gaat daar nader op in.

2.4. Samenhangende regelgeving en ontwikkelingen

Er zijn verschillende relevante ontwikkelingen die samenhangen met de Wams. Enerzijds gaat het om de wijziging van andere wetten in het sociaal domein, anderzijds gaat het om relevante ontwikkelingen in het sociaal domein die mogelijk ook gevolgen hebben voor implementatie en uitvoering van de Wams.

[15] Separaat aan deze analyse is door de Informatie Beveiligingsdienst (IBD) gelijktijdig een DPIA uitgevoerd.

2.4.1. Samenhangende regelgeving

Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Op 1 januari 2021 is de gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking getreden. De wetswijziging faciliteert de uitwisseling van persoonsgegevens bij twee onderdelen van schuldhulpverlening, namelijk bij:

a. de gegevensuitwisseling met als doel vroegsignalering van schulden;
b. de gegevensuitwisseling voor het besluit over toegang tot en het plan van aanpak voor schuldhulpverlening.

In de gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is in artikel 8d de volgende nieuwe bepaling opgenomen 'Het college is bevoegd persoonsgegevens van de inwoner, die het college heeft verkregen voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Jeugdwet, de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan het college zijn opgedragen, ook te verwerken als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet.'

Uit de recent afgeronde impactanalyse[16] van de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening komt naar voren dat met de wetswijziging de juridische doelbinding voor de gegevensuitwisseling wel wordt gerealiseerd, maar dat aan de volgende twee belangrijke succesfactoren niet wordt voldaan:

- Voldoende capaciteit en (financiële) middelen;
- Tijdige beschikbaarheid van landelijke ICT-voorzieningen voor gegevensuitwisseling.

Doordat deze belangrijke succesfactoren of randvoorwaarden niet adequaat zijn ingevuld worden gemeenten beperkt in een effectieve en efficiënte uitvoering van de schuldhulpverlening.

2.4.2. Samenhangende ontwikkelingen

Er zijn verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die een gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek bij gemeenten raken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op corona, de gemeentelijke tekorten in het sociale domein en op de ondersteuning van gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagaffaire.

Corona

Sinds begin 2020 heeft COVID-19 grote impact op de maatschappij. Naast effecten op de gezondheidszorg leidt corona ook tot economische terugval door beperking van consumptie en productie door de 1,5 meter maatschappij, afname van internationale handel en minder vertrouwen bij huishoudens en bedrijven.[17] Vooral specifieke sectoren (sport en recreatie, horeca, vervoer, verhuur, (zakelijke) dienstverlening en handel ervaren de negatieve gevolgen van corona. Ook specifieke doelgroepen blijken kwetsbaar voor de gevolgen, zoals zelfstandigen, flexwerkers,

---

[16] VNG Realisatie (2021), *Impactanalyse Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.*
[17] Deloitte (2020), *COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland. Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijk actieplan.* Zie ook *Eindverslag-werkgroep-sociale-impact-coronacrisis. https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/eindverslag-werkgroep-sociale-impact-coronacrisis.pdf. En 'Manifest-kwetsbare-gebieden'. 2 https://www.g40stedennetwerk.nl/files/2020-06/Manifest-kwetsbare-gebieden.pdf*

laagopgeleiden, jongeren tot 35 jaar en ouderen vanaf 55 jaar.[18] Deze doelgroepen wijken af van de huidige doelgroepen in de schuldhulpverlening.

Deloitte stelt in haar onderzoek dat het risico op schulden door de coronacrisis toeneemt en het zelfs tot problematische schulden kan leiden als corona langer in Nederland blijft heersen. Zij voorzien 'een 'boeggolf' van additionele schuldenproblematiek'.

De Nederlandse overheid heeft veel maatregelen genomen in de vorm van een Steun- en herstelpakket[19] (NOW, TOZO, TVL, Waarborgfonds[20], etc.) om de impact van corona te beperken. En ook veel andere organisaties (Belastingdienst, banken, verhuurders, schuldeisers) geven tijdelijk uitstel van betalingen. Daarbij hebben deze maatregelen wel een tijdelijk karakter; het is de vraag wat er gaat gebeuren als deze maatregelen worden stopgezet (en zeker als maatregelen gelijktijdig worden stopgezet).

Tekorten in het sociaal domein

In een recente position paper van de VNG op verzoek van de Tweede Kamer is toegelicht dat de financiële positie van gemeenten zeer zorgelijk is.[21] In de position paper is aangegeven dat meer dan honderd Nederlandse gemeenten hun begroting voor 2020 niet of nauwelijks sluitend krijgen en dat dit nog veel erger wordt. De oorzaken liggen in de aanhoudende tekorten in het sociaal domein (Participatiewet, Jeugdzorg, Wmo 2015) en de opschalingskorting.

Veel respondenten bij de gemeenten gaven aan dat de uitvoering, zowel waar het de uitvoering van de bestaande taken als het voorbereiden en doorvoeren van beleidswijzigingen betreft, momenteel overbelast is.

Ondersteuning gedupeerde ouders kinderopvangtoeslagaffaire

Duizenden ouders zijn getroffen door de problemen met de kinderopvangtoeslag.[22] De Belastingdienst wil hen daarvoor compenseren, ook voor de problemen die daardoor zijn ontstaan rondom huisvesting, schulden, inkomen, zorg en opvoeding van kinderen. De staatssecretaris, verantwoordelijk voor Toeslagen, heeft daarom de gemeenten gevraagd om die ouders over de volle breedte hulp te bieden in de vorm van ondersteuning op (één of meer van) de vijf leefdomeinen (wonen, financiën, gezondheid, werk en dagbesteding en/of problemen in de gezinssituatie) en het bieden van begeleiding.

---

[18] Zie ook bv. Tijdelijke Werkgroep Sociale Impact van het Coronavirus (2020), *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis.*

[19] Ministerie van EZK (2020), *Steun- en herstelpakket. Brief d.d. 28 augustus 2020.*

[20] Om mensen met problematische schulden te ondersteunen wil het kabinet een Waarborgfonds in het leven roepen om problematische schulden sneller af te kunnen wikkelen. Hiervoor is een bedrag van ongeveer € 150 miljoen beschikbaar.

[21] VNG (2020), *Position Paper voor het AO Financiële Verhoudingen.*

[22] Zie https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/20201109-ondersteuning-gedupeerde-ouders-kinderopvangtoeslagaffaire.pdf.

3. Beschrijving processen

Bij de beschrijving van de processen wordt de indeling van de juridische analyse gevolgd: Het opstellen van een bestuurlijk plan voor de dienstverlening, de situaties waarin de Wams van toepassing is, de processen, coördinatie door een coördinator, casusoverleg voeren en het delen van gegevens.

Al deze activiteiten hebben betrekking op de fase waarin de toeleiding naar dienstverlening plaatsvindt. Coördinatie door een coördinator vindt plaats in de fase waarin de dienstverlening daadwerkelijk wordt uitgevoerd. .

3.1. Toekomstige situatie

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de processen en de ICT zijn ingericht in een gemeente waar de Wams is geïmplementeerd.

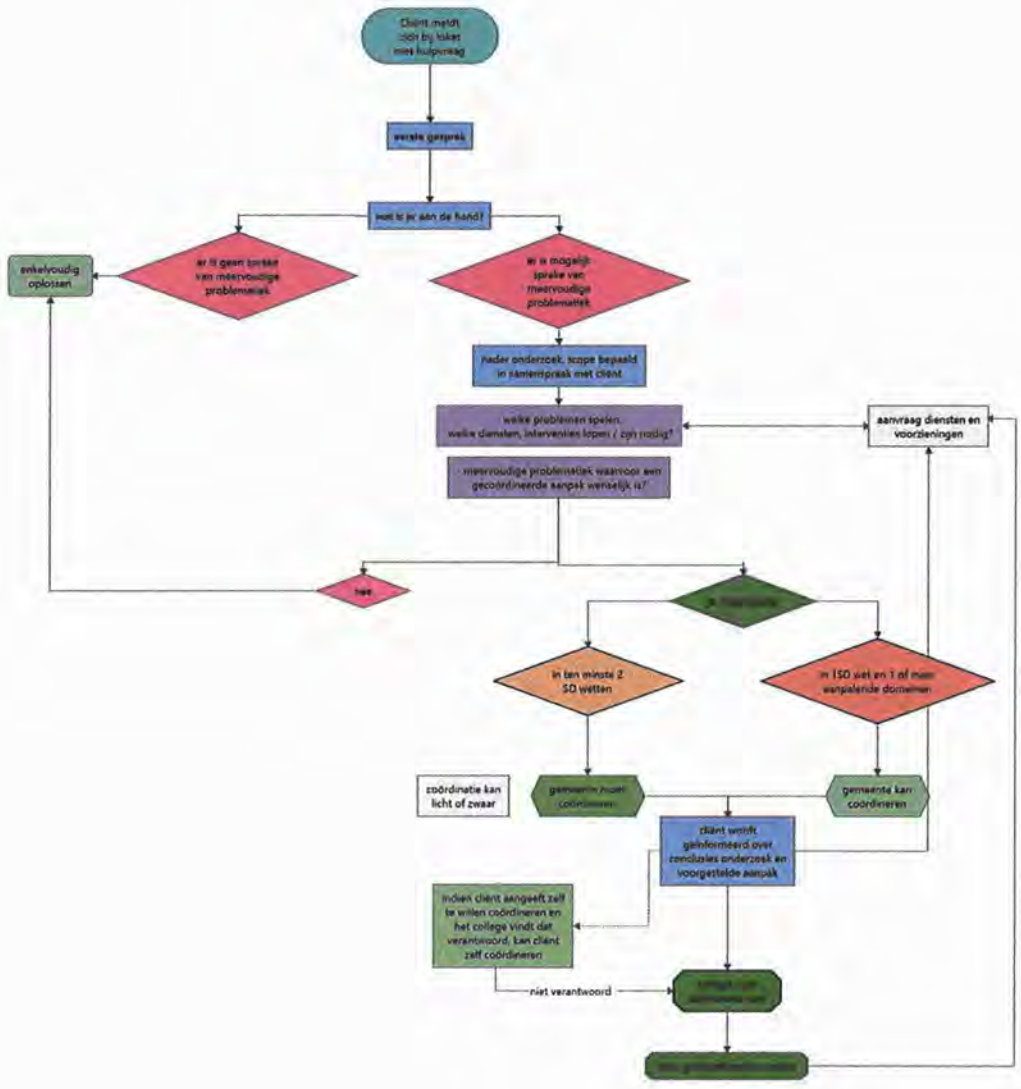
3.1.1. Processen

De Wams heeft betrekking op twee processen die door de gemeente worden uitgevoerd: het uitvoeren van onderzoek tijdens de toeleidingsfase en het coördineren van de dienstverlening in een casus waarbij meervoudige problematiek speelt tijdens de uitvoeringsfase.

Tijdens de toeleidingsfase kunnen twee situaties de aanleiding vormen om onderzoek uit te gaan voeren: de situatie waarin een cliënt zich meldt bij de gemeente met een hulpvraag en de situatie waarin een professional een gemeente vraagt om onderzoek te doen. In deze paragraaf wordt eerst de gang van zaken geschetst die de gemeente moet volgen wanneer een inwoner zich meldt. Daarna wordt aangegeven op welke punten de aanpak verschilt wanneer een professional een verzoek indient. Vervolgens komt de gecoördineerde aanpak tijdens de dienstverleningsfase aan de orde.

Onderzoek op grond van een verzoek door een cliënt (artikel 2.3a.1 van het wetsvoorstel)

Het proces dat de gemeente volgt is weergegeven in het volgende schema.



De cliënt die zich meldt kan een nieuwe cliënt zijn of een bestaande cliënt zijn die al bekend is bij de gemeente. Als een bestaande cliënt problemen ondervindt bij bestaande dienstverlening die mogelijkerwijs door een gecoördineerde aanpak opgelost kunnen worden stelt de gemeente ook een onderzoek in.

Wanneer een cliënt zich bij de gemeente meldt voor dienstverlening op grond van één van de sociaal domeinwetten zijn de medewerkers alert of er wellicht sprake is van meervoudige problematiek. Daarbij kan het loket meerdere vormen hebben: een fysieke locatie met een balie, maar ook een elektronische intake met een aanvraag voor de Participatiewet. Alleen wanneer bij een elektronische aanvraag of bij een eerste gesprek sprake lijkt van meervoudige problematiek wordt de procedure via de Wams gevolgd, anders vervolgt de gemeente met een enkelvoudige aanpak.

De wet verlangt niet dat de gemeente op het moment dat de wet van kracht wordt haar bestaande cliëntenbestand doorlicht om gevallen op te sporen waar mogelijk meervoudige problematiek speelt of een gecoördineerde aanpak meerwaarde kan hebben. Wel kan vanaf dat moment ook bij bestaande gevallen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Wams biedt om onderzoek te doen, een coördinator te benoemen en daarbij de noodzakelijke gegevens te delen.

Wanneer uit het eerste gesprek blijkt dat er sprake kan zijn van meervoudige problematiek stelt de gemeente nader onderzoek in. Daarbij zijn in principe drie gegevensbronnen beschikbaar:

- Gegevens die al binnen de gemeente beschikbaar zijn;
- Gegevens die de cliënt zelf verstrekt;
- Gegevens die bij andere partijen verkregen kunnen worden.

De gemeente voert het onderzoek in samenspraak met de cliënt uit. Daarmee wordt bedoeld dat gestreefd wordt naar actieve betrokkenheid van de cliënt. De medewerker die namens het college deze taak uitvoert, geeft uitleg en motiveert waarom hij bepaalde vragen stelt en waarom hij bepaalde domeinen en partijen bij het onderzoek en de gecoördineerde aanpak wil betrekken. Als er verschil van inzicht is tussen betrokkene(n) en het college over de reikwijdte van het onderzoek, dan mag het college vanzelfsprekend aangeven wat de consequenties kunnen zijn van een beperkte reikwijdte en proberen samen tot een oplossing te komen. Lukt dat niet, dan is in deze situatie de wens van de betrokkene(n) leidend. Het onderzoek wordt dan beperkt tot de hulpvraag die de cliënt en mogelijk zijn gezinsleden, zelf heeft en tot de domeinen die de cliënt in het onderzoek wil laten betrekken.

Het onderzoek wordt blijkens de Memorie van Toelichting stap voor stap uitgevoerd. Daarbij biedt het wetsvoorstel de juridische basis om gegevens die in het kader van een wet (bijv. de Jeugdwet, de Wet gs of de Leerplichtwet) zijn verzameld, te gebruiken ("verder te verwerken") voor zover dat noodzakelijk is voor het doen van een onderzoek. Deze bepaling voorkomt de thans veel voorkomende situatie dat mensen dezelfde gegevens meerdere keren moeten verstrekken. De stap voor stap benadering beoogt te realiseren dat niet meer, maar ook niet minder informatie wordt verzameld dan noodzakelijk is.

Er wordt in kaart gebracht welke dienstverlening al eerder is verleend en welke dienstverlening de problemen mogelijk kan oplossen. De uitkomst van het onderzoek kan zijn dat er toch geen sprake is van samenhangende meervoudige problematiek. Dan kan het vervolg zijn dat één of meer enkelvoudige aanvragen die onderling niet samenhangen door de cliënt worden ingediend.

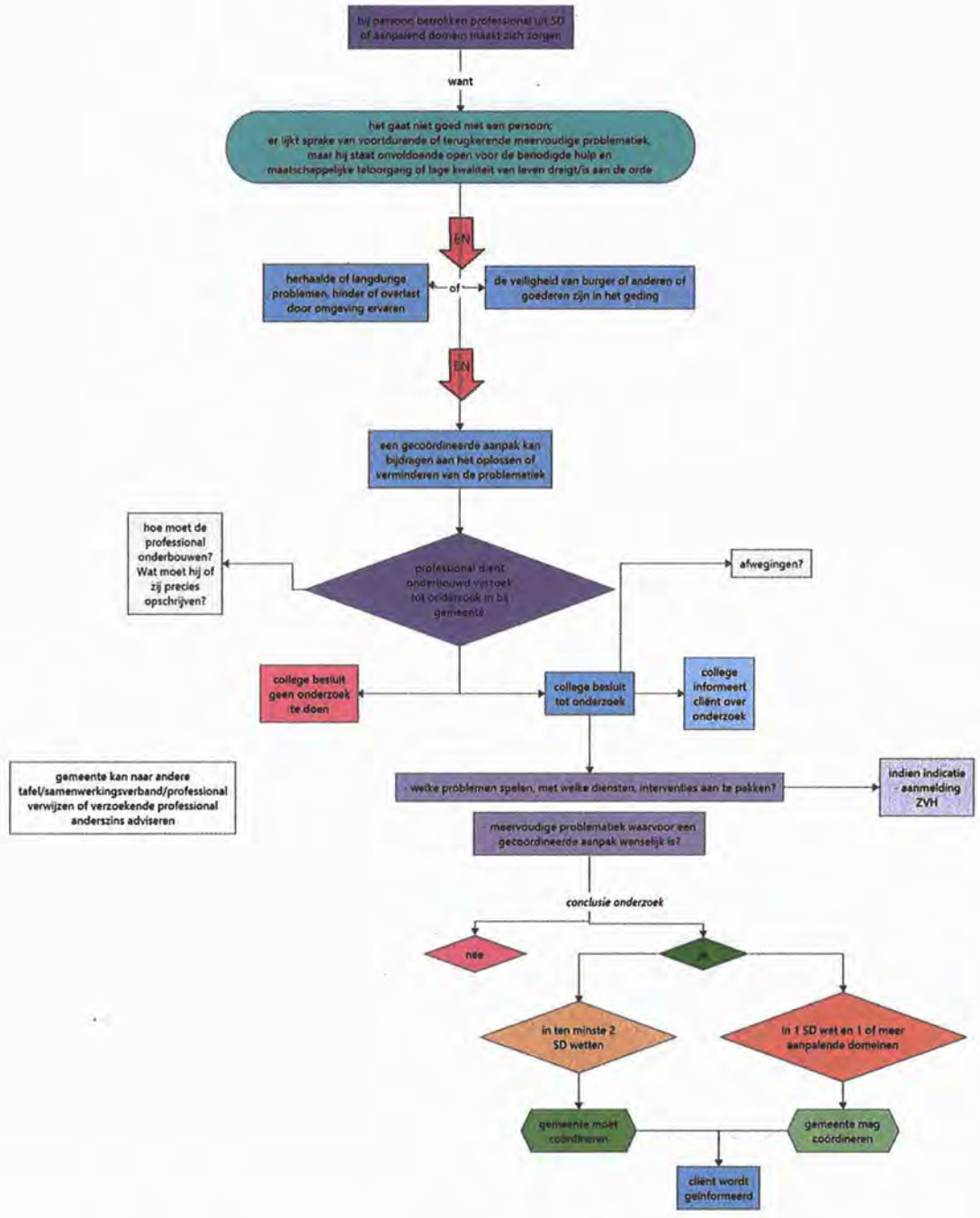
Wanneer de uitkomst van het onderzoek is dat er meerdere met elkaar samenhangende problemen spelen waarbij een gecoördineerde aanpak kan helpen om die op te lossen, is de gemeente verplicht (bij twee of meer sociaal domein wetten) of bevoegd (bij minimaal één sociaal domeinwet) om voor coördinatie te zorgen.

In de loop van het onderzoek is in samenspraak met de cliënt een dienstverleningsvoorstel ontwikkeld, waarbij ook duidelijk is hoe de coördinatie tijdens de fase van de uitvoering van de dienstverlening plaats zal vinden. Daarbij is ook de besluitvorming voorbereid die op basis van de sociaal domeinwetten moet plaatsvinden.

De uitkomsten van het onderzoek worden vastgelegd in een dossier. Het dossier geeft inzicht hoe het onderzoek is verlopen en wat de uitkomsten zijn. Door in het dossier duidelijk te maken dat het onderzoek stap voor stap in samenspraak met de cliënt is uitgevoerd creëert de gemeente voor zichzelf de mogelijkheid om intern en extern te verantwoorden dat tijdens het onderzoek zorgvuldig is gehandeld en dat alleen noodzakelijke gegevens zijn verwerkt.

Onderzoek doen op verzoek van een professional (artikel 2.3a.4 van het wetsvoorstel)

Wanneer een professional de gemeente vraagt om onderzoek uit te voeren zijn de eerste stappen in het proces anders dan wanneer een cliënt een verzoek voor dienstverlening indient. Dat wordt in het volgende schema toegelicht.



De gemeente biedt professionals die zich zorgen maken over een cliënt (een inwoner waarbij zij betrokken zijn) gelegenheid om die zorgen kenbaar te maken en het college (gemotiveerd) te verzoeken een onderzoek te doen. Dit verzoek komt niet van de persoon zelf; het wetsvoorstel geeft daarom invulling aan de omstandigheden die een dergelijk verzoek rechtvaardigen. Het

college neemt een dergelijk verzoek in behandeling als er sprake is van de volgende omstandigheden:

- het gaat niet goed met de betreffende persoon doordat er sprake is van voortdurende of terugkerende meervoudige problematiek, waarbij deze onvoldoende open staat voor hulp, wat leidt (of kan leiden) tot een lage kwaliteit van leven of 'maatschappelijke teloorgang';
- en de omgeving ondervindt daardoor hinder of overlast en/of er is sprake van een veiligheidsrisico voor personen of goederen.
- De professional meent dat een gecoördineerde aanpak kan bijdragen aan het oplossen of verminderen van de problematiek.

Om de professional in staat te stellen haar verzoek goed te onderbouwen maakt de gemeente duidelijk hoe ze een verzoek zal beoordelen. De Wams laat de criteria waaraan de gemeente toetst of ze wel of niet op een verzoek ingaat behoudens de hiervoor geschetste algemene criteria open. Die ontwikkelt de gemeente zelf en ze maakt ze ook zelf bekend bij de professionals.

Wanneer de gemeente besluit om onderzoek te doen, worden de cliënt die het betreft en eventuele vertegenwoordigers en mantelzorgers daarover geïnformeerd. Indien dat mogelijk is, wordt de cliënt bij het uitvoeren van het onderzoek betrokken, maar het onderzoek kan bij ernstige problematiek ook zonder betrokkenheid van de cliënt(en) worden uitgevoerd. De cliënt kan desgewenst gebruik maken van cliëntondersteuning. De cliënt(en) wordt ook geïnformeerd over de uitkomst van het onderzoek.

Professionals die een verzoek doen, moeten werkzaam zijn bij partijen in de (aanpalende) domeinen en in het sociaal domein.

In beide situaties past de gemeente een 'stap voor stap' werkwijze toe die de gegevensverwerking beperkt tot wat noodzakelijk is gezien de kenmerken van de specifieke casus. De organisatie is zo ingericht dat gewaarborgd wordt dat de medewerkers het onderzoek uitvoeren in overeenstemming met de mogelijkheden en beperkingen die het wettelijk kader biedt. (zie voor een uitwerking het onderwerp delen van gegevens).

De fase van de uitvoering: coördinatie door de coördinator

Er is gemeentebreed afgestemd welke werkwijze gevolgd wordt bij de invulling van de coördinatorrol bij meervoudige problematiek in het sociaal domein en in de aanpalende domeinen. Er zijn een aantal elementen die gebruikt kunnen worden bij het invullen van de coördinatorrol.

Deels betreft het zaken die afhankelijk zijn van de kenmerken en de complexiteit van de casus, deels zijn het meer algemene randvoorwaarden die invulling krijgen.

- De gemeente hoeft geen coördinator aan te stellen wanneer de cliënt zelf voor de benodigde coördinatie kan zorgen.
- Er kan in de uitvoeringspraktijk gekozen worden voor een lichte vorm van coördinatie, bijvoorbeeld bij de samenloop van twee sociaal domeinwetten. Eén van de betrokken consulenten zorgt voor afstemming met haar collega en de cliënt. Dan wordt geen apart

coördinatiedossier[23] bijgehouden en er is geen strikte scheiding tussen coördinatie van de dienstverlening en de uitvoering ervan. In minder complexe situaties, bijvoorbeeld bij samenloop van de Participatiewet en de Wgs, kan dat een effectieve vorm van coördinatie zijn.

- Een zwaardere invulling van de coördinatorrol kan zijn dat een procesregisseur of casusregisseur wordt aangesteld die voor de afstemming van de dienstverlening van de betrokken partijen zorg draagt en daarbij de cliënt ondersteunt. Afhankelijk van de casus kan dat een beperkte rol zijn (afstemmen met de cliënt hoe de hulpverlening verloopt, de voortgang bewaken) of een intensieve bemoeienis met het verloop van de dienstverlening.

Casusoverleg voeren

Naast bestaande tafels en bestaande casusoverleggen die op grond van andere wetgeving worden georganiseerd biedt de Wams de gemeente de bevoegdheid om een casusoverleg te organiseren. Daarmee beschikt de gemeente over een instrument dat tijdens het onderzoek en tijdens de coördinatiefase tijdens de uitvoering van de dienstverlening kan worden ingezet. De Wams stelt de nodige voorwaarden aan de wijze waarop een casusoverleg gehouden wordt. Deze worden geschetst in de linkerhelft van het onderstaande schema. Om het casusoverleg te voeren en daarbij gegevens te verwerken binnen de mogelijkheden van het juridisch kader dient de gemeente op de één of andere manier invulling gegeven aan de volgende randvoorwaarden.

Waar in het schema 'college' staat dient 'de gemeente of de coördinator' gelezen te worden.

Zowel de gemeente (tijdens de onderzoeksfase) als de coördinator kunnen een casusoverleg organiseren. Daarbij worden partijen uitgenodigd die bij de casus betrokken zijn en waarvan het noodzakelijk is dat ze het overleg bijwonen. De cliënt wordt ook uitgenodigd, tenzij 'zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten'. Gegevens die noodzakelijk zijn kunnen tijdens het casusoverleg gedeeld worden, tenzij opnieuw 'zwaarwegende belangen' zich daartegen verzetten. Wanneer de cliënt daar toestemming voor geeft kunnen hulpverleners met een medisch beroepsgeheim of een Stichting Kwaliteitsregister Jeugd registratie informatie delen. Zonder toestemming van de cliënt kan dat alleen als dat alleen als de hulpverlener vindt dat het noodzakelijk is vanuit het oogpunt van goed hulpverlenerschap. De Wams benoemt specifiek dat persoonsgegevens waar de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens op van toepassing is, alleen verstrekt mogen worden als dat op grond van deze wetten is toegestaan.

---

[23] Met de bestaande dossiers wordt ook de wettelijke plicht om een coördinatiedossier bij te houden ingevuld.